

Aviso nº 801 - GP/TCU

Brasília, 19 de agosto de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, cópia do Acórdão nº 1737/2025 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), para ciência, em especial quanto às informações constantes nos subitens 9.4.1 a 9.4.6 da referida deliberação, prolatada pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 6/8/2025 ao apreciar os autos do TC 007.070/2024-1, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

Esclareço que o mencionado processo trata de Relatório de Auditoria Operacional realizada na Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (Nuclep), estatal brasileira criada no contexto do Programa Nuclear Brasileiro (PNB) e vinculada ao setor nuclear e de defesa, que teve como objetivo avaliar a sua situação econômico-financeira, em especial quanto às condições de sustentabilidade da estatal e ao cumprimento de sua missão institucional.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador EFRAIM FILHO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Congresso Nacional
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 1737/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.070/2024-1.
- 1.1. Apenso: 007.902/2024-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria de Natureza Operacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Casa Civil da Presidência da República; Centro de Controle Interno da Marinha; Ministério da Defesa; Ministério de Minas e Energia; Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.; Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).
8. Representação legal: Rodrigo Sales da Rocha Abreu (155.278/OAB-RJ), André Correia Raposo Felipe, Leticia Del Puerto de Abreu Vicoso e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Diego Cunha Brum (145.550/OAB-RJ), representando Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este Relatório de Auditoria Operacional realizada na Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (Nuclep), estatal brasileira criada no contexto do Programa Nuclear Brasileiro (PNB) e vinculada ao setor nuclear e de defesa, que teve como objetivo avaliar a sua situação econômico-financeira, em especial quanto às condições de sustentabilidade da estatal e ao cumprimento de sua missão institucional;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. determinar ao Ministério de Minas e Energia (MME) que, no prazo de 180 dias, apresente proposta motivada acerca da manutenção da atual estrutura da Nuclep ou da reestruturação da estatal, com o auxílio das demais pastas ministeriais envolvidas, apresentando os estudos que ampararam a referida proposta, abrangendo diretrizes, planos de ação, programação de redução da dependência da estatal do OGU, se for o caso, dentre outros elementos associados à estratégia que venha a ser adotada, para que possa subsidiar análise superior quanto à manutenção da atual estrutura da Nuclep, ou a reestruturação da estatal, com vistas a compatibilizar seus custos fixos e sua capacidade instalada à efetiva demanda por equipamentos pesados destinados ao setor nuclear, cujo único cliente é o próprio governo federal;

9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que atue de forma paralela e integrada com o MME e demais pastas ministeriais pertinentes, para o cumprimento do comando dirigido ao MME contido no dispositivo anterior; analisando tempestivamente, no mérito, a documentação produzida pelo MME que implique decisões de competência do Presidente da República; coordenando as ações relacionadas ao tema das pastas ministeriais envolvidas; se assegurando que as decisões e as impulsões processuais sejam tempestivas e condizentes com o prazo concedido; e, ao final, possibilitar que, no prazo estabelecido, haja uma definição motivada acerca da manutenção da atual estrutura da Nuclep ou da reestruturação da estatal com vistas a compatibilizar seus custos fixos e sua capacidade instalada à efetiva demanda por equipamentos pesados destinados ao setor nuclear, cujo único cliente é o próprio governo federal;

9.3. determinar à Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (Nuclep) que, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, promova:

9.3.1. a reestruturação no modelo de apropriação de custos (industriais, administrativos, financeiros e comerciais), de forma que o modelo seja capaz de apropriar adequadamente a integralidade dos custos suportados e permita identificar de forma precisa a margem de contribuição de cada projeto, bem como acompanhar e comparar os custos efetivamente incorridos em determinado projeto (inclusive custos indiretos e fixos) com os custos computados nos correspondentes contratos celebrados, de forma a permitir o controle gerencial de custos; e

9.3.2. concomitantemente, a adoção de um software informatizado (sistema de gestão integrado – ou sistema ERP, sigla do inglês para *Enterprise Resource Planning*), conectado ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), englobando todos os processos e informações da estatal em um único sistema, que, além de apropriar adequadamente todos os custos, viabilize amplas e precisas consultas e análises gerenciais, bem como salvguarde informações gerenciais essenciais à estatal;

9.4. dar conhecimento à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Ministério da Fazenda (MF), ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI), ao Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB), ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados (CME) e à Comissão de Infraestrutura do Senado Federal (CI) que:

9.4.1. a estrutura da Nuclep encontra-se superdimensionada frente à demanda do setor nuclear prevista para o Programa Nuclear Brasileiro (PNB);

9.4.2. desde o ano 2000, foram necessários aportes do Tesouro Nacional na Nuclep que totalizaram mais de R\$ 14 bilhões (quatorze bilhões de reais em valores atualizados até abril de 2024), com indicador de dependência do Tesouro Nacional da ordem de 90% (noventa por cento) nos últimos cinco anos;

9.4.3. as ações da Nuclep para o alcance da sustentabilidade econômico-financeira não têm se mostrado suficientes, com cenário de dependência que reflete situações muito semelhantes às encontradas pelo TCU há mais de 20 (vinte) anos, quando da apreciação da auditoria que resultou no Acórdão 805/2001-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Adylson Motta;

9.4.4. há inércia do governo federal na redefinição das dimensões e características de operação da Nuclep frente à significativa descontinuidade do PNB ao longo dos anos, posto que há quatro décadas se mantém praticamente a mesma estrutura empresarial da estatal;

9.4.5. a falta de definição precisa dos objetivos estratégicos da União para as atividades desenvolvidas pela Nuclep a curto, médio e longo prazo são as principais causas do contínuo e elevado déficit econômico-financeiro anual da estatal, de forma que urge a atuação conjunta dos diversos agentes do governo federal no sentido de ajustar a capacidade instalada da Nuclep, especialmente para a produção de equipamentos pesados para o setor nuclear, à demanda do seu maior cliente, a União;

9.4.6. caso não haja compromisso efetivo do Estado de redução da dependência da Nuclep dos recursos do Tesouro Nacional, a empresa seguirá a tendência natural de ser indicada ao Programa Nacional de Desestatização (Lei 9.491/1987), como já ocorreu em duas outras oportunidades (em 1994, mediante Decreto 1.073/1994 e em 2020, mediante Decreto 10.322/2020), uma vez que as atividades mais frequentes da empresa estão relacionadas à execução de estacas metálicas para o segmento de Óleo & Gás e à produção de torres de transmissão para o segmento de Energia Elétrica, às quais não atendem aos preceitos do art. 173 da Constituição Federal de 1988 para a atuação do Estado na economia, e sua atuação em projetos da área Nuclear e de Defesa (que em tese atenderiam ao art. 173 da CF/1988) tem sido cada vez mais restrita, dada a inexistência de diretrizes claras para o Programa Nuclear Brasileiro, o que traz um cenário de indefinição para a empresa.

9.5. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do Relatório e Voto, à Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil), ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI), à Marinha do Brasil (MB), à Nuclebrás Equipamentos Pesados (Nuclep), à Eletronuclear S.A. (Eletronuclear), à Controladoria Geral da União (CGU), à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), à Comissão de Infraestrutura do Senado Federal (CI), à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados (CME), e à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest/MGI);

9.6. arquivar os presentes autos, com fulcro nos incisos II e V do art. 169 do RITCU, após as devidas comunicações e autuação do processo de monitoramento.

10. Ata nº 30/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1737-30/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

VOTO

Trata-se de Auditoria Operacional realizada na Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (Nuclep), estatal brasileira criada no contexto do Programa Nuclear Brasileiro (PNB) e vinculada ao setor nuclear e de defesa, que teve como objetivo avaliar a situação financeira da Nuclebrás Equipamentos Pesados (Nuclep), em especial quanto às condições de sustentabilidade da estatal e ao cumprimento de sua missão institucional.

2. A Nuclep foi criada como parte do Programa Nuclear Brasileiro (PNB), estabelecido no Protocolo de Brasília de 1974, em parceria com a Alemanha para desenvolver a capacidade nuclear do Brasil por meio do desenvolvimento da indústria nuclear brasileira, bem como para projetar, desenvolver, fabricar e comercializar componentes pesados para usinas nucleares, contribuindo para a autonomia tecnológica do país no setor nuclear.

3. Após os graves acidentes ocorridos nos EUA e em Chernobyl, a construção de novas usinas nucleares deixou de ser priorizada na maioria dos países. Por outro lado, mais recentemente, o uso da energia nuclear em substituição à utilização de combustíveis fósseis se tornou foco da agenda mundial, em especial no âmbito do Cenário de Emissões Líquidas Zero até 2050 formulado pela Agência Internacional de Energia (IEA).

4. No Brasil, entretanto, a opção nucleoeletrica, a despeito de ser considerada estratégica, não foi priorizada a ponto de ser capaz de desenvolver uma tecnologia própria de reatores, tendo alcançado unicamente o domínio do ciclo do combustível nuclear.

5. Conforme destacado pela equipe de auditoria, “em que pesem ações isoladas, como o desenvolvimento de um submarino nuclear ou a construção de um reator multipropósito, não se viu ao longo das últimas décadas um posicionamento estratégico bem coordenado para o seguimento nuclear no país”.

6. Após o início de suas operações, a Nuclep enfrentou diversos desafios e mudanças no cenário do PNB, cuja desaceleração impactou diretamente a estatal e sua operação. As dificuldades enfrentadas ao longo dos anos forçaram a Nuclep, além de continuar a sua produção de equipamentos pesados, a diversificar para outros setores industriais fora do nuclear.

7. Nesse contexto, a equipe definiu como escopo da presente fiscalização a análise das vantagens transferidas pela Nuclep ao governo federal, avaliando o ponto de equilíbrio entre receitas e despesas, visando destacar as margens de contribuição correspondentes.

8. O trabalho contemplou também a verificação de riscos associados aos custos transferidos pela Nuclep, incluindo a identificação de suas causas raízes e a proposição de soluções para mitigá-los.

9. A avaliação financeira da Nuclep ao longo dos anos constatou que a estatal passou por flutuações significativas em seus dispêndios e receitas, sendo diretamente influenciadas por políticas governamentais, mudanças no mercado e decisões judiciais.

10. Os setores nuclear e de defesa corresponderam a 72,48% (setenta e dois vírgula quarenta e oito por cento) do total da receita operacional bruta da estatal, o que demonstra a dependência contínua de programas governamentais. O setor de energia elétrica representou 16% (dezesseis por cento) da receita operacional bruta nesse período, resultado da parceria firmada em 2019 com a concessionária Neoenergia para a produção de estruturas metálicas de torres de transmissão.

11. Pelo lado das despesas, a principal rubrica de dispêndio são os “gastos com pessoal”, que representaram entre 65% (sessenta e cinco por cento) e 75% (setenta e cinco por cento) dos gastos totais. Dentro dela, a principal categoria representativa dos custos são os Ativos Cíveis da União, representando de 50% (cinquenta por cento) a 60% (sessenta por cento) dos gastos totais do período em análise.

12. Esse contexto evidencia que a estatal, estruturada para produzir componentes para uma usina nuclear por ano, passou a explorar outros setores como óleo & gás, mineração, defesa e torres

de transmissão visando reduzir a ociosidade de sua estrutura em razão da baixa demanda por componentes pesados para o setor nuclear.

13. É mister citar que as informações disponibilizadas sobre os gastos realizados apresentaram limitações quanto ao período e ao nível de granularidade devido à lacuna de informações em função de ataque cibernético ocorrido entre maio de 2022 e agosto de 2023. Esse ataque comprometeu a disponibilidade de informações gerenciais essenciais, tendo limitado a capacidade da empresa de segregar os gastos incorridos em custos e despesas e dificultou a análise da viabilidade financeira pretendida inicialmente no trabalho.

14. A partir dessas conclusões iniciais, a equipe definiu o problema de auditoria como sendo “a falta de razoabilidade de se aportar continuamente recursos do OGU, nos níveis de aporte históricos e atuais, sem uma correspondente política governamental que efetivamente aproveite tais recursos de forma eficiente”.

15. Em síntese, o trabalho buscou impulsionar a otimização dos recursos públicos associados à manutenção das atividades da Nuclep. Para tanto, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

15.1. A Nuclep transfere vantagens competitivas e/ou estratégicas à União?

15.2. Qual o ponto de equilíbrio razoável entre receitas e despesas, considerando as vantagens e desvantagens que a Nuclep transfere à União, no atual cenário e para a próxima década?

15.3. Quais os riscos associados aos custos transferidos pela Nuclep à União (superiores a uma expectativa de retorno razoável) em relação às correspondentes vantagens competitivas/estratégicas transferidas pela estatal?

15.4. Há soluções capazes de mitigar os riscos à União associados aos contínuos aportes realizados na Nuclep?

16. O ponto inicial da fiscalização consistia em levantar os custos apropriados em cada projeto e os correspondentes preços de venda desses projetos para aferir o potencial resultado financeiro positivo, evidenciando as correspondentes margens de contribuição, que poderiam ter sido utilizadas para uma avaliação da possibilidade de se programar uma rampa de crescimento das receitas operacionais líquidas até o ponto em que o somatório das margens de contribuição fossem equivalentes aos custos fixos da estatal.

17. A limitação de levantamento de informações na estatal, todavia, exigiu que a equipe de fiscalização reformulasse sua metodologia, solicitando aos gestores da Nuclep a apresentação de projeções factíveis para avaliar, ainda que de forma expedita, a margem de contribuição da estatal.

18. A seguir, passo à análise dos dois achados de auditoria.

19. O primeiro achado de auditoria descreve que a estrutura da estatal não se encontra alinhada com o planejamento estratégico do Brasil para os setores nuclear e de defesa. Isso porque, evidenciou-se que a estrutura atual da Nuclep se encontra potencialmente superdimensionada frente à demanda do setor nuclear prevista no Programa Nuclear Brasileiro (PNB).

20. Em razão da sua ociosidade, a estatal passou a atuar em outros setores de forma a reduzir sua dependência dos recursos da União, entretanto a análise demonstrou ser imprescindível a atuação majoritária no setor nuclear para o alcance de seus objetivos estratégicos, uma vez que a receita operacional líquida por tonelada de aço processada pela estatal neste setor chega a ser dez vezes maior que a do setor de defesa e cem vezes maior que a do setor de óleo & gás.

21. As projeções feitas indicam que não há perspectiva de a Nuclep ampliar significativamente sua atuação no setor nuclear e no segmento de defesa nos próximos anos. A equipe inferiu que, dentro dos produtos que compartilham a mesma planta de produção, o setor de óleo & gás é o que apresenta maiores oportunidades de ocupação da capacidade de processamento de aço do parque fabril para os próximos anos, mas as maiores possibilidades de incremento no faturamento da estatal proveem do setor de energia. Ocorre que, mesmo com uma taxa de ocupação do parque fabril

próxima a 100% (cem por cento) a partir de 2025, os setores de óleo e gás não teriam o potencial de trazer sustentabilidade econômico-financeira à empresa.

22. Nesse contexto, conclui-se que não é suficiente aumentar a taxa de ocupação da indústria para que a estatal se torne mais eficiente, é necessário incrementar a taxa de ocupação do parque fabril especificamente para atuar no setor nuclear.

23. A unidade técnica ainda recordou que o cenário de insustentabilidade econômico-financeira da empresa e a dependência de recursos do Tesouro Nacional são semelhantes às encontradas há mais de 20 (vinte) anos, quando da apreciação da auditoria que resultou no Acórdão 805/2001-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Adylson Motta. Ao longo desse período, o governo federal não adotou medidas capazes de mitigar as ineficiências apontadas.

24. A unidade técnica apontou que a inércia do governo federal na redefinição das dimensões e características de operação da Nuclep frente a descontinuidade do PNB é causa desse achado. São quatro décadas praticamente com a mesma estrutura empresarial devido à falta de definição de objetivos estratégicos da União para as atividades desenvolvidas pela Nuclep a curto, médio e longo prazo.

25. Isso manteve a Nuclep com uma estrutura robusta de instalações e pessoal, incompatível com a demanda real dos setores nuclear e de defesa brasileiros, resultando na dependência crônica de aportes do Tesouro Nacional para a manutenção de suas operações, com valores acumulados próximos a R\$ 14 bilhões (quatorze milhões de reais) desde o ano 2000. Atualmente, esse montante é da ordem de R\$ 448 (quatrocentos e quarenta e oito milhões de reais) milhões anuais.

26. Diante disso, considerando a relevância do papel da União como cliente da Nuclep, a equipe de auditoria ponderou as duas principais possibilidades para o futuro da Nuclep: *i)* ativar projetos no segmento nuclear vinculando a contratação da Nuclep para a execução desses projetos, garantindo a manutenção de tais projetos ao longo dos anos; ou *ii)* redefinir a dimensão e as características de operação da Nuclep para assegurar uma relação apropriada entre receitas operacionais líquidas e dispêndios totais.

27. Sobre a decisão que deve ser tomada, a AudElétrica aponta que:

97. Ou seja, em tese, há cenários em que seria economicamente mais vantajoso para o governo federal aportar recursos na Eletronuclear para contratar a produção de equipamentos da Nuclep (como forma de alcançar o equilíbrio econômico-financeiro da estatal) do que aportar os recursos diretamente na empresa para o custeio da estatal. Isso, porque, ao contratar a produção dos equipamentos, o governo brasileiro recebe um correspondente ativo econômico (os equipamentos que são produzidos e entregues pela estatal) e, ao aportar os recursos diretamente na estatal para seu custeio, o governo brasileiro não há nenhuma contraprestação direta, apenas se mantém a empresa em disponibilidade a um custo elevado para a população.

98. Ocorre que essa decisão também não é simples, pois, ao optar pela ativação do setor nuclear, o estado brasileiro assume outros custos relacionados aos investimentos necessários nesse setor, como os relacionados a mão de obra e à aquisição de equipamentos que não serão fornecidos pela Nuclep na implantação de novas usinas. Por esse motivo, é essencial que os agentes que atuam na articulação política do governo federal participem dessa decisão, a qual possui um caráter estratégico e exige um compromisso orçamentário.

28. Conclui-se que não se trata de uma decisão simples. Nesse contexto, a unidade propõe determinar ao MME que, no prazo de 180 dias, apresente ao TCU a definição motivada acerca da manutenção da atual estrutura da Nuclep ou da reestruturação da estatal, com o auxílio das demais pastas ministeriais envolvidas, sem olvidar da necessidade de apresentar os estudos que ampararam a referida decisão, abrangendo metas, diretrizes, planos de ação, programação de redução da dependência da estatal do OGU, se for o caso, dentre outros elementos associados à estratégia que venha a ser adotada com vistas a compatibilizar seus custos fixos e sua capacidade instalada à efetiva demanda por equipamentos pesados destinados ao setor nuclear, cujo único cliente é o próprio governo federal. Acolho a proposta com pequenos ajustes de redação que entendi pertinentes.

29. Além do MME, a equipe direcionou, também, determinação à Casa Civil da Presidência da República, na condição de órgão responsável por assistir o Presidente da República, para que atue de forma paralela e integrada com o Ministério de Minas e Energia e com as demais pastas ministeriais na tomada de decisão quanto à estrutura da Nuclep.

30. Com isso, defendeu que a Casa Civil da Presidência da República atue analisando tempestivamente, no mérito, a documentação produzida pelo MME que implique em decisões de competência do Presidente da República; coordenando as ações relacionadas ao tema das pastas ministeriais envolvidas; se assegurando que as decisões e as impulsões processuais sejam tempestivas e condizentes com o prazo concedido; e, ao final, garantindo que, no prazo estabelecido, haja uma definição motivada acerca da manutenção da atual estrutura da Nuclep ou da reestruturação da estatal com vistas a compatibilizar seus custos fixos e sua capacidade instalada a efetiva demanda por equipamentos pesados destinados ao setor nuclear, cujo único cliente é o próprio governo federal.

31. A despeito de entender a importância e a fundamentação adotada para a atuação conjunta da Casa Civil na decisão acerca do futuro da Nuclep, divirjo pontualmente porque a proposta de recomendação se amolda melhor ao órgão, tendo em vista que o MME possui o caráter técnico da decisão e a Casa Civil exerce o papel político de coordenação e de aprovação dos objetivos estratégicos da Nuclep. Assim, a proposta de determinação, além de desconsiderar as decisões políticas, poderia ser interpretada como uma obrigação de aprovar toda decisão apresentada pelo MME, invertendo a hierarquia decisória do poder executivo federal.

32. Portanto, mesmo considerando crucial a participação da Casa Civil na definição do futuro da estatal, julgo pertinente recomendar que atue auxiliando o MME na coordenação entre as pastas ministeriais envolvidas e na análise tempestiva das alternativas e fundamentações apresentadas pelo MME.

33. Para finalizar esse tópico, a unidade técnica propõe determinar que a Nuclep estabeleça, após a definição acerca da sua estrutura, um plano de ação para viabilizar a implantação das diretrizes estabelecidas pelo MME, encaminhando ao TCU.

34. Vislumbro, todavia, que a Nuclep somente terá condições de elaborar um plano de ação após o MME, em conjunto com a Casa Civil e demais atores, lograrem aprovar as diretrizes de atuação, que pode resultar em alterações significativas no Programa Nuclear Brasileiro, e o financiamento público, que certamente demandará negociações no Congresso Nacional.

35. Diante disso deixo de acolher essa determinação, sem prejuízo de que, no âmbito do monitoramento a ser realizado, a equipe da unidade técnica avalie, quando da aprovação das orientações e diretrizes ministeriais, a conveniência e oportunidade de se propor a realização de ação fiscalizatória visando acompanhar a implementação das diretrizes aprovadas.

36. O segundo achado versou sobre a insuficiência no controle de custos para apoiar as decisões gerenciais da estatal.

37. No trabalho, ficou evidente que o controle de custos não está adequadamente estabelecido para apoiar a tomada de decisão sobre o ponto de equilíbrio razoável do aporte de recursos do OGU na Nuclep, pois não aloca adequadamente todos os custos incorridos e não é capaz de fornecer informações gerenciais oportunas e confiáveis, como as margens de contribuição de cada projeto.

38. Evidenciou-se que a estatal realiza controles gerenciais por meio de planilhas de acompanhamento da execução dos contratos, não dispondo de sistemas informatizados adequados para a gestão de seus ativos e recursos.

39. Em função disso, não é possível separar adequadamente os custos incorridos pela estatal nos projetos, impossibilitando a extração de informações gerenciais oportunas e confiáveis necessárias para o cálculo das margens de contribuição de cada projeto.

40. Em síntese a estatal deveria reestruturar o atual modelo de apropriação de custos, bem como deveria implantar de sistema informatizado de gestão integrado, conhecido no meio empresarial

como sistema ERP (sigla do inglês para Enterprise Resource Planning), que, além de estar integrado ao Siafi, também integre todos os processos e informações da estatal.

41. Nesse contexto, a unidade técnica propôs determinação à Nuclep para que, no prazo de 360 dias, promova: *i*) a reestruturação no modelo de apropriação de custos (industriais, administrativos, financeiros e comerciais), de forma que o modelo seja capaz de apropriar adequadamente a integralidade dos custos suportados e permita identificar de forma precisa a margem de contribuição de cada projeto, bem como acompanhar e comparar os custos efetivamente incorridos em determinado projeto (inclusive custos indiretos e fixos) com os custos computados nos correspondentes contratos celebrados, de forma a permitir o controle gerencial de custos; e *ii*) concomitantemente, a adoção de um software informatizado (sistema de gestão integrado – ou sistema ERP, sigla do inglês para Enterprise Resource Planning), conectado ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal, englobando todos os processos e informações da estatal em um único sistema, que, além de apropriar adequadamente todos os custos, viabilize amplas e precisas consultas e análises gerenciais, bem como salvguarde informações gerenciais essenciais à estatal.

42. Acolho integralmente a proposta por entender que sem dados que podem ser convertidos em informação de qualidade, os gestores nunca serão capazes de tomar decisões fundamentadas. Além disso, seja na manutenção da estrutura ou na sua remodelação, o tamanho da estatal e os volumes financeiros geridos justificam a adoção desses sistemas informatizados.

43. Para concluir, destaco que a Nuclep foi concebida como pilar estratégico para o setor nuclear brasileiro, todavia, a auditoria realizada evidenciou um quadro preocupante de desalinhamento entre a estrutura organizacional e as reais demandas do setor, que resultam na baixa ocupação de sua capacidade produtiva e na dependência crônica de aportes do Tesouro Nacional.

44. Pertinente, portanto, o envio das principais conclusões do trabalho aos seguintes atores: Casa Civil da Presidência da República, Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Fazenda, Gabinete de Segurança Institucional (GSI), Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB), Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados (CME) e Comissão de Infraestrutura do Senado Federal (CI).

Ante o exposto, incorporo, naquilo que não for expressamente contrário, a instrução da Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) às minhas razões de decidir e VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

AROLDO CEDRAZ
Relator

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 007.070/2024-1 [Apenso: TC 007.902/2024-7]

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Casa Civil da Presidência da República; Centro de Controle Interno da Marinha; Ministério da Defesa; Ministério de Minas e Energia; Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.; Petróleo Brasileiro S.A.

Representação legal: Rodrigo Sales da Rocha Abreu (OAB/RJ 155.278/OAB-RJ), André Correia Raposo Felipe, Leticia Del Puerto de Abreu Vicoso e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Diego Cunha Brum (145.550/OAB-RJ), representando Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. NUCLEP. NUCLEBRÁS EQUIPAMENTOS PESADOS S.A. ESTRUTURA SUPERDIMENSIONADA FRENTE À DEMANDA DO SETOR NUCLEAR. INSUFICIÊNCIA NO CONTROLE DE CUSTOS PARA APOIAR AS DECISÕES GERENCIAIS DA ESTATAL. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA DA SITUAÇÃO AOS DIVERSOS ÓRGÃOS. MONITORAMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução (peça 136) elaborada pela Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 137 e 138):

I. INTRODUÇÃO

Este relatório de auditoria visa apresentar as conclusões da equipe de fiscalização acerca da avaliação empreendida na Nuclebrás Equipamentos Pesados (Nuclep) com foco na situação econômico-financeira da estatal.

I.1. Objetivo de Auditoria

2. A auditoria visa avaliar a situação econômico-financeira da Nuclep, especialmente quanto às condições para sua sustentabilidade e ao cumprimento de sua missão institucional.

3. Nesse sentido, foram elaboradas e examinadas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: A Nuclep transfere vantagens competitivas e/ou estratégicas à União?

Questão 2: Qual o ponto de equilíbrio razoável entre receitas e despesas, considerando as vantagens e desvantagens que a Nuclep transfere à União, no atual cenário e para a próxima década?

Questão 3: Quais os riscos associados aos custos transferidos pela Nuclep à União (superiores a uma expectativa de retorno razoável) em relação às correspondentes vantagens competitivas/estratégicas transferidas pela estatal?

Questão 4: Há soluções capazes de mitigar os riscos à União associados aos contínuos aportes realizados na Nuclep?

I.1.1. Escopo da Auditoria

4. O escopo incluiu a análise das vantagens transferidas pela Nuclep ao governo federal, avaliando o ponto de equilíbrio entre receitas e despesas. Isso envolveu examinar a documentação gerencial dos custos e preços de venda, destacando as margens de contribuição correspondentes.

5. Além disso, foram analisados os riscos associados aos custos transferidos pela Nuclep, incluindo a identificação de suas causas raízes e a proposição de soluções para mitigá-los.

I.1.2. Declaração de não escopo

6. Não fizeram parte do escopo da fiscalização a avaliação: (i) sobre a capacidade técnica e operacional da empresa; (ii) do programa nuclear brasileiro e (iii) da política nuclear brasileira.

7. Embora relevantes, esses temas não foram objeto de testes de auditoria para verificar a precisão e a adequação das informações obtidas no curso da fiscalização.

I.2. Limitações da Auditoria

8. Houve limitação ao levantamento de informações junto à Nuclep, vez que a empresa não foi capaz de fornecer informações gerenciais oportunas e confiáveis que permitissem o cálculo das margens de contribuição de cada projeto.

9. Diante disso, a equipe de fiscalização entendeu que uma solução alternativa poderia ser construída para se avaliar, mesmo que de forma expedita, a margem de contribuição de cada projeto, bem como a viabilidade da estatal. Assim, foi solicitado aos gestores da Nuclep que apresentassem uma projeção factível, para os próximos dez anos, que considerasse uma taxa de ocupação da capacidade produtiva da Nuclep próxima a 100%, indicando a margem de contribuição de cada projeto.

I.3. Benefícios da Auditoria

10. A fiscalização tem como benefício potencial induzir os gestores a adotarem medidas para otimizar os recursos aportados pela União na Nuclep. Somam-se a este, outros benefícios de igual amplitude, a exemplo de: (i) reduzir os riscos associados a um modelo de gestão pautado pela ausência de reflexão sobre a razoabilidade dos gastos, realizados sob a justificativa de relevante interesse coletivo ou segurança nacional; (ii) fortalecer a governança da Nuclep; (iii) fortalecer o planejamento estratégico da estatal; e (iv) incrementar a eficiência e a confiabilidade durante a produção de informações gerenciais.

I.4. Critérios

11. Considerando o objeto definido para a fiscalização, utilizaram-se, principalmente, os seguintes critérios legais, normativos, contratuais e de boas práticas:

- a) Art. 37, caput, da Constituição Federal, que trata do princípio eficiência da administração pública;
- b) Art. 173, caput, da Constituição Federal, que trata da exploração direta de atividade econômica pelo Estado;
- c) Art. 4º do Decreto 9.600/2018 (Diretrizes sobre a Política Nuclear Brasileira);
- d) Art. 47 da Lei Complementar 101/2000;
- e) Art. 27, §1º, inciso II, da Lei 13.303/2016;
- f) Art. 3º da Lei 14.600/2023, incisos I, II, IV, X e XI;
- g) Art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999;
- h) Art. 2º do Decreto 76.805/1975;
- i) Decreto-lei 200/1967 (organização da administração federal);
- j) Decreto 11.329/2023 (estrutura regimental da Casa Civil da Presidência da República);
- k) Decreto 10.690/2021 (regulamenta o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes);
- l) Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU;
- m) Referenciais para Avaliação de Governança de Políticas Públicas e de Controle de Políticas Públicas, ambos do TCU.

12. Ao longo do relatório, os referidos critérios, bem como outros mais específicos, são justificados e detalhados, à medida que são utilizados para cada um dos achados de auditoria.

I.5. Organização do relatório

13. Este relatório foi estruturado de acordo com as orientações do Manual de Auditoria Operacional do TCU, visando facilitar a leitura. Além desta Introdução (Capítulo I), ele é composto por cinco capítulos.

14. O Capítulo II oferece uma visão geral da Nuclep, incluindo seu contexto desde a criação, seu desempenho ao longo dos anos e uma análise breve de suas principais receitas e despesas recentes.

15. Os Capítulos III e IV apresentam os achados referentes às questões de auditoria:

Achado 1 – Estrutura da empresa não alinhada com o planejamento estratégico do Brasil para os setores nuclear e de defesa; e

Achado 2 – Controle de custos insuficientemente estabelecido para apoiar decisões gerenciais.

16. O Achado 1 abrange os resultados das investigações relacionadas à primeira, terceira e quarta questões de auditoria, enquanto o Achado 2 se refere à segunda questão de auditoria.

17. Os Capítulos V e VI apresentam, respectivamente, as conclusões obtidas a partir dos achados e as propostas de encaminhamento.

18. Consta, ainda, dois apêndices ao relatório, um que apresenta uma tabela com as indicações das peças processuais de todos os ofícios de requisição e informações, bem como os documentos dos órgãos e entidades fiscalizados com as respectivas respostas, e outro com a análise da equipe em relação aos comentários realizados pelos gestores sobre o relatório preliminar.

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

II.1. A Nuclep

Contexto Geral

19. A Nuclep foi criada como parte do Programa Nuclear Brasileiro (PNB), estabelecido no contexto do Protocolo de Brasília de 1974, um acordo com a Alemanha para desenvolver a capacidade nuclear do Brasil. Embora esse acordo tivesse um escopo maior (acelerar o desenvolvimento da indústria nuclear brasileira, incluindo a geração de energia, a prospecção e exploração de urânio), o objetivo inicial da estatal era projetar, desenvolver, fabricar e comercializar componentes pesados para usinas nucleares, contribuindo para a autonomia tecnológica do país no setor nuclear.

20. Criada pelo Decreto 76.805/1975, a Nuclep foi dimensionada para produzir componentes para uma usina nuclear por ano. Era uma das subsidiárias da Empresas Nucleares Brasileiras S.A., cuja denominação foi alterada para Indústrias Nucleares do Brasil (INB) por força do Decreto 2.464/1988, as quais foram estruturadas sob forma *de joint-venture* para o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil no Acordo Nuclear Brasil-Alemanha.

21. A criação da Nuclep refletiu a busca do Brasil por autonomia e desenvolvimento tecnológico no setor nuclear, visando superar a dependência de tecnologia estrangeira. A estatal foi fundamental para o PNB, alinhando-se com os objetivos estratégicos de estabelecer uma base industrial para a produção de componentes pesados para usinas nucleares. O Acordo Nuclear Brasil-Alemanha foi um marco importante, visando transferência de tecnologia e autonomia nuclear.

22. Em apertada síntese, **em 1980**, foi inaugurada a fábrica da Nuclep (8/5/1980). **Em 1983**, após mudanças no cenário político e econômico, o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha foi paralisado, afetando o desenvolvimento da Nuclep. **Em 1989**, por meio da Lei 7.915/1989, as ações da Nuclep, de propriedade da INB, foram transferidas à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) e, **em 2021**, passaram à União, por força da Lei 14.120/2021. A Nuclep, atualmente, está vinculada ao MME.

23. As crises do petróleo de 1973, 1979 e 1990 impulsionaram grandes mudanças nas diretrizes da política energética no país. Em 1975, o Brasil inaugurou sua entrada na era da biomassa, com a criação do Proálcool, bem como aumentou os esforços de exploração e produção de carvão/petróleo e de construção de grandes hidrelétricas.

24. Embora o primeiro choque do petróleo tenha incentivado a expansão nucleoeletrica, acidentes nucleares ocorridos ao redor do mundo, como o de Three Mile Island (Estados Unidos, 1979) e Chernobyl (Ucrânia, 1986), acabaram tornando essa alternativa energética impopular e, juntamente com as novas perspectivas de produção hidrelétrica, petróleo e gás, conduziram o país a abandonar o plano inicial de construção de oito usinas nucleares (peça 102, p. 8).

25. Por um longo período, a construção de novas usinas nucleares deixou de ser priorizada na maioria dos países. Os Estados Unidos, país com maior produção de energia a partir dessa fonte, com 93 reatores nucleares em operação desde a década de 1980, passaram três décadas sem construir novas plantas nucleares e, até hoje, enfrentam dificuldades em retomar novos projetos. Já a Alemanha, outro exemplo expoente, adotou a política de desativar todas as suas usinas, sendo as três últimas descomissionadas em 2023.

26. Por outro lado, cabe ressaltar a energia nuclear voltou à agenda mundial, notadamente no Cenário de Emissões Líquidas Zero até 2050 da Agência Internacional de Energia (IEA), em vista da não utilização de combustíveis fósseis em seu processo de produção, tendo emissões de gases do efeito estufa (GGE) quase nulos. Na Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP28)

de Dubai, realizada em dezembro de 2023, 22 países, incluindo Estados Unidos, França e Japão, assinaram uma declaração conjunta para triplicar a capacidade de energia nuclear até 2050.

27. Assinala-se, ainda, que a retomada dos investimentos em energia nuclear também decorre de questões geopolíticas, especialmente em razão de implicações da guerra entre Rússia e Ucrânia, que trouxe preocupações relacionadas à segurança energética.

28. No Brasil, a opção nucleoeletrica, embora considerada estratégica pelo país, não foi devidamente priorizada em termos de desenvolvimento tecnológico. Em mais de sessenta anos, o Brasil não conseguiu desenvolver uma tecnologia própria de reatores, mesmo tendo alcançado o domínio do ciclo do combustível nuclear. Isso sugere que, apesar dos avanços, não houve a priorização do objetivo de independência tecnológica no setor nuclear. Em que pesem ações isoladas, como o desenvolvimento de um submarino nuclear ou a construção de um reator multipropósito, não se viu ao longo das últimas décadas um posicionamento estratégico bem coordenado para o seguimento nuclear no país.

29. Após o início de suas operações, a Nuclep enfrentou diversos desafios e mudanças no cenário do PNB, cuja desaceleração impactou diretamente a estatal e sua operação. Apesar das dificuldades enfrentadas ao longo dos anos, a Nuclep continua sua produção de equipamentos pesados, com diversificação para outros setores, além do nuclear.

II.2. Desempenho da Nuclep desde sua criação

30. Nos primeiros quinze anos de operação, a Nuclep deveria obter um faturamento de aproximadamente US\$ 950 milhões. Contudo, a desaceleração do PNB impactou a Nuclep, resultando na suspensão de encomendas, subutilização de sua capacidade fabril e no corte de recursos necessários para investimentos em atualização tecnológica e modernização do maquinário (peça 101, p. 14-15).

31. Em 1994, a Nuclep foi incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND), por meio do Decreto 1.073/1994, mas não chegou a ser privatizada. Entre 1995 e 2002, as privatizações e ajustes fiscais da década de 1990 afetaram indiretamente o setor nuclear, influenciando negativamente as atividades da estatal.

32. Em 2006, a Nuclep apresentou um aumento significativo na receita operacional líquida, destacando-se como um dos melhores resultados dos últimos 24 anos. Entre 2007 e 2012, os dispêndios da Nuclep aumentaram exponencialmente, influenciados por questões legais e aumento da estrutura administrativa.

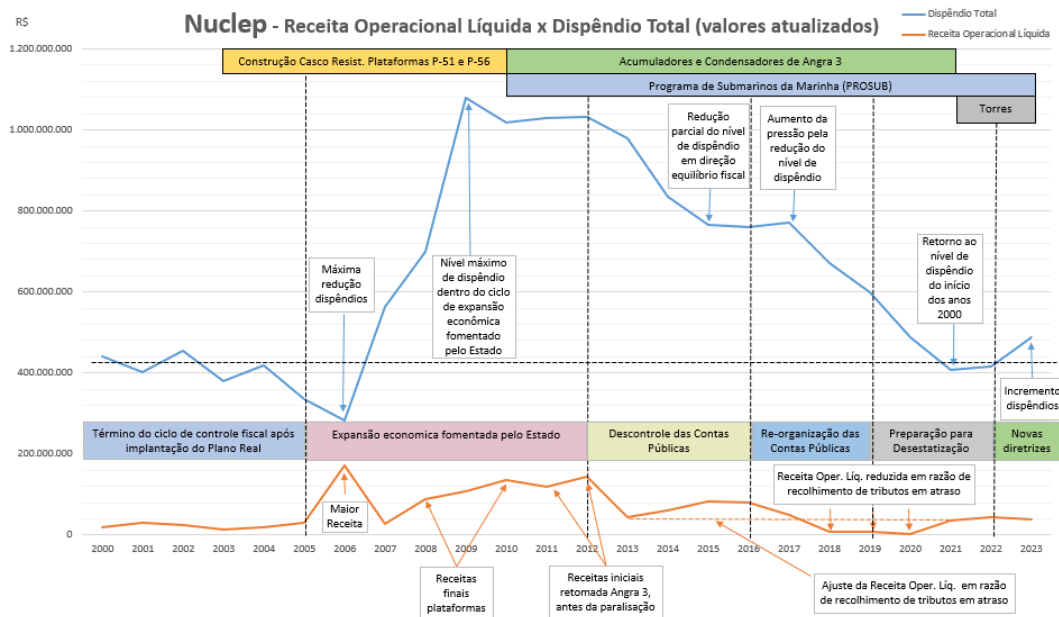
33. De 2013 a 2016, houve redução das receitas operacionais, em consequência da paralisação das obras de Angra 3 e da crise fiscal enfrentada no período. No biênio 2017 e 2018, o governo adotou medidas mais austeras, resultando em reduções nos dispêndios totais da estatal, fazendo com que a estatal reduzisse a quantidade de empregados, mas, ainda assim, teve seu desempenho financeiro impactado por recolhimentos de tributos em atraso.

34. Em 2020, por meio do Decreto 10.322/2020, a Nuclep foi novamente incluída no PND. No biênio 2021 e 2022, a estatal teve um aumento na receita operacional líquida, mas ainda enfrentou desafios financeiros significativos. Em 2023, houve mudança de diretrizes e a Nuclep foi excluída do PND. Além disso, houve um aumento nos dispêndios totais e redução na receita operacional líquida.

35. Em suma, a Nuclep passou por flutuações significativas em seus dispêndios e receitas ao longo dos anos, influenciadas por políticas governamentais, mudanças no mercado e decisões judiciais (peça 99, p 62) associadas ao modelo de contratação de seus empregados, que prejudicaram substancialmente o equilíbrio das contas da estatal; a relação entre receitas operacionais líquidas e dispêndios totais mostrou variações substanciais, refletindo períodos de expansão e contração econômica. Além disso, a reinclusão da empresa no Programa Nacional de Desestatização e sua posterior exclusão foram marcos importantes no contexto da trajetória financeira da empresa.

36. A Figura 1 e a Tabela 1, a seguir, apresentam dados acerca do desempenho da estatal entre 2000 e 2023.

Figura 1 - Receita Operacional Líquida e Dispersão Total (atualizados) entre 2000 e 2023.



Fonte: Equipe TCU, com base em dados da Nuclep (peça 97) e do Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO (peça 86).

Tabela 1 - Desempenho da Nuclep entre 2006 e 2023 (aspectos mais relevantes da receita)

2006	Receita Operacional Líquida: R\$ 172 milhões Dispendio Total Anual: R\$ 281 milhões Aporte da União: R\$ 109 milhões Relação entre Receitas e Dispendios: 61%
2007-2012	Incremento acentuado de dispendios devido a contratações impulsionadas por Ação Civil Pública movida pelo MPT Pico de Dispendio: R\$ 1,1 bilhão em 2009
2008-2012	Aumento das Receitas Operacionais Líquidas devido a política expansionista Média de Relação Receitas/Dispendios: 12,2%
2013-2016	Redução de dispendios, mas também das Receitas Operacionais Líquidas Média de Relação Receitas/Dispendios: 8,3%
2017-2018	Redução nos dispendios totais para R\$ 672 milhões em 2018 Média de Relação Receitas/Dispendios: 3,8%
2019-2020	Inclusão no Programa Nacional de Desestatização em 2020. Baixas Receitas Operacionais Líquidas devido a tributos em atraso. Média de Relação Receitas/Dispendios: 0,9%
2021-2022	Aumento na Receita Operacional Líquida para R\$ 45 milhões em 2022 (+27%). Média de Relação Receitas/Dispendios: 9,7%
2023	Exclusão do Programa Nacional de Desestatização. Dispendio Total Anual: R\$ 488 milhões (+17% em relação a 2022). Redução de 12% na Receita Operacional Líquida. Consumo Anual Médio dos Recursos do Orçamento Geral da União (OGU): R\$ 448 milhões. Relação entre Receitas e Dispendios: 8,4%

Fonte: Equipe TCU, com base em dados da Nuclep (peça 97) e do MPO (peça 86).

II.3. Receitas e Despesas da Nuclep

Principais Receitas

37.A Nuclep foi dimensionada para produzir componentes para uma usina nuclear por ano, no entanto, a demanda por componentes pesados para o setor nuclear foi muito abaixo do esperado, levando a empresa a ter que explorar outros setores como óleo & gás, mineração, defesa e torres de transmissão para reduzir a ociosidade.

38.Além de atuar nesses setores, a capacidade técnica e fabril da Nuclep a habilita para o atendimento de novos mercados que poderão despontar com a retomada de investimentos em infraestrutura (peça 98, p. 331).

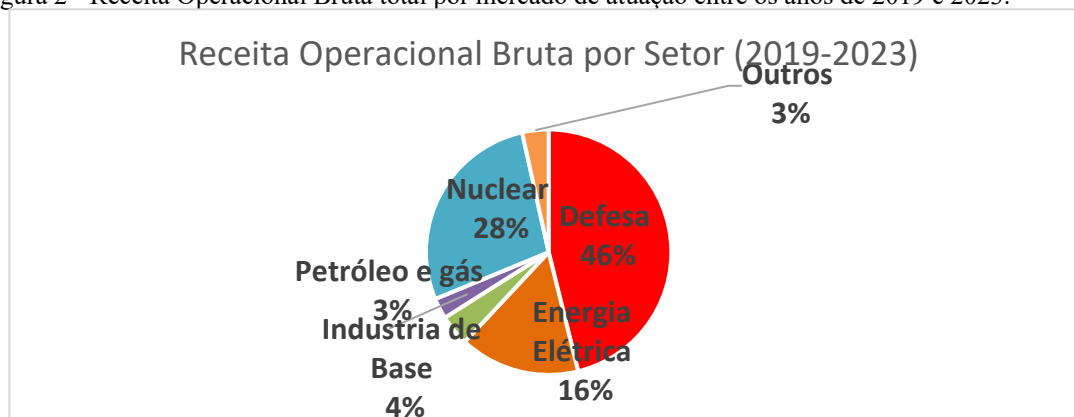
39.Os principais clientes nos últimos cinco anos foram, em ordem de representatividade da receita operacional bruta no período, Eletronuclear (26,35%), Amazul (21,98%), Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo – CTMSP (12,09%) e Itaguaí Construções Navais – ICN (12,06%), com foco nos setores nuclear e de defesa, refletindo a dependência contínua de programas governamentais (peça

95, planilha “Despesas de 2020 a 2023 e ROB 2019 a 2023”, aba “ROB”), que corresponderam a 72,48% do total da receita operacional bruta da estatal.

40.O setor de torres de transmissão (chamado pela companhia de energia elétrica) também se demonstrou relevante, representando 16% da receita operacional bruta da estatal. As receitas deste setor nos últimos cinco anos estão associadas à parceria firmada em 2019 com a Neoenergia para a produção de estruturas metálicas de torres de transmissão (peça 98, p. 134).

41.O gráfico da Figura 2 apresenta a representatividade da receita operacional bruta em relação a cada mercado de atuação entre os anos de 2019 e 2023.

Figura 2 - Receita Operacional Bruta total por mercado de atuação entre os anos de 2019 e 2023.



Fonte: Elaborado pela equipe TCU a partir dos relatórios de gestão.

Perfil dos Gastos

42.O perfil de gastos da empresa é marcado por elevados gastos com pessoal, especialmente com ações orçamentárias específicas destinadas a Ativos Cíveis da União, assistência médica, benefícios e passivos atuariais.

43.O gráfico da Figura 3 consolida os valores pagos pela Nuclep durante anos de 2021 a 2023 nas categorias “Gastos com pessoal”, “Gastos com a fabricação de equipamentos pesados” e “Outros”:

Figura 3 – Perfil dos dispêndios da Nuclep entre os anos de 2021 e 2023.



Fonte: Elaborado pela equipe TCU a partir de planilha eletrônica disponibilizada pela Nuclep.

44.Os “Gastos com Pessoal” representaram 75,04%, 74,72% e 64,74% dos dispêndios totais nos anos de 2021, 2022 e 2023, respectivamente. Os Ativos Cíveis da União foram a maior parte dessa categoria, representando 59,75%, 58,57% e 50,22% dos gastos totais nos mesmos anos.

45.A categoria “Gastos com a fabricação de equipamentos pesados” inclui as despesas ordinárias para a realização da atividade fabril e os montantes pagos classificados como investimento. Já a categoria “Outros” representa a soma das demais despesas da estatal, abrangendo as contribuições a entidades nacionais sem exigência por programação específica e sentenças judiciais devidas não relacionadas a gastos com pessoais.

46.As informações disponibilizadas quanto aos gastos realizados apresentaram limitações quanto ao período e ao nível de granularidade, não sendo possível à empresa segregar os gastos incorridos em

custos e despesas devido à lacuna de informações no período entre 5/2022 e 8/2023 em função de ataque cibernético ocorrido na Nuclep (peça 96, item b - justificativas complementares).

II.4. Metodologia

47.A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria-Segecex 18/2020), que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

48.As técnicas utilizadas incluíram revisão documental, entrevistas, análise de conteúdo, visita técnica ao parque fabril da Nuclep, circularização para confronto de informações e análise quantitativa e qualitativa de dados.

49.Durante a auditoria, foram solicitadas informações a entidades como Aneel, BNDES, Petrobras, Eletronuclear, Marinha do Brasil, MME, MPO e MD, devido às suas conexões com o objeto da fiscalização.

50.O problema de auditoria enfrentado é a falta de razoabilidade de se aportar continuamente recursos do OGU, nos níveis de aporte históricos e atuais, sem uma correspondente política governamental que efetivamente aproveite tais recursos de forma eficiente. A fiscalização visa impulsionar a otimização dos dispêndios públicos associados à manutenção das atividades da Nuclep.

51.A estratégia da fiscalização focou em identificar as vantagens competitivas e estratégicas transferidas pela Nuclep à União, avaliar o ponto de equilíbrio dos aportes de recursos do OGU na empresa, analisar os riscos associados e propor soluções mitigatórias. Os contextos associados a cada questão de auditoria estão apresentados na Tabela 2, a seguir.

Tabela 2 - Questões de auditoria e contextos associados.

Questões de auditoria	Contextos associados
1 – A Nuclep transfere vantagens competitivas e/ou estratégicas à União?	Inexistência de um planejamento governamental setorial de curto, médio e longo prazo que permita a persecução da eficiência pelos gestores da Nuclep (ou mesmo, a existência de um planejamento formal, descolado da realidade).
	Enfraquecimento do Programa Nuclear Brasileiro (PNB).
	Expansão das áreas de atuação da estatal ao longo dos anos alterou seu perfil (em que pese essencialmente a estrutura da estatal seja dirigida à produção de componentes pesados para usinas nucleares).
2 – Qual o ponto de equilíbrio razoável entre receitas e despesas, considerando as vantagens e desvantagens que a Nuclep transfere à União, no atual cenário e para a próxima década?	A avaliação das vantagens efetivas transferidas à União (Questão 1).
	Histórico e níveis atuais de aportes do OGU na Nuclep (média de 9,6%, entre 2000 e 2023, da relação entre receita operacional líquida e dispêndio total anual).
	Escassez de recursos do OGU e necessidade de otimização dos gastos públicos.
3 – Quais os riscos associados aos custos transferidos pela Nuclep à União (superiores a uma expectativa de retorno razoável) em relação às correspondentes	Inexistência de um planejamento governamental setorial de curto, médio e longo prazo que permita a persecução da eficiência pelos gestores da Nuclep (ou mesmo, a existência de um planejamento formal, descolado da realidade).
	Possível inadequação do modelo de precificação e controle de custos. Elevada ociosidade de equipamentos e mão de obra.

vantagens competitivas/estratégicas transferidas pela estatal?	Riscos associados à continuidade de contratos em face de contingenciamentos orçamentários da União e histórico de pagamentos de multas contratuais elevadas.
	Necessidade de um planejamento estratégico mais focado e baseado em critérios técnicos para metas alcançáveis e objetivas.
4 – Há soluções capazes de mitigar os riscos à União associados aos contínuos aportes realizados na Nuclep?	Avaliação das vantagens efetivas transferidas à União e equilíbrio dos aportes de recursos do OGU (Questões 1 e 2).
	Análise dos riscos à União (Questão 3).

Fonte: Elaboração própria.

52. Para responder a essas questões, foi elaborada a Matriz de Planejamento (peça 95), contendo os procedimentos desenhados pela equipe de auditoria. A ideia inicial era levantar os custos apropriados em cada projeto e os correspondentes preços de venda desses projetos para aferir o potencial resultado financeiro positivo, evidenciando as correspondentes margens de contribuição, que poderiam ter sido utilizadas para uma avaliação da possibilidade de se programar uma rampa de crescimento das receitas operacionais líquidas até o ponto em que o somatório das margens de contribuição fossem equivalentes aos custos fixos da estatal.

53. Contudo, conforme mencionado no tópico I.2, houve limitação ao levantamento de informações junto à Nuclep, vez que a empresa não aloca adequadamente todos os custos incorridos e não foi capaz de fornecer informações gerenciais oportunas e confiáveis que permitissem o cálculo das margens de contribuição de cada projeto.

54. Diante da situação encontrada, a equipe de fiscalização entendeu que uma solução alternativa poderia ser construída para se avaliar, mesmo que de forma expedita, a margem de contribuição da estatal. Assim, foi solicitado aos gestores da Nuclep que apresentassem uma projeção factível, para os próximos dez anos, que considerasse uma taxa de ocupação da capacidade produtiva da Nuclep próxima a 100%, indicando a margem de contribuição de cada projeto.

55. A Nuclep então apresentou estudos baseados em orçamentos e propostas comerciais contendo projeções até 2029, que foram utilizados pela equipe de auditoria para aferir a viabilidade da estatal por meio de simulações com cenários de ocupação do parque industrial, de maneira expedita, dadas as limitações mencionadas acima.

56. Em vista da realização do painel de validação da matriz de achados, houve manifestação por escrito formulada pelo MD (peça 93) e pela Nuclep (peça 94). Os demais participantes do painel não formalizaram comentários por escrito.

57. O presente relatório já leva em consideração as informações e os esclarecimentos prestados pelos gestores a partir da apreciação da matriz de risco e das manifestações feitas em decorrência do painel de referência da matriz de achados.

58. Antes da elaboração do presente relatório, o relatório preliminar de auditoria (peça 104) foi remetido à Casa Civil (peça 115), à Marinha do Brasil (peça 114), ao MME (peça 112), ao MD (peça 113) e à Nuclep (peça 110), com a finalidade de obter os comentários dos respectivos gestores sobre as constatações e sobre as respectivas propostas de encaminhamento, conforme previsto no item 145 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, bem como em observação à Resolução TCU 315/2020 e ao Manual de Auditoria Operacional.

25. A manifestação da Casa Civil, MME, MD e Nuclep estão nas peças 127, 130, 133 e 135, respectivamente. A Marinha do Brasil não formalizou comentário ao relatório. Os ajustes em consequência dos comentários dos gestores foram inseridos ao longo do texto. Já análise integral dos comentários constam do Apêndice B.

II.5. Ativos

59. O parque industrial da Nuclep é o principal ativo da empresa, porém, nunca foi formalmente transferido da INB para a Nuclep, em que pese a referida propriedade tenha sido afetada para a atividade desempenhada pela Nuclep desde a construção do parque industrial, em 1980 – há mais de 42 anos. A regularização do domínio desse ativo vêm sendo objeto de negociações dentro do governo federal há bastante tempo, mas tem sido objeto de grande resistência por parte da INB, já que reduz sensivelmente o patrimônio desta empresa.

60. Este mesmo tema também foi objeto da Decisão 805/2001-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Adylson Motta, que incluiu em suas deliberações uma determinação para que a questão da titularidade do terreno onde está instalada a fábrica da Nuclep fosse solucionada.

61. Sinteticamente, o parque industrial da Nuclep pode ser dividido em três estruturas principais: i) um galpão principal, com capacidade de movimentação entre 50 e 600 toneladas, que vem sendo empregado na fabricação de componentes dos setores nuclear, defesa e óleo & gás; ii) um galpão secundário, com capacidade de movimentação entre 50 e 100 toneladas, que é utilizado na fabricação de torres de transmissão e iii) um terminal portuário na baía de Sepetiba, utilizado para o escoamento da produção própria e que, eventualmente, é explorado comercialmente em avenças celebradas com empresas interessadas em sua utilização.

62. Na categoria de ativos intangíveis, Nuclep é detentora exclusiva, no Brasil, das certificações ASME N, NS e NPT (peça 96, item h), que a habilitam à produção de componentes pesados para a indústria nuclear. A tabela abaixo indica o número de empresas no cenário internacional que são portadoras destas certificações:

Tabela 3 - Empresas detentoras das certificações N, NS e NPT

Certificação	Número de empresas
NA – Montagem de componentes nucleares das classes 1, 2 e 3	66
NPT – Fabricação de suportes para aplicação nuclear da classe 1, 2 e 3, sem responsabilidade pelo projeto	160
NS – Fabricação de componentes nucleares da classe 1, 2 e 3, sem responsabilidade pelo projeto	70

Fonte: Elaborada a partir de consulta realizada em 19/6/2024 ao sítio www.asme.org.

63. No que diz respeito à capacidade técnica operacional, além da transferência tecnológica realizada da Alemanha para o Brasil para a fabricação de equipamentos pesados para a indústria nuclear, a execução das seções do casco resistente dos quatro submarinos convencionais da classe Riachuelo (classe Scorpene modificada) em parceria com a França permitiu ainda a absorção de tecnologia francesa (peça 61, p.1). Por fim, assinala-se que a Nuclep tem a capacidade técnica para atuar em projetos de caldeiraria pesada, em seguimentos de energia, óleo & gás, defesa e mineração

III. ACHADO 1 - ESTRUTURA DA EMPRESA NÃO ALINHADA COM O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO BRASIL PARA OS SETORES NUCLEAR E DE DEFESA

64. Constatou-se que a estrutura atual da Nuclep se encontra potencialmente superdimensionada frente à demanda do setor nuclear prevista no Programa Nuclear Brasileiro (PNB), considerando-se as limitações expostas no tópico “II.4 Metodologia”. O cenário de insustentabilidade econômico-financeira da empresa e dependência de recursos do Tesouro Nacional reflete situações muito semelhantes às encontradas pelo Tribunal há mais de vinte anos, quando da apreciação da auditoria que resultou no Acórdão 805/2001-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Adylson Motta, sem que ao longo desse período o governo federal tenha adotado medidas capazes de mitigar as ineficiências então apontadas.

65. Em que pese a estatal tenha passado a atuar em outros setores em busca da redução de sua dependência da União, é imprescindível a atuação majoritária no setor nuclear para o alcance desse objetivo estratégico, uma vez que a receita operacional líquida por tonelada de aço processada pela estatal neste setor chega a ser dez vezes maior que a do setor de defesa e cem vezes maior que a do setor de óleo & gás.

66. A causa raiz da situação encontrada é a combinação de dois elementos: a inércia do governo federal na redefinição das dimensões e características de operação da Nuclep frente a descontinuidade do PNB, posto que há quatro décadas se mantém praticamente a mesma estrutura empresarial; e a falta de uma definição precisa dos objetivos estratégicos da União para as atividades desenvolvidas pela Nuclep a curto, médio e longo prazo.

67. Em suma, uma vez que a União é indiretamente a principal cliente da Nuclep, é necessária a formulação de um planejamento estratégico integrando as várias pastas ministeriais que possuem envolvimento direto e indireto com as atividades desenvolvidas pela estatal, visando definir precisamente os objetivos estratégicos da União que balizarão a persecução da otimização dos aportes realizados anualmente na empresa e, conseqüentemente, a adequação das dimensões e características de operação da Nuclep a esses objetivos.

68. Neste capítulo, a taxa de ocupação foi definida à maneira adotada nos estudos apresentados pela empresa (peça 92, planilha eletrônica LOA 2023 – DETALHADA, aba PREMISSAS) e se refere a relação entre o peso dos projetos em andamento e a capacidade total do processamento de aço do galpão principal da empresa. O galpão secundário não é considerado no cálculo da taxa de ocupação por trabalhar de forma independente do galpão principal e ser utilizado exclusivamente para a fabricação de torres de transmissão, sem relação direta com o propósito inicial da empresa.

Atividades desenvolvidas pela empresa

69. A soma das demandas dos setores nuclear e de defesa, previstas no PNB e no Prosub (Programa de Desenvolvimento de Submarinos), mesmo se considerados os projetos previstos para os próximos cinco anos, não alcançam 10% da capacidade operacional da empresa. Ao tempo da fiscalização, a taxa de ocupação do parque fabril da Nuclep era de 60% (peça 92), distribuídos entre os setores nuclear (2,8%), defesa (3,7%), e Óleo e gás (53,6%), calculados a partir dos dados apresentados pela empresa (peça 95, planilha "Margem de contribuição - Simulações").

70. Em sua criação, a Nuclep foi dimensionada para a produção de componentes pesados para uma usina nuclear do porte de Angra 2 por ano com o propósito de atender a um programa nuclear brasileiro que previa a criação de oito usinas nucleares, além de Angra 1. Originalmente, o objetivo estratégico do governo federal associado ao funcionamento da Nuclep era exclusivamente o fornecimento desses equipamentos ao setor nucleoeletrico nacional.

71. Nesse setor, a estatal contribuiu efetivamente com o fornecimento de equipamentos pesados para a Usina Angra 2, que começou a ser construída em 1981, mas teve o ritmo das obras desacelerado a partir de 1983, em face à crise econômica que assolava o país naquele momento (peça 103, p. 11 a 13). A construção foi paralisada em 1986 e apenas ao final de 1994 a construção de Angra 2 foi retomada, tendo sido o projeto concluído em 2000.

72. Em 2008 a estatal, forneceu geradores de vapor a Angra 1, em substituição aos originais, e, desde 2010, vem fornecendo alguns equipamentos para as futuras instalações da usina Angra 3, que teve sua construção paralisada diversas vezes ao longo de décadas (peça 103, p. 15 a 23).

73. Em face da disponibilidade de recursos ociosos (equipamentos e mão de obra), a partir do início dos anos 2000 a Nuclep passou a operar em outros setores: óleo & gás (construção dos cascos das plataformas P-51 e P-56 da Petrobras, entre 2003 e 2010); defesa (produção dos cascos de quatro submarinos convencionais e vaso de pressão do reator do protótipo do primeiro submarino brasileiro convencionalmente armado com propulsão nuclear, no âmbito do Prosub, da Marinha Brasileira, a partir de 2010); e, por último, energia (produção de torres de alta tensão, a partir de 2021). Paralelamente, a Nuclep atuou em diversos pequenos projetos, como a produção de Vigas Cantilever (Petrobras), componentes para hidroelétricas (Alstom), carcaças de exaustão para turbinas a gás (GE), autoclave (INB), torres de destilação atmosférica (Petrobras), caixa de blindagem (Ipen), entre outros (peça 103, p. 10 a 22).

74. Ocorre que a atuação da Nuclep nos setores de “Óleo & Gás”, “Mineração” e “Torres de transmissão (Energia)” não atende ao pressuposto da exploração direta de atividade econômica pelo Estado: necessária aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo (art. 173 da Constituição Federal). Nestes setores, a atuação da iniciativa privada tem se mostrado suficiente para atender as demandas existente por equipamentos pesados, inexistindo motivação que justifique a atividade empresária do Estado.

75. No entanto, em que pese a atuação da empresa nos referidos setores possa parecer incompatível com os fundamentos para o qual a estatal foi constituída, notadamente os princípios da eficiência, da razoabilidade e do interesse público amparam a atuação da Nuclep em tais setores, desde que em caráter complementar. Isso porque a empresa não deixou de operar no setor nuclear e em razão de a atuação nesses setores visar a otimização dos recursos aportados na estatal, que permanecem ociosos enquanto se aguarda uma decisão governamental sobre a reativação do setor nuclear e/ou a reestruturação da empresa.

76. Em que pese a estatal seja a única empresa em território nacional capaz de produzir equipamentos pesados para a indústria nuclear, nota-se que o valor estratégico da empresa, materializado no objetivo de projetar, desenvolver, fabricar e comercializar componentes pesados destinados a usinas nucleares e a outros projetos correlacionados, estabelecido no artigo 2º do Decreto 76.805/1975, permanece atual, se analisado sob a luz de novas disposições legais, como a do Decreto 9.600/2018, que consolidou as diretrizes da Política Nuclear Brasileira. Destaca-se, o artigo 4º deste decreto:

Art. 4º São diretrizes da Política Nuclear Brasileira:

I - a busca da autonomia tecnológica nacional;

(...)

IV - o estímulo à sustentabilidade econômica dos projetos no setor nuclear.

77. O setor de defesa, embora não tenha sido contemplado originalmente dentro do escopo das atividades desenvolvidas pela Nuclep, acabou se aproveitando da ociosidade da empresa. Segundo a Marinha do Brasil, a Nuclep também é relevante para o desenvolvimento de projetos associados a segurança nacional, como o do submarino nuclear (peça 61, p. 4):

Mormente por falta de opção, a MB tem selecionado a NUCLEP na aquisição de equipamentos com requisitos nucleares. **No caso de seleção de outro fabricante, haveria o risco de não conclusão do objeto, quando realizado por empresa nacional ou da não entrega do objeto, no caso de eventuais contratações no exterior, por não obtenção de autorização de licença de exportação por governo estrangeiro.**

Em âmbito nacional, devido aos altos níveis dos requisitos técnicos e de qualidade exigidos em projetos nucleares, e consequentes maiores custos de produção, a MB experimentou no passado dificuldades na execução da fabricação do vaso de contenção do LABGENE por empresas privadas. Antes da contratação da NUCLEP, as duas empresas nacionais responsáveis por esse objeto tiveram insucessos na sua fabricação, devido a dificuldades financeiras, que resultaram em recuperação judicial, em ambos os casos. Dessa forma, seus contratos tiveram que ser rescindidos pela Administração Pública, causando atrasos e transtornos para o Programa. Hoje, esse empreendimento é conduzido pela NUCLEP, não sendo vislumbrada outra empresa nacional capaz de executá-lo.

(...)

Portanto, nos projetos da MB, a NUCLEP é a opção incontornável para fabricação de componentes nucleares pesados (...) (grifos nossos)

78. Assim como no segmento nuclear, a atuação da Nuclep na área de defesa atende ao pressuposto de ser necessária aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo (art. 173, CF/1988), ainda que essa atuação se dê para aproveitamento a ociosidade da estatal.

Receita operacional líquida por setor de atuação

79. Um parâmetro relevante para a compreensão das características da estrutura da Nuclep é a receita operacional líquida por tonelada de aço processado pela estatal, pois serve como indicador do valor agregado da tonelada de aço processada pela empresa.

80. Os contratos em curso e projeções de contratações (em um cenário de ocupação de 100% da capacidade fabril da indústria) indicam que a receita operacional líquida para cada tonelada de aço processada no setor nuclear equivale a 10 toneladas de aço processada para o setor de defesa e a 100 toneladas de aço processada para os demais setores (peça 95, Planilha "Margem de contribuição - Simulações").

81. Durante a visita técnica realizada à Nuclep, o setor nuclear foi apontado como um setor com alta remuneração por tonelada de aço processado em razão do elevado nível de controle e especialização que se é exigido para operar este tipo de indústria. Neste segmento, também se incorre na manutenção de certificações de elevado custo e que são pouco utilizadas (peça 56, p. 194).

82. A capacidade técnica e operacional de qualquer indústria está diretamente associada ao valor que é efetivamente agregado ao seu insumo principal. Em equilíbrio com essa premissa estão os custos de produção (sejam fixos ou variáveis), os quais acompanham essa dinâmica. Logo, se a empresa é dimensionada com notável capacidade de produção e para atuar em determinado setor, que exige maior valor agregado que outros, caso sua atuação majoritária ocorra em setor de menor valor agregado, será menos eficiente e mais deficitária do que poderia ser quando comparada a outra empresa com custos de produção apropriadamente dimensionados à sua demanda.

83. Evidenciam essa conclusão os dados extraídos da previsão de receitas para o ano de 2024 e da projeção apresentada pela Nuclep para os próximos cinco anos, a partir de 2025, considerando um cenário otimista, com uma meta de alcance de 100% da taxa de ocupação do parque fabril para os dois galpões (peça 92, planilha eletrônica LOA 2023 – DETALHADA).

84. Na supracitada projeção, a empresa indicou que, em 2024, a estatal teria a maior parte de suas receitas operacionais líquidas advindas do setor nuclear (cerca de 37%, ou R\$ 47 milhões). O setor de óleo & gás representaria sua segunda maior fonte de receita operacional líquida (36%, ou R\$ 46 milhões), seguido pelo setor de defesa (21%, ou R\$ 26 milhões) e, por fim, pelo setor de energia – torres de transmissão (6%, ou R\$ 7 milhões). Essa projeção informa uma taxa de ocupação de 60% para o galpão principal e de 3% para o galpão secundário (peça 92).

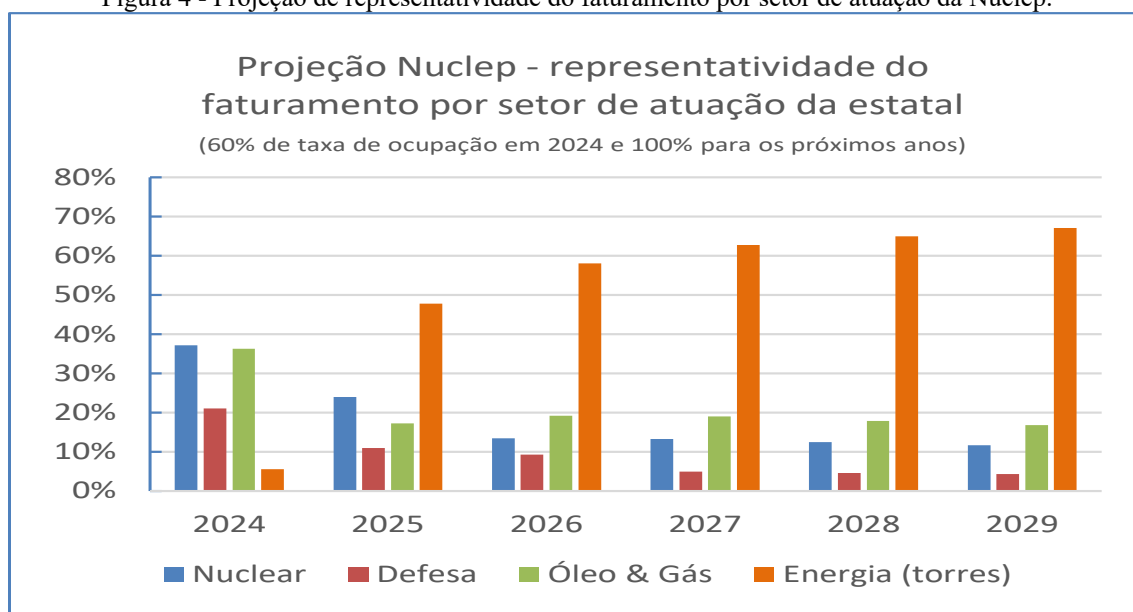
85. A estatal apresentou essa projeção estimada até 2029, quando a participação do setor de energia (torres) alcançaria 67% das receitas operacionais líquidas da estatal, ou R\$ 331 milhões de receita operacional líquida (peça 92, planilha eletrônica LOA 2023 – DETALHADA). Nesse cenário o setor de óleo & gás passaria a ocupar o segundo lugar de maior relevância, com R\$ 83 milhões de receita operacional líquida (17%), seguido pelo setor nuclear, com receita operacional líquida de R\$ 58 milhões (12%) e pelo setor de defesa, com receita operacional líquida de R\$ 21 milhões (4%), conforme Tabela 4 a seguir.

Tabela 4 - Receita Operacional Líquida prevista para 2024 (60% de ocupação) e projeção futura de 2025 a 2029 considerando a hipótese de 100% ocupação (cenário otimista).

Ano	2024		2025		2026		2027		2028		2029	
	Rec. Op. Líq. (R\$ milhões)	%	Rec. Op. Líq. (R\$ milhões)	%	Rec. Op. Líq. (R\$ milhões)	%	Rec. Op. Líq. (R\$ milhões)	%	Rec. Op. Líq. (R\$ milhões)	%	Rec. Op. Líq. (R\$ milhões)	%
Nuclear	R\$ 46,87	37%	R\$ 113,81	24%	R\$ 57,85	13%	R\$ 57,85	13%	R\$ 57,85	12%	R\$ 57,85	12%
Defesa	R\$ 26,53	21%	R\$ 51,89	11%	R\$ 39,77	9%	R\$ 21,47	5%	R\$ 21,47	5%	R\$ 21,47	4%
Óleo & Gás	R\$ 45,79	36%	R\$ 81,90	17%	R\$ 82,23	19%	R\$ 82,90	19%	R\$ 82,90	18%	R\$ 82,90	17%
Energia (torres)	R\$ 7,01	6%	R\$ 226,41	48%	R\$ 249,05	58%	R\$ 273,96	63%	R\$ 301,35	65%	R\$ 331,49	67%
TOTAL	R\$ 126,20	100%	R\$ 474,01	100%	R\$ 428,90	100%	R\$ 436,18	100%	R\$ 463,57	100%	R\$ 493,71	100%

Fonte: Elaboração própria, com base em resposta apresentada pela Nuclep (peça 92, planilha eletrônica LOA 2023 – DETALHADA).

Figura 4 - Projeção de representatividade do faturamento por setor de atuação da Nuclep.



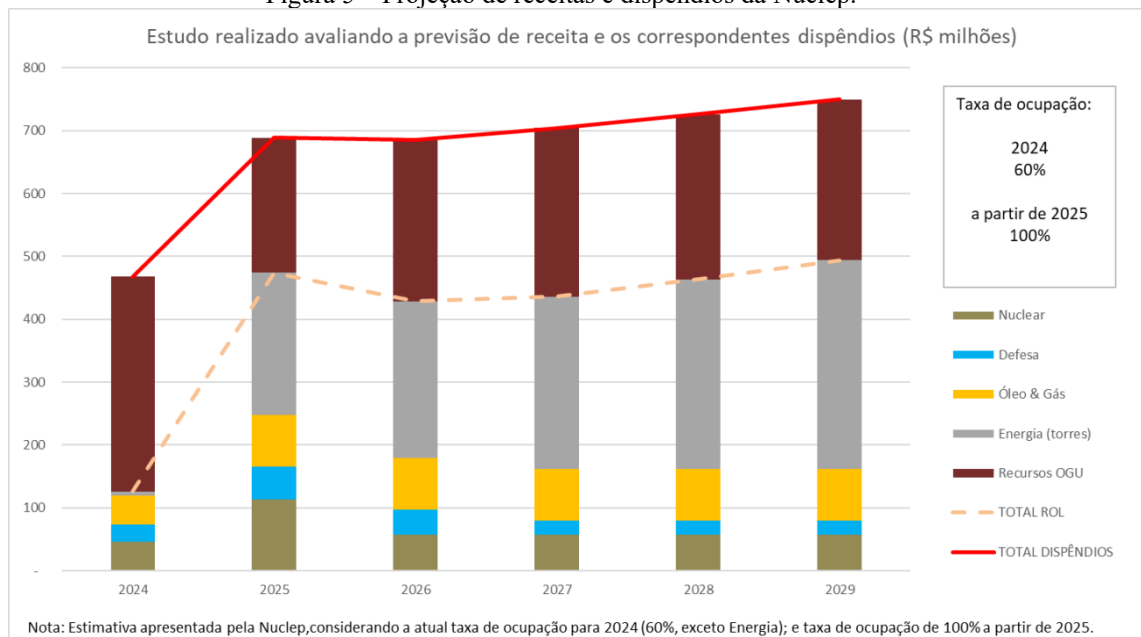
Fonte: Elaboração própria, com base em resposta apresentada pela Nuclep (peça 92, planilha eletrônica LOA 2023 – DETALHADA).

86. Em suma, os dados contidos na projeção da própria empresa, apresentados no gráfico da Figura 4, indicam que não há perspectiva real de a Nuclep ampliar significativamente sua atuação no setor nuclear e no segmento de defesa nos próximos anos. Outrossim, infere-se que, dentro dos produtos que compartilham a mesma planta de produção, o setor de óleo & gás é o que apresenta maiores oportunidades de ocupação da capacidade de processamento de aço do parque fabril para os próximos anos (em especial em razão das explorações do pré-sal, já em marcha). A projeção apresentada pela estatal indica, ainda, que as maiores possibilidades de incremento no faturamento da estatal são no setor de energia (na fabricação de torres, que é realizada no galpão secundário).

87. Ocorre que a projeção apresentada também indica que, mesmo com uma taxa de ocupação do parque fabril próxima a 100% a partir de 2025 (com o setor de óleo & gás ocupando 97% da capacidade do galpão principal), o setor de óleo & gás não teria o potencial de trazer sustentabilidade econômico-financeira à empresa. O gráfico da Figura 5 ilustra a projeção entregue pela Nuclep (peça 92, planilha eletrônica LOA 2023 – DETALHADA). Convém ressaltar que, na projeção, no período entre 2025 e 2029, a receita operacional líquida no referido setor corresponderia a cerca de 19% da receita

operacional líquida total e equivaleria a apenas 11% do total dos dispêndios da estatal, enquanto a taxa de ocupação do galpão principal alcançaria 99,6% e do galpão secundário estaria próxima a 100%.

Figura 5 – Projeção de receitas e dispêndios da Nuclep.



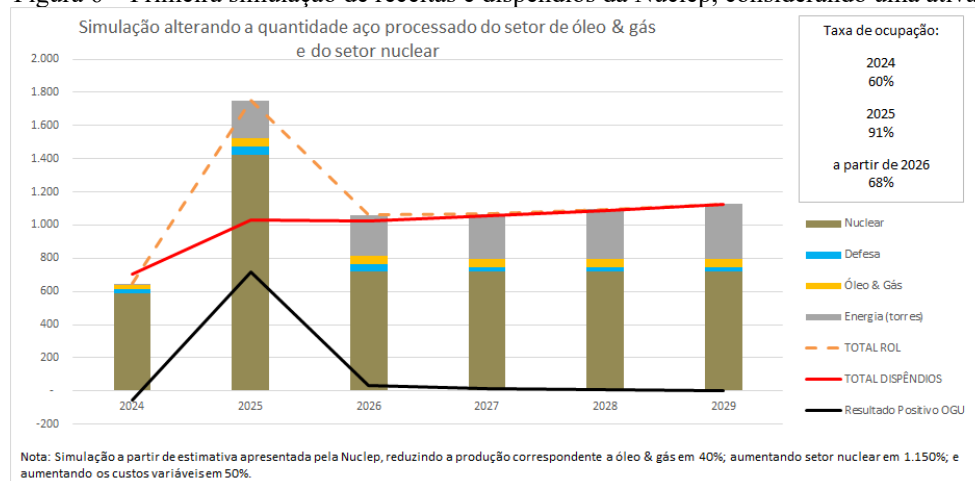
Fonte: Elaborado a partir de estimativa apresentada pela Nuclep (peça 92, planilha eletrônica LOA 2023 – DETALHADA), considerando a atual taxa de ocupação para 2024 (60%, exceto Energia) e taxa de ocupação de 100% a partir de 2025.

88. Enfim, tal projeção demonstra que não é suficiente aumentar a taxa de ocupação da indústria para que a estatal se torne mais eficiente. Há que se impulsionar um aumento da taxa de ocupação no setor para o qual a estrutura da indústria está dimensionada para atuar. A projeção apresentada pela Nuclep (peça 92) revela essa condição: mesmo a taxa de ocupação passando de 60% para 99,6% (uma condição muito improvável), haveria somente uma redução da demanda de recursos do OGU de R\$ 342 milhões para R\$ 256 milhões e as receitas operacionais líquidas passariam de 27% dos dispêndios totais para 66%.

Viabilidade econômico-financeira da Nuclep

89. Simulação realizada pela equipe de fiscalização (peça 95, planilha eletrônica “Margem de contribuição”) com base nos dados constantes nas projeções apresentadas pela Nuclep demonstra que apenas com o aumento da quantidade de aço processado no setor nuclear, de 46 para 577 toneladas ano, seria possível alcançar o equilíbrio financeiro da empresa, ainda que se reduza a quantidade processada no setor de óleo & gás de 6.911 para 4.147 toneladas ano. Neste cenário, a taxa de ocupação do galpão principal cai de 99,6% para 68,4%. O gráfico da Figura 6 sintetiza o exame realizado.

Figura 6 – Primeira simulação de receitas e dispêndios da Nuclep, considerando uma ativação do setor nuclear.

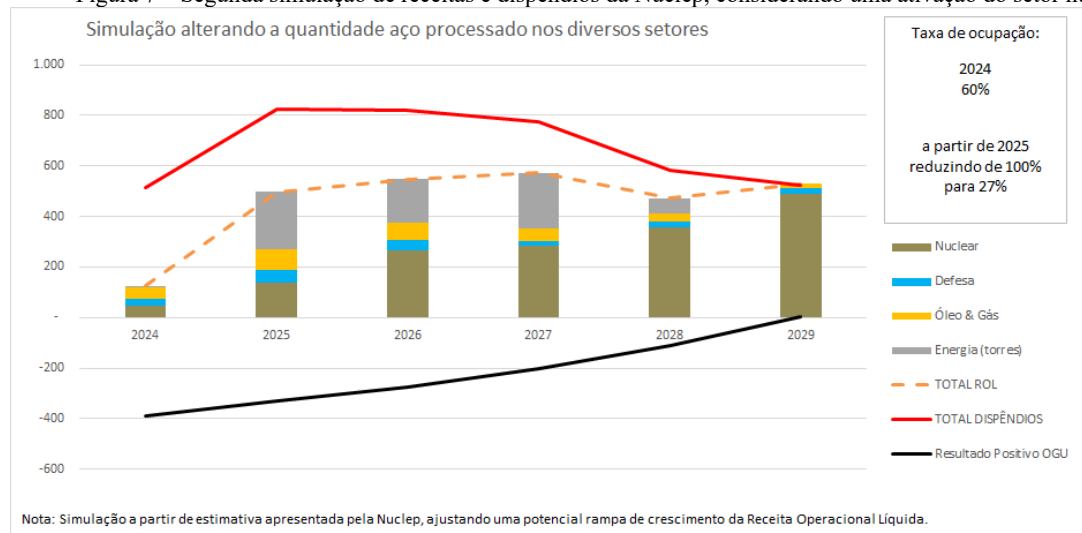


Fonte: Elaborado a partir de estimativa apresentada pela Nuclep.

90. Uma segunda simulação (peça 95, planilha eletrônica “Margem de contribuição – Nuclep”) realizada pela equipe de fiscalização, com base nos dados constantes nas projeções apresentadas pela

Nuclep, demonstra que ações visando aumentar a eficiência da estatal poderiam viabilizar uma rampa de crescimento da receita operacional líquida capaz de alcançar o equilíbrio financeiro com uma taxa de ocupação do galpão principal de apenas 27,4%, conforme se nota no gráfico da Figura 7. Nessa simulação foi, inclusive, desativada a produção de torres de energia do galpão secundário.

Figura 7 – Segunda simulação de receitas e dispêndios da Nuclep, considerando uma ativação do setor nuclear



Fonte: Elaborado a partir de estimativa apresentada pela Nuclep.

91. Cabe destacar que, com dois cenários de simulações realizadas, incluindo suas respectivas premissas, não se pretende indicar qual o melhor caminho a ser buscado pela estatal, apenas visa evidenciar, de forma expedita, as condições de viabilidade da estatal e as premissas norteadoras de uma trajetória para sua independência econômico-financeira. Nesse sentido, a simulação foi capaz de evidenciar que, desde que o foco da indústria esteja na produção majoritária de equipamentos pesados para o setor nuclear, a empresa poderia vir a se tornar economicamente sustentável.

92. Contudo, é preciso salientar também que as simulações feitas apresentam limitações, pois, mesmo sendo realizadas a partir de dados fornecidos pela Nuclep, a insuficiência de controles gerenciais de custo na estatal prejudica um exame mais preciso. Essa situação será abordada detalhadamente no Achado 2, Capítulo IV, deste relatório.

93. Em suma, os números apresentados pela Nuclep na projeção encaminhada à equipe de fiscalização e utilizados nas análises empreendidas não possuem o grau de acurácia necessário para se estabelecer de imediato parâmetros essenciais a um planejamento realista de curto, médio e longo prazo para as atividades da estatal. Consubstancia esse entendimento a receita operacional líquida apresentada na projeção encaminhada pela estatal para atividades realizadas no setor nuclear, que salta de R\$ 238 milhões por tonelada de aço processada em 2024, para R\$ 644 milhões em 2025 e, por fim, para R\$ 1.253 milhões entre de 2026 e 2029. Ou seja, trata-se de uma divergência relevante.

94. Por outro lado, mesmo que esses números apresentem em certa medida um baixo nível de acurácia, é possível afirmar que o risco associado a essa condição não altera as conclusões da equipe de fiscalização. Isso, porque, mesmo se considerando a receita operacional líquida por tonelada de aço processado de 2024, mais conservadora, o equilíbrio financeiro seria alcançado com menos do que 50% da taxa de ocupação do galpão principal com o setor nuclear e 0% de utilização do galpão secundário.

95. Enfim, em tese, há alternativas viáveis ao alcance do equilíbrio econômico-financeiro da Nuclep, desde que o governo federal adote medidas para ajustar as demandas estatais por equipamentos pesados do segmento nuclear à estrutura da empresa, ou opte por ajustar a estrutura da Nuclep às demandas atuais por equipamentos pesados no referido segmento.

96. Nesse sentido, apenas como elemento para a indagação da racionalidade do gasto público que atualmente ocorre é pertinente destacar que: (i) em 2023, a Nuclep demandou recursos na ordem de R\$ 448 milhões do OGU; e (ii) na segunda simulação realizada pela equipe de fiscalização, considerando uma receita de R\$ 238 milhões por tonelada de aço processado no setor nuclear, a receita operacional líquida no segmento nuclear previsto no ponto em que se alcança o equilíbrio financeiro (no exercício de 2029) é de R\$ 484 milhões.

97. Ou seja, em tese, há cenários em que seria economicamente mais vantajoso para o governo federal aportar recursos na Eletronuclear para contratar a produção de equipamentos da Nuclep (como forma de alcançar o equilíbrio econômico-financeiro da estatal) do que aportar os recursos diretamente na empresa para o custeio da estatal. Isso, porque, ao contratar a produção dos equipamentos, o governo brasileiro recebe um correspondente ativo econômico (os equipamentos que são produzidos e entregues pela estatal) e, ao aportar os recursos diretamente na estatal para seu custeio, o governo brasileiro não há nenhuma contraprestação direta, apenas se mantém a empresa em disponibilidade a um custo elevado para a população.

98. Ocorre que essa decisão também não é simples, pois, ao optar pela ativação do setor nuclear, o estado brasileiro assume outros custos relacionados aos investimentos necessários nesse setor, como os relacionados a mão de obra e à aquisição de equipamentos que não serão fornecidos pela Nuclep na implantação de novas usinas. Por esse motivo, é essencial que os agentes que atuam na articulação política do governo federal participem dessa decisão, a qual possui um caráter estratégico e exige um compromisso orçamentário.

Desproporcionalidade entre os recursos empregados e os resultados obtidos

99. A análise empreendida demonstra que pode não haver razoabilidade em se manter uma empresa com as características da Nuclep, com um custo fixo elevado em face das características da atividade para a qual foi criada, operando no segmento nuclear com níveis de produção tão reduzidos. Fato que precisa ser estudado de forma aprofundada pelos agentes responsáveis.

100. Em suma, o que justificaria a manutenção dos elevados custos fixos da estatal é a sua atuação no segmento nuclear. Ocorre que há mais de duas décadas esse setor deixou de ser considerado prioritário nas decisões políticas e nos programas governamentais (vide cenário apresentado no relatório que subsidiou o Acórdão 805/2001-TCU-Plenário). A estatal vem sendo conduzida ao longo dos anos sem uma programação apropriada e isso resultou em aportes que totalizam R\$ 14 bilhões desde o ano 2000 até o ano de 2023 (em valores atualizados até abril de 2024).

101. Não se trata de uma crítica ao valor da Nuclep à União. Em que pese a empresa esteja há bastante tempo subutilizada, a estatal desenvolve atividades que são de interesse do estado brasileiro, tanto no setor nuclear como no setor de defesa, bem como possui certificações que garantem a manutenção de sua capacidade operacional.

102. São atividades/serviços que exigem elevado nível de controle de qualidade, bem como conhecimentos técnicos específicos, os quais usualmente não estão no mercado à disposição para quando o governo federal tiver interesse de contratá-los.

103. Deve-se compreender que, hipoteticamente, se houver uma decisão no sentido de encerrar essa atividade, uma eventual reversão dessa decisão (com o objetivo de impulsionar a criação de nova indústria estatal nesse setor) pode exigir vários anos para se concretizar, além de consumir elevada soma de recursos públicos. Nesse sentido, embora haja certa defasagem e desatualização tecnológica em alguns dos equipamentos da Nuclep (peça 56, p. 200), é essencial se reconhecer que a estatal atualmente está apta a cumprir seu papel e representa um valor estratégico para o estado brasileiro.

104. O maior problema, no entanto, reside na histórica e diminuta taxa de ocupação da indústria no segmento nuclear, bem como na ausência de perspectivas de crescimento para este setor. Ou seja, a análise das vantagens que a Nuclep transfere à União forçosamente é migrada para o exame do custo-benefício da manutenção da estatal.

105. É imperioso se prospectar sobre a destinação potencial da Nuclep após a entrega dos componentes de Angra 3 e a conclusão do Prosub (Programa de Desenvolvimento de Submarinos). Isso, porque não há sentido econômico em se manter uma estrutura como a da Nuclep para a produção de componentes dos setores de óleo & gás e energia (torres), em que as receitas líquidas operacionais por tonelada de aço processado são bem inferiores às potencialmente aferidas no setor de defesa e no segmento nuclear. Além do mais, tais segmentos não se inserem nos ditames constitucionais para atuação do Estado na esfera econômica (art. 173 da Constituição)

106. Nesse sentido, as atividades atualmente desenvolvidas pela empresa possivelmente exigem uma estrutura muito menor e mais eficiente do que a atualmente existente, já que, conforme a projeção apresentada pela estatal, em 2024 a taxa de ocupação do galpão principal nos segmentos nuclear e de defesa seriam de 2,8% e 3,7%, respectivamente; e em 2025 (pico de demanda apresentado) esses percentuais corresponderiam a 2,5% e 5,5%, respectivamente.

107. Enfim, não há proporcionalidade entre os recursos empregados e os resultados efetivamente obtidos, do ponto de vista econômico, vez que têm sido necessários repasses da ordem de R\$ 450 milhões para a manutenção de uma estrutura destinada a fabricação de equipamentos pesados para usinas nucleares, ao passo que um percentual inferior a 3 % da taxa de ocupação do galpão principal é utilizado para esta finalidade. Outrossim, sem a otimização das políticas públicas no segmento nuclear, não há, sequer, como se assegurar que nos próximos anos haverá até mesmo essa diminuta taxa de ocupação em projetos nos segmentos nuclear e de defesa (em tese, os únicos que justificam a existência e a manutenção da estatal).

Tamanho do mercado no segmento nuclear versus resultados estratégicos

108. Mesmo que se faça uma avaliação mais estratégica dos resultados advindos das operações no setor nuclear realizadas pela Nuclep ao longo dos anos, o pequeno volume de serviços realizados nesse segmento sugere que uma estrutura menor e mais eficiente potencialmente alcançaria os mesmos resultados estratégicos.

109. Não é possível se dissociar os potenciais resultados estratégicos do tamanho do mercado nacional no segmento nuclear. Ou seja, há um paralelismo entre o tamanho do mercado e a potencialidade dos resultados estratégicos advindos da atuação da Nuclep. Enfim, não se pode analisar o tema sob a ótica de resultados potenciais, afastados de uma visão mais realista do que efetivamente a Nuclep é capaz de ofertar ao Estado brasileiro.

110. Em síntese, caso houvesse uma gestão que fortalecesse o segmento nuclear, a estatal poderia efetivamente transferir muito mais vantagens à União, dentre as quais quatro se destacariam, em potencial: (i) o desenvolvimento de tecnologia nacional no segmento nuclear; (ii) a competitividade de uma indústria nacional no segmento de componentes pesados para o setor nuclear; (iii) a possibilidade de suprir demandas internas no setor de caldeiraria pesada nuclear sem impactos significativos na balança comercial brasileira; e (iv) a capacidade de atuar tempestivamente em caso de manutenções emergenciais nas usinas nucleares do país.

111. Ocorre que, dessas vantagens, duas exigem um mercado forte, fomentado pelo governo federal: tanto o desenvolvimento de tecnologia nacional nesse segmento, quanto a possibilidade de suprir demandas internas no setor de caldeiraria pesada nuclear sem impactos significativos na balança comercial brasileira estão diretamente relacionados a uma política governamental que demande esse segmento de forma efetiva e bem planejada. Ou seja, são vantagens que atualmente não existem, uma vez que, diante da descontinuidade do PNB, notadamente no que diz respeito a implantação de novas usinas nucleares, a Nuclep vem sendo minimamente utilizada ao longo dos anos no seguimento nuclear, conforme destacado na sub-seção “Desproporcionalidade entre os recursos empregados e os resultados obtidos”.

112. No que diz respeito à competitividade da indústria nacional no segmento de componentes pesados para o setor nuclear, eventual vantagem que poderia ser obtida exigiria tempo e aportes do governo federal na empresa, porque, em que pese a empresa detenha capacidade operacional para operação no segmento nuclear, atualmente há defasagem tecnológica no parque fabril (peça 56, p. 200): situação que advém da baixa taxa de ocupação da estatal ao longo dos anos, o que inviabilizou a manutenção da atualização do seu parque fabril.

113. Por fim, com relação à capacidade de a Nuclep atuar tempestivamente em caso de manutenções emergenciais (peça 90, p. 1 e 2), eventual vantagem associada a tal disponibilidade depende da natureza e da extensão da manutenção requerida. Em que pese, eventualmente, a empresa seja demandada a realizar pequenos serviços de manutenção (o que por si só já representa uma vantagem para o governo brasileiro, considerando o prejuízo decorrente da paralisação temporária de uma usina nucleoeletrônica), em casos emergenciais mais significativos (como ocorreu no acidente nuclear de Fukushima), é provável que seria necessária a contratação de empresas internacionais, uma vez que no mercado nuclear brasileiro não há demandas que justifiquem a criação e a manutenção de equipes especializadas na prestação desse tipo de serviço (o que implica na existência de pessoal especializado treinado à disposição, bem como de equipamentos apropriados e estratégias de ação para a realização de atividades dessa natureza).

Riscos à União associados às atividades da Nuclep

114. Na fase de planejamento da fiscalização foram levantados nove riscos (peça 95, planilha “Matriz de Valoração (Q3 e Q4)”) associados aos custos transferidos pela Nuclep à União, cujos resultados dos exames realizados são apresentados a seguir, de forma resumida:

114.1. Risco de a União eventualmente subsidiar indiretamente projetos executados pela estatal:

Esse risco foi considerado **baixo**, já que os procedimentos de auditoria realizados indicam que a Nuclep geralmente participa de licitações e/ou cotações, competindo com outras empresas, o que demonstra que os preços praticados pela estatal provavelmente correspondem aos preços praticados no mercado. Assim, mesmo que determinado projeto possa não resultar em lucro para a empresa (principalmente em face de sua estrutura ser dimensionada para projetos do segmento nuclear), a utilização da mão de obra e dos equipamentos ociosos não tem o condão de caracterizar um subsídio indireto. Pelo contrário, as receitas operacionais líquidas geradas na execução desses projetos reduz o montante dos recursos que a União deve aportar na estatal, favorecendo, em última análise, o erário público.

114.2. Risco de os custos considerados para o desenvolvimento dos submarinos (Prosub) e para a produção dos componentes pesados de Angra 3 serem subavaliados:

Esse risco é considerado **elevado**, haja vista que há falhas encontradas nos sistemas informatizados de controle e apropriação de custos, questão abordada de forma mais detalhada no Capítulo IV.

114.3. Risco de aumento/manutenção da ociosidade dos equipamentos e da mão de obra da Nuclep nos próximos anos:

Esse risco é considerado **elevado**, uma vez que a estatal é dependente dos recursos do OGU e dos atuais programas de governo que envolvem os segmentos de defesa e nuclear. Outrossim, a adequação do gasto público na estatal não é objeto de uma revisão técnica específica desde sua criação, o que eventualmente só ocorrerá caso o governo federal redefina as dimensões e as características de operação da Nuclep com base em uma definição mais precisa dos objetivos estratégicos da União para as atividades desenvolvidas pela empresa a curto, médio e longo prazo.

114.4. Risco de deterioração da qualificação técnica dos empregados da estatal:

Trata-se de risco **elevado**, considerando a baixa taxa de ocupação da estatal no setor nuclear ao longo dos anos, consequentemente pode ocorrer desatualização com relação às novas técnicas e equipamentos que atualmente são utilizados pelos seus concorrentes, bem como a inexistência de tais equipamentos afasta o corpo técnico da empresa do estado da arte nesses campos de atuação.

114.5. Risco de sucateamento do parque fabril da estatal:

O risco é considerado **elevado**, considerando a baixa taxa de ocupação da estatal no setor nuclear ao longo dos anos, não se justificando a modernização ampla dos equipamentos instalados ao tempo da criação da empresa. Além disso a utilização de alguns dos equipamentos é vinculada a projetos específicos, permanecendo sem uso durante a maior parte do tempo, já que o Programa Nuclear Brasileiro não avançou conforme o planejamento realizado ao tempo da criação da estatal.

114.6. Risco de a União ter que impulsionar, sem o devido planejamento, a liquidação da empresa em face de ausência de faturamento ou mesmo de inexistência de projetos nos segmentos de defesa e nuclear, únicos segmentos que justificam a continuidade da empresa:

É um risco classificado como **médio**, considerando que o PNB não prevê novas usinas além de Angra 3 (peça 70) e tampouco o Prosub prevê quantidades relevantes de novos projetos, considerando que os cascos dos quatro submarinos convencionais previstos no Prosub já foram entregues e a atuação da empresa está orientada ao fornecimento de equipamentos pesados para o submarino nuclear (Peça 61). Nada obstante, o estado brasileiro já realiza aportes anuais capazes de cobrir mais de 70% dos dispêndios anuais da estatal, razão pela qual, mesmo que tal situação se configure, não haverá grandes alterações em relação ao atual cenário. Nesse sentido, uma liquidação da estatal amparada nesses motivos não seria algo que obrigatoriamente seria realizado sem o devido planejamento. Nada obstante, o atual cenário já indica a necessidade de se impulsionar ações para melhorar a qualidade do gasto público na estatal.

114.7. Risco de incremento de prejuízos em face do descumprimento de contratos em consequência de contingenciamentos orçamentários da União:

Trata-se de risco **elevado**, considerando o estado atual das contas públicas (as quais vêm apresentando déficits consecutivos). Há, portanto, perspectiva de futuros contingenciamentos para os próximos anos, o que pode impactar diretamente as atividades desenvolvidas pela Nuclep.

114.8. Risco de prejuízos causados em face da manutenção de uma estrutura de elevados custos, desalinhada dos atuais objetivos estratégicos do governo federal nos segmentos de defesa e nuclear;

O risco é considerado **elevado**, já que desde a criação da Nuclep, mesmo frente a descontinuidade do PNB, há quatro décadas a estrutura empresarial da estatal se mantém praticamente igual. Há uma inércia do governo federal na redefinição das dimensões e características de operação da Nuclep. Logo, há risco de incremento dos prejuízos assumidos pela União, caso não seja impulsionada uma definição precisa dos objetivos estratégicos para as atividades desenvolvidas pela Nuclep a curto, médio e longo prazo.

114.9. Risco de estabelecimento de planejamentos estratégicos inapropriados, baseados em sistemas de informações pouco confiáveis e desalinhados do objetivo de perseguir a sustentabilidade econômico-financeira da estatal.

O risco é considerado **elevado**, uma vez que há falhas encontradas nos sistemas informatizados de controle e de apropriação de custos, questão abordada de forma mais detalhada no Capítulo IV.

115. Em suma, verifica-se que todos os riscos estão associados, direta ou indiretamente, à inexistência de um planejamento estratégico que otimize os recursos aportados anualmente na estatal. A falta de uma definição precisa dos objetivos estratégicos da União para as atividades desenvolvidas pela Nuclep a curto, médio e longo prazo também contribui para que essa situação se perpetue.

116. Como já enfatizado no presente relatório, a viabilidade econômico-financeira da estatal exige a retomada e a manutenção da produção no segmento nuclear, cujo único cliente da empresa é, em última análise, o governo federal. Enfim, é imprescindível uma decisão política acerca da reativação do setor nuclear (o que resulta em diversos outros custos, como os relacionados a mão de obra e a aquisição de equipamentos que não serão fornecidos pela Nuclep na implantação de novas usinas) e/ou acerca do redimensionamento das características de operação da Nuclep frente a descontinuidade do PNB.

Falha de gestão constatada nas últimas quatro décadas

117. Ao longo dos anos os órgãos e entidades governamentais federais deixaram de atuar tempestivamente no que diz respeito a redefinição das dimensões e características de operação da Nuclep frente à descontinuidade do PNB.

118. Trata-se de uma inércia estatal de grande envergadura que pode decorrer de uma interpretação inapropriada do conceito de “atividade econômica necessária aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo” (art. 173, da Constituição Federal-CF).

119. Tal conceito não afasta os demais princípios (art. 37, caput, da CF; art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999; e art. 6º do Decreto-Lei 200/1967; dentre outros), critérios de atuação (art. 2º, parágrafo único, da Lei 9.784/1999; demais artigos do Decreto-Lei 200/1967; art. 4º do Decreto 9.600/2018; art. 27, § 1º, II, da Lei 13.303/2016, dentre outros) e comandos de caráter geral previstos no ordenamento jurídico pátrio, os quais primam pela eficiência, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade dos gastos públicos.

120. Deixou-se de questionar a razoabilidade e a qualidade do dispêndio realizado no âmbito da Nuclep, provavelmente por se tratar de um dispêndio associado a uma atividade econômica, em tese, que atende a “imperativos de segurança nacional” ou a “relevante interesse coletivo”.

121. Ocorre que mesmo em atividades econômicas desenvolvidas pelo estado que possuam essa natureza tal questionamento deve ser constantemente realizado. É esse questionamento que legitima o dispêndio. Não há primazia da referida atividade em relação aos princípios e comandos que regem a gestão dos gastos públicos: todos devem ser devidamente justificados; apoiados em planejamento e nas ações governamentais previstas nas leis orçamentárias anuais (LOA) e nos planos plurianuais (PPA) de investimento (devidamente coordenadas e controladas pelas pastas ministeriais competentes).

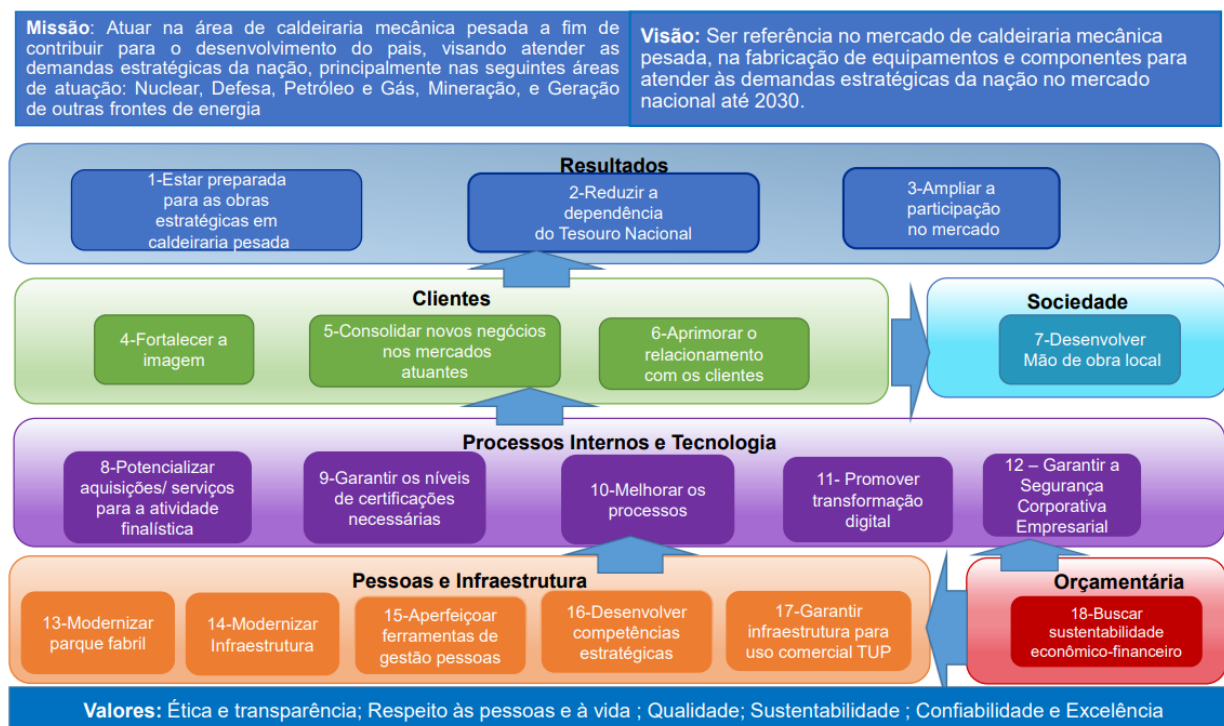
122. Enfim, essa inércia do governo federal na redefinição das dimensões e características de operação da Nuclep frente à descontinuidade do PNB, em que pese não devesse ter ocorrido, acabou resultando em um grande prejuízo à União. Não é possível individualizar a conduta e responsabilizar nenhum agente público nesse caso. A Nuclep esteve vinculada a mais de uma pasta ministerial desde sua criação e nenhuma delas, assim como nenhum dos governos brasileiros dos últimos quarenta anos, enfrentou o problema sob a ótica da racionalidade do gasto público.

Ações da Nuclep para redução da sua dependência do Tesouro

123. Em atenção aos Acórdãos 937/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Vital do Rego, e 89/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas, o governo federal, por meio do Decreto 10.690/2021, regulamentou o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes. Em síntese, foram estabelecidas regras, prazos e procedimentos operacionais para permitir uma transição transparente e eficiente das empresas estatais federais entre as condições de dependência e independência do Tesouro Nacional.

124. Desde o ano de 2019, a Nuclep estabeleceu em seu Planejamento Estratégico PE 2020-2024 (peça 98, p. 145-150) objetivos estratégicos visando “Reduzir a dependência do Tesouro” e “Buscar sustentabilidade econômico-financeira”, sendo mantidos a cada atualização do planejamento estratégico até o presente ano (peça 98 e peça 96, itens f e g).

Figura 8 - Mapa estratégico 2024-2028



Fonte: (peça 96, itens f e g).

125. Nesse período, a Nuclep relata ter concentrado seus esforços em diversas frentes para reduzir sua dependência do Tesouro Nacional, com destaque para o aumento do volume de vendas e o incremento das receitas (peça 96, itens f e g).

126. No intuito de alcançar o objetivo “Buscar sustentabilidade econômico-financeira” foram adotadas ações no sentido de aumentar os recursos disponibilizados para aquisição de insumos e o aumento do faturamento da empresa (peça 96, itens f e g). Tais ações guardam estreita relação, uma vez que a maior disponibilidade de recursos para a aquisição de insumos possibilita à estatal, dentro de um período orçamentário, um aumento no valor global dos projetos que poderá contratar com clientes para o fornecimento de equipamentos e, conseqüentemente, obter uma ampliação de receitas.

127. Para atender o objetivo “Reduzir a dependência do Tesouro”, além das ações citadas no parágrafo anterior, a Nuclep destaca que também tem atuado no sentido consolidar a participação nos segmentos em que atua (peça 96, itens f e g).

128. Anualmente, a Diretoria Executiva da Nuclep apresenta os resultados das ações empreendidas nesse sentido, vide Relatórios de Gestão de 2019 a 2023 (peça 98). Além disso, em atenção ao art. 23, §§2º e 3º da Lei 13.303/2016 c/c o art. 37, §§3º e 4º do Decreto 8.495/2016, o Conselho de Administração da Nuclep, sob pena de responsabilização de seus membros, avalia o atendimento das metas e resultados objetivos pela empresa na execução do seu plano de negócios e de sua estratégia de longo prazo (peça 100).

129. A Nuclep tem utilizado como indicador de sua dependência do OGU a razão entre a diferença dos recursos do Tesouro Nacional (a) e as receitas próprias (b) e os recursos do Tesouro Nacional (indicador de dependência = $(a-b)/a$), apresentando um resultado de 97,71%, 87,93%, 87,11%, 91,49%, para os anos de 2020, 2021, 2022 e 2023, respectivamente.

130. As informações da estatal não destoam das informações levantadas pela equipe de auditoria e apresentadas na Tabela 1 deste relatório, quando se compara com a relação entre a receita operacional líquida e os dispêndios da estatal, de 0,9 %, para os anos de 2019 e 2020, de 9,7 %, para os anos de 2021 a 2022 e de 8,4% para o ano de 2023. Destaca-se um aumento da receita operacional líquida nos anos de 2021 a 2022, conforme a Tabela 1, confirmando a atuação da empresa no sentido aumentar seu faturamento.

131. Contudo, seja pela perspectiva do indicador utilizado pela Nuclep, ou pela relação entre a receita operacional líquida e os dispêndios da estatal, verifica-se que a estatal permanece com forte perfil de dependência do OGU.

132. Nesse sentido, nota-se que as ações da Nuclep não têm se mostrado suficientes na busca pela sustentabilidade econômico-financeira da empresa. O cenário de dependência encontrado atualmente reflete situações muito semelhantes às encontradas pelo Tribunal há mais de vinte anos, quando da apreciação da auditoria que resultou no Acórdão 805/2001-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Adylson Motta.

133. Portanto, em que pesem as atribuições previstas à Diretoria e ao Conselho de Administração nas Leis 6.404/1976 e 13.303/2016, dada a inalteração do cenário de dependência ao longo de décadas sem perspectivas concretas de melhoria, entende-se que mudanças efetivas da situação encontrada dependem de instâncias que vão além da própria Companhia, o que justifica a proposição de medidas a serem adotadas por outros órgãos de governo federal, conforme será exposto nos tópicos seguintes, sem prejuízo de que também sejam endereçadas propostas aos administradores e ao Conselho de Administração da Nuclep.

Responsabilidade por agir, além da Nuclep

134. A inteligência dos arts. 8º, 11, 15, 25 e 26 do Decreto-Lei 200/1967 indica a hierarquia e os procedimentos de controle quando da execução dos planos e programas de governo. Em face de a Nuclep ser uma empresa pública, cuja gestão não é de competência direta da pasta ministerial a que está vinculada (descentralização administrativa), os controles realizados são restritos a assegurar: (i) a realização de objetivos fixados nos atos constitutivos da entidade; (ii) a harmonia da gestão da entidade com a política e a programação do governo no setor em que ela atua; (iii) a eficiência administrativa; e (iv) a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

135. Enfim, como se trata de empresa pública cujo principal cliente é, em última análise, o próprio governo federal, sem que haja uma política e uma programação do governo para investimentos no segmento, a atuação da pasta ministerial responsável é muito limitada.

136. Os programas de investimento plurianuais são elaborados por meio dos órgãos de planejamento, sob a orientação e coordenação superiores do Presidente da República (art. 15, *caput*, do Decreto-Lei 200/1967); competindo a cada ministro de estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente a seu ministério; assim como, competite ao Ministro de Estado responsável pela consolidação do orçamento auxiliar o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais, bem como na elaboração da programação geral do governo (art. 15, §1º, do Decreto-Lei 200/1967).

137. Em última análise compete ao próprio Presidente da República a definição da parcela do orçamento que será destinada ao segmento nuclear e essa destinação de recursos somente pode ser efetuada por meio de projetos de investimento, os quais devem constar no PPA.

138. Ocorre que compete à Casa Civil da Presidência da República assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições (Lei 14.600/2023 e Decreto 11.329/2023), especialmente: (i) na coordenação e na integração das ações governamentais; (ii) na coordenação e no acompanhamento das atividades dos Ministérios e da formulação de projetos e políticas públicas; (iii) na implementação de políticas e de ações destinadas à ampliação da infraestrutura pública e das oportunidades de investimento e de emprego; e (iv) na coordenação, articulação e fomento de políticas públicas necessárias à retomada e à execução de obras de implantação dos empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos.

139. Logo, considerando as atribuições da Casa Civil, compete à referida pasta ministerial a coordenação das ações que devem ser impulsionadas para a solução do problema identificado, quais sejam: (i) a definição precisa dos objetivos estratégicos da União para as atividades desenvolvidas pela Nuclep a curto, médio e longo prazo; e (ii) a formulação de um planejamento estratégico integrado (envolvendo as várias pastas ministeriais que possuem envolvimento direto e indireto com as atividades desenvolvidas pela estatal), visando definir precisamente os objetivos estratégicos da União que balizarão a persecução da otimização dos aportes realizados anualmente na estatal e, eventualmente, a adequação das dimensões e características de operação da Nuclep a esses objetivos.

Proposta de encaminhamento do achado

140. Em suma, diante de todo o exposto, há algumas alternativas ao governo federal para mudança efetiva do cenário de dependência da Nuclep ao longo dos próximos anos, dentre as quais se destacam duas: (i) ativar projetos no segmento nuclear vinculando a contratação da Nuclep para a execução desses projetos, bem como assegurar a manutenção de tais projetos ao longo dos anos; e/ou (ii) redefinir a dimensão e as características de operação da Nuclep para assegurar que se mantenha uma

relação apropriada entre as receitas operacionais líquidas e dispêndios totais.

141. Caso não haja compromisso efetivo do Estado de redução da dependência da Nuclep dos recursos do Tesouro Nacional, a empresa seguirá a tendência natural de ser indicada ao Programa Nacional de Desestatização (Lei 9.491/1987), como já o foi em duas outras oportunidades (em 1994, mediante Decreto 1.073/1994 e em 2020, mediante Decreto 10.322/2020), uma vez que suas atividades mais frequentes estão relacionadas à execução de estacas metálicas para o segmento de Óleo & Gás e à produção de torres de transmissão para o segmento de Energia Elétrica, as quais sequer atendem aos preceitos do art. 173 da Constituição Federal de 1988 para a atuação do Estado na economia, conforme exposto neste relatório. Além disso, sua atuação em projetos da área nuclear e de defesa (que em tese atenderiam ao art. 173 da CF/1988) tem sido cada vez mais restrita, dada a descontinuidade do Programa Nuclear Brasileiro.

142. Diante do exposto, **propõe-se determinar ao MME** que, no prazo de 180 dias, apresente a definição motivada acerca da manutenção da atual estrutura da Nuclep ou da reestruturação da estatal, com o auxílio das demais pastas ministeriais envolvidas, apresentando os estudos que ampararam a referida decisão, abrangendo metas, diretrizes, planos de ação, programação de redução da dependência da estatal do OGU, se for o caso, dentre outros elementos associados à estratégia que venha a ser adotada, para que possa subsidiar análise superior quanto à manutenção da atual estrutura da Nuclep, ou a reestruturação da estatal, com vistas a compatibilizar seus custos fixos e sua capacidade instalada à efetiva demanda por equipamentos pesados destinados ao setor nuclear, cujo único cliente é o próprio governo federal.

143. À Casa Civil da Presidência da República, na condição de órgão responsável por assistir o Presidente da República, que, no prazo de 180 dias, exerça a competência institucional prevista no art. 3º da Lei 14.600/2023, atuando de forma paralela e integrada com o MME e demais pastas ministeriais pertinentes, para o cumprimento do comando dirigido ao MME contido no item anterior; analisando tempestivamente, no mérito, a documentação produzida pelo MME que implique decisões de competência do Presidente da República; coordenando as ações relacionadas ao tema das pastas ministeriais envolvidas; se assegurando que as decisões e as impulsões processuais sejam tempestivas e condizentes com o prazo concedido; e, ao final, garantindo que, no prazo estabelecido, haja uma definição motivada acerca da manutenção da atual estrutura da Nuclep ou da reestruturação da estatal com vistas a compatibilizar seus custos fixos e sua capacidade instalada a efetiva demanda por equipamentos pesados destinados ao setor nuclear, cujo único cliente é o próprio governo federal.

144. Por fim, reitera-se destaque no sentido de informar que este relatório não desconsidera o valor estratégico da Nuclep à União e tampouco subestima a capacidade técnica, operacional e profissional da empresa. Tão somente são efetuados apontamentos acerca da ineficiência operacional da estatal, que tem o potencial de alcançar o equilíbrio econômico-financeiro a depender das decisões de natureza política que sobrevenham acerca do desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro.

145. Nesse sentido, apenas como elemento para a indagação da racionalidade do gasto público que atualmente ocorre é pertinente destacar que: (i) em 2023, a Nuclep demandou recursos na ordem de R\$ 448 milhões do OGU; e (ii) na segunda simulação realizada pela equipe de fiscalização (já ajustada para uma receita de R\$ 238 milhões por tonelada de aço processado no setor nuclear), a receita operacional líquida no segmento nuclear previsto no ponto em que se alcança o equilíbrio financeiro (no exercício de 2029) é de R\$ 484 milhões.

146. Ou seja, em tese, seria economicamente mais vantajoso para o governo federal aportar recursos na Eletronuclear para contratar a produção de equipamentos da Nuclep (como forma de alcançar o equilíbrio econômico-financeiro da estatal) do que aportar os recursos diretamente na empresa para o custeio da estatal. Isso, porque, ao contratar a produção dos equipamentos, o governo brasileiro recebe um correspondente ativo econômico (os equipamentos que são produzidos e entregues pela estatal) e, ao aportar os recursos diretamente na estatal para seu custeio, o governo brasileiro não recebe nenhuma contraprestação direta, apenas se mantém a empresa em disponibilidade a um custo elevado para a população.

147. Ocorre que essa decisão também não é simples, pois, ao optar pela ativação do setor nuclear, o estado brasileiro assume outros custos relacionados aos investimentos necessários nesse setor, como os relacionados a mão de obra e à aquisição de equipamentos que não serão fornecidos pela Nuclep na implantação de novas usinas. Por esse motivo, é essencial que os agentes que atuam na articulação

política do governo federal participem dessa decisão, a qual possui um caráter estratégico e exige um compromisso orçamentário.

148. Desta forma, considerando o art. 23, §§2º e 3º da Lei 13.303/2016 c/c o art. 37, §§3º e 4º do Decreto 8.495/2016, bem como o art. 142 da Lei 6.404/1976, **propõe-se determinar à Nuclep** que, no prazo de sessenta dias contados a partir da definição acerca da manutenção da atual estrutura da Nuclep ou da reestruturação da estatal, estabeleça um plano de ação para viabilizar a implantação das diretrizes estabelecidas pelo MME, encaminhando ao TCU, no mesmo prazo, o referido plano de ação aprovado. Esclarece-se que esta proposta se refere à entrega de um plano de ação, e não as ações em si, que certamente demandarão prazos mais extensos. Nos termos definidos no Manual de Auditoria Operacional do TCU, o mencionado plano de ação é um documento apresentado pelo gestor ao TCU em prazo acordado, que detalha as ações que serão tomadas para atender as deliberações propostas no sentido de corrigir os problemas identificados durante a auditoria. Envolve, basicamente, um cronograma em que são definidos responsáveis, atividades e prazos para a implementação das deliberações. Esse instrumento norteia o processo de monitoramento e tende a aumentar a sua efetividade.

149. Por fim, considerando a seriedade da situação encontrada e a necessidade de alertar os diversos agentes envolvidos, propõe-se dar conhecimento à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Ministério da Fazenda, ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI), ao Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB), ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados (CME) e à Comissão de Infraestrutura do Senado Federal (CI) que:

- a) a estrutura da Nuclep encontra-se superdimensionada frente à demanda do setor nuclear prevista para o Programa Nuclear Brasileiro (PNB);
- b) desde o ano 2000, foram necessários aportes do Tesouro Nacional na Nuclep que totalizaram mais de R\$ 14 bilhões (em valores atualizados até abril de 2024), com indicador de dependência do Tesouro Nacional da ordem de 90% nos últimos cinco anos;
- c) as ações da Nuclep para o alcance da sustentabilidade econômico-financeira não têm se mostrado suficientes, com cenário de dependência que reflete situações muito semelhantes às encontradas pelo TCU há mais de vinte anos, quando da apreciação da auditoria que resultou no Acórdão 805/2001-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Adilson Motta;
- d) há inércia do governo federal na redefinição das dimensões e características de operação da Nuclep frente à significativa descontinuidade do PNB ao longo dos anos, posto que há quatro décadas se mantém praticamente a mesma estrutura empresarial da estatal;
- e) a falta de uma definição precisa dos objetivos estratégicos da União para as atividades desenvolvidas pela Nuclep a curto, médio e longo prazo são as principais causas do contínuo e elevado déficit econômico-financeiro anual da estatal, de forma que urge a atuação conjunta dos diversos agentes do governo federal no sentido de ajustar a capacidade instalada da Nuclep, especialmente para a produção de equipamentos pesados para o setor nuclear, à demanda do seu maior cliente, a União;
- f) caso não haja compromisso efetivo do Estado de redução da dependência da Nuclep dos recursos do Tesouro Nacional, a empresa seguirá a tendência natural de ser indicada ao Programa Nacional de Desestatização (Lei 9.491/1987), como já o foi em duas outras oportunidades (em 1994, mediante Decreto 1.073/1994 e em 2020, mediante Decreto 10.322/2020), uma vez que as atividades mais frequentes da empresa estão relacionadas à execução de estacas metálicas para o segmento de Óleo & Gás e à produção de torres de transmissão para o segmento de Energia Elétrica, às quais não atendem aos preceitos do art. 173 da Constituição Federal de 1988 para a atuação do Estado na economia, e sua atuação em projetos da área Nuclear e de Defesa (que em tese atenderiam ao art. 173 da CF/1988) têm sido cada vez mais restrita, dada a inexistência de diretrizes claras para o Programa Nuclear Brasileiro, o que traz um cenário de indefinição para a empresa.

IV. ACHADO 2 - CONTROLE DE CUSTOS INSUFICIENTEMENTE ESTABELECIDO PARA APOIAR DECISÕES GERENCIAIS

150. Verificou-se que o controle de custos não está suficientemente estabelecido para apoiar decisões

gerenciais sobre o ponto de equilíbrio razoável do aporte de recursos do OGU na Nuclep, pois não aloca adequadamente todos os custos incorridos e não é capaz de fornecer informações gerenciais oportunas e confiáveis, como as margens de contribuição de cada projeto.

151. Constatou-se ainda que a estatal não possui um sistema informatizado integrando todos os processos e informações da Companhia, que, além de estar conectado ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e de apropriar adequadamente todos os custos incorridos na Nuclep: (i) registre o histórico dos projetos executados pela empresa, garantindo a salvaguarda de informações essenciais à precificação de futuros projetos; (ii) permita a extração de relatórios gerenciais a partir de diversos parâmetros; e (iii) possibilite a elaboração de planejamentos estratégicos baseados em fatos, permitindo projeções mais confiáveis.

152. Em suma, é necessário que a estatal impulsione a implantação da reestruturação do atual modelo de apropriação de custos, bem como a implantação de sistema informatizado de gestão integrado, conhecido no meio empresarial como sistema ERP (sigla do inglês para *Enterprise Resource Planning*), que, além de estar integrado ao Siafi, integre também todos os processos e informações da estatal.

Situação encontrada

153. Seguindo os procedimentos de fiscalização, previstos na Matriz de Planejamento da auditoria (peça 95), associados às questões de auditoria, foram encaminhadas requisições para a coleta das informações necessárias à aferição do ponto de equilíbrio razoável do aporte de recursos do OGU na Nuclep. A documentação gerencial acerca dos custos apropriados em cada projeto e os correspondentes preços de venda desses projetos era considerada elemento essencial para se aferir o potencial resultado financeiro positivo de cada projeto, para, em seguida, se evidenciar as correspondentes margens de contribuição (percentual do preço de venda de cada projeto que contribui para o pagamento das despesas fixas da empresa) e se avaliar a possibilidade de se programar uma rampa de crescimento das receitas operacionais líquidas até o ponto em que o somatório das margens de contribuição fossem equivalentes aos custos fixos da estatal.

154. Considerando a natureza do segmento nuclear (cuja demanda é, em última análise, gerada pelo Estado brasileiro), sabia-se que provavelmente não seria possível alcançar no curto e médio prazo um ponto de equivalência entre receitas operacionais líquidas e dispêndios. Nada obstante, com base nos dados que seriam coletados, pretendia-se construir uma rampa factível e realista, capaz de alcançar, no longo prazo, tal ponto de equivalência. Essa rampa exigiria ações governamentais no sentido de, por exemplo, conceder à Nuclep maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira, o que exigiria a celebração do contrato de gestão previsto no art. 47 da Lei Complementar 101/2000.

155. Em face disso, a equipe de fiscalização, inclusive, se reuniu com representantes da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Sest/MGI), para arguir sobre as limitações e casos em que tal dispositivo legal havia sido utilizado. Convém ressaltar que tal dispositivo estabelece controles associados à concessão do benefício, os quais exigiriam da Nuclep um controle mais preciso de suas atividades.

156. A visão da equipe de fiscalização, ainda na fase de planejamento dos trabalhos (antes de ter uma compreensão precisa dos sistemas de controle da Nuclep), era que o acesso a tal benefício seria uma possível solução para viabilizar a preparação da estatal para se enquadrar nas condições previstas no Decreto 10.690/2021, que regulamenta o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e independentes. Convém destacar que tal regulamento possui regramentos severos e exige das estatais dependentes um status praticamente similar ao de uma estatal independente, para que ocorra a transição.

157. Nada obstante, constatou-se que o controle de custos da Nuclep não está suficientemente estabelecido para apoiar decisões gerenciais, posto que não apropria adequadamente a integralidade dos custos suportados e não é capaz de fornecer informações gerenciais oportunas e confiáveis, como as margens de contribuição de cada projeto.

158. No decorrer da auditoria a empresa não apresentou a este Tribunal a margem de contribuição dos seus produtos ou as informações que permitissem o seu cálculo, seja em resposta aos Ofícios enviados ou durante as reuniões realizadas com a participação de integrantes da Diretoria Administrativa.

159. A equipe de fiscalização verificou que a contabilização de custos na Nuclep é realizada essencialmente para o atendimento às normas de contabilidade pública, especialmente com o Siafi,

que permite o controle e o acompanhamento da execução do Orçamento Geral da União, registrando os pagamentos feitos pela conta única do Tesouro Nacional. O Siafi, apesar de ser apropriado para a gestão de órgãos públicos, não é apropriado para apoiar decisões gerenciais de uma indústria.

160. Outrossim, embora a empresa adote alguns módulos de um sistema de gestão contábil (Benner) para realizar controles gerenciais do processo de contabilização de custos da estatal, não há integração entre os módulos adquiridos deste sistema. Nos procedimentos de auditoria realizados, identificou-se que apenas o módulo de compras opera de forma razoável. Além disso, não há integração do referido sistema com os lançamentos realizados no Siafi. Ou seja, há elevado risco de erros ocorrerem quando se alimenta o sistema gerencial, além de tal processo ser ineficiente e gerar custos à empresa em face desse retrabalho.

161. Além disso, a estatal não possui, na prática, visão gerencial dos seus custos; registros dos resultados de suas operações confiáveis, tempestivos e acessíveis; salvaguarda dos conhecimentos técnicos e diferenciais competitivos adquiridos ao longo dos anos; e tampouco está apta a validar as margens de contribuição efetivamente alcançadas em cada projeto. Essa realidade prejudica a tomada de decisões gerenciais, bem como impossibilitou a impulsão do exame que seria realizado pela equipe de fiscalização para a identificação do ponto de equilíbrio razoável de aporte de recursos do OGU na empresa.

162. Diante da situação encontrada, a equipe de fiscalização entendeu que uma solução alternativa poderia ser construída para se avaliar, mesmo que de forma expedita, a margem de contribuição da estatal. Assim, foi solicitado aos gestores da Nuclep que apresentassem uma projeção factível, para os próximos dez anos, que considerasse uma taxa de ocupação da capacidade produtiva da Nuclep próxima a 100%, indicando a margem de contribuição de cada projeto.

163. Tal projeção, associada a procedimentos de revisão analítica (peça 95), possibilitaria identificar os níveis de produção que conduziriam a estatal ao equilíbrio econômico-financeiro, bem como a margem de contribuição dos projetos nos diversos setores, o que indicaria o resultado de cada tipo de atividade desenvolvida pela empresa.

164. A Nuclep então apresentou estudos baseados em orçamentos e propostas comerciais, bem como em uma premissa adotada pela empresa de que todos os custos com pessoal e despesas de manutenção da empresa seriam custos fixos que deveriam ser cobertos pela margem de contribuição dos projetos desenvolvidos pela estatal. A despeito da imprecisão das informações apresentadas, bem como dos parâmetros adotados, tais estudos atendiam às necessidades imediatas da equipe de fiscalização (tema abordado de forma mais detalhada no Capítulo III, *retro*).

165. A descrição do trabalho realizado é, no entanto, relevante, pois demonstra que a estatal basicamente realiza controles gerenciais por meio de planilhas de controle da execução dos contratos. Os acessos que a equipe de fiscalização teve aos sistemas informatizados da empresa durante a visita técnica realizada na Nuclep demonstram que há um controle contábil das operações, mas são controles associados aos módulos gerenciais do Siafi, o que de forma alguma assegura uma gestão apropriada dos ativos e dos recursos geridos pela empresa.

166. Diante do cenário observado, a equipe de fiscalização afastou a possibilidade originalmente aventada no sentido de apresentar proposta para eventual celebração do contrato de gestão previsto no art. 47 da Lei Complementar 101/2000 (o qual concede maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira, mas também exige o estabelecimento de metas e objetivos de desempenho acompanhados trimestralmente).

167. Concluiu-se, assim, que seria necessário implementar melhorias substanciais no modelo de gerenciamento de custos da Nuclep, partindo da implantação de um sistema informatizado de gestão que integrasse de forma completa suas atividades. Tal evolução facilitaria a tomada de decisões gerenciais no sentido de alcançar os seus objetivos estratégicos de reduzir a dependência do Tesouro Nacional e buscar a sustentabilidade econômico-financeira.

Proposta de encaminhamento do achado

168. A situação encontrada indica a necessidade de a Nuclep impulsionar a implantação de um sistema informatizado integrado com o Siafi, que, dentre outras coisas, aproprie adequadamente todos os custos; registre o histórico dos projetos executados pela empresa, garantindo a salvaguarda de informações essenciais à precificação de futuros projetos; permita a extração de relatórios gerenciais a partir de diversos parâmetros; e possibilite a elaboração de planejamentos estratégicos baseados em fatos e projeções mais confiáveis. Outrossim, os sistemas informatizados e de controle atualmente em

uso (Siafi, Benner, planilhas e programas desenvolvidos para usos locais e específicos) resultam em retrabalho e necessidade de maiores dispêndios com pessoal, o que reduz a eficiência da estatal.

169. Uma reestruturação no modelo de apropriação de custos é também uma ação desejável, já que atualmente a estatal não apropria adequadamente a integralidade dos custos suportados (há apropriações que são efetuadas de forma genérica e não são computados os custos dos equipamentos, setores da indústria e pessoas ociosas e/ou em manutenção/reciclagem ou à disposição). Enfim, a situação encontrada impede a identificação de setores da estatal em que podem ser perseguidos incrementos de eficiência e, conseqüentemente, a redução de custos.

170. Dentre as características desejáveis desse novo sistema informatizado de gestão e da nova modelagem de controle gerencial de custos podem ser listadas: (i) a capacidade de evidenciar apropriadamente a alocação das horas de cada profissional/empregado/terceirizado a determinado projeto ou atividade (separando, no mínimo, essas horas em atividades produtivas e não produtivas); (ii) a capacidade de evidenciar apropriadamente a alocação das horas de uso de cada equipamento/setor da indústria (separando, no mínimo, essas horas em produtivas e não produtivas); (iii) a capacidade de rastrear os custos dos insumos em estoque, em processamento, pendentes de aquisição/entrega; (iv) a capacidade de alimentar o cronograma físico-financeiro dos projetos cotejando o pactuado com o executado, além de informar o caminho crítico (etapas de execução cujo atraso impõem extensão do prazo contratual originalmente pactuado) e as pendências associadas ao caminho crítico; e (v) a capacidade de apurar as margens de contribuição relativas (pactuada e prevista, conforme a execução em marcha), bem como a necessidade de se antecipar renegociações contratuais em virtude de eventos contratuais imprevistos.

171. Diante do exposto, propõe-se **determinar à Nuclep** que, no prazo de 360 dias, promova: (i) a reestruturação no modelo de apropriação de custos (industriais, administrativos, financeiros e comerciais), de forma que seja possível apropriar adequadamente a integralidade dos custos suportados e permita identificar de forma precisa a margem de contribuição de cada projeto, bem como acompanhar e comparar os custos efetivamente incorridos em determinado projeto (inclusive custos indiretos e fixos) com os custos computados nos correspondentes contratos celebrados, de forma a permitir o controle gerencial de custos; e (ii) concomitantemente, a adoção de um *software* informatizado, conhecido no meio empresarial como sistema ERP (sigla do inglês para *Enterprise Resource Planning*), integrado com o Siafi, englobando todos os processos e informações da estatal em um único sistema, que, além de apropriar adequadamente todos os custos, viabilize amplas/precisas consultas e análises gerenciais, bem como salvasguarde informações gerenciais essenciais à estatal.

V. CONCLUSÃO

172. O presente trabalho teve como objetivo avaliar a situação econômico-financeira da Nuclebrás Equipamentos Pesados – Nuclep, em especial quanto às condições de sustentabilidade da estatal e ao cumprimento de sua missão institucional.

173. Na Visão Geral do Objeto, foi realizada uma contextualização sobre a natureza da empresa, o contexto de sua criação, seu desempenho ao longo das últimas quatro décadas e uma visão geral sobre as principais receitas e despesas e dos ativos da empresa.

174. Destacou-se o papel da Nuclep como empresa criada para atuar no setor de caldeiraria pesada para o setor nuclear, atendendo ao propósito de desenvolver a capacidade nuclear do Brasil e à busca da autonomia tecnológica nacional neste segmento, no contexto de um Programa Nuclear Brasileiro (PNB) que previu a criação de oito usinas nucleares até o fim da década de 80, além de Angra 1. Em contraste, decorridos mais de quarenta anos da efetiva implantação da empresa, a estatal produziu equipamentos para apenas duas novas usinas nucleares, Angra 2, em operação, e Angra 3, em construção. Também atuou na substituição dos geradores de vapor de Angra 1, em 2008.

175. Para realização do exame sobre as ações adotadas em relação à situação econômico-financeira, em especial quanto a sua sustentabilidade e o cumprimento da sua missão institucional, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: A Nuclep transfere vantagens competitivas e/ou estratégicas à União?

Questão 2: Qual o ponto de equilíbrio razoável entre receitas e despesas, considerando as vantagens e desvantagens que a Nuclep transfere à União, no atual cenário e para a próxima década?

Questão 3: Quais os riscos associados aos custos transferidos pela Nuclep à União (superiores a uma expectativa de retorno razoável) em relação às correspondentes vantagens competitivas/estratégicas transferidas pela estatal?

Questão 4: Há soluções capazes de mitigar os riscos à União associados aos contínuos aportes realizados na Nuclep?

176. Quanto às vantagens transferidas pela Nuclep à União (questão 1), aos riscos associados aos custos transferidos pela Nuclep à União, em relação às correspondentes vantagens (questão 3) e soluções capazes de mitigar tais riscos (questão 4), foi identificado um achado:

177. Achado 1 – Estrutura da empresa não alinhada com o planejamento estratégico do Brasil para os setores nuclear e de defesa.

178. Constatou-se que a estrutura atual da Nuclep está superdimensionada frente à demanda do setor nuclear prevista no PNB.

179. O setor de defesa, embora não tenha sido contemplado originalmente dentro do escopo das atividades desenvolvidas pela Nuclep, atende ao pressuposto de ser necessário aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo (art. 173, CF/1988), ainda que essa atuação se dê para aproveitamento da ociosidade da estatal.

180. Contudo, mesmo se considerados os projetos previstos para os próximos cinco anos, a soma das demandas previstas no PNB e no Prosub não alcançam 10% da capacidade de processamento de aço da Nuclep. Face a disponibilidade de recursos ociosos, além do setor de defesa, a Nuclep opera também nos setores de: óleo & gás, mineração, produção de equipamentos para usinas hidroelétricas e, por último, energia, com a produção de torres de alta tensão, a partir de 2021.

181. Não obstante, nos estudos em que a equipe de fiscalização solicitou à Nuclep, constatou-se que o fornecimento de equipamentos pesados para outros segmentos não tem o efetivo potencial de garantir sua sustentabilidade, embora forneçam o benefício de complementar a receita da estatal com o aproveitamento de equipamentos e mão de obra que, de outra forma, poderiam estar ociosos.

182. Segundo a projeção apresentada pela estatal, dentro dos produtos que compartilham a mesma planta de produção, o setor de óleo & gás é o que apresenta maiores oportunidades de ocupação da capacidade de processamento de aço do parque fabril para os próximos anos, em especial em razão das explorações do pré-sal, já em marcha.

183. Na simulação realizada pela Nuclep, mesmo com a destinação de 96% da capacidade de processamento de aço no galpão principal ao setor de óleo & gás, as receitas deste mercado corresponderiam a apenas 19% do total da receita operacional líquida e 11% do total dos dispêndios da estatal, no mesmo período. Há um evidente contraste entre uma utilização quase completa do parque fabril com o setor de óleo & gás e a uma geração de faturamento muito aquém do necessário para cobrir os dispêndios da estatal.

184. Isso demonstra que não é suficiente aumentar, sem se atentar para o segmento incrementado, a taxa de ocupação da indústria para que a estatal se torne mais eficiente.

185. A capacidade técnica e operacional de qualquer indústria está diretamente associada ao valor que é efetivamente agregado ao seu insumo principal. Em equilíbrio com essa premissa, estão os custos de produção (sejam fixos ou variáveis), os quais acompanham essa dinâmica. Logo, se a empresa é dimensionada com notável capacidade de produção e para atuar em determinado setor (que exige maior valor agregado que outros), caso sua atuação majoritária ocorra em setor de menor valor adicionado, será ineficiente e mais deficitária do que poderia ser quando comparada a outra empresa com custos de produção dimensionados apropriadamente à demanda.

186. Isto é, se uma estrutura desenhada para fabricar equipamentos pesados para o setor nuclear, com elevados custos operacionais em função do alto valor agregado dos seus produtos, é utilizada para atuar em setores de menor valor agregado e com menor remuneração por tonelada de aço processado, o faturamento obtido não será compatível com sua estrutura de custos e nem tem o potencial de remunerá-la integralmente.

187. As simulações realizadas pela equipe de auditoria, com base nos dados constantes nas projeções apresentadas pela Nuclep, indicam que uma ativação do setor nuclear, com o correspondente aumento pela demanda de equipamentos pesados para este segmento, combinada com ações visando aumentar a eficiência da estatal, é uma estratégia viável para o alcance do equilíbrio econômico-financeiro da Nuclep.

188. Alternativamente, também é possível ajustar a estrutura da Nuclep às demandas atuais por equipamentos pesados no referido segmento de forma a se buscar o equilíbrio econômico-financeiro da Nuclep.

189. Dessa forma, questiona-se a razoabilidade de se manter uma empresa com as características da Nuclep, com um custo fixo elevado em face das características da atividade para a qual foi criada, operando no segmento nuclear com níveis de produção tão reduzidos. Em 2024, a empresa tem a previsão de processar apenas 197 toneladas de aço para o segmento nuclear, uma taxa de ocupação de apenas 2,8%. Entre 2026 e 2029, com a perspectiva de construção de apenas trocadores de calor para Angra 3, a taxa de ocupação da estatal seria de apenas 0,6%. As atividades atualmente desenvolvidas poderiam ser realizadas com uma estrutura muito menor e mais eficiente do que a atualmente existente, já que apenas cerca de 8% da atual estrutura é utilizada para atendimento às demandas dos setores nuclear e de defesa, percentual que se reduzirá até 2029.

190. Além disso, é contrastante que, se de um lado o que justificaria a manutenção dos elevados custos fixos da estatal seria a atuação no segmento nuclear, do outro há mais de duas décadas esse setor deixou de ser considerado prioritário nas decisões políticas e nos programas governamentais, vide cenário apresentado no relatório que subsidiou o Acórdão 805/2001-TCU-Plenário.

191. Em síntese, a estrutura atual da Nuclep está superdimensionada frente à demanda combinada dos setores nuclear e de defesa, e a razão principal desse cenário é a descontinuidade do PNB associada à inércia da União relativamente a uma redefinição tempestiva da estrutura da Nuclep.

192. A viabilidade econômico-financeira da estatal, com a sua estrutura atual, exige a retomada e a manutenção da produção no segmento nuclear. É imprescindível uma decisão política acerca da reativação do setor nuclear (o que resulta em diversos outros custos, como os relacionados a mão de obra e a aquisição de equipamentos que não serão fornecidos pela Nuclep na implantação de novas usinas) e/ou acerca do redimensionamento das características de operação da Nuclep frente a descontinuidade do PNB.

193. Como se trata de empresa pública cujo principal cliente é, em última análise, o próprio governo federal, sem que haja uma política e uma programação do governo para investimentos no segmento, a atuação da pasta ministerial responsável é muito limitada. Compete ao próprio Presidente da República a definição da parcela do orçamento que será destinada ao segmento nuclear e essa destinação de recursos somente pode ser efetuada por meio de projetos de investimento, os quais devem constar no PPA. Trata-se, portanto, de solução que exige a atuação do órgão responsável por assistir diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do governo (art. 15, §1º, do Decreto-Lei 200/1967).

193.1.1. Diante do exposto, propõe-se **determinar ao MME** que, no prazo de 180 dias, apresente definição motivada acerca da manutenção da atual estrutura da Nuclep ou da reestruturação da estatal, com o auxílio das demais pastas ministeriais envolvidas, apresentando os estudos que ampararem a referida decisão, abrangendo metas, diretrizes, planos de ação, programação de redução da dependência da estatal do OGU, se for o caso, dentre outros elementos associados à estratégia que venha a ser adotada, para que possa subsidiar análise superior quanto à manutenção da atual estrutura da Nuclep, ou a reestruturação da estatal, com vistas a compatibilizar seus custos fixos e sua capacidade instalada à efetiva demanda por equipamentos pesados destinados ao setor nuclear, cujo único cliente é o próprio governo federal.

194. Para a Casa Civil, propõe-se **determinar**, na condição de órgão responsável por assistir o Presidente da República, que, no prazo de 180 dias, exerça a competência institucional prevista no art. 3º da Lei 14.600/2023, atuando de forma paralela e integrada com o MME e demais pastas ministeriais pertinentes, para o cumprimento do comando dirigido ao MME contido no item anterior; analisando tempestivamente, no mérito, a documentação que implique decisões de competência do Presidente da República; coordenando as ações relacionadas ao tema das pastas ministeriais envolvidas; se assegurando que as decisões e as impulsões processuais sejam tempestivas e condizentes com o prazo concedido; e, ao final, garantindo que, no prazo estabelecido, haja uma definição motivada acerca da manutenção da atual estrutura da Nuclep ou da reestruturação da estatal com vistas a compatibilizar seus custos fixos e sua capacidade instalada a efetiva demanda por equipamentos pesados destinados ao setor nuclear, cujo único cliente é o próprio governo federal.

195. Para a Nuclep, considerando o art. 23, §§2º e 3º da Lei 13.303/2016 c/c o art. 37, §§3º e 4º do Decreto 8.495/2016, bem como o art. 142 da Lei 6.404/1976, propõe-se **determinar** que, no prazo de

sessenta dias, contados a partir da definição acerca da manutenção da atual estrutura da Nuclep ou da reestruturação da estatal, estabeleça um plano de ação para viabilizar a implantação das diretrizes estabelecidas pelo MME, encaminhando ao TCU, no mesmo prazo, o referido plano de ação aprovado. Frise-se que esta proposta se refere à entrega de um plano de ação, e não as ações em si, que certamente demandarão prazos mais extensos. Nos termos definidos no Manual de Auditoria Operacional do TCU, o mencionado plano de ação é um documento apresentado pelo gestor ao TCU em prazo acordado, que detalha as ações que serão tomadas para atender as deliberações propostas no sentido de corrigir os problemas identificados durante a auditoria. Envolve, basicamente, um cronograma em que são definidos responsáveis, atividades e prazos para a implementação das deliberações. Esse instrumento norteia o processo de monitoramento e tende a aumentar a sua efetividade.

196. Além disso, considerando a seriedade da situação encontrada e a necessidade de alertar os diversos agentes envolvidos, propõe-se dar conhecimento à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Ministério da Fazenda, ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI), ao Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB), ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados (CME) e à Comissão de Infraestrutura do Senado Federal (CI), dos principais elementos que caracterizam o Achado 1.

197. Por sua vez, quanto ao ponto de equilíbrio razoável entre receitas e despesas, considerando as vantagens e desvantagens que a Nuclep transfere à União (questão 2), foi identificado o seguinte achado:

198. Achado 2 – Controle de custos insuficientemente estabelecido para apoiar decisões gerenciais.

199. Verificou-se que o controle de custos não está suficientemente estabelecido para apoiar decisões gerenciais sobre o ponto de equilíbrio razoável do aporte de recursos do OGU na Nuclep, pois não aloca adequadamente todos os custos incorridos e não é capaz de fornecer informações gerenciais oportunas e confiáveis, como as margens de contribuição de cada projeto.

200. Constatou-se ainda que a estatal não possui um sistema informatizado, integrado com o Siafi, reunindo todos os processos e informações da estatal, que, além de apropriar adequadamente todos os custos: (i) registre o histórico dos projetos executados pela empresa, garantindo a salvaguarda de informações essenciais à precificação de futuros projetos; (ii) permita a extração de relatórios gerenciais a partir de diversos parâmetros; e (iii) possibilite a elaboração de planejamentos estratégicos baseados em fatos, permitindo projeções mais confiáveis.

201. A situação encontrada indica a necessidade de a Nuclep impulsionar a implantação de um sistema informatizado integrado com o Siafi, que, dentre outras coisas, aproprie adequadamente todos os custos; registre o histórico dos projetos executados pela empresa, garantindo a salvaguarda de informações essenciais à precificação de futuros projetos; permita a extração de relatórios gerenciais a partir de diversos parâmetros; e possibilite a elaboração de planejamentos estratégicos baseados em fatos e projeções mais confiáveis. Outrossim, os sistemas informatizados e de controle atualmente em uso (Siafi, Benner, planilhas e programas desenvolvidos para usos locais e específicos) resultam em retrabalho e necessidade de maiores dispêndios com pessoal, o que reduz a eficiência da estatal.

202. Uma reestruturação no modelo de apropriação de custos também é uma ação desejável, já que atualmente a estatal não apropria adequadamente a integralidade dos custos suportados (há apropriações que são efetuadas de forma genérica e não são computados os custos dos equipamentos, setores da indústria e pessoas ociosas e/ou em manutenção/reciclagem ou à disposição). Enfim, a situação encontrada impede a identificação de setores da estatal em que podem ser perseguidos incrementos de eficiência e, conseqüentemente, a redução de custos.

203. Diante do exposto, propõe-se **determinar à Nuclep** que, no prazo de 360 dias, impulse: (i) a reestruturação no modelo de apropriação de custos (industriais, administrativos, financeiros e comerciais), de forma que o modelo seja capaz de apropriar adequadamente a integralidade dos custos suportados e permita identificar de forma precisa a margem de contribuição de cada projeto, bem como acompanhar e comparar os custos efetivamente incorridos em determinado projeto (inclusive custos indiretos e fixos) com os custos computados nos correspondentes contratos celebrados, de forma a permitir o controle gerencial de custos; e (ii) concomitantemente, a adoção de um software informatizado (sistema de gestão integrado – ou sistema ERP, sigla do inglês para *Enterprise Resource Planning*), conectado ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi),

englobando todos os processos e informações da estatal em um único sistema, que, além de apropriar adequadamente todos os custos, viabilize amplas/precisas consultas e análises gerenciais, bem como salvguarde informações gerenciais essenciais à estatal.

204. Considerando que as medidas endereçadas neste relatório deverão ser objeto de monitoramento em processo específico, entende-se que estes autos poderão ser arquivados após as devidas comunicações, nos termos dos arts. 239 e 169 do RITCU.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

205. Ante o exposto, propõe-se:

205.1. **determinar**, com fundamento no art. 4º, inciso II, c/c art. 7º, §3º, incisos I a V, da Resolução-TCU 315/2020:

205.1.1. ao MME que, no prazo de 180 dias, apresente a definição motivada acerca da manutenção da atual estrutura da Nuclep ou da reestruturação da estatal, com o auxílio das demais pastas ministeriais envolvidas, apresentando os estudos que ampararam a referida decisão, abrangendo metas, diretrizes, planos de ação, programação de redução da dependência da estatal do OGU, se for o caso, dentre outros elementos associados à estratégia que venha a ser adotada, para que possa subsidiar análise superior quanto à manutenção da atual estrutura da Nuclep, ou a reestruturação da estatal, com vistas a compatibilizar seus custos fixos e sua capacidade instalada à efetiva demanda por equipamentos pesados destinados ao setor nuclear, cujo único cliente é o próprio governo federal;

205.1.2. à Casa Civil da Presidência da República que, no prazo de 180 dias, exerça a competência institucional prevista no art. 3º da Lei 14.600/2023, atuando de forma paralela e integrada com o MME e demais pastas ministeriais pertinentes, para o cumprimento do comando dirigido ao MME contido no dispositivo anterior; analisando tempestivamente, no mérito, a documentação produzida pelo MME que implique decisões de competência do Presidente da República; coordenando as ações relacionadas ao tema das pastas ministeriais envolvidas; se assegurando que as decisões e as impulsões processuais sejam tempestivas e condizentes com o prazo concedido; e, ao final, garantindo que, no prazo estabelecido, haja uma definição motivada acerca da manutenção da atual estrutura da Nuclep ou da reestruturação da estatal com vistas a compatibilizar seus custos fixos e sua capacidade instalada à efetiva demanda por equipamentos pesados destinados ao setor nuclear, cujo único cliente é o próprio governo federal;

205.1.3. à Nuclep que:

205.1.3.1. no prazo de sessenta dias, contados a partir da definição acerca da manutenção da atual estrutura da Nuclep ou da reestruturação da estatal, estabeleça um plano de ação para viabilizar a implantação das diretrizes estabelecidas pelo MME, encaminhando ao TCU, no mesmo prazo, o referido plano de ação aprovado;

205.1.3.2. no prazo de 360 dias, promova: (i) a reestruturação no modelo de apropriação de custos (industriais, administrativos, financeiros e comerciais), de forma que o modelo seja capaz de apropriar adequadamente a integralidade dos custos suportados e permita identificar de forma precisa a margem de contribuição de cada projeto, bem como acompanhar e comparar os custos efetivamente incorridos em determinado projeto (inclusive custos indiretos e fixos) com os custos computados nos correspondentes contratos celebrados, de forma a permitir o controle gerencial de custos; e (ii) concomitantemente, a adoção de um software informatizado (sistema de gestão integrado – ou sistema ERP, sigla do inglês para *Enterprise Resource Planning*), conectado ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), englobando todos os processos e informações da estatal em um único sistema, que, além de apropriar adequadamente todos os custos, viabilize amplas e precisas consultas e análises gerenciais, bem como salvguarde informações gerenciais essenciais à estatal;

205.2. **dar conhecimento** à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Ministério da Fazenda (MF), ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI), ao Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB), ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados (CME) e à Comissão de Infraestrutura do Senado Federal (CI) que:

a) a estrutura da Nuclep encontra-se superdimensionada frente à demanda do setor nuclear prevista para o Programa Nuclear Brasileiro (PNB);

- b) desde o ano 2000, foram necessários aportes do Tesouro Nacional na Nuclep que totalizaram mais de R\$ 14 bilhões (em valores atualizados até abril de 2024), com indicador de dependência do Tesouro Nacional da ordem de 90% nos últimos cinco anos;
- c) as ações da Nuclep para o alcance da sustentabilidade econômico-financeira não têm se mostrado suficientes, com cenário de dependência que reflete situações muito semelhantes às encontradas pelo TCU há mais de vinte anos, quando da apreciação da auditoria que resultou no Acórdão 805/2001-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Adylson Motta;
- d) há inércia do governo federal na redefinição das dimensões e características de operação da Nuclep frente à significativa descontinuidade do PNB ao longo dos anos, posto que há quatro décadas se mantém praticamente a mesma estrutura empresarial da estatal;
- e) a falta de definição precisa dos objetivos estratégicos da União para as atividades desenvolvidas pela Nuclep a curto, médio e longo prazo são as principais causas do contínuo e elevado déficit econômico-financeiro anual da estatal, de forma que urge a atuação conjunta dos diversos agentes do governo federal no sentido de ajustar a capacidade instalada da Nuclep, especialmente para a produção de equipamentos pesados para o setor nuclear, à demanda do seu maior cliente, a União;
- f) caso não haja compromisso efetivo do Estado de redução da dependência da Nuclep dos recursos do Tesouro Nacional, a empresa seguirá a tendência natural de ser indicada ao Programa Nacional de Desestatização (Lei 9.491/1987), como já o foi em duas outras oportunidades (em 1994, mediante Decreto 1.073/1994 e em 2020, mediante Decreto 10.322/2020), uma vez que as atividades mais frequentes da empresa estão relacionadas à execução de estacas metálicas para o segmento de Óleo & Gás e à produção de torres de transmissão para o segmento de Energia Elétrica, às quais não atendem aos preceitos do art. 173 da Constituição Federal de 1988 para a atuação do Estado na economia, e sua atuação em projetos da área Nuclear e de Defesa (que em tese atenderiam ao art. 173 da CF/1988) têm sido cada vez mais restrita, dada a inexistência de diretrizes claras para o Programa Nuclear Brasileiro, o que traz um cenário de indefinição para a empresa.

205.3. **encaminhar** cópia da decisão que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e voto, à Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil), ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI), à Marinha do Brasil (MB), à Nuclebrás Equipamentos Pesados (Nuclep), à Eletronuclear S.A. (Eletronuclear), à Controladoria Geral da União (CGU), à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), à Comissão de Infraestrutura do Senado Federal (CI), à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados (CME), e à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest/MGI);

205.4. **arquivar** os presentes autos, com fulcro nos incisos II e V do art. 169 do RITCU, após as devidas comunicações e atuação do processo de monitoramento.

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.801/2025-GABPRES

Processo: 007.070/2024-1

Órgão/entidade: SF - Comissão Mista de Orçamento - CMO

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 19/08/2025

(Assinado eletronicamente)

Ana Lucia Dornelles

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.