

Controle em Desestatizações

Uma avaliação da eficácia dos projetos do Programa Nacional de Desestatização entre 2019 e 2020

Luiz Felipe dos Santos Bringel

Rafael Encinas

Coletânea de Pós-Graduação
Políticas Públicas



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ana Arraes (Presidente)
Bruno Dantas (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Raimundo Carreiro
Vital do Rêgo
Jorge Oliveira

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luis de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



DIRETORA-GERAL

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clemens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADORA ACADÊMICA

Renata Miranda Passos Camargo

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Pedro Paulo de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Controle em Desestatizações: Uma avaliação da eficácia dos projetos do Programa Nacional de Desestatização entre 2019 e 2020

Luiz Felipe dos Santos Bringel

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

Orientador(a):

Prof. Rafael Encinas

Banca examinadora:

Dr. José Jardim Rocha Júnior

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BRINGEL, Luiz Felipe dos Santos. **Controle em Desestatizações: Uma avaliação da eficácia dos projetos do Programa Nacional de Desestatização entre 2019 e 2020.** 2022. Monografia (Especialização em Controle de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 56 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO(A) AUTOR(A): Autor
TÍTULO: Título
GRAU/ANO: Especialista/2022

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Luiz Felipe dos Santos Bringel
santosb@tcu.gov.br

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a	BRINGEL, Luiz Felipe dos Santos
	Controle em Desestatizações: Uma avaliação da eficácia dos projetos do Programa Nacional de Desestatização entre 2019 e 2020./ BRINGEL, Luiz Felipe dos Santos. – Brasília: ISC/TCU, 2022. 56 fl. (Monografia de Especialização)
	1. Controle em Políticas Públicas. 2. Desestatização. 3. Programa Nacional de Desestatização. I. Controle em Desestatizações: Uma avaliação da eficácia dos projetos do Programa Nacional de Desestatização entre 2019 e 2020.
	CDU 02 CDD 020

Controle em Desestatizações: Uma avaliação da eficácia dos projetos do Programa Nacional de Desestatização entre 2019 e 2020

Luiz Felipe dos Santos Bringel

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 31 de maio de 2021.

Banca Examinadora:

Prof.
Rafael Encinas
Tribunal de Contas da União

Prof. José Jardim Rocha Júnior, Dr.
Avaliador
Tribunal de Contas da União

Dedico este trabalho à minha esposa,
pelo apoio irrestrito.

Resumo

O objetivo geral deste trabalho é identificar fatores que possam estar impactando negativamente a eficácia do Programa Nacional de Desestatização (PND), por meio de análise do desenho e harmonização com outras políticas públicas e análise da gestão de risco no momento da inclusão de uma empresa pública no PND. Trata-se de uma pesquisa aplicada e qualitativa de cunho explicativo, executada por meio de análise documental. Ao término dessas análises, foi possível identificar fragilidades no rito adotado para condução dos projetos de desestatização e baixa aderência a normas e referenciais no que se refere à gestão de riscos, ambos refletindo na baixa eficácia dessa ação pública.

Palavras-chave: Controle em Políticas Públicas; Desestatização; Programa Nacional de Desestatização.

Abstract

The overall objective of this paper is to identify factors that may be negatively impacting the efficacy of the National Program of Divestment of National Public Assets (PND), through analysis of design and adjustment with other public policies, as well as risk management review at the time of a public company inclusion in the program. This is an applied and qualitative research with an explanatory nature, carried out through documentary analysis. At the end of these analyses, it was possible to identify weaknesses in the rite adopted and lacking management risk, with low adherence to norms and frameworks, both resulting in this public action's poor target achievement.

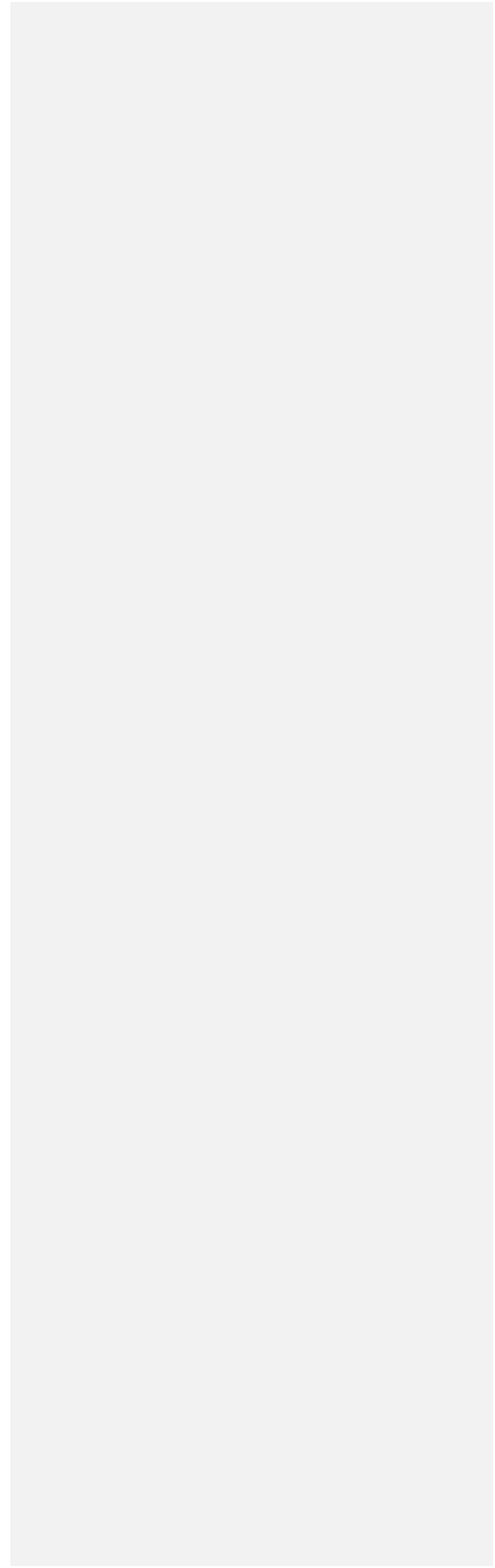
Keywords: Public Policy Control; Divestment; National Program of Divestment of National Public Assets.

Lista de figuras

Figura 1: Expectativa sobre o andamento dos projetos	19
Figura 2: Intervenções.....	28
Figura 3: Tipos de problemas públicos.....	29
Figura 4: Rito PND	36
Figura 5: <i>Timeline</i> para os projetos qualificados no PPI	38
Figura 6: Ativos da Emgea, posição 2019.....	50

Lista de quadros

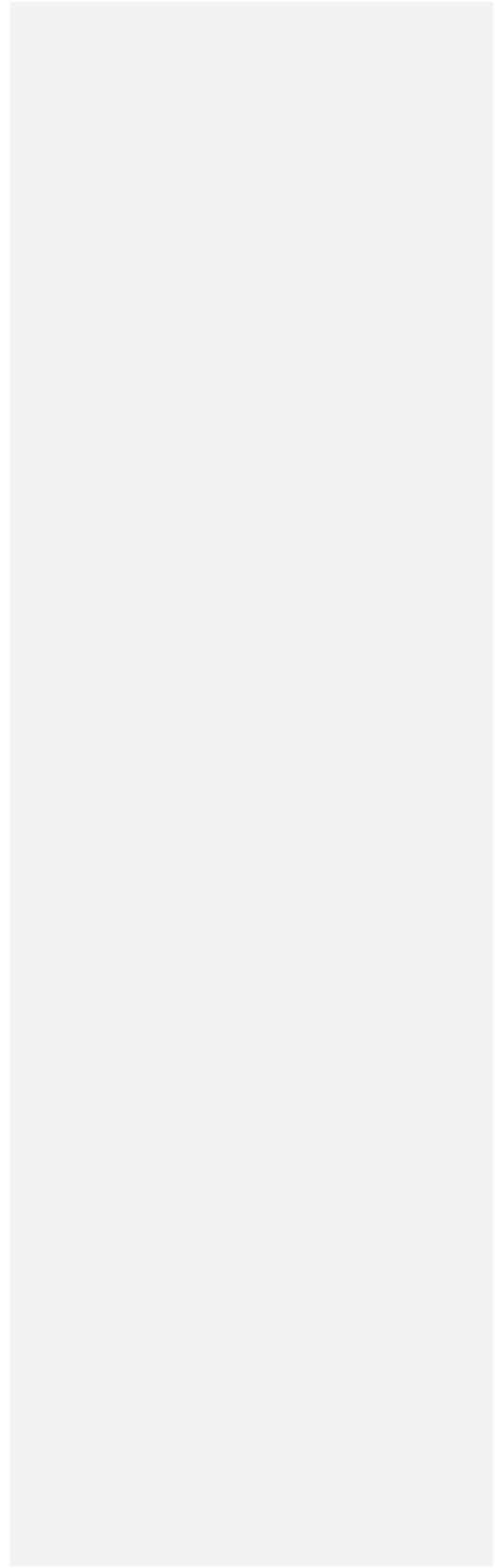
Quadro 1: Fase dos projetos do PND 18



Lista de abreviaturas e siglas

ABGF	Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CASEMG	Companhia Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
Ceagesp	Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo
Ceasaminas	Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A.
Ceitec	Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A.
CGU	Controladoria-Geral da União
Codesa	Companhia Docas do Espírito Santo
CPPI	Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos
Dataprev	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência
Emgea	Empresa Gestora de Ativos
MP	Ministério do Planejamento (extinto)
Nuclep	Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
SecexFinanças e dos Fundos de Pensão	Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão
SEDDM Mercados	Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimentos e Mercados
Serpro	Serviço Federal de Processamento de Dados
SPPI	Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento

TCU Tribunal de Contas da União
Trensurb Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre



Sumário

1. Introdução	15
2. Problema e justificativa.....	17
3. Objetivos	20
3.1. Objetivo geral	20
3.2. Objetivos específicos.....	20
4. Metodologia	22
4.1. Hipótese da pesquisa	24
4.2. Critérios	25
4.3. Limitações	27
5. Referencial Teórico	28
5.1. Foco no problema público	28
5.2. Condução com base técnico-racional e participativo-argumentativo	29
5.3. A tragédia dos anticomuns aplicada a políticas públicas.....	31
5.4. Gestão de riscos na execução de uma política pública	32
6. Desenvolvimento	34
6.1. Realização de estudos e coerência com o PPI	34
6.2. Gestão de Riscos	42
6.2.1. Estudo de caso Ceitec.....	44
6.2.2. Estudo de caso Emgea	48
7. Conclusões	52
Referências bibliográficas.....	54

1. Introdução

Segundo Secchi (2016), o foco das políticas públicas recai sobre um problema público que se deseja alterar; por sua vez, problema público é a distância em que a realidade se apresenta, *status quo*, e uma situação ideal.

Nesse sentido, o que espera de uma política pública é o estabelecimento de objetivos claros (o que se deseja alterar) e que, de fato, altere o *status quo* para uma situação entendida como melhor.

O processo de industrialização com forte atuação estatal nos anos 30 aos 80, chamado de processo de estatização, teve como consequência o elevado endividamento do setor público, já nos anos 80, o que impactou a geração de poupança em conta corrente, minando a capacidade estatal em investir em infraestrutura (Saurin, 1998).

Nesse contexto, o Programa Nacional de Desestatização (PND) é uma das tentativas do poder público em equalizar parte desse problema, como se observa em seu art. 1º da Lei 9.491/1997 (BRASIL, 1997), o qual estabelece seus objetivos: reordenação da lógica de intervenção na economia, por meio de transferência à iniciativa privada de atividades tidas como indevidamente exploradas pelo setor público; melhorar a estruturação da dívida pública líquida; incentivar investimentos pelo setor privado; focalização da atividade administrativa pública em atividades cuja intervenção estatal seja essencial; e fortalecimento do mercado de capitais.

O objetivo da presente pesquisa é identificar, sem a pretensão de exauri-las, possíveis causas que podem ter impactado a eficácia, entendido como o grau de atingimento de metas (BRASIL, 2020), na condução desta política pública, no que se refere a empresas incluídas no PND desde o início da atual gestão presidencial até 2020, com escopo em desestatização de empresas públicas controladas diretamente pela União.

Além do corte temporal, o presente trabalho tem como escopo avaliar a maturidade da gestão de riscos no momento da inclusão da empresa no programa. Essa limitação de escopo se dá graças ao perfil de sigilo das informações de estudos ainda em andamento e diferentes estágios dos projetos de desestatização.

Nesse contexto, nem todos os projetos podem ser analisados publicamente em sua plenitude, contudo, é possível verificar a motivação e estudos prévios à inclusão no PND.

Não se objetiva realizar comparações com períodos anteriores, tampouco criticar a utilidade e razoabilidade da pretensão de desestatizar uma empresa pública, mas, tão somente, se essa ação tem conseguido atingir seus objetivos, uma vez que a atual gestão presidencial, em seu plano de governo, incluiu, com destaque, a privatização como estratégia de gerenciamento da dívida pública mobiliária federal (Bolsonaro, 2018, p. 56):

(i) Desmobilização de ativos públicos, com o correspondente resgate da dívida mobiliária federal. Estimamos reduzir em 20% o volume da dívida por meio de privatizações, concessões, venda de propriedades imobiliárias da União e devolução de recursos em instituições financeiras oficiais que hoje são utilizados sem um benefício claro à população brasileira. Algumas estatais serão extintas, outras privatizadas e, em sua minoria, pelo caráter estratégico serão preservadas.

2. Problema e justificativa

Conforme consta no Relatório de Acompanhamento do Andamento dos Empreendimentos e Demais Ações no Âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), de março de 2021 (BRASIL, 2021), até 2020 o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI) tinha qualificado, termo utilizado para se referir à inclusão de um projeto no PND ou PPI, cinco empresas para fins de estudo em busca de parcerias privadas e outras vinte e quatro no PND:

Até 2020, o Conselho do PPI qualificou cinco empresas para fins de estudos visando à busca de parcerias privadas e outras 24 empresas no Plano Nacional de Desestatização (PND), totalizando 29 projetos.

Desse total, sete empresas de distribuição de energia estaduais sob o controle acionário da Eletrobrás já estavam leiloadas desde 2018. O decreto de liquidação da Companhia Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais – CASEMG foi publicado ainda em 2018, contudo, o encerramento do processo efetivou-se em 29 de outubro de 2020, com a aprovação da Assembleia Geral da empresa.

Em 2020, também houve a publicação do Decreto Nº 10.578, que dispôs sobre a dissolução societária do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. - CEITEC e a publicização das atividades direcionadas à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação no setor de microeletrônica. De modo que, ao fim de 2020, o PPI concluiu nove projetos, de um total de 24 empresas (37%), visando a desestatização. (p. 43-44)

Não é possível extrair do relatório o sentido que se dá ao termo “conclusão de projetos”, contudo, sabe-se que a dissolução do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. (Ceitec) não foi de fato consumada, conforme amplamente divulgado pela mídia.¹ O Tribunal de Contas da União (TCU) suspendeu essa desestatização em 01/09/2021, por meio do Acórdão 2061/2021-TCU-Plenário.

Assim, apenas projetos anteriores a 2019 foram concluídos até o final de 2020. No entanto, registra-se que após a edição do Relatório de Acompanhamento do PPI, de março de 2021 (BRASIL, 2021), houve a conclusão do Leilão da Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa).

Nesse contexto, em consulta ao sítio de internet da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI)² e Banco Nacional de

¹ BARONE, Isabelle. TCU impede governo de fechar Ceitec, fábrica de chips criada no governo Lula. **Gazeta do Povo**, 2022. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/tcu-impede-governo-de-fechar-a-ceitec-fabrica-de-chips-criada-no-governo-lula/>

² Portal do Programa de Parcerias de Investimento. **Projetos em andamento. Desestatização**. 2022. Disponível em: <https://portal.ppi.gov.br/projetos1#s/Em%20andamento/u//e/Desestatiza%C3%A7%C3%A3o/m//r/>

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)³, em abril de 2020, foi possível identificar o seguinte panorama de empresas públicas qualificadas entre 2019 e 2020 no âmbito do PND e o estágio de seus projetos:

Quadro 1: Fase dos projetos do PND

Empresa	Inclusão no PND	Fase
Ceagesp	Decreto nº 10.045/2019	Estudos
Ceasaminas	Decreto nº 3.654/2000	Consulta pública
ABGF	Decreto nº 10.007/2019	Estudos
EMGEA	Decreto nº 10.008/2019	Estudos
Nuclep	Decreto nº 10.322/2020	Estudos
CBTU	Decreto nº 9.999/2019	Consulta pública
Trensurb	Decreto nº 9.998/2019	Estudos
Dataprev	Decreto nº 10.199/2020	Estudos
Codesa	Decreto nº 9.852/2019	Leilão realizado
Serpro	Decreto nº 10.206/2020	Estudos
Ceitec	Decreto nº 10.297/2020	Suspenso pelo TCU







Fonte: elaboração própria.

Denota-se, assim, a baixa eficácia dos projetos de desestatização qualificados no PND entre 2019 e 2020, sendo que apenas o da Codesa pode ser considerado como efetivamente concluído.

É bem verdade que os desafios impostos à administração pública pela pandemia global de Covid-19 podem, e devem, ter afetado a eficácia dos projetos, contudo, não se observa tal justificativa no Relatório de Acompanhamento do PPI (BRASIL, 2021), na realidade não há qualquer menção a atrasos na execução. Por sinal, o expediente apresenta o seguinte quadro de expectativa de prazos:

³ BNDES. Desestatização. 2020. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao>

Figura 1: Expectativa sobre o andamento dos projetos

4T20	1T21	2T21	3T21	4T21	2022
LEILÕES DE DESESTATIZAÇÃO E/OU DEFINIÇÃO DOS ESTUDOS					
					
DECISÃO DE LIQUIDAÇÃO					
					
VENDA DE AÇÕES / ENTREGA DE COTAS PARA UNIÃO					
					

Fonte: (BRASIL, 2021, p. 44).

Assim, é possível verificar que, até o final do 1ºT/2022, a referida expectativa teve baixa realização.

Dessa forma, o objetivo inicialmente pretendido era o de averiguar a efetividade na condução do PND, contudo, dada a baixa implementação dos projetos, ganhou-se para uma avaliação da eficácia, no sentido de atingimento de metas, do projeto.

Nesse contexto, busca-se jogar luz em possíveis causas, além de salientar possíveis efeitos, que venham a impactar a condução do PND, com foco preponderante no momento de inclusão da empresa no PND.

3. Objetivos

3.1. Objetivo geral

Conforme contextualizado no Problema e Justificativa, o objetivo geral deste trabalho é identificar fatores que possam estar impactando negativamente a eficácia do Programa Nacional de Desestatização, com foco no momento da inclusão de um projeto no programa, com vistas a contribuir para um entendimento da forma de executar a política pública em comento.

3.2. Objetivos específicos

1. Análise do desenho do PND e harmonização com outras políticas públicas;
e
2. Análise da gestão de risco no momento da inclusão de uma empresa pública no PND.

— Metodologia

5.4. Metodologia

Trata-se de uma pesquisa aplicada e qualitativa de cunho explicativo, executada por meio de análise documental.

Visando colher informações para este trabalho, autuou-se um processo de produção de conhecimento (TC 000.995/2022-3), o qual teve como objetivo extrair informações sobre o PND com finalidade tanto de cunho acadêmico como para subsidiar ações de controle externo, ambas intrinsecamente vinculadas aos trabalhos hoje executados na Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão (SecexFinanças).

Destaca-se que a Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimentos e Mercados (SEDDM), órgão de assessoramento, coordenação e supervisão do Ministério da Economia na execução do PND (art. 97, IV do Decreto 9.745/2019), foi alertada que as informações concedidas no âmbito da produção de conhecimento poderiam subsidiar trabalhos acadêmicos, além de outras ações de interesse da SecexFinanças, sendo solicitado que indicasse eventual grau de sigilo das informações prestadas. A SEDDM não indicou informações que deveriam ser classificadas como sigilosas. Assim, entende-se que as informações prestadas são públicas, nos termos do Art. 7º, §3º da Lei 12.527, a Lei de Acesso à Informação.

Nesse contexto, optou-se, por realizar os seguintes questionamentos à SEDDM:

- a) No sentido de normatização e formalização das etapas do atual processo de desestatização, baseados nos mapas de processo que vem sendo mostrados em apresentações da SEDDM, quais normativos estão disponíveis? Existe algum normativo ou nova proposta de procedimento que esteja trazendo melhorias ou detalhando o processo de inclusão de empresas no PND?

- b) Na apresentação da SEDDM, intitulada “O processo de Desestatização”, datado de 3/8/2020, disponível na rede mundial de computadores⁴, existe uma relação de atores envolvidos, listando os principais órgãos, do poder executivo. Neste sentido, existe análise mais aprofundada da atuação destes stakeholders relacionando:
- i. principais produtos na participação de cada órgão no processo,
 - ii. valor que a atuação do órgão agrega ao processo de desestatização e principais riscos dirimidos (e residuais),
 - iii. papel da Controladoria-Geral da União,
 - iv. principais normas que estabelecem a atuação dos atores.
- c) Existe algum levantamento geral, mesmo que estimado, dos custos envolvendo o processo de desestatização de uma empresa pública? Existem levantamentos dos custos envolvidos na atuação dos órgãos (pessoal, material, procedimentos licitatórios, contratos, por exemplo)?
- d) Quantas empresas públicas estão qualificadas no PND?
- e) Entre as empresas atualmente com vistas à privatização, quantas e quais passaram por estudos prévios no âmbito do PPI (encaminhar os estudos, conforme o caso)?
- f) Qual a quantidade de processos judiciais envolvendo as empresas incluídas no PND, nos últimos 24 meses.
- g) Existe algum relatório ou estudo formal/informal compilando experiências anteriores de privatizações brasileiras com diagnóstico de problemas ou casos de fracasso?
- h) Como a análise custo-benefício – recomendada pela OCDE, Manual *ex-ante* do Governo Federal, entre outros – tem sido incorporada nos normativos e procedimentos de desestatização em curso na SEDDM?
- i) Fornecer racional da privatização, que seja público, com avaliação de riscos, análise custo benefício, resultados esperados e como esses resultados vão gerar aumento de valor para sociedade, neste primeiro

⁴ BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados. **O processo de desestatização**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/agosto/o-processo-de-desestatizacao.pdf>

momento limitado aos processos da Emgea, ABGF, Ceitec, Serpro e Dataprev.

- j) Encaminhar os documentos (pareceres, despachos, relatórios, estudos, entre outros) anteriores à inclusão da Emgea, ABGF, Ceitec, Serpro e Dataprev no PND.
- k) A decisão inicial de inclusão da uma empresa no PND aprovada pela CPPI é feita com base em estudos preliminares, antes da realização de estudos pelo BNDES? Como esta decisão inicial é revisitada após os estudos completos (feitos pelo BNDES, consultoria externa e outros)? Onde a revisão da decisão está refletida nos mapas de processo que tem sido parte das apresentações ou normativos atuais do Governo Federal?
- l) A lei 9.491/1997, art. 11, prevê que quando existe a decisão do CPPI, deve ser dada ampla divulgação de informações, mediante a publicação de edital, no Diário Oficial da União, com pelo menos os seguintes elementos: a) justificativa da privatização, b) data e ato de constituição da empresa, c) passivos, d/e) situação econômico-financeira, f) sumário dos estudos da avaliação; g) critério de fixação do valor de alienação, h) modelagem de venda, i) indicação de ação de classe especial. E edital com esses dados publicados para Emgea, ABGF, Serpro, Ceitec e Dataprev.

Esses questionamentos foram respondidos por intermédio do Ofício SEI Nº 81943/2022/ME, o qual se manifesta sobre as dúvidas suscitadas, além de encaminhar uma série de expedientes anteriores à inclusão da Emgea, ABGF, Ceitec, Serpro e Dataprev no PND.

Para fins de estudo de caso, valer-se-á das informações públicas, principalmente, relacionadas ao processo de desestatização da Ceitec e Emgea. O racional por parte da escolha dessas empresas é basicamente por se tratar de empresas cujos pressupostos de segurança nacional e relevante interesse público são mais questionáveis, possuem um corpo técnico enxuto e não terem um apelo político relevante, em comparação com outras empresas incluídas no PND, como Serpro e Dataprev.

5.1.4.1. **Hipótese da pesquisa**

O presente trabalho buscou verificar a seguinte hipótese: a inclusão de empresas públicas no PND é realizada a partir de um processo decisório baseado em estudos técnicos de qualidade, com suporte em evidências, em harmonia com outras políticas públicas relacionadas e a partir de uma gestão de riscos adequada.

Buscou-se avaliar possíveis pontos de ineficácia e ineficiência no rito estabelecido nas Leis 9.491/1997 e 13.334/2016, bem como seus decretos regulamentares.

Além disso, observou-se aspectos de forma previstos nas citadas Leis com a documentação prévia à qualificação no PND da Ceitec e Emgea.

Como já salientado, o foco da análise é preponderante o momento de inclusão da empresa no PND, visando sua desestatização.

Valeu-se de estudos de casos (Ceitec e Emgea) para se mensurar a gestão e apetite a riscos da condução desses projetos de desestatização.

5.2.4.2. **Critérios**

Os principais critérios legais utilizados neste trabalho são:

1. Constituição da República Federativa do Brasil, arts. 37, *caput* e 173;
2. Lei nº 9.491/1997, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização;
3. Lei nº 13.334/2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI; e
4. Decreto nº 2.594/1998 que regulamenta a Lei nº 9.491/1997;
5. Decreto nº 10.263/2020 que altera o Decreto nº 2.594/1998;
6. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/1016.

Por sua vez, valeu-se, também, dos seguintes referenciais e relatórios:

1. Referencial de controle de política públicas, 2020, Tribunal de Contas da União, itens: 3.2; 10.2.2; 10.3.1:

- 10.2. A política é coerente internamente e com outras intervenções públicas em curso? (coerência)
 - 10.2.2. As intervenções concorrentes cooperam, mútua e positivamente, para o atendimento das demandas e prioridades da população afetada?
 - 10.3. Objetivos e metas da ação governamental foram alcançados? (eficácia)
 - 10.3.1. A prestação de contas contém dados acerca do alcance de objetivos e metas da política pública?
2. Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos, 2018, Tribunal de Contas da União, item 5.4:
- 5.4 Processo de avaliação de riscos
 - 5.4.1 Identificação de riscos;
 - 5.4.2 Análise de riscos;
 - 5.4.3 Avaliação de riscos;
 - 5.4.4 Tratamento de riscos.
3. Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise *ex post*, 2018, Casa Civil da Presidência da República, item 5, passo 2 e item 6, passo 1:
- Item 5, Passo 2: indicadores relacionados ao modelo lógico:
- 1) Quais são os indicadores da política associados aos componentes do modelo lógico da política?
 - 2) Como esses indicadores são monitorados, se são de fato monitorados (não faz sentido montar um modelo lógico e não ser possível acompanhar os indicadores associados)?
 - 3) Qual a evolução dos principais indicadores, de forma mais detalhada do que a apresentada na avaliação executiva?
- Item 6, passo 1: definição do objetivo da avaliação
- 1) Identificar quais riscos podem influenciar o cumprimento dos objetivos da política no âmbito da dimensão escolhida.
 - 2) Verificar as causas e as consequências desses riscos.

- 3) Avaliar os riscos, conforme os seguintes critérios: impacto para o atingimento dos objetivos da política pública e probabilidade do risco se materializar.
- 4) Classificar os riscos.
- 5) Identificar e avaliar a adequação do desenho e o funcionamento dos controles internos da gestão.

5.3.4.3. Limitações

Parte das informações relativas ao andamento do processo da Ceitec e Emgea estão protegidas por sigilo, seja no bojo dos estudos conduzidos pelo BNDES, seja em processos conexos no Tribunal de Contas da União, assim, algumas informações de cunho jornalístico foram utilizadas para suprir lacunas informacionais relevantes.

6.5. Referencial Teórico

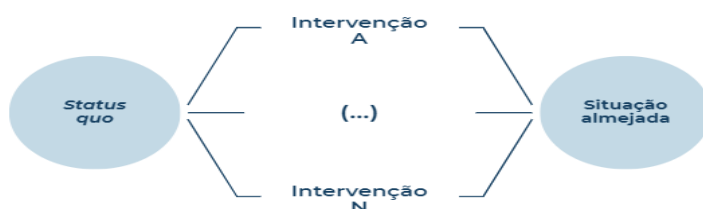
A base teórica apresentada a seguir busca sinalizar o que, em tese, se espera da execução de uma política pública, como foco no problema público e condução com base técnico-racional e participativo-argumentativo.

6.3.5.1. Foco no problema público

Em que pese não existir uma definição consensual do que é uma política pública, para fins deste estudo, utilizar-se-á como referência os estudos do Professor Leonardo Secchi *et al* (2019) e de referencial do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2020).

Preliminarmente, faz-se necessário entender o que é um problema público. Segundo o Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2020), um problema se torna público quando um problema coletivo é reconhecido por atores políticos governamentais como algo que deve ser alterado para uma situação almejada.

Figura 2: Intervenções



Fonte: BRASIL, 2020, p. 13.

Destaca-se da figura acima é que para se alterar o status quo para a situação almejada os atores públicos podem se valer de n intervenções, sendo justamente aqui onde o termo políticas públicas se insere.

Secchi *et al* (2019, p. 2) apresenta o seguinte conceito de Política Pública:

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Vejamos essa definição em detalhe: uma política é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública.

A questão central em relação aos problemas públicos é que eles podem se apresentar de forma estruturada ou não. Os problemas estruturados são aqueles de caráter mais técnico, recorrentes e com informações suficientes para a tomada de decisão (Secchi, 2016). Por sua vez, os problemas desestruturados, que Rittel e Webber chamam de *wicked problems* (Rittel e Webber, 1973), são problemas complexos, de difícil tratamento e com *gap* informacional relevante (Capella 2018).

Figura 3: Tipos de problemas públicos

	Simple	Complex	Wicked
	EASY TO SOLVE	RESISTS SOLVING	RESISTS DEFINING
Summary	A clear problem with a clear solution	The problem and the solution are not clear but can be understood with time	Problem and solution not understood and keep shifting when we try to define them
Properties	Predictable Straightforward Obvious	Many familiar elements Hidden root causes Nonlinear Interoperating parts affect each other	Ambiguous, chaotic Many stakeholders with conflicting perspectives Many elements are hidden and unknown No right or wrong solution Not quantifiable No precedents

Fonte: Dillon, Stevenson, Wals, 2016, p. 451.

Entende-se que os problemas de reordenamento da intervenção do Estado na economia, déficits orçamentários e outros que o PND busca resolver, dirimir ou atenuar, são problemas complexos e multifacetários, certamente, demandando um *pool* de ações e intervenções conjuntas.

Assim, ganha especial relevância a análise da governança administrativa em relação a um conjunto de políticas públicas, sobre a preferência de uma ação frente a outras.

Nesse contexto, quanto mais *wicked* for o problema mais difícil será a elaboração de políticas públicas para resolvê-lo. Advoga-se, no presente trabalho, que esses tipos de problemas desestruturados demandam uma atuação de um conjunto de políticas públicas, de maneira complementar e harmônica.

6.4.5.2. **Condução com base técnico-racional e participativo-argumentativo**

Segundo Marta Farah (2011) e Secchi (2016), o estudo de políticas públicas originou-se como um ramo da ciência política, no decorrer do século XX o estudo de políticas públicas foi ganhando corpo, na década de 1960 o governo norte americano iniciou a implementação de metodologias de análise, planejamento e implementação

que focavam na racionalidade administrativa como forma de implementar políticas públicas mais eficientes.

Nas décadas de 1970 e 1980, houve o surgimento de programas específicos de pós-graduação em políticas públicas, revistas científicas especializadas e manuais metodológicos de análise racionalista em políticas públicas, além da publicação de diversos livros e artigos, os quais foram importantes para a consolidação deste ramo de estudo.

Segundo Secchi (2016), essa abordagem inicial possuía forte caráter técnico, de análise de custo-benefício, pesquisa e análise de sistemas e dados, predominantemente quantitativa. Nesse contexto, a ideia central era afastar decisões casuísticas, pessoais e improvisadas, prevalecendo projetos públicos que possuíssem evidências as quais indicassem que a implementação geraria benefícios superiores aos gastos públicos despendidos.

Já nos anos 1980 e 1990, iniciou-se uma nova abordagem metodológica de análise de políticas públicas, de cunho sociológico e político. A abordagem argumentativa tenta quebrar com a tecnicidade da abordagem racionalista, sendo a ideia central a construção conjunta de soluções aos problemas públicos pelos diversos atores envolvidos.

Secchi (2016, p. 60) apresenta uma didática diferenciação entre as abordagens:

A abordagem racionalista baseia-se em geração estruturada de alternativas (criatividade estruturada), com projeções políticas e econômicas densas. a escolha da alternativa de policy mais adequada é baseada em evidências.

(...)

A abordagem racionalista é mais "positivista", no sentido de que a realidade objetiva (diagnóstico e prognóstico) deve ser revelada e relatada com base em evidências empíricas.

A abordagem argumentativa, por outro lado, baseia-se na participação de atores envolvidos na política pública. com essa abordagem de análise, a realidade é apreendida por meio do diálogo e da argumentação entre os atores envolvidos. o papel do analista é o de promover reuniões e mediar as participações, construindo um ambiente favorável para a expressão dos argumentos e a construção coletiva das soluções para os problemas públicos.

O mesmo autor salienta que ambas abordagens, ou uma mescla delas, podem ser utilizadas pelo analista de políticas públicas concomitantemente, valendo-se de uma metodologia contingencial, ou seja, a metodologia de análise pode variar de caso a caso.

Ainda se valendo dos ensinamentos de Secchi (2016, p. 62), as abordagens metodológicas possuem afinidade com a estruturação do problema público, estruturado ou *wicked*:

Segundo Simon (1960), existem problemas estruturados e problemas desestruturados. Os problemas mais estruturados são aqueles recorrentes, de característica técnica e dos quais já existem informações disponíveis para o processo decisório. Problemas estruturados são resolvidos com procedimentos padrão e com o hábito consolidado. Por outro lado, os problemas desestruturados são problemas novos e não há um conhecimento acumulado sobre seus parâmetros. Também são chamados problemas complexos (*wicked problems*), em que a experiência e a intuição tem um grande papel para a sua resolução. Enquanto a abordagem racionalista é mais adequada para problemas estruturados, a abordagem argumentativa consegue lidar com problemas complexos.

Nesse contexto, espera-se que a condução de uma política pública se dê não só de forma racional, baseada em evidências, mas também com a construção de consensos.

6.5.5.3. A tragédia dos anticomuns aplicada a políticas públicas

Originalmente apresentada por Michel Heller (1998), a expressão “tragédia dos anticomuns” é comumente empregada em estudos relacionados ao direito de propriedade. Para uma melhor compreensão, deve-se entender o que é a tragédia dos comuns. Esta última definição permeia o uso de um bem coletivo: a tragédia emerge quando muitos proprietários possuem o direito de uso indiscriminado, ocorrendo a exaustão do bem, momento em que todos saem perdendo.

De forma oposta, um bem anticomum surge quando diversos atores possuem o direito de exclusão do uso de todos os outros; nesse sentido, a tragédia ocorre quando o reiterado uso desse direito deixa o bem subutilizado, momento em que todos deixam de ganhar.

Inicialmente cunhado para indicar a ineficiência da planificação econômica da União Soviética, o termo vem ganhando importância, inclusive no Brasil, para explicar outras ineficiências estatais, como a dificuldade de licenciamento de grandes obras, onde a sobreposição de agências estatais dificulta o início do empreendimento.

Nessa conjunção, a coordenação, o estabelecimento de regras claras, qualidade de dados e informações e confiança entre os atores é imprescindível para se evitar ambas tragédias.

De toda forma, o que se pretende neste estudo é transferir a essência do termo tragédia dos anticomuns para a realidade imposta a todos os atos administrativos, inclusive os relativos a execução de políticas públicas, que é a possibilidade de serem questionados, vetados, anulados ou suspensos mediante a atuação, legítima, do Poder Judiciário, Ministério Público, TCU e Congresso Nacional, que serão aqui chamados de agentes bloqueadores.

Nesse diapasão, o amplo domínio do objeto da intervenção pública, por meio de evidência de qualidade e transparente, se faz imperativo para o sucesso da implementação de uma política pública, inclusive para evitar que agentes bloqueadores se convençam que os direitos sob sua tutela estão sendo desrespeitados.

6.6.5.4. Gestão de riscos na execução de uma política pública

Conforme descrito no Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU (Brasil, 2018, p. 14), gestão de riscos é um conjunto de atividades, coordenadas entre si, que visam identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos, com objetivo de emprestar maior segurança ao atingimento dos objetivos pretendidos.

Por sua vez, o mesmo expediente (Brasil 2018, p. 156), define risco como a probabilidade de algum evento ocorrer e impactar nos objetivos pretendidos, sendo medidos em termos de consequências e probabilidades.

A IN MP/CGU 1/2016 sedimentou a gestão de riscos no âmbito do Poder Executivo Federal:

Art. 3º Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público. Os controles internos da gestão se constituem na primeira linha (ou camada) de defesa das organizações públicas para propiciar o alcance de seus objetivos. Esses controles são operados por todos os agentes públicos responsáveis pela condução de atividades e tarefas, no âmbito dos macroprocessos finalísticos e de apoio dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. A definição e a operacionalização dos controles internos devem levar em conta os riscos que se pretende mitigar, tendo em vista os objetivos das organizações públicas. Assim, tendo em vista os objetivos estabelecidos pelos órgãos e entidades da administração pública, e os riscos decorrentes de eventos internos ou externos que possam obstaculizar o alcance desses objetivos, devem ser posicionados os controles internos mais adequados para mitigar a probabilidade de ocorrência dos riscos, ou o seu impacto sobre os objetivos organizacionais.

Por sua vez, o Guia Prático de Análise *ex post*, 2018 (Brasil 2018, p. 181), estabelece um passo a passo para esse tipo de avaliação:

Item 6, passo 1: definição do objetivo da avaliação

- 1) Identificar quais riscos podem influenciar o cumprimento dos objetivos da política no âmbito da dimensão escolhida.
- 2) Verificar as causas e as consequências desses riscos.
- 3) Avaliar os riscos, conforme os seguintes critérios: impacto para o atingimento dos objetivos da política pública e probabilidade do risco se materializar.
- 4) Classificar os riscos.
- 5) Identificar e avaliar a adequação do desenho e o funcionamento dos controles internos da gestão.

Segundo Flávia Ramos (2020), a gestão de riscos na implementação de políticas públicas deve ultrapassar a mera execução conforme as regras e ritos estabelecidos, uma vez que os riscos se estendem além do gerenciável pelos atores formalmente envolvidos.

Por conseguinte, a gestão de riscos deve, sempre que possível, ser abrangente, sob risco de mesmo seguindo o rito conforme as normas, não se atingir o fim social subjacente.

Em linhas gerais, o que se espera de uma gestão de riscos de uma política pública nos moldes do PND, na qual um conselho de ministros recomenda uma ação ao Presidente da República, não é retirar o caráter político da decisão, mas sim que haja uma variedade de cenários, com riscos identificados, efeitos e probabilidades, objetivando que o gestor possa tomar uma decisão consciente.

7.6. Desenvolvimento

7.1.6.1. Realização de estudos e coerência com o PPI

Inicialmente, cabe, aqui, um breve introito no estreito relacionamento entre o PND e PPI.

Como já observado, os objetivos do PND, estabelecido no art. 1º da Lei 9.491/1997, são o reordenamento da lógica de intervenção na economia, por meio de transferência à iniciativa privada de atividades tidas como indevidamente exploradas pelo setor público; a melhora da estruturação da dívida pública líquida; o incentivo aos investimentos pelo setor privado; a focalização das atividades administrativas públicas em atividades cuja intervenção estatal seja essencial; e o fortalecimento do mercado de capitais.

Os principais órgãos condutores do PND, conforme a Lei 9.491/1997 (observar-se-á que houve alterações posteriores), eram o Conselho Nacional de Desestatização e o Fundo Nacional de Desestatização, sendo o primeiro um colegiado de Ministros de Estados e o segundo administrado pelo BNDES, responsável, também, pelo apoio administrativo e operacional do Conselho.

Por sua vez, o PPI, instituído pela Lei 13.334/2016, possui como objetivos:

Art. 2º São objetivos do PPI:

- I - ampliar as oportunidades de investimento e emprego e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em harmonia com as metas de desenvolvimento social e econômico do País;
- II - garantir a expansão com qualidade da infraestrutura pública, com tarifas adequadas;
- III - promover ampla e justa competição na celebração das parcerias e na prestação dos serviços;
- IV - assegurar a estabilidade e a segurança jurídica, com a garantia da mínima intervenção nos negócios e investimentos; (Redação dada pela Lei nº 13.901, de 2019)
- V - fortalecer o papel regulador do Estado e a autonomia das entidades estatais de regulação; e (Redação dada pela Lei nº 13.901, de 2019)
- VI - fortalecer políticas nacionais de integração dos diferentes modais de transporte de pessoas e bens, em conformidade com as políticas de desenvolvimento nacional, regional e urbano, de defesa nacional, de meio ambiente e de segurança das populações, formuladas pelas diversas esferas de governo. (Incluído pela Lei nº 13.901, de 2019)

O art. 1º da Lei do PPI estabelece que a destinação do PPI é a ampliação de parcerias entre o Estado e a iniciativa privada, sendo essas parcerias majoritariamente concessões e permissões.

Com o advento da Lei 13.334/2016, as funções do Conselho Nacional de Desestatização foram transferidas ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI), segundo seu art. 7º, V, “c”, de forma que o CPPI se tornou o órgão gestor tanto do PND como do PPI. Nessa mesma lei, criou-se a Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) e o Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias, também gerido pelo BNDES.

Assim, é possível verificar que o PND e PPI possuem o mesmo órgão gestor, o mesmo órgão de apoio, o mesmo gestor dos fundos vinculados e, ainda, objetivos complementares, enquanto um visa uma parceria por meio de concessões, permissões ou outros instrumentos o PND busca uma alteração mais profunda no que tange à intervenção do Estado na economia.

No que tange ao processo do PND, o Relatório de Acompanhamento do SPPI, apresenta um rito, com boa aderência às Leis 9.491/1997 e 13.334/2016 e ao Decreto 2.594/1998, possuindo o seguinte fluxo:

Figura 4: Rito PND



Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL, 2021, p. 17.⁵

Ocorre que, como se observou no quadro 1, poucos projetos (um em onze), iniciados entre 2019 e 2020, têm ultrapassado o estágio da avaliação do TCU, a maioria sequer ultrapassa a fase de estudos, fato que sinaliza a baixa eficácia na condução da política pública.

Uma das causas identificadas para essa baixa eficácia é justamente o desenho da política, mais precisamente relacionado ao momento que os estudos de modelagem e viabilidade do projeto são realizados.

⁵ Destaca-se que a depender do tamanho, faturamento e modalidade de desestatização, o processo pode variar entre o rito normal e o rito simplificado, com poucas mudanças substanciais, como o órgão/entidade a realizar os estudos de viabilidade, contudo, o momento de inclusão da empresa no PND é similar em qualquer caso, sendo esse o escopo do trabalho, de forma que não se adentrará nessas diversificações processuais.

Chama a atenção que os estudos – em sua maioria conduzidos pelo BNDES – são confeccionados apenas depois do projeto ser incluído no PND. Conforme se observará nas análises relativas à gestão de riscos (próximo subcapítulo), os expedientes oficiais pretéritos à inclusão da Ceitec e Emgea são de baixa profundidade no que se refere à motivação da desestatização e gestão de riscos, o que evidencia que a viabilidade do projeto é de fato aferida posteriormente à inclusão no PND.

Por sua vez, já posteriormente à inclusão no PND, o BNDES realiza robustos estudos por intermédio da contratação de consultores, como no caso do Pregão Eletrônico 49/2019, contido no sítio de internet do BNDES⁶, cujo objeto era a contratação de serviços técnicos necessários para a estruturação de projeto relativo à desestatização da Emgea.

No caso, o edital previa a contratação dos seguintes serviços:

- Item 1 – “Serviço A” (precificação das carteiras de crédito; aprofundamento de análise para determinados créditos e imóveis; e avaliação econômico-financeira da Emgea), valor estimado R\$ 316.980,00;
- Item 2 - “Serviço B” (precificação das carteiras de crédito; *due diligence*; avaliação dos recursos humanos, gestão e governança; e avaliação econômico-financeira da Emgea), valor estimado R\$ 2.241.934,62; e
- Item 3 - “Serviço C” (proposição da modelagem de desestatização; execução da desestatização, bem como assessorias técnica e jurídica de natureza contínua), valor estimado R\$ 858.487,50.

Todavia, esses estudos têm demorado mais tempo que a previsão média apresentada pela SPPI no Relatório de Acompanhamento (BRASIL, 2021), o qual estima um período de 9 a 12 meses de estudos:

⁶ BNDES. Pregões Eletrônicos 2019. Pregão eletrônico 49/2019. s/d. Disponível em: [sítio eletrônico](#)

Figura 5: Timeline para os projetos qualificados no PPI



Fonte: BRASIL, 2021, p. 16

Como consequência, algumas empresas passam anos no PND, quase três anos no caso da Emgea, sem que se tenha evidências da viabilidade da desestatização.

Em uma primeira análise, poder-se-ia chegar a um entendimento que o tempo relativo à conclusão dos estudos técnicos não é um problema, sendo razoável que análises complexas, como o *valuation*, demandem maior termo de maturação; contudo, a simples inclusão no PND impõe alterações estruturais significativas nas empresas, conforme disposto na Lei 9.491/1997 e no Decreto 2.594/1998:

Lei 9.491/1997

(...)

Art. 16. As empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização que vierem a integrar o Fundo Nacional de Desestatização terão sua estratégia voltada para atender os objetivos da desestatização.

Decreto 2.594/1998

(...)

Art. 47. A partir de sua inclusão no PND, a sociedade não poderá: (Vide Decreto nº 10.670, de 2021)

I - alienar elementos do seu ativo permanente ou adquirir bens que nele venham a ser registrados sem prévia autorização do CND, exceto os necessários à manutenção e operação da empresa;

II - contrair obrigações financeiras sem prévia autorização do CND, exceto aquelas necessárias à manutenção e operação da empresa.

Parágrafo único. A partir da fixação, pelo CND, do preço mínimo das ações ou bens objeto de alienação, a sociedade não poderá praticar atos que impliquem diminuição do seu patrimônio líquido, inclusive distribuição de dividendos e redução de capital mediante distribuição de reservas, sem prévia autorização do CND.

(...)

Art. 59. Sem prejuízo da vinculação de que trata o Decreto nº 9.660, de 1º de janeiro de 2019, as empresas incluídas no PND e as empresas titulares de participações acionárias incluídas no referido Programa ficarão administrativamente subordinadas ao Ministério da Economia, que, no âmbito de suas competências, adotará as medidas necessárias à efetivação dos processos de desestatização. (Redação dada pelo Decreto nº 10.006, de 2019) (Vide Decreto nº 10.669, de 2021) (Vide Decreto nº 10.670, de 2021)

§ 1º Para cumprimento do disposto neste artigo, compete ao Ministro de Estado da Economia: (Redação dada pelo Decreto nº 10.006, de 2019)

- I - indicar, nas vagas destinadas aos representantes da União, membros do conselho de administração a serem eleitos em assembleia de acionistas; (Redação dada pelo Decreto nº 10.006, de 2019)
- II - indicar os membros da diretoria-executiva ao conselho de administração, para avaliação e posterior eleição; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.006, de 2019)
- III - autorizar previamente a empresa para que esta possa praticar os seguintes atos: (Redação dada pelo Decreto nº 10.006, de 2019)
- a) proceder à abertura de capital, aumentar o capital social por subscrição de novas ações, renunciar a direitos de subscrição, lançar debêntures conversíveis em ações ou emitir outros valores mobiliários, no País ou no exterior; (Incluído pelo Decreto nº 10.006, de 2019)
- b) promover operações de cisão, fusão ou incorporação; (Incluído pelo Decreto nº 10.006, de 2019)
- c) firmar acordos de acionistas ou compromissos de natureza societária ou renunciar a direitos neles previstos; (Incluído pelo Decreto nº 10.006, de 2019)
- d) firmar ou repactuar contratos de financiamentos ou de acordos comerciais por prazo superior a três meses ou transações que não correspondam a operações e giro normal dos negócios da empresa; e (Incluído pelo Decreto nº 10.006, de 2019)
- e) adquirir ou alienar ativos em montante igual ou superior a cinco por cento do patrimônio líquido da empresa. (Incluído pelo Decreto nº 10.006, de 2019)

Como se observa, a empresa ao ser incluída no PND além de perder sua autonomia operacional, que passa a depender de aprovação do CPPI para ações corriqueiras, como firmar acordos comerciais com prazo superior a três meses, tem a sua missão institucional alterada, o objetivo da empresa passa a ser a sua desestatização, e não mais a perenidade.

Desse modo, além do rito proposto pela Lei 9.491/1997 influenciar na baixa eficácia da política pública, ela também possui um cerne de ineficiência e antieconomicidade, pois, em tese, quanto mais tempo uma empresa passar no PND, menor será sua capacidade de investimento e conseqüentemente menor será sua atratividade.

Nesse contexto, uma solução que não demandaria alterações legislativas é a utilização do PPI para estudos prévios mais profundos antes da inclusão no PND.

Conforme já descrito, a Lei 13.334/2016 criou o PPI, cujo propósito é estreitar os laços com a iniciativa privada, assegurando mais eficiência nos gastos públicos (BRASIL, 2021).

Segundo o art. 1º da Lei 13.334/2016, o PPI é destinado à "ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização".

Embora a Lei delimite o escopo de atuação do PPI aos empreendimentos públicos de infraestrutura, notadamente reconhecidos em aeroporto, portos, rodovia, ferrovias, telecomunicações e saneamento básico, entre outros, o termo infraestrutura é bastante amplo. Conforme descrito no sítio de internet do Portal da Indústria⁷ os principais tipos de infraestrutura são: urbana, econômica, industrial, transportes, telecomunicações, saneamento, energética, logística e turismo, evidenciando uma amplitude terminológica razoável.

No caso, enquanto a maioria dos estudos do PND são financiados pelo Fundo Nacional de Desestatização, os estudos do PPI são realizados no âmbito do Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias, ambos administrados, geridos e representados pelo BNDES (art. 14 da Lei 13.334/2016).

O sítio de internet do BNDES, aba processos de seleção de consultor em perspectiva⁸, permite verificar que de forma similar aos estudos de viabilidade de desestatização, o BNDES também contrata consultores para estudos técnicos de parceria com a iniciativa privada, sinalizando um *modus operandi* análogo.

Em que pese o PPI estar mais voltado para concessões e permissões (art. 1º, §2º da Lei 13.334/2016), em sentido amplo, não se identifica óbices para que os estudos indiquem que uma privatização é a solução mais adequada para a expansão da infraestrutura pública nacional.

Na realidade, o PPI já foi utilizado para estudos referentes à reestruturação da Ceitec, conforme disposto no Decreto 10.065/2019:

Art. 1º Fica o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. - Ceitec qualificado no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI, para possibilitar a realização de estudos e a avaliação de alternativas de parceria com a iniciativa privada e propor ganhos de eficiência e resultados para a empresa, com vistas a garantir sua sustentabilidade econômico-financeira.

Contudo, em 30/03/2020 a Ceitec foi incluída no PND sem o término dos estudos no PPI. Tal fato não passou despercebido pela unidade técnica do TCU que acompanhava esse projeto de desestatização, conforme relatório que balizou o

⁷ <https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/infraestrutura/#tipos>

⁸ [Processos de Seleção de Consultor em Perspectiva \(bndes.gov.br\)](#)

Acórdão 2061-TCU-Plenário (processo TC 020.973/2020-9, disponível na rede mundial de computadores)⁹:

44. Os trechos acima transcritos, assim, ratificam que o objetivo da qualificação da Ceitec no âmbito do PPI era a realização de estudos abrangentes, os quais poderiam concluir pela adoção de outras medidas de gestão, visando parcerias com a iniciativa privada, que não necessariamente resultariam na desestatização da empresa.

45. Ocorre que, subsequentemente, sem que os estudos estivessem concluídos, a empresa foi incluída no PND. De acordo com as informações apresentadas pelo ME, a recomendação e inclusão de empresas no PND constituem fase inicial do processo de desestatização.

46. Assim, somente após inclusão no PND seriam desenvolvidos os estudos e pareceres que indicarão a modalidade a ser adotada, a viabilidade técnica, econômica e os ajustes de natureza societária necessários para a modalidade definida. Se aceita a explicação, temos que concluir que a qualificação da empresa no PPI teve pouco ou nenhum efeito e nem resultou em produto válido e apto a permitir a formulação de uma proposta já amadurecida e lastreada em estudos minimamente aptos a indicar a viabilidade de propor a desestatização da Ceitec.

Nesta senda, não se observa limitação legal para que preteritamente à inclusão no PND fossem realizados estudos, no âmbito do PPI, que levassem ao entendimento da inviabilidade de parcerias com o setor privado e, conseqüentemente, indicando a desestatização como melhor solução.

Na realidade, em termos de política pública, essa relação PPI-PND faz sentido, uma vez que o foco da ação pública é resolver ou dirimir um problema público, não sendo razoável inferir que existe apenas uma forma de atuar frente a problemas complexos que o PND busca enfrentar. Nesse sentido, a desestatização de empresas e serviços é um meio para o reordenamento da posição estratégica do Estado na economia, não um fim.

Assim, não se vislumbra entraves técnicos para a não utilização de estudos preliminares no PPI, visando a identificação de parcerias ou sugerindo a desestatização, anteriormente à inclusão no PND.

Além disso, entende-se que a harmonização e complementariedade dos programas encontram respaldo em boas práticas preconizadas em Guias e Referenciais, conforme excertos ilustram:

⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2061/2021-TCU-Plenário**. Relator Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 1 de setembro de 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/D1/D2/7B/BE/CD3AB710EA6C5BA7E18818A8/020.973-2020-9-AC-revisor%20-%20Ceitec.pdf>

Referencial de controle de política públicas, 2020, Tribunal de contas da União, itens: 3.2; 10.2.2; 10.3.1:

10.2. A política é coerente internamente e com outras intervenções públicas em curso? (coerência)

10.2.2. As intervenções concorrentes cooperam, mútua e positivamente, para o atendimento das demandas e prioridades da população afetada?

10.3. Objetivos e metas da ação governamental foram alcançados? (eficácia)

10.3.1. A prestação de contas contém dados acerca do alcance de objetivos e metas da política pública?

Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise *ex post*, 2018, Casa Civil da Presidência da República, item 5, passo 1:

Revisão do modelo lógico: Com base no diagnóstico do problema (necessidade ou razão de ser da intervenção) e nas características específicas do público-alvo (contexto), é possível estabelecer o desenho da política, planejando suas etapas e os resultados esperados. Assim, é concebida uma sequência de etapas relacionadas, em que cada uma exerce efeito sobre a seguinte, até se obter o efeito final (impacto). Em outras palavras, essa série de procedimentos deve levar à solução ou à mitigação do problema, de maneira a se concretizar, pelas etapas sucessivas, o mecanismo de transmissão da política.

Contudo, não se tem observado essa atuação prévia no âmbito do PPI, por exemplo, nos casos da ABGF (Decreto 10.007/2019), Emgea (Decreto 10.008/2019) e Serpro (Decreto 10.206/2020) a qualificação no PPI se deu de maneira concomitantemente à inclusão no PND, inclusive no mesmo instrumento legal.

Nesse contexto, é possível concluir que a utilização do PPI antes da inclusão de uma empresa no PND pode emprestar maior coerência a ambas políticas públicas, desenvolvendo um desenho mais eficaz ao PND, uma vez que seriam inseridas apenas empresas que tenham passado por um escrutínio no PPI, diminuindo o tempo de estudos no PND e, conseqüentemente, diminuindo o tempo de “intervenção” do Ministério da Economia nas atividades operacionais das empresas.

7.2.6.2. Gestão de Riscos

Conforme descrito na seção anterior, o momento em que os estudos de viabilidade dos projetos de desestatização incluídos no PND são realizados influencia diretamente na baixa eficácia do programa.

De maneira geral, conforme se viu, os estudos técnicos têm demonstrado uma letargia bastante superior ao previsto pela SPPI, que previa um período entre 9 e 12 meses de estudos, contudo, alguns projetos, como os da Emgea, já ultrapassaram 30 meses sem estarem conclusos.

A análise anterior focou em como rito do processo de desestatização contribui para esse longo lapso temporal, já a análise a seguir tem como ponto focal a gestão de riscos que subsidiam a inclusão de uma empresa no PND e como tal regência pode afetar a eficácia da política pública em comento.

Em suma, busca-se identificar a existência de análises robustas sobre os pressupostos de segurança nacional e relevante interesse público, a existência de um processo de gestão de riscos e a forma e identificação e tratamento de riscos.

Além disso, se averiguará a existência de fatores críticos de riscos existentes antes da inclusão das empresas Ceitec e Emgea no PND. Entende-se, aqui, como fator crítico de risco a existência de algum evento já realizado que pode impedir o bom andamento do projeto de desestatização, seja conhecido ou desconhecido, porém identificável.

Buscou-se deslindar, de forma sucinta, a gestão de riscos antes da sugestão de inclusão no PPI, perpassando, necessariamente, pelos seguintes critérios:

1. Verificação dos pressupostos de segurança nacional e relevante interesse público – Art. 173 da Constituição da República Federativa do Brasil;

2. Identificação de gestão de riscos – art. 13 da IN MP/CGU 1/1016:

Art. 13. Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos, observadas as diretrizes estabelecidas nesta Instrução Normativa.

3. Avaliação da Gestão de riscos - Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos, 2018, Tribunal de Contas da União, item 5.4:

5.4 Processo de avaliação de riscos

5.4.1 Identificação de riscos;

5.4.2 Análise de riscos;

5.4.3 Avaliação de riscos;

5.4.4 Tratamento de riscos.

4. Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise *ex post*, 2018, Casa Civil da Presidência da República, item 6, passo 1:

Item 6, passo 1: definição do objetivo da avaliação

1) Identificar quais riscos podem influenciar o cumprimento dos objetivos da política no âmbito da dimensão escolhida.

2) Verificar as causas e as consequências desses riscos.

- 3) Avaliar os riscos, conforme os seguintes critérios: impacto para o atingimento dos objetivos da política pública e probabilidade do risco se materializar.
- 4) Classificar os riscos.
- 5) Identificar e avaliar a adequação do desenho e o funcionamento dos controles internos da gestão.

7.2.1.6.2.1. Estudo de caso Ceitec.

O rol de documentos analisados no caso da Ceitec foram: Nota Técnica SEI nº 6399/2020/ME, PARECER SEI Nº 2354/2020/ME e Nota Técnica SEI nº 7685/2020/ME, Nota Informativa SEI nº 5915/2020/ME.

De maneira geral, em que pese a baixa profundidade das análises empreendidas, inclusive de documentação de suporte, os expedientes apresentam uma boa concatenação lógica sobre os motivos que ensejariam a desestatização, nas quais se destacam (Nota Técnica SEI nº 6399/2020/ME):

4. O Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. - CEITEC é uma empresa pública federal organizada sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e criada pela Lei nº 11.759, de 31 de julho de 2008, cuja missão institucional é desenvolver soluções inovadoras em microeletrônica, com alto padrão de qualidade e sustentabilidade financeira, atendendo às necessidades estratégicas do Brasil e do mercado e contribuindo para o desenvolvimento nacional.

(...)

6. A empresa possui sede em Porto Alegre/RS e ocupa uma área total de 14,7 mil m². O MCTIC regularizou o uso do espaço atualmente ocupado pelo CEITEC por intermédio de Termo de Cessão de Uso a Título Gratuito por sessenta anos, renováveis por mais cinco anos, a contar do dia 03 de agosto de 2004, cuja propriedade é da prefeitura Municipal de Porto Alegre.

(...)

10. Por outro lado, vale ressaltar que o setor de semicondutores, no qual a empresa se insere, é um dos mais dinâmicos e relevantes da economia global atual. Rápidas e intensas mudanças tecnológicas tornam os dispositivos cada vez menores, mais potentes e mais baratos, de modo que são necessários elevados e contínuos investimentos em P&D. Além disso, à medida que as novas tecnologias revolucionam mercados e demandas, há a necessidade de flexibilização da estrutura organizacional das empresas, o que não é de difícil compatibilização com um Empresa Pública.

11. Da análise dos dados financeiros da empresa, é possível verificar que as subvenções para custeio disponibilizadas pelo Tesouro Nacional à CEITEC no período 2010 a 2018 totalizaram R\$ 604,9 milhões. No mesmo período, a empresa apresentou R\$ 158,3 milhões em prejuízos acumulados. É possível verificar ainda que a Receita Líquida de Vendas não acompanha o crescimento das despesas com Pessoal. As receitas totais estiveram historicamente abaixo dos R\$ 5 milhões anuais, cobrindo menos do que 5% das despesas da empresa.

12. O relatório de Auditoria da Controladoria Geral da União - CGU, em 2017, constatou que o faturamento da empresa sequer cobria suas despesas com energia elétrica e poderia ser considerado ínfimo diante das despesas realizadas e dos investimentos executados. O relatório de 2019, por sua vez, informa que a empresa continua extremamente dependente dos recursos oriundos da União para se manter (acima de 91%) e que não tem alcançado as metas de faturamento dispostas em seus Planos de Negócios, mesmo que os mesmos tenham sido ajustados.

13. Finalmente, cumpre destacar que não se identificam na atuação da CEITEC as situações em que a Constituição Federal autoriza a atuação Estatal na economia, quais sejam (i) imperativos de segurança nacional; (ii) relevante interesse coletivo; (iii) distorções de mercado ou; (iv) abuso de mercado. (nosso grifo)

Em suma, a empresa está inserida em um universo competitivo no qual não possui condições de se manter na vanguarda sem aportes do Tesouro, não se mostrando desarrazoado que esses dispêndios sejam preteridos, em face da restrição orçamentária que sofre a União, assim como todos os governos subfederais. Em que pese lógica, a argumentação se centra em aspectos patrimoniais e não estratégicos, fato contestado, inclusive, pelo Exmo. Ministro Vital do Rego, do TCU, em seu voto revisor no Acórdão 2061-TCU-Plenário (processo TC 020.973/2020-9, disponível na rede mundial de computadores).

Em apertada síntese, o Ministro adverte, com base em informações da Associação da Indústria de Semicondutores dos Estados Unidos e em relatórios da Casa Branca, que os Estados Unidos da América identificam que o setor de semicondutores é altamente relevante ao interesse nacional, em termos econômicos e geopolíticos (principalmente devido à alta concentração da produção em países asiáticos, aproximadamente 92% da produção mundial), e conclui que a opção pela liquidação da Ceitec deve ir muito além do contexto contábil e financeiro, devendo, assim, ser melhor avaliada.

Nesse contexto, em termos de gestão de riscos, os expedientes prévios à inclusão da Ceitec no PND pouco evoluem, não sendo possível identificar análises e estudos abrangentes, ou que ao menos levantassem alguns riscos na condução do processo.

Ainda, extrai-se do relatório que balizou o citado Acórdão, que a equipe técnica do TCU observou precariedade na motivação do ato que incluiu a Ceitec no PND, apontando omissão quanto aos seguintes aspectos:

35. Existem riscos regulatórios e concorrenciais a serem perquiridos; riscos de propriedade e riscos contratuais, em face dos compromissos eventualmente assumidos; riscos estratégicos e/ou de segurança nacional a

terem suas contas prestadas, em virtude das razões que levaram à constituição da empresa; riscos quanto ao sigilo de informações de estratégicas de estado; vantagens e desvantagens de se privatizar a serem justificadas; prestação de contas acerca das políticas públicas a cargo da companhia; análise de impacto quanto aos stakeholders públicos e privados; avaliações de cenários; enfim: esses e outros aspectos tanto não foram ponderados ao incluir a empresa no PND; como mesmo posteriormente a sua inclusão.

Sem a pretensão de adentrar em cada risco levantado pelos auditores do TCU, mostra-se patente a baixa maturidade em termos de avaliação de riscos no momento da inclusão de um projeto de desestatização de uma empresa no PND.

Segundo manifestação conjunta do SPPI-SEDDM/ME, contida no mesmo relatório da unidade técnica do TCU, esses órgãos sinalaram que a inclusão no PND é tão somente a fase inicial do processo, sendo os estudos a serem desenvolvidos posteriormente os expedientes que indicarão a viabilidade técnica e eventuais ajustes para o desenvolvimento do projeto.

Nesse diapasão, destaca-se a situação do terreno no qual a empresa está instalada. Como se viu, a Nota Técnica SEI nº 6399/2020/ME afiançou que essa questão estava regularizada por intermédio da cessão de uso a título gratuito por sessenta anos, sendo a propriedade da prefeitura municipal de Porto Alegre.

Porém, no mesmo voto revisor supracitado, o Exmo. Ministro Vital do Rego alerta para imbróglis relacionados ao terreno em epígrafe:

23. Conforme se verifica, a partir de breve levantamento sobre o imbróglis, a regularização do terreno onde se situa a Ceitec requer maior amadurecimento, para que o seu equacionamento seja favorável à União, ou no mínimo, não lhe acarrete danos ao seu patrimônio.
24. Tal equacionamento, ainda em andamento, deveria ter sido objeto de avaliação em etapas anteriores, quando ainda se avaliavam as alternativas a serem adotadas em relação à desestatização da empresa.
25. Outro aspecto que eleva o risco associado à regularização do terreno onde se localiza a empresa é a informação, não constante dos autos e trazida no atual Plano de Trabalho da Liquidação, relativa à existência de direitos do doador original do terreno, conforme trecho que novamente reproduzo, a partir da versão atual do multicitado Plano de Trabalho:
(...)

Ainda, além de entrave relativo a reversões de benfeitorias (a União teria investido mais de R\$ 400 milhões), surgiu um *stakeholder* outrora não mapeado, Em suma, a imobiliária Condor, impetrou no TCU notificação extrajudicial visando impedir a liquidação da Ceitec, alegando que o terreno em questão fora doado à prefeitura de Porto Alegre com encargo de que ali deveria funcionar a Ceitec, de forma que a

liquidação violaria o acordo inicialmente firmado¹⁰. Emergindo-se; assim, um risco elevado ao empreendimento

Fortalece esse entendimento, exposição do liquidante, relativo ao exercício da gestão liquidante em 2021, publicado em 01/04/2022, no Diário Oficial da União¹¹, que reconhece que a situação do terreno criara um obstáculo intransponível para o plano inicial de liquidar a empresa e repassar o espólio a uma Organização Social:

Na elaboração e envio do PT, as informações levantadas sobre a situação do terreno o qual o CEITEC em Liquidação está instalado, não vislumbrava outra opção, se não, a devolução do mesmo ao cedente, ou seja, assim que a empresa deixasse de executar suas atividades sociais, não teria mais direito de usufruir da propriedade, devendo então ocorrer o D&D com a base pautada no estudo do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos - CPPI, para que possibilitasse a alienação dos equipamentos da fábrica e a devolução do terreno.

Diante de novos fatos e entendimentos levantados sobre a situação do terreno, viu-se necessário empenhar esforços para um novo cenário de atuação, e por consequência, o Plano de Trabalho passou por readequação.

Em que pese não ficar claro no expediente quem seria o cedente, se a prefeitura de Porto Alegre ou a imobiliária Condor, o resultado fático é que, antes de o liquidante reconhecer, o Plenário do TCU, prevendo as dificuldades técnicas da liquidação, determinou, por meio do Acórdão 2061-TCU-Plenário, que o Ministério da Economia se absteresse de dar prosseguimento ao processo de desestatização da Ceitec, ainda em 01/09/2021, situação que perdura até o início do segundo trimestre de 2022.

Ainda, segundo informações da matéria jornalística do Gazeta do Povo, intitulada "TCU impede governo de fechar a Ceitec, fábrica de chips criada no governo Lula"¹², de 08/03/2022, o liquidante da empresa teria afirmado que a produção fabril

¹⁰ GROSSMANN, Luís Osvaldo. CEITEC: Liquidante admite que impasse sobre terreno trava a extinção da empresa. **Convergência Digital**. 2022. Disponível em: <https://www.convergenciadigital.com.br/Governo/CEITEC%3A-Liquidante-admite-que-impasse-sobre-terreno-trava-a-extincao-da-empresa-59905.html>

¹¹ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S/A. **Demonstrações Contábeis. Relatório do Liquidante**. Diário Oficial da União. Publicado em: 01/04/2022, Edição: 63, Seção: 1, Página: 37. Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/demonstracoes-contabeis-390343338>

¹² BARONE, Isabelle. TCU impede governo de fechar Ceitec, fábrica de chips criada no governo Lula. **Gazeta do Povo**, 2022. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/tcu-impede-governo-de-fechar-a-ceitec-fabrica-de-chips-criada-no-governo-lula/>

restara paralisada, constando apenas ações de preservação e manutenção dos ativos.

Tal situação evidencia uma das análises empreendidas na seção anterior, mais precisamente, quanto mais tempo uma empresa orbitar no âmbito PND, maior dificuldades operacionais enfrentaria.

Nesse sentido, se a situação econômico-financeira da Ceitec demandava atenção no início do processo, a ausência no levantamento desse risco certamente agravou uma situação já precária.

Assim, os expedientes preliminares à inclusão da Ceitec no PND não permitem aferir a conformidade da análise dos pressupostos de segurança nacional e relevante interesse público – Art. 173 da Constituição da República Federativa do Brasil, tampouco a implementação de modelo gestão de riscos nos termos do art. 13 da IN MP/CGU 1/1016 e afinidade com os expedientes: Avaliação da Gestão de riscos - Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos, do TCU e Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise *ex post*, da Casa Civil da Presidência da República.

Ainda, é possível verificar que a condução do PND está atraindo a ação de agentes bloqueadores, como o TCU, sendo, como exposto, um fator de diminuição da eficácia da política pública.

7.2.2.6.2.2. Estudo de caso Emgea

O rol de documentos analisados no caso da Emgea foram: NT 16/2019/DIR/SEDDM-ME; Nota Técnica SEI nº 10/2019/GESEF/COPAR/SUPEF/STN/FAZENDA-ME; Nota Informativa SEI nº 103/2019/ASSEAS/FAZENDA-ME; PARECER SEI Nº 185/2019/CAS/PGACFFS/PGFN-ME; Nota Informativa SEI nº 63/2019/SE-DFIN/SE-ME; e Nota Técnica SEI nº 10/2019/GEREL/CGFIS/SUGEF/STN/FAZENDA-ME.

De maneira geral, essa documentação informa que a Emgea cumpriu um importante papel no saneamento dos bancos públicos no âmbito do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais:

Nota Técnica SEI nº 10/2019/GESEF/COPAR/SUPEF/STN/FAZENDA-ME
7. A EMGEA cumpriu um importante papel na reestruturação do Sistema Financeiro Nacional ao ter contribuído para o saneamento dos bancos

federais. Quando a Empresa foi criada, em 2001, a operação inicial envolveu a cessão, pela Caixa Econômica Federal – CAIXA, de R\$ 26,61 bilhões em contratos de financiamentos imobiliários, grande parte deles oriundos do antigo Sistema Financeiro da Habitação - SFH. Em contrapartida, a EMGEA assumiu obrigações da CAIXA, compostas por dívidas perante o Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, o Fundo de Apoio à Produção de Habitações para a População de Baixa Renda – FAHBRE e, em maior percentual, perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS. Ainda na fase de constituição, a União efetuou uma integralização de capital no valor de R\$ 4,25 bilhões, por meio da transferência de créditos imobiliários decorrentes de operações oriundas da CAIXA. Ao absorver passivos da CAIXA e dar tratamento a ativos com alto risco de crédito, a EMGEA desempenhou papel decisivo na realização dos propósitos do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, contribuindo para a adequação daquela instituição financeira às regras do Acordo de Capital da Basileia e reduziu eventual necessidade de aporte de capital pela União.

(...)

9. Apesar de registrar lucro líquido nos últimos exercícios, a EMGEA vem apresentando problemas de liquidez. Em 2016, a empresa renegociou saldo de R\$ 1,5 bilhão em dívidas com o FGTS, que contam com garantia do Tesouro Nacional, em virtude de dificuldades no recebimento de recursos junto ao Fundo de Compensações de Variações Salariais – FCVS.

(...)

15. Além disso, de acordo com o art. 2º, § 1º da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, com amparo no art. 173 da Constituição Federal, a exploração direta da atividade econômica pelo Estado, por meio de empresa pública ou de sociedade de economia mista, estará restrita ao relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional. Nesse sentido, e com o agravamento do atual contexto fiscal, recomendam-se ações de desinvestimento do Estado, liquidando participações que não mais satisfaçam tal preceito.

Sem ter a intenção de adentrar no intrincado empreendimento do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), que visava sanear problemas de liquidez em instituições financeiras federais, para fins de adequação aos índices de Basileia, sem que houvesse aportes de recursos por parte do Tesouro federal, ou mesmo da operação do Fundo de Compensações de variações Salariais (FCVS)¹³, sabe-se, conforme descrito em relatório intitulado Resultado do Plano de Negócios 2020 e Estratégia de Longo Prazo, que a Emgea possui a missão de gerir e recuperar ativos da União, visando retomar fluxo financeiro e rentabilidade em créditos de baixo desempenho, ou seja, elevado risco de inadimplência ou baixa liquidez.

Em 2019, a composição do portfólio de carteiras da Emgea tinha a seguinte característica:

¹³ sobre o FCVS sugere-se a leitura do Acórdão 1627/2020-TCU-Plenário, disponível na rede mundial de computadores em <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-aponta-ineficiencia-em-novacao-de-creditos-do-fundo-de-compensacao-das-variacoes-salariais-do-sistema-financeiro-habitacional.htm>

Figura 6: Ativos da Emgea, posição 2019

R\$ Milhões

Principais Ativos	2019	2018	Variação
Ativo	14.785,89	14.737,23	0,33%
FCVS	13.259,69	12.475,09	6,29%
Créditos Imobiliários	1.007,23	1.161,20	-13,26%
Fundos de Investimentos	72,72	527,51	-86,21%
Imóveis Não de Uso	199,23	331,53	-39,91%
Créditos Vinculados	116,36	83,84	38,79%
Créditos Comerciais	12,82	59,40	-78,42%
Créditos perante o Setor Público	5,40	8,77	-38,35%

Fonte: EMGEA, 2019, p. 32

Como a atividade principal da empresa é a gestão de créditos e haveres de baixo desempenho, uma desestatização, liquidação no caso, perpassaria, necessariamente, pela avaliação e alienação dessas carteiras.

Ocorre, contudo, que a legalidade de transações pretéritas entre a Caixa Econômica Federal e a Emgea estavam sendo contestadas no âmbito do TCU desde 2015. Em que pese os processos relativos a essa questão estarem protegidos por sigilo¹⁴, é possível traçar as linhas gerais do que se questiona em matérias jornalísticas da época, como o artigo “TCU vê ilegalidade na venda de ‘créditos podres’ da Caixa”, de 01/08/2016, do Correio Braziliense:

Para o Tribunal de Contas da União, há indícios de ilegalidade na cessão duplicada de carteiras da Caixa para a Emgea, de créditos que já tinham sido cedidos anteriormente para a mesma empresa. A Emgea é uma empresa pública criada pelo governo para absorver prejuízos dos bancos oficiais com devedores.

A companhia estatal foi responsável pela aquisição de 87% das cessões da Caixa em 2014. No momento dessa operação, a Emgea passava por dificuldades financeiras provocadas, entre outros fatores, pela interrupção de renovação dos Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), uma espécie de moeda podre, pelo Tesouro Nacional.¹⁵

¹⁴ Nos termos do art. 4º, § 2º, c/c art. 5º, § 4º, da Resolução-TCU 254/2013, c/c art. 5º, §§ 1º e 2º, do Decreto Federal 7.724/2012, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

¹⁵ AGÊNCIA ESTADO. TCU vê ilegalidade na venda de ‘créditos podres’ da Caixa. **Correio Braziliense**. 2016. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/08/01/internas_economia,542499/tcu-ve-ilegalidade-na-venda-de-creditos-podres-da-caixa.shtml

Ainda, sabe-se que essa investida do TCU sobre a questão ainda não se findou. Contudo, é possível concluir que qualquer deslinde de impacto negativo na carteira da Emgea pode e irá causar transtornos na precificação da desestatização. Assim, causa espécie que se tenha iniciado o processo de desestatização e respectivos estudos, estimados em aproximadamente R\$ 4 milhões apenas na contratação de consultores, em um ambiente de elevada insegurança jurídica sobre parte dos ativos da empresa.

De forma similar ao estudo de caso da Ceitec, a análise empreendida no estudo de caso Emgea não permite aferir a conformidade da análise dos pressupostos de segurança nacional e relevante interesse público – Art. 173 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1998) e identificação de gestão de riscos (art. 13 da IN MP/CGU 1/1016), tampouco afinidade com os referenciais: Avaliação da Gestão de riscos - Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos (BRASIL, 2018), do TCU e Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise *ex post*, da Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2018).

Nesse sentido, a gestão do PND tem mostrado não um apetite a riscos em descompasso com o razoável, mas uma ausência de gestão de riscos, uma vez que existe no caso da Emgea um fator de risco relevante e já conhecido previamente.

8.7. Conclusões

Após as análises empreendidas no rito do PND e nos estudos de caso, é possível aferir a baixa maturidade em termos de avaliação e gestão de riscos por parte dos órgãos envolvidos na inserção de uma empresa no PND.

Fatores de riscos conhecidos ou não conhecidos, mas identificáveis, possuem o condão de impactar a eficácia das operações da política pública, gerando mais gastos e diminuindo a janela de atuação do PND, como no caso da Ceitec que apenas em estágio avançado identificou que não poderia repassar o espólio a uma OS, visando a manutenção de parte das atividades.

Nos casos avaliados, a verificação dos pressupostos de segurança nacional e relevante interesse público – Art. 173 da Constituição da República Federativa do Brasil – são circunscritos em termos econômico-financeiros, quedando-se silente em termos de estratégia, gestão ambiental e gestão de intangíveis, por exemplo.

Assim, não se identifica a efetiva implementação de controles internos visando o gerenciamento de riscos, nessa etapa do programa, nos termos do art. 3º da IN MP/CGU 1/1016.

Além disso, os estudos de caso mostram pouca aderência a guias de avaliação de gestão de riscos e avaliação de políticas públicas como o Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos, 2018, do Tribunal de Contas da União e Guia prático de análise *ex post*, 2018, da Casa Civil da Presidência da República.

Nesse contexto, o apetite a riscos na operacionalização do PND tem entrado, ao menos nos casos analisados, em descompasso com princípios constitucionais basilares da administração pública, em especial com o da eficiência.

A causa primária para essa ocorrência é justamente o momento no qual o desenho da política pública reserva para estudos de viabilidade e modelagem da desestatização. Esses estudos se dão em momento posterior à inclusão da empresa no PND e têm mostrado letargia bastante superior à expectativa para sua conclusão, mostrando que a média de prazos prevista pelo SPPI não se coaduna com a realidade, fazendo com que os projetos permaneçam anos sem avançar de fase e apenas muito tempo depois se tenha uma noção mais ajustada de riscos e viabilidade.

Nesse contexto, além do rito proposto pela Lei 9.491/1997 influenciar na baixa eficácia da política pública, ela também possui um cerne de ineficiência e

antieconomicidade, pois, em tese, quanto mais tempo uma empresa passar no PND, menor será sua capacidade de investimento e conseqüentemente menor será sua atratividade, fato verificado no caso da Ceitec, tendo o efeito potencial de piorar a situação das empresas e conseqüentemente os aportes do tesouro enquanto permanecerem nessa situação.

Dessa forma, uma solução que não demanda alteração legislativa é a condução de estudos de parcerias no PPI de forma prévia ao PND, uma vez que a inclusão no PPI não possui impactos estruturais nas empresas. Na realidade a inclusão de uma empresa no PND seria consequência de estudos que demonstrassem ser essa a melhor opção ao gestor, uma vez que diante de opções válidas, o gestor deve escolher a mais eficaz, eficiente, efetiva e econômica, em atendimento ao interesse público subjacente.

Além disso, as análises não permitem inferir que a condução dos projetos no PND está calcada em aspectos racionais, tampouco em argumentativos, e focado no problema público, na realidade há uma aparência de que o foco é a desestatização e não o problema público discorrido neste trabalho.

Conclui-se, assim, que os estudos e análises empreendidos se complementam e se conformam, fortalecendo a necessidade de maior uso dos instrumentos disponíveis (PPI e PND) para resolver ou dirimir os problemas públicos a essas políticas públicas relacionados.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA ESTADO. TCU vê ilegalidade na venda de 'créditos podres' da Caixa. **Correio Braziliense**. 2016. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/08/01/internas_economia,542499/tcu-ve-ilegalidade-na-venda-de-creditos-podres-da-caixa.shtml

BARONE, Isabelle. TCU impede governo de fechar Ceitec, fábrica de chips criada no governo Lula. **Gazeta do Povo**, 2022. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/tcu-impede-governo-de-fechar-a-ceitec-fabrica-de-chips-criada-no-governo-lula/>

BNDES. **Desestatização**. 2020. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao>

_____. **Pregões Eletrônicos 2019. Pregão eletrônico 49/2019**. s/d. Disponível em: [sítio eletrônico](#)

BOLSONARO, Jair Messias. Proposta de plano de governo. **O caminho da prosperidade: proposta de plano de governo**. 2018. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf

BRASIL. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. ed. Brasília: [s.n.], v. 2, 2018, 301 p. Disponível em: https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Decreto nº 10.007, de 5 de setembro de 2019**. Dispõe sobre a qualificação da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10007.htm

_____. **Decreto nº 10.008, de 5 de setembro de 2019**. Dispõe sobre a qualificação da Empresa Gestora de Ativos S.A. - Emgea no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10008.htm

_____. **Decreto nº 10.065, de 14 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a qualificação do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. - Ceitec no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10065.htm

_____. **Decreto nº 10.206, de 22 de janeiro de 2020.** Dispõe sobre a qualificação do Serviço Federal de Processamento de Dados no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10206.htm

_____. **Decreto nº 10.263, de 5 de março de 2020.** Altera o Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998, que regulamenta a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, para dispor sobre o Programa Nacional de Desestatização. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10263.htm

_____. **Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998.** Regulamenta a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2594.htm

_____. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do **caput** do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm

_____. **Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

_____. **Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.** Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113334.htm

_____. **Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997.** Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19491.htm

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S/A. **Demonstrações Contábeis. Relatório do Liquidante.** Diário Oficial da União. Publicado em: 01/04/2022, Edição: 63, Seção: 1, Página: 37. Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/demonstracoes-contabeis-390343338>

_____. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados. **O processo de desestatização**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/agosto/o-processo-de-desestatizacao.pdf>

_____. Ministério da Economia. **Relatório de Acompanhamento do Andamento dos Empreendimentos e demais ações no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI. Relatório apresentado ao Congresso Nacional em conformidade com o disposto no art. 9º, § 2º, da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016**. Março de 2021. Disponível em: https://portal.ppi.gov.br/html/objects/_downloadblob.php?cod_blob=9033

_____. Ministério do Planejamento, orçamento e gestão e a Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União. Publicado em: 11/05/2016, Edição: 89, Seção: 1, Página: 14.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2061/2021-TCU-Plenário**. Relator Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 1 de setembro de 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/D1/D2/7B/BE/CD3AB710EA6C5BA7E18818A8/020.973-2020-9-AC-revisor%20-%20Ceitec.pdf>

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Gestão de Riscos**. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018. 154 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-basico-de-gestao-de-riscos.htm>

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020. 150 p

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU 254/2013**. Dispõe sobre a classificação da informação quanto à confidencialidade no âmbito do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7064B96101706960696843D5>

_____. Tribunal de Contas da União. **Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018. 123 p.

_____. Tribunal de Contas da União. SecexFinanças. **TC 000.995/2022-3**. Processo administrativo de produção de conhecimento, conforme previsto no art. 2º, inciso VII, da Portaria-TCU nº 85/2014, com o objetivo de extrair informações sobre o Programa Nacional de Desestatizações com finalidade tanto de cunho acadêmico como para alimentar ações de controle externo, ambas intrinsecamente vinculadas aos trabalhos hoje executados na Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão. 27 de janeiro de 2022.

CAPELLA, ANA C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. 1. ed. Brasília: ENAP, 2018. 151p.

DILLON, Justin. STEVENSON, Robert B. WALS, Arjen E. J. **Introduction to the special section Moving from Citizen to Civic Science to Address Wicked Conservation Problems. Corrected by erratum 12844**. *Conservation Biology*. 2016. Volume 30, Issue 3, p. 450-455. Disponível em: <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/cobi.12689>

EMGEA. **Relatório de Gestão 2019**. 2019. Disponível em: https://www.emgea.gov.br/Componente/getFile?Caminho=~%2FArquivosCorporativos%2FContent%2FAnexo%2Fmateria%2FRelatório%20de%20Gestão%202019_20200731143357.pdf

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração Pública e Política Pública. **Revista de Administração Pública (Impresso)**, v. 45, p. 813-836, 2011.

GROSSMANN, Luís Osvaldo. CEITEC: Liquidante admite que impasse sobre terreno trava a extinção da empresa. **Convergência Digital**. 2022. Disponível em: <https://www.convergenciadigital.com.br/Governo/CEITEC%3A-Liquidante-admite-que-impasse-sobre-terreno-trava-a-extincao-da-empresa-59905.html>

HELLER, Michel A. The tragedy of the anticommons: Property in the transition from marx to markets. **Harvard Law Review**. Vol. 111, January 1998. Disponível em <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1608&context=articles>
Portal do Programa de Parcerias de Investimento. **Projetos em andamento. Desestatização**. 2020. Disponível em: <https://portal.ppi.gov.br/projetos1#/s/Em%20andamento/u//e/Desestatiza%C3%A7%C3%A3o/m/r/>

RAMOS, Flávia Cristina Canêdo. **Gestão de Riscos aplicada às Políticas Públicas: sistematização teórica e prática das contribuições dos estudos de implementação**. Tese de Mestrado em Governança e Desenvolvimento - Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil. 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5205>

RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a General Theory of Planning. **Policy Sciences**, v. 4, p. 155-169, 1973. Disponível em: <https://urbanpolicy.net/wp-content/uploads/2012/11/Rittel+Webber_1973_PolicySciences4-2.pdf>

SAURIN, V.; PEREIRA, B. A. D. . O Programa Nacional de Desestatização: aspectos relevantes da Política de Privatização. **Revista de Ciências da Administração (CAD/UFSC)**, Florianópolis - SC, v. 1, p. 43-59, 1998.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016. v. 1. 237p.

_____; COELHO, F. S.; PIRES, V. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2019. v. 1. 280p

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável