

ACÓRDÃO Nº 2723/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.192/2016-1
2. Grupo II – Classe V – Auditoria Operacional
3. Responsáveis: Fernando Bezerra de Souza Coelho Fialho (Ministro de Minas e Energia, CPF 049.210.934-66), Romeu Donizete Rufino (diretor-geral da Aneel, CPF 143.921.601-06), Luiz Augusto Nóbrega Barroso (presidente da Empresa de Pesquisa Energética, CPF 068.345.967-80) e Wilson Pinto Ferreira Junior (presidente da Eletrobras, CPF 012.217.298-10)
4. Unidades: Ministério de Minas e Energia, Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Centrais Elétricas Brasileiras S. A. (Eletrobras)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
- 5.1. Revisor: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica (SeinfraElétrica)
8. Representação Legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos esta auditoria de natureza operacional realizada no processo de estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 71, inciso IV, da Constituição Federal, 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República, como órgão coordenador da atuação interinstitucional do governo, que:

9.1.1. em articulação com o Ministério de Minas e Energia, no prazo de noventa dias, regularize a aprovação dos estudos de inventário e viabilidade da implantação de empreendimentos hidrelétricos, atualmente a cargo da Agência Nacional de Energia Elétrica sem a existência de respaldo legislativo que suporte tal delegação, em vista da expiração do prazo disposto no art. 2º do Decreto 4.932/2003;

9.1.2. em articulação com os Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente:

9.1.2.1. no prazo de cento e vinte dias, elabore Plano de Ação para tornar efetiva a integração entre os diferentes atores envolvidos no planejamento e coordenação dos principais empreendimentos hidrelétricos estudados no país, através da institucionalização de ferramenta voltada à realização de uma avaliação sistêmica, a exemplo da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), de forma a permitir que, na etapa decisória acerca da inclusão de determinado empreendimento no planejamento de médio/longo prazo do setor, sejam adotadas decisões estratégicas que englobem o planejamento da matriz energética, o uso da água nas bacias hidrográficas, a ocupação e uso do solo, os bens tangíveis e intangíveis a serem preservados ante o possível impacto causado pela construção de grandes usinas hidrelétricas, bem como eventuais projetos de infraestrutura alternativos;

9.1.2.2. no prazo de trezentos e sessenta dias, encaminhe informações sobre o andamento da avaliação estratégica a ser realizada, com fundamento nas ações tomadas para a efetiva integração e coordenação dos diversos atores envolvidos, no que se refere aos AHEs Jatobá, São Luiz do Tapajós, São Simão Alto, Salto Augusto Baixo e Marabá;

9.1.2.3. no prazo de cento e vinte dias, adote ações efetivas com fins de levar ao Congresso Nacional proposta de regulamentação dos meios consultivos previstos no art. 231, § 3º, da Constituição Federal de 1988;

9.2. determinar ao Ministério de Minas e Energia que, no prazo de cento e vinte dias:

9.2.1. elabore nota técnica voltada à revisão do documento “Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade”, de 1997, de modo a estabelecer, detalhadamente, os requisitos necessários

para fundamentar a alternativa ou solução definida nos aspectos técnicos e socioambientais, que resultem em um projeto completo e com a precisão e qualidade adequadas à complexidade do empreendimento, incorporando os avanços científicos e tecnológicos das últimas décadas e, por meio dessas inovações normativas, adote medidas visando à mitigação de alterações relevantes entre o estudo de viabilidade e o projeto básico;

9.2.2. elabore, em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica e com a Empresa de Pesquisa Energética, nota técnica voltada ao estabelecimento de procedimento contínuo e estruturado de acompanhamento do desenvolvimento dos estudos de viabilidade e inventário, definindo, detalhadamente, as atividades a serem realizadas, seus prazos e responsáveis, as informações a serem prestadas pelos interessados, as análises a serem realizadas a partir dos dados periodicamente encaminhados, entre outros aspectos relevantes;

9.2.3. elabore, em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica e com a Empresa de Pesquisa Energética, nota técnica voltada ao estabelecimento, em normativo, do acesso irrestrito do Poder Concedente aos dados e estudos em andamento e da obrigatoriedade de que os desenvolvedores dos estudos de inventário e de viabilidade forneçam, tempestivamente, as informações porventura solicitadas pelos órgãos e entidades competentes, estabelecendo sanções por eventuais descumprimentos de prazo ou obstruções ao acompanhamento estatal, como a não disponibilização de informações relevantes aos projetos;

9.2.4. elabore nota técnica voltada a avaliar a incorporação das seguintes propostas:

9.2.4.1. adoção das regras definidas na Resolução CPPI 1/2016 nos leilões de concessão dos empreendimentos hidrelétricos estruturantes previstos no PDE 2015-2024, em consonância com os princípios da publicidade e eficiência;

9.2.4.2. inclusão, nos processos relativos a estudos de viabilidade em curso sob a égide da Resolução-Aneel 395/1998, de informação acerca da disponibilização para consulta dos respectivos estudos, em seus despachos de aceite, garantindo ampla publicidade à informação;

9.2.4.3. estabelecimento de regras voltadas à obrigatoriedade de elaboração, por parte do responsável pelo desenvolvimento dos estudos técnicos, de relatório técnico consolidado, visando à estruturação das informações produzidas e ampliação de sua publicidade;

9.2.4.4. elaboração de ambiente virtual perene adequado à obtenção de informações técnicas acerca dos empreendimentos hidrelétricos em estudo (a exemplo dos hotspots elaborados para as AHEs Belo Monte, Jirau e Santo Antônio), ampliando a publicidade acerca das informações disponíveis; e

9.2.4.5. regulamentação da realização de encontros técnicos no âmbito de leilões de concessões de empreendimentos hidrelétricos, atentando-se para a adequação dos prazos ao nível de complexidade dos aproveitamentos, visando ampliar a publicidade acerca das informações técnicas disponíveis;

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, em articulação com o Ministério de Minas e Energia, avalie a conveniência e a oportunidade de promover um amplo debate acerca:

9.3.1. do modelo de estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos, com especial destaque para a modelagem atualmente vigente de transferência, do Poder Concedente a terceiros, da responsabilidade pela estruturação dos estudos técnicos que definem os principais parâmetros dos potenciais identificados, em face dos riscos inerentes à assimetria de informações em prol do desenvolvedor e à possibilidade de apresentação, pelos autores, de estudos que tragam soluções subótimas, de forma a maximizar suas possibilidades de ganho no certame da futura concessão;

9.3.2. da possibilidade de os estudos destinados à estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos serem executados pelo estado ou um de seus entes, de forma direta ou mediante a contratação de terceiros especializados, que seriam contratualmente impedidos de participar, direta ou indiretamente, do processo licitatório que viesse a ser deflagrado para a respectiva concessão;

9.3.3. de, na hipótese anterior e em face do déficit fiscal, os estudos serem ressarcidos diretamente ao estado ou ao ente que os executou, ou, alternativamente, serem custeados por intermédio de um fundo, a exemplo da solução concebida quando da criação do Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias (FAEP), referido na Lei 13.334/2016;

9.3.4. da adequação de, a persistir o atual modelo de estruturação dos estudos técnicos, ser normativamente exigida a contratação de consultoria ou auditoria independente, para realizar a avaliação dos estudos submetidos a aceite;

9.4. recomendar ao Ministério de Minas e Energia que:

9.4.1. aprimore o processo de análise dos estudos de inventário e viabilidade, de modo a incluir avaliações completas e independentes de alternativas eventualmente não contempladas nos documentos apresentados para aprovação, com base nos dados coletados ao longo dos anos de estudo, entre outras fontes de informação, incluindo a análise da adequação da solução de engenharia proposta para o caso concreto, em comparação com outras possíveis, e das condicionantes socioambientais definidas na licença prévia e na declaração de reserva de disponibilidade hídrica (DRDH) pelos respectivos órgãos competentes; e

9.4.2. se abstenha, nos futuros leilões de concessão de outorga de empreendimentos hidrelétricos de grande porte, de emitir portarias específicas com prazos inferiores aos que constam da Portaria-MME 102/2016;

9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que realize auditoria, a ser coordenada pela SeinfraElétrica, com o apoio da SecexAmbiental e da Secex-MT, para análise dos procedimentos adotados pela Funai e pelo Ibama relativamente ao licenciamento socioambiental da AHE São Luiz do Tapajós, em que sejam abordadas, entre outras, as seguintes questões:

9.5.1. planejamento elaborado pela Funai e Ibama;

9.5.2. procedimentos adotados pelas referidas entidades;

9.5.3. comparação desses procedimentos com o que se poderia chamar de procedimento padrão e com outros procedimentos reais similares realizados pelas entidades;

9.5.4. entidades e pessoas responsáveis pela execução dos procedimentos (técnicos da Funai e Ibama, empresas contratadas pela Funai e Ibama, ONG's contratadas/conveniadas/intervenientes, etc.);

9.5.5. regularidade do eventual exercício de competências legais da Funai e do Ibama por terceiros contratados/conveniados;

9.5.6. resultados e conclusões dos referidos procedimentos;

9.5.7. levantamento da situação atual dos estudos relacionados à proteção ambiental e às áreas indígenas na área de influência da AHE São Luiz do Tapajós;

9.5.8. avaliação dos fundamentos utilizados pela Funai para indicar a existência de terra indígena e declarar a inviabilidade do projeto São Luiz do Tapajós em razão da TI Sawré Muybu;

9.5.9. compatibilidade desses procedimentos e resultados com as normas constitucionais, legais e regulamentares que incidem sobre a matéria; e

9.5.10. compatibilidade desses procedimentos e resultados com as necessidades de segurança energética do País;

9.5.11. análise das falhas eventualmente identificadas, aí incluídas aquelas já apontadas no trabalho de auditoria sob apreciação;

9.5.12. formulação de propostas de possíveis soluções procedimentais e normativas para os problemas e dificuldades identificados;

9.6. estabelecer que a auditoria determinada no item 9.5 seja distribuída, por conexão, para o relator do processo de monitoramento da segurança energética;

9.7. autorizar, desde já, a instauração de processo de monitoramento voltado à verificação do cumprimento das determinações e recomendações constantes deste acórdão;

9.8. dar ciência desta deliberação;

- 9.8.1. às Comissões de Minas e Energia e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, da Câmara dos Deputados;
- 9.8.2. às Comissões de Serviços de Infraestrutura e de Meio Ambiente, do Senado Federal;
- 9.8.3. à Casa Civil da Presidência da República;
- 9.8.4. ao Ministério de Minas e Energia;
- 9.8.5. ao Ministério do Meio Ambiente;
- 9.8.6. ao Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- 9.8.7. à Agência Nacional de Energia Elétrica;
- 9.8.8. às Centrais Elétricas Brasileiras S. A.;
- 9.8.9. à Empresa de Pesquisa Energética;
- 9.8.10. ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;
- 9.8.11. à Fundação Nacional do Índio;
- 9.8.12. ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
- 9.8.13. à Fundação Cultural Palmares;
- 9.9. encerrar o presente processo.

10. Ata nº 50/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/12/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2723-50/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro (Relator), Ana Arraes e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Revisor).

13.3. Ministro-Substituto convocado que não participou da votação: Weder de Oliveira.

13.4. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral