



SENADO FEDERAL

AVISO

Nº 13, DE 2015

Brasília, 28 de janeiro de 2015.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 3.493/2014 (acompanhado dos respectivos Relatório e Proposta de Deliberação) prolatado pelo Plenário deste Tribunal na Sessão de 3/12/2014, ao apreciar o processo nº TC-019.948/2014-0, que trata de auditoria realizada na Companhia Hidro Elétrica do São Francisco S.A. (Chesf) com o objetivo de fiscalizar a ampliação do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica na região Nordeste, a cargo da Chesf, mediante a execução das obras decorrentes do Leilão de Transmissão nº 003/2012-Aneel.

Atenciosamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA".
AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador BENEDITO DE LIRA
Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária
Senado Federal
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 3493/2014 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo nº TC 019.948/2014-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Companhia Hidro Elétrica do São Francisco S.A. – Chesf.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Aeroportos (SecobEnergia).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada na Companhia Hidro Elétrica do São Francisco S.A. (Chesf), empresa do Grupo Eletrobras (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.), no período de 14 a 15/8/2014 e de 8/9 a 3/10/2014, cujo objetivo consistiu em fiscalizar a ampliação do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica na região Nordeste, a cargo da Chesf, mediante a execução das obras decorrentes do Leilão de Transmissão nº 003/2012-Aneel.

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

9.1 determinar a audiência do Diretor-Geral da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, nos termos do art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que, em 15 (quinze) dias, a contar da ciência da comunicação, manifeste-se sobre:

9.1.1 a extração dos prazos e procedimentos adotados, para fins de emissão das Declarações de Utilidade Pública – DUP, relativos aos requerimentos da Chesf em virtude das obras dos Lotes A, B e C do Leilão de Transmissão nº 3/2012-Aneel, tendo em vista os atrasos na emissão das DUP desses empreendimentos, considerando os prazos estabelecidos nos respectivos contratos de concessão;

9.1.2 a pertinência de fornecer, nos próximos leilões de transmissão, mecanismos que possibilitem aos licitantes realizar estudos preliminares nos terrenos abrangidos pelo corredor de traçado proposto, tais como DUP para fins de levantamento topográfico e estudos preliminares e Autorização de Supressão Vegetal (ASV) para abertura de picadas para serviços de topografia;

9.2 encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Empresa de Pesquisa Energética (EPE), ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Ministério das Minas e Energia (MME) e ao Ministério da Cultura (MinC), para que tomem conhecimento dos principais motivos dos atrasos verificados nas obras de transmissão de energia elétrica dos Lotes A, B e C do Leilão de Transmissão nº 3/2012-Aneel, sob responsabilidade da Chesf, quais sejam:

9.2.1 os prazos definidos para a execução das obras de transmissão de energia elétrica dos Lotes A, B e C do Leilão de Transmissão nº 3/2012-Aneel, sob responsabilidade da Chesf, não vêm sendo cumpridos, em consequência, principalmente, de questões fundiárias, de licenciamento socioambiental e arqueológico, trazendo prejuízos financeiros e comprometendo o planejamento estratégico do setor elétrico;

9.2.2 a rentabilidade de todos os empreendimentos dos Lotes A, B e C do Leilão de Transmissão nº 3/2012-Aneel encontra-se abaixo da prevista inicialmente, possuindo o Lote B retorno financeiro abaixo do preconizado pelo grupo Eletrobras, em decorrência desses atrasos;

9.2.3 as informações apresentadas pelos Relatórios R3 – Caracterização e Análise Socioambiental integrantes do Edital do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel se mostraram insuficientes para caracterizar, mesmo que preliminarmente, a viabilidade socioambiental dos empreendimentos a serem implantados pela Chesf;

9.2.4 o licenciamento socioambiental provocou atrasos na execução dos trabalhos, uma vez que o **modus operandi** de cada órgão ambiental estadual é distinto e não há regramento geral que torne esses procedimentos mais previsíveis; e

9.2.5 os procedimentos ligados à arqueologia também se constituíram em fontes de atrasos, visto que não há conhecimento prévio, por parte do empreendedor, quanto à existência, ou não, de sítios arqueológicos nas áreas afetadas diretamente pelas obras e os procedimentos para a liberação junto ao Iphan são complexos e imprevisíveis;

9.3 determinar à Companhia Hidrelétrica do São Francisco S.A. (Chesf) que observe o princípio da segregação de funções em sua gestão de contratos, buscando fortalecer e ampliar os mecanismos de controle e governança existentes, vez que foi contratado para executar os serviços de liberação fundiária o mesmo consórcio que efetuara a avaliação de bens das glebas afetadas;

9.4 determinar à SecobEnergia que realize ação de controle no sentido de buscar alternativas para modificar o quadro atual de entraves para o licenciamento das obras de energia elétrica, em virtude da necessidade de elaboração de regras gerais relativas aos trâmites necessários ao licenciamento socioambiental e considerando a suficiência dos Estudos de Planejamento (R3) elaborados pelo Poder Concedente, bem como as questões arqueológicas envolvidas;

9.5 determinar a juntada de cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, aos autos dos seguintes processos:

9.5.1 ao TC 029.387/2013-2, de forma a subsidiar a análise dos estudos a serem apresentados pela Aneel em atendimento às determinações do Acórdão 2.316/2014-TCU-Plenário; e

9.5.2 ao TC 023.736/2014-3, a fim de agregar informações que poderão ser utilizadas nessa ação de controle, buscando permitir à SecobEnergia que verifique em que medida os termos de referência elaborados pela Chesf podem contribuir para uma maior qualidade dos estudos socioambientais produzidos pelas contratadas para viabilização dos licenciamentos ambientais pertinentes; e

9.6 enviar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Secex/PE, para que tome conhecimento dos fatos ora narrados, de forma a considerá-los no exame das contas da Chesf; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Comissão de Finanças e Tributação e à Comissão da Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, bem como às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal.

10. Ata nº 48/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/12/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3493-48/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

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

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 019.948/2014-0.

Natureza: Auditoria.

Entidade: Companhia Hidro Elétrica do São Francisco S.A. – Chesf.

Interessado: Congresso Nacional.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA. CHESF. FISCALIZAÇÃO DA AMPLIAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA NA REGIÃO NORDESTE. OBRAS DECORRENTES DO LEILÃO DE TRANSMISSÃO Nº 3/2012, COMPREENDENDO OS LOTES A, B E C. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES. ATRASOS NA EXECUÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS. AUDIÊNCIA DO DIRETOR-GERAL DA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada na Companhia Hidro Elétrica do São Francisco S.A. (Chesf), no período de 14/8 a 15/8/2014 e de 8/9 a 3/10/2014, cujo objeto consistiu em fiscalizar a ampliação do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica na região Nordeste, levado a cabo pela Chesf, na qualidade de concessionária dos serviços de transmissão de energia elétrica, mediante a execução das obras decorrentes do Leilão de Transmissão nº 003/2012-Aneel, que compreendeu os Lotes A, B e C.

2. Como resultado dos trabalhos realizados, a equipe de auditoria da Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Aeroportos (SecobEnergia) lançou o relatório de fiscalização às fls. 1/65, da Peça nº 31, nos seguintes termos:

"A presente auditoria, autorizada por meio de despacho do Exmo. Sr. Ministro-Relator (peça 2), teve como objetivo examinar a conformidade da aplicação de recursos públicos na execução das obras decorrentes do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel, de responsabilidade da Chesf que compreendem Lote A (Contrato de Concessão 17/2012-Aneel), Lote B (Contrato de Concessão 18/2012-Aneel) e Lote C (Contrato de Concessão 19/2012-Aneel)."

O Leilão destinou-se a selecionar as propostas para contratação de serviço público de transmissão de energia elétrica, mediante outorga de concessão, incluindo a construção, a operação e a manutenção das instalações de transmissão da rede básica do Sistema Interligado Nacional (SIN).

Durante os estudos de pré-leilão realizados pela Chesf, foram adotados os procedimentos de pré-contratação para selecionar as empresas responsáveis pelo fornecimento de materiais e pela condução dos empreendimentos.

Após o certame, para cada um dos lotes arrematados (Lotes A, B e C) relativos ao Leilão 003/2012-Aneel, a Chesf firmou seis contratos com empresas especializadas para os seguintes objetos: Licenciamento Ambiental, Fornecimento de cabos condutores, Fornecimento de estrutura metálica, Engenharia do proprietário, Execução de obras de Linhas de Transmissão e Execução de obras de Subestações (fornecimento, montagem e comissionamento).

Os empreendimentos em questão estão incluídos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com montante de recursos da ordem de R\$ 444 milhões, conforme informações obtidas no Edital do Leilão 003/2012-Aneel. Os Contratos de Concessão foram firmados em junho/2012, com previsão de início das obras em dez meses, ou seja, abril/2013, e previsão de entrada em operação em janeiro de 2014, o que não se concretizou.

Em virtude das constatações evidenciadas neste relatório, identificou-se a necessidade de chamar a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) aos autos para que se manifeste acerca dos achados que envolvem, também, a sua atuação.

Importância socioeconômica

Os empreendimentos dos Lotes B e C têm como finalidade atender à ampliação do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica na região Nordeste, especialmente para o escoamento da energia gerada pelos parques eólicos vencedores do Leilão A-3 e LER 2011 nos estados do Ceará, do Rio Grande do Norte e da Bahia e aos reforços para escoar o potencial previsto para essas regiões. Já os do Lote A buscam tornar mais robusto o suprimento às áreas norte e sul da região Metropolitana de Recife, em face do esgotamento da transformação nesses pontos.

As obras em questão preveem expansão/intervenção em dez subestações (SE) existentes, construção de seis subestações (SE novas) e construção de 362 km de linha de transmissão de 230 kV e 79 km de linha de transmissão de 500 kV, distribuídas em quatro estados da região Nordeste (PE, RN, CE e BA). Com relação à capacidade de transformação instalada pelas obras nas subestações (novas e existentes), haverá um acréscimo de 2.650 MVA no Sistema Interligado Nacional (SIN). Essas obras representam importante passo para o escoamento de novas fontes de energia, contribuindo com a diversificação da matriz energética e com o aumento da segurança no abastecimento.

2. Introdução

2.1. Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao Despacho do Relator da Auditoria (peça 2), de 12 de agosto de 2014, realizou-se auditoria na Companhia Hidro Elétrica do São Francisco S.A. (Chesf), empresa do Grupo Eletrobras (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.), no período compreendido entre 14/8/2014 e 15/8/2014 e 8/09/2014 a 3/10/2014.

As razões que motivaram este trabalho foram as constatações do TCU no âmbito do TC 029.387/2013-2, no qual observou-se que os prazos estabelecidos nos leilões da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) não vêm sendo cumpridos (83% das linhas de transmissão e 63% das subestações apresentaram atrasos quando comparados ao cronograma inicial estabelecido pela agência reguladora). Dentre as com prazos vencidos, a referida auditoria apontou aquelas relativas aos contratos de concessão de responsabilidade da Chesf decorrentes do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel, que apresentam atrasos superiores há um ano.

Tais atrasos, e seus possíveis impactos, somados à materialidade dos recursos envolvidos e à importância socioeconómica dos empreendimentos para as regiões beneficiadas (garantia de abastecimento na Região Metropolitana de Recife, bem como escoamento de parques eólicos do CE, RN e BA), constituem as razões que motivaram esta fiscalização.

Tencionava-se, ainda, obter dados que poderão ser utilizados em outra ação de controle, na modalidade auditoria operacional, que terá por finalidade analisar a gestão de obras públicas do setor elétrico por parte das empresas estatais (Grupo Eletrobras), iniciando-se por um estudo de caso na Chesf (TC 023.736/2014-3).

2.2. Visão geral do objeto

Em virtude do Leilão 003/2012-Aneel, constituído dos Lotes A, B, C e D, a Chesf firmou os contratos discriminados na Tabela 1, decorrentes do arremate dos três primeiros lotes. Tais contratos foram celebrados com dispensa de licitação, conforme permissivo constante do art. 32 da Lei 9.074, de 7/7/1995. Ressalta-se que não foi apresentada nenhuma proposta para o Lote D, o qual não foi arrematado no dito leilão.

Em síntese, as obras em questão compreendem expansão/intervenção em dez subestações (SE) existentes, construção de seis subestações (SE novas) e construção de 362 km de linha de transmissão de 230 kV e 79 km de linha de transmissão de 500 kV, distribuídas em quatro estados da região Nordeste (PE, RN, CE e BA). Com relação à capacidade de transformação instalada pelas

obras nas subestações (novas e existentes), haverá um acréscimo de 2.650 MVA no Sistema Interligado Nacional (SIN).

A localização das obras que constituem os objetos dos contratos analisados está representada nas Figuras 1 a 4.

Foram objetos de análise da equipe de auditoria os contratos que tratam de licenciamento ambiental (Lote A - Contrato CTN-I-92.2012.3140.00, MRS Estudos Ambientais Ltda; Lote B - CTN-I-92.2012.3160.00, JGP Consultoria e Participações Ltda; e Lote C - CTN-I-92.2012.3150.00, Floram Engenharia e Meio Ambiente Ltda); e os contratos de execução de obras de linhas de transmissão e de subestações (Lote A - Contrato CTN-I-90.2012.5600.00, Consórcio Sadesul, Procable, Mapasgeo e Multiempreendimentos e Contrato CTN-I-90.2012.5880.00, Consórcio ABB e Real Energy Ltda; Lote B - Contrato CTN-I-90.2012.5630.00, Consórcio Sadesul, Procable, Mapasgeo e Multiempreendimentos e Contrato CTN-I-90.2012.5990.00, Consórcio ABB e TSK; e Lote C - Contrato CTN-I-90.2012.5640.00, Consórcio Sadesul, Procable, Mapasgeo e Multiempreendimentos e Contrato CTN-I-90.2012.6000.00, Consórcio ABB e Sadesul Proj. e Const. Ltda).

2.3. Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a implantação das obras de ampliação do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica na região Nordeste, de responsabilidade da Chesf, decorrentes do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel, que compreendem Lote A (Contrato de Concessão 17/2012-Aneel), Lote B (Contrato de Concessão 18/2012-Aneel) e Lote C (Contrato de Concessão 19/2012-Aneel).

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1) existem estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento?

2) o tipo do empreendimento exige licença ambiental e foram realizadas todas as etapas para esse licenciamento?

3) os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

4) a formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

2.4. Metodologia utilizada

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e em observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

Para a realização desta fiscalização, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: exame documental, revisão de cálculos e entrevistas.

Na fase de execução foram realizadas as seguintes atividades:

1) análise documental nos contratos celebrados entre a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco S.A. e o Consórcio Sadesul, Procable, Mapasgeo e Multiempreendimentos para execução das linhas de transmissão dos Lotes A, B e C;

2) análise documental nos contratos celebrados entre a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco S.A. e os Consórcios ABB e Real Energy Ltda, ABB e TSK e ABB e Sadesul Proj. e Const. Ltda para execução das subestações dos Lotes A, B e C, respectivamente;

3) análise documental nos contratos celebrados entre a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco S.A. e as empresas contratadas para o licenciamento ambiental (Lote A - MRS Estudos Ambientais Ltda; Lote B - JGP Consultoria e Participações Ltda; e Lote C - Floram Engenharia e Meio Ambiente Ltda);

4) entrevistas com gestores da Chesf responsáveis pelo planejamento, licenciamento, suprimento, gestão e fiscalização dos contratos firmados para execução dos empreendimentos;

5) visita à obra no Município de Paulista/PE (região metropolitana do Recife/PE) e visita às obras nos Municípios de Caetité e de Pindai, localizados no estado da Bahia;

6) inspeção física no pátio de armazenamento de materiais e equipamentos do Consórcio contratado para execução das obras do Lote C, localizado na cidade de Caetité-BA.

Não foram realizadas visitas às obras do Lote B, em função de não haver mobilização em campo quando da realização dos trabalhos de fiscalização, haja vista a inexistência de licença de instalação à época e a recente emissão da ordem de início de serviços.

2.5. Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 346.306.502,00. O valor corresponde à soma do valor nominal com os acréscimos relativos aos respectivos termos aditivos firmados (data base: abril/2012) do contrato de fornecimento de cabos condutores do Lote C e dos contratos de fornecimento de estrutura metálica e prestação de serviços (Licenciamento Ambiental e Engenharia de Proprietário), além da execução das obras de construção, montagem e comissionamento de subestações e linhas de transmissão, que compõem os Lotes A, B e C do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel.

2.6. Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar:

1) Melhorias do desempenho da Administração Pública, com foco na forma de atuação no:

i. aprimoramento dos mecanismos administrativos da estatal de forma a autorizar antecipações de pagamento somente em circunstâncias excepcionais, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias;

ii. melhoria dos mecanismos administrativos do Poder Concedente e da estatal com vistas a incentivar a avaliação integrada dos riscos de atrasos dos empreendimentos, de forma a identificá-los, mensurá-los e tratá-los a fim de refletir na rentabilidade esperada do negócio;

iii. incremento dos mecanismos administrativos do Poder Concedente e da estatal de forma a ampliar a transparéncia na gestão dos recursos públicos;

iv. aprimoramento da qualidade e da eficiência das obras públicas.

2) A expectativa de controle gerada pela fiscalização.

3. Achados de Auditoria

3.1. Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento.

3.1.1. Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.1.2. Situação encontrada:

Os empreendimentos relativos aos lotes A, B e C do Leilão 003/2012-Aneel de responsabilidade da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco encontram-se em atraso, tendo já superado a data estipulada inicialmente (22/1/2014) nos Contratos de Concessão para entrada em operação. Vários fatores se sobrepuiseram ou se somaram para que a situação instalada se concretizasse. Dentre eles destacam-se: questões sobre regularização fundiária; obtenção de Licença Prévia; emissão de Declaração de Utilidade Pública; obtenção de Licenciamento do Iphan e obtenção de Licença de Instalação. A situação dos empreendimentos avaliados nesse trabalho representa um caso típico daquilo que vem sendo apontado pelos agentes do setor e já constatado pelo TCU em outras oportunidades: os prazos definidos para a execução das obras de transmissão de energia elétrica não vêm sendo cumpridos, trazendo prejuízos financeiros e prejudicando o planejamento estratégico do setor elétrico.

Os empreendimentos relativos aos lotes A, B e C do Leilão 003/2012-Aneel, de responsabilidade da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), encontram-se em atraso, tendo já superado a data de 22/1/2014 estipulada inicialmente nos Contratos de Concessão (Contrato de Concessão 17/2012-Aneel, Lote A; Contrato de Concessão 18/2012-Aneel, Lote B e Contrato de Concessão 19/2012-Aneel, Lote C) para entrada em operação.

Todos os contratos de execução das obras (LTs e SES), celebrados entre a Chesf e as empresas construtoras e prestadoras de serviços, dos empreendimentos necessários aos Lotes A, B e C do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel encontram-se igualmente em mora.

Conforme Relatório de Análise de Empreendimentos de Transmissão - Leilão 003/2012, de julho de 2014, elaborado pelo Departamento de Planejamento Econômico-Financeiro da Chesf (Evidências relacionadas aos Achados 1-A e 1-E, sigiloso, p. 12), os prazos atuais para a conclusão das construções relativos aos lotes A, B e C também superam as datas atualizadas de previsão de entrada em operação dos empreendimentos informadas à Aneel.

Os prazos para entrada em operação dos empreendimentos constantes dos lotes arrematados pela Chesf datavam de 22/1/2014. Diante dos prazos vencidos, essa data foi revista pela Chesf, que repassou à Aneel as seguintes previsões: Lote A – junho/2015; Lote B – outubro de 2015; e Lote C – abril de 2015. Contudo, no âmbito da auditoria, a Chesf informou que a previsão informada à Aneel para o Lote A (junho de 2015) não será cumprida, a qual deverá se estender até novembro de 2015. Já para o Lote B, cuja previsão também não deverá ser cumprida, em virtude das dificuldades para liberação fundiária, a Chesf preferiu não adiantar previsão.

Por meio dos contratos de execução das obras celebrados pela Chesf, foi possível constatar, no caso concreto, a necessidade de interação com vários órgãos licenciadores, especialmente em decorrência da significativa estratificação de atividades que compõem a configuração básica dos diferentes lotes. No total, as obras compreendem expansão/intervenção em dez subestações (SE) existentes, construção de seis subestações (SE novas) e construção de sete segmentos de linha de transmissão de 230 kV (LT 230 kV) e dois segmentos de linha de transmissão de 500 kV (LT 500 kV), distribuídas em quatro estados da região Nordeste (PE, RN, CE e BA), envolvendo, portanto, mais de vinte órgãos distintos, dentre regulação, licenciamento socioambiental, arqueológico e fundiário.

Observa-se que, em maior ou menor grau, as causas dos atrasos recaem sobre: (i) regularização fundiária, (ii) obtenção de Licença Prévia (LP), (iii) emissão de Declaração de Utilidade Pública (DUP-Aneel), (iv) obtenção de Licenciamento do Iphan (questões arqueológicas) e (v) obtenção de Licença de Instalação (LI).

Antes de adentrar nas constatações sobre as ocorrências verificadas na liberação das obras dos empreendimentos dos lotes A, B e C do Leilão 003/2012-Aneel de responsabilidade da Chesf, abre-se aqui um espaço para recordar os mecanismos para obtenção das licenças ambientais de um empreendimento.

O Licenciamento Ambiental é um procedimento administrativo regido pela Resolução Conama 237/97, pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, por meio de três liberações: (i) Licença Prévia (LP) – na fase preliminar de planejamento do empreendimento, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes; (ii) Licença de Instalação (LI) – autoriza a instalação do empreendimento de acordo com as especificações do projeto ambiental aprovado; e (iii) Licença de Operação (LO) – autoriza a operação empreendimento, tendo como base as medidas de controle ambiental e condicionantes determinadas.

Observa-se que o procedimento para viabilização do licenciamento ambiental em empreendimentos de transmissão começa antes mesmo do leilão, com a elaboração de estudos preliminares pelo Poder Concedente. Tais estudos não possuem uma abordagem aprofundada acerca da viabilidade ambiental dos empreendimentos, restando ao concessionário elaborar os demais exames necessários. Dessa forma, uma vez realizado o leilão, o concessionário inicia as tratativas para obtenção da Licença Prévia (LP), a qual atestaré inequivocamente a viabilidade ambiental dos empreendimentos.

Para os estudos necessários à emissão da LP, é fundamental que o concessionário tenha acesso às áreas previstas para serem afetadas pelas obras. Isso se dá, em regra, somente após a

liberação da Declaração de Utilidade Pública Preliminar para fins de levantamento topográfico e estudos de engenharia, de responsabilidade da Aneel (após solicitação do interessado). Uma vez emitida a DUP preliminar, efetuam-se os levantamentos necessários, elaboram-se os documentos e solicita-se a emissão da LP.

De posse dessa licença, o empreendedor realiza os estudos complementares necessários à emissão da Licença de Instalação (LI), a qual permitirá o início da execução das obras. Uma vez obtida a LI e concluídas as obras, faz-se mister obter a Licença de Operação (LO), a qual viabilizará a entrada em operação do empreendimento.

Completa o licenciamento ambiental, a Instrução Normativa Ibama 184/08 (para empreendimentos licenciados pelo Ibama e seguido pelos órgãos estaduais), a qual define que o empreendedor deve submeter o Projeto Básico Ambiental com a anuência dos órgãos intervenientes: órgãos ambientais estaduais, ICMBio, Iphan, Funai, Incra, Fundação Cultural Palmares e Ministério da Saúde. São exigidos também o Plano de Compensação Ambiental e a Autorização de Supressão de Vegetação, essa última para qualquer supressão, inclusive para fins de estudos e levantamentos topográficos. A Figura 6 ilustra os principais atores públicos envolvidos nos processos de licenciamento ambiental em empreendimentos de transmissão.

Dessa forma, o processo de licenciamento e liberação das áreas para início das obras de subestação e linhas de transmissão segue um longo caminho, no qual as atividades são inter-relacionadas. No caso dos empreendimentos de transmissão decorrente de concessões, tendo a Aneel como representante do Poder Concedente, de forma simplificada, o processo começa na obtenção, junto à agência, da Declaração de Utilidade Pública Preliminar para fins de levantamento topográfico e estudos de engenharia, que declara o possível interesse público da terra para fins de realização de exames mais aprofundados do traçado do corredor de forma a confirmar sua viabilidade. Com esses estudos, sendo a área viável (ou seja, os estudos preliminares indicam que a localização, e suas áreas de influência, não é Área de Proteção Ambiental, não é Reserva Legal, não é terra indígena, não é território quilombola, não é sítio arqueológico, não é parque industrial, etc), a concessionária passa à etapa de negociação da terra (SE – aquisição e LT – indenização pela servidão administrativa - uso da faixa de servidão).

Importante frisar que todas essas etapas, nas concessões de transmissão, são de responsabilidade do empreendedor, realizadas após a assinatura do contrato de concessão.

Confirmada a viabilidade de aquisição da terra (anuência do município sobre o uso e ocupação do solo e permissão de passagem fornecida pelos proprietários), dá-se início à negociação com os donos dos terrenos, tendo como base preços referenciais (pesquisa de mercado e laudos de avaliação de bens imóveis). Via de regra, faz-se necessária a obtenção, pelo empreendedor, da Declaração de Utilidade Pública (DUP), junto à Aneel, para agilizar a negociação ou para viabilizar a liberação da gleba por meio da via judicial.

Alcançada uma parcela das autorizações dos proprietários, juntamente com o Relatório Ambiental Simplificado (RAS) ou, se for o caso, Estudos de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), conforme Resolução Conama 279/01, os dados do projeto e a manifestação dos municípios, inicia-se o processo de obtenção da LP no órgão ambiental competente, com as anuências pertinentes. Após análise pelo órgão competente, são feitas notificações apontando uma série de condicionantes para liberação da LP e para a emissão da LI. A LP é então emitida após o cumprimento dessas imposições feitas pelo órgão ambiental competente.

Concomitantemente, é elaborado o Projeto de Prospecção Arqueológica e Educação Patrimonial e submetido à aprovação do Iphan. Após aprovado, iniciam-se os trabalhos de prospecção, sendo ao final emitido o Relatório de Prospecção Arqueológica. Concluídas as análises, o Iphan apresenta uma série de medidas cautelares (condicionantes) para a preservação dos achados arqueológicos, o que inclui um Plano de Resgate ou um Plano de Construção para a Preservação dos Sítios Arqueológicos. Esse último para os casos em que os sítios permanecem nas áreas de influência

das obras, no qual é exigida uma declaração de responsabilidade, do arqueólogo responsável, pela coordenação do monitoramento.

Após a obtenção da LP, passa-se ao processo de obtenção da Autorização de Supressão Vegetal (ASV) e da Licença de Instalação (LI), normatizado pela Resolução Conama 237/97, para as quais são exigidos, além dos projetos ambientais pertinentes, a anuência dos órgãos intervenientes que fazem parte do processo de Licenciamento Ambiental, como órgãos ambientais estaduais, ICMBio, Iphan, Funai, Incra, Fundação Cultural Palmares e Ministério da Saúde.

Somente com a liberação da ASV dá-se inicio à limpeza do terreno para instalação de canteiro de obra. Com a liberação da LI, é possível iniciar as obras propriamente ditas (serviços de terraplenagem, fundações, etc). Em regra, ASV e LI são emitidas concomitantemente pelos órgãos ambientais.

De acordo com a Resolução Conama 279/01, o prazo para emissão da Licença Prévias e da Licença de Instalação será de, no máximo, sessenta dias, contados a partir da data de protocolização do requerimento das respectivas licenças. A mesma resolução dispõe que a contagem do prazo será suspensa até a entrega de estudos complementares, caso o órgão ambiental competente, mediante justificativa técnica, considere-os necessários.

Como se vê por meio dessa síntese, o processo de licenciamento e liberação das áreas afetadas para implantação de obras de transmissão é complexo e demanda um árduo esforço do concessionário, em especial do concessionário estatal que deve obediência a um vasto arcabouço legal próprio da Administração Pública que não atinge o privado na mesma situação.

É nesse contexto que se enquadram os empreendimentos analisados nessa auditoria de conformidade. Sobre essa ótica, é possível afirmar que o número de obras, a localização geográfica e a quantidade de agentes envolvidos foram decisivos na dilatação dos prazos originalmente previstos para os Lotes A, B e C do Leilão 003/2012-Aneel.

De forma a detalhar o problema encontrado, optou-se por tratar separadamente cada um dos pontos, na seguinte ordem: (i) das questões fundiárias; (ii) da obtenção das licenças ambientais; (iii) das questões arqueológicas; (iv) da definição dos prazos de implantação dos empreendimentos pelo poder concedente; e (v) das consequências dos atrasos ocorridos.

A- das questões fundiárias

Constatou-se que a regularização fundiária dos terrenos atingidos pelas linhas de transmissão que compõem os Lotes A, B e C do Leilão de Transmissão 003/2012- Aneel encontra-se com pendências que contribuíram para o atraso das obras.

Não obstante a experiência da Chesf na implantação e construção de linhas de transmissão na sua principal área de atuação (forte atuação na Região Nordeste, com mais de 18.000 km de linhas de transmissão construídas e em operação, www.chesf.gov.br), e a contratação de empresas especializadas e reconhecidas neste tipo de operação, os riscos fundiários se materializaram especialmente quanto a não aceitação das propostas de indenização e/ou relocação pelos donos das terras e quanto a conflitos de interesses com os municípios atingidos, conforme evidenciado em entrevista com os gestores da Chesf. A situação é agravada em decorrência das dificuldades de logística, próprias desse tipo de empreendimento, e da quantidade de repartições cartoriais envolvidas.

Um dos fatores indutores de atrasos na regularização fundiária está na grande estratificação dos Lotes A, B e C do Leilão 003/2012-Aneel. Conforme já apontado no preâmbulo desse achado, no total, serão executadas obras de expansão/intervenção em dez subestações (SE) existentes, de construção de seis subestações e de construção de sete segmentos de linha de transmissão de 230 kV e de dois segmentos de linha de transmissão de 500 kV, distribuídas em quatro estados da federação - Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Norte e Ceará - e num grande número de municípios, demandando a liberação de mais de mil partes de terra (glebas).

Outro ponto crítico foi a necessidade de alteração da localização prevista no edital da Aneel de duas das seis subestações novas e de uma decorrente de leilão anterior (SE Ceará Mirim II,

Leilão 001/2011-Aneel), por estarem embasadas em estudos de caracterização e análise socioambiental, realizados pelo Poder Concedente, não suficientes.

No Lote A, foi alterada a localização da SE Jaboatão II, cuja localização do centro de carga estava posicionada na Zona de Processamento de Exportação (ZPE – criada pelo Decreto de 27/1/2010) do Complexo Industrial e Portuário de Suape. Importante ressaltar que os Relatórios de Planejamento da EPE, de novembro de 2011, não apontavam para a existência dessa ZPE (Evidências relacionadas ao Achado 1-A, p. 195). Diante da impossibilidade de implantação da SE Jaboatão II no local inicialmente previsto nos estudos do Poder Concedente, a Aneel, em 31/1/2013, aprovou a mudança de localização proposta pela Chesf. Tal alteração não só prejudicou a aquisição do terreno e o cronograma de execução do projeto, como também acarretou na alteração do traçado de seccionamento da LT 230kV Recife II – Pirapama II e, consequentemente, de todas as atividades ligadas a esse trecho de linha (fundiária, ambiental, arqueológica, projeto e construção).

A SE Ceará Mirim II, de responsabilidade do consórcio Extremoz (SPE composta por Chesf e Cteep) em decorrência do Leilão 001/2011-Aneel, também teve sua localização alterada. Apesar de não ser objeto direto das obras analisadas nessa fiscalização, tal mudança impactou diretamente o cronograma de execução das atividades relacionadas à LT 230 kV Ceará Mirim II – Touros (Lote B), uma vez que foi realizada após a concessão desta linha de transmissão para a Chesf (oriunda do Leilão 003/2012-Aneel). Conforme já exposto, havendo alteração na localização de uma SE, consequentemente ocorrerão mudanças no traçado das linhas de transmissão relacionadas, provocando atrasos nas obras.

Por fim, no Lote C, foi alterada a localização da SE Igaporã III, cuja localização prevista nos estudos do Poder Concedente encontrava-se distante de estrada de acesso em região de vegetação de característica do bioma de cerrado, além de apresentar interferência em um parque eólico da empresa Renova. Da mesma forma, a mudança provocou alterações nos traçados dos cinco seguimentos de linhas de transmissão ligados a essa subestação: LT 230kV Igaporã III – Igaporã II C1 e C2; LT 230kV Igaporã III – Pindai II; e LT 500kV Bom Jesus da Lapa II – Ibicoara C1 e C2 – seccionamento para a SE Igaporã III.

Apenas as consequências dessas mudanças de localização em SEs já seriam suficientes para provocar atrasos significativos, visto que ensejaram alterações em todas as instalações a elas atreladas, demandando, inclusive, a elaboração de novos projetos das linhas de transmissão. Modificações dessa natureza, não previstas nos estudos que deram suporte à concessão, afetam diretamente não só as atividades do licenciamento socioambiental, como da liberação fundiária, com risco de perda de indenizações já pagas aos proprietários de terras que deixam de ser utilizadas, devido ao reposicionamento dos traçados das linhas.

Observou-se, também, a ocorrência de outras interferências significativas, e não previstas nos estudos do Poder Concedente, que provocaram impactos no prazo de implantação dos projetos, a saber: (i) no Lote A, existência de 7 sítios arqueológicos; (ii) no Lote B, interferência com parques eólicos e assentamentos do Incra no traçado da LT 230 kV Ceará Mirim II – Touros CS, interferência com assentamentos do Incra no traçado da LT 230 kV Mossoró IV – Mossoró II CS e interferências com projetos de irrigação do DNOCS e áreas de pivô de irrigação para plantio de milho no traçado LT 230 kV Russas II – Banabuiú C2; e (iii) no Lote C, existência de cinco sítios arqueológicos e de áreas de reserva legal de parques eólicos.

Um terceiro ponto recai sobre a especulação imobiliária observada em alguns trechos. Essa questão foi indicada pela Chesf em virtude dos custos fundiários previstos no Leilão virem sendo superados na maioria dos contratos. No caso das linhas de transmissão próximas aos parques eólicos, alegam os gestores da Chesf que os preços dos terrenos estão em alta, já que as indenizações pagas pelas geradoras são consideravelmente melhores (remuneração ao longo do contrato de acordo com a rentabilidade) que as da servidão administrativa. O caso mais crítico foi identificado no Lote A, no qual os custos reais superaram em mais de 400% aqueles previstos inicialmente pela Chesf.

Por fim, um último e importante ponto avaliado refere-se à obtenção da Declaração de Utilidade Pública (DUP). Observou-se que a tramitação dos processos de obtenção da DUP para fins de instituição de servidão administrativa das áreas de terras necessárias à implantação das linhas de transmissão demandou tempo muito acima do previsto. O Anexo IV dos Contratos de Concessão dos empreendimentos em questão previa o prazo de dois meses para a obtenção da DUP junto à Aneel. Esse prazo não foi cumprido em nenhum dos nove processos protocolados na Agência.

A DUP é um importante instrumento capaz de favorecer as negociações junto aos proprietários de glebas por onde passará a linha de transmissão. É bem verdade que, conforme informado pelos técnicos da Chesf, a estatal busca obter uma negociação amigável, só buscando a esfera judicial em último caso. Isso por se tratar de uma relação de longo prazo, já que as instalações ficarão na propriedade por todo o período da concessão e o proprietário da terra é um importante parceiro seja para viabilizar a operação, seja na proteção dos bens (torres/cabos/acessos).

No entanto, na negociação amigável, a DUP tem o papel de fortalecer a posição do concessionário diante dos proprietários das glebas afetadas, quebrando empecilhos e resistências.

Observou-se que o número de revisões e de novas exigências, por parte da Aneel, foram os principais entraves ao andamento dos processos de obtenção das DUPs. Somando-se a isso, no decorrer do período, a Aneel emitiu a Resolução Normativa 560/2013, de 27/2013, revogando a resolução vigente desde 2007, o que acarretou na adequação em alguns processos em andamento.

Foi possível observar a atuação tempestiva da Chesf no atendimento às notificações da Aneel, que foram atendidas num prazo médio de 15 dias. Como exemplo, destaca-se o caso da LT Ceará-Mirim II – Touros (Lote B), no qual a Chesf foi informada pela Aneel da existência de interferências com os parques eólicos em 11/6/2014, obteve as anuências pertinentes ainda no mês de junho e até 12/9/2014 não havia obtido resposta da agência. Importante ressaltar, no entanto, que, por demandar tempo e recursos acima do previsto para a realização do presente trabalho, necessitando de atuação junto a outros agentes envolvidos no licenciamento das obras, não se realizou uma análise da suficiência da documentação enviada pela Chesf à Aneel.

Não obstante, sendo uma das missões da Aneel a de proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade, mostra-se cabível auscultar eventual oportunidade de tornar os processos mais ágeis e menos burocráticos, especificamente quanto à emissão de documentos de sua responsabilidade, tão importantes para o bom andamento das obras do setor elétrico.

Nesse norte, considerando que nas cinco solicitações da Chesf relativas aos Lotes B e Lote C foram ultrapassados os prazos previstos nos respectivos Contratos de Concessão e observando a Resolução Normativa Aneel 560/2013 (principalmente o disposto em seu art. 8º), é necessário avaliar em que medida tais atrasos configuram-se como possíveis causas da morosidade na implantação dos empreendimentos. Entende-se pertinente propor a oitiva da Aneel para que se manifeste acerca dos prazos e procedimentos, bem como da eventual insuficiência dos documentos protocolados pela Chesf, para a emissão das Declarações de Utilidade Pública – DUPs – relativas às seguintes obras do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel: LT entre Seccionamento Recife II – Pirapama II e Jaboatão II (período computado para emissão da DUP: 348 dias); LT Mossoró II – Mossoró IV (período computado para emissão da DUP: 193 dias); LT Russas – Banabuiú C2 (período computado para emissão da DUP: 319 dias); LT Ceará Mirim II – Touros (período computado até 12/9/2014, aguardando emissão da DUP: 462 dias); LT Igaporã II – Igaporã III C1 e C2 (período computado até 12/9/2014, aguardando emissão da DUP: 294 dias); LT Igaporã III – Pindai II (período computado até 12/9/2014, aguardando emissão da DUP: 310 dias); e LT entre Seccionamento Bom Jesus da Lapa II – Ibicoara e Igaporã III (período computado até 12/9/2014, aguardando emissão da DUP: 294 dias).

Importante ressaltar que, embora a Aneel não tenha sido inicialmente figurada na presente auditoria, faz-se pertinente a proposta de oitiva alvitrada, tendo em vista que, conforme os fatos narrados, os atrasos na emissão da DUP corroboraram substancialmente para os atrasos nas

obras em exame. Assim, uma vez que não foi constatada a extração dos prazos pela Chesf em encaminhar os pedidos realizados pela Agência, essa poderá esclarecer nos presentes autos a realidade dos fatos, estabelecendo seu contraponto à constatação realizada, qual seja, atrasos na emissão da DUP por parte da Aneel.

B- da obtenção das licenças ambientais – LP e LI

Constatou-se que a obtenção da Licença Prévia (LP) e da Licença de Instalação (LI) das diversas obras relativas aos Lotes A, B e C do Leilão de Transmissão 003/2012- Aneel demandaram, e continuam demandando, esforços da Chesf e, mesmo assim, o licenciamento não se completou dentro do prazo esperado. Nesse quesito, evidencia-se que o número de obras, a localização geográfica e a quantidade de agentes envolvidos foram decisivos na dilatação dos prazos originalmente previstos para os Lotes A, B e C do Leilão 003/2012-Aneel.

O Anexo IV dos Contratos de Concessão previa o período de nove meses e de onze meses, após a assinatura do contrato, para conclusão do licenciamento ambiental (obtenção da Licença de Instalação) e início da execução das obras de subestação e linhas de transmissão, respectivamente.

Mas o que se observou nos processos de licenciamento destes empreendimentos foi uma complexidade intrínseca decorrente da quantidade de entraves e do tempo despendido nesse iter administrativo.

Alguns desses fatores contribuíram de forma decisiva para que os prazos previstos não fossem suficientes.

O primeiro ponto refere-se ao Relatório R3 – Caracterização e Análise Socioambiental, parte integrante do Leilão de Transmissão. Diferentemente dos empreendimentos de geração de energia elétrica, os empreendimentos de transmissão são licitados pela Aneel somente com o Relatório R3, sem a comprovação da viabilidade ambiental do empreendimento, atestada pela LP.

Os estudos preliminares do Relatório R3 tratam de uma proposta de corredor de traçado para a implantação, mas não qualificam os empreendimentos de transmissão como viáveis sob o aspecto ambiental. Foi possível confirmar esse entendimento quando da realização de reuniões na Chesf com os responsáveis pelo licenciamento ambiental, que afirmaram que o Relatório R3 é descartado pelos órgãos licenciadores.

Vislumbra-se que as diretrizes contidas no Relatório R3 podem não ter sido suficientes para uma avaliação preliminar aceitável por parte da estatal, ou mesmo do privado, para participar do leilão.

O que se espera desses estudos é uma antecedência compatível e com tempo suficiente para um maior detalhamento, de modo a demonstrar, no mínimo, a viabilidade socioambiental dos empreendimentos de linhas de transmissão. Não sendo assim, os licitantes acabam por entrar no certame sem saber as reais condições, convivendo com um ambiente de instabilidade e de demasiada incerteza, já que o empreendimento licitado pode não ser viável do ponto de vista socioambiental.

Tal incerteza é aumentada pela a ausência de autorização para a realização de levantamentos preliminares no traçado previsto no leilão. Assim, o empreendedor, correndo contra o tempo, realiza seus estudos lançando mão de imagens de satélite que não oferecem precisão para demarcação de áreas de proteção ambiental, reserva legal, sítios arqueológicos, etc.

Dessa forma, é após o leilão que o vencedor da concessão, passando por todas as etapas iniciais (realização do Estudo de Impacto Ambiental, de Audiências Públicas, etc.) vai conferir junto ao órgão ambiental competente a certeza da viabilidade ambiental do empreendimento, a partir da emissão da Licença Prévia. É nesse momento que surgem várias condicionantes a serem observadas antes e durante a execução das obras, além de algumas outras que perduram durante todo o contrato, implicando em obrigações, prazos e custos de difícil mensuração e previsão.

Dianete desse cenário, é certo que existiriam ganhos se as diretrizes contidas no Relatório R3 revelassem todos os dados relativos aos aspectos ambientais do corredor preferencial. Dessa forma, reduziriam-se as incertezas do projeto eleito para o Leilão e se viabilizaria o cronograma de

entrada em operação dos novos empreendimentos necessários à expansão do sistema de transmissão de energia elétrica no país.

Vislumbra-se que, dada a grande discussão em curso sobre a necessidade de os empreendimentos de transmissão serem licitados com as respectivas LP (sendo assunto, inclusive, do Projeto de Lei do Senado 378/2013, o qual já foi aprovado pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle), o que demanda estudos mais aprofundados com a participação de todos os agentes envolvidos, a situação poderia ser melhorada de imediato se o licitantes dispusessem, no decorrer do leilão, além de um Relatório R3 mais robusto, de autorização para realizar levantamentos topográficos e estudos preliminares no traçado previsto, tais como DUP para fins de levantamento topográfico e estudos preliminares e ASV para abertura de picadas para serviços de topografia. Com esses estudos preliminares, os concessionários, por meio de suas equipes técnicas, poderiam melhor avaliar os riscos e os mecanismos de que dispõe para mitigá-los, até mesmo atestando a inviabilidade de participar do certame.

Ante o exposto, da mesma forma que tratado no tópico anterior, propõe-se determinar a oitiva da Aneel para que se manifeste quanto à pertinência de fornecer, nos leilões de transmissão, mecanismos que possibilitem aos licitantes realizar estudos preliminares nos terrenos abrangidos pelo corredor de traçado proposto, tais como DUP para fins de levantamento topográfico e estudos preliminares e ASV para abertura de picadas para serviços de topografia.

Outro ponto observado refere-se à complexidade do processo de licenciamento ambiental em decorrência da quantidade de agentes envolvidos, das suas formas de atuação no que se refere a procedimentos e critérios de avaliação, e principalmente da interdependência desses procedimentos.

Os prazos originalmente previstos pela Aneel para licenciamento ambiental dos Lotes A, B e C do Leilão 003/2012-Aneel foram de nove meses para subestações e onze meses para as linhas de transmissão, a contar da data da assinatura do contrato de concessão.

Os prazos efetivamente gastos até o momento (data de 12/9/2014 correspondente ao final dos trabalhos na sede da estatal) estão distantes de tal previsão.

Observou-se que os procedimentos, os critérios de análise e as exigências formuladas diferem em cada órgão estadual envolvido. No caso concreto, são quatro órgãos estaduais, sendo a situação mais crítica a observada no estado do Ceará, cujo órgão ambiental, além de exigir vistoria ambiental aérea, emite termo de referência específico, contendo diretrizes para elaboração do Relatório Ambiental Simplificado – RAS para fins de emissão da LP, e exige a liberação fundiária de todas as propriedades para fins de emissão da LI.

Existe grande diversidade de normativos até mesmo entre regionais de um mesmo órgão. Como exemplo, cita-se o Iphan/CE que exige os traslados expedidos pelos Cartórios de Registro de Imóveis de todas as propriedades atingidas, que só na LT 230 kV Russas/Banabuiú-C2 atinge 451 glebas.

Outra ocorrência que chamou a atenção foi a constatada no processo de liberação da SE Mirueira II, no que se refere às as condições impostas para obtenção da ASV. O terreno, de propriedade da Chesf, é acoplado ao terreno onde está localizada a antiga SE Mirueira, também da Chesf. Nele existiam instalações que foram desativadas, dentre elas, a residência de um vigia que cultivava algumas árvores frutíferas nas proximidades da casa. Como condicionante da ASV, foi exigida a elaboração e a implantação de Projeto de Reposição Florestal com reposição de 370 indivíduos (para cada árvore derrubada, deveriam ser replantadas dez mudas). Embora a solicitação da LI e da ASV tenha sido protocolada em 26/10/2012, a ASV só foi liberada em 03/12/2013, um ano após a emissão da LI (válida até 18/12/2013), que venceu sem produzir seus efeitos de fato.

Via de regra, são formuladas uma série de condicionantes a serem atendida antes, durante e depois de executadas as obras. São impostas condições que trazem consequências para todo o período da concessão. Como exemplo, tem-se a exigência de trabalhar com faixa de supressão vegetal reduzida sobre as linhas de transmissão, que além de dificultar a manutenção das instalações, favorece a proliferação de queimadas e/ou de vegetação elevada.

Com todas essas questões, foi possível constatar que, no caso concreto dos Lotes A, B e C do Leilão 003/2012-Aneel, o intrincado processo de licenciamento ambiental, de forma generalizada, contribuiu para que os prazos previstos no leilão não fossem cumpridos, não obstante a tempestividade da atuação da estatal, seja pelas empresas contratadas, seja pela própria equipe técnica. Observou-se que a Chesf, além da indicação de responsáveis diretos para o controle da execução dos contratos, constituiu uma equipe distinta (uma para a questão fundiária e uma para o licenciamento ambiental) para acompanhar a liberação de cada lote, o que demonstra o propósito da companhia em resolver as demandas dos órgãos licenciadores de imediato.

Importante ressaltar, no entanto, que, assim como já apontado anteriormente ao tratar das constatações verificadas na obtenção da DUP junto à Aneel, por demandar atuação junto a vários órgãos e agentes envolvidos no licenciamento ambiental das obras, não se realizou uma análise da qualidade/suficiência da documentação produzida pela Chesf e encaminhada aos órgãos ambientais.

Diante dessa situação, a qual aponta para a necessidade de elaboração de regras gerais relativas aos trâmites necessários ao licenciamento socioambiental, visando uniformizar a atuação dos órgãos municipais e estaduais com a esfera federal, além da necessidade de fomentar novas regras – que dinamizem o processo de elaboração de estudos e projetos dos sistemas de transmissão – e considerando a suficiência dos Estudos de Planejamento (R1, R2, R3 e R4) elaborados pelo Poder Concedente, propõe-se determinar à SecobEnergia que avalie a conveniência e a oportunidade de realizar ação de controle no sentido de buscar alternativas para modificar o quadro atual de entraves no licenciamento das obras de energia elétrica.

Oportuno, também, determinar que seja anexada cópia do presente relatório ao TC 023.736/2014-3 (gestão de obras de Geração e Transmissão da Chesf), para que, diante de uma possível insuficiência dos documentos, a SecobEnergia avalie em que medida os Termos de Referência elaborados pela Chesf podem colaborar para uma maior qualidade dos estudos socioambientais produzidos pelas empresas contratadas pela estatal para condução dos licenciamentos ambientais de suas obras.

Ademais, frente ao recomendado pelo Acórdão 2.316/2014-TCU-Plenário em seu subitem 9.2.1, entende-se pertinente encaminhar cópia do presente relatório ao MME, ao MMA e ao MinC para que tomem conhecimento dos fatos que deram ensejo aos atrasos verificados nas obras decorrentes dos Lotes A, B e C do Leilão 003/2012-Aneel.

C- das questões arqueológicas

Um fato de consequências pouco previsíveis chamou a atenção da equipe de auditoria no decorrer das reuniões realizadas com os gestores: as questões arqueológicas, presentes em praticamente todos os trechos de linhas de transmissão.

Essa vertente mostrou-se responsável por atrasos em todas as frentes de obras analisadas, uma vez que trouxe grande imprevisibilidade ao desenvolvimento das atividades. Parte disso se deve ao fato do Relatório de Planejamento R3 (Relatório de Caracterização e Análise Socioambiental), elaborado pelo MME/EPE para subsidiar o Leilão 003/2012-Aneel, não apresentar detalhamento suficiente quanto à presença de sítios arqueológicos no traçado inicialmente previsto para as linhas de transmissão, sendo apresentada somente uma relação dos sítios arqueológicos existentes nos municípios envolvidos e cadastrados no Iphan.

Diante disso, a fim de efetuar um levantamento acerca da real ocorrência desses sítios nas áreas afetadas, seria necessário que uma equipe se deslocasse até o local. Entretanto, para que se possa adentrar pelos terrenos de forma a possibilitar a análise do arqueólogo, caso o proprietário não conceda permissão, é necessária uma autorização para fins de levantamento topográfico e estudos preliminares emitida pelo Poder Concedente.

Na condição atual, após a assinatura do contrato de concessão, a concessionária deve iniciar tratativas junto à Aneel para obtenção dessa autorização, uma vez que não há atuação de ofício do órgão, causando uma dilatação nos prazos inicialmente previstos.

Ressalta-se que, para efetuar os serviços de diagnóstico/ monitoramento arqueológico, é necessário que a equipe contratada disponha de, ao menos, um arqueólogo. Encontrado um novo sítio arqueológico, de posse das informações repassadas pelo arqueólogo, o Iphan pode determinar dois diferentes encaminhamentos: (i) o resgate dos achados arqueológicos; e (ii) a preservação do sítio.

No caso de existir a possibilidade de se efetuar o resgate dos artefatos encontrados, após a aprovação do Plano de Resgate, uma equipe (de responsabilidade do empreendedor e mantida por ele) é enviada a campo para realizar os serviços pertinentes, os quais demandam tempo e minúcia, visto que envolvem objetos frágeis. Além disso, faz-se mister a definição de um local para guarda dos achados arqueológicos, o qual também é definido pelo Iphan. Em virtude das características e do detalhamento, esse serviço, embora imprescindível frente aos normativos existentes, se mostra dispendioso para o contratante (alto custo, além das postergações no cronograma inicial. Um exemplo dessa situação foi registrado na LT Secc. Recife II – Pirapama II e Jaboatão II (lote A) – área destacada pelo Relatório R3 como sendo “em meio a fragmentos residuais de vegetação de Mata Atlântica e em áreas utilizadas pela monocultura de cana-de-açúcar” – no qual foi determinado o resgate de sete sítios (vide Figura 8).

Quando o resgate não é viável, é necessário preservar o sítio encontrado, por meio da aprovação de um Plano de Construção para Preservação dos Sítios Arqueológicos. Nesse plano, várias restrições são impostas, podendo demandar alterações no projeto inicialmente concebido, como, inclusive, a elaboração de novo traçado para a linha de transmissão. Um exemplo dessa situação foi registrado na LT Igaporã III – Pindaí II, (vide Relatório Fotográfico: Achado 1-C).

Dessa forma, a existência de um sítio arqueológico no traçado da linha, além da execução dos serviços em campo (resgate ou preservação), demanda novos estudos que podem modificar substancialmente o planejamento definido, provocando atrasos nas obras.

Destarte, os trabalhos de arqueologia são de natureza complexa e subjetiva, o qual não possui regramentos que assegurem a prevalência do interesse público. O arqueólogo, não obstante possuir vinculação trabalhista à sua empresa patronal e – após a formalização do instrumento contratual – ao concessionário contratante, tem por dever seguir os regramentos do Iphan e a obrigatoriedade de reportar a esse órgão.

No entanto, diante da carência de normativos ou de regras práticas, é esperado que o profissional de arqueologia aja com cautela para que não priorize, inadvertidamente, interesses difusos, como em situações em que o excesso de zelo de sua atuação acabe agindo em desfavor da coletividade, o que nem sempre ocorre

Um exemplo de postura que ultrapassa o natural pôde ser observado no caso da LT Touros – Ceará Mirim II, no qual o Iphan, após análise da documentação e por discordar da classificação dada pelo arqueólogo, indeferiu o Relatório de Prospecção Arqueológica elaborado pelo profissional contratado pela JGP Consultoria e Participações Ltda – empresa contratada pela Chesf para o licenciamento ambiental do Lote B, que apontava a existência de um sítio arqueológico no traçado da linha.

A situação ganha peso pela grande imprevisibilidade que impõe ao desenvolvimento das atividades de campo. Dos oito novos segmentos de linhas de transmissão que compõem os empreendimentos dos Lotes A, B e C, registrou-se a existência de sítios arqueológicos em cinco deles.

Observa-se que, para o caso em tela, não há uma relação direta entre a extensão da linha de transmissão e a quantidade de sítios arqueológicos presentes na respectiva área de influência, denotando a heterogeneidade na distribuição desses.

Relativamente ao Lote A, na LT Secc. Recife II – Pirapama II e Jaboatão II, apesar da pequena extensão, inicialmente haviam sido registrados nove sítios arqueológicos, conforme indicado no Ofício 746/2014 – Iphan/PE. Após análise do Relatório de Prospecção Arqueológica enviado pela Chesf, reduziu- se o número de sítios impactados para sete, tendo, o Iphan, determinado o resgate arqueológico de todos eles. Trata-se de serviço oneroso para a Chesf uma vez que será necessária a realização de Tomada de Preços para contratação desse resgate. Salienta-se que o processo de

licitação, já em curso, apresenta risco de não obter resultado já que a Chesf não detém cadastro de empresas especializadas nessa atividade na região. A obrigatoriedade do resgate agrava ainda mais a situação do Lote A, visto que somente após a retirada de todos os artefatos arqueológicos, poderão ser iniciadas as frentes de serviço que afetarão aquelas localidades.

Para o Lote B, já foi realizado aditivo ao contrato CTNI 92.2012.3160.00 relativo ao aspecto arqueológico, no total de R\$ 420.429,62 (21,61% do valor total do contrato), incluindo as seguintes atividades: diagnóstico arqueológico intrusivo; inventário de patrimônio imaterial e patrimônio afetado; e abertura e condução de processos complementares de patrimônio arqueológico imaterial e de edificados. Isso demonstra a materialidade dos serviços relacionados à arqueologia, bem como a sua imprevisibilidade, o que acaba por demandar alterações nos instrumentos contratuais inicialmente pactuados.

Por fim, no caso do Lote C, além da assinatura de termo aditivo ao contrato CTNI 92.2012.3150.00 (no valor de R\$ 179.976,80), incluindo o serviço de monitoramento arqueológico nas atividades do contrato, foi necessário efetuar mudanças no traçado inicialmente previsto para a LT Igaporã III – Pindai II, conforme informado em reunião da equipe de auditoria juntamente com os gestores da Chesf. Essas alterações foram necessárias em virtude da presença de sítios arqueológicos de difícil resgate, como o sítio ‘Pé de Serra’, exibido no relatório fotográfico, sendo necessária a conservação dos locais num raio de 100 metros ao redor dos sítios (inicialmente, o Iphan havia definido a distância em 300 m, mas após diligências junto ao órgão, a Chesf conseguiu reduzir o comprimento do raio).

Dessa forma, vê-se que a questão arqueológica teve, e ainda tem, grande influência na execução das obras relativas ao Leilão 003/2012-Aneel. Isso se deve precípua mente à imprevisibilidade inerente ao tema, se considerada a forma como é abordado atualmente, especialmente quanto à suficiência dos dados do Relatório R3 que subsidiou o leilão.

Considerando que, nos empreendimentos sob análise, as tratativas relacionadas à arqueologia encontram-se em estágio avançado, e tendo sido evidenciados esforços pela Chesf para solucionar os respectivos problemas, não se vislumbra a oportunidade de se propor quaisquer encaminhamentos à estatal.

Todavia, sem prejuízo dos demais encaminhamentos propostos na análise da obtenção das licenças ambientais, considerando a abordagem dada à essa questão pelos Relatórios de Planejamento elaborados pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE, e frente ao impacto causado no caso concreto, mostra-se oportuno encaminhar cópia do presente relatório à EPE para que tome conhecimento dos fatos.

Oportuno, também, propor à SecobEnergia que – ao avaliar a conveniência e a oportunidade de realizar ação de controle no sentido de buscar alternativas para modificar o quadro atual de entraves do licenciamento das obras de energia elétrica – considere incluir em seus trabalhos o exame das questões arqueológicas que tenham impacto na execução das obras.

D – da definição dos prazos contemplados no Leilão

Constatou-se que, conforme observado nos Contratos de Concessão Aneel 17, 18 e 19 de 2012, (evidências Contrato de Concessão Lote A; Contrato de Concessão Lote B e Contrato de Concessão Lote C), os prazos previstos pela Aneel para obtenção das licenças ambientais e regularização fundiária dos terrenos (9 meses para SEs e 11 meses para LTs) atingidos pelas diversas obras dos Lotes A, B e C do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel estão distantes daqueles realmente praticados tanto nos lotes em questão, quanto em outros empreendimentos do setor. Importante destacar também a disparidade evidenciada no prazo total para a conclusão do empreendimento, estabelecido pela Aneel em vinte meses (incluindo as etapas de projeto básico, assinatura de contratos, declaração de utilidade pública, licenciamento ambiental, projeto executivo, aquisições, obras civis, montagem, ensaios de comissionamento e operação comercial).

Nos últimos anos, os prazos estipulados pelos leilões de transmissão têm sido questionados pelos agentes do setor. Trabalhos precedentes desta Corte de Contas, a exemplo do TC

029.387/2013-2, que levou ao Acórdão 2.316/2014-TCU-Plenário, apontam para atrasos sistêmicos em obras do setor elétrico, especialmente nas obras de transmissão, com impactos financeiros a toda sociedade e para a segurança energética.

Naquele trabalho, constatou-se que 83% das linhas de transmissão e 63% das subestações dos empreendimentos que compuseram a amostra avaliada, formada por obras leiloadas ou autorizadas entre os anos de 2005 e 2012 (163 linhas de transmissão com cerca de 29.800 km de extensão e 64 subestações com cerca de 21.430 MVA), apresentaram atrasos médios de 14 e 3 meses, respectivamente, para entrada em operação.

As constatações do presente trabalho representam um exemplo típico do que tem sido apontado pelo Tribunal. Foram verificados atrasos na execução das obras nos três lotes avaliados. Foi possível comprovar que a situação é mais grave nos casos de linhas de transmissão, nas quais ainda há obras não iniciadas em dois dos três lotes.

Importante destacar que as obras relativas aos Lotes B e C em questão tiveram como finalidade promover o escoamento da energia gerada pelos parques eólicos vencedores do leilão A-3 (Leilão de Geração 002/2011-Aneel) e LER 2011 (Leilão de Geração 003/2011-Aneel) nos estados da Bahia, Rio Grande do Norte e Ceará. Chama a atenção para o fato de os leilões de geração (leilão A-3 e LER 2011) terem ocorrido antes de se iniciarem os estudos para implantação do sistema de transmissão necessário ao escoamento da energia nova a ser gerada. Dessa forma, alguns parques foram concluídos sem as correspondentes instalações de transmissão, com consequências danosas para o abastecimento e para a modicidade tarifária, conforme já constatado também no âmbito do TC 029.387/2013-2.

Ao avaliar o Relatório de Análise de Empreendimentos de Transmissão do Leilão 003/2012 elaborado pela Chesf, foi possível constatar que já na data do leilão os técnicos que estudaram os documentos do edital vislumbraram a inviabilidade dos prazos previstos pela Aneel, considerando em seus estudos de viabilidade os prazos de construção de 24 meses, para o Lote B, e 26 meses, para o Lote C, diferentemente do estipulado nos contratos de concessão (20 meses para todos os lotes).

Na prática, os prazos gastos até o momento ultrapassam em muito as previsões da própria Chesf, levando à percepção de que a previsão inicial feita pela companhia foi insuficiente e pode não ter sido definida com base em estudos técnicos adequados (elaborados pelo Poder Concedente). Além disso, conforme observado nos relatórios de medição referentes à implantação da SE Mirueira II (Evidências relacionadas ao Achado 1-D, segundo arquivo, p. 15-34), mesmo após a obtenção do licenciamento socioambiental necessário, vê-se que a Chesf vem enfrentando dificuldades na execução das obras propriamente ditas, tendo sido efetuados reajustes nas previsões para entrada em operação da SE por mais de uma vez, passando da data inicialmente prevista de 12/12/2014 para a data atual de 27/04/2015.

Contudo, observa-se que a Aneel, em recente leilão de transmissão, alterou os prazos previstos para a entrada em operação (no Leilão de Transmissão 004/2014-Aneel, o prazo total para entrega dos empreendimentos varia de 30 a 42 meses), buscando tornar mais factível o desenvolvimento das obras no tempo previsto e adequá-los a um planejamento mais realista do Setor Elétrico Brasileiro.

O TC 029.387/2013-2, o qual realizou auditoria operacional para verificar os prazos para entrada em operação dos investimentos de geração e de transmissão de energia elétrica, conduziu ao recente Acórdão 2.316/2014-TCU-Plenário, de 3/9/2014. Em seu item 9.1.3.1, determinou-se à Aneel a elaboração de estudos sobre os prazos para a implantação desses empreendimentos. Assim, tendo em vista a existência de determinação do Tribunal à Aneel para elaboração de estudos objetivando revisar o prazo de implantação de empreendimentos estabelecidos em contratos de concessão pelo Poder Concedente, deixa-se de formular proposta de encaminhamento nesse sentido.

Considera-se, no entanto, oportuno determinar que seja anexada cópia do presente relatório ao TC 029.387/2013-2 (de forma a subsidiar a análise dos estudos a serem apresentados

pela Aneel em cumprimento às determinações do Acórdão 2.316/2014-TCU-Plenário) e ao TC 023.736/2014-3, visando agregar informações que poderão ser utilizadas em outra ação de controle – na modalidade auditoria operacional – que terá por finalidade analisar a gestão de obras públicas do setor elétrico por parte das empresas estatais (Grupo Eletrobras), iniciando-se por um estudo de caso na Chesf.

E- das consequências dos atrasos

A Chesf, como uma das empresas competidoras no setor elétrico, precisa pautar suas decisões também visando o retorno financeiro gerado pelos empreendimentos nos quais opta por participar.

Observa-se que, por fazer parte do Grupo Eletrobras, deve seguir diretrizes estabelecidas pela Diretoria Executiva do conglomerado. Uma delas, exposta na CTA-DF-0331/2011-Circular (Evidências relacionadas aos Achados 1-A e 1-E, sigiloso, p. 1), estabelece a rentabilidade mínima que um empreendimento deve ter para viabilizar a participação de quaisquer das empresas do grupo. Para empreendimentos de transmissão corporativos (nos quais a empresa estatal entra sem se associar a nenhuma outra companhia, pública ou privada) e novos (a partir de 2012), o retorno mínimo deve ser maior que o estabelecido naquele documento.

No caso dos Lotes A, B e C do Leilão 003/2012-Aneel, as Taxas Internas de Retorno (TIRs) reais previstas inicialmente (em agosto/2012) foram superiores à estabelecida pela CTA-DF-0331/2011-Circular, denotando o respeito à diretriz fixada pela Eletrobras. A evidência “Evidências relacionadas aos Achados 1-A e 1-E (SIGILOSO)”, de trato sigiloso, apresenta os valores das TIRs iniciais e atuais estimadas pela Chesf.

Em virtude dos atrasos ocorridos e de majorações imprevistas nos custos do licenciamento e da execução das obras (com a questão fundiária e os preços dos terrenos, por exemplo), os empreendimentos que compõem o lote B passaram a apresentar Taxa Interna de Retorno (TIR) atual abaixo daquela estabelecida como piso pela Diretoria Executiva da Eletrobras, tendo sofrido uma redução de aproximadamente 52% se comparada à previsão inicial. Importante salientar que a TIR atual do Lote C encontra-se bastante próxima desse valor limite, após uma queda de 25%, configurando-se em situação de risco. Apenas o Lote A ainda apresenta previsão de retorno em situação mais confortável se comparado aos demais lotes, restando 3,79 pontos percentuais acima do piso.

Embora com rentabilidade significativamente menor que a projetada, os empreendimentos não se enquadram, na condição atual, como causadores de resultados financeiramente negativos para a Chesf. A situação pode se agravar, no entanto, se os entraves remanescentes não forem revertidos. Observa-se que, no caso do Lote B, ao considerá-lo de forma isolada dentro da companhia (sem levar em conta os possíveis ganhos de escala na operação), a diretriz do conglomerado não está sendo respeitada, sendo, frente às condições atuais, um empreendimento pouco desejado para o grupo (sobre o aspecto estritamente financeiro).

Tendo em vista, portanto, que a redução da rentabilidade esperada para o empreendimento pode ocasionar impactos negativos à Estatal, propõe-se encaminhar cópia do presente relatório para a unidade técnica detentora das contas da companhia, qual seja, a Secretaria de Controle Externo do estado de Pernambuco – Secex/PE, para que tome conhecimento dos fatos ora narrados, de forma a considerá-los no exame das contas da Chesf, caso entenda oportuno e conveniente.

Há de se ressaltar, por fim, o efeito das moras na elaboração das propostas dos licitantes quando da participação nos leilões. Em se tratando de algo sistêmico (conforme demonstrado pelo Acórdão 2.316/2014-TCU-Plenário, originado do TC 029.387/2013-2), os atrasos nas obras de transmissão podem fazer com que os participantes dos leilões acabem por contingenciar tais ocorrências em suas propostas. Igualmente, viabiliza-se uma possível redução nos deságios da Receita Anual Prevista (RAP) apresentados nos Leilões de Transmissão da Aneel. Dessa forma, o

custo da energia que chega à casa dos consumidores é maior do que poderia ser caso as propostas de RAP vencedoras fossem menores, em atentado à modicidade tarifária e onerando os consumidores.

Vê-se, portanto, que os atrasos nas implantações dos empreendimentos do setor elétrico (tanto transmissão, como também geração e distribuição) têm um impacto direto no custo da tarifa paga pelo cidadão comum usuário desses serviços; e a situação não é diferente no caso analisado no presente relatório.

3.1.3. Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato CTNI 92.2012.3160.00, 6/6/2012, Execução de serviços de obtenção das licenças e requeridas para o licenciamento ambiental de todas as fases dos empreendimentos associados ao lote B do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel., Jgp Consultoria e Participações Ltda.

(OI) - Contrato CTNI 92.2012.3150.00, 5/6/2012, Execução de serviços de obtenção das licenças e requeridas para o licenciamento ambiental de todas as fases dos empreendimentos associados ao lote C do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel., Floram Engenharia e Meio Ambiente Ltda.

(OI) - Contrato CTNI 92.2012.3140.00, 6/6/2012, Execução de serviços de obtenção das licenças e requeridas para o licenciamento ambiental de todas as fases dos empreendimentos associados ao lote A do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel., Mrs Estudos Ambientais Ltda.

(OI) - Contrato CTNI 90.2012.6000.00, 1/11/2012, Fornecimento de bens e serviços, sob o regime de empreitada integral a preço global, na modalidade EPC Full, para a implantação do Empreendimento referente ao Lote C do Leilão 003/2012-Aneel: Subestação 500/230 kV Igaporã III, em (6+1) x 250 MVA; e Subestação 230/69 kV Pindai II, em 2 x 150 MVA., Consórcio Abb - Sadesul.

(OI) - Contrato CTNI 90.2012.5990.00, 19/12/2012, Fornecimento de bens e serviços, sob o regime de empreitada integral a preço global, na modalidade EPC Full, para a implantação do Empreendimento referente ao Lote B do Leilão 003/2012-Aneel: Subestação 230/69 kV Touros, em 150 MVA; e Subestação 230/69 kV Mossoró IV, em 100 MVA., Consórcio Abb - TSK Energia.

(OI) - Contrato 017/2012, 1/6/2012, Contrato de Concessão celebrado entre a União, por meio da Aneel, e a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco S.A. - Chesf, com interveniência e anuência de Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobrás, para construção, operação e manutenção das instalações de transmissão referentes ao Lote A do Leilão 003/2012-Aneel: Subestação 230/69 kV Mirueira II - 300 MVA e Subestação 230/69 kV Jaboatão - 300 MVA, bem como Linha de Transmissão Seccionamento Recife II - Pirapama II e Jaboatão II, em 230 kV, circuito duplo, 14 km., Companhia Hidro Eletrica do Sao Francisco - Chesf.

(OI) - Contrato CTNI 90.2012.5640.00, 1/8/2012, Fornecimento de bens e serviços, sob o regime de empreitada integral a preço global, na modalidade EPC Full, para a implantação do Empreendimento referente ao Lote C do Leilão 003/2012-Aneel: Linha de Transmissão Igaporã III - Pindai II, circuito simples, em 230 kV, 46 km; Linha de Transmissão Igaporã III - Igaporã II, circuitos 1 e 2, em 230 kV, 2 km cada; e Linha de Transmissão entre Seccionamento Bom Jesus da Lapa II - Ibitoqua e Igaporã III, circuito simples, em 500 kV, dois trechos de 39 km, Consórcio das Empresas Sadesul, Procable, Mapasgeo e Multiempreendimentos.

(OI) - Contrato CTNI 90.2012.5630.00, 1/8/2012, Fornecimento de bens e serviços, sob o regime de empreitada integral a preço global, na modalidade EPC Full, para a implantação do Empreendimento referente ao Lote B do Leilão 003/2012-Aneel: Linha de Transmissão Russas II - Banabuiu, circuito 2, em 230 kV, 110 km; Linha de Transmissão Touros - Ceará Mirim II, circuito simples, em 230 kV, 56,17 km; e Linha de Transmissão Mossoró IV - Mossoró II, circuito simples, em 230 kV, 40 km., Consórcio das Empresas Sadesul, Procable, Mapasgeo e Multiempreendimentos.

(OI) - Contrato CTNI 90.2012.5600.00, 1/8/2012, Fornecimento de bens e serviços, sob o regime de empreitada integral a preço global, na modalidade EPC Full, para a implantação do Empreendimento referente ao Lote A do Leilão ANEEL 003/2012: Linha de Transmissão

Seccionamento Recife II - Pirapama II e Jaboatão II, em 230 kV, circuito duplo, 14 km., Consórcio das Empresas Sadesul, Procable, Mapasgeo e Multiempreendimentos.

(OI) - Contrato 019/2012, 1/6/2012, Contrato de Concessão celebrado entre a União, por meio da Aneel, e a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco S.A. - Chesf, com interveniência e anuência de Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobrás, para construção, operação e manutenção das instalações de transmissão referentes ao Lote C do Leilão 003/2012-Aneel: Linha de Transmissão Igaporã III - Pindai II, circuito simples, em 230 kV, 46 km; Linha de Transmissão Igaporã III - Igaporã II, circuitos 1 e 2, em 230 kV, 2 km cada; Linha de Transmissão entre Seccionamento Bom Jesus da Lapa II - Ibicoara e Igaporã III, circuito simples, em 500 kV, dois trechos de 39 km; Subestação 500/230 kV Igaporã III, em (6+1) x 250 MVA; e Subestação 230/69 kV Pindai II, em 2 x 150 MVA. , Companhia Hidro Eletrica do Sao Francisco - Chesf.

(OI) - Contrato 018/2012, 1/6/2012, Contrato de Concessão celebrado entre a União, por meio da Aneel, e a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco S.A. - Chesf, com interveniência e anuência de Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobrás, para construção, operação e manutenção das instalações de transmissão referentes ao Lote B do Leilão 003/2012-Aneel: Linha de Transmissão Russas II - Banabuiu, circuito 2, em 230 kV, 110 km; Linha de Transmissão Touros - Ceará Mirim II, circuito simples, em 230 kV, 56,17 km; Linha de Transmissão Mossoró IV - Mossoró II, circuito simples, em 230 kV, 40 km; Subestação 230/69 kV Touros, em 150 MVA; e Subestação 230/69 kV Mossoró IV, em 100 MVA.; Companhia Hidro Eletrica do Sao Francisco - Chesf.

(OI) - Contrato CTNI 90.2012.5880.00, 1/11/2012, Fornecimento de bens e serviços, sob o regime de empreitada integral a preço global, na modalidade EPC Full, para a implantação do Empreendimento referente ao Lote A do Leilão ANEEL 003/2012: Subestação 230/69 kV Mirueira II - 300 MVA e Subestação 230/69 kV Jaboatão - 300 MVA., Consórcio Abb - Real Energy.

3.1.4. Causas da ocorrência do achado:

Prazos, estabelecidos pela Aneel, para execução das obras.

Imbróglios junto aos órgãos ambientais competentes (estaduais - BA, CE, RN e PE).

Questão fundiária pendente.

Surgimento de ocorrências ligadas ao Iphan (achados arqueológicos).

3.1.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Descumprimento dos prazos inicialmente acordados junto ao Poder Concedente (efeito real)

Rentabilidade abaixo daquela preconizada pela Diretoria Executiva da Eletrobras (efeito real)

Surgimento de gargalo no escoamento da energia elétrica gerada na região (efeito real)
Aumento das despesas em virtude da contratação de armazenagem de materiais (efeito real)

Taxa Interna de Retorno negativa em virtude de maiores atrasos ocorridos na execução das obras (efeito potencial)

Impactos no planejamento estratégico do Setor Elétrico Brasileiro. (efeito potencial)

Novos aumentos das despesas decorrentes de novos atrasos. (efeito potencial)

3.1.6. Critérios:

Constituição Federal, art. 37, caput

Lei 9784/1999, art. 2º, caput

Carta Circular 331/2011, Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras, cláusula/art. 1º, § 1º e 2º

3.1.7. Evidências:

Evidências relacionadas ao Achado 1-A.

Evidências relacionadas ao Achado 1-B.

Licenciamento Ambiental: Lotes A, B e C_Parte 1.

Licenciamento Ambiental: Lotes A, B e C_Parte 2.

Evidências relacionadas ao Achado 1-C.

Relatório Fotográfico: Achado 1-C.

Evidências relacionadas ao Achado 1-D (primeiro arquivo).

Evidências relacionadas ao Achado 1-D (segundo arquivo).

Evidências relacionadas aos Achados 1-A e 1-E (SIGILOSO).

Contrato de Concessão (17/2012-Aneel) Lote A.

Contrato de Concessão (18/2012-Aneel) Lote B.

Contrato de Concessão (19/2012-Aneel) Lote C.

3.1.8. Conclusão da equipe:

O cerne dessa fiscalização constituiu-se em avaliar os atrasos relativos aos empreendimentos que compõem os Lotes A, B e C do Leilão 003/2012-Aneel, de responsabilidade da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco S.A. – Chesf, uma vez que já foi superada a data estipulada inicialmente nos respectivos Contratos de Concessão para entrada em operação (22/1/2014). Múltiplas causas contribuíram para que a situação atual se concretizasse, não havendo uma única fonte ou conduta responsável pelo ocorrido. Dentre os principais fatores, destacam-se: questões sobre regularização fundiária, emissão de Declaração de Utilidade Pública, obtenção do Licenciamento Ambiental e obtenção de Licenciamento do Iphan.

A situação observada nessa fiscalização representa um caso típico do que vem sendo apontado pelos agentes do setor e já constatado pelo TCU em outras oportunidades: os prazos definidos para a execução das obras de transmissão de energia elétrica não vêm sendo cumpridos, trazendo prejuízos financeiros e comprometendo o planejamento estratégico do setor elétrico.

Observou-se que, no caso em tela, a liberação fundiária apresentou-se como empecilho ao cumprimento dos prazos previamente estabelecidos pela Aneel. Somado à grande quantidade de glebas envolvidas em todos os três lotes (1198 glebas), constatou-se uma inadequação nos procedimentos adotados pela Aneel para viabilizar a emissão da Declaração de Utilidade Pública (DUP), documento relevante para a evolução das negociações junto aos proprietários dos terrenos. Sem a anuência dos responsáveis pelas glebas afetadas, não há como se prosseguir com a execução das obras naquelas localidades, retardando a entrega dos empreendimentos.

Assim como a questão fundiária, o licenciamento socioambiental também provocou atrasos na execução dos trabalhos. Em se tratando de empreendimentos sob a égide de 4 diferentes procedimentos para emissão das licenças ambientais pertinentes (pelo fato das obras serem executadas em 4 diferentes estados da Federação e, portanto, estarem submetidas aos respectivos órgãos ambientais estaduais), observou-se que o modus operandi para cada um dos casos é distinto, não havendo regramento geral que torne esses procedimentos mais previstíveis. Dessa maneira, os prazos para emissão das licenças ambientais previstos inicialmente nos Contratos de Concessão firmados entre Chesf e Poder Concedente não puderam ser cumpridos, configurando-se em outra causa para os atrasos.

Outra fonte de atrasos para o desenvolvimento das obras envolve a questão arqueológica. Por se tratar de quesito que envolve a execução de serviços delicados e que demandam um alto grau de minúcia, o tempo necessário para o desenvolvimento dessas atividades costuma ser longo. Além disso, não se possuindo conhecimento prévio quanto à existência, ou não, de sítios arqueológicos nas áreas afetadas diretamente pelas obras, a imprevisibilidade inherente ao assunto mostra-se elevada e capaz de impactar de maneira relevante a execução dos demais serviços. No caso concreto, 19 sítios arqueológicos foram encontrados nos traçados originalmente propostos para as linhas de transmissão, fazendo com que a Chesf tivesse que tomar providências para o correto tratamento desses, levando a aumentos nos custos incorridos pela empresa e a atrasos no início da execução das obras.

Além disso, há de se ressaltar os estudos apresentados pelos Relatórios de Planejamento (R1, R2, R3 e R4). As informações apresentadas por tais peças mostraram-se insuficientes para caracterizar, mesmo que preliminarmente, os empreendimentos a serem implantados pela Chesf.

Assim, foi necessário que a companhia, após o inicio do periodo de concessão, efetuasse estudos mais aprofundados para verificar a viabilidade dos empreendimentos nas condições inicialmente apresentadas. Tais exames, além de demandarem tempo, encontraram situações que não permitiam o desenvolvimento das obras da maneira proposta nos Relatórios de Planejamento, demandando modificações nos projetos inicialmente planejados, levando também a atrasos nos cronogramas previstos.

Constatou-se que os prazos previstos pela Aneel para obtenção das licenças ambientais e regularização fundiária dos terrenos (9 meses para SEs e 11 meses para LTs) atingidos pelas diversas obras dos Lotes A, B e C do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel estão distantes daqueles realmente praticados tanto nos lotes em questão, quanto em outros empreendimentos do setor. Importante destacar, ainda, a disparidade evidenciada no prazo total para a conclusão do empreendimento, estabelecido pela Aneel em 20 meses (incluindo as etapas de projeto básico, assinatura de contratos, declaração de utilidade pública, licenciamento ambiental, projeto executivo, aquisições, obras civis, montagem, ensaios de comissionamento e operação comercial). Entretanto, deve-se salientar o fato de que a Aneel já vem efetuando ajustes nesses prazos nos leilões de transmissão mais atuais (como o Leilão de Transmissão 004/2014-Aneel), buscando adequá-los aos atualmente praticados.

Diante dos atrasos constatados nas obras do Leilão 003/2012-Aneel, observou-se a ocorrência de consequências financeiras para a Chesf. A rentabilidade de todos os empreendimentos encontra-se abaixo da prevista inicialmente, constituindo-se o Lote B no caso mais gravoso para a companhia. Este ainda não se configura em fonte de resultados negativos, entretanto apresenta rentabilidade inferior à preconizada pelo grupo Eletrobras em seus empreendimentos. O Lote C exibe Taxa Interna de Retorno – TIR bem próxima ao piso estabelecido pelo conglomerado, enquanto o Lote A possui rentabilidade confortavelmente acima desse valor limite. A situação pode se agravar se os entraves remanescentes não forem revertidos.

Ademais, em se tratando de algo sistêmico, os atrasos nos empreendimentos de transmissão podem fazer com que os participantes dos leilões de transmissão acabem por contingenciar tais ocorrências em suas propostas, levando a uma possível redução nos deságios da Receita Anual Prevista (RAP) apresentados e, por conseguinte, onerando o consumidor final da energia elétrica, frente à relação direta existente entre o valor da RAP e o custo da energia elétrica para o usuário desse serviço.

Assim, entende-se pertinente, nos termos do art. 250, inciso V, do RI/TCU, propor a oitiva da Aneel para que, em 15 dias, se manifeste acerca dos prazos e procedimentos, bem como da eventual insuficiência dos documentos protocolados pela Chesf, relativos à emissão da Declaração de Utilidade Pública – DUP – para os empreendimentos dos Lotes A, B e C do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel, considerando o determinado pela Resolução Normativa Aneel 560/2013; bem como se manifeste sobre a pertinência de fornecer, nos leilões de transmissão, mecanismos que possibilitem aos licitantes realizar estudos preliminares nos terrenos abrangidos pelo corredor de traçado proposto, tais como DUP para fins de levantamento topográfico e estudos preliminares e ASV para abertura de picadas para serviços de topografia.

Também mostra-se oportuno determinar à SecobEnergia que avalie a oportunidade e conveniência de realizar ação de controle específica no sentido de buscar alternativas para modificar o quadro atual de entraves para a realização das obras de energia elétrica, em virtude da necessidade de elaboração de regras gerais relativas aos trâmites necessários ao licenciamento socioambiental e considerando a suficiência dos Estudos de Planejamento (R1, R2, R3 e R4) elaborados pelo Poder Concedente, bem como as questões arqueológicas envolvidas.

Cabível, ainda, determinar que seja anexada cópia do presente relatório ao TC 023.736/2014-3 (auditoria de gestão nas obras de Geração e Transmissão da Chesf), a fim de agregar informações que poderão ser utilizadas na mencionada ação de controle e buscando permitir a esta unidade verificar em que medida os Termos de Referência elaborados pela Chesf podem contribuir

para uma maior qualidade dos estudos socioambientais produzidos pelas contratadas para viabilização dos licenciamentos ambientais pertinentes.

Ademais, frente ao recomendado pelo Acórdão 2.316/2014-TCU-Plenário em seu subitem 9.2.1, entende-se pertinente encaminhar cópia do presente relatório à EPE, ao MME, ao MMA e ao MinC para que tomem conhecimento dos fatos verificados no caso concreto dos Lotes A, B e C do Leilão 003/2012-Aneel.

Ainda, considera-se de todo indicado anexar cópia do presente relatório ao TC 029.387/2013-2, de forma a subsidiar a análise dos estudos a serem apresentados pela Aneel em cumprimento às determinações do Acórdão 2.316/2014-TCU-Plenário.

Por fim, tendo em vista que a redução da rentabilidade esperada para o empreendimento pode ocasionar impactos negativos nas contas da Chesf, propõe-se encaminhar cópia do presente relatório para a unidade técnica detentora das contas da estatal, qual seja, a Secretaria de Controle Externo do estado de Pernambuco – Secex/PE, para que a unidade tome conhecimento dos fatos ora narrados, de forma a considerá-los no exame das contas da Chesf, caso entenda oportuno e conveniente.

3.2. Inadequação das providências adotadas pela Administração para sanar interferências que possam provocar o atraso da obra.

3.2.1. Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.2.2. Situação encontrada:

No âmbito do contrato CTNI 90.2012.5630.00, firmado entre a Companhia Hidrelétrica do São Francisco S.A. – Chesf e o consórcio formado pelas empresas Sadesul, Procable, Mapasgeo e Multiempreendimentos, para o fornecimento das linhas de transmissão objeto do Lote B do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel (LT Ceará Mirim II – Touros; LT Mossoró IV – Mossoró II; e LT Russas II – Banabuiú), observou-se a ocorrência de providências inadequadas adotadas pela Administração para sanar interferências, relativas à liberação fundiária, que estão impactando os prazos de execução da obra, especificamente no que toca à decisão de contratar, para executar esses serviços (negociação e pagamento das glebas), o mesmo consórcio que efetuou a avaliação de bens dos terrenos afetados.

Em obras de linhas de transmissão, um dos grandes desafios a ser superado encontra-se ligado à questão fundiária. Em virtude da grande extensão dessas linhas, a quantidade de terrenos que são afetados por sua passagem é considerável. É necessário, portanto, que o empreendedor negocie com os proprietários dessas glebas o valor a ser pago pela faixa de servidão (área subutilizada pela passagem da linha) que se encontra no terreno afetado. Visando coibir arbitrariedades por parte dos proprietários das glebas, o empreendedor realiza avaliações dos terrenos, usualmente através da terceirização do serviço, para que possa iniciar suas negociações.

No caso específico das linhas de transmissão objeto do Lote B (no âmbito do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel), um total de 709 glebas é afetado pelas obras. A Chesf contratou o consórcio Sadesul, Procable, Mapasgeo e Multiempreendimentos para execução das obras de linhas de transmissão, ficando a empresa Mapasgeo – Topografia e Projetos Ltda responsável pela avaliação dos terrenos. Relativamente ao Lote B, os relatórios de serviços (laudos de avaliação) elaborados pela referida empresa foram apresentados à Chesf entre junho e dezembro de 2013.

Relativamente à liberação fundiária das três linhas de transmissão (LT Ceará Mirim II – Touros; LT Mossoró IV – Mossoró II; e LT Russas II – Banabuiú), é importante ressaltar que a primeira encontra-se em situação mais avançada do que as outras duas.

Esse panorama negativo das LTs Mossoró IV – Mossoró II e Russas II – Banabuiú, juntamente com as limitações de pessoal possuídas pela estatal (força de trabalho reduzida à causa de recente Plano de Demissão Incentivada executado pela companhia) e o curto prazo para negociação e pagamentos dessas glebas, motivou a Chesf a elaborar Termo de Referência para contratar o serviço de liberação fundiária junto a terceiros, repassando a sua execução.

Após realização de pesquisa de mercado, optou-se por formalizar termo aditivo com o consórcio contratado que já executava parte dos serviços fundiários do empreendimento, tendo a empresa Mapasgeo apresentado sua proposta em fevereiro de 2014. Em reunião ocorrida no dia 9/9/2014, com gestores do referido contrato, foi informado que tal decisão foi motivada em virtude da Mapasgeo ter apresentado o menor preço dentre as empresas consultadas. O termo aditivo encontra-se em fase de assinatura (em 12/9/2014 – data de conclusão dos trabalhos na sede da estatal).

Dessa forma, a empresa responsável inicialmente por realizar a avaliação imobiliária das glebas afetadas pelas linhas de transmissão do Lote B foi selecionada para efetuar também os serviços de negociação fundiária referentes às LTs Mossoró IV – Mossoró II e Russas II - Banabuiú, lidando diretamente com os proprietários das terras por ele avaliadas. Tal situação acarreta na assunção de risco pela Chesf, visto que fere o princípio da segregação de funções e configurará em nítido conflito de interesses na atuação da Mapasgeo após a assinatura do termo aditivo, o que é vedado pela Lei 6.404/76 (art. 115, § 1º) e pela NBR 14.653-1 (Avaliação de Bens – Procedimentos Gerais), em seu item 6, subitens 6.4 e 6.5. Além disso, a lei 8.666/93 (art. 9º, inciso II) exibe a intenção do legislador de vedar tal conflito.

Ao negociar diretamente com os proprietários das terras avaliadas por ela, e não possuindo obrigação material de obter a proposta mais vantajosa para a Chesf, a Mapasgeo terá liberdade para, possivelmente, imiscuir interesses próprios nas negociações, podendo acarretar em prejuízos à empresa estatal.

Há de se ressaltar que parte do risco encontra-se mitigado, uma vez que, conforme os Relatórios de Serviços apresentados, a Mapasgeo realizou grande parte das avaliações das glebas (452, de um total de 519) antes de ser consultada acerca do interesse em executar as negociações. Isso reduz a possibilidade da referida empresa majorar o preço de mercado dos terrenos em suas avaliações, o que poderia acarretar em danos ao patrimônio da Chesf e, por conseguinte, ao erário.

Dessa maneira, conclui-se que, buscando executar o serviço de liberação fundiária de maneira mais ágil (visando contribuir para não estender os atrasos já existentes na execução das obras), a Chesf acabou incorrendo em decisão administrativa que feriu o princípio da segregação de funções e gerou situação de conflito de interesses, expondo a companhia a risco que demanda mecanismos de controle acima dos mantidos nos demais segmentos de linhas de transmissão que compõem os Lotes A, B e C.

Portanto, propõe-se dar ciência à Companhia Hidrelétrica do São Francisco S.A. – Chesf da necessidade de se respeitar o princípio da segregação de funções, buscando fortalecer os mecanismos de controle e governança de seus contratos, para que os riscos assumidos sejam mitigados e se tornem aceitáveis.

3.2.3. Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato CTNI 90.2012.5630.00, 1/8/2012, Fornecimento de bens e serviços, sob o regime de empreitada integral a preço global, na modalidade EPC Full, para a implantação do Empreendimento referente ao Lote B do Leilão 003/2012-Aneel: Linha de Transmissão Russas II - Banabuiú, circuito 2, em 230 kV, 110 km; Linha de Transmissão Touros - Ceará Mirim II, circuito simples, em 230 kV, 56,17 km; e Linha de Transmissão Mossoró IV - Mossoró II, circuito simples, em 230 kV, 40 km., Consórcio das Empresas Sadesul, Procable, Mapasgeo e Multiempreendimentos.

3.2.4. Causas da ocorrência do achado:

Decisão administrativa da Chesf, em virtude de suas limitações de pessoal.

Prazo disponível para liberação das glebas necessárias.

3.2.5. Efeitos/Consequências do achado:

Danos ao erário decorrentes de possíveis desvios provocados pela contratada, visto que será responsável por efetuar negociações em terrenos avaliados por ela mesma. (efeito potencial)

3.2.6. Critérios:

Lei 6404/1976, art. 115, § 1º

Lei 8666/1993, art. 9º, inciso II

Norma Técnica - Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT - NBR 14.653-1, item 6, subitens 6.4 e 6.5.

Princípio da Segregação de Funções 4/2009, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC, cláusula/art. 2º

3.2.7. Evidências:

Evidências relacionadas ao Achado 2.

3.2.8 - Conclusão da equipe:

Observou-se a ocorrência de providências inadequadas adotadas pela administração da Chesf, no âmbito do contrato CTNI 90.2012.5630.00 (firmado entre a companhia e o consórcio Sadesul, Procable, Mapasgeo e Multiempreendimentos), para sanar interferências, relativas à liberação fundiária, que estão impactando em atrasos na obra. Trata-se de decisão administrativa que optou por contratar, para executar esses serviços, o mesmo consórcio que efetuou a avaliação de bens das glebas afetadas.

Considera-se temerária a mencionada decisão, visto que, além de afrontar o princípio da segregação de funções, configura nítido conflito de interesses, situação vedada pela Lei 6.404/76 (art. 115, § 1º) e pela NBR 14.653-1 (item 6, subitens 6.4 e 6.5), e aludida pela Lei 8.666/93 (art. 9º, inciso II). Tal configuração deixa a Chesf exposta a um risco adicional, pois permite ao avaliador das glebas negociá-las diretamente com os respectivos proprietários, sem que haja interesse algum daquele em obter os preços mais vantajosos para a companhia, possibilitando ainda, em um cenário desfavorável, o desvio de recursos por parte do contratado.

Dessa forma, propõe-se dar ciência à Companhia Hidrelétrica do São Francisco S.A. – Chesf da necessidade de respeito ao princípio da segregação de funções em sua gestão de contratos, buscando fortalecer e ampliar os mecanismos de controle e governança existentes, para mitigar os riscos assumidos e torná-los aceitáveis.

4. Esclarecimentos Adicionais

A. Da escolha do Ministro Relator:

Quanto à relatoria do processo, verificou-se que as obras das subestações e das linhas de transmissão fiscalizadas estão distribuídas em quatro estados da Federação: Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Bahia, inviabilizando a aplicabilidade da regra disposta na Resolução-TCU nº 175, de 25 de maio de 2005, que estabelece no art 18-A: ‘Os processos constituídos em razão de fiscalização de obras públicas serão distribuídos ao Relator que detiver em sua lista de unidades jurisdicionadas a unidade da federação em que esteja localizada a obra’.

Além disso, as obras em questão não são objeto de outro processo em andamento no TCU, o que poderia determinar a escolha do Relator, nos termos do item 9.3 do Acórdão 564/2011-TCU-Plenário e do subitem 9.7.2 do Acórdão 442/2010-TCU-Plenário.

Assim, de acordo com o Memorando Circular 12/2014 – Segecex, de 2/4/2014, após parecer prévio da Segecex, por meio da Coordenação- Geral de Controle Externo da área de Infraestrutura e da Região Sudeste (Coinfra), em 29/7/2014, foi submetida proposta de fiscalização à Secretaria das Sessões para fixação da relatoria considerando a Lista de Unidades Jurisdicionadas do Biênio 2013/2014 para os estados abrangidos pelos Lotes A, B e C do Leilão 003/2012-Aneel.

Em 31/7/2014 foi realizado o sorteio por conflito de competências, sendo sorteado o Ministro André de Carvalho como relator do processo.

B. Da análise de preços:

Com relação ao preço total do investimento, não foram observados indícios de sobrepreço. Destaca-se, entretanto, a dificuldade observada pela equipe de fiscalização quando da análise de preços das obras, principalmente em razão da quantidade de frentes de serviços distintas que compõem os contratos em questão (diversidade de localização e de atividades envolvendo a Rede Básica e ICG). No total, as obras compreendem expansão/intervenção em dez subestações (SE) existentes, construção de seis subestações (SE novas) com instalações distintas para Rede Básica e

ICG, e construção de 362 km de linha de transmissão de 230 kV e 79 km de linha de transmissão de 500 kV, distribuídas em quatro estados da região Nordeste (PE, RN, CE e BA).

As dificuldades citadas, somam-se algumas características inerentes a obras do setor elétrico que também dificultam análises comparativas. Primeiramente, discutiu-se o fato de que dentro do escopo de cada lote de um leilão existir a construção de empreendimentos novos, tais como linhas de transmissão e subestações, mas também construção de trechos de linhas de transmissão e ampliações de subestações. Disso, resulta que nem todos os empreendimentos fornecerão conjuntos parecidos de itens e com ganhos de escala similares. Ressaltou-se, também, que alguns equipamentos de significativa materialidade em obras do setor elétrico possuem especificações singulares, não permitindo comparação direta com bancos de preços e outros empreendimentos.

Não obstante tais limitações, realizaram-se algumas análises como, por exemplo, a comparação das condições pré-contratuais com as definitivas e a chamada análise por macroindicadores, que permitiram exames qualitativos.

Dessa forma, analisaram-se os oito contratos referentes ao fornecimento das subestações e das linhas de transmissão previstas nos Lotes A, B e C, os quais, somados, representam 83,48% do total originalmente contratado em 2012. Considerando-se os objetos dos referidos instrumentos contratuais, realizaram-se comparações entre os valores contratados e orçamentos de referência gerados a partir do Banco de Preços da Aneel.

Para elaboração desses orçamentos de referência, foram utilizados os softwares do Banco de Preços da Aneel, quais sejam:

- a) Orcamento_SE_20120531_1_23.mdb, utilizado no orçamento das subestações;*
- b) Orcamento_LT_20120531_1_19.mdb, utilizado no orçamento das linhas de transmissão.*

Para compor a data-base dos orçamentos de referência, utilizou-se o mês de abril de 2012 como forma de igualar à data de formalização dos pré-contratos assinados com fundamento no art. 32 da lei 9.074/1995 e ao mês de realização do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel. Para a elaboração dos orçamentos paradigma foram utilizados os dados constantes no edital do referido leilão de concessão.

Considerando que as simulações efetuadas no Banco de Preços da Aneel retornam dados que englobam todas as frentes necessárias para se executar as obras de implantação de linhas de transmissão e subestações, mostrou-se mais adequado comparar os orçamentos gerados com o valor total contratado para cada lote.

Dessa forma, utilizando a metodologia descrita acima foram obtidos os preços de referência.

As principais diferenças constatadas devem-se, principalmente, às propostas feitas pela Chesf quando da realização do leilão, que implicaram em deságios de 7%, 13% e 33% para os Lotes A, B e C, respectivamente.

Deve-se ressaltar, também, que o valor total contratado pela Chesf não considera os custos indiretos da companhia, os quais fazem parte das composições de preços elaboradas para a formação do orçamento paradigma. Além disso, o Banco de Preços da Aneel inclui em seus resultados os valores de aquisição dos terrenos necessários às subestações e as indenizações pagas pelas faixas de servidão relativas às linhas de transmissão, quantias essas de responsabilidade direta da Chesf e não computadas em nenhum dos contratos assinados.

Pelo exposto, não foram identificadas exorbitâncias que pudessem, desde já, resultar em prejuízo para a Administração.

C - Da inexistência de garantias contratuais:

Foi constatada a inexistência de garantias contratuais para os contratos originários dos pré-contratos assinados com fundamento no art. 32 da lei 9.074/1995. Também foram identificados eventos característicos de possível antecipação de pagamentos.

A constatação teve como base a decisão administrativa da Chesf que considera que os custos oriundos da exigência de garantias contratuais são superiores aos benefícios gerados (CI-DCC-013/2014-Chesf). Em reunião com técnicos da empresa, foi informado que a referida decisão estava em vigor no ano de 2012 (realização dos contratos) e que, seguindo orientação do TCU em outro processo de fiscalização, a empresa já vem incluindo cláusulas de obrigação de prestação de garantias em seus novos contratos.

Não obstante a Chesf já vir adotando tal postura em seus atuais contratos, é preciso alertá-la para que a situação em tela não prospere, visto que as orientações internas da estatal devem respeitar os ditames legais. Além disso, a empresa deve procurar resguardar seus contratos, orientando-os conforme a legislação preconiza, exigindo, em condições excepcionais nas quais seja necessário o adiantamento de pagamentos, cláusulas contratuais prevendo garantias suficientes para suportar eventuais descumprimentos que porventura possam ocorrer por parte das empresas contratadas, em consonância com a jurisprudência dessa Corte de Contas.

O recente Acórdão 1.231/2014-TCU-Plenário, de 14/5/2014, que apreciou fiscalização (Fiscobras 2012- TC 007.010/2014-1) nas obras da usina eólica de Casa Nova I, dirigiu à Chesf recomendação no sentido de a estatal observar a necessidade das indispensáveis cautelas ou garantias no caso de pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública.

Também, examinando os autos do TC 001.818/2013-9, peça 14, que trata do acompanhamento dos pré-contratos e contratos realizado por estatais no ano de 2013, decorrentes de dispensa de licitação (conforme IN-TCU 70/2012), verifica-se que a Chesf realizou contratações recentes (para execução das obras das Eólicas de Casa Nova II e Casa Nova III) prevendo adiantamento de pagamentos para execução de equipamentos, contudo amparadas por cláusula de exigências de garantias específicas para tanto, de acordo com a jurisprudência desta Corte.

Assim, diante das medidas já adotadas pela Chesf, da recomendação contida no Acórdão 1.231/2014-TCU-Plenário, da situação atual dos contratos e do presente acompanhamento das equipes de fiscalização da Chesf na execução das obras, entendeu-se desnecessário enquadrar a inexistência de garantias contratuais nos contratos de execução de obras relativas aos Lotes A, B e C decorrentes do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel como um Achado de Auditoria, razão pela qual registra-se a constatação nesse tópico do relatório.

5. Conclusão

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a implantação da Ampliação do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica na região Nordeste levado a cabo pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco S.A. na qualidade de concessionária dos serviços de transmissão de energia elétrica mediante a execução das obras decorrentes do Leilão de Transmissão 003/2012 - Aneel, que compreende o Lote A (Contrato de Concessão 17/2012-Aneel), o Lote B (Contrato de Concessão 18/2012-Aneel) e o Lote C (Contrato de Concessão 19/2012-Aneel).

Não foram detectados indícios de irregularidades graves que se enquadrem no disposto no inciso IV do § 1º do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012, vigente à época do pré-contratação).

O cerne desta fiscalização foi avaliar os atrasos relativos aos empreendimentos que compõem os Lotes A, B e C do Leilão 003/2012-Aneel, sob responsabilidade da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco S.A. – Chesf, uma vez que já foi superada a data estipulada inicialmente nos respectivos Contratos de Concessão para entrada em operação (22/1/2014). Múltiplas causas contribuíram para que a situação atual se concretizasse, não havendo uma única fonte ou conduta responsável pelo ocorrido. Dentre os principais fatores, destacam-se: questões sobre regularização fundiária, emissão de Declaração de Utilidade Pública, obtenção do Licenciamento Ambiental e obtenção de Licenciamento do Iphan.

A situação observada nessa fiscalização representa um caso típico do que vem sendo apontado pelos agentes do setor e já constatado pelo TCU em outras oportunidades: os prazos

definidos para a execução das obras de transmissão de energia elétrica não vêm sendo cumpridos, trazendo prejuízos financeiros e comprometendo o planejamento estratégico do setor elétrico.

Visando a uma abordagem mais detalhada acerca dos principais fatores relacionados aos atrasos ocorridos, optou-se por dividir o achado 1 – Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento – nos seguintes subtópicos: A) das questões fundiárias; B) da obtenção das licenças ambientais; C) das questões arqueológicas; D) da definição dos prazos contemplados no Leilão; e E) das consequências dos atrasos.

Nessa toada, inicialmente com relação à análise dos trâmites ligados às questões fundiárias (achado 1-A), mostra-se cabível auscultar eventual oportunidade de tornar os processos mais ágeis e menos burocráticos. Salienta-se que foi possível observar a atuação tempestiva da Chesf junto à Aneel para viabilizar a emissão das Declarações de Utilidade Pública pertinentes (as quais auxiliam nas negociações dos terrenos). Contudo, observou-se que a agência reguladora superou, em muito, suas previsões para emissão dessas declarações.

Assim, considerando que nas cinco solicitações da Chesf relativas aos Lotes B e C foram ultrapassados os prazos previstos nos respectivos Contratos de Concessão e observando a Resolução Normativa Aneel 560/2013 (principalmente o disposto em seu art. 8º), é necessário avaliar em que medida tais atrasos configuram-se como possíveis causas da morosidade na implantação dos empreendimentos. Entende-se pertinente, portanto, determinar a oitiva da Aneel para que, em 15 dias, se manifeste acerca dos prazos e procedimentos, bem como da eventual insuficiência dos documentos protocolados pela Chesf, adotados quanto à emissão das Declarações de Utilidade Pública – DUPs – para as obras dos Lotes A, B e C do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel.

Outro ponto sensível na análise dos atrasos ocorridos nesses empreendimentos diz respeito ao licenciamento ambiental (achado 1-B). Diferentemente dos leilões de geração, os de transmissão não são realizados com a Licença Prévia já emitida. É responsabilidade do concessionário verificar, inclusive, a viabilidade socioambiental do empreendimento. Para que isso seja possível, é necessário que o empreendedor efetue estudos prévios das localidades, carecendo, portanto, de acesso aos terrenos que serão afetados. Tal particularidade representa sério gargalo para o início dos estudos.

Dessa maneira, propõe-se determinar a oitiva da Aneel para que se manifeste quanto à pertinência de fornecer, nos leilões de transmissão, mecanismos que possibilitem aos licitantes realizar estudos preliminares nos terrenos abrangidos pelo corredor de traçado proposto, tais como DUP para fins de levantamento topográfico e estudos preliminares e ASV para abertura de picadas para serviços de topografia.

Foi possível constatar, também, que, no caso concreto dos Lotes A, B e C do Leilão 003/2012-Aneel, o licenciamento ambiental, de forma generalizada, contribuiu para que os prazos previstos no leilão não fossem cumpridos, não obstante a tempestividade da atuação da estatal, frente à heterogeneidade dos procedimentos existentes em cada estado.

Diante dessa situação, a qual aponta para a necessidade de elaboração de regras gerais relativas aos trâmites necessários ao licenciamento socioambiental, propõe-se determinar à SecobEnergia que avalie a conveniência e a oportunidade de realizar ação de controle no sentido de buscar alternativas para modificar o quadro atual de entraves no licenciamento das obras de energia elétrica. Tal proposta visa à uniformização da atuação dos órgãos municipais e estaduais com a esfera federal, bem como atenta à necessidade de se fomentar novas regras – que dinamizem o processo de elaboração de estudos e projetos dos sistemas de transmissão – e considera, ainda, a suficiência dos Estudos de Planejamento (R1, R2, R3 e R4) elaborados pelo Poder Concedente.

Oportuno, igualmente, determinar a anexação de cópia do presente relatório ao TC 023.736/2014-3 (gestão de obras de Geração e Transmissão da Chesf), para que, diante de uma possível insuficiência dos documentos, a SecobEnergia avalie em que medida os Termos de Referência elaborados pela Chesf podem colaborar para uma maior qualidade dos estudos socioambientais

produzidos pelas empresas contratadas pela estatal para condução dos licenciamentos ambientais de suas obras.

Ainda, frente ao recomendado pelo Acórdão 2.316/2014-TCU-Plenário em seu subitem 9.2.1, prudente encaminhar cópia do presente relatório ao MME, ao MMA e ao MinC para que tomem conhecimento dos fatos verificados no caso concreto dos Lotes A, B e C do Leilão 003/2012-Aneel.

*Em acréscimo aos procedimentos ambientais propriamente ditos, observou-se que a questão arqueológica teve forte impacto na execução das obras analisadas (achado 1-C). Essa vertente é revestida de imprevisibilidade, visto que os estudos de planejamento elaborados pelo Poder Concedente para realização do leilão apresentam somente uma lista dos sítios arqueológicos cadastrados no Iphan naqueles municípios afetados pelas obras. Dessa forma, somente após verificações *in loco* nos terrenos é que o empreendedor tem a real noção da ocorrência, ou não, de achados arqueológicos nas localidades. Foi possível observar que as tratativas relacionadas ao tema encontram-se em estágio avançado nos três lotes, com a Chesf envidando os esforços necessários para solucionar os casos.*

Sem prejuízo dos demais encaminhamentos propostos na análise da obtenção das licenças ambientais, considerando a abordagem dada a essa questão pelos Relatórios de Planejamento elaborados pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE, e frente ao impacto causado no caso concreto, mostra-se indicado encaminhar cópia do presente relatório à EPE para que tome conhecimento dos fatos.

Pertinente, outrossim, propor à SecobEnergia que considere incluir, em seus futuros trabalhos, aspectos atinentes às questões arqueológicas, mormente com foco em eventuais alternativas para modificar o quadro atual de entraves do licenciamento das obras de energia elétrica.

Em outra ponta dos achados de auditoria, tratou-se dos prazos estabelecidos pela Aneel para entrega dos empreendimentos (achado 1-D). Constatou-se que a própria Chesf vislumbrou a inviabilidade das datas estabelecidas pela agência reguladora, considerando em seus estudos de viabilidade prazos superiores aos definidos nos contratos de concessão. Em razão de tais prazos encontrarem-se – em muito – ultrapassados, denota-se que a previsão inicial foi insuficiente e pode não ter sido definida com base em estudos técnicos suficientemente motivados.

Levando em conta a existência do recente Acórdão 2.316/2014-TCU-Plenário, de 3/9/2014, que em seu item 9.1.3.1 determina à Aneel a elaboração de estudos sobre o tema, deixa-se de formular proposta de encaminhamento para o caso concreto, mostrando-se, todavia, oportuno determinar que seja anexada cópia do presente relatório ao TC 029.387/2013-2 (de forma a subsidiar a análise dos estudos a serem apresentados pela Aneel em cumprimento às determinações do Acórdão 2.316/2014-TCU-Plenário) e ao TC 023.736/2014-3, visando agregar informações que poderão ser utilizadas em outra ação de controle com a finalidade de analisar a gestão de obras públicas do setor elétrico por parte das empresas estatais.

Em linha já conclusiva, a maior consequência dos atrasos constatados nas obras do Leilão 003/2012-Aneel, diz respeito à viabilidade financeira de cada investimento (achado 1-E). A rentabilidade de todos os contratos analisados encontra-se abaixo da prevista inicialmente, constituindo-se o Lote B no caso mais gravoso para a companhia. Este ainda não se configura em fonte de prejuízos para a companhia, entretanto apresenta margem de ganhos substancialmente inferior à preconizada pelo grupo Eletrobras em seus empreendimentos. O Lote C, inclusive, exibe Taxa Interna de Retorno – TIR bem próxima ao piso estabelecido pelo conglomerado; enquanto o Lote A possui rentabilidade confortavelmente acima desse valor limite.

Portanto, tendo em vista que a redução da rentabilidade esperada para o empreendimento pode ocasionar impactos negativos no desempenho da Chesf, propõe-se encaminhar cópia do presente relatório para a unidade técnica detentora das contas da estatal, qual seja, a Secretaria de Controle Externo do estado de Pernambuco – Secex/PE, para conhecimento dos fatos ora narrados e de forma a considerá-los, caso entenda oportuno e conveniente, no exame das contas da Chesf.

Ademais, em se tratando de algo sistêmico, os atrasos nos empreendimentos de transmissão podem ensejar com que os participantes dos leilões de transmissão acabem por contingenciar tais ocorrências em suas propostas, levando a uma possível redução nos deságios da Receita Anual Prevista (RAP) apresentados e, por conseguinte, onerando o consumidor final da energia elétrica, frente à relação direta existente entre o valor da RAP e o custo da energia elétrica para o usuário desse serviço.

Observou-se, em epílogo, a ocorrência de providências inadequadas adotadas pela administração da Chesf (achado 2), no âmbito do contrato CTNI 90.2012.5630.00 (firmado entre a companhia e o consórcio Sadesul, Procable, Mapasgeo e Multiempreendimentos), para sanar interferências, relativas à liberação fundiária, que estão impactando em atrasos na obra. Trata-se de decisão administrativa que optou por contratar, para executar esses serviços, o mesmo consórcio que efetuou a avaliação de bens das glebas afetadas.

A decisão, além de afrontar o princípio da segregação de funções, configura nítido conflito de interesses, situação vedada pela Lei 6.404/76 (art. 115, § 1º) e pela NBR 14.653-1 (item 6, subitens 6.4 e 6.5), e aludida pela Lei 8.666/93 (art. 9º, inciso II). Tal configuração expõe a Chesf a um risco adicional, pois permite ao avaliador das glebas negociá-las diretamente com os respectivos proprietários, sem que haja interesse algum daquele em obter os preços mais vantajosos para a companhia, possibilitando ainda, em um cenário desfavorável, o desvio de recursos por parte do contratado.

Diante disso, propõe-se dar ciência à Companhia Hidrelétrica do São Francisco S.A. – Chesf acerca da necessidade de respeito ao princípio da segregação de funções em sua gestão de contratos, buscando fortalecer e ampliar os mecanismos de controle e governança existentes e de modo a mitigar os riscos assumidos.

6. Proposta de Encaminhamento

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior envio ao Exmo. Sr. Ministro-Relator André Luís de Carvalho, propondo:

6.1 determinar a oitiva da Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que, em 15 (quinze) dias, a contar da ciência da comunicação, se manifeste acerca:

6.1.1 da extração dos prazos e procedimentos adotados, para fins de emissão das Declarações de Utilidade Pública – DUPs, relativos aos requerimentos da Chesf em virtude das obras dos Lotes A, B e C do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel, tendo em vista os atrasos na emissão das DUPs desses empreendimentos, considerando os prazos estabelecidos nos respectivos Contratos de Concessão;

6.1.2 da pertinência de fornecer, nos próximos leilões de transmissão, mecanismos que possibilitem aos licitantes realizar estudos preliminares nos terrenos abrangidos pelo corredor de traçado proposto, tais como DUP para fins de levantamento topográfico e estudos preliminares e ASV para abertura de picadas para serviços de topografia;

6.2 encaminhar cópia da decisão que vier a ser prolatada, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à EPE, ao MMA, ao MME e ao MinC, para que tomem conhecimento dos principais motivos dos atrasos verificados nas obras de transmissão de energia elétrica dos Lotes A, B e C do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel, de responsabilidade da Chesf, alertando que os apontamentos grifados nesta fiscalização representam recorrências observadas pelo TCU e por agentes do setor em outras contratações, quais sejam:

6.2.1 os prazos definidos para a execução das obras de transmissão de energia elétrica dos Lotes A, B e C do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel de responsabilidade da Chesf não vêm sendo cumpridos, em consequência, principalmente, de questões fundiárias, de licenciamento socioambiental e arqueológico, trazendo prejuízos financeiros e comprometendo o planejamento estratégico do setor elétrico;

6.2.2 a rentabilidade de todos os empreendimentos dos Lotes A, B e C do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel encontra-se abaixo da prevista inicialmente, possuindo o Lote B retorno financeiro abaixo do preconizado pelo grupo Eletrobras, em decorrência desses atrasos;

6.2.3 as informações apresentadas pelos Relatórios R3 – Caracterização e Análise Socioambiental integrantes do Edital do Leilão de Transmissão 003/2012-Aneel se mostraram insuficientes para caracterizar, mesmo que preliminarmente, a viabilidade socioambiental dos empreendimentos a serem implantados pela Chesf;

6.2.4 o licenciamento socioambiental provocou atrasos na execução dos trabalhos, uma vez que o modus operandi de cada órgão ambiental estadual é distinto e não há regramento geral que torne esses procedimentos mais previsíveis; e

6.2.5 os procedimentos ligados à arqueologia também se constituíram em fontes de atrasos, visto que não há conhecimento prévio, por parte do empreendedor, quanto à existência, ou não, de sítios arqueológicos nas áreas afetadas diretamente pelas obras e os procedimentos para a liberação junto ao Iphan são complexos e imprevisíveis.

6.3 dar ciência à Companhia Hidrelétrica do São Francisco S.A. (Chesf), com fulcro na Portaria-Segecex 13/2011, da irregularidade constatada na decisão administrativa que optou por contratar, para executar os serviços de liberação fundiária, o mesmo consórcio que efetuou a avaliação de bens das glebas afetadas, o que atenta contra o princípio da segregação de funções em sua gestão de contratos;

6.4 determinar à SecobEnergia que avalie a conveniência e a oportunidade de realizar ação de controle no sentido de buscar alternativas para modificar o quadro atual de entraves para o licenciamento das obras de energia elétrica, em virtude da necessidade de elaboração de regras gerais relativas aos trâmites necessários ao licenciamento socioambiental e considerando a suficiência dos Estudos de Planejamento (R3) elaborados pelo Poder Concedente, bem como as questões arqueológicas envolvidas;

6.5 juntar cópia do presente relatório aos autos dos seguintes processos:

6.5.1 TC 029.387/2013-2, de forma a subsidiar a análise dos estudos a serem apresentados pela Aneel em atendimento às determinações do Acórdão 2.316/2014-TCU-Plenário;

6.5.2 TC 023.736/2014-3, a fim de agregar informações que poderão ser utilizadas nessa ação de controle e buscando permitir à SecobEnergia que verifique em que medida os Termos de Referência elaborados pela Chesf podem contribuir para uma maior qualidade dos estudos socioambientais produzidos pelas contratadas para viabilização dos licenciamentos ambientais pertinentes.

6.6 encaminhar cópia da decisão que vier a ser prolatada, acompanhada do respectivo relatório e voto que a fundamentarem, à Secex/PE, para que tome conhecimento dos fatos ora narrados, de forma a considerá-los no exame das contas da Chesf, caso entenda oportuno e conveniente”.

3. Enfim, os dirigentes da SecobEnergia anuíram à aludida proposta (Peça nºs 32 e 33).

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de auditoria realizada na Companhia Hidro Elétrica do São Francisco S.A. (Chesf), empresa do Grupo Eletrobras (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.), no período de 14 a 15/8/2014 e de 8/9 a 3/10/2014, cujo objetivo consistiu em fiscalizar a ampliação do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica na região Nordeste, a cargo da Chesf, mediante a execução das obras decorrentes do Leilão de Transmissão nº 003/2012-Aneel.

2. Conforme consta dos autos, o referido leilão destinou-se a selecionar as propostas para a contratação de serviço público de transmissão de energia elétrica, mediante outorga de concessão, incluindo a construção, a operação e a manutenção das instalações de transmissão da rede básica do Sistema Interligado Nacional.

3. Verifica-se que, para cada um dos lotes arrematados (Lotes A, B e C), a Chesf firmou seis contratos com empresas especializadas nos seguintes objetos: licenciamento ambiental, fornecimento de cabos condutores, fornecimento de estrutura metálica, engenharia do proprietário, execução de obras de linhas de transmissão e execução de obras de subestações (fornecimento, montagem e comissionamento).

4. Vale destacar que as obras foram contempladas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tendo sido fiscalizados o montante de R\$ 346.306.502,00.

5. No tocante aos empreendimentos, vê-se que os Lotes B e C têm por finalidade atender à ampliação do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica na região Nordeste, de modo a promover o escoamento da energia gerada pelos parques eólicos vencedores do Leilão A-3 e LER 2011 nos estados do Ceará, do Rio Grande do Norte e da Bahia, enquanto o Lote A visa a reforçar o suprimento às áreas norte e sul da região metropolitana de Recife, em face do esgotamento da transformação nesses pontos.

6. Desse modo, as aludidas obras preveem a expansão e/ou a intervenção em dez subestações existentes, a construção de seis subestações e a construção de 362 km de linha de transmissão de 230 kV e de 79 km de linha de transmissão de 500 kV, distribuídas nos Estados de PE, RN, CE e BA.

7. Cabe salientar, também, as constatações advindas de auditoria operacional realizada pela SefidEnergia (TC 029.387/2013-2), por meio da qual se verificou que os prazos fixados nos leilões da Aneel não vinham sendo cumpridos, destacando-se, naqueles autos, atrasos significativos em relação ao cronograma inicialmente estabelecido (83% das linhas de transmissão e 63% das subestações).

8. Assim sendo, tais atrasos, e seus possíveis impactos, somados à materialidade dos recursos envolvidos e à importância socioeconômica dos empreendimentos para as regiões beneficiadas (garantia de abastecimento na região metropolitana de Recife e escoamento de parques eólicos do CE, RN e BA) constituíram as razões que motivaram a presente fiscalização.

9. Nessa linha, os principais achados desta auditoria foram:

- a) existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega dos empreendimentos;
- b) inadequação de providências adotadas pela administração pública para sanar interferências que possam provocar o atraso da obra

10. Verificou-se que os contratos de concessão foram firmados em junho de 2012, com previsão de início das obras em dez meses, ou seja, em abril de 2013, e previsão de entrada em operação em janeiro de 2014, o que, no entanto, não se concretizou, vez que ainda pendente o início dos serviços.

11. Desse modo, a situação observada nesta fiscalização representa um caso típico do que vem sendo apontado pelos agentes do setor e já constatado pelo TCU em outras oportunidades: os prazos definidos para a execução das obras de transmissão de energia elétrica não vêm sendo cumpridos, trazendo prejuízos financeiros e comprometendo o planejamento estratégico do setor elétrico.

12. Como se vê, múltiplos fatores contribuíram para que a situação atual se concretizasse, destacando-se questões sobre regularização fundiária (emissão de declaração de utilidade pública), obtenção de licenças ambientais e de licenciamento junto ao Iphan, não tendo sido, porém,

identificados indícios de irregularidades graves que se enquadrem no disposto no inciso IV, do § 1º, do art. 91 da Lei nº 12.465/2011 (LDO/2012, vigente à época da pré-contratação).

13. No tocante às questões fundiárias, salientou-se que foi possível observar a atuação tempestiva da Chesf junto à Aneel para viabilizar a emissão das declarações de utilidade pública pertinentes.

14. No entanto, considerando que, nas cinco solicitações da Chesf relativas aos Lotes B e C, foram ultrapassados os prazos previstos nos respectivos contratos de concessão e no art. 8º da Resolução Normativa Aneel nº 560/2013, considero pertinente que seja promovida a audiência do Diretor-Geral da Aneel para que se manifeste sobre os prazos e procedimentos adotados quanto à emissão das declarações de utilidade pública para as obras dos Lotes A, B e C do Leilão de Transmissão nº 3/2012, bem como sobre a eventual insuficiência dos documentos protocolados pela Chesf.

15. No que concerne ao licenciamento ambiental, ficou evidenciado que, diferentemente dos leilões de geração, os de transmissão não são realizados com a licença prévia já emitida, sendo de responsabilidade do concessionário verificar, inclusive, a viabilidade socioambiental do empreendimento.

16. Ocorre que, para que isso seja possível, é necessário que o empreendedor efetue estudos prévios das localidades, o que levou a equipe de auditoria a propor que a Aneel se manifeste sobre a possibilidade de fornecer, nos leilões de transmissão, mecanismos que possibilitem aos licitantes realizar estudos preliminares nos terrenos abrangidos pelo corredor de traçado proposto, tais como declarações de utilidade pública (DUP), para fins de levantamento topográfico e estudos preliminares, e autorizações de supressão vegetal (ASV) para a abertura de picadas para serviço de topografia.

17. A esse respeito, destaca-se ainda que, no caso dos Lotes A, B e C do Leilão nº 3/2012, os óbices encontrados para a obtenção de licenciamento ambiental contribuíram para que os prazos previstos no leilão não fossem cumpridos, a despeito da tempestividade da atuação da Chesf frente à diversidade dos procedimentos existentes em cada estado.

18. Diante dessa situação, a qual aponta para a necessidade de elaboração de regras gerais relativas aos trâmites necessários ao licenciamento socioambiental, propõe-se determinar à SecobEnergia que realize ação de controle no sentido de buscar alternativas para modificar o quadro atual de entraves para o licenciamento das obras de energia elétrica.

19. Demais disso, observou-se que a questão arqueológica teve forte impacto na execução das obras analisadas, vez que somente após verificações *in loco* é que o empreendedor tem a real noção da ocorrência, ou não, de achados arqueológicos na localidade, destacando-se que as tratativas relacionadas com o tema, no entanto, encontram-se em estágio avançado nos três lotes, tendo a Chesf emvidado esforços para solucionar as referidas deficiências e falhas.

20. Oportuno, porém, determinar à SecobEnergia que considere incluir, em seus futuros trabalhos, aspectos atinentes às questões arqueológicas, notadamente com foco em eventuais alternativas para modificar o quadro atual de entraves do licenciamento das obras de energia elétrica.

21. Já no que concerne aos prazos estipulados pela Aneel para a entrega dos empreendimentos, verifica-se que a Chesf alegou a inviabilidade das datas fixadas pela agência reguladora, mas aí, considerando que o Acórdão 2.316/2014-TCU-Plenário, em seu item 9.1.3.1, já determinou à Aneel a elaboração de estudos sobre o tema, deixa-se de formular proposta de encaminhamento nesse sentido.

22. De todo modo, convém destacar que a maior consequência dos atrasos constatados nas obras do Leilão nº 003/2012-Aneel diz respeito à viabilidade financeira de cada investimento, de tal modo que, como a redução da rentabilidade esperada para o empreendimento pode ocasionar impactos negativos no desempenho da Chesf, propõe-se enviar cópia deste Acórdão à Secex/PE, para conhecimento dos fatos ora narrados e de forma a considerá-los no exame das contas da Chesf.

23. Observou-se, ainda, a ocorrência de providências inadequadas adotadas pela administração da Chesf, no âmbito do Contrato CTNI 90.2012.5630.00, firmado entre essa companhia e o consórcio Sadesul, Procable, Mapasgeo e Multiempreendimentos para sanar impedimentos relativos à liberação

fundiária, vez que se tratou de decisão administrativa que optou por contratar, para a execução desses serviços, o mesmo consórcio que havia efetuado a avaliação de bens das glebas afetadas.

24. Nesse caso, além da afronta ao princípio da segregação de funções, a SecobEnergia destacou a existência de conflito de interesses, conforme estatuído no art. 115, § 1º, da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, na NBR 14.653-1 (item 6, subitens 6.4 e 6.5), e no art. 9º, inciso II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

25. Tal fato exporia a Chesf a um risco adicional, vez que permitiria ao avaliador das glebas negocíá-las diretamente com os respectivos proprietários, sem que houvesse interesse em obter os preços mais vantajosos para a companhia, possibilitando ainda, em um cenário desfavorável, o desvio de recursos por parte do contratado.

26. Diante disso, propõe-se determinar à Chesf que observe o princípio da segregação de funções em sua gestão de contratos, buscando fortalecer e ampliar os mecanismos de controle e governança existentes, de modo a mitigar os riscos assumidos.

27. Registre-se, ainda, que deve ser encaminhada cópia deste Acórdão à Empresa de Pesquisa Energética (EPE), ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Ministério das Minas e Energia (MME) e ao Ministério da Cultura (MinC), a fim de que tomem conhecimento dos principais motivos dos atrasos verificados nas obras de transmissão de energia elétrica dos Lotes A, B e C do Leilão de Trasmissão nº 3/2012-Aneel.

28. Oportuno, enfim, determinar a juntada de cópia deste relatório de auditoria aos autos do TC 023.736/2014-3 (gestão de obras de Geração e Transmissão da Chesf), para que, diante de uma possível insuficiênciа dos documentos, a SecobEnergia avalie em que medida os termos de referência elaborados pela Chesf podem colaborar para uma maior qualidade dos estudos socioambientais produzidos pelas empresas contratadas pela estatal para a condução dos licenciamentos ambientais de suas obras.

29. De mais a mais, torna-se necessário juntar cópia deste relatório de auditoria ao TC 029.387/2013-2, de forma a subsidiar a análise dos estudos a serem apresentados pela Aneel em cumprimento às determinações constantes do Acórdão 2.316/2014-TCU-Plenário.

Pelo exposto, pugno por que seja prolatado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de dezembro de 2014.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

(À Comissão de Agricultura e Reforma Agrária)

Publicado no DSF, em 6/03/2015