

PARECER N° , DE 2018

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre Aviso n.º 34, de 2017, do Tribunal de Contas da União, que encaminha cópia do Acórdão n.º 2.199/2017, proferido pelo Plenário daquela Corte de Contas nos autos do processo n.º TC 005.124/2017-4, que versa sobre Auditoria nas contratações vinculadas ao programa de trabalho que trata da manutenção e operação do sistema de geração de energia termonuclear de Angra I e II, no estado do Rio de Janeiro, relatado pela Ministra ANA ARRAES na Sessão Ordinária de 04/10/2017, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Relator: Senador **GARIBALDI ALVES FILHO**

I – RELATÓRIO

Encontra-se sob análise da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) do Senado Federal, o Aviso n.º 34, de 2017, atinente ao Acórdão n.º 2.199, de 2017, do Tribunal de Contas da União (TCU).

O citado Acórdão foi encaminhado ao Senado Federal pelo Presidente do TCU por meio do “Aviso n.º 881-Seses-TCU- Plenário”, de 5 de

outubro de 2017, um dia após a data em que ocorreu a Sessão Ordinária na qual foi proferido pelo plenário daquela Corte de Contas.

O Acórdão n.º 2.199, de 2017, diz respeito à auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica - SeinfraElétrica, no âmbito do Fiscobras/2017, nas contratações vinculadas ao programa de trabalho que trata da manutenção e operação do sistema de geração de energia termonuclear de Angra I e II, no estado do Rio de Janeiro.

O Acórdão n.º 2.199, de 2017, é subscrito pelo Presidente do TCU, pela Relatora da matéria e pela Procuradora-Geral junto àquela Corte de Contas, respectivamente, Ministros Raimundo Carreiro, Ana Arraes, e Representante do Ministério Público junto ao TCU, Cristina Machado da Costa e Silva.

O Aviso n.º 34, de 2017, foi distribuído unicamente à CTFC.

II - ANÁLISE

A análise de Avisos encaminhados à apreciação desta Casa enquadra-se nas competências de controle do Congresso Nacional sobre as entidades integrantes da administração pública, de que trata o art. 70 da Constituição Federal de 1988, exercidas com o auxílio do Tribunal de Contas da União, consoante o art. 71 da Carta Magna.

Adicionalmente, compete a esta Comissão exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, podendo, para esse fim, avaliar a eficácia, eficiência e economicidade dos projetos e programas de governo no plano nacional, no regional e no setorial de desenvolvimento, emitindo parecer conclusivo; nos termos do art. 102-A, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

No caso em tela, a auditoria fez parte do Fiscobras 2017, programa de fiscalizações realizadas na área de obras públicas e dá continuidade ao controle que vem sendo exercido pelo TCU no Programa de Trabalho 25.752.0296.4477.0033, que trata da manutenção e operação do sistema de

geração de energia termonuclear de Angra 1 e 2, no Estado do Rio de Janeiro¹, e foi levada a termo no período compreendido entre 15/03/2017 a 17/05/2017.

O referido programa de trabalho compreende investimentos de natureza continuada e tem por finalidade:

a) a preservação da capacidade de produção das usinas de Angra 1 e Angra 2, dentro dos padrões de qualidade e segurança requeridos, assegurando o cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito do contrato de venda de energia elétrica;

b) o atendimento aos processos de licenciamento e o correto tratamento e acondicionamento dos rejeitos;

c) o aumento da capacidade de produção;

d) a implementação de melhorias operacionais das usinas e o suporte das atividades de infraestrutura e de apoio à operação; e

e) o desenvolvimento de atividades de caráter socioambiental, que propiciem a equilibrada inserção regional dos empreendimentos.

Integraram o escopo da fiscalização a análise dos oito contratos de maior materialidade, tanto em reais como em moeda estrangeira, e dois processos licitatórios em curso à época da fiscalização. A soma dos valores dos contratos analisados foi de R\$ 189.495.336,25. Importa frisar que a energia gerada pelo complexo de geração de energia termonuclear instalado em Angra representava, em 2017, cerca de 1,3% da matriz elétrica brasileira, correspondente a uma geração anual entre de 14 e 15 MWh, o suficiente para suprir cerca de 30% do consumo de todo o Estado do Rio de Janeiro.

A fiscalização fez constar de seu relatório dois “Achados de Auditoria”, a seguir apresentados.

¹ O programa de trabalho já foi fiscalizado no passado mediante os TCs 009.182/2012-8 (Acórdão 2.827/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira), 007.285/2011-6 (Acórdão 220/2013-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes) e 008.967/2007-2 (Acórdão 3.319/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa).

1 . Adiantamento de pagamento sem a apresentação das garantias contratuais.

Constatou-se que, devido aos critérios de medição dos eventos de pagamento previstos no âmbito dos Contratos 4500188119 (fornecimento de quatro transformadores monofásicos, além de peças sobressalentes) e 4500171112 (fornecimento de peças sobressalentes para a Usina Angra 1), celebrados com as empresas ABB Ltda. e Westinghouse Electric Company LLC, respectivos valores de R\$ 32.950.751,67 (data base: out/2015) e USD 10.257.200,00 (data base: abr/2014), encontram-se previstos adiantamentos de pagamentos no valor de R\$ 17.528.500,00 – que corresponde a 55% do valor dos quatro transformadores adquiridos mediante o primeiro contrato – somado ao valor de USD 8.205.760,00 – que corresponde a 80% do valor do segundo contrato – sem a entrega física dos bens listados nos respectivos contratos, e sem as indispensáveis cautelas ou garantias previstas no art. 38 do Decreto 93.872/1986².

A fiscalização entendeu que os pagamentos realizados pela Eletronuclear, no âmbito dos Contratos 4500188119 e 4500171112, embora regulares e previstos, caracterizaram adiantamento de pagamento para fabricação e fornecimento de equipamentos sem a existência de garantias mínimas face ao risco da não entrega do objeto contratado.

Segue a equipe de auditoria argumentando que contratos de fornecimento de equipamentos com custos financeiros elevados, customizados e com um prazo dilatado de maturação em termos de projeto e desenvolvimento, levam tanto a contratada quanto a contratante à adoção de critérios de medição sujeitos a eventuais adiantamentos – prática essa que é, de certa forma, comum e adotada pelo mercado. Entretanto, é necessário, devido aos riscos envolvidos, que tal prática deva vir acompanhada de mecanismos robustos de garantias, sendo, para o caso da administração pública, obrigatória de acordo com o Decreto 93.872/1986, já citado.

² Art . 38. Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública, admitindo-se, todavia, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias, o pagamento de parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, prevista no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta.

A jurisprudência do TCU é pacífica em admitir a antecipação de pagamentos em situações excepcionais, desde que devidamente justificadas pela Administração, e condicionada à apresentação das indispensáveis cautelas e garantias contra possíveis inadimplementos na entrega. Pelo exposto, no entendimento da equipe fiscalizadora do TCU, restaram incontroversos os riscos assumidos pela Eletronuclear ao proceder adiantamentos de pagamentos desacompanhados das necessárias garantias específicas e suficientes.

No entanto, a mesma equipe entendeu que, além de não terem sido constatados, até aquele momento, prejuízos à Eletronuclear e/ou ao erário em decorrência da ausência das garantias adicionais, impende destacar que suas exigências terminariam por ensejar uma possível repactuação em ambos os contratos, majorando-os. Ademais, não se pode perder de vista as dificuldades financeiras que vem enfrentando tanto a holding Eletrobrás quanto suas subsidiárias, inclusive a Eletronuclear. Diante desses atenuantes do caso concreto, deixou-se de propor repactuação contratual para a previsão de garantias, pelo menos naquele momento.

Em consequência deste Achado de Auditoria específico, os Ministros do TCU acordaram em:

a) determinar à Eletrobras Termonuclear S.A., com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, que providencie, bimestralmente, a partir da ciência deste acórdão, o encaminhamento ao Tribunal da ficha de informações preenchida segundo o modelo constante do final do achado III.1 do Relatório de Auditoria, até a conclusão do contrato, com vistas a permitir o acompanhamento da execução física e financeira do empreendimento; e

b) cientificar a Eletrobras Termonuclear S.A. acerca do risco assumido pela empresa em decorrência da não exigência de garantias contratuais adicionais para fazer face aos adiantamentos de pagamentos previstos tanto nas cláusulas quarta e décima primeira do Contrato 4500188119, celebrado com a empresa ABB Ltda., quanto na cláusula terceira e anexo I do Contrato 4500171112, celebrado com a empresa Westinghouse Electric Company LLC, o que afronta o art. 38 do Decreto 93.872/1986 e poderá ensejar responsabilização dos seus

gestores ante eventuais danos decorrentes da inadimplência das contratadas, além de aplicação de multa.

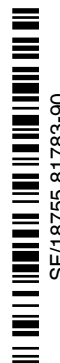
2. Planejamento deficiente na escolha da solução técnica para o armazenamento de CNU a partir do esgotamento da capacidade das PCUs das Usinas de Angra 1 e 2

Constatou-se o risco de que os produtos adquiridos no âmbito da execução do Contrato 4500170604, celebrado com a empresa AF Consult Switzerland Ltd. (AFC), em 9/4/2014, tornem-se inservíveis, uma vez que aquela estatal tenciona rescindi-lo, ante a alteração da estratégia inicialmente adotada para o armazenamento de combustível nuclear usado (CNU) provenientes das piscinas de Angra 1 e Angra 2.

Inicialmente, impende esclarecer que o objeto do mencionado contrato, firmado no valor de CHF 6.090.185,00 (equivalente a R\$ 15.103.660,29 – data base: nov/2013), é a execução de serviços especializados de assessoria técnica para a implantação da Unidade de Armazenamento Complementar de Combustíveis Irrradiados (UFC), na Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAAA), envolvendo:

- a) elaboração do projeto básico da Unidade UFC e preparação da documentação de licitação para a contratação dos serviços de detalhamento de projeto, construção civil, suprimento eletromecânico, montagem eletromecânica e comissionamento da Unidade UFC;
- b) elaboração das adequações necessárias durante o desenvolvimento dos trabalhos especificados no item anterior, e a avaliação das propostas e respostas aos questionamentos durante o processo licitatório para contratação dos serviços de detalhamento de projeto, construção civil, suprimento eletromecânico, montagem eletromecânica e comissionamento da Unidade UFC; e
- c) execução do acompanhamento durante a implantação e o comissionamento da Unidade UFC.

A celebração do contrato em análise surgiu como primeiro passo para a solução da continuidade do armazenamento do CNU, uma vez que o



esgotamento da capacidade das Piscinas de Combustível Usado (PCU) das Usinas de Angra 1 e 2, era inicialmente previsto para 2020 e 2018, respectivamente, porém redefinido para 5/12/2021 e 21/7/2021.

Posteriormente à celebração do contrato em tela, a Eletronuclear, mediante a Resolução da Diretoria Executiva 1236.005/15, de 9/6/2015, reviu a estratégia anteriormente adotada (utilização de Unidade de Armazenamento Complementar de Combustíveis Irrradiados –UFC), passando a adotar, a partir de então, a alternativa técnica do ‘armazenamento a seco’ como solução inicial, e ainda determinou a suspensão temporária da execução do empreendimento UFC, dando prosseguimento apenas, no que diz respeito ao Contrato 4500170604, aos serviços referentes à conclusão do projeto básico com a empresa AFC.

Aliado a esse fato, no curso da fiscalização foi constatada a existência de tratativas entre a Eletronuclear e a AFC no sentido de rescindir-se o contrato, em que pese já ter sido executado no seu âmbito, até aquele momento, recursos da ordem de CHF 4.673.219,37 (francos suíços), o que equivale aproximadamente a R\$ 12 milhões. Nesse sentido, observou-se a existência de risco potencial de que o projeto básico elaborado no âmbito da execução do Contrato 4500170604, torne-se inservível para aquela estatal, situação que transformará os R\$ 12 milhões já desembolsados em prejuízo.

Em consequência deste segundo Achado de Auditoria específico, os Ministros do TCU acordaram em:

a) encaminhar cópia da deliberação à SecexEstataisRJ, para que avalie, no âmbito do acompanhamento determinado pelo subitem 9.7 do acórdão 2.934/2016 - Plenário, em que medida: (i) o projeto básico elaborado no âmbito da execução do Contrato 4500170604 tornou-se inservível àquela estatal e, conseqüentemente, os R\$ 12 milhões desembolsados em sua execução se transformaram em prejuízo; (ii) a decisão pela solução UAS poderia ter sido tomada tempestivamente, por meio de análises de cenário e planejamento mais robustos e consistentes, de modo a evitar a celebração do referido contrato pela Eletronuclear com a empresa AFC em 9/4/2014;

b) autorizar à SecexEstataisRJ, à SeinfraOperações e à SeinfraElétrica que efetuem diligências para aprofundar o exame do Contrato GAC.T/CT-4500170604, para elaboração do projeto de implantação da Unidade de Armazenamento Complementar de Combustíveis Irrradiados, firmado com a empresa AF-Consult Switzerland Ltd. em 9/4/2014;

c) encaminhar cópia das deliberações à Eletrobras - Centrais Elétricas Brasileiras S.A., à Eletrobras Termonuclear S.A., ao Ministério de Minas e Energia, à Agência Nacional de Energia Elétrica, ao Senado Federal – particularmente à Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) – e à Câmara dos Deputados – em especial à Comissão de Minas e Energia (CME) e à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS);

É importante ressaltar que, em nossa opinião, o TCU agiu corretamente no encaminhamento da questão, ao determinar à SecexEstataisRJ, que avalie, no âmbito do acompanhamento determinado pelo subitem 9.7 do acórdão 2.934/2016 - Plenário, se os R\$ 12 milhões desembolsados em sua execução se transformaram em prejuízo e se a decisão pela solução UAS poderia ter sido tomada tempestivamente, por meio de análises de cenário e planejamento mais robustos e consistentes, de modo a evitar a celebração do referido contrato pela Eletronuclear com a empresa AFC em 9/4/2014.

De outra sorte, a preocupação que incide sobre a matéria é bem maior que o simples prejuízo econômico potencial: trata-se da segurança nuclear. Afinal, a Eletronuclear mantinha uma estratégia de descarte de combustível nuclear usado em pleno andamento, chegando a iniciar as providências de ampliação do parque original de piscinas; no meio dessa trajetória, muda a estratégia em favor da adoção de uma tecnologia inteiramente diferente, de forma tão abrupta que ameaça comprometer a utilidade de todos os estudos de engenharia então em avançado andamento. A perspectiva desta Comissão é sempre a de ampliar a transparência em temas críticos da governança pública. Neste sentido, é preciso trazer à luz mais detalhes das razões e consequências desta mudança, debatendo-os tanto com a própria empresa quanto com o regulador de segurança nuclear, a Comissão Nacional de Energia Nuclear. É neste sentido que propomos a continuidade das diligências da nossa Comissão, para explorar e trazer ao debate público uma escolha de política pública em assunto tão delicado e cheio de riscos como o descarte do combustível nuclear.

III - VOTO

Tendo em vista a participação estratégica da energia nuclear na matriz energética brasileira, bem como a existência de risco de possíveis prejuízos relatados nos Achados de Auditoria descritos em nossa Análise, bem como especialmente pelas potenciais consequências ambientais das opções adotadas pela Eletronuclear, opinamos para que esta Comissão:

a) tome conhecimento do Aviso n.º 32, de 2017, do TCU, atinente ao Acórdão n.º 1.976, de 2017;

b) solicite as informações por escrito, nos termos do art. 102-A, I, c, do Regimento Interno do Senado Federal:

b.1 – à Eletrobras Termonuclear S.A., acerca das razões para a mudança da estratégia de tratamento dos combustíveis usados que deu origem à paralisação ou suspensão parcial do Contrato 4500170604, bem como dos efeitos econômicos dessa ocorrência contratual e providências para reduzir potenciais prejuízos;

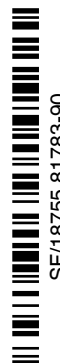
b.2 – à Comissão Nacional de Energia Nuclear, acerca de sua avaliação como regulador da segurança e viabilidade técnica da mudança da estratégia de tratamento dos combustíveis usados por parte da Eletrobras Termonuclear S.A., revelada no âmbito do Acórdão TCU n.º 1.976, de 2017 - Plenário;

c) realize audiência pública acerca do planejamento estratégico da Eletrobras Termonuclear S.A, da segurança e viabilidade técnica da mudança da estratégia de tratamento dos combustíveis usados revelada no âmbito do Acórdão TCU n.º 1.976, de 2017 – Plenário, bem como dois Achados de Auditoria constantes do mencionado Acórdão, com a participação das seguintes autoridades ou seus representantes:

c.1 - Diretor-Presidente da Eletrobras Termonuclear S.A.;

c.2 – Presidente da Comissão Nacional de Energia Nuclear;

c.3 – Presidente do Tribunal de Contas da União.



d) após o recebimento das informações e a realização da audiência, retorne o processado ao relator para avaliação da necessidade de providências legislativas ou fiscalizadoras adicionais.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/18755.81783-90