



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 11/2021.

Em 04 de março de 2021.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.031, de 23 de fevereiro de 2021, que *“Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras e altera a Lei nº 5.899, de 5 de julho de 1973, a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.”*

Interessados: Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Cabe mencionar que, durante a vigência da emergência em saúde pública e do estado de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, a tramitação e a



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

forma de apreciação das medidas provisórias foram modificadas, por meio do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020. Os prazos regimentais foram encurtados de forma significativa, sendo as medidas provisórias instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando excepcionalmente autorizada a emissão de parecer em substituição à comissão mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória

A presente medida provisória (MP) objetiva a desestatização da Eletrobras, mediante diminuição do controle acionário da União. Isso se dará pelo aumento do capital social da empresa a partir da oferta pública de ações ordinárias. A União, além de não subscrever as novas ações ofertadas, ainda poderá promover a oferta secundária de ações de sua propriedade ou de empresa por ela controlada, roborando para a menor concentração de capital sob seu domínio. Consoante determina o art.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

1º, §§ 3º a 5º, todo o processo será coordenado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

2.1 Da Prorrogação das Concessões

De sorte a consolidar segurança jurídica para o investidor e, nesse diapasão, promover atratividade para o negócio, o art. 2º da MP autoriza a União a prorrogar por 30 anos as concessões das usinas hidrelétricas (UHEs) controladas direta ou indiretamente pela Eletrobras. A iniciativa abarcou as concessões prorrogadas no regime de cotas (art. 1º da Lei nº 12.783, de 2013), além das UHEs de Sobradinho (art. 22, § 2º, inciso II, da Lei nº 11.943, de 2009), Itumbiara (art. 10, § 3º, da Lei nº 13.182, de 2015) e Tucuruí (outorgada por meio do Contrato de Concessão nº 007/2004-Aneel-Eletronorte).

O regime de exploração das UHEs com concessão prorrogada passará a ser o de produção independente, cessando, dessa forma, o regime de cotas (art. 4º, inciso III). Já para as UHEs de Sobradinho e Itumbiara, serão mantidas as atuais condições contratuais especiais para os grandes consumidores (art. 4º, § 1º). Há, ainda, alteração com relação ao risco hidrológico, que passará a ser assumido pela Eletrobras (art. 4º, inciso IV).

2.2 Dos Condicionantes à Desestatização

O art. 3º da MP estatui como requisito à privatização da Eletrobras que a assembleia geral de acionistas aprove:

- i) a manutenção da Eletronuclear e de Itaipu Binacional sob controle direto ou indireto da União (inciso I), desde que, no caso desta, crie uma sociedade de economia mista ou empresa pública para controlá-la (art. 9º, *caput* e §§ 1º, inciso II, e 2º);
- ii) a prorrogação dos contratos de geração de energia elétrica e de concessão da UHEs de Sobradinho, Itumbiara e Tucuruí,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- retromencionados, com alteração do regime de exploração para produção independente (inciso II);
- iii) a modificação do estatuto social da Eletrobras para vedar o exercício, por acionistas individuais ou em grupo, de votos superior a 10% do capital votante da empresa (inciso III, alíneas 'a' e 'b');
 - iv) a criação de ação preferencial especial com poder de veto (*golden share*), de propriedade exclusiva da União (inciso III, alínea 'c');
 - v) v) a manutenção das contribuições associativas ao Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL) por quatro anos, com valores decrescentes de 25% ao ano a partir dos valores atualmente pagos e atualizados pelo IPCA (inciso IV e § 4º); e
 - vi) o desenvolvimento dos seguintes programas de conservação ambiental e de desenvolvimento da Amazônia Legal:
 - a. revitalização dos recursos hídricos da bacia do Rio São Francisco, com aporte anual de R\$ 350.000.000,00 (trezentos e cinquenta milhões de reais), corrigidos pelo IPCA, pelo prazo de dez anos, podendo parte desse montante ser constituída pelo valor subsidiado da tarifa da energia elétrica a ser destinada ao Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (inciso V, alínea 'a', c/c art. 6º);
 - b. redução estrutural de custos de geração de energia na Amazônia Legal, com aporte anual de R\$ 295.000.000,00 (duzentos e noventa e cinco milhões de reais), corrigidos pelo IPCA, pelo prazo de dez anos, a constar do contrato de prorrogação da UHE de Tucuruí (inciso V, alínea 'b', c/c art. 7º); e



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- c. revitalização dos recursos hídricos das bacias hidrográficas na área de influência dos reservatórios das UHEs de Furnas, com aporte anual de R\$ 230.000.000,00 (duzentos e trinta milhões de reais) anuais, corrigidos pelo IPCA, pelo prazo de dez anos (inciso V, alínea 'c', c/c art. 8º).

2.3 Da Repartição dos Ganhos Econômicos

Nos termos do art. 4º, incisos I e II, da MP, os ganhos econômicos decorrentes da prorrogação das concessões serão divididos em partes iguais a serem apropriadas pelos consumidores, por meio de aportes da Eletrobras na Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) ao longo do período do contrato, e pela União, na forma de bonificação pela outorga.

Caberá ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) estimar os valores, considerando, principalmente, a majoração tarifária propiciada pela mudança do regime de exploração, de cotização para produção independente (art. 5º, *caput*, e § 1º, inciso I). Deste montante, serão descontados os recursos a empregar no desenvolvimento de programas de conservação ambiental e de desenvolvimento da Amazônia Legal detalhados no item precedente (art. 5º, incisos IV a VI).

3 Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Com a pandemia de Covid-19, foi declarado estado de calamidade pública, consubstanciado no Decreto Legislativo nº 06/2020. Tal Decreto tem como resultado prático, conforme prevê o art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000, flexibilizar regras fiscais, na forma da inobservância das metas fiscais previstas nos arts. 2º e 3º da Lei nº 14.116/2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021), da dispensa da limitação ao empenho e à movimentação financeira, e da suspensão dos prazos e disposições previstas na LC nº 101/2000, relacionados a despesas com pessoal e dívida.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 106, em 7 de maio de 2020, a atenuação das regras fiscais obteve status constitucional, com ampliação daquilo que prevê o aludido DL nº 06/2020. Segundo a EC, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, desde que não impliquem despesa permanente, foram dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. Tal dispensa limita-se ao período de vigência do estado de calamidade pública nacional reconhecida pelo Congresso Nacional.

Devemos destacar que, embora não seja exigida a demonstração da adequação e compensação orçamentárias e financeiras das proposições que se inserem entre as medidas temporárias emergenciais para enfrentamento dos impactos causados pela pandemia de Covid-19, a EC nº 106/2020 não afastou a necessidade de cumprimento do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, segundo o qual a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A medida provisória sob apreciação não se volta exclusivamente ao enfrentamento da calamidade pública decretada. Nesse sentir, não se regula pelo disposto na EC nº 106/2020, mas segue albergada pelo DL nº 06/2020. Nada obstante, pela própria natureza da intervenção, a saída do Estado de uma atividade econômica visa, dentre outras razões que possam invocadas, a reduzir a pressão por espaço fiscal desinente de eventuais déficits ou necessidades de inversão financeira para ampliação de investimentos. Logo, a presunção é de que um processo de desestatização de empresa pública promova impacto fiscal neutro, quando não positivo.

No tocante à Eletrobras, trata-se de empresa estatal independente do Tesouro Nacional, que não recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas de pessoal, de custeio em geral ou mesmo de capital que não advenha de aumento de participação acionária (LRF, art. 2º, inciso III). Por essa razão, compõe apenas o orçamento de investimentos das empresas estatais, delineado no art. 165, § 5º, inciso II, da Constituição Federal. Por exclusão, nos termos dos incisos I e III do mesmo dispositivo, não integra os orçamentos fiscal e da seguridade social.

Portanto, subsumir-se-ia à meta relativa ao Programa de Dispêndios Globais das empresas estatais independentes, descrita no *caput* do art. 3º da LDO 2021. Entretanto, o § 1º daquele mesmo artigo exclui textualmente as empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras da persecução da meta de resultado primário. Logo, ainda que se vislumbrasse impacto deficitário de curto prazo na medida de privatização da empresa, ele não teria o condão de comprometer o alcance da meta fiscal. Ademais disso, conforme delineado, o cumprimento da meta foi afastado na vigência do estado de calamidade.

De qualquer forma sorte, a coordenação pelo BNDES retira da Administração Direta maiores esforços fiscais para condução do processo burocrático. Em médio prazo, a redução da contribuição associativa ao Centro de Pesquisas de Energia



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Elétrica (Cepel) poderá demandar um esforço do Governo Federal na substituição das receitas do Cepel, mas isso tampouco impacta a meta primária diretamente. Por outra sorte, conforme destaca a EMI nº 00003/2021 MME ME, de 12 de fevereiro de 2021, que acompanha a medida provisória, a União se beneficiará de dividendos proporcionais à sua participação societária, fruto da majoração tarifária em razão da adoção do regime de exploração por produção independente. E o Tesouro ainda se beneficiará da bonificação da outorga pela prorrogação das concessões.

A priori, não é possível realizar qualquer estimativa para quotizar o ganho financeiro com o impacto econômico e social da majoração tarifária. A exposição de motivos não se fez acompanhar de estudo de viabilidade que considere, por exemplo, quanto da demanda estimada em R\$ 407 bilhões de investimentos até 2030 poderá ser adjudicado para a empresa. Tampouco foram apurados os ganhos econômicos estimados com a prorrogação das concessões, pois o certificado normativo submeteu a avaliação ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), em momento ulterior.

Portanto, não há impacto da MP a ser demonstrado na lei orçamentária anual, e nem ao menos na persecução das metas fiscais. Sobre os princípios regentes da LRF, não se vislumbra nada que destoe da gestão fiscal responsável. Ao revés, ao propiciar a ampliação de receitas e reduzir a pressão por inversões financeiras públicas, a medida vai ao encontro do espírito da norma, editada para promover a sustentabilidade fiscal.

Em relação ao Plano Plurianual, destaque-se o alinhamento da iniciativa ao programa 2209 - Brasil, Nosso Propósito, que tem por objetivo reduzir a participação do Estado na Economia. Nesses termos, percorre parcialmente a meta 0515, voltada a desmobilizar ativos e promover economia de até R\$ 900 bilhões no período quadrienal de vigência do Plano.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Por derradeiro, é pertinente notar que, constitucionalmente, a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes e que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária. Esse aspecto, entretanto, não comporta discussão nesta oportunidade, haja vista que o escopo da Nota Técnica é única e exclusivamente aferir a conformação dos termos da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da medida provisória 1.031, de 23 de fevereiro de 2021, quanto à adequação orçamentária e financeira, que ofertamos ao colegiado e à relatoria para fins de instrução da tramitação legislativa, nos termos do art. 19 da Resolução nº 1/2006-CN.

Otávio Gondim Pereira da Costa
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos