



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

Exercício 2018

Relatório nº 201900308

31 de julho de 2019

Secretaria Federal de Controle Interno

Órgão Superior: **MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA**

Unidades Examinadas: **Ministério de Minas e Energia**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201900308**

Missão da CGU

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

Fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Auditoria Anual de Contas do Ministério de Minas e Energia do exercício de 2018.

A CGU avaliou o seguinte escopo de auditoria:

- Conformidade do Rol de Responsáveis e do Relatório de Gestão;
- Estruturação da Gestão de Integridade;
- Execução da Política de Gestão de Riscos;
- Elaboração de Planejamento Energético com o apoio técnico da Empresa de Pesquisa Energética (EPE);
- Alocação de despesas nas Unidades Orçamentárias;
- Alocação de servidores, qualificação acadêmica, projeto estratégico e gestão de riscos de pessoal;
- Execução do Planejamento Estratégico 2017-2021;
- Utilidade e efetividade dos indicadores estratégicos;
- Pagamentos de participações governamentais pela exploração e produção de petróleo e gás natural;
- Atendimento de recomendações de auditorias anteriores;
- Atendimento dos Acórdãos do TCU nº 2.723/17 e nº 1.631/18, ambos do Plenário

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A Decisão Normativa TCU nº 172/2018, Anexo I, definiu o MME como Unidade de Prestadora de Contas para o julgamento da gestão de 2018. Assim, conforme o inciso IV do artigo 74 da Constituição Federal de 1988, compete ao sistema de controle interno apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional para o julgamento das contas dos administradores públicos (inciso II, artigo 71, da CF/88).

QUAIS AS PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA CGU?

*Relatório de Gestão conforme as orientações da Instrução Normativa TCU nº 63/2010;

*Elaboração da estrutura de Integridade conforme orientações das Portarias CGU nº 1.089/2018 e nº 57/2019;

*Possibilidade de melhoria no desenvolvimento da gestão de riscos, considerando não só os eventos externos como os internos à gestão;

*Fragilidades na interação entre o MME e a EPE no que tange ao Planejamento Energético do setor de óleo e gás natural;

*Alocação orçamentária baseada em execução histórica, com pouca influência do Planejamento Estratégico para fundamentar o processo decisório;

*Necessidade de aperfeiçoamento na distribuição da força de trabalho de forma a equilibrar a alocação dos servidores entre as Secretarias e promover melhorias no clima organizacional;

*Necessidade de consolidação de metodologia para realização dos Projetos Estratégicos e acompanhamento de suas execuções ao longo dos exercícios;

*Pouca efetividade dos indicadores estratégicos para o monitoramento da gestão;

*Pagamento indevido de R\$ 720,3 milhões a municípios na conta Fundo Especial de Petróleo, em detrimento de *royalties*;

*Atendimento da metade de recomendações de auditorias anteriores;

*Ações em direção ao atendimento das determinações dos Acórdãos TCU nº 2.723/2017-Plenário e nº 1.631/2018-Plenário.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
AEGE – Assessoria Especial de Gestão Estratégica
AEPED – Assessoria Especial de Acompanhamento de Políticas, Estratégias e Desempenho Setoriais
AGU – Advogado Geral da União
AHE – Aproveitamento Hidrelétrico
AIE – Analista de Infraestrutura
ANA – Agência Nacional de Águas
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM – Agência Nacional de Mineração
ANP – Agência Nacional de Petróleo
APF – Administração Pública Federal
APO – Analista de Planejamento e Orçamento
ASCOM – Assessoria de Comunicação Social
ASSEC – Assessoria Especial de Assuntos Econômicos
ASSINT – Assessoria Especial de Relações Internacionais
ATI – Analista de Tecnologia da Informação
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAAPM – Comitê de Acompanhamento e Avaliação Permanente do Mercado
CC/PR – Casa Civil da Presidência da República
CCC – Conta de Consumo de Combustíveis
CCEE – Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
CDE – Conta de Desenvolvimento Energético
CEAL – Companhia Energética de Alagoas
CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A.
CELG – Companhia Energética de Goiás
CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais S.A.
CEPISA – Companhia Energética do Piauí
CERON – Centrais Elétricas de Rondônia S.A.
CGOF – Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças
CGRC – Comitê de Governança, Riscos e Controles
CGU – Controladoria-Geral da União
CHESF – Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CL – Conteúdo Local
CMSE – Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico
CNPE – Conselho Nacional de Política Energética
CONJUR – Consultoria Jurídica
COPEL – Companhia Paranaense de Energia
CPPI – Conselho do Programa de Parcerias de Investimento da Presidência da República
CPRM – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
DPUE – Departamento de Políticas Sociais e Universalização do Acesso à Energia
CTPE – Comissão Técnica de Planejamento Estratégico
DPOF – Decreto de Programação Orçamentária e Financeira
DPUE – Departamento de Políticas Sociais e Universalização do Acesso à Energia
ELETROACRE – Eletrobras Distribuição Acre

ELETRORBRAS – Centrais Elétricas Brasileiras S.A
ELETRONORTE – Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A
ELETROSUL – Eletrosul Centrais Elétricas S.A.
ENDES – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
ENERSUL – Empresa Energética do Mato Grosso do Sul
EPE – Empresa de Pesquisa Energética
EPPGG – Especialista em Política Pública e Gestão Governamental
EVTE – Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica
FEP – Fundo Especial de Petróleo
FIFA – Federação Internacional de Futebol
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FURNAS – Furnas Centrais Elétricas S/A
GM – Gabinete do Ministro
GSF – Generation Scalling Factor
GT – Grupo de Trabalho
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
ID – Identificador
IN – Instrução Normativa
LOA – Lei Orçamentária Anual
MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
META – Projeto de Assistência Técnica dos Setores de Energia e Mineral
MME – Ministério de Minas e Energia
MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atual Ministério da Economia)
MRE – Mecanismo de Realocação de Energia
MTO – Manual Técnico do Orçamento
NT – Nota Técnica
ODS – Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
ONS – Operador Nacional do Sistema Elétrico
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PCL – Política de Conteúdo Local
PDE – Plano Decenal de Expansão de Energia
PDTIC – Plano Diretor de Tecnologia de Informação e Comunicação
PEDEFOR – Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural
PI – Plano Interno
PLDO – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNE – Plano Nacional de Energia
PO – Plano Orçamentário
POGIRC – Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos
PPA – Plano Plurianual
PPSA – Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural – Pré-Sal Petróleo S.A.
PRC – Plano de Revitalização e Capacitação

PRODEEM – Programa de Desenvolvimento Energético dos Estados e Municípios
RAE – Reunião de Avaliação Estratégica
RAO – Reunião de Avaliação Operacional
REIDI – Regime Especial de Incentivos Para o Desenvolvimento da Infraestrutura
REPETRO – Regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural
SECEX – Secretaria Executiva
SEE – Secretaria de Energia Elétrica
SGM – Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal
SISOL – Plano Anual da Operação Energética dos Sistemas Isolados
SOF – Secretaria de Orçamento Federal
SPE – Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético
SPG – Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
SPOA – Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração
STRATEC – Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TCU – Tribunal de Contas da União
UHE – Usina Hidroelétrica
UO – Unidade Orçamentária
UTE – Usina Termoelétrica
ZEE – Zoneamento Ecológico Econômico
ZNMT – Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS PEÇAS: Relatório de Gestão em conformidade com as orientações do Tribunal de Contas da União.	9
2. GESTÃO DE INTEGRIDADE: Elaboração da estrutura de integridade conforme as orientações das Portarias CGU nº 1.089/2018 e nº 57/2019.	9
3. GESTÃO DE RISCOS: Possibilidade de melhoria no desenvolvimento da gestão de risco, considerando não só os eventos externos como os internos à gestão.	11
4. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: Fragilidades na interação entre o MME e a EPE no que tange ao Planejamento Energético do setor de óleo e gás natural.	16
5. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: Alocação orçamentária baseada em execução histórica, com pouca influência do Planejamento Estratégico para fundamentar o processo decisório.	23
6. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: Necessidade de aperfeiçoamento na distribuição da força de trabalho existente de forma a equilibrar a alocação dos servidores entre as Secretarias e promover melhorias no clima organizacional.	30
7. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: Necessidade de consolidação de metodologia para realização dos Projetos Estratégicos e acompanhamento de suas execuções ao longo dos exercícios.	43
8. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: Pouca efetividade dos indicadores estratégicos para o monitoramento da gestão.	57
9. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: Pagamento indevido de R\$ 720,3 milhões a municípios na conta Fundo Especial de Petróleo (FEP) em detrimento do pagamento de royalties.	65
10. RECOMENDAÇÕES DA CGU: Atendimento da metade das recomendações de auditorias anteriores. Contudo, é preciso acentuar as ações para atender as recomendações situadas ao PRODEEM, à Gestão Orçamentária e à Política de Conteúdo Local.	67
11. DELIBERAÇÕES DO TCU: Ações em direção ao atendimento das determinações dos Acórdãos nº 2.723/2017-Plenário e nº 1.631/2018-Plenário. Porém, medidas mais concretas são necessárias para efetivar as deliberações da Corte de Contas.	82
RECOMENDAÇÕES	93
CONCLUSÃO	94

INTRODUÇÃO

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201900308, e consoante o estabelecido na Seção II, Capítulo V da Instrução Normativa SFC/CGU nº 3, de 9 de junho de 2017, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas da gestão de 2018 do Ministério de Minas e Energia–MME.

Os trabalhos de execução foram realizados no período de 01.04.2019 a 15.06.2019, por meio de testes, análises e consolidação de informações a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

Com base no artigo 14 da Resolução TCU nº 234, de 1º de setembro de 2010, e na Decisão Normativa TCU nº 170, de 19 de setembro de 2018, a Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Minas e Energia – CGENE/DI/SFC/CGU em conjunto com a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica (SeinfraElétrica) e com a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo), ambas do Tribunal de Contas da União, em reuniões realizadas em 13 e 21 de fevereiro de 2019, respectivamente, acordaram que ficam suprimidos os itens 5 a 10 e 12 a 15 do Anexo II à Decisão Normativa do TCU nº 172, de 12 de dezembro de 2018, em virtude da inclusão de conteúdos no escopo da Auditoria Anual de Contas.

O resumo das alterações do escopo acordadas entre a Corte de Contas e o Órgão Central de Controle Interno está apresentado a seguir.

Quadro 1: Conteúdos incluídos e excluídos da AAC 2018 - MME

Inclusões	Exclusões
<ul style="list-style-type: none">- Enfocar a efetividade, a implantação e a retroalimentação do planejamento estratégico e a necessidade de possíveis ajustes para comportar as modificações pertinentes (item 2);- Avaliar o processo de distribuição orçamentária entre suas Unidades Orçamentárias (incluindo atividades vinculadas), com enfoque nas fases de elaboração e execução do orçamento (após contingenciamento e outras externalidades) (item 2);- Avaliar a gestão do planejamento energético pela SPE e sua integração com a EPE (item 2).- Verificar como tem sido a retroalimentação dos indicadores instituídos no Planejamento Estratégico (item 3).- Traçar um panorama geral da alocação do corpo técnico da instituição, tendo em vista a possível desproporcionalidade entre o quantitativo de servidores lotados nas secretarias finalísticas e na alta administração (item 4);- Verificar a capacitação do corpo técnico e sua compatibilidade com as atribuições do MME (item 4).	<ul style="list-style-type: none">- Avaliação da gestão das transferências concedidas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres (item 5).- Avaliação da gestão de compras e contratações (item 6).- Avaliação de passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos (item 7).- Avaliação objetiva sobre a gestão de tecnologia da informação (TI) da UPC (item 8).- Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ (item 9).- Avaliação da confiabilidade e efetividade dos controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros (item 12).- Avaliação, quanto à abrangência, suficiência e resultados, das medidas adotadas pela unidade auditada relacionadas ao Acórdão 1212/2014 – TCU – Plenário (item 13).- Avaliação da política de acessibilidade da unidade auditada, especialmente em relação às medidas adotadas para cumprimento das exigências da Lei

<ul style="list-style-type: none"> - Verificar a Influência do Planejamento Estratégico na gestão de pessoas (item 4). - Avaliar o estágio da política de gestão de riscos (item 11). 	<p>10.098/2000, do Decreto 5.296/2004 e das normas técnicas da ABNT aplicáveis (item 14).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avaliação da observância, pela unidade prestadora da conta, da ordem cronológica dos pagamentos estabelecida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93 (item 15).
---	---

Fonte: CGU, a partir da ata de reuniões com o TCU para a definição do escopo de auditoria.

Ainda conforme o escopo firmado nas reuniões entre a CGU e o TCU, a auditoria também deve avaliar as determinações e as recomendações do Acórdão nº 1.631/2018-Plenário e as determinações (item 9.2) e as recomendações (item 9.4) do Acórdão nº 2.723/2017-Plenário.

A negociação do escopo de auditoria também definiu o ajuste do item 2 para avaliar a conformidade do processo decisório do Conselho Nacional de Política Energética–CNPE (em termos de transparência, previsibilidade, instrução processual e resolução de conflitos), tendo como estudo de caso a atribuição de definir os blocos a serem objeto de concessão ou partilha de produção. No entanto, em evento subsequente a definição do escopo de auditoria, o MME publicou a Resolução CNPE nº 14, de 24 de junho de 2019, que atualiza o Regimento Interno do colegiado e atribui sigilo para as matérias discutidas no conselho.

Neste contexto, a auditoria incluiu no escopo a avaliação da regularidade da distribuição das participações governamentais aplicáveis as atividades de exploração, desenvolvimento e produção petróleo, gás natural, cuja competência foi atribuída ao MME pelo Decreto nº 9.302, de 6 de março de 2018.

O Relatório Preliminar de Auditoria foi encaminhado ao Ministério em 16 de julho de 2019, por meio do Ofício nº 14829/2019/CGENE/DI/SFC/CGU, contendo os registros e as conclusões das avaliações realizadas pela auditoria ao longo dos trabalhos de execução.

A manifestação da Unidade Auditada sobre Relatório Preliminar de Auditoria foi encaminhada por meio do Ofício nº 193/2019/SE-MME, de 26 de julho de 2019, cujas informações e justificativas foram incorporadas a este Relatório Final.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS PEÇAS: Relatório de Gestão em conformidade com as orientações do Tribunal de Contas da União.

Em atenção ao item 1 do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 172, de 12 de dezembro de 2018, conforme registrado na ata das reuniões sobre o escopo da Auditoria Anual de Contas de 2018, realizada nos dias 13 e 21 de fevereiro de 2019, nas dependências do TCU, nossos exames foram direcionados para responder a seguinte questão de auditoria:

Considerando a natureza jurídica e o negócio da UPC, as peças (Rol de responsáveis e Relatório de Gestão) estão em conformidade com as normas e orientações que regem sua elaboração?

Foi realizada análise censitária dos itens do Relatório de Gestão e das peças complementares. A partir dos exames dos documentos incluídos pelo MME no Sistema de Prestação de Contas (Sistema E-Contas), conclui-se que o Ministério elaborou todas as peças a ele atribuídas pelas normas do TCU aplicáveis ao exercício de 2018.

2. GESTÃO DE INTEGRIDADE: Elaboração da estrutura de integridade conforme orientações das Portarias CGU nº 1.089/2018 e nº 57/2019.

Nos últimos anos, o setor público tem promovido uma série de reformas para aprimorar a governança pública e fortalecer a integridade. Neste contexto, a CGU publicou a Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018, atualizada pela Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019, com orientações e estabelecimento de prazos, para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade.

Conforme o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, a integridade representa um princípio de governança pública, em conjunto com os princípios da capacidade de resposta, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade, e transparência.

Em linha com as melhores práticas internacionais, o Decreto nº 9.203/2017 fornece orientações práticas e ferramentas para suportar a capacidade individual dos órgãos públicos no desenvolvimento de sua governança e, por conseguinte, da integridade. Porém, para fortalecer a integridade governamental, há necessidade de um compromisso mais amplo, qual seja, um Programa de Integridade.

Considerando a relevância do Programa de Integridade, nossos exames foram direcionados para responder a seguinte questão de auditoria:

O Programa de Integridade atende as orientações da CGU e fortalece a governança e a gestão?

O programa de integridade, conforme a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, compõe um “conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança”.

Com base nessa Portaria, a CGU estabelece orientações para a estruturação, a execução e o monitoramento dos Programas de integridade dos órgãos públicos. Assim, a auditoria analisou as ações do MME para a formulação do programa.

Para cumprir a primeira fase do normativo, o MME designou a Assessoria Especial de Gestão Estratégica–AEGE como a Unidade de Gestão da Integridade.

Para cumprir a segunda fase do normativo, o MME constituiu o plano de integridade, atribuiu objetivos, estabeleceu unidades responsáveis para promoção da ética, transparência ativa, tratamento de conflito de interesses, nepotismo, denúncias, verificação do funcionamento de controles internos, cumprimento de recomendações de auditoria e implementação de procedimentos de responsabilização. O Ministério atribuiu as responsabilidades da operação dos processos e funções as unidades já existentes em sua estrutura organizacional.

Por fim, o MME aprovou o Programa de Integridade, por meio da Portaria nº 243, de 10 de junho de 2019, prevendo a execução e o monitoramento das ações do plano de integridade.

Originalmente, o MME não atendeu os prazos originais da Portaria CGU nº 1.089/2018 que estabeleciam a oficialização da Unidade de Gestão de Integridade e do Plano de Integridade para 11 de maio de 2018 e 30 de novembro de 2018, respectivamente, em razão de na época o Ministro de 2018 não ter ratificado a minuta de portaria preparada até então. No entanto, considerando que no início de 2019 a CGU emitiu a Portaria nº 57, que atualizou os prazos da Portaria nº 1.089/2018, o Ministério atendeu os marcos da Portaria CGU nº 57/2019.

Ressalta-se que, após a implementação das etapas previstas no Programa de Integridade, o MME deve disseminar a cultura de integridade no âmbito interno e externo, bem como na interação com os demais órgãos da administração pública federal, para o fortalecimento do ambiente de governança, gestão, regulação e controle.

Entre os assuntos constantes do Programa de Integridade, vale destacar o tema conflito de interesses, planejado para ter uma *“avaliação, aperfeiçoamentos e validação do Levantamento de Possíveis Situações de Conflito de Interesses”* para os meses de junho e julho do exercício de 2019. Conforme anexo II da Portaria nº 243, a etapa de *“mapeamento de situações que possam gerar conflito de interesses”* foi realizada em 2018, mas a CGU avaliará a amplitude das situações mapeadas em outra oportunidade.

No intuito de colaborar com o trabalho a ser executado pelo MME no tratamento de conflito de interesses, a auditoria incentiva a adoção das boas práticas disseminadas pela OCDE¹, em especial a elaboração de questionários com perguntas que permitem clarear situações que possam sinalizar riscos de conflitos de interesses.

Apesar de a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, objetivar fatos que possam caracterizar conflito de interesse, em geral as situações de conflito não são óbvias. Assim, o preenchimento de questionários hipotéticos pode possibilitar reflexões para o tratamento do assunto.

Como exemplo, pode-se elaborar questões que indiquem, dentro do processo de regulador de mercado, os mecanismos preventivos de conflito de interesses sobre questões que indiquem a possível captura do regulador. Um questionário bem elaborado deve abordar as áreas de interesses do empregado, como, por exemplo, uma previdência privada com participação da parte patronal, ou qualquer outro benefício. Além disso, os critérios utilizados para sinalização de conflito de interesses também devem ser considerados na indicação, ou cumprimento de competências, para participação ou assessoria a colegiados (conselhos, comitês) do Ministério.

¹ Disponíveis em <http://www.casacivil.gov.br/governanca/biblioteca>

Conclui-se, que o MME elaborou adequadamente o arcabouço estrutural para executar e monitorar o seu programa de integridade, em atendimento às disposições da Portaria CGU nº 57/2019, sendo desejável conceder atenção especial e continuada para identificar e mitigar possíveis riscos de conflitos de interesse, devido a sensibilidade da temática.

3. GESTÃO DE RISCOS: Possibilidade de melhoria no desenvolvimento da gestão de risco, considerando não só os eventos externos como os eventos internos à gestão.

Com o objetivo estratégico de “Disseminar as doutrinas de governança, controle, integridade e gestão de riscos na Administração Pública Federal”, a Controladoria Geral da União, em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, editou a Instrução Normativa Conjunta nº 1, em 10 de maio de 2016.

A IN MP/CGU nº 1/2016 oficializa os conceitos, estabelece os princípios, os objetivos e a estrutura da gestão de riscos, de controles internos e de governança no setor público, assim como atribui a um comitê de governança, liderado pela instância máxima e a alta administração, a responsabilidade pelo gerenciamento de riscos e controles internos da instituição.

De forma a viabilizar as tratativas dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a se prepararem para atuar de forma preventiva, a IN MP/CGU nº 1/2016 concedeu o prazo de 12 meses para as instituições oficializarem a política de gestão de riscos.

Neste contexto, por meio da Portaria nº 142 de 10 de abril de 2017, o MME criou o Comitê de Governança, Riscos e Controles–CGRC, designando os responsáveis máximos das Secretarias Administrativas e do Gabinete do Ministro para o colegiado, que será apoiado pela Assessoria Especial de Gestão Estratégica–AEGE. Em sequência, o Comitê estabeleceu a Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos–POGIRC, aprovada na Portaria nº 213 de 10 de junho de 2017, e atendeu ao disposto na IN MP/CGU nº 1/2016.

Para possibilitar o desenvolvimento gradativo da atuação institucional no tema, a Portaria nº 213/2017 dispôs que a gestão de risco será implementada gradualmente em até 36 meses, a partir da publicação. Em razão de a POGIRC ter sido publicada em 10 de junho de 2017, o prazo para o MME finalizar a implementação da gestão de riscos encerrará em 6 de junho de 2020.

Considerando a criticidade de no fim de 2018 ter sido alcançada a metade do prazo previsto para a implementação da gestão de riscos, nossos exames foram direcionados para responder a seguinte questão de auditoria:

A implementação da gestão de riscos indica progresso na mitigação de criticidades que possam afetar sua missão institucional?

No último Relatório de Auditoria de Gestão (nº 201701113) foram apresentadas as providências do MME, situadas no primeiro semestre de 2017, para iniciar a implementação da gestão de riscos. Nesta avaliação, serão consideradas as ações realizadas desde então pelo Ministério.

Conforme o Relatório de Gestão de 2018 e informações complementares à auditoria, em 2017 e 2018 o MME capacitou 45 gerentes da média administração, em curso realizado pela CGU, para absorverem conceitos e se prepararem a atuarem como multiplicadores. O Ministério também realizou uma oficina de sensibilização para a alta administração, de forma a conscientizar a importância do tema e envolver a participação ativa da cúpula ministerial.

O Ministério informou que *“as iniciativas, em primeiro momento, envolveram aprendizado das metodologias para formar expertise em gestão de riscos, numa modelagem de desenvolvimento de “cases”, a partir de experiências específicas. Assim, as capacitações aos gerentes intermediários resultaram em projetos pilotos de políticas setoriais e de recursos humanos para servirem de modelos para basear a elaboração de futura metodologia institucional”*.

A auditoria reconhece que a forma de atuação descentralizada, por meio de projetos pilotos em políticas setoriais, representa uma opção válida entre as alternativas possíveis de abordagem para o desenvolvimento da gestão de riscos. Contudo, apesar da forma escolhida ser legítima, a identificação de riscos restrita a perspectiva dos setores carece de pensamento sistêmico a nível institucional, que possibilite o mapeamento de riscos que ultrapassem a política setorial envolvida e sejam comuns às unidades do Ministério, como os riscos associados a planejamento, regulação, coordenação, supervisão, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Neste contexto, a auditoria reconhece a importância da iniciativa do MME de identificar riscos críticos relacionados à sensibilidade (recursos humanos) presente em todas as Secretarias do Ministério, cuja avaliação está registrada no item 6 deste Relatório, apesar de o plano de ação para tratar os riscos identificados não ter sido realizado em 2018 por mudanças na alta administração e suas prioridades de decisão.

Para identificar seus riscos sistêmicos, o MME pode se valer do mapeamento dos pontos fracos, das ameaças, dos desafios prioritários e das perspectivas dos principais atores externos sobre o Ministério, todos registrados na análise situacional do Produto 3 da elaboração do Planejamento Estratégico 2017-2021 (Contrato de Consultoria com o Consórcio STEINBEIS-SIBE&STRATEC), sem prejuízo de outras formas que o MME realizar, de forma a compilar suas principais necessidades e realizar uma parceria institucional para tratar as fragilidades corporativas.

As iniciativas descentralizadas se deveram ao arranjo da Portaria nº 213/2017, que possibilita o modelo descentralizado da gestão de riscos por meio das Instâncias de Supervisão (CGRC, Núcleos de Supervisão e Gestores de Processo), ao possuírem prerrogativa para operacionalizar os procedimentos da POGIRC e apoiar e assessorar as autoridades superiores para integrar as atividades de integridade, riscos e controles internos nos processos organizacionais. Para auxiliar as Instâncias de Supervisão, o MME incumbiu a Secretaria Executiva de elaborar proposta de metodologia de trabalho, a AEGE de secretariar o CGRC e a Assessoria Especial de Controle Interno–AECI de apoiar os controles internos da gestão. Contudo, não foi designada uma Unidade com disponibilidade específica para atuar preponderantemente com assuntos de governança, gestão de riscos e controles internos, que possibilite a formação de expertise, a atuação como facilitador às demais unidades e a coordenação de projetos integrados, possibilitando o engajamento do corpo técnico e diretivo do Ministério.

De forma a viabilizar a sinergia entre as unidades do MME, por meio de modelos que compartilhem informações, competências e responsabilidades, há oportunidade de melhoria com o direcionamento de ações para integrar os processos institucionais de gestão de riscos, a exemplo de desenvolvimento de projeto estratégico para o fortalecimento da política de gestão de riscos, alinhado ao objetivo estratégico do MME de *“aprimorar a governança”*, que poderá fundamentar a realização de subprojetos integrados entre as unidades, se complementando reciprocamente, e fomentar a formação de parcerias internas para a identificação e tratamento de riscos comuns ao Ministério.

Acionado a comentar sobre a viabilidade de destinar um núcleo concentrado/especializado/multiplicador na temática, que auxilie a execução de subprojetos

setoriais e coordene subprojetos integrados entre as Secretarias, o MME informou que *“Há viabilidade sim, inclusive é uma iniciativa muito oportuna e, nesta linha, um conjunto de ações a serem desenvolvidas a partir do mês de julho de 2019 referente a governança servirá de fundamento para este fim e, além disto, mostra-se mais oportuno, ainda, tendo em vista que o planejamento estratégico terá ajustes e aperfeiçoamentos atinentes com os objetivos definidos pela nova gestão do Ministério, o que se coaduna perfeitamente com a proposição apresentada.*

Acionado a apresentar as ações para subsidiar as Instâncias de Supervisão, auxiliar a POGIRC e monitorar a implementação da gestão de riscos (a exemplo de acompanhamento de cronograma, proposição de metodologia, entre outros), o MME respondeu que *“disponibiliza o Sistema STRATEC como suporte ao monitoramento de Projetos e Indicadores Estratégicos, realiza as Reuniões de Avaliação Operacionais-RAOs e as Reuniões de Avaliação Estratégicas-RAEs para avaliar os resultados e corrigir os rumos do Planejamento Estratégico, e aciona a AEGE como gestora do STRATEC para suprir dados e informações ao CGRC e o acompanhamento junto às Unidades”.*

Em que pese a importância do Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas–STRATEC, das RAOs e RAEs e do apoio da AEGE para a execução e acompanhamento do Planejamento Estratégico, cuja avaliação está registrada no item 7 deste Relatório, a auditoria ressalta que tais ações contribuem de forma indireta para a gestão de riscos, mas cabem esforços mais diretos para o aprimoramento da gestão de riscos.

No que tange aos riscos reconhecidos nos projetos pilotos de políticas setoriais, a maior parte decorre de eventos externos ao MME, em consequência da legislação ou de atos praticados no setor privado. Estes riscos decorrem do fato do Ministério não executar diretamente os programas governamentais de energia elétrica, petróleo, gás natural, biocombustíveis e mineração, mas atuar no planejamento, coordenação, supervisão, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas gerenciadas. Contudo, apesar do MME atuar em nível de governança nas políticas mencionadas, o Ministério também deve reconhecer os riscos de origem interna e de governabilidade própria (conformidade, comunicação, credibilidade, financeiro-orçamentário e operacional), de forma a melhorar a eficiência e eficácia dos processos internos, com a atuação de forma preventiva e proativa, por meio da identificação e tratamento de riscos que possam afetar o cumprimento de seus objetivos institucionais.

As situações dos projetos pilotos sobre gestão de riscos são debatidas nas RAOs e nas RAEs. Contudo, não foi disponibilizada uma seção na intranet e no site da internet para transparecer as iniciativas de gestão de riscos, de forma a manter um repositório para compartilhar as informações e estimular a troca de experiências entre as Secretarias do MME, potencializando o avanço na gestão de riscos.

Acionado a discorrer sobre as dificuldades enfrentadas e lições aprendidas em 2017 e 2018 para a implementação da política de gestão de riscos, abordando sobre a integração e o monitoramento institucional, o MME respondeu que *“sua atuação está direcionada à criação e consolidação de uma cultura focada em uma política de Gestão de Riscos que funcione metodicamente, com sistemas de monitoramento e reuniões sistemáticas, rotineiras, com o objetivo de se identificar riscos, analisar seus graus de severidade, de impacto e probabilidade de ocorrência, adiantar, prever e caso aconteça o risco, tomar medidas mitigadoras, documentá-las e implementar as melhores soluções, contudo, ainda não se atingiu este estágio”.*

O MME também respondeu que, *“de maneira geral, é bem complexa a introdução de conceitos novos na Administração Pública, como o referente à gestão de riscos, pois requer sensibilização,*

conscientização, envolvimento das pessoas, aprendizado específico, bem como desenvolver um comportamento cultural aderente e efetivo por parte dos servidores e dirigentes já aculturados com determinadas práticas e rotinas de trabalho. Trata-se de um "processo de construção" no qual, gradativamente, vai se apreendendo novos valores, conhecimentos e tecnologias, em substituição a práticas e condutas que reconhecidamente podem e devem ser aprimoradas ou mesmo inteiramente substituídas em benefício do interesse público".

O Ministério ainda respondeu que *"sucessivas mudanças de dirigentes e gerentes de níveis estratégico e tático ocorridas nos últimos dois anos, bem como o próprio tempo necessário à recente transição de gestão, implicam um reiterar de ações, ajustes e novas contribuições aos processos em curso e também aqueles em concepção, o que exige e impõe lições a serem aprendidas não só no tocante a administrar e mesmo mitigar eventuais possibilidades de solução de continuidade, bem como, concomitantemente, assimilar e incorporar novas diretrizes necessárias ao curso efetivo das atividades. O Ministério também comunicou que, atualmente, se faz necessário aplicar novamente o curso desenvolvido pela CGU aos novos servidores de média gerência do MME, ou para aqueles que não tiveram a oportunidade de cursá-lo em 2017, com o objetivo de renovar, fixar os conceitos e multiplicar com os outros servidores. Para isso, o Ministério gostaria de outra oportunidade com a Controladoria Geral da União".*

Ainda em relação as dificuldades enfrentadas para a implementação da gestão de riscos, na ata da sétima RAE, a AEGE registrou que o *"MME não tem a cultura de trabalhar com gestão de riscos, que dependeria de anos de trabalho, e, apesar de ter estrutura montada, a temática ainda estaria um pouco atrasada".*

A auditoria reconhece que as iniciativas do MME são válidas e que a incorporação da gestão de riscos na cultura organizacional demanda um horizonte de médio prazo, para adquirir a maturidade necessária para se manter ou se adaptar em momentos de ajustes estruturantes na conjuntura política-administrativa da Administração Pública. Também se reconhece que a indução de uma nova forma de gestão institucional, fundamentada na premissa de se adotar decisões com os menores custos benéficos, lastreadas em alternativas possíveis no cenário dinâmico e com margem de incerteza, necessita de tempo razoável para a transformação de um ambiente de trabalho, pela cultura organizacional se moldar a partir de costumes tradicionais e sensíveis a mudanças significativas. A respeito da saída de servidores com responsabilidades importantes na gestão de riscos, a auditoria compreende que o retrabalho para a formação de novos agentes afeta o cronograma previsto e que a implementação da gestão de riscos possa estar atrasada. Sobre a oportunidade de um novo encontro para a capacitação de novos gerentes e outros agentes do MME no tema de gestão de riscos, a CGU está à disposição para colaborar com a qualificação dos servidores do Ministério.

Acionado a comunicar os próximos passos para finalizar a implementação da gestão de riscos, o MME respondeu que *"a integração entre o Plano Plurianual 2020-2023 e o Planejamento Estratégicos, juntamente com as diretrizes e orientações da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – ENDES 2020/2031–, em construção, tem como objetivo orientar, articular e influenciar as discussões dos demais instrumentos do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado (planos nacionais, setoriais e regionais e o Plano Plurianual – PPA da União), assim como servirá como indutor do aperfeiçoamento e dos rumos necessários à implantação definitiva e plena da Gestão de Riscos, atrelada ao Planejamento Estratégico Institucional. O Ministério também informou que deve parametrizar suas atividades, ações, projetos, planos, indicadores e metas de curto, médio e longo prazos aos cinco eixos (econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social) da ENDES. Além disso, o MME*

informou ter interesse em participar de Ata de Registro de Preços gerenciada pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia para fortalecer o Planejamento Estratégico, a Política de Gestão de Riscos e Controles Internos e mapear os principais processos do órgão”.

A auditoria reconhece o mérito do nivelamento das ações do MME com a programação do Governo de curto, de médio e de longo prazo. Considera-se importante que o Planejamento Estratégico canalize as ações do Ministério em sintonia com as macrodiretrizes e os grandes desafios reconhecidos pelo Estado nos instrumentos de planejamento governamental. Os eixos do PPA e da ENDES (econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social) refletem a necessidade de atuação multifuncional da Administração Pública, em razão da prestação de serviços públicos e da realização de atividades econômicas buscarem atender as múltiplas necessidades da sociedade e não desequilibrar os pilares socioeconômicos. Neste contexto, a gestão de riscos representa um mecanismo essencial para guiar a atuação do setor público para o alcance de objetivos estratégicos e da missão institucional.

Por outro lado, apesar de o MME não ter mapeado os seus principais processos de trabalho na área finalística para identificar e tratar suas operações críticas e com maiores fragilidades, os serviços técnicos de apoio a gestão estratégica que estão previstos na ata de registros de preços correspondem às atividades de consultoria prestada ao Ministério pelo Consórcio STEINBEIS-SIBE&STRATEC, no período de 04.11.2016 a 30.08.2017, no valor de R\$ 1.240.000,00. Acionado para esclarecer o fato, o Ministério respondeu que apenas *“participaria de ata de registros para contratar serviços de apoio a gestão estratégica por pressupor que poderia utilizar alguma funcionalidade não contemplada no Planejamento Estratégico 2017-2021, a exemplo de mapeamento de processo, mas, como não haveria tal possibilidade, o MME não irá aderir a contratação a ser realizada pelo Ministério da Economia”*. Na oportunidade, cabe salientar que a SPOA/SECEX gerenciou o Contrato Administrativo nº 15/2016 (mantido com a empresa TCI BPO Tecnologia, Conhecimento e Informática S.A., vigente de 19.08.2016 a 19.08.2018) para serviços de modernização administrativa e foi pago R\$ 662.770,00 para análise, modelagem e redesenho de Processo de Negócios–BPM em assuntos administrativos (recursos humanos, orçamento e diárias e passagens). Nesse contrato, foram produzidos manuais com metodologia aplicáveis a modelamento, mapeamento e priorização de processos, suprimindo o Ministério para subsidiar as áreas finalísticas a mapearem seus processos.

Ainda quanto aos próximos passos, e, considerando que restam 10 meses para encerrar o cronograma da Portaria nº 213/2017, a auditoria sinaliza que o MME está em momento de desenvolver as ferramentas estruturantes previstas na POGIRC, que poderão contribuir para o desenvolvimento de uma administração preventiva. Naquela portaria, a primeira diretriz da gestão de riscos visa assegurar que a GR seja dinâmica e formalizada por meio de metodologias, norma, manuais e procedimentos. Tais ferramentas representam insumos para orientar os trabalhos do Ministério e preparar a atuação institucional aos desafios da gestão de riscos. Mantendo presente a perspectiva global de realizar seus trabalhos de forma mais segura, com base em tomada de decisões conscientes das criticidades envolvidas e tratadas por meio de mecanismos de controles, a gestão de riscos facilitará para o MME alcançar seus resultados estratégicos e viabilizar sua missão institucional de *“formular e assegurar a execução de políticas públicas para a gestão sustentável dos recursos energéticos e minerais, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do País”*. Para tanto, o Ministério pode direcionar seus esforços para amadurecer e progredir sua administração preventiva, por meio da sistematização da gestão de riscos, que suportará o estabelecimento do apetite, da tolerância, da avaliação e

do tratamento dos riscos, a partir das ferramentas estruturantes (metodologia, norma, manual e procedimento).

Por todo o exposto, a avaliação considerou as ações realizadas pelo MME até o encerramento de 2018, incluindo as principais dificuldades enfrentadas, os próximos passos a realizar e os desafios a superar, para opinar sobre a questão de auditoria.

Em nossa opinião, os esforços do MME indicam progresso na implementação da gestão de riscos, tendo sido realizadas iniciativas de identificação e propostas de tratamento a eventos críticos em programas de minas e energia, que poderão mitigar vulnerabilidades relacionadas a missão ministerial. Contudo, o potencial das iniciativas pode ser otimizado com a realização de projetos de riscos relacionados às etapas críticas em políticas públicas (planejamento, regulação, coordenação, supervisão, monitoramento e avaliação) e que mitiguem os eventos adversos relacionados aos objetivos estratégicos do MME. Para tal, ajustes no arranjo e na execução da política são desejáveis para direcionar a administração preventiva a nível ministerial.

4. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: Fragilidades na interação entre o MME e a EPE no que tange ao Planejamento Energético do setor de óleo e gás natural.

O planejamento energético exerce papel fundamental para o Planejamento Estratégico 2017-2021. Reciprocamente, o planejamento energético é retroalimentado por valores, objetivos e indicadores do Planejamento Estratégico.

O planejamento energético é beneficiado com a atuação dos servidores e dirigentes com base nos **valores**² de Excelência e Inovação, que guiam a “*busca permanente da qualidade, inovação e confiabilidade nos procedimentos e resultados, com racionalidade econômica*” e procuram formar um “*ambiente propício à criatividade e modernização de processos, técnicas e procedimentos*”, respectivamente.

O planejamento energético contribui para a realização dos **objetivos estratégicos**³ por seus produtos colaborarem para a “*Segurança Energética; Universalização dos Serviços de Energia Elétrica; Uso Racional de Energia; Racionalidade Econômica em Prol da Sociedade; Aproveitamento dos Recursos Energéticos de Forma Sustentável; Ambiente de Confiança, Inovação e Competitividade para o Setor de Energia; Ampliar a Participação na Gestão Territorial no Setor de Energia; e Ampliar e Divulgar o Conhecimento Energético*”.

Os insumos do planejamento energético suprem diversos **indicadores**⁴ estratégicos de perspectivas de resultados, sendo a temática beneficiada por indicador específico destinado a aprimorar o planejamento e monitoramento setorial.

O planejamento energético também representa um dos principais trabalhos institucional em direção ao objetivo estratégico de Fortalecer as Articulações Institucionais e a Supervisão Ministerial, que visa: “*Ampliar, fortalecer e consolidar a atuação do MME como principal ator*”.

² Crenças, posturas e ideias que regem o comportamento da organização.

³ Fins a serem perseguidos pela organização para o cumprimento de sua missão e o alcance de sua visão de futuro, sendo o elo entre as diretrizes e seu referencial estratégico.

⁴ Instrumento que possibilita aferir e traduzir aspectos relacionados a um evento resultante de uma transformação de uma realidade para possibilitar o monitoramento e avaliação de um fenômeno.

estratégico, articulador de diretrizes e da operacionalização de políticas, programas e projetos setoriais, relacionados a minas e energia”.

Considerando a relevância do Planejamento Energético para o MME, nossos exames foram direcionados para responder a seguinte questão de auditoria:

O Ministério aproveitou as experiências dos órgãos públicos atuantes no setor de energia, sobretudo a especialização da Empresa de Pesquisa Energética, para desenvolver um planejamento energético integrado?

A avaliação do controle interno examinará a integração entre o MME e órgãos públicos envolvidos com a matriz energética brasileira, notadamente a EPE, para a elaboração de planejamento energético alinhado com as necessidades brasileiras. Para tal, foi avaliada como amostragem de auditoria a elaboração do PDE e PNE, selecionada com base em sua relevância perante a missão do MME, por subsidiarem programas e políticas relacionadas ao planejamento energético.

A auditoria também verificará o adequado cumprimento das fronteiras das responsabilidades do MME e da EPE e propor oportunidades de melhorias, se identificada situação de sobreamento, sobreposição ou lacuna. Para isso, entendeu-se necessário conhecer algumas das atividades executadas por cada ator do processo.

O planejamento energético brasileiro está consubstanciado no PDE e PNE, que incorporam uma visão integrada e abrangente da oferta e demanda de energias. Tais planos são elaborados pela EPE e analisados criticamente pelo MME, por meio da Secretaria de Planejamento Energético-SPE, que lhes dá todas as diretrizes vinculadas aos princípios e objetivos da política energética nacional, expressos na Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997. Tais princípios incluem proteção aos interesses dos consumidores de energia elétrica quanto a oferta, preço, e qualidade de energia elétrica, utilização racional e adequada das diversas tecnologias de geração disponíveis, a preocupação com o meio ambiente, dentre outros.

Embora sejam indicativos, os planos emitem diretrizes para o mercado sobre o caminho a ser seguido pelo país em matéria energética, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, dentre outras. O MME, representado pela SPE, responde pelas diretrizes da política energética brasileira.

A Empresa de Pesquisa Energética é uma empresa pública, com o escritório central no Rio de Janeiro, e tem por finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, dentre outras.

O MME demanda a EPE para a elaboração dos referidos planos e, entre outros trabalhos, para:

a) Cálculo e revisões de garantia física de energia.

A garantia física determina a quantidade de energia que um equipamento de geração consegue suprir dado um critério de suprimento definido. Ela é uma métrica importante para a adequabilidade da oferta do sistema e é utilizada para dois fins fundamentais no Brasil: a garantia física define a quantidade máxima de energia que um equipamento pode comercializar e, no caso das hidrelétricas, define sua cota de participação no Mecanismo de Realocação de Energia.

b) Elaboração dos estudos para a licitação da expansão da transmissão de energia elétrica.

O processo se inicia com a elaboração dos chamados Relatórios "R1"- Estudos de Viabilidade Técnico-Econômica e Socioambiental, que são elaborados pela EPE. O objetivo do relatório R1 é apresentar a viabilidade técnico-econômica e socioambiental de uma alternativa de referência, demonstrando a sua competitividade frente a outras alternativas analisadas. Este relatório define as características técnicas preliminares das instalações, apresenta uma estimativa de seu custo e a seleção do melhor corredor de passagem para implementação das novas linhas de transmissão da alternativa de referência.

Resumidamente, essas demandas podem ser divididas em dois grandes grupos:

- a) Estudos de rotina decorrentes de previsão normativa; e
- b) Solicitações eventuais advindas da necessidade de obtenção de subsídios para fins de tomada de decisão em assunto específico, como atos normativos voltados à implementação de novas políticas públicas, a exemplo do aprimoramento do marco legal do setor elétrico, objeto da consulta pública – MME nº 33/2017⁵.

As competências do Ministério de Minas e Energia e da Empresa de Pesquisa Energética são:

Quadro 2: Atribuições do MME e da EPE

MME (SPE):	EPE:
-Desenvolver ações estruturantes de longo prazo para a implementação de políticas setoriais;	-Desenvolver estudos de impacto social, viabilidade técnico-econômica e sócio-ambiental para os empreendimentos de energia elétrica e de fontes renováveis; -Desenvolver estudos para avaliar e incrementar a utilização de energia proveniente de fontes renováveis; -Desenvolver estudos para incrementar a utilização de carvão mineral nacional.
-Assegurar a integração setorial no âmbito do Ministério;	-Elaborar e publicar o balanço energético nacional; -Elaborar estudos necessários para o desenvolvimento dos planos de expansão da geração e transmissão de energia elétrica de curto, médio e longo prazos; -Elaborar estudos relativos ao plano diretor para o desenvolvimento da indústria de gás natural no Brasil;
-Promover a gestão dos fluxos de energia e dos recursos integrados de energia; -Promover e apoiar a articulação do setor energético; -Promover estudos e tecnologias de energia;	-Promover estudos para dar suporte ao gerenciamento da relação reserva e produção de hidrocarbonetos no Brasil, visando à auto-suficiência sustentável; -Promover estudos de mercado visando definir cenários de demanda e oferta de petróleo, seus derivados e produtos petroquímicos; -Promover estudos e produzir informações para subsidiar planos e programas de desenvolvimento energético ambientalmente sustentável, inclusive de eficiência energética; -Promover planos de metas voltadas para a utilização racional e conservação de energia, podendo estabelecer parcerias de cooperação para este fim; -Promover estudos voltados a programas de apoio para a modernização e capacitação da indústria nacional, visando maximizar a participação desta no esforço de fornecimento dos bens e equipamentos necessários para a expansão do setor energético;

⁵ Objeto do Relatório de Auditoria nº 201701883, publicado no site da CGU.

	-Promover acordo operacional com o Operador Nacional do Sistema Elétrico–ONS, com a finalidade de receber elementos e subsídios necessários ao desenvolvimento das atividades relativas ao planejamento do setor elétrico;
-Apoiar e estimular a gestão da capacidade energética nacional;	-Dar suporte e participar das articulações relativas ao aproveitamento energético de rios compartilhados com países limítrofes; -Dar suporte e participar nas articulações visando à integração energética com outros países;
-Coordenar o sistema de informações energéticas; -Coordenar os estudos de planejamento energético setorial; -Coordenar ações e programas de desenvolvimento energético, em especial nas áreas de geração de energia renovável e de eficiência energética; -Coordenar, quando couber, o processo de outorgas de concessões, autorizações e permissões de uso de bem público para serviços de energia elétrica; -Coordenar os procedimentos de autorização ou de reconhecimento de projetos prioritários de energia elétrica, conforme legislação pertinente; -Coordenar os procedimentos de enquadramento de projetos de energia elétrica em regimes especiais de incentivos fiscais; -Coordenar o desenvolvimento de estudos e modelos de integração elétrica com outros países; -Coordenar as ações e os planos estratégicos de expansão e integração energética e articular-se com os diferentes agentes setoriais e de governança do setor energético;	-Identificar e quantificar os potenciais de recursos energéticos;
-Apontar as potencialidades do setor energético para políticas de concessões e acompanhar a implementação dos procedimentos de concessão pelas secretarias finalísticas e os contratos decorrentes;	VI - Obter a licença prévia ambiental e a declaração de disponibilidade hídrica necessárias às licitações envolvendo empreendimentos de geração hidrelétrica e de transmissão de energia elétrica selecionados;
-Orientar e estimular os negócios sustentáveis de energia; -Orientar e propor as diretrizes para expansão do setor elétrico;	-Realizar estudos e projeções da matriz energética brasileira; -Realizar estudos para a determinação dos aproveitamentos ótimos dos potenciais hidráulicos;
-Prestar assistência técnica ao CNPE;	-Efetuar o acompanhamento da execução de projetos e estudos de viabilidade realizados por agentes interessados e devidamente autorizados;
-Articular-se com os órgãos e as entidades integrantes do sistema energético, incluídos agentes colegiados, colaboradores e parceiros;	-Manter intercâmbio de dados e informações com a Agência Nacional de Energia Elétrica–ANEEL, Agência Nacional de Águas–ANA, Agência Nacional do Petróleo–ANP e com a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica–CCEE, observada a regulamentação específica quanto à guarda e ao sigilo de tais dados;
-Definir critérios e diretrizes para a prestação de serviços da EPE na área de estudos e pesquisas energéticas ao Ministério e ao setor;	-Submeter ao Ministério de Minas e Energia a relação de empreendimentos de geração e correspondentes estimativas de custos, que integrarão, a título de referência, os leilões de energia de que trata o art. 12 do Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004, bem como, quando for o caso, a destinação da energia elétrica dos empreendimentos hidrelétricos habilitados a tomar parte nesses leilões;

<p>-Subsidiar ações de gestão ambiental para orientar os procedimentos licitatórios do setor energético e acompanhar as ações decorrentes;</p> <p>-Subsidiar a ANEEL com critérios e diretrizes para leilões de concessão do serviço público de transmissão e autorizações de reforços e melhorias em instalações de transmissão.</p> <p>-Subsidiar a elaboração das políticas de energia e promover a sua integração nos âmbitos interno e externo ao Ministério;</p>	<p>-Participar do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico–CMSE, conforme regulamentação específica;</p>
	<p>-Calcular a garantia física dos empreendimentos de geração;</p>

Fonte: CGU, com base nos regimentos internos do MME e da EPE.

Podemos notar pelas atribuições relacionadas que o MME atua em nível decisório em relação aos estudos desenvolvidos pela EPE, ou seja, o nível de governança corporativa, enquanto que a EPE atua em nível operacional.

Tendo em vista que o escritório central da EPE e o Ministério estão instalados em estados diferentes - MME no Distrito Federal e EPE no Rio de Janeiro -, o relacionamento entre eles ocorre por meio de ofícios, reuniões mensais ou esporádicas, registradas em atas lavradas para registro das demandas acordadas e contatos eventuais via telefone, e-mail e videoconferências.

Em exame ao Processo nº 48360.000334/2018-58, que trata do Planejamento para Construção de Empreendimentos de Geração de Energia Elétrica, verificou-se que o MME exerce junto à EPE uma estável supervisão ministerial relacionada ao tema, por meio de videoconferências registradas em atas. A auditoria considera que a videoconferência proporciona uma forma eficiente para que o MME possa demandar à EPE e exercer a supervisão dos trabalhos.

Acionado para informar sobre os desafios, lacunas e oportunidades de melhoria, o MME respondeu que a diminuição de servidores em exercício na SPE tem dificultado a gestão dos processos, especialmente em função dos serviços intelectuais inerentes ao planejamento.

As informações geradas pela EPE constituem-se de subsídios de alta relevância para o estabelecimento do planejamento energético brasileiro, notadamente na área de energia elétrica, na qual a Empresa atua nas questões que envolvam a geração, a transmissão e a distribuição. O mercado de energia elétrica tem suas especificidades que exigem um acompanhamento constante de curto prazo, em função da hidrologia, participação das fontes intermitentes na matriz energética - a mercê das condições climáticas -, e a capacidade das linhas de transmissão.

Ainda com relação aos subsídios gerados pela EPE, verificou-se pelas informações enviadas pelo gestor em resposta às Solicitações de Auditoria e pelo exame dos Processos nº 48360.000007/2017-15 e 48360.000334/2018-58, que tratam do PDE e do Planejamento para Construção de Empreendimentos de Geração de Energia Elétrica, respectivamente, que existe estável integração de informações relacionadas ao setor de energia elétrica.

Sobre o planejamento nos setores de petróleo e gás natural, a SPG informou que interage com a EPE para estudos de rotina e coleta de subsídios para tomada de decisão, citando a coordenação do Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás–ZNMT e do Programa Gás para Crescer, que resultou no Decreto nº 9.616, de 17 de dezembro de 2018. Contudo, apesar da importância dessas ações, a SPG não evidenciou sua regular supervisão ministerial com a EPE em assuntos relativos aos setores de petróleo e gás natural, nos moldes da integração existente pela SPE no setor de energia elétrica.

Em consulta realizada às “Referências Bibliográficas” do PDE 2027, nota-se um envolvimento menor dos órgãos nos assuntos relativos ao petróleo, gás natural e biocombustíveis, ao verificar-se a proporção de fontes de consulta utilizadas pela EPE, na elaboração do PDE. Nas áreas de petróleo e gás, nota-se uma grande presença de trabalhos elaborados pela ANP e Petrobrás.

É certo que a ANP e a Petrobrás sejam órgãos de governo. Porém, conforme a Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, compete a ANP “[...] promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis[...]”, finalidade essa semelhante à razão de existir das demais agências reguladoras. Por sua vez, a Petrobrás, como sociedade anônima de capital aberto, estatal de economia mista, regida pela Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, exerce atividades que visam a geração de lucro para os seus acionistas, não compatíveis com o planejamento energético brasileiro. Ambos as organizações possuem limites para colaborar com o planejamento do setor de petróleo e gás natural, por exercerem atividades que dependem de informação relativas ao planejamento do setor, de forma a mitigar o risco de conflito de interesse em suas atuações.

Em razão de o MME e a EPE não serem as fontes predominantes ao planejamento energético de petróleo, gás natural e biocombustíveis, conforme os fatos anteriores, as organizações não estão exercendo seus papéis de protagonismo no planejamento desses setores.

De acordo com a ata da 3ª Reunião Extraordinária do CNPE, realizada em 11 de setembro de 2018, a ANP informa que a Petrobrás não exerce mais, necessariamente, o papel de agente operador do Estado no setor de petróleo e gás natural.

Ainda, em consulta ao Processo nº 48360.000788/2017-48, que trata de “Pesquisa – Nível de Articulação em 2018” realizada pela SPE junto a ONS, ANEEL, EPE e CCEE, no campo 7 destinado a registrar “Quais sugestões/recomendações você faria para melhorar o relacionamento da SPE com a sua Instituição?”, encontra-se a seguinte sugestão, dada pela EPE:

Necessidade de uma interação nas seguintes áreas: Planejamento da Geração, Planejamento do Petróleo, Gás e Biocombustíveis, e Interações entre as Secretarias do MME.

O conjunto dos fatos apresentados levam a questionar até que ponto as diretrizes políticas para o setor de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível, cujo o mercado interno movimentava cifras na ordem de R\$ bilhões, são emitidas por quem detém a competência primária para estabelecê-las, qual seja, o MME, com o apoio técnico da EPE.

Contudo, registra-se que não faltam no PDE e PNE capítulos específicos tratando de petróleo, gás natural e biocombustíveis, que abordam suas reservas, aspectos técnicos, projeções da demanda e as principais hipóteses que caracterizam a expansão da oferta, sem deixar de lado a preocupação com os aspectos socioambientais.

A auditoria conclui que o planejamento energético representa extrema importância para o desenvolvimento econômico e social brasileiro. Tal tarefa compete ao MME, que demanda serviços prestados para a EPE para a execução das tarefas relacionadas aos energéticos, notadamente na elaboração do PDE e PNE.

O atual modelo de execução desse planejamento exige uma integração constante de informações entre o MME e a EPE, que ocorre, em sua maioria, por meios formais, em virtude de serem pessoas jurídicas diferentes, com vínculo apenas por meio da supervisão ministerial.

Não obstante a inexistência de vínculos entre o Ministério e a Empresa, exceto o ministerial, em todos os meios utilizados na interação entre eles avaliados nesta auditoria, verificou-se uma dependência do MME, perante a EPE, na execução de estudos e pesquisas para que o Ministério possa dar cumprimento às suas diversas competências relacionadas ao planejamento energético do país.

Em função das informações examinadas nesta auditoria, situadas a assuntos relacionados à energia elétrica, o MME e a EPE estão cumprindo adequadamente os seus papéis, na interação para o desenvolvimento do processo do planejamento energético brasileiro, não sendo identificado sobreposição, sobreposição ou lacunas.

Porém, na área de petróleo e gás natural, surgiram dúvidas quando ao real domínio das diretrizes por parte do MME, tendo em vista as fontes de informações utilizadas pela EPE na elaboração de seus trabalhos, e em virtude da não identificação de evidências que pudessem comprovar a integração existente entre o MME e a EPE.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Despacho DEPG/SPG s/n, de 25 de julho de 2019, o MME informou que lhe compete explicitar as políticas e diretrizes a serem implementadas no planejamento e nas licitações para atrair investimentos e aumentar as reservas e a produção nacional de petróleo e gás natural e que compete a EPE prover o planejamento energético, identificar e quantificar os potenciais de recursos energéticos e promover estudos para auxiliar o gerenciamento da relação reserva e produção de hidrocarbonetos no Brasil. Assim, caberia a EPE suprir estudos, incluindo o ordenamento setorial do Zoneamento Nacional dos Recursos de Petróleo e Gás Natural, em especial em áreas sem contratos com a União, para subsidiar o MME e a ANP para o desenvolvimento do setor petrolífero nacional. Neste contexto, apesar de a auditoria constatar que o PDE não faz maiores *“Referências Bibliográficas”* de assuntos de petróleo e gás natural, cujas fontes seriam a EPE e o MME, as diretrizes das políticas dos setores de Petróleo e Gás Natural estariam em quem realmente tem a competência primária, ou seja, o MME com o apoio técnico da EPE.

Não obstante o posicionamento adicional do MME de informar sua competência primária em emitir as diretrizes das políticas de petróleo e gás natural, com o apoio técnico da EPE, o posicionamento não foi complementado por fatos ou documentos que evidencie a atuação efetiva do Ministério em exercer sua supervisão ministerial e seu papel de destaque no planejamento dos setores de P&G.

Considerando os desafios institucionais do MME de compor quadro de pessoal quali-quantitativo adequado, atrair e reter talentos, conforme registrado no item 7 deste Relatório de Auditoria, há constante necessidade de formação de seus colaboradores, devido à liderança no planejamento energético demandar ações de natureza intelectual.

Para fortalecer sua expertise na área de petróleo e gás natural, é oportuno aproximar a supervisão ministerial com a EPE, em forma análoga a ocorrida no setor de energia elétrica, aumentar as ofertas de capacitações (certificação, especialização, mestrado e doutorado) aos servidores, incentivar participações regulares em eventos promovidos no setor, inclusive realizados em âmbito internacional, manter parcerias controladas com institutos e especialistas no setor, promover intercâmbios entre órgãos, entre outras ações, de forma a potencializar a expertise ministerial em assuntos de óleo e gás, notadamente no planejamento desses setores.

5. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: Alocação orçamentária baseada em execução histórica, com pouca influência do Planejamento Estratégico para fundamentar o processo decisório.

No Planejamento Estratégico 2017-2021, o MME prevê um papel fundamental para a gestão dos recursos financeiros e orçamentários para o desenvolvimento de sua missão institucional, atribuindo valores, objetivos, indicadores estratégicos, projeto e desafios específicos para a temática.

Segundo os **valores**, os servidores e dirigentes atuam no caminho de excelência e inovação para a *“busca permanente da qualidade, inovação e confiabilidade nos procedimentos e resultados, com racionalidade econômica”* e procuram formar um *“ambiente propício à criatividade e modernização de processos, técnicas e procedimentos”*, respectivamente.

Conforme o **objetivo estratégico** de “Garantir recursos orçamentários e financeiros, o Ministério busca “Assegurar a obtenção e disponibilização de recursos financeiros e orçamento adequados à atuação do MME, a fim de que possa realizar com eficiência e racionalidade seus processos e alcançar efetividade em relação à sua missão institucional”

De acordo com os **indicadores** Taxa de Execução orçamentária, Taxa de execução financeira e Índice de orçamento aprovado na LOA, o MME almeja a melhoria do planejamento e da execução orçamentária.

Consoante a proposta de **Projeto**⁶ 2017-2018 Gestão Orçamentária: Aprimoramento da Elaboração e Monitoramento da LOA, apresentada na época da elaboração do Planejamento Estratégico, há oportunidade de melhoria ao Ministério de *“otimizar a execução orçamentária e financeira do MME, pela maximização dos resultados com a aplicação efetiva dos recursos em prol da sociedade”*.

De acordo com a consultoria contratada subsidiar a elaboração do Planejamento Estratégico, a necessidade de aporte de recursos para custear projetos estratégicos representa um fator de dificuldade para o desenvolvimento dos compromissos, e, dependendo do grau de dependência de recursos orçamentários-financeiros, a intensidade da gestão dos projetos é impactada.

Na elaboração do Planejamento Estratégico, o MME realizou pesquisa com os colaboradores e identificou os seguintes desafios internos para a gestão orçamentária: *“Planejamento orçamentário com criticidade direta e risco de desempenho inadequado, devido as faltas de estratégia, método de participação, priorização e problemas no processo de gestão; Execução orçamentária e financeira com criticidade direta e risco de desempenho inadequado, devido à falta de gestão da execução orçamentária e do PPA. Falta de alinhamento do Planejamento orçamentário - PPA à execução orçamentária; Necessidade de uso dos orçamentos das partes relacionadas, de forma a compartilhar o orçamento com os demais envolvidos nas ações; Restrição orçamentária com tendência a piorar, com consequências de redução de despesas de custeio e de investimento público, com alto impacto”*.

⁶ Esforço temporário, empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo, não sendo atividade permanente. Possui ciclo finito, com início e término definido. Porém, a temporalidade se aplica ao instrumento, mas não ao produto, pelo resultado poder ser contínuo.

Em sintonia com a pesquisa acima, os pontos fortes, pontos fracos, ameaças e oportunidades sobre gestão orçamentária e que foram incorporados na matriz **SWOT/FOFA**⁷ do MME refletem situações semelhantes:

- **Força-Oportunidade:** *Garantir a autonomia da gestão administrativa e financeira das agências reguladoras; Fomentar a inserção de novas tecnologias nos setores energéticos e mineral; Garantir a sustentabilidade financeira das empresas estatais;*
- **Fraqueza-Oportunidade:** *Sistematizar um modelo de gestão orçamentária; Alinhar o Planejamento Estratégico do MME ao novo ciclo do PPA;*
- **Fraqueza-Ameaça:** *Melhorar o planejamento e a execução orçamentária.*

Considerando que o Planejamento Estratégico 2017-2021 do MME reconhece a relevância da gestão financeira-orçamentária para o cumprimento de sua finalidade institucional, nossos exames foram direcionados para responder a seguinte questão de auditoria:

O Planejamento Estratégico exerce influência na otimização dos recursos orçamentários, colaborando para um tratamento orçamentário equânime entre os órgãos vinculados ao MME?

A avaliação do controle interno não opinará sobre a coordenação ministerial do processo de elaboração do orçamento de investimento de suas entidades da Administração Indireta, para focar a análise para a etapa de alocação das despesas. Além disso, a auditoria não opinará sobre a eficiência alocativa das despesas obrigatórias do orçamento fiscal, em razão dessas despesas serem vinculantes ao MME, sem margem de flexibilização para o Ministério.

Assim, os exames serão restritos a alocação das despesas discricionárias do orçamento fiscal, em razão das distribuições dessas despesas serem maleáveis e estarem sob maior governabilidade do MME.

Para avaliar a alocação de despesas do orçamento fiscal, o achado será estruturado em dois marcos: *Elaboração da Lei Orçamentária Anual-LOA e Execução Orçamentária.*

a) Alocação de despesas na elaboração orçamentária

No Memorando nº 26/2018/CGOF/SPOA/SE, de 24 de julho de 2018, o gestor propôs que o critério para a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual–PLOA de 2019 seja a distribuição proporcional a utilizada na elaboração da PLOA/2018. Em sequência, a proposta da CGOF da elaboração da PLOA/2019 foi aprovada pelo Secretário-Adjunto da Secretaria Executiva, por meio do Despacho s/n de 26 de julho de 2018.

A elaboração orçamentária está vinculada a parâmetros do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias–PLDO, que orienta a alocação em determinadas despesas, em função de metas e prioridades governamentais, assim como veda a destinação de recursos para despesas específicas.

Além disso, estudos e projeções fiscais da SOF baseiam a divulgação de pré-limites para a proposta setorial no “*Referencial Monetário*”, que também direciona a alocação de

⁷ A análise *Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats* ou Forças, Fraquezas é um retrato do cenário da instituição para auxiliar a definição de uma estratégia de atuação.

determinadas despesas, em função da relevância de ações específicas⁸ e de obrigações de decisões judiciais⁹.

Essas condições reduzem as escolhas das disponibilidades orçamentárias discricionárias.

Em razão da imposição dos pré-limites, as unidades orçamentárias iniciam a adequação de suas programações orçamentárias aos referenciais monetários.

Assim, após as discussões iniciais relativas às necessidades orçamentárias de cada órgão, o MME submete ao Ministério da Economia as propostas orçamentárias de cada unidade orçamentária, visando a elaboração do PLOA.

A seguir, a tabela 1 apresenta o resultado das negociações do exercício de 2018 para a alocação de despesas do orçamento de 2019 antes do envio da PLOA ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento, Planejamento e Gestão–MPDG (atual Ministério da Economia), iniciada com a necessidade plena das unidades orçamentárias, continuada com a limitação fiscal do referencial monetário e terminado com a proposta de expansão orçamentária, pelo referencial monetário ser insuficiente para as obrigações do MME.

Tabela 1: Alocação orçamentária inicial do MME

Unidade Administrativa	Necessidade (MME)			Referencial Monetário (SOF)			Proposta com Expansão (MME)		
	Discricionária			Discricionária			Discricionária		
	(R\$)	UA %	Total %	(R\$)	UA %	Total %	(R\$)	UA %	Total %
META	32.404.100	10,57	3,13	19.626.382	11,16	2,55	14.500.000	5,04	1,42
SPOA	73.380.000	23,94	7,08	38.035.526	21,63	4,95	73.380.000	25,50	7,20
ASCOM	12.000.000	3,92	1,16	1.801.992	1,02	0,23	12.000.000	4,17	1,18
SPE	1.508.021	0,49	0,15	515.193	0,29	0,07	600.000	0,21	0,06
SEE	1.700.000	0,55	0,16	1.558.159	0,89	0,20	1.700.000	0,59	0,17
SPG	520.000	0,17	0,05	349.551	0,20	0,05	520.000	0,18	0,05
PPSA	183.950.000	60,02	17,75	113.000.000	64,25	14,69	183.983.000	63,94	18,05
SGM	1.023.834	0,33	0,10	984.751	0,56	0,13	1.067.000	0,37	0,10
Administração Direta	306.485.955	100	29,57	175.871.553	100	22,87	287.750.000	100	28,24
CPRM	160.522.392	21,99	15,49	86.311.666	14,38	11,09	153.930.112	21,05	15,11
ANP	203.000.000	27,81	19,59	244.035.506	41,14	31,73	212.323.698	29,03	20,84
ANEEL	190.399.993	26,08	18,37	164.970.793	27,81	21,45	190.399.993	26,04	18,68
EPE	37.200.637	5,10	3,59	35.741.769	6,03	4,65	35.741.769	4,89	3,51
ANM	138.876.265	19,02	13,40	63.068.713	10,63	8,20	138.876.265	18,99	13,63
Administração Indireta	729.999.287	100	70,43	593.128.447	100	77,13	731.271.837	100	71,76
TOTAL	1.036.485.242	-	100	769.000.000	-	100	1.019.021.837	-	100

Fonte: CGU, a partir da resposta do MME da Solicitação de Auditoria nº 201900308/03.

Os números apresentam que as Unidades da Administração Direta representam a menor parte do orçamento discricionário, enquanto as Unidades da Administração Indireta representam a grande maioria desse orçamento.

No âmbito da Administração Direta, o valor orçamentário da PPSA tem um peso muito grande, que dificulta a disponibilidade de recursos para investimentos. As despesas para o Projeto META

⁸ Acórdão do TCU nº 2.900/2015-Plenário recomenda recursos para estruturação da PPSA.

⁹ Ação Civil Pública nº 93.8000533-4 e Processo de Execução nº 2008.72.04.003517-1, ambos da Justiça Federal de Santa Catarina, determinam recursos para recuperação da Bacia Carbonífera de Santa Catarina.

e para a SPOA também consomem importante parte do orçamento da Administração Direta, por concentrarem compromissos relevantes e custearem os gastos necessários para o funcionamento da máquina administrativa. As despesas das Secretarias Finalísticas, em sua maioria, são destinadas a realizar deslocamentos para honrar compromissos institucionais alinhados a agenda ministerial. As despesas da ASCOM são reservadas para publicidade institucional.

No cenário sem restrição fiscal (necessidade e proposta com expansão), a representatividade do orçamento da Administração Direta seria de cerca de um terço do orçamento. Contudo, no cenário com restrição fiscal (referencial monetário), a representatividade da Administração Direta reduziria para menos de quarto, em razão de remanejamento orçamentário para a ANP e a ANEEL.

Ressalte-se que até o exercício de 2018, o orçamento fiscal das agências reguladoras vinculadas as políticas setoriais de minas e energia estava atrelado ao orçamento do MME. Tal situação somente foi alterada com a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, a partir da qual as agências deverão submeter, anualmente, a sua proposta de orçamento diretamente ao Ministério da Economia, por serem transformadas em Unidades Setoriais do Sistema Orçamentário.

A referida lei atua para o tratamento de um dos desafios do MME, no sentido de transformar força em oportunidade, de *“garantir a autonomia da gestão administrativa e financeira das agências reguladoras”*.

A seguir, a tabela nº 2 registra os valores orçamentários autorizados pela SOF, na forma de projeto de lei, como também os valores oficializados pela LOA.

Tabela 2: Alocação orçamentária da LOA

Unidade Administrativa	PLOA 2019			LOA 2019			LOA 2018		
	Discricionária			Discricionária			Discricionária		
	(R\$)	UA %	Total %	(R\$)	UA %	Total %	(R\$)	UA %	Total %
META	14.500.000	8,11	1,86	14.500.000	8,43	1,85	20.405.326	11,48	2,65
SPOA	45.651.553	25,52	5,85	45.651.553	26,54	5,83	39.545.104	22,24	5,13
ASCOM	1.800.000	1,01	0,23	1.800.000	1,05	0,23	1.873.511	1,05	0,24
SPE	600.000	0,34	0,08	600.000	0,35	0,08	535.640	0,30	0,07
SEE	1.700.000	0,95	0,22	1.700.000	0,99	0,22	1.620.000	0,91	0,21
SPG	520.000	0,29	0,07	520.000	0,30	0,07	3.482.490	1,96	0,45
PPSA	113.033.000	63,19	14,47	106.192.849	61,73	13,55	111.903.220	62,95	14,52
SGM	1.067.000	0,60	0,14	1.067.000	0,62	0,14	1.023.834	0,58	0,13
Administração Direta	178.871.553	100	23,17	172.031.402	100	21,96	177.774.773	100	23,06
CPRM	120.189.234	19,96	15,39	120.189.234	19,65	15,34	113.847.858	19,19	14,77
ANP	209.657.938	34,82	26,84	209.657.938	34,29	26,76	206.999.314	34,90	26,85
ANEEL	164.970.793	27,40	21,12	175.970.793	28,78	22,46	164.970.793	27,81	21,40
EPE	44.241.769	7,35	5,66	42.611.124	6,97	5,44	44.241.769	7,46	5,74
ANM	63.068.713	10,47	8,08	63.068.713	10,31	8,05	63.068.713	10,63	8,18
Administração Indireta	602.128.447	100	77,10	611.497.802	100	78,04	593.128.447	100	76,94
TOTAL	781.000.000	-	100	783.529.204	-	100	770.903.220	-	100

Fonte: CGU, a partir da resposta do MME da Solicitação de Auditoria nº 201900308/03 e de dados do SIOP.

Os números apresentam que, em geral, não se verificam variações percentuais significativas entre os valores requeridos e os efetivamente aprovados, para cada órgão ou Secretaria. No entanto, em que pese na época da elaboração da PLOA 2019 a ANM estar em momento de

instalação e necessitar de recursos extraordinariamente, o projeto e a lei orçamentária de 2019 liderada pela SOF não sofreu alterações.

Apesar de o projeto e de a lei orçamentária de 2019 não ter considerado a situação particular da ANM em 2018, ainda seria possível que o MME no início da execução orçamentária de 2019 remanejasse seu orçamento para suprir as necessidades extraordinárias da ANM de instalação de sua estrutura. Porém, conforme mencionado anteriormente, com a publicação da Lei nº 13.848/2019, o Ministério não possui mais a prerrogativa de decidir sobre a alocação orçamentária das agências reguladoras.

Comparando os valores das colunas PLOA 2018 com a PLOA 2019, verifica-se que a alocação da PLOA 2019 se baseou na proporção da distribuição da PLOA 2018, confirmando o critério de alocação da elaboração orçamentária informado no Memorando nº 26/2018/CGOF/SPOA/SE.

b) Alocação de despesas na execução orçamentária

A gestão orçamentaria é dinâmica, suscetível a ajustes decorrentes dos marcos bimestrais dos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira-DPOFs, cujas alterações não são previsíveis. Por isso, o MME se reúne mensalmente com as entidades vinculadas, Unidades Orçamentárias atreladas ao órgão superior das políticas setoriais de minas e energia, para decidir a alocação orçamentaria e acompanhar a execução das ações governamentais.

Nessas reuniões todos os envolvidos apresentam as dificuldades para a execução de seus projetos, em vista dos decretos de contingenciamento, que limitam temporariamente a execução orçamentaria e financeira. Por esse motivo, solicitam articulação do MME junto ao órgão central do sistema orçamentário (SOF) para equalizar seus recursos orçamentários/financeiros, em razão dos prejuízos que tal contingenciamento possa trazer aos beneficiários das políticas gerenciadas por cada órgão.

Nesses encontros também é discutida a programação orçamentária para o exercício seguinte, visando facilitar a elaboração do PL orçamentário e ajustar a distribuição dos recursos entre as unidades orçamentarias (administração direta, agências reguladoras e empresas estatais dependentes) vinculadas as políticas setoriais de minas e energia.

Ainda, nessas reuniões, existem acordos para a liberação do orçamento de um órgão para o outro, consensualmente, conforme a maior necessidade de determinado órgão (necessidade extraordinária), demonstrando a existência de solidariedade entre eles.

O conjunto dessas atividades evidencia uma boa prática de gestão e estável supervisão ministerial do MME, em relação a gestão orçamentária perante os órgãos vinculados, em consonância com os artigos 25 e 26 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e com o artigo 8 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

A seguir, as tabelas 3 e 4 registram os valores alocados durante a execução orçamentária, que são remanejados em função dos DOPF que afetam a programação da dotação inicial.

Tabela 3: Alocação na execução orçamentária até o 2º Bimestre de 2018

Unidade Administrativa	LOA			Decreto nº 9.276/2018			Decreto nº 9.323/2018			Decreto nº 9.390/2018		
	Dotação Inicial			Anual			1º Bimestre			2º Bimestre		
	Discric. (R\$)	UA %	Total %	Discric. (R\$)	UA %	Total %	Discric. (R\$)	UA %	Total %	Discric. (R\$)	UA %	Total %
META	20.405.326	11,87	2,50	7.664.914	8,83	1,14	15.000.000	9,76	2,05	15.000.000	9,76	2,05
SPOA	39.545.104	23,00	4,85	21.557.085	24,84	3,19	35.559.800	23,14	4,86	35.559.800	23,14	4,86

ASCOM	1.873.511	1,09	0,23	3.591.934	4,14	0,53	8.100.000	5,27	1,11	8.100.000	5,27	1,11
SPE	935.270	0,54	0,11	275.731	0,32	0,04	500.000	0,33	0,07	500.000	0,33	0,07
SEE	2.420.000	1,41	0,30	662.349	0,76	0,10	491.972	0,32	0,07	491.972	0,32	0,07
SPG	105.743.439	61,50	12,97	52.704.232	60,73	7,81	93.500.000	60,85	12,77	93.500.000	60,85	12,79
SGM	1.023.834	0,60	0,13	334.107	0,38	0,05	500.000	0,33	0,07	500.000	0,33	0,07
Administração Direta	171.946.484	100	21,08	86.790.352	100	12,86	153.651.772	100	20,99	153.651.772	100	21,01
CPRM	112.730.540	17,51	13,82	96.753.082	16,45	14,33	105.598.919	18,26	14,43	104.129.883	18,03	14,24
ANP	248.322.476	38,58	30,45	232.432.687	39,51	34,43	222.932.687	38,55	30,46	223.633.017	38,71	30,58
ANEEL	180.830.459	28,10	22,17	168.000.000	28,56	24,89	160.000.000	27,66	21,86	159.100.000	27,54	21,76
EPE	38.263.962	5,95	4,69	31.771.308	5,40	4,71	33.771.308	5,83	4,61	33.843.272	5,86	4,63
ANM	63.482.622	9,86	7,78	59.348.584	10,10	8,79	56.048.584	9,69	7,66	56.948.584	9,86	7,79
Administração Indireta	643.630.059	100	78,92	588.305.662	100	87,14	578.351.498	100	79,01	577.654.756	100	78,99
TOTAL	815.576.543	-	100	675.096.014	-	100	732.003.270	-	100	731.306.528	-	100

Fonte: CGU, a partir da resposta do MME da Solicitação de Auditoria nº 201900308/07.

Tabela 4: Alocação na execução orçamentária do 3º Bimestre até o fim de 2018

Unidade Administrativa	Decreto nº 9.452/2018			Decreto nº 9.515/2018			Decreto nº 9.590/2018			Portaria MPDG 416/2018		
	3º Bimestre			4º Bimestre			5º Bimestre			-		
	Discric. (R\$)	UA %	Total %	Discric. (R\$)	UA %	Total %	Discric. (R\$)	UA %	Total %	Discric. (R\$)	UA %	Total %
META	15.000.000	9,76	2,09	15.329.828	8,83	1,93	15.329.828	8,83	1,93	15.329.828	8,83	1,93
SPOA	35.559.800	23,14	4,96	43.114.168	24,84	5,43	43.114.168	24,84	5,43	43.114.168	24,84	5,43
ASCOM	8.100.000	5,27	1,13	7.183.867	4,14	0,90	7.183.867	4,14	0,90	7.183.867	4,14	0,90
SPE	500.000	0,33	0,07	551.462	0,32	0,07	551.462	0,32	0,07	551.462	0,32	0,07
SEE	491.972	0,32	0,07	1.324.698	0,76	0,17	1.324.698	0,76	0,17	1.324.698	0,76	0,17
SPG	93.500.000	60,85	13,05	105.408.463	60,73	13,28	105.408.463	60,73	13,28	105.408.463	60,73	13,28
SGM	500.000	0,33	0,07	668.214	0,38	0,08	668.214	0,38	0,08	668.214	0,38	0,08
Administração Direta	153.651.772	100	21,44	173.580.700	100	21,86	173.580.700	100	21,86	173.580.700	100	21,86
CPRM	107.899.279	19,16	15,05	121.864.641	19,64	15,35	121.864.641	19,64	15,35	106.996.452	19,52	14,83
ANP	213.245.708	37,87	29,75	232.455.232	37,47	29,28	232.455.232	37,47	29,28	204.064.680	37,23	28,28
ANEEL	144.306.627	25,63	20,13	159.709.194	25,75	20,12	159.709.194	25,75	20,12	142.544.444	26,00	19,75
EPE	34.843.272	6,19	4,86	37.779.180	6,09	4,76	37.779.180	6,09	4,76	33.317.649	6,08	4,62
ANM	62.759.364	11,14	8,76	68.533.952	11,05	8,63	68.533.952	11,05	8,63	61.168.264	11,16	8,48
Administração Indireta	563.054.250	100	78,56	620.342.198	100	78,14	620.342.198	100	78,14	548.091.489	100	75,95
TOTAL	716.706.022	-	100	793.922.898	-	100	793.922.898	-	100	721.672.189	-	100

Fonte: CGU, a partir da resposta do MME da Solicitação de Auditoria nº 201900308/07.

Acionado para informar os critérios adotados nas distribuições dos limites de contingenciamento determinados pelos DPOFs, o MME respondeu que “a metodologia para distribuição é baseada na proporcionalidade existente na LOA, com ajustes pontuais, conforme as necessidades reais de empenhos e pagamentos das Unidades Gestoras.

Conforme a tabela 3, as despesas com Administração Direta mantiveram uma alocação orçamentária similar, a exceção do período do Decreto nº 9.276, de 2 de fevereiro de 2018, em que a representatividade das despesas reduziu para 13%, em comparação com a média de 21% nos outros períodos.

Conforme a tabela 4, a média das despesas da Administração Direta do MME também foi de aproximadamente 20%.

Assim, comprova-se que a alocação orçamentária do MME, tanto nos marcos de elaboração quanto na execução, fundamenta-se, basicamente, em referência histórica do ano anterior.

Porém, o critério de alocação orçamentária não deve ser limitado apenas a proporcionalidade da execução do exercício anterior, pois a alocação orçamentária também deve priorizar as principais necessidades do órgão e ser alinhado aos resultados alcançados para otimizar a qualidade do gasto público. Contudo, em razão de compromissos preexistentes e do retorno dos investimentos (resultados) na cadeia produtiva de minas e energia demandarem anos, a auditoria reconhece que a alocação orçamentária para viabilizar as referidas situações atualmente possui pouca margem de representatividade, devido ao MME não poder interromper abruptamente determinadas ações orçamentárias para não prejudicar a população atendida.

Dessa forma, é desejável ao MME que resgate a proposta de Projeto Estratégico de Gestão Orçamentária. A proposta do Projeto da época da elaboração do Planejamento Estratégico, apesar de não ter sido aprovado pela alta administração, visa contribuir para a execução do Objetivo Estratégico de Maximizar os Resultados com a Aplicação Efetiva dos Recursos, que possui o propósito de *“Elevar a eficiência da gestão e alocação dos recursos financeiros, buscando alinhamento entre a alocação orçamentária e a estratégia, com foco em iniciativas e projetos estratégicos da instituição”*.

Em sintonia com esse Projeto, o MME pode instituir um colegiado orçamentário, em analogia ao modelo estabelecido no Decreto nº 9.169, de 16 de outubro de 2017, atualizado/revogado pelo Decreto nº 9.884, de 27 de junho de 2019.

Os benefícios do colegiado para a governança do Ministério se alinham a resultados esperados do Planejamento Estratégico, como: *“Sistematização do processo decisório; Maior capacidade de planejamento e alcance de resultados; Decisões baseadas na corporação, como um todo; Melhor capacidade de Planejamento e Alocação de Recursos; Priorização mais realista do trabalho (foco estratégico)”*.

A criação de um colegiado orçamentário fortalece a governança do MME, possibilitando projeções mais realistas, com base em parâmetros econômicos confiáveis, conforme os princípios da gestão fiscal planejada e transparente. Além disso, contribui para uma maior coordenação com as entidades vinculadas, a fim de direcionar esforços e aumentar a efetividade dos investimentos.

Neste contexto, o assessoramento de um colegiado de alto nível para o processo decisório de alocação orçamentária colaborará para os Objetivos Estratégicos de *“Fortalecer as articulações institucionais e a Supervisão Ministerial”, “Aprimorar a Governança” e “Garantir o alinhamento interno na atuação do MME”*.

Para oficializar o colegiado orçamentário, o MME pode se valer das experiências de negociações com os dirigentes das Unidades Gestoras da Administração Direta e as Unidades Orçamentárias da Administração Indireta, citadas anteriormente no achado de auditoria.

Pelos exames de auditoria realizados, conclui-se que o Planejamento Estratégico ainda não exerce influência efetiva na otimização dos recursos orçamentários discricionários, pela alocação orçamentária, basicamente, se basear na execução do ano anterior.

É importante a aderência do gestor às diretrizes estabelecidas em seu Mapa Estratégico, e ao desenvolvimento dos Projetos Estratégicos, para que seja possível avaliar as conquistas obtidas, ou a necessidade de redesenho dos projetos, em função dos progressos alcançados, ou não.

Por fim, o subsídio de um colegiado orçamentário poderá fortalecer o processo de formulação da proposta orçamentária e de negociação com os proponentes, de forma a mediar a conciliação de necessidades prioritárias e essenciais, assim como buscar soluções para enfrentar os desafios dos impactos dos contingenciamentos e outras externalidades.

6. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: Necessidade de aperfeiçoamento da distribuição da força de trabalho existentes de forma a equilibrar a alocação dos servidores entre as Secretarias e promover melhorias no clima organizacional.

No Planejamento Estratégico 2017-2021, o MME prevê um papel fundamental para seus recursos humanos no desenvolvimento de sua missão institucional, atribuindo valores, objetivos-indicadores estratégicos, projeto e desafios específicos para a temática.

Segundo os **valores**, os servidores e dirigentes atuam no caminho de excelência e inovação para a “busca permanente da qualidade, inovação e confiabilidade nos procedimentos e resultados, com racionalidade econômica” e formar um “ambiente propício à criatividade e modernização de processos, técnicas e procedimentos”, respectivamente.

Conforme o **objetivo estratégico** de Fortalecer a Gestão de Pessoas, o Ministério busca “implementar a gestão moderna de pessoas com mecanismos claros e objetivos de desenvolvimento, de incentivo e de reconhecimento, proporcionando clima organizacional positivo e favorável à integração e ao comprometimento”.

De acordo com os **indicadores** Percentual de Servidores Capacitados, Índice de Clima Organizacional e Índice de Perda de Servidores, o MME almeja a melhoria da quantidade e da qualidade de seu capital intelectual.

Consoante o **Projeto** 2017-2018 Gestão de Pessoas: Suprimento da Necessidade de Pessoal, o Ministério pretende “equalizar a força de trabalho, adequando às necessidades e demandas institucionais do órgão, bem como compatibilizar o talento dos servidores às áreas do Ministério”.

Na elaboração do Planejamento Estratégico, o MME realizou pesquisa junto aos colaboradores e identificou os seguintes desafios internos para a gestão de pessoas: “novos modelos de trabalho que permitam a evolução do órgão; política que valorize os recursos próprios; maior investimento em capacitação dos servidores; promoção de treinamentos internos e concursos para a melhoria de seleção; quantidade e qualidade de pessoal compatível para o contexto do órgão; e incentivo e aumento do reconhecimento ao baixo número de servidores dispostos a superar os desafios institucionais”.

Em sintonia com a pesquisa acima, os pontos fortes, pontos fracos, ameaças e oportunidades sobre os recursos humanos e que foram incorporados na matriz **SWOT/FOFA** do Ministério refletem situações semelhantes:

- **Força-Oportunidade:** *Atrair e reter talentos, Desenvolver líderes e fortalecer a cultura organizacional, Criar mecanismos motivacionais para estimular a integração entre as áreas e pessoas, Garantir a oferta de mão de obra qualificada para fazer frente à inserção de novas tecnologias;*
- **Fraqueza-Oportunidade:** *Compor quadro de pessoal quali-quantitativo adequado, Capacitar profissionais em novas tecnologias aplicadas aos setores de energia e mineração;*

- **Fraqueza-Ameaça:** *Fomentar a capacidade da mão de obra, Mudança de atitude dos gestores para se preocuparem com o treinamento das equipes.*

Considerando que o Planejamento Estratégico 2017-2021 do MME reconhece a relevância dos recursos humanos para o cumprimento de sua finalidade institucional, nossos exames foram direcionados para responder a seguinte questão de auditoria:

O Planejamento Estratégico prioriza a gestão de recursos humanos, colaborando para o aproveitamento da força de trabalho e para o tratamento dos desafios da área?

A auditoria avaliará a alocação e composição da força de trabalho, os critérios de alocação e realocação de pessoal, a movimentação dos servidores, a escolarização acadêmica, a execução do Projeto Estratégico de Gestão de Pessoas e a gestão de riscos de recursos humanos.

a) Alocação e composição da força de trabalho.

A alocação do pessoal por unidade administrativa, por área e por situação funcional, está organizada abaixo:

Quadro 3: Distribuição de Servidores

Área	Unidade	Situação funcional								Subtotal	TOTAL
		A	B	C	D	E	F	G	H		
Meio	GM	1	21	2	1	27	0	0	3	55	343
	ASSEC	0	0	2	0	2	2	0	0	6	
	ASSINT	0	1	0	0	2	0	0	0	3	
	AECI	0	1	1	0	1	0	0	0	3	
	AEPED	0	1	1	0	2	0	0	0	4	
	CONJUR	0	3	3	0	6	8	0	0	20	
	SECEX	0	117	19	1	36	26	3	50	252	
Fim	SGM	0	5	2	2	14	8	0	5	36	184
	SPE	0	8	6	0	13	21	0	5	53	
	SPG	0	1	4	5	9	18	0	1	38	
	SEE	0	3	1	4	22	18	0	9	57	
TOTAL		1	161	41	13	134	101	3	73	527	527
A: Natureza Especial. B: Ativo Permanente. C: Requisitados Órgãos. D: Requisitados Estatais. E: Sem Vínculo. F: Exercício Descentralizado. G: Temporário. H: Anistiado											

Fonte: Relatório de Gestão/MME.

Antes de avaliar a alocação e composição da força de trabalho, registre-se que o Ministério também é formado por colaboradores não-servidores que realizam atividades de apoio e serviços técnicos em suas instalações. Assim, as Unidades demandam atividades acessórias para estagiários e terceirizados com o objetivo de cumprir suas atribuições institucionais, mas esses colaboradores não estão no quadro 3, para a análise da auditoria se situar aos agentes com competências funcionais para representar o MME.

Ao fim de 2018, o Ministério foi composto por 527 servidores. Do total, a distribuição indica que mais da metade trabalhou para a área meio (65% ou 343 pessoas) e um pouco mais de um terço (35% ou 184 pessoas) trabalhou para a área fim. Contudo, tanto as Unidades de área meio colaboram com assuntos finalísticos, quanto as Unidades de área fim colaboram com assuntos administrativos, por ambas exercerem atividades atípicas para cumprirem suas atribuições.

Entre as Unidades de área meio, as principais atribuições do GM, da ASSEC, da ASSINT, da AECI, da AEPED e da CONJUR são destinadas a subsidiar atividades fins, apesar de essas Unidades não serem responsáveis pelos resultados dos macroprocessos finalísticos. Somando os 184 servidores alocados nas Secretarias Finalísticas com os 91 servidores alocados nas Unidades de Área Meio que colaboram para atividades fins, o MME utiliza cerca da metade da força de trabalho (52% ou 275 pessoas) para a área fim, seja direta (35%) ou indiretamente (26%). Contudo, ressalte-se que em outros trabalhos de avaliação, a auditoria identificou fragilidades em macroprocessos finalísticos que precisam ser superadas para desenvolver a maturidade ministerial na regulação e avaliação de políticas públicas, apesar de essas Unidades não serem responsáveis pelos resultados dos macroprocessos finalísticos.

Por outro lado, parte das atribuições das Unidades de área fim são supridas por macroprocessos administrativos, a exemplo de gestão de orçamento e finanças, compras e contratações, tecnologia da informação, transferência voluntárias, patrimônio e logística, entre outros, sob a responsabilidade da SECEX (notadamente a SPOA), assim como são destinadas a retroalimentar o planejamento estratégico monitorado pela AEGE, também da SECEX.

Neste contexto, a dinâmica da gestão pública aproxima o equilíbrio processual entre as atividades administrativas e as atividades finalísticas no cotidiano do órgão, em razão do suprimento recíproco de informações entre ambas.

O quadro 3 demonstra que os servidores nas situações *“ativo permanente, sem vínculo, exercício descentralizado e anistiado”* agrupam a maioria da força de trabalho (89%). Devido a esta materialidade, será avaliada a razoabilidade da alocação de servidores nessas situações.

O ativo permanente é composto por 161 servidores aprovados em concurso público, em exercício nos cargos de auxiliar de artífice, artífice de eletricidade e comunicação, telefonista, datilógrafo, digitador, motorista, agente de portaria, agente de vigilância, agente de telecomunicações, técnico de arquivo, arquivista, agente administrativo, administrador, técnico de contabilidade, contador, programador, analista de informações, analista de sistema, auxiliar de enfermagem, enfermeiro, médico, odontólogo e psicólogo. A maioria dos cargos exige níveis fundamental e médio e a minoria exige nível superior, mas todos estão relacionados a atribuições administrativas. A maioria do ativo permanente está alocado na SECEX (73% ou 117 pessoas), por esta Unidade exercer atividades de gestão, e os demais servidores do ativo permanente atuam em outras unidades (27% ou 44 pessoas), incluindo as de área fim (11% ou 17 pessoas), para colaborar com o secretariado e apoio dessas unidades. Em cenário de restrição de concurso público, há tendência que a representatividade dos servidores do ativo permanente reduza continuamente pela não reposição do quadro e pela evasão decorrente de aposentadorias, em razão da elevada faixa etária desses servidores.

Os servidores sem vínculo ocupam cargos que não necessitam de aprovação em concurso público, por serem de confiança das autoridades que os designam, e respondem pela Direção e Assessoramento Superior-DAS, conduzindo atividades operacionais, táticas e estratégicas em direção a missão institucional. Os servidores que ocupam cargos operacionais estão concentrados na SECEX para chefiar as atividades de gestão que suprem a rotina da organização. Os servidores que ocupam cargos táticos estão concentrados no Gabinete do Ministro para assessorar a instância máxima na representação institucional, na interlocução com autoridades internacionais e parlamentares, na divulgação de notícias e nas informações solicitadas pela sociedade na ouvidoria. Os servidores que ocupam cargos estratégicos estão concentrados nas Secretarias Finalísticas para dirigir os negócios do MME, responder pelos resultados

institucionais, planejar as prioridades da matriz energética nacional, emitir as diretrizes setoriais ao mercado e supervisionar o vínculo das entidades estatais à programação governamental de minas e energia. A depender da disponibilidade de servidores concursados com habilidades gerenciais/técnicas; da necessidade de reforçar a força de trabalho com profissionais com experiência do mercado regulado; e da quantidade de atribuições executoras entre suas competências, as Unidades podem dispor de um maior ou menor número de servidores sem vínculo em sua equipe. Assim, do total de 134 servidores sem vínculo, 76 comissionados (57%) estão alocados em Unidades de área meio e 58 comissionados (43%) em Unidades de área fim. Não obstante, em razão da instabilidade da permanência na força de trabalho de servidores sem vínculo, o MME pode intensificar a gestão de conhecimento junto a esses servidores, em especial nas unidades (GM, SGM e SEE) em que os comissionados representam a maior situação funcional de suas forças de trabalho, para mitigar o risco de descontinuidade de projetos e de processos institucionais com a saída desses servidores e evitar a perda de memória institucional. A ponderação visa tratar o risco de *“não sedimentação do conhecimento gerado”* reconhecido no Projeto Piloto de Gestão de Riscos em Recursos Humanos, a ser analisado no item “f” deste achado de auditoria. Ademais, considerando que nos setores de infraestrutura não são incomuns as ocorrências de entradas e saídas de pessoas entre os setores público e privado, devido a dinâmica do setor, a maior representatividade de servidores sem vínculos nas áreas essenciais do MME gera um esforço adicional para mitigar e tratar o risco de assimetria de informações e de conflito de interesses. No item 2 deste Relatório, há análise da auditoria sobre a importância de priorizar o risco de conflito de interesse no contexto do programa de integridade.

A categoria exercício descentralizado reúne carreiras com autorização para atuar em outros locais além de seus órgãos originais de lotação, devido aos cargos possuírem atribuições relacionadas a concretização dos desafios do Estado na área de gestão pública ou políticas públicas transversais, que lhe permitem movimentação entre diversos órgãos. No MME, os servidores em exercício descentralizado pertencem aos cargos de Técnico de Planejamento, Analista de Planejamento e Orçamento–APO, Especialista em Política Pública e Gestão Governamental–EPPGG, Analista de Infraestrutura–AIE, Analista de Tecnologia da Informação–ATI e Advogado Geral da União–AGU. Nessa categoria, os servidores estão alocados em unidades com competências afins às responsabilidades dos cargos, estando os AGU, APO e ATI situados em unidades com atribuição jurídica, de planejamento, orçamento e tecnologia de informação, respectivamente; e os servidores nos cargos de EPPGG e de AIE estão alocados majoritariamente nas Secretarias Finalísticas (64%) e na SECEX (26%). Em cenário de restrição de concurso público, o provimento derivado de servidores em exercício descentralizado representa uma alternativa para aumentar a força de trabalho. No item “c” deste achado, há informações sobre as iniciativas realizadas do Ministério neste sentido. Apesar de todos os 61 servidores nos cargos de AIE atuarem nas Secretarias Finalísticas, apenas a metade do são especializados em mineração (7) e em energia elétrica (22), sendo o restante especializado em outras atribuições. Quanto aos 18 servidores nos cargos de EPPGG, 16 estão alocados nas Secretarias Finalísticas e 2 em assessorias da SECEX. Os 4 servidores nos cargos de ATI estão alocados na Coordenação-Geral de Tecnologia de Sistema de Informação.

Os servidores anistiados representam grupo de pessoas que foram exoneradas ou demitidas da Administração Pública, entre 16 de março de 1990 a 30 de setembro de 1992, por violação de dispositivo constitucional ou legal e que foram readmitidas ao serviço público por meio da Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1984. Os anistiados pertencem aos cargos de auxiliar administrativo I e II, auxiliar de biblioteca, auxiliar de codificação e conferência, auxiliar de controle de

qualidade, auxiliar de operação, auxiliar de processamento, auxiliar de serviço administrativo, assistente administrativo, assistente técnico, bombeiro hidráulico, codificador de dados, contínuo, datilógrafo, desenhista, desenhista copista, digitador I, escriturário I, II e III, motorista, servente, telefonista B, técnico em processamento, administrador, advogado, contador, economista III, engenheiro I e IV, secretaria executiva, secretário de diretor, psicólogo, programador de aplicação I, programador de sistemas. A composição dos servidores anistiados se assemelha a situação do ativo permanente, uma vez que suas atribuições se referem a atividades administrativas. Assim, do total de 73 anistiados, a concentração desses servidores na SECEX (68% ou 50 pessoas) está compatível com os macroprocessos de gestão dessa Unidade, e os demais servidores (27% ou 20 pessoas) alocados nas Secretarias Finalísticas contribuem com as atividades acessórias dessas unidades.

Pelo exposto, a maior parte dos servidores estarem alocados em Unidades de área meio.

A alocação da força de trabalho indica o espelhamento do ambiente onde Ministério está inserido, em que seus esforços são voltados para a governança das políticas setoriais de mineração, energia elétrica, petróleo e gás natural e planejamento energético, por meio da liderança, formulação da estratégia, planejamento, regulação, coordenação, supervisão ministerial, monitoramento e avaliação das políticas públicas, em razão de investimentos e empreendimentos na infraestrutura serem executados e gerenciados por agentes de mercado. Neste contexto, o Gabinete do Ministro, a Secretaria Executiva e as Secretarias Finalísticas devem unir esforços para viabilizar o cumprimento das finalidades do MME para a estabilidade regulatória, redução de incertezas no setor, estímulo para investimentos, equilíbrio do mercado, aumento da competitividade, entre outros objetivos estratégicos. Considerando as responsabilidades do Ministério, uma adequada alocação e a composição da força de trabalho pode potencializar a superação dos desafios que orbitam a atuação do órgão, a exemplo da regulação e avaliação de políticas públicas no atual contexto de austeridade fiscal. Para tanto, o MME pode utilizar as referências dos Guias de Avaliação Ex-ante e Ex-post de políticas públicas, que auxiliam o direcionamento de ações para construção e avaliação das políticas setoriais de minas e energia.

Atualmente, há tendência que os servidores com vínculo precário (situações funcionais “C” e “F”) aumentem sua representatividade na força de trabalho, diante da adversa situação fiscal que dificulta a realização de concurso público. Contudo, com maior integração, informatização, gestão documental, transferência de conhecimento, otimização de processos de trabalho e qualificação técnica e acadêmica, é possível que futuramente o MME equilibre a alocação de seus servidores para potencializar a materialização dos negócios públicos sob sua governança.

b) Critérios de alocação e realocação de pessoal

Em fim de 2017, o Ministério concluiu o projeto piloto de avaliação de riscos em recursos humanos, cuja análise da auditoria está registrada na alínea “g” deste achado de auditoria.

No projeto o MME reconheceu o risco de *“inviabilizar a abertura de novos e descontinuar projetos estratégicos”*. Na avaliação, o Ministério considerou como possível causa *“a inadequada distribuição de pessoal nas carreiras estruturantes nas áreas”*.

O Ministério propôs que a causa poderia ser tratada com a medida de controle de *“Realocação, conforme critérios estudados para melhorar aproveitamento da força de trabalho por competências”*.

Acionado para informar os critérios para alocação de pessoal, acompanhado de diagnóstico correspondente, o MME respondeu que *“Os critérios utilizados são os de análise curricular juntamente com entrevista, procurando adequar o perfil profissional, a formação acadêmica e as competências do servidor, com as competências exigidas para desempenhar as atribuições da unidade em que terá exercício”* e que *“o Decreto nº 9.727/2019 corrobora com critérios do Ministério”*.

Acionado para informar as ações realizadas ou planejadas para implementar a medida de controle da causa do risco, na linha de realocação, o MME respondeu que *“(…) Outra linha de ação é a interação junto às Unidades do MME, com a proposta de aferir e melhorar a alocação/realocação e os cumprimentos das atribuições das áreas, por meio de treinamento, desenvolvimento e capacitação de seus servidores com cursos específicos longos e curtos, com o objetivo de: 1) Trabalhar os conhecimentos específicos relacionados aos segmentos do MME e na atuação dos servidores; 2) Oferecer insumos para atuar com competência e planejamento nas suas ações; 3) Fortalecer a coesão, a coordenação e integração entre as ações das unidades do MME; 4) Promover de forma estratégica o desenvolvimento dos servidores, a gestão do conhecimento e o crescimento intelectual e profissional; 5) Fornecer o instrumental necessário aos participantes para que assumam as responsabilidades nos processos decisórios do Ministério; 6) Retenção dos talentos para o MME; 7) Network entre servidores da mesma área de órgãos vinculados e parceiros do MME; 8) Valorização do servidor. O resultado esperado é agregar competências aos servidores para melhor execução das atribuições a que são impostos, atendendo as competências necessárias para cumprir as demandas das unidades, possibilitando a permanência do servidor na área, bem como sua realocação para um melhor aproveitamento em outra unidade”*.

Apesar de inicialmente se basear em informações básicas para a alocação original dos servidores (currículo e entrevista), as respostas sinalizam que o MME promove ações que complementem os critérios para alocação de pessoal e possibilite realocações, por meio de desenvolvimento de formação acadêmica e conhecimentos técnico-gerencial para qualificação, inclusive mediante parcerias com entidades vinculadas para a troca de experiência nos setores.

Em que pese a importância das ações realizadas no contexto de realocação de pessoal, é recomendável que o MME também considere outras possibilidades de critérios de locação e realocação para ampliar suas opções, a exemplo de: a) Diretrizes do Comando do Governo; b) Objetivos e Projetos associados ao Planejamento Estratégico; c) Metas priorizadas no Plano Plurianual; d) Processos de trabalho que necessitam de qualificada natureza intelectual, devido ao avanço da tecnologia automatizar atividades menos dependentes da ação humana; e) Principais desafios a superar, notadamente os relacionados as maiores dificuldades enfrentadas; entre outros.

c) Movimentação de servidores

As entradas e saídas dos servidores em 2018 ocorreram conforme abaixo:

Quadro 4: Movimentação de 2018

Tipologias dos Cargos	Ingressos	Egressos	Movimentação
1. Servidores em Cargos Efetivos (1.1 + 1.2)	26	46	72
1.1. Membros de poder e agentes políticos	1	1	2

1.2. Servidores de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	25	45	70
1.2.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	5	20	25
1.2.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado.	11	15	26
1.2.3. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas.	9	10	19
2. Servidores com Contratos Temporários	0	1	1
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	22	22	44
4. Total de Servidores (1+2+3)	48	69	117

Fonte: CGU, a partir da resposta da Solicitação de Auditoria nº 201900308/01.

Os números apresentam que o MME perdeu mais servidores do que ganhou. A maioria dos egressos decorreu de exonerações de servidores sem vínculo (tipo 3), aposentadorias (1.2.1) e retorno a origem dos servidores descentralizados (1.2.2). Os provimentos ocorreram, notadamente, por nomeação de servidores sem vínculo (tipo 3), lotação de servidores em exercício descentralizado (1.2.2) e requisição de servidores de outros órgãos (1.2.3).

Para acompanhar as movimentações, o Ministério utiliza o indicador estratégico de Índice de Perda de Servidores, mensurado pela fórmula $[(\text{Egressos} / (\text{Ingressos} + \text{Egressos}) \times 100)]$, que em 2018 resultou na apuração de 58,97%. O MME comunicou que o indicador “*informa o percentual (%) de perda de servidores nos últimos 12 (doze) meses, com o objetivo de controlar e prevenir mais baixas. Assim, o ideal é que o índice permaneça igual ou menor que 50%, indicando estar estável ou ganho de servidor no quadro de pessoal, respectivamente*”.

A evasão de servidores não foi um fato isolado do exercício. Nos últimos anos, o Ministério enfrenta o desafio de exercer suas atribuições sob o histórico de contínua evasão de servidores.

No Aviso nº 170/2018-GM/MME, de 30 de julho de 2018, o Ministério solicitou concurso público ao MPDG (atual Ministério da Economia) para repor 45 servidores no cargo de analista de infraestrutura. O Aviso encaminhou a Nota Técnica nº 6/2018/CGRH/SPOA/SECEX, de 24 de julho de 2018, elaborada a partir de Relatório de Grupo de Trabalho composto pelo GM, CONJUR, SEE, SPG, SGM, SPE e SECEX, sob a coordenação da CGRH/SPOA/SECEX, que analisou as mudanças na força de trabalho nos últimos anos. Porém, o pedido de concurso público não foi autorizado.

Em suma, a nota fundamenta a necessidade de concurso público pelos seguintes motivos: 1) Inexistência de carreira própria; 2) Quadro técnico subdimensionado; 3) Ocupação majoritária de cargos administrativos; 4) Analistas com experiência recente, 5) Ocupação de apenas 8% de analistas de infraestrutura situados em ministérios; 6) Elevada evasão na área técnica; 7) Evasão contínua de analistas de infraestrutura; 8) Evasão contínua de requisitados das estatais, com grande experiência em gestão, qualificação técnica e especialistas em temas complexos; 9) Restrições para reposição.

A auditoria reconhece a qualidade do diagnóstico para justificar o pedido de concurso. Assim, essa ação foi considerada suficiente para atender a recomendação de Relatório de Auditoria nº 201600446, analisada no item 10 deste Relatório de Auditoria nº 201900308.

A nota também destaca que a faixa etária do MME está elevada, sob risco de perda de pessoal, comunicando que 101 servidores cumprem os requisitos de aposentadoria e recebem o abono permanência, com previsão de aumento para alcançar 137 servidores até 2022, a representar 26% da força de trabalho. Neste contexto, o Relatório de Gestão de 2018 informa que 23% da força de trabalho é composta por servidores com idade acima de 60 anos. Como razões para a idade avançada dos servidores, registre-se a falta de concurso público para recompor os cargos

do plano de carreira geral do poder executivo desde 1995 e a presença de anistiados que regressaram ao órgão com idade elevada.

Diante da negativa de concurso público, o MME manteve gestão com o MPDG para recrutar 32 analistas de infraestruturas para as Secretarias e o Gabinete do Ministro, sendo divulgadas 8 vagas no site do MPDG por necessidade de priorização. Contudo, dos 8 selecionáveis, apenas 2 foram efetivados. O Ministério também manteve gestão com a INFRAERO para tentar a requisição de 25 profissionais, mas não houve interessados.

As tentativas de concurso público, recrutamento e requisição evidenciam que o MME buscou reforçar sua força de trabalho e mitigar os efeitos da evasão dos servidores.

d) Escolarização acadêmica

Os servidores do MME possuem a seguinte escolaridade.

Quadro 5: Força de trabalho por nível escolar

Lotação	Nível de Escolaridade						TOTAL
	1	2	3	4	5	6	
GM	30	25	0	0	0	0	55
ASSEC	1	4	0	1	0	0	6
ASSINT	1	2	0	0	0	0	3
AECI	0	1	0	0	1	1	3
AEPED	2	2	0	0	0	0	4
CONJUR	8	8	1	1	1	1	20
SECEX	123	110	7	11	1	0	252
SGM	9	27	0	0	0	0	36
SPE	9	27	4	11	1	1	53
SPG	6	26	1	4	1	0	38
SEE	11	32	0	10	4	0	57
TOTAL	200	267	13	39	9	3	527

1: Médio; 2: Superior; 3: Certificação/Extensão; 4: Especialização; 5: Mestrado; 6: Doutorado

Fonte: CGU, a partir da resposta da Solicitação de Auditoria nº 2019003058/01.

Em geral, o Ministério possui servidores com formações em áreas que subsidiam as atividades finalísticas e administrativas. Contudo, o MME carece de servidores graduados em geologia e engenharia, cujas competências são primordiais para desenvolver as atribuições do órgão.

As Secretarias Finalísticas, a Secretaria Executiva, a Consultoria Jurídica e a Assessoria Especial de Controle Interno concentram os servidores com maiores qualificações acadêmicas: certificação a doutorado.

Porém, o grupo de servidores com certificações a doutorado representa 24% (64/527) da força de trabalho.

Para qualificar a formação acadêmica, o MME ofertou a 2ª edição do curso de pós-graduação “*Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral*” para 22 servidores alocados nas Secretarias, Assessorias do Gabinete do Ministro e Consultoria Jurídica, com término previsto em junho de 2019. As especializações decorrem da parceria mantida com o BIRD, por meio do Projeto META, que financiou recursos externos para fortalecer a capacidade institucional do Ministério, e sequenciam o mesmo curso iniciado em 2016 e concluído em 2017 (1ª edição) para 24 servidores, dos quais 17 permanecem no órgão.

Neste contexto, é essencial a continuidade de incentivo para progressão acadêmica dos servidores, ofertando certificações e especializações relacionadas aos desafios das políticas setoriais sob a governança do órgão.

e) Projeto Estratégico de Gestão de Pessoas

O Projeto de Gestão de Pessoas visa desenvolver o Objetivo Estratégico de Fortalecer a Gestão de Pessoas. O compromisso possuiu quatro etapas: 1) Levantamento de necessidades; 2) Plano de carreira; 3) Concurso Público; 4) Pesquisa de clima organizacional.

Conforme relatado anteriormente, o levantamento de necessidades foi analisado no relatório de diagnóstico de Grupo de Trabalho, validado pela alta administração, e fundamentou pedido de concurso público encaminhado para MPDG.

A etapa de criar plano de carreira estabeleceu como principal entrega a legalização do Plano de carreira para o MME. Contudo, a etapa foi encerrada por depender de lei do poder legislativo e de concurso público.

A etapa de concurso público estabeleceu como principal entrega a nomeação, posse e exercício dos novos servidores. Contudo, o MPDG não autorizou o certame e a etapa foi encerrada.

A etapa de Pesquisa de Clima Organizacional estabeleceu como principal entrega a divulgação do diagnóstico do clima organizacional.

A pesquisa foi realizada em novembro de 2017 e respondida por 243 agentes de um total de 546 colaboradores. Contudo, para se situar apenas as pessoas com competência para representar o Ministério, os 52 questionários respondidos pelos estagiários e terceirizados foram desconsiderados, resultando na amostra de 191 respostas de um total de 494 servidores, com representatividade de 39%.

O diagnóstico da pesquisa coletou opiniões positivas para infraestrutura, logística, sustentabilidade, e outros, como: Segurança; Limpeza; Espaço Físico; Iluminação; Ventilação; Centro de Capacitação; Relacionamento com colegas ante o desempenho de atividades; Perfil e Confiança na Chefia; Importância de Espaços e Campanhas de Qualidade de Vida; Reaproveitamento de Água e Energia; Sócio Ambiental (Impressão); Coleta Seletiva; Acessibilidade; Equipamentos de Informática; Material de Consumo; e Conhecimento e interesse no Planejamento Estratégico.

Por outro lado, a pesquisa também coletou opiniões negativas.

Quadro 6: Resultados Insatisfatórios do Clima Organizacional

Ordem	Tema	Percentual (%)
1	Salário Justo (não)	26,34
2	Distribuição de Tarefas	26,75
3	Desenvolvimento da Equipe	27,98
4	Comunicação	28,81
5	Valorização Profissional	30,04
6	Desenvolvimento em Serviço	30,45
7	Divulgação de Informações	33,74
8	Execução de Tarefas x Diretrizes	34,57
9	Crescimento Profissional	34,98
10	Atividades Compatíveis	41,15
11	Impulsão da equipe pela chefia	46,09
12	Orgulho da Instituição (sim)	46,91

Quanto mais próximo de 0, pior o resultado, e próximo de 50, será satisfatório.

FONTE: Pesquisa de Clima Organizacional/MME.

Em razão das assertivas críticas, a Coordenação de Desenvolvimento e Seguridade Social-CODES/SPOA/SECEX elaborou plano de ação para impulsionar as equipes e valorizar os trabalhos (comunicação e feedback), promover o reconhecimento e valorizar os servidores (reconhecimento) e reforçar os valores e a transparência (Gestão a Vista).

Quadro 7: Ações de melhoria do Clima Organizacional

O que	Quem	Quando	Por que	Como	Custos
Divulgação de capacitações e eventos relevantes	Gestores e CODES	Mensal	Melhorar a comunicação e transparência da gestão	Intranet e correio	Não
Ferramentas para melhor comunicação	CODES	Semestral	Melhorar a comunicação e transparência da gestão	Palestra e vídeo conferência	Sim
Divulgar a significância do Feedback	CODES	Até Agosto	Alinhar o entendimento sobre Feedback e aumentá-lo	Intranet e Palestras no Centro de Treinamento	Sim
Técnicas de Feedback	CODES	Até Julho	Capacitar servidores a dar e captar Feedback	Parcerias e instrutor	Sim
Dar e receber Feedback com periodicidade	Gestores e Equipes	Mensal	Aprimorar o trabalho e maior segurança sobre o desempenho	Reuniões setoriais e individuais	Não
Sensibilizar a chefia imediata em escuta qualificada do servidor (Feedback sobre a atuação do gestor)	Unidades do MME	Mensal	Melhorar o clima organizacional	Reuniões de equipe	Não
Política de valorização dos servidores	Gestores	Mensal	Aumentar a satisfação do servidor	Sensibilizar chefias para praticar o elogio	Não
Prêmio de desempenho funcional	CGRH	(Anual) Semana / Servidor	Valorizar servidores destaques	E-mail, intranet e informes	Sim
Indicador de satisfação de servidor	CGRH	Anual	Medir satisfação do servidor	Pesquisa de Clima	Não
Quadro de Atividades	MME	Mensal	Transparecer e compartilhar informações a servidores e público externo. Conscientizar comportamento dos servidores	Intranet e publicações	Não
Painel de Indicadores	MME	Anual	Monitoramento simultâneo de informações gerenciais	Mural, intranet e informes	Sim

Fonte: Pesquisa de Clima Organizacional do MME.

Acionada para evidenciar as iniciativas de 2018/2019 para executar o plano de ação e discorrer sobre os indicativos de melhoria no ambiente de trabalho, a partir da implementação do plano, a CODES respondeu que apresentou o diagnóstico da pesquisa para a SPOA em 12.04.2018 e a Subsecretaria comunicou que necessitaria de tempo para analisar os resultados e tomar as decisões mais relevantes sobre as ações prioritárias do plano. Assim, em 06.02.2019 a SPOA sugeriu ajustes nos resultados, atendidos pela CODES.

Em complemento, a CODES comunicou que o plano de ação não foi implementado, em razão de mudanças de dirigentes e dos cenários da Administração Pública, nos dois últimos anos, que justificariam a necessidade de revalidação dos resultados do diagnóstico. Além disso, futura pesquisa de clima organizacional a ser promovida pelo Ministério da Economia poderia fornecer insumos para as ações de melhoria do Clima Organizacional.

Contudo, as ponderações do Ministério não tornam o diagnóstico obsoleto, devido a maioria dos resultados insatisfatórios da pesquisa ser ocorrências internas de gestão, independentemente de prioridade setorial ou diretriz governamental. Assim, as adversidades

reconhecidas na pesquisa de clima organizacional necessitam ser enfrentadas, de forma que a instituição e o corpo técnico estejam alinhados para o alcance de resultados satisfatórios.

Ademais, ressalte-se que o Ministério possui indicador estratégico para acompanhar as sinalizações apuradas pela pesquisa de clima organizacional, na seguinte fórmula $[(\text{número de itens avaliados positivamente} / \text{número total de itens}) \times 100]$, que resultou na mensuração de 68,75% (22 avaliações positivas de 32 perguntas). Contudo, devido à falta de ações efetivas para transformar a cultura organizacional em uma situação melhor, a mensuração do indicador não foi aproveitada pelo Ministério.

Do conjunto de quatro etapas, o Projeto executou a metade (levantamento de necessidades e pesquisa de clima organizacional), em razão das etapas não realizadas dependerem de atores externos e cenário fiscal favorável. Todavia, conforme relatado anteriormente, o MME necessita tratar as adversidades sinalizadas pela pesquisa de clima organizacional.

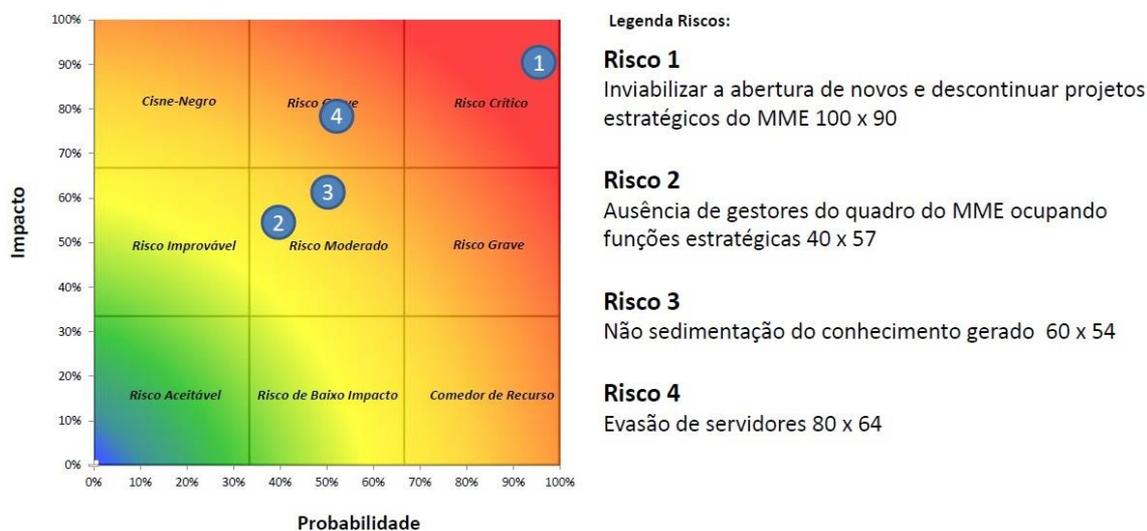
f) Riscos relacionados a Recursos Humanos

Na hierarquização de desafios institucionais na elaboração do Planejamento Estratégico, o MME considerou a gestão de pessoas como o desafio mais prioritário.

Após o levantamento de ideias, o Ministério reconheceu quatro riscos: 1) Inviabilizar a abertura de novos e descontinuar projetos estratégicos; 2) Ausência de gestores do MME ocupando Funções estratégicas; 3) Não sedimentação do conhecimento gerado; 4) Evasão de servidores.

Os riscos foram hierarquizados conforme a escala de impacto e probabilidade, conforme abaixo.

Figura 1: Diagrama de Riscos de RH



FONTE: Projeto Piloto de Avaliação de Gestão de Riscos em RH (MME).

O risco 1 foi considerado crítico por possuir impacto de 100% (extremo, por prejudicar o alcance da missão institucional, gerar grande desconfiança para a imagem órgão e consumir mais de 25% do orçamento) e probabilidade de 90% (quase certo, com histórico de ocorrência em mais de 80% das unidades).

Segundo o Projeto, o risco 1 foi estudado “Devido a evasão do quadro técnico, poderá acontecer a inviabilização de novos e descontinuação de projetos estratégicos, o que poderá levar ao comprometimento do alcance dos objetivos, da credibilidade do MME, a onerosidade dos

produtos entregues e a dificuldades no tratamento dos temas complexos, impactando a gestão de pessoas”.

Após a avaliação do risco, o Ministério planejou o seguinte tratamento:

Quadro 8: Medidas de Controle para Mitigar o Risco

#	Causas	Controle
1	Política de pessoal do órgão central (MPDG)	Mobilização de servidores e representações das carreiras
2	Não liberar servidores para o MME (AI, APO, EPPGG, AFC e ATI)	Intensificar a gestão ao órgão central para liberar servidores
3	Negativa de Concurso Público	Intensificar a gestão ao órgão central para liberar servidores
4	Ausência de servidores de carreira no exercício de funções estratégicas	Concurso para especialistas em minas e energia
5	Evasão de servidores	Política de retenção e atração de servidores
6	Inadequada distribuição de pessoal de carreiras estruturantes nas áreas	Realocação conforme critérios estudados para melhor aproveitamento da força de trabalho
	Consequências	Controle
1	Comprometimento do alcance dos objetivos estratégicos	Otimização dos processos de trabalho e investimento em tecnologias
2	Comprometimento da credibilidade do MME	Comunicação e gestão das relações com os parceiros e sociedade
3	Onerosidade dos produtos entregues	Gestão efetiva de projetos estratégicos
4	Dificuldade no tratamento de temas complexos	Capacitação do efetivo e alocação de especialistas temporários
5	Impacto negativo na economia nas áreas de energia e mineração	Priorização de plano de ação de acordo com a força de trabalho

FONTE: Projeto Piloto de Avaliação de Gestão de Riscos em RH.

Na avaliação do risco, o Ministério considerou que o risco 2 (ausência de servidores/gestores do quadro em funções estratégicas) e o risco 3 (evasão de carreira) do Projeto também seriam causas (4 e 5) do risco 1.

A auditoria registra que o diagnóstico de necessidade de pessoal e as sinalizações da pesquisa de clima organizacional contribuíram para mapear as causas e propor medidas de controle.

Os eixos de recursos humanos analisados neste achado de auditoria se relacionam com as causas de risco mapeadas pelo MME: Causas 1 a 3 – Movimentação dos Servidores e Projeto de Gestão de Pessoas; Causas 4 e 6 – Composição e Alocação da força de Trabalho; Causa 5 – Movimentação de Servidores.

Assim, conforme as análises anteriores, o MME está realizando ações para tratar o risco de inviabilizar a abertura de novos e descontinuar projetos estratégicos.

Contudo, a gestão de pessoas permanece como o “principal desafio a ser superado para que o MME possa desempenhar com qualidade seus objetivos estratégicos”, conforme informado na Nota Informativa nº 4/2019/AEGE/SE, em resposta a Solicitação de Auditoria nº 201900308/02. Neste contexto, a nota também informa que os Projetos Estratégicos de “Plano de Comunicação Interna e Externa” e “Programa de Fomento à Geração Distribuída” não foram iniciados, basicamente, por insuficiência de pessoal.

As causas do risco 1 se situam a fatores internos (4 a 6) e externos (1 a 3).

Embora o MME possa tratar as causas externas e realizar concursos públicos ou provimentos derivados, o Ministério necessita tratar as causas internas para desenvolver o clima organizacional e evitar que os possíveis futuros servidores abdicuem do compromisso institucional (por não perceberem o alcance de suas expectativas) e saiam do órgão.

A respeito da causa 4 do risco 1, o diagnóstico de clima organizacional informou que o Ministério não é beneficiado com concurso público para os cargos de carreira do plano geral do poder executivo desde 1995, resultando em profissionais com mais de 20 anos de experiência no MME.

Considerando o conhecimento histórico desses servidores da cultura organizacional, da gestão, das políticas setoriais e, especialmente, de possíveis ações institucionais que não foram frutíferas, o Ministério pode aproveitar a experiência dos servidores veteranos para colaborar com as funções estratégicas. A iniciativa, em linha com a valorização profissional, também pode contribuir para mitigar outros riscos e consequências para as áreas de recursos humanos.

Ainda quanto as causas do risco 1, em que pesem os esforços do MME para mapear os riscos na área de recursos humanos, as dificuldades para tratamento de temas complexos e o comprometimento do alcance de objetivos estratégicos também são causadas por insuficiente qualificação do pessoal. Assim, há necessidade de manter programa permanente de capacitações aos servidores, em razão das especificidades das políticas setoriais sob governança e das inovações contextualizadas no ambiente em que o órgão está inserido.

Diante do exposto, o projeto piloto de gestão de riscos integrou as ações do Ministério em direção ao objetivo institucional de fortalecer a gestão de pessoas para a execução do planejamento estratégico, em conformidade com o art. 17, inc. II, do Decreto nº 9.203/2017.

Conclusão

Os recursos humanos representam o patrimônio central das institucionais, de significância intangível e incalculável, que sustentam o sistema organizacional.

As múltiplas particularidades na área de recursos humanos justificam a atenção especial da gestão, de forma a possibilitar o tratamento de seus desafios e alinhar as perspectivas individuais e institucionais.

O MME reconhece a importância dos recursos humanos, ao considera-lo como desafio mais prioritário para o alcance dos objetivos estratégicos. A priorização fundamenta a necessidade de administrar adequadamente a gestão de pessoas e integrá-los à missão institucional.

Nesse contexto, a auditoria incluiu no escopo de avaliação aspectos essenciais que orbitam a gestão de recursos humanos, como a alocação e composição da força de trabalho, os critérios de alocação e realocação de pessoal, a movimentação dos servidores, a escolarização acadêmica, a execução de projeto estratégico a gestão de riscos relacionados a temática.

Apesar de 65% dos servidores atuarem em unidades de área meio e 35% em área fim, a dinâmica da gestão pública gera tarefas atípicas exercidas por ambas as unidades, em colaborações recíprocas. Em geral, a alocação refletiu o ambiente em que o Ministério atua, ao não executar as ações governamentais ao usuário final, mas induzi-las, por meio de liderança, formulação da estratégia, planejamento, regulação, coordenação, supervisão, monitoramento e avaliação das políticas públicas de minas e energia. Assim, embora a maioria da alocação se situe na SECEX, esta, juntamente com o Gabinete do Ministro e com as Secretarias Finalísticas, buscam o alcance da estabilidade regulatória, redução de incertezas no setor, estímulo para investimentos, equilíbrio do mercado, aumento da competitividade e outros objetivos estratégicos.

Os servidores em exercício em cargos administrativos foram alocados em unidades com responsabilidades correlatas. Contudo, o MME carece de servidores com formações em geologia e engenharia, essenciais para seus deveres. Considerando as restrições de concursos públicos,

formando tendência a curto prazo que os servidores com vínculo precário (situações funcionais “C” e “F”) aumentem sua representatividade na composição da força de trabalho, o Ministério pode acentuar sua integração, informatização e gestão documental para mitigar o risco reconhecido de *“não sedimentação do conhecimento gerado”*.

As ações para complementar os critérios de alocação (currículo e entrevista) e possibilitar realocações, mediante o desenvolvimento de formação acadêmica e conhecimentos técnico-gerencial, contribuem para qualificação dos servidores. Todavia, apesar da importância dessas ações, é recomendável que o Ministério também considere outras possibilidades de critérios de locação e realocação para ampliar suas opções, em razão de inovações nos últimos anos, inclusive no ambiente setorial que está inserido.

As movimentações em 2018 mantiveram o histórico de diminuição do quadro nos últimos anos. Para enfrentar o cenário adverso, as tentativas de concurso público, recrutamento e requisição evidenciaram que o MME buscou reforçar a força de trabalho e mitigar a evasão dos servidores.

Os servidores possuem formações em áreas que subsidiam as atividades finalísticas e administrativas. Porém, como o grupo com as maiores titulações (certificações a doutorado) representa 24% da força de trabalho, é essencial a continuidade da promoção de especializações para a qualificação de seus representantes, em razão de os desafios das políticas setoriais sob a governança do Ministério.

Em que pese a execução do Projeto Estratégico de Gestão de Pessoas corresponder a metade de sua programação, os diagnósticos de necessidade de servidores e de clima organizacional fundamentaram a sinalização dos aspectos positivos e negativos situados aos recursos humanos. Entretanto, o MME deve enfrentar os resultados insatisfatórios coletados na pesquisa de clima organizacional para tratar essas adversidades.

O Projeto Piloto de Gestão de Riscos integrou as ações do Ministério em direção ao objetivo institucional de fortalecer a gestão de pessoas para a execução do planejamento estratégico, ao priorizar o tratamento do risco de inviabilizar a abertura de novos e descontinuar projetos estratégicos. No entanto, o MME reconhece que a gestão de pessoas permanece como o principal desafio a ser superado desempenhar qualitativamente os objetivos estratégicos, em razão de casos de Projetos Estratégicos serem postergados, basicamente, por insuficiência de pessoal.

Por todo o exposto, a atuação ministerial possui consciência da importância prioritária dos recursos humanos, situando a gestão de pessoas como o maior desafio hierárquico. Apesar disso, são desejáveis melhorias na alocação de servidores e nos critérios de alocação e realocação para melhor aproveitar a força de trabalho, assim como são necessárias ações de tratamento das adversidades coletadas na pesquisa de clima organizacional para a superação dos desafios da área.

7. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: Necessidade de consolidação de metodologia para realização dos Projetos Estratégicos e acompanhamento de suas execuções ao longo dos exercícios.

Em razão de suas diversas atribuições, nos últimos anos o MME remodelou sua gestão para atuar com base em um conjuntural referencial: o Planejamento Estratégico Institucional.

Ao fundamentar a necessidade de Planejamento Estratégico, o Ministério informou a expectativa de contemplar em apenas um parâmetro: o Plano Plurianual, os Planejamentos Setoriais, o Sistema de Avaliação Institucional e os Planos de Ações Políticas e Administrativas.

Ainda em sua fundamentação, o MME informou esperar que o Planejamento Estratégico fortaleça seu processo de gestão, aprimorando seu planejamento, compartilhamento, execução e monitoramento da estratégia, melhorando sua governança corporativa.

Assim, em julho de 2017, o Ministério oficializou o Planejamento Estratégico para 2017-2021, para entregar resultados mais ágeis, eficazes e transparentes à sociedade.

Neste contexto, o MME previa os seguintes resultados para o Planejamento Estratégico: *“Sistematização do processo decisório; Maior capacidade de planejamento e alcance de resultados; Decisões baseadas na corporação, como um todo; Melhor capacidade de Planejamento e Alocação de Recursos; Acesso mais rápido à informação de maior qualidade; Priorização mais realista do trabalho (foco estratégico)”*.

Considerando a relevância do Planejamento Estratégico, nossos exames foram direcionados para responder a seguinte questão de auditoria:

A execução do Planejamento Estratégico está sendo integrada, suportada por práticas eficientes, eficazes e transparentes, em direção aos resultados esperados, no sentido de otimizar a gestão?

A avaliação do controle interno será organizada por tópicos, para facilitar o entendimento da resposta da questão de auditoria, e considerará os eventos de um ciclo de gestão, apesar do Planejamento Estratégico do MME estar nos primeiros anos de sua execução.

a) Serviços de Consultoria para Assessorar a Elaboração do Planejamento Estratégico

Com financiamento de recursos emprestados pelo BIRD, no âmbito do Projeto META 2012-2018, o MME contratou o consórcio de consultoria STEINBEIS-SIBE&STRATEC para subsidiar o Desenvolvimento e a Implantação do Planejamento Estratégico Institucional. O Contrato nº 004/2016-SEDP/SE, no valor de R\$ 1.240.000,00, foi vigente de 04.11.2016 a 30.08.2017.

O escopo da consultoria visou abranger todo o ciclo estratégico para um contínuo aprendizado: Reflexão do sentido do órgão; Planejamento da gestão; Alinhamento da organização; Comunicação; Monitoramento; Avaliação dos resultados; e Retroalimentação da estratégia.

Os serviços de consultoria do Consórcio STEINBEIS-SIBE&STRATEC foram realizados até o primeiro bimestre da execução do Planejamento Estratégico (julho e agosto de 2017) para ajudar os servidores na transição da teoria para prática de gerenciamento e monitoramento, assim como propor adaptações para a sistemática, em razão dos servidores estarem em momento de aprendizado.

Ainda houve capacitações a servidores-chaves para colaborar na realização dos principais artefatos do projeto e aprender o método de execução e monitoramento da estratégia. As apresentações das oficinas de capacitação foram disponibilizadas na intranet do MME, em seção específica do Planejamento Estratégico. As entregas da consultoria foram documentadas nos produtos, que foram disponibilizados no site do Ministério na internet, em seção dos dados abertos do Projeto META.

A análise do controle interno considerará como um dos critérios de avaliação da gestão, para opinar sobre a questão de auditoria, a sistemática de gerenciamento e monitoramento do

Planejamento Estratégico definida nos serviços de consultoria, para testar a efetividade do Contrato nº 004/2016-SEDP/SE, em razão de sua materialidade e relevância para a instituição.

b) Referencial Técnico, Metodologia Aplicada, Mapa e Objetivos Estratégicos

O Planejamento Estratégico foi baseado no referencial técnico *Balanced Scorecard-BSC*, que orienta balancear o desempenho organizacional suportado em perspectivas nucleares que equilibram os eixos de atuação da organização.

O Planejamento Estratégico foi balanceado em 3 perspectivas: Resultados, Processos Internos e Recursos. A primeira focaliza as necessidades e expectativas da sociedade; a segunda reúne as ações finalísticas e de apoio para viabilizar os resultados estratégicos; e a terceira estrutura a operação dos processos, por meio de pessoas, tecnologia, logística, orçamento e finanças.

A missão, visão e valores do Planejamento Estratégico foram definidas após oficinas promovidas pela consultoria com representantes do grupo técnico (corpo diretivo/operacional) e da Comissão Técnica do Planejamento Estratégico-CTPE (alta administração).

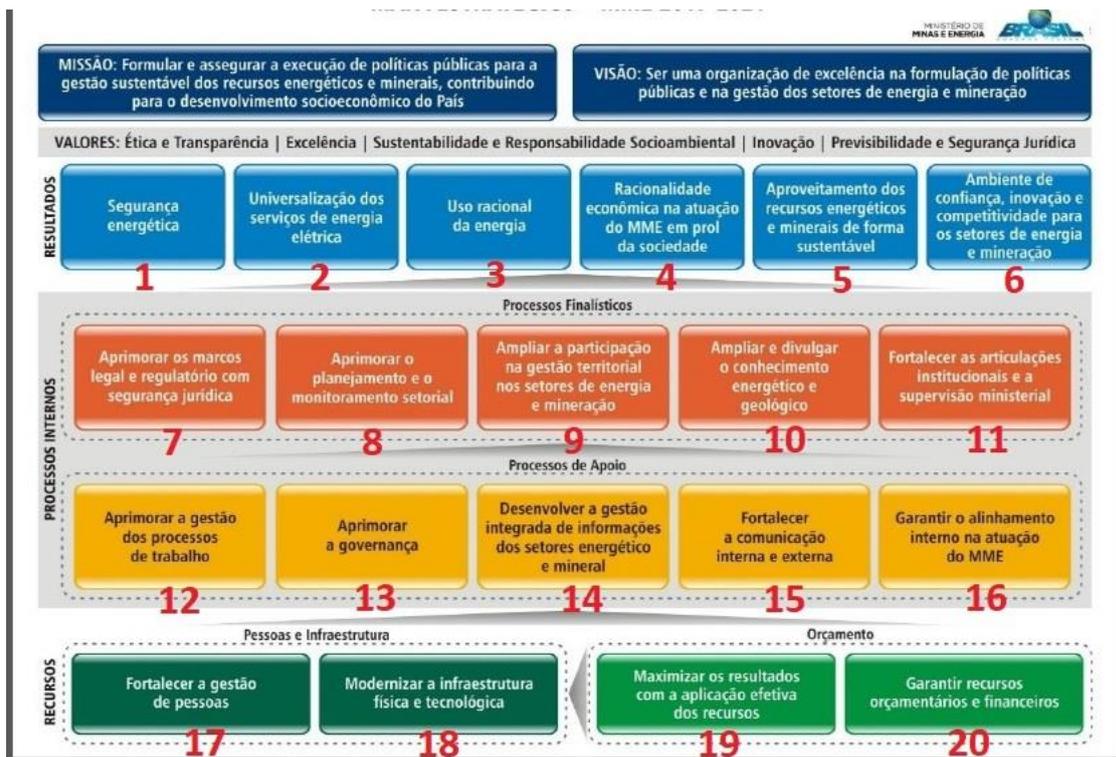
A partir da tríade estrutural do Planejamento Estratégico (Missão/Visão/Valores), a consultoria promoveu pesquisas junto a lideranças externas (entidades vinculadas), internas, servidores e colaboradores do MME, por meio de questionários, entrevistas e videoconferências, para conhecer suas percepções sobre as demandas, as virtudes, os desafios e os problemas que o Ministério enfrenta.

As pesquisas contribuíram para o MME conhecer múltiplas visões sobre sua atuação, identificar os aspectos positivos e negativos dos ambientes internos e externos, fortalecer os pontos fortes e oportunidade e enfrentar os pontos fracos e ameaças, subsidiando o diagnóstico *SWOT* (Strengths/Forças, Weaknesses/Fraquezas, Opportunities/Oportunidades, Threats/Ameaças).

As pesquisas materializaram o papel do MME de articulador junto aos executores dos programas governamentais, em razão do Ministério atuar no planejamento, regulação, coordenação, supervisão, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas de minas e energia, devido ao setor público não executar diretamente as políticas públicas de infraestrutura.

Compilados a missão, a visão, os valores, os desafios prioritários e as principais informações do ambiente interno e externo, o MME definiu objetivos e elaborou o seu Mapa Estratégico.

Figura 2: Mapa Estratégico MME 2017-2021



Fonte: ASCOM/MME.

Conforme o Mapa Estratégico, o MME assumiu 20 objetivos estratégicos, que representam os fins a serem perseguidos no rumo ao cumprimento da missão e da visão, assim como constituem o elo entre as diretrizes e o referencial estratégico. Os objetivos foram hierarquizados em perspectivas de Resultados, Processos Internos e Recursos.

Os objetivos de resultados abrangem as competências ministerial nos setores de minas e energia, foram alinhados ao Plano Plurianual 2015-2018 e a programas governamentais e refletem os propósitos do MME em nível de efetividade. Os objetivos de processos internos e de recursos refletem as intenções do MME em nível de eficácia-eficiência e vice-versa.

Em maio de 2018, foi deliberado pelo MME o início da 2ª Fase (Desafios 2018), em que o Ministério se comprometeria a priorizar dez projetos, sendo três iniciados na 1ª Fase (período de 2017) e sete novos projetos, conforme abaixo.

Quadro 9: Projetos Priorizados – 2ª Fase

Nº	Projeto Estratégico	Objetivo do Projeto
A	Renovabio	Expandir a produção de biocombustíveis baseada em previsibilidade e sustentabilidade ambiental, social e econômica, compatível com o crescimento do mercado
B	Modernização da Indústria Mineral Brasileira	Proporcionar a atração de investimentos, a melhoria do ambiente de negócios, a recuperação da credibilidade e garantir a segurança jurídica do setor mineral
C	Gás Para Crescer	Propor medidas concretas de aprimoramento do arcabouço normativo do setor de gás natural, tendo em vista a redução da participação da Petrobras no setor
D	Desestatização das Distribuidoras da Eletrobrás	Promover a licitação de concessões de distribuição associada à transferência de controle das 6 distribuidoras da Eletrobrás (Amazonas D, CERON, ELETROACRE, Boa Vista Energia, CEAL e CEPISA)
E	Modernização da Eletrobrás	Promover a capitalização por meio de emissão primária de ações
F	Energia Mais Justa	Aumentar o poder de escolha do consumidor

G	Leilões de Geração LEN A-6/2018 e Leilões de Transmissão	Promover a realização dos leilões de Energia Nova em 2018 e dos leilões de transmissão n ^{os} 02/2018 e 04/2018
H	Revisão do Marco Legal do Setor Elétrico	Acompanhamento legislativo do projeto de lei de Revisão do Marco Legal do Setor Elétrico, fruto da Consulta Pública n ^o 33 e incorporado no Projeto de Lei n ^o 1.917/2005 (PL da Portabilidade)
I	Revisão do Contrato de Cessão Onerosa	Revisar o contrato de Cessão Onerosa entre a União e a Petrobras, que outorga a produção de até 5 bilhões de barris de petróleo em blocos na Bacia de Santos, em área do Pré-sal
J	Rodadas de Licitação – Partilha e Oferta Permanente	Ofertar as áreas de Itaimbezinho, Três Marias, Dois Irmãos e Uirapuru na 4 ^a Rodada e as áreas de Saturno, Pau-Brasil, Titã e Sudoeste de Tartaruga Verde na 5 ^a Rodada de Partilha de Produção. Ofertar de forma contínua os campos devolvidos (ou em processo de devolução) e de blocos exploratórios ofertados em licitações anteriores e não arrematados ou devolvidos à Agência, em cumprimento ao disposto na Resolução CNPE n ^o 17/2017.

Fonte: CGU, com base nas fichas de acompanhamento dos Projetos.

Similarmente aos Projetos Estratégicos de 2017, os projetos da 2^a Fase foram desdobrados em cronogramas compostos por atividades/etapas, prazos críticos e situação das entregas. Contudo, os projetos da 2^a Fase não informavam seu público alvo, custos e fatores de importância (relevância para imagem institucional, comprometimento para as partes interessadas, gravidade/urgência/tendência, conhecimento sobre o tema e riscos) e resultados esperados. A falta dessas informações resultou de um processo incompleto de definição dos projetos, que foram aprovados pela alta administração sem uma prévia análise gerencial, em razão da necessidade de entregar resultados e, conseqüentemente, consumir o tempo destinado ao planejamento gerencial dos projetos.

A seguir, apresenta-se a situação dos Projetos Estratégicos da 2^a Fase e suas principais entregas.

Quadro 10: Síntese dos Projetos da 2^a Fase

Projeto	Situação	Entrega
Renovabio	Concluído	Resolução CNPE n ^o 5/2018, que regulamentou o Decreto n ^o 9.308/2018;
Modernização da Indústria Mineral Brasileira	Concluído	Decreto n ^o 9.587, que instala a Agência Nacional de Mineração; Decreto n ^o 9.406/2018, que atualiza o Código de Mineração; Decreto n ^o 9.407/2018, que regula a distribuição de royalties a municípios não produtores de mineração
Gás Para Crescer	Concluído	Decreto n ^o 9.616/2018, que redesenha o mercado de gás natural; Resolução Normativa ANEEL n ^o 827/2018, que integra o gás com o setor elétrico
Desestatização das Distribuidoras da Eletrobrás	Concluído	Desestatização das distribuidoras CEPISA, CERON, AMED e CEAL
Modernização da Eletrobrás	Atrasado	Projeto de Lei 9.463/2018 para desestatização da Eletrobrás está parado na Câmara dos Deputados e condiciona as seguintes etapas do projeto
Energia Mais Justa	Em curso	Aplicativo ANEEL consumidor, que detalha a conta de energia elétrica
Leilões de Geração LEN A-6/2018 e Leilões de Transmissão	Concluído	Investimentos de R\$ 27,8 bilhões a serem gerados pelos leilões
Revisão do Marco Legal do Setor Elétrico	Em curso	PL 1917 não seguirá, mas o PLS 232 avançou por duas comissões e está na comissão de infraestrutura do Senado para ir para a Câmara dos Deputados
Revisão do Contrato de Cessão Onerosa	Em curso	Leilão marcado para o último trimestre de 2019, com expectativa de arrecadação mínima de R\$ 100 bilhões
Rodadas de Licitação – Partilha e Oferta Permanente	Em curso	Nova sistemática lançada em novembro de 2018, com previsão para licitações no 2 ^o semestre de 2019
REATE	A ser convertido em indicador	Oferta Permanente Brasil/ANP para desburocratizar as concessões de Petróleo e Gás, Iniciativa Poço Permanente para utilizar recursos de Pesquisa e Desenvolvimento–P&D para desmistificar os riscos em exploração de petróleo
Escritório de Processos	Descontinuado	Manualização de modelamento, mapeamento e priorização de processos. Mas, falta pessoal com expertise para praticar no MME a metodologia manualizada

Combustível Brasil	Concluído	Acordo de Cooperação Técnica ANP/ANTAQ; Plano de Ação de Dutos IBP/EPE; Linhas de financiamento; Fundo Brasil-China de Cooperação para Expansão da Capacidade Produtiva; Diagnostico realizado pela ANP e pela ANAC em dezembro de 2018 sobre combustíveis para aviação
--------------------	-----------	---

Fonte: CGU, a partir da ata da 7ª RAE e do Relatório de Gestão do MME de 2018.

Ao concluir 6 dos 10 projetos estratégicos, a gestão de 2018 colaborou com a missão ministerial de formular e assegurar a execução de políticas públicas para a gestão sustentável de recursos energéticos e mineral para o desenvolvimento socioeconômico, cabendo destacar os projetos situados à Política Nacional de Biocombustíveis (RENOVABIO), ao Programa Gás para Crescer, à Modernização da Indústria Mineral e ao Novo Marco Legal do Setor Elétrico. Os projetos subsidiaram inovações para fortalecer a segurança energética e jurídica, fomentar a confiança e competitividade nos setores energético e mineral e induzir o uso sustentável de recursos minerais e energéticos. Assim, com a limitação da emissão de gases de efeito estufa pelo Decreto nº 9.308/2018, com a abertura do mercado de gás pelo Decreto nº 9.616/2018, com a instalação da Agência Nacional de Mineração (ANM) pelo Decreto nº 9.587/2018 e com o rearranjo regulatório do setor elétrico ao fim da Consulta Pública nº 33/2017, espera-se melhoria na eficácia, eficiência e economicidade nas políticas públicas reguladas pelo MME.

A respeito dos projetos não concluídos ou atrasados, alguns estiveram atrelados a produtos a serem executados pelas entidades vinculadas ao MME, tendo competido ao Ministério a governança das políticas setoriais envolvidas. Neste contexto, devido a complexidade na execução desses projetos, em que alguns dependiam de atuação de outras esferas de governo (poder legislativo), a exemplo da estratégia governamental de rearranjo na atuação do Estado e da estratégia de aumentar da arrecadação governamental para reforço das finanças públicas, os Projetos de Modernização da Eletrobrás e de Revisão do Contrato de Cessão Onerosa não foram finalizados em 2018, mas as ações dos projetos continuam em execução em 2019.

Acerca do Projeto de Rodadas de Licitações de partilha e oferta permanente, em razão da inovação no arranjo de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, a programação original da ANP ocorreu com atraso pela necessidade de esclarecer as dúvidas de possíveis investidores sobre as especificidades dessa nova forma de concessão e partilha. Nesse sentido, em razão da novidade da sistemática, cabe ao MME uma atenção especial em sua supervisão ministerial e monitoramento do mercado.

No que tange a descontinuação do projeto de escritório de processos, apesar de o MME não possuir servidores especializados na temática, o Ministério recebeu artefatos de empresa terceirizada (Contrato nº 15/2016) para subsidiar a maturidade da gestão de projetos e processos. Neste contexto, com a metodologia disponibilizada pela terceirização, cabe ao órgão realizar ações para subsidiar a execução das ações prioritárias para consolidar a realização dos Projetos Estratégicos e acompanhamento de suas execuções ao longo dos exercícios.

Sobre o Projeto REATE, a reavaliação do MME em transformar o projeto em indicador demonstra a necessidade de acompanhamento contínuo da iniciativa, de forma a assegurar a continuidade de pesquisas e desenvolvimento na exploração de poço em áreas terrestres e demonstrar a viabilidade dos investimentos.

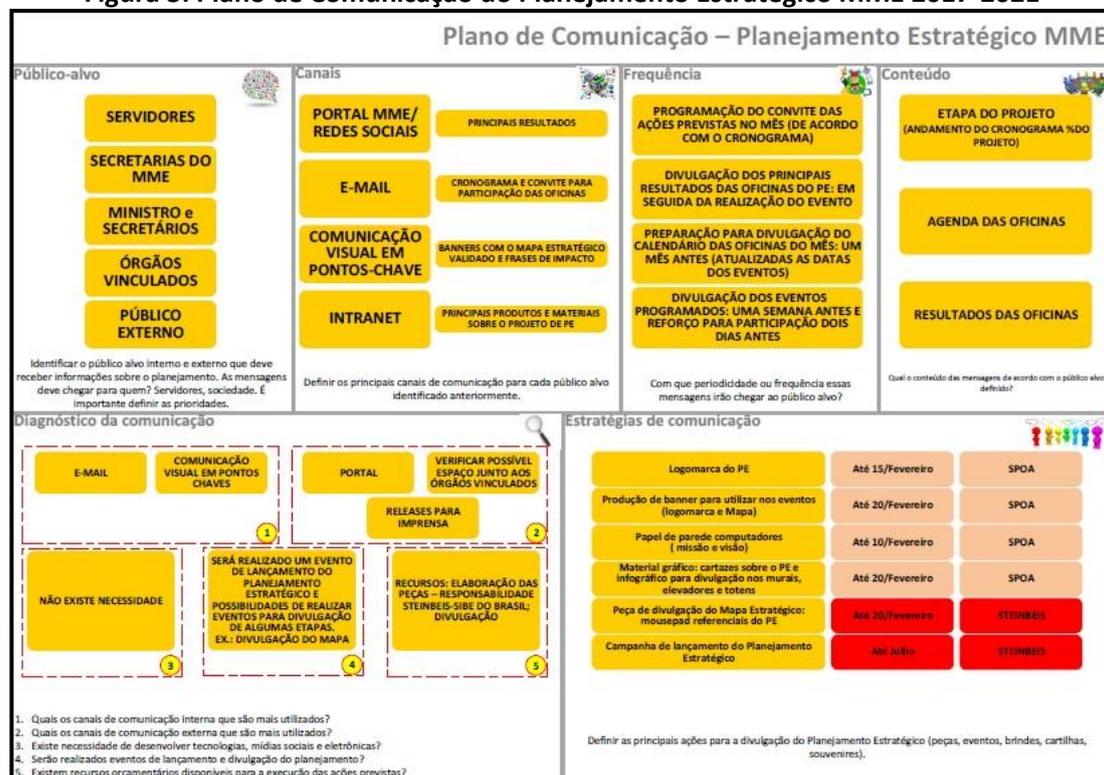
Naturalmente, as gestões finalísticas e administrativas que possuíram projetos (Quadros 9 e 10) que foram concluídos deverão ser supridas por novos projetos com outras perspectivas nas temáticas, pela necessidade permanente de políticas de minas e energia.

c) Comunicação Interna e Externa da Execução da Gestão Estratégica

Para disseminar o Planejamento Estratégico, o MME realizou plano e campanha de comunicação, com suporte da consultoria. O plano estabeleceu o formato e a campanha executou a estratégia de comunicação.

O plano sinalizou o público alvo, indicou os canais, programou a periodicidade, definiu o conteúdo, realizou o diagnóstico da comunicação e qualificou a estratégia de comunicação.

Figura 3: Plano de Comunicação do Planejamento Estratégico MME 2017-2021



Fonte: ASCOM/MME.

A campanha para divulgar o plano foi suprida por *mousepads* com os referenciais estratégicos (missão, visão e valores), pano de fundo para as telas principais dos computadores, *banners* para afixação do Mapa Estratégico nas instalações do MME, seção na intranet para disponibilizar os cursos promovidos pela consultoria e evento de lançamento do Planejamento Estratégico, com palestra instruída ao Ministro, às autoridades e aos servidores do Ministério. Porém, essas ações ocorreram quando a execução do Planejamento Estratégico ainda seria iniciada.

Acionado para discorrer e evidenciar os canais, a frequência, o conteúdo, a amplitude e a estratégia de comunicação interna e externa da execução e dos resultados do Planejamento Estratégico, o Ministério respondeu que *“ainda não estabeleceu uma sistematização de política de comunicação para o Planejamento Estratégico, porém é disponibilizado na intranet (site do MME) as informações constantes do STRATEC: <https://www.mme.gov.br/BSC>”*.

Acionado para informar se já foi realizada, ou há perspectiva de realizar, pesquisa de opinião na intranet para averiguar a internalização do Planejamento Estratégico na rotina dos servidores e colaboradores, o MME respondeu que *“não realizada, sem previsão”*.

Conforme produto específico da consultoria, uma das etapas do ciclo de gestão estratégica compreende o alinhamento da organização, em razão de os colaboradores serem a instância que operacionaliza os trabalhos para o alcance da missão institucional.

Neste contexto, o Ministério necessita saber a compreensão dos servidores sobre a importância do Planejamento Estratégico e de seus elementos estruturais (Missão, Visão, Valores, Objetivos, Indicadores e Projetos). Assim, apesar de o MME não ter realizado pesquisa de opinião para averiguar a internalização do Planejamento Estratégico na rotina dos servidores e colaboradores, em novembro de 2017 a CGRH/SPOA/SE promoveu pesquisa de clima organizacional respondida por 243 servidores e colaboradores, de um total de 546 (45%). Entre as perguntas, duas trataram sobre o Planejamento Estratégico.

Quadro 11: Percepção dos servidores sobre o Planejamento Estratégico

Tenho Conhecimento da Missão, Visão e Valores	Contagem	Porcentagem	Resultado
Sim	131	53,91%	Satisfatório
Parcialmente	45	18,52%	Crítico
Não	9	3,70%	Crítico
Sem resposta	1	0,41%	Crítico
Não completo ou não à mostra*	57	23,46%	Insatisfatório
Tenho Interesse em Conhecer a Missão, Visão e Valores	Contagem	Porcentagem	Resultado
Sim	144	59,26%	Satisfatório
Parcialmente	26	10,70%	Crítico
Não	15	6,17%	Crítico
Sem resposta	1	0,41%	Crítico
Não completo ou não à mostra*	57	23,46%	Insatisfatório

* Preencheram, mas não confirmaram o questionário

Fonte: Pesquisa de Clima Organizacional do MME.

A maioria respondeu que conhecia (53,91%) ou gostaria de conhecer (59,26%) a Missão, a Visão e os Valores do MME. Porém, parte considerável da amostra não possuía conhecimento consolidado das premissas do Planejamento Estratégico, o que demonstra a necessidade de melhorar os meios de comunicação e disseminação dessa ferramenta de gestão.

A pesquisa de opinião na intranet supre a gerência e a liderança ministerial para realizar ações, a partir do nível de entendimento dos servidores sobre o Planejamento Estratégico, para fortalecer o engajamento dos servidores na temática.

Em razão da pesquisa, foi proposto plano de ação para tratar as assertivas críticas.

Quadro 12: Ações de melhoria do Clima Organizacional

O que	Quem	Quando	Por que	Como	Custos
Transparência na divulgação de informações de interesse coletivo e do público em geral	Gestores	Janeiro a Dezembro	Melhorar a comunicação e transparência da gestão	Intranet, correio eletrônico e reuniões	Não

Fonte: Pesquisa de Clima Organizacional do MME.

Como a pesquisa de opinião representou evento circunstancial, o plano propôs ações permanentes que repercutam na rotina das áreas.

Acionado para apresentar as iniciativas para a execução do plano de ação, o MME respondeu que: *“Entretanto (...) as ações de melhoria propostas não foram implementadas em decorrência de sucessivas mudanças de dirigentes e prioridades ocorridas nos dois últimos anos, bem como o próprio tempo necessário à recente transição de gestão. Ademais, diante das mudanças ocorridas no cenário da Administração Federal entende-se que não se deve dar prosseguimento as ações propostas naquela pesquisa, uma vez que se faz necessária a reavaliação do clima organizacional para analisarmos se as prioridades estabelecidas permanecem ou se a mudança de gestão impacta nos resultados. É importante esclarecer, ainda que o Ministério da Economia está desenvolvendo pesquisa de clima que abrangerá todo o serviço público federal, o qual*

deverá fornecer insumos básicos para ações internas de melhoria do Clima Organizacional no âmbito do MME”.

A avaliação do controle interno sobre a necessidade de aplicar as práticas sugeridas no plano de ação de melhoria do clima de pesquisa organizacional está registrada no item 6 deste Relatório de Auditoria.

Porém, para sedimentar a agenda do Planejamento Estratégico na cultura organizacional, a auditoria salienta que os meios de comunicação representam insumos úteis para disseminar notícias e informativos relacionados ao tema. As ações propostas iriam no sentido do desafio do MME de *“Criar mecanismos motivacionais para estimular a integração entre as áreas e pessoas do MME”*

Os servidores precisam ter clareza que suas atividades contribuem para os objetivos estratégicos, de forma direta ou indireta, sejam por atividades simples ou complexas.

Para evidenciar a contribuição dos setores para a estratégia organizacional, em 2017 o MME atualizou a sistemática as metas globais de desempenho institucional, regulada na Portaria nº 565, de 30 de setembro de 2011. Com a oficialização do Planejamento Estratégico, as metas globais incorporaram os objetivos estratégicos. Assim, o alinhamento das metas intermediárias à gestão estratégica, subsidiadas por indicadores setoriais, representa boa prática de gestão, de forma a aproximar as atividades realizadas e os objetivos estratégicos.

Em pesquisa ao site do MME sobre informações referentes ao Planejamento Estratégico 2017-2021, a auditoria identificou uma notícia sobre o início de sua elaboração, uma notícia sobre o evento do lançamento do Planejamento Estratégico, os 11 produtos da consultoria em seção específica do Projeto META, os Relatório de Gestão 2016 e 2017 e os resultados das metas globais de desempenho institucional.

Contudo, o site não disponibiliza seção para centralizar as principais informações do Planejamento Estratégico, notadamente quanto a execução, o monitoramento e a avaliação dos resultados.

De acordo com a Lei de Acesso a Informação–LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, art. 7º, inc. VII e alínea “a”), a transparência compreende o direito de saber *“informações relativas à **implementação, acompanhamento e resultados** dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como **metas e indicadores propostos**” (grifo nosso).*

Ao regulamentar a LAI, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (art. 7, §3º, II) dispôs que *“Deverão ser divulgadas (...) informações sobre: programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, **principais metas e resultados** e, quando existentes, **indicadores de resultado e impacto**” (grifo nosso).*

No mesmo sentido, o Decreto nº 9.203/2017, ao dispor sobre a governança da Administração Pública Federal, estabelece no art. 16 que *“Os comitês internos de governança publicarão suas atas e suas resoluções em sítio eletrônico, ressalvado o conteúdo sujeito a sigilo”.*

Segundo as diretrizes da LAI (art. 3º, inc. I a V), as informações objetivam disponibilizar ao cidadão o *“fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência da administração pública; o desenvolvimento do controle social da administração pública; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; e a observância da publicidade como*

preceito geral e do sigilo como exceção”, por meio da “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação”.

Dessa forma, é recomendável que o MME disponibilize em seu site, na seção relativa a acesso a informação, os informes e produtos associados ao Planejamento Estratégico, a exemplo de Mapa Estratégico, boletins de monitoramento, atas de reuniões sobre o a implementação dos projetos, relatórios de análise de indicadores, avaliações dos resultados da gestão, assim como outras informações relevantes.

d) Sistema Informatizado de Gerenciamento Estratégico

Para acompanhar a execução do Planejamento Estratégico, em especial os projetos e indicadores estratégicos, a consultoria disponibilizou o Sistema STRATEC para facilitar o monitoramento do desempenho da gestão e documentou seus fundamentos tecnológicos e teóricos.

Conforme o manual do Sistema, o STRATEC visa *“garantir a implementação do planejamento estratégico e o alcance da visão de longo prazo da organização, sendo capaz de sistematizar a execução do planejamento estratégico e acompanhar o desempenho dos processos da empresa, facilitando o monitoramento de metas e projetos por parte dos gestores”.*

Ainda segundo o manual, o Sistema contribui para que a organização seja capaz de *“Comunicar interna e/ou externamente a sua estratégia; Desdobrar a sua estratégia até o nível operacional; Garantir a coerência das metas e projetos com a estratégia; Monitorar o desempenho; Elaborar e controlar os planos de ação para o alcance das metas; Adequar as atualizações de práticas e métodos sempre que necessário/disponíveis; e Replanejar as ações de metas não alcançadas”.*

O sistema possui módulos de cadastro, planejamento, acompanhamento, análise da gestão, ferramentas e importação. Também é acessível em plataforma web e a consultoria disponibilizou o código fonte e o licenciamento, sem limite de tempo, para que o MME ajustasse e realizasse a manutenção do STRATEC após o contrato.

Em março e abril de 2017, a consultoria treinou os servidores com perfil de administração (Secretaria Executiva e AEGE) e de usuário final (representantes de todas as áreas do MME), no próprio STRATEC e demonstrando a funcionalidade ajuda, para utilizarem o Sistema e monitorar os objetivos, indicadores e projetos estratégicos.

A consultoria documentou no Produto específico para método de criação e monitoramento de indicadores no Sistema para aferir o desempenho da gestão, assim como elaborar e extrair relatórios para acompanhar a situação das metas e os números mensurados. Nesses relatórios, há campos para justificar os pontos problemáticos que afetaram os resultados esperados e inserir proposta de ação para reverter o cenário apurado e viabilizar que a meta planejada seja alcançada.

Contudo, apesar de suas múltiplas funcionalidades, a auditoria constatou que a utilização do STRATEC foi subaproveitada, em razão de diversos campos operacionais e gerenciais estarem sem informações e que apresentavam registros desatualizados, conforme as sinalizações dos faróis dos painéis indicarem situações intempestivas. A princípio, entre as causas da subutilização do STRATEC, consta a não incorporação de sua alimentação na rotina das unidades dos responsáveis técnicos pelos projetos e indicadores estratégicos, por continuarem a trabalhar com suas próprias ferramentas (planilhas e sistemas internos).

Acionado para esclarecer a subutilização do sistema e abordar sobre a integração entre as áreas, incluindo sobre a orientação e facilitação para o uso contínuo do STRATEC, assim como sobre as dificuldades enfrentadas e os desafios a superar, o MME respondeu que *“Existe e sempre existiu integração com as Secretarias finalísticas e o descompasso observado é inteiramente decorrente do que ocorreu em vários meses do ano passado com o redirecionamento de projetos prioritários no MME, para um acompanhamento específico a Projetos denominados “Desafios 2018”, que exigiram o acompanhamento sistemático – com cronograma semanal – por parte dos seus respectivos gerentes, extra sistema STRATEC, concorrendo simultaneamente, por absoluta escassez de profissionais, com a rigidez necessária à atualização do referido Sistema. Como é absolutamente natural, também algumas mudanças de posições de direção, assessoramento e gerência, por requererem algum tempo em ambientação e domínio das rotinas de trabalho, associadas à escassez de pessoas e à necessidade de priorização determinados projetos, naturalmente altera-se, em parte, os rumos de algumas rotinas pré-estabelecidas em anteriores Avaliações Operacionais e também em procedimentos de atualização do STRATEC. Nesse sentido, as áreas têm sido instadas no tocante a iniciativas imediatas para a plena atualização de dados no Sistema, contemplando a inclusão de textos descritivos-explicativos acerca das informações inseridas, bem como para consideração crítica acerca de melhorias a serem implementadas.”*

Em suma, a manifestação do MME relata que mudanças nas prioridades estratégicas e de agentes responsáveis consumiram seus esforços e que elas concorriam com o tempo disponível para alimentar o STRATEC.

A auditoria informa que, desde o início da execução do Planejamento Estratégico, os responsáveis pelos projetos e indicadores foram notificados sobre a importância da utilização do Sistema, seja pelo consórcio de consultoria ou pela AEGE.

Independentemente do mérito dos projetos e indicadores estratégicos que estejam no STRATEC, a auditoria ressalta que as funcionalidades do Sistema devem ser aproveitadas para o monitoramento tempestivo da gestão, em razão do custo desembolsado para a aquisição da tecnologia, de forma a manter a qualidade gasto público, no atual contexto de austeridade fiscal.

Neste contexto, para combater uma das causas da subutilização do STRATEC, a auditoria informa que o Sistema possui módulo para importar cargas de dados oriundas de ferramentas externas, que aproveitam as informações geradas em outros dispositivos. Porém, ainda assim, a importação pode representar ação paliativa, caso continue a prática de não usar cotidianamente o *software* como um dos principais mecanismos de gerenciamento da gestão.

Para reforçar o uso e a tempestividade das informações alimentadas no Sistema STRATEC, é recomendável que a AEGE implemente a proposta de indicador mensal sugerido pela consultoria, que visa mensurar o nível de atualização do Sistema dos projetos e indicadores estratégicos das Unidades do MME.

e) Monitoramento

Conforme o ciclo de administração, o monitoramento permite acompanhar a situação das ações planejadas e tratar as adversidades para o retorno ao rumo programado ou ajustar a estratégia.

O monitoramento do Planejamento Estratégico do MME é intensificado nas Reuniões da Avaliação Operacional–RAO e nas Reuniões de Avaliação Estratégica–RAE, ambas com

periodicidade trimestral, que acompanham a evolução dos projetos e indicadores estratégicos, assim como tratam outras informações relevantes que necessitem da atenção do Ministério.

As RAOs analisam o comportamento dos indicadores e metas estratégicas, dos projetos estratégicos e setoriais, dos planos operacionais, dos projetos pilotos de gestão de riscos, e, principalmente, fornecem insumos para as tomadas de decisões a serem deliberadas nas RAEs.

Além das reuniões, o MME também utilizou outra arena para monitorar sua gestão, por meio da Assessoria Especial de Acompanhamento de Políticas, Estratégias e Desempenho Setoriais–AEPED, ligada diretamente ao Ministro, que monitorava as ações estratégicas e prioritárias do MME não incluídas no Sistema STRATEC.

A AEPED assessorava os Subcomitês Técnicos de Acompanhamento de Iniciativas Estratégicas compostos pelas Secretarias Finalísticas: SEE, SPG e SGM. Mensalmente, a AEPED se reunia com as secretarias para acompanhar a situação dos projetos e indicadores estratégicos, assim como de assuntos extra pauta, e acordar encaminhamentos de ações necessárias.

Contudo, as reuniões da AEPED com os Subcomitês foram descontinuadas em maio de 2018, em razão da mudança na forma de monitoramento dos Projetos Estratégicos. De maio até o encerramento de 2018, o MME monitorou seus projetos estratégicos com base em fichas semanais de acompanhamento dos projetos priorizados pela gestão.

Em que pese as fichas semanais de acompanhamento dos projetos estratégicos serem instrumentos mais tempestivos, elas dificultaram as interações formais entre as instâncias operacionais para monitorar os indicadores estratégicos, os projetos pilotos de gestão de riscos e os planos setoriais, em razão de dispensar a atuação da AEPED para assessorar os Subcomitês Técnicos de Acompanhamento de Iniciativas Estratégicas e de suspender as RAOs dos 5º e 6º ciclos de avaliação.

As RAOs foram retomadas apenas em dezembro de 2018 para contribuir para o encerramento do exercício, visto que, por meio dessas Reuniões, foi possível verificar o desempenho das Secretarias Finalísticas, Executiva e Gabinete do Ministro.

Neste contexto, em que pese o MME tenha legitimidade para ajustar sua forma de monitoramento estratégico, é desejável que sejam mantidas as práticas de interlocução entre as Secretarias do MME, de forma a compartilharem soluções para a superação de seus desafios setoriais e institucionais. Tais interações estão alinhadas aos Objetivos Estratégicos de *“Fortalecer as Articulações Institucionais”* e *“Garantir o Alinhamento Interno na atuação do MME”*. Em sintonia com o entendimento da auditoria, em 2019 o Ministério resgatou as reuniões das RAOs na avaliação do 8º ciclo de avaliação.

Conforme a Portaria MME nº 142/2017 (art. 1º, inc. I, alíneas “b” a “d”, e art.2º), compete a Secretaria-Executiva a coordenação do CGRC para *“acompanhar a aplicação das políticas de gestão estratégica e de governança corporativa, requerer as unidades do Ministério as informações necessárias ao acompanhamento da implementação do plano estratégico e realizar avaliações periódicas da implementação do plano estratégico”*. Neste contexto, o Regimento Interno (Anexo II, art. 1º, inc. II) também atribui à Secretaria Executiva a competência de *“supervisionar e coordenar as atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério”*.

A metodologia do Planejamento Estratégico ainda prevê a elaboração de boletins de gestão, para comunicar aos setores a situação dos projetos, indicadores estratégicos e outras informações relevantes.

Contudo, acionado para disponibilizar os boletins para a auditoria, o Ministério respondeu que “*não existem boletins estratégicos*”.

f) Indicadores Estratégicos

Os objetivos estratégicos possuem 37 indicadores para monitorar o desempenho da gestão. A avaliação sobre a utilidade e efetividade dos indicadores estratégicos está registrada no item 8 deste Relatório de Auditoria.

Conforme a avaliação da auditoria, os indicadores estratégicos estão sendo usados de forma incipiente no monitoramento da gestão, sendo necessária a definição de novos indicadores que possuam mais propriedade, a partir de metodologia consistente que potencialize o acompanhamento dos objetivos estratégicos em rumo aos resultados esperados do MME.

Conclusão

O Planejamento Estratégico permite que a organização atue com clareza para o cumprimento de sua missão, em rumo ao alcance da expectativa futura representada em sua visão. Para tanto, fundamenta valores institucionais que direcionam as ações de seus colaboradores, organizadas em objetivos estratégicos executados em projetos e macroprocessos acompanhados por indicadores de gestão.

O Planejamento Estratégico visa conciliar as expectativas do Estado e da Sociedade e potencializar práticas e monitoramentos eficientes, eficazes e efetivos, para mitigar os pontos fracos internos e eventos externos que ameacem os objetivos estratégicos da organização.

Neste contexto, a execução de uma gestão não orientada por pensamento sistêmico, com foco em resultados para as partes interessadas, potencializa o risco de políticas e serviços públicos insatisfatórios, menos flexíveis e menos aptos a superar os desafios institucionais.

Para elaborar seu Planejamento Estratégico, o MME contratou consultoria que prestou assessoramento e documentou sua metodologia nos produtos entregues. As orientações dos produtos servem de repositório para compartilhar conhecimentos a novos representantes e reciclar práticas aos servidores do órgão. De forma a facilitar a compreensão dos serviços da consultoria, sugere-se a leitura do Produto 9, que sistematiza as principais atividades realizadas e apresenta recomendações para a sustentabilidade do Planejamento Estratégico.

Os 10 projetos estratégicos executados em 2018 buscaram materializar suas ações para enfrentar seus desafios institucionais. Contudo, o processo de definição dos desafios de 2018 não foi maduro como o do exercício de 2017, cabendo ao órgão resgatar metodologia que defina projetos explicitando os critérios técnicos e gerenciais considerados.

A comunicação das ações sobre a gestão estratégica foi a desejar, se limitando ao período em que o Planejamento Estratégico não estava em execução. Considerando que na pesquisa de clima organizacional, cerca da metade da amostra dos respondentes informou que não possuía conhecimento consolidado das premissas do Planejamento Estratégico, há necessidade de melhorar os meios de comunicação e disseminação dessa ferramenta de gestão, a exemplo de contínuos informativos e mensagens para manter o engajamento dos servidores com o Projeto, assim como disponibilizar para a sociedade as principais informações atualizadas do Planejamento Estratégico, notadamente as metas, indicadores, implementação, acompanhamento e resultados, de forma a materializar a transparência ativa. Para tanto, essas

informações devem estar centralizadas em seção ambientada na “*lei de acesso a informação*” no site do Ministério.

O Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas—STRATEC possibilita o tratamento dos objetivos, projetos, indicadores e metas, com funcionalidades administrativas, operacionais, gerenciais e estratégicas para a adequada gestão, suportando desde a elaboração do planejamento, até a avaliação dos resultados. Contudo, com a constatação da auditoria de que o uso do Sistema foi subaproveitado, em razão das Unidades continuarem priorizando suas próprias ferramentas (planilhas e sistemas internos), há necessidade de incorporá-lo na rotina das Unidades para o Ministério aproveitar as potencialidades do software, com o propósito de manter informações tempestivas, integrar os processos de trabalho entre as áreas e não desperdiçar os recursos desembolsados com sua aquisição e os custos indiretos associados para a utilização da ferramenta. Assim, mesmo que haja mudanças nas prioridades estratégicas e nos agentes responsáveis pelas ações estratégicas, as orientações dos produtos 1, 4 e 7 da consultoria, juntamente com as ajudas do manual do Sistema, podem auxiliar no aprendizado do STRATEC e na efetividade da ferramenta.

O monitoramento do Planejamento Estratégico, suprido pelas RAOs e RAEs discutidas e deliberadas pelas autoridades do Ministério, permitiu acompanhar a evolução dos projetos estratégicos, dos projetos pilotos de gestão de riscos, as sinalizações dos indicadores estratégicos utilizados, o desempenho dos planos setoriais e outros desafios e dificuldades que impactam a gestão, com o intuito de manter os esforços das Secretarias em linha com as ações planejadas ou ajustá-los para responder as necessidades mais urgentes. No entanto, o MME deve resgatar as práticas de interlocuções formais mais frequentes com as Unidades, com periodicidade próxima, para mitigar o risco de insucesso nos projetos estratégicos. Para tanto, o Ministério pode restaurar os Subcomitês Técnicos de Acompanhamento de Iniciativas Estratégicas de assuntos finalísticos coordenados pela AEPED, ou adotar medidas alternativas neste sentido, para intensificar o acompanhamento da situação dos projetos e indicadores estratégicos e tratar assuntos extra pauta de relevância.

Contudo, é forçoso registrar que a sistemática de monitoramento da gestão de 2018 foi enfraquecida, quando comparada ao monitoramento de 2017. Ainda que o Ministério possa realizar monitoramento estratégico com base em fichas semanais de acompanhamento dos projetos estratégicos, em que pese elas sejam instrumentos mais tempestivos, elas não eliminam a necessidade de interações formais entre as instâncias de governança (CGRC) para monitorar os indicadores estratégicos, dos projetos pilotos de gestão de riscos e os planos setoriais, não sendo prudente a descontinuidade das RAOs (retomada em dezembro/2018) e dos Subcomitês Técnicos de Acompanhamento de Iniciativas Estratégicas ao longo do exercício avaliado. Como consequência, o Secretario e os dirigentes das Secretarias não usaram uma arena de monitoramento setorial para acompanhar os projetos, indicadores e outras iniciativas estratégicas e setoriais, e serem supridos por informações relevantes gerenciadas no STRATEC.

Ainda no contexto de monitoramento, nesta etapa o MME também deve intensificar o uso de seus indicadores estratégicos, pois o Ministério não comprovou a efetividade da metade (19) de seus 37 indicadores em retroalimentar a gestão estratégica em nível de mudança evolutiva, de forma a aprimorar os resultados de suas políticas públicas e seus macroprocessos finalísticos e administrativos.

De forma geral, o MME está atuando no caminho da gestão integrada, ancorada por um Planejamento Estratégico que foca seus esforços para o cumprimento de sua missão

institucional e resultados esperados. Naturalmente, para lidar com os desafios que orbitam o ambiente do Ministério, há necessidade contínua de desenvolver sua maturidade institucional.

Assim, o Ministério deve transparecer as informações do Planejamento Estratégico no seu site na internet para as partes interessadas, notadamente à sociedade, deve intensificar o uso do Sistema STRATEC para gerenciar o Planejamento Estratégico, deve manter uma forma de monitoramento permanente que possua uma arena de discussão que aproxime as instâncias táticas e estratégicas para o acompanhamento da gestão estratégica e deve intensificar o uso e a efetividade de seus indicadores estratégicos para a retroalimentação da gestão.

8. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: Pouca efetividade dos indicadores estratégicos para o monitoramento da gestão.

Com a necessidade de alcançar resultados com a menor utilização de recursos, as organizações necessitam medir seu desempenho para subsidiar a tomada de decisão.

Os mecanismos de mensuração são representados por indicadores de gestão, que servem para aferir, de forma qualitativa e quantitativa, e traduzir a situação de um fenômeno.

De acordo com o fluxograma da gestão estratégica do MME, os indicadores integram o monitoramento e avaliação em busca da transformação da organização.

Assim, no Planejamento Estratégico 2017-2021 o MME estabeleceu 37 indicadores estratégicos para acompanhar a evolução do alcance dos objetivos estratégicos.

Contudo, o Ministério reconheceu o desafio de *“criar mecanismos que estimulem os gestores a usar indicadores e produzir ações”*, na perspectiva de transformar fraqueza em oportunidade.

Considerando a relevância e a criticidade dos indicadores para a gestão estratégica, nossos exames foram direcionados para responder a seguinte questão de auditoria:

Os resultados dos indicadores estão contribuindo para a otimização da gestão estratégica?

A auditoria terá como foco avaliar a utilidade e efetividade dos indicadores estratégicos para a retroalimentação do Planejamento Estratégico.

Assim, o MME foi acionado para comentar sobre duas perguntas:

1. Abrangência e limitações dos indicadores em medir os fenômenos avaliados, esclarecendo sobre as intervenções a executar frente aos indicativos apurados (Compleitude);
2. Contribuição dos indicadores estratégicos para as decisões gerenciais, evidenciando as ações consequentes para retroalimentar o planejamento estratégico (Utilidade/Efetividade).

O Ministério apresentou suas informações, justificando ou não a completude e a efetividade ou utilidade dos indicadores, que estão organizadas abaixo.

Quadro 13: Indicadores Estratégicos do MME.

Indicador	#	Forma de Cálculo	Compleitude	Utilidade/ Efetividade
Índice de Risco de Déficit (Energia Elétrica)	1	Indicador ONS/NEWAVE, considerando maior risco de déficit por submercados em até a+5 (projeção para 5 anos)	Sim	Sim

Previsão da Expansão da Geração	2	Expansão da capacidade de geração verificada (mw)	Sim	Sim
Previsão da Expansão da Transmissão	3	Expansão da extensão de linhas de transmissão (km)	Sim	Sim
Relação entre Reserva e Produção de Petróleo	4	(reservas provadas de petróleo / produção de petróleo por ano)	Sim	Sim
Relação entre Reserva e Produção de Gás Natural	5	(reservas provadas de gás natural / produção de gás natural por ano)	Sim	Sim
Índice de Universalização Rural	6	(número de domicílios atendidos / total de domicílios cadastrados nos planos de universalização) x 100	Sim	Sim
Índice de Execução do Luz para Todos	7	(número de domicílios atendidos / previsão de domicílios a serem atendidos) x 100	Sim	Sim
Intensidade de Consumo Final em Relação ao PIB	8	Consumo final de energia / produto interno bruto	Sim	Sim
Redução de Subsídios da CDE	9	{[CDE(t-1) - CDE(t)] / CDE(t-1)} <= IPCA Energia Elétrica (queda real dos subsídios da CDE)	Sim	A descontinuar
Atendimentos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	10	Número de empresas que atuam em pelo menos 1 (um) ODS socioeconômico e 1 (um) ODS ambiental, nos estados de Minas Gerais, Pará, Bahia e Goiás	Sim	Sim
Proporção de Renováveis na Matriz Energética	11	(Oferta interna de renováveis/ oferta interna total de energia) x 100	Sim	Sim
Dinâmica do Setor Mineral	12	Somatório do número de requerimentos: de autorização de pesquisa, de registro de licença, de registro de extração, de lavra garimpeira e de lavra	Sim	Não
Índice de Sucesso nos Leilões da ANP	13	(# áreas ofertadas / # áreas arrematadas) x 100	Sim	Sim
Índice de Sucesso nos Leilões de Transmissão	14	(investimento em reais arrematados nos leilões / investimento em reais ofertados nos leilões) x 100	Sim	Sim
Índice de Realizações de Empreendimentos nos Leilões de Geração para o Ano Corrente	15	(capacidade instalada de leilões com compromisso para o ano corrente - capacidade instalada de empreendimentos revogados ou sem previsão com compromisso para o ano corrente) / capacidade instalada de leilões com compromisso para o ano corrente	Sim	Sim
% da Liquidação do MCP Não Pago	16	(GSF não repactuado (liminar) + outros valores não pagos + inadimplência) / total contabilizado	Sem resposta	Não
Diversificação dos Agentes nos Mercados de Downstream	17	Número de agentes com participação relevante (>1,0%) nos mercados de downstream (refino)	Sim	Sim
Diversificação dos Agentes no Mercado de Gás Natural	18	Número de agentes ofertantes de gás natural	Sim	Sim
Número de Marcos Legal e Regulatórios Aprimorados	19	Somatório do número de marcos legal e regulatório aprimorados	Sem resposta	A substituir
Número de Ações para Aprimoramento do Planejamento e Monitoramento Setorial	20	Somatório do número de ações desenvolvidas para aprimoramento do planejamento e monitoramento setorial	Sem resposta	A descontinuar
Índice de Participação na Gestão Territorial nos Setores de Mineração	21	(número de zoneamentos ecológico-econômicos - ZEE estaduais ou federais avaliados que incluam a atividade minerária no ordenamento territorial) x 100	Sim	A substituir
Número de Relatórios e Publicações Geradas pelo MME sobre Conhecimento Energético e Geológico	22	Somatório do número de relatórios e publicações geradas pelo MME sobre conhecimento energético e geológico	Sim	Sim
Supervisão do Cumprimento de Exigências de Controles Interno e Externo	23	(exigências atendidas / exigências definidas) x 100	Sim	Sim/ A aprimorar
Índice de Otimização de Processos Críticos	24	(número de processos críticos otimizados / total de processos críticos priorizados) x 100	Sem resposta	A descontinuar
Cultura de Gestão Estratégica	25	(média das notas atribuídas aos seguintes critérios) x 100:	Sem resposta	A substituir

		<p>Critério 1 – projetos estratégicos, faixa de avaliação: nota0: não existe um portfólio de projetos estratégicos; nota1: de 30% a 50% dos projetos estratégicos utilizam algum método de gestão de projetos; nota3: acima de 30% dos projetos estratégicos utilizam algum método de gestão de projetos.</p> <p>Critério 2 – mensuração dos indicadores, faixa de avaliação: nota0: ainda não foram medidos os indicadores estratégicos; nota1: de 30% a 50% dos indicadores estratégicos foram mensurados; nota3: acima de 50% dos indicadores estratégicos foram mensurados.</p> <p>Critério 3 – reuniões de avaliação da estratégia, faixa de avaliação: nota 0: não foram realizadas nenhuma das reuniões previstas; nota 1: foram realizadas 50% das reuniões previstas; nota 3: foram realizadas 100% das reuniões previstas.</p>		
Informações Sistematizadas	26	Quantidade de informações disponíveis sistematizadas	Sem resposta	A substituir
Quantidade de Produtos Realizadas para Comunicação Interna	27	Número total de itens Critério 01 - intranet Critério 02 - campanhas	Sem resposta	Sem resposta
Quantidade de Produtos Realizadas para Comunicação Externa	28	Critério 03 - informativos Critério 04 - murais Critério 05 - e-mail Critério 06 - cobertura fotografia	Sem resposta	Sem resposta
Índice de Reuniões de Integração e Alinhamento	29	(número de reuniões de integração previstas / (número total de realizadas) x 100	Sem resposta	A substituir
Percentual de Servidores em Exercício capacitados	30	(quantidade total de servidores em exercício capacitados / quantidade total de servidores em exercício) x 100	Sem resposta	Não
Índice de Clima Organizacional	31	(número de itens avaliados positivamente / número total de itens) x 100 Critérios: Trabalho em equipe, motivação, relacionamento interpessoal, infraestrutura, valorização, integração, adesão a projetos de qualidade de vida - definir que projetos devem ser considerados, identidade institucional, entre outros.	Sim	A substituir
Índice de Perda de Servidores	32	[saída de servidores / (saída + entrada)] x 100	Sim	Sim
Índice de Satisfação em Relação às Demandas de TI	33	(total de avaliações positivas / total de avaliações) x 100, incluindo hardware e software	Sem resposta	A Descontinuar
Índice da Infraestrutura Física	34	(número de avaliações positivas realizadas / número total de avaliações feitas) x 100 Média aritmética das notas atribuídas para os seguintes Critérios: Critério 1: avaliação da acessibilidade; Critério 2: avaliação da infraestrutura física (espaço físico de trabalho (layout, tamanho, iluminação, mobiliário, ar); Critério 3: avaliação dos serviços de manutenção (limpeza, ar, telefone, problemas relacionados à infraestrutura) Critério 4: segurança física. (variáveis a serem incluídas na pesquisa de clima, para coleta anual única)	Sem resposta	Não aplicado
Taxa de Execução Orçamentária	35	(volume de recursos orçamentários empenhados / volume total do limite de empenho) x 100	Sim	Não/ A aprimorar
Taxa de Execução Financeira	36	(volume de recursos financeiros efetivamente pagos / volume total do limite financeiro disponibilizado pela SOF/MPDG) x 100	Sim	Não/ A aprimorar
Índice de Orçamento Aprovado na LOA	37	(proposta orçamentária apresentada pelo MME / LOA sancionada) x 100	Sim	Não/ A aprimorar
INDICADOR ESTRATÉGICO x OBJETIVO ESTRATÉGICO				

Segurança Energética: **1 a 5**; Universalização dos Serviços de Energia Elétrica: **6 e 7**; Uso Racional de Energia: **8**; Racionalidade Econômica do MME em Prol da Sociedade: **9**; Aproveitamento dos Recursos Energéticos e Minerais de Forma Sustentável: **10 e 11**; Ambiente de Confiança, Inovação e Competitividade para os Setores de Energia e Mineração: **12 a 18**; Aprimorar os Marcos Legal e Regulatório com Segurança Jurídica: **19**; Aprimorar o Planejamento e Monitoramento Setorial: **20**; Ampliar a Participação na Gestão Territorial: **21**; Ampliar e Divulgar o Conhecimento Energético e Geológico: **22**; Fortalecer as Articulações Institucionais e a Supervisão Ministerial: **23**; Aprimorar a Gestão dos Processos de Trabalho: **24**; Aprimorar a Governança: **25**; Desenvolver a Gestão Integrada das Informações dos Setores Energético e Mineral: **26**; Fortalecer a Comunicação Interna e Externa: **27 e 28**; Garantir o Alinhamento Interno na Atuação do MME: **29**; Fortalecer a Gestão de Pessoas: **30 a 32**; Modernizar a Infraestrutura Física e Tecnológica: **33 a 34**; Maximizar os Resultados com a Aplicação Efetiva dos Recursos: **35 e 36**; Garantir Recursos Orçamentários e Financeiros: **37**

Fonte: CGU, a partir do Painel dos Indicadores e da resposta das Solicitações de Auditoria nº 201900308/02 e 201900308/06.

As informações do MME comprovaram o uso de 18 de 37 indicadores estratégicos, sinalizando que a metade desses indicadores estratégicos não contribuíram para a efetividade em retroalimentar o planejamento estratégico.

Registre-se que durante a execução da auditoria, o Ministério não apresentou respostas para 9 indicadores (nºs 8, 11, 17, 23, 27, 28, 35, 36 e 37), apesar de pedidos de informações na Solicitação de Auditoria nº 201900308/02, reiterada na Solicitação de Auditoria nº 201900308/06. Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, o MME apresentou as respostas dos indicadores nº 8, 11, 17, 23, 35, 36 e 37.

O Planejamento Estratégico organizou a estrutura de governança da gestão estratégica, a partir do nível das instâncias para a tomada de decisão. Conforme a Matriz de Governança, os atores possuem atribuições delimitadas com relação as suas funções perante o processo de indicadores.

Os responsáveis pelos Indicadores Estratégicos, na qualidade de especialistas setoriais, provem dados e informações ao Escritório de Suporte à Gestão Estratégica. As Secretarias implementam e avaliam o desempenho dos projetos e processos por meio dos indicadores estratégicos. O Escritório de Suporte à Gestão Estratégica, representado pela AEGE, monitora a estratégia por meio dos indicadores. O Comitê de Governança, Riscos e Controles toma a decisão sobre os objetivos-indicadores estratégicos e a gestão dos projetos. O Ministro valida e acompanha os principais indicadores estratégicos.

A AEGE informou que “a escolha dos Indicadores de sua responsabilidade em coletá-los e divulga-los se deu nas últimas duas semanas antes do vencimento do contrato com a empresa de consultoria STEINBEIS SIBE-STRATEC, que ocasionou atitudes apressadas em aceita-los, sem condições temporais de análise, devido à proximidade ao término do Contrato. Nos meses subsequentes ao término contratual (julho de 2017 em diante), o processo de Planejamento Estratégico ainda não estava devidamente conhecido por seus usuários, a dificuldade de coletar resultados, a real utilidade e operacionalidade desses indicadores ainda não estava evidenciada, fazendo com que permanecessem sem atualizações periódicas. Atualmente com a possibilidade de revisão, substituição ou eliminação, posteriormente ao final do 8º Ciclo das Reuniões RAOs, será possível um ajuste geral desses indicadores. Será apresentada a proposta aos participantes do 8º Ciclo de Reunião RAO para a entrada definitiva ou substituição desses indicadores no STRATEC. Posteriormente deverá ser solicitada ao Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), que supervisiona o Planejamento Estratégico, um DE ACORDO sobre esses procedimentos.”

Em análise as atas das RAOs do 8º Ciclo, a auditoria evidenciou que a AEGE acionou as Secretarias Finalísticas e a Secretaria Executiva para considerarem a possibilidade de exclusão

dos indicadores que não estão funcionando. As Secretarias informaram que irão utilizar novos indicadores para substituir aqueles que não sendo aproveitados na gestão.

Nas RAOS e RAES dos ciclos anteriores, as Secretarias também informavam a situação dos indicadores estratégicos.

Em geral, a não efetividade atual dos indicadores ocorreu por:

- a) Mudanças nos últimos anos das diretrizes das políticas setoriais de minas e energia desde a definição dos originais indicadores estratégicos em 2017;
- b) Descontinuidade devido à perda de objeto, diante da conclusão de projetos estratégicos que contextualizavam os indicadores relacionados; e
- c) Não início de projetos estratégicos que contextualizariam os indicadores relacionados.

A respeito dos indicadores estratégicos não efetivos para a gestão, a auditoria ressalta que um dos motivos do insucesso do uso e efetividade dos indicadores se deve a incipiente maturidade institucional no processo de construção, que não passaram por prévia análise de: I) diagnóstico do macroprocesso finalístico ou administrativo; II) riscos, desafios e dificuldades associados; III) possíveis causas que afetam o macroprocesso monitorado; IV) razões para monitoramento; V) externalidades envolvidas; VI) resultados esperados. O conjunto dessas atividades potencializa a probabilidade de sucesso para o alcance de impacto positivo para a gestão monitorada e justifica a necessidade do indicador. Para subsidiar a construção de novos indicadores, o MME pode se valer dos critérios aplicados no desenvolvimento dos projetos estratégicos, conforme mencionado no item 7 deste Relatório de Auditoria.

Na elaboração do Planejamento Estratégico, as Secretarias, subsidiadas pela consultoria, elaboraram a proposta de 60 indicadores estratégicos, reduzidas para 37 após validação final. Entre as propostas, a auditoria identificou indicadores com natureza de efetividade. Assim, o MME foi acionado para informar sobre a possibilidade de assumir os seguintes indicadores, em razão de uma nova gestão administrativa e de o desenvolvimento da maturidade ministerial em gestão estratégica por monitorar 8 ciclos de avaliação.

Quadro 14: Proposta de Indicadores Estratégicos de Efetividade

Objetivo Estratégico	Indicador	Fórmula de Cálculo
Fortalecer as articulações institucionais e a supervisão ministerial	Eficiência das parcerias estabelecidas	(Somatório do número de termos de cooperação, acordos de cooperação técnica, convênios ou parcerias estabelecidas com produtos/serviços concretizados / somatório do número de termos de cooperação, acordos de cooperação técnica, convênios ou parcerias estabelecidas) x 100
	Índice de efetividade da atuação do MME	Pesquisa de opinião junto às instituições parceiras e vinculadas sobre a atuação do MME nas atuações em conjunto
Aprimorar a governança	Índice de maturidade em Governança	Questionário baseado em metodologia específica (FNQ, GESPUBLICA ou customizado ao MME). (média das notas atribuídas aos seguintes critérios) x 100: Critério 1 – projetos estratégicos, faixa de avaliação: Nota0: não existe um portfólio de projetos estratégicos; Nota1: de 30% a 50% dos projetos estratégicos utilizam algum método de gestão de projetos; Nota3: acima de 30% dos projetos estratégicos utilizam algum método de gestão de projetos. Critério 2 – mensuração dos indicadores, faixa de avaliação: Nota0: ainda não foram medidos os indicadores estratégicos;

		<p>Nota1: de 30% a 50% dos indicadores estratégicos foram mensurados;</p> <p>Nota3: acima de 50% dos indicadores estratégicos foram mensurados.</p> <p>Critério 3 – reuniões de avaliação da estratégia, faixa de avaliação:</p> <p>Nota 0: não foram realizadas nenhuma das reuniões previstas;</p> <p>Nota 1: foram realizadas 50% das reuniões previstas;</p> <p>Nota 3: foram realizadas 100% das reuniões previstas.</p> <p>Critério 4 – comunicação dos resultados, faixa de avaliação:</p> <p>Nota0: não são divulgados formalmente os resultados dos projetos ou dos indicadores;</p> <p>Nota3: trimestralmente são divulgados formalmente os resultados dos projetos e dos indicadores.</p>
Desenvolver a gestão integrada das informações dos setores energético e mineral	Índice de integração/ modernização de informações	<p>(Relação das notas atribuídas à integração e/ou modernização e o total de pontos possíveis, para os critérios abaixo) x 100:</p> <p>Critério 1: sistemas do setor de petróleo e gás;</p> <p>Critério 2: sistema do setor mineral;</p> <p>Critério 3: sistema do setor de energia.</p> <p>Faixa de avaliação: (0 – não integrados; 1 – integrado, mas não de forma satisfatória; 3 – integrado, de forma satisfatória).</p>
	Índice de execução do projeto de integração das informações dos setores energético e mineral	$(N^{\circ} \text{ de entregas do projeto realizadas} / n^{\circ} \text{ de entregas do projeto previstas}) \times 100$
	Índice de satisfação dos usuários quanto às informações disponíveis	Pesquisa de satisfação junto aos usuários das informações solicitadas
Fortalecer a comunicação interna e externa	Índices de efetividade da comunicação interna e externa	<p>(Relação entre a pontuação obtidas nos critérios abaixo e o total de pontos possíveis) x 100 para os critérios abaixo:</p> <p>Critério 01 - intranet</p> <p>Critério 02 - campanhas</p> <p>Critério 03 - informativos</p> <p>Critério 04 - murais</p> <p>Critério 05 - e-mail</p> <p>(Total de pontos obtidos nos critérios abaixo no período/total de pontos possíveis para o período) x 100:</p> <p>Critério 1 - acessos espontâneos aos meios de comunicação do MME</p> <p>Critério 2 - inserções positivas na mídia</p> <p>Critério 3 - matérias ou releases divulgados em mídias externas</p> <p>Critério 4 - avaliação positiva das matérias produzidas e divulgadas (portal e mídias sociais)</p> <p>Critério 5 - downloads de matérias divulgadas</p> <p>Faixa de avaliação:</p> <p>Nota 0 - sem evolução em relação ao período anterior</p> <p>Nota 1 - incremento de 5% do período anterior</p> <p>Nota 2 - incremento de 10% do período anterior</p> <p>Nota 3 - incremento de 15% do período anterior</p> <p>Nota 5 - incremento de 20% do período anterior</p> <p>Pontuação obtida através dos seguintes critérios:</p> <p>Critério 1 – número de revistas produzidas;</p> <p>Critério 2 – número de jornais produzidos;</p> <p>Critério 3 – número de murais produzidos;</p>

		<p>Critério 4 – número de notícias produzidas e veiculadas no site</p> <p>Critério 5 – número de inserções em redes sociais;</p> <p>Critério 6 – número de campanhas (publicitárias, educativas) e outros projetos de comunicação.</p> <p>Regra de pontuação: Revista: 20 // jornal: 15 // mural: 5 // notícia: 2 // redes sociais: 1</p>
	Índice de imagem institucional	<p>Média aritmética das notas atribuídas aos instrumentos de interação direta com o público e também aparição espontânea em mídias para os critérios abaixo:</p> <p>Critério 1: engajamento (interações diretas com o público - redes sociais)</p> <p>Fórmula de cálculo: [(2 x comentários positivos + 1 x comentários neutros – 2 x comentários negativos) / total de comentários]</p> <p>Critério 2: aparição espontânea em mídia (online + impresso + tv)</p> <p>Fórmula de cálculo: [(2 x matérias positivas + 1 x matérias neutras – 2 x matérias negativas) / total de matérias]</p>
Fortalecer a gestão de pessoas	Índice de execução do plano de capacitação	(Total de capacitações realizadas do plano de capacitação / total de capacitações previstas no plano de capacitação) x 100
Modernizar a infraestrutura física e tecnológica	Índice da Infraestrutura Tecnológica	<p>Média ponderada dos critérios;</p> <p>Critério 1 (10%): % de espaço físico com internet cabeada;</p> <p>Critério 2 (10%): % de espaço físico com internet sem fio;</p> <p>Critério 3 (10%): relação entre o número de computadores (desktop + notebook) e o número total de funcionários que necessitam;</p> <p>Critério 4 (10%): % de computadores modernizados (tempo de vida igual ou inferior a 4 anos);</p> <p>Critério 5 (10%): % de segurança contra ataques.</p> <p>Critério 6 (10%): % de sistemas de informações integrados.</p> <p>Critério 7 (30%): relação entre o número de ações executadas e o número de ações previstas no período estabelecidas no planejamento de TI.</p>
	Índice de execução das ações do PDTI	(Número de ações executadas no PDTI / número de ações planejadas no PDTI) x 100
Maximizar os resultados com a aplicação efetiva dos recursos	Índice de execução orçamentária com projetos estratégicos	(Valor absoluto do orçamento destinado para projetos estratégicos / valor absoluto do orçamento necessário para projetos estratégicos) x 100
Garantir recursos orçamentários e financeiros	Índice de orçamento estratégico	(Valor absoluto do orçamento destinado para projetos estratégicos / valor absoluto do orçamento do MME) x 100

Fonte: Painel Preliminar de Indicadores do Produto 3 da Consultoria

O MME respondeu que “uma das principais características do Planejamento Estratégico é a necessidade de que permita dinamismo, imposta em função de modificações/alternâncias de cenários que implicam promover adaptabilidade, envolvendo ajustes/inserção de objetivos, indicadores e projetos, para fazer face à realidade concreta das evoluções ocorridas tais como por exemplo, políticas governamentais, reorganizações administrativas, prioridades estratégicas, alternância de dirigentes, bem como o próprio ambiente econômico, mercadológico e social por que passa o País, e as múltiplas variáveis envolvidas. Assim, ajustes sempre deverão existir, contemplando objetivos, processos, indicadores etc. Quanto a assumir outros indicadores como os sugeridos pela empresa Consultoria, isto deve observar necessariamente a evolução do amadurecimento das ações de cada área do Ministério e a construção gradativa e sistemática de novos objetivos-metas e respectivos indicadores/métricas,

no escopo do planejamento estratégico. (...) 2.5 Um bom exemplo, que vale mencionar, no tocante a agregar valor e efetividade, no caso tendo como foco a “satisfação dos usuários” (um outro enfoque da solicitação de auditoria), embora sendo predominantemente um Órgão de políticas setoriais, o Ministério tem construído uma estrutura de valor que concentra ações em pelo menos três vertentes: - usuária (o) “cidadã(o)-comum” que dirige suas demandas de cunho individual ao MME, predominantemente recepcionadas pelo área de Ouvidoria-Geral, que atua de modo a promover o atendimento solicitado até a definitiva conclusão de cada demanda, inclusive permitindo condições para aprimorar os processos de trabalho, bem como melhorias na qualidade e na efetividade do atendimento ao público; - usuária (o) “demandante com fundamento na Lei de Acesso à Informação”, atendimento que é conduzido pelo Serviço de Informação ao Cidadão, até o efetivo atendimento de cada solicitação, contemplando informações de transparência ativa e de transparência passiva. Nesses dois casos há formas de mensuração de níveis de satisfação, as manifestações colhidas pela Ouvidoria-Geral no primeiro caso e, no segundo caso, as informações e estatísticas geradas pelo sistema de informações ao cidadão. Portanto, no aspecto considerado o que pode ser feito é dar tratamento de indicadores estratégicos para essas ações. - a terceira vertente diz respeito ao “usuário agentes setoriais”, para os quais, além dos padrões rotineiros de relacionamento, o MME tem atuado fortemente na adoção de Consultas Públicas como instrumentos de participação externa efetiva, de alcance público, em torno de proposições destinadas à formulação de políticas públicas setoriais, assegurando transparência e contribuições para aperfeiçoamentos relevantes, de acordo com a participação cidadã, em torno de decisões de maior importância nas áreas de energia e mineração. Esse mecanismo tem proporcionado ao Ministério avanços importantes em temas que, invariavelmente, dizem respeito a interesses e à satisfação dos cidadãos. Para ter uma ideia do alcance das consultas públicas, basta mencionar o exemplo daquela que abordou a questão do aperfeiçoamento do marco legal do setor elétrico que reuniu mais de duas mil contribuições, sobre as quais podem ser segmentadas várias formas de mensuração, para fins específicos, e também permitir a construção de indicadores. 2.6. É oportuno apresentar também, na linha de serviços ao público externo e à satisfação dos usuários, o trabalho que vem sendo desenvolvido em parceria com Secretaria Especial de Modernização do Estado da Presidência da República e a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, do qual o MME, a ANEEL, a ANP e a ANP, no conjunto, disponibilizarão para a sociedade cerca de cento e cinquenta serviços em plataforma digital, com todos os ganhos de valor daí decorrentes para a gestão pública, os cidadãos usuários e os segmentos de atividades econômicas alcançados pelas melhorias proporcionadas. Esta, a exemplo das anteriores, é mais uma ação que permitirá, com o devido amadurecimento, a construção de padrões de performance e definição de indicadores. A propósito, em relação a este trabalho cabe mencionar que já há, preliminarmente, algumas propostas de construção de indicadores sendo delineadas. 2.7. Outros indicadores mencionados, tais como execução do plano de capacitação, performance de serviços de TI, já têm mecanismos de utilização exercidos pelas áreas que detém essas competências. Por outro lado, deve ser destacado também que há outros indicadores-metas para cuja implementação há uma forte dependência de aporte de recursos orçamentários, cuja limitação reconhecidamente nos últimos anos impõe restrições severas em várias frentes e possibilidades, a começar pelo requisito mais essencial, ou seja, pessoas, profissionais com perfil e contingente suficientes sobretudo para as necessidades mais prioritárias, além das limitações de recursos materiais e tecnológicos. 2.8. Da mesma forma que cabe a inserção novas referências e melhorias nos componentes do planejamento estratégico, há de se cuidar da aderência e conformidade dos seus elementos aos direcionamentos setoriais e de governo. O 8º Ciclo de Reuniões RAO iniciado em 22 de maio de 2019, tem levado esse enfoque para as áreas do Ministério responsáveis pela efetividade do

planejamento estratégico, sobretudo considerando os realinhamentos necessários face à importantes mudanças nas posições de direção e gerência ocorridas recentemente”.

As informações acima indicam a necessidade de o MME estar preparado para se adaptar as mudanças no ambiente em que está inserido e, com o desenvolvimento de sua maturidade, poderá haver viabilidade de trabalhar com indicadores mais complexos, aptos para melhor mensurar os resultados sob a dimensão de efetividade. As novas iniciativas apresentadas representam ações no sentido de compilar as perspectivas da sociedade perante a missão ministerial. A respeito de indicadores setoriais já existentes que se aproximam das propostas de indicadores no quadro 20, a informação evidencia que o MME pode evoluir seus instrumentos atuais para agregar as perspectivas maiores dos indicadores propostos. Quanto às propostas de indicadores que dependem de aporte de recursos financeiros e humanos especializados, o Ministério pode rearranjar a conjuntura destas propostas, de forma a implementar gradualmente o monitoramento de essenciais objetos que orbitam essas ferramentas.

Neste contexto, após as Secretarias criarem novos indicadores setoriais para mensurar os objetivos e projetos estratégicos, a AEGE deve implementar o Indicador de Taxa de Indicadores Estratégicos Mensurados sugerido no Produto 6 da consultoria, que visa assegurar a rotina de consolidação dos indicadores estratégicos, encaminhando boletins extraídos mensalmente do STRATEC, de forma a acompanhar a regular mensuração dos indicadores conforme as suas especificidades.

Conclusão

Conforme o Produto 3 da consultoria, os indicadores devem possuir duas funções básicas: posicionamento e avaliação. O primeiro sinaliza o nível que qualifica a mensuração e o segundo busca agregar valor à gestão mensurada.

Independentemente da natureza dos indicadores monitorados (eficiência, eficácia ou efetividade), os instrumentos devem coletar informações relevantes que subsidiem a transformação institucional para o alcance de seus objetivos estratégicos em rumo a sua missão.

Os indicadores devem ser úteis a gestão, sob risco de ineficiência e anti-economicidade, em razão das rotinas de monitoramento consumirem recursos e tempo que poderiam ser alocados a outras atividades, nos casos em que indicadores mensurados não justifiquem suas necessidades e não apresentem os resultados desejáveis. Assim, por meio da análise de gastos, da relação custo-eficácia e do impacto da mudança esperada, os indicadores contribuem para a para a otimização da alocação dos recursos.

Neste contexto, o uso e a efetividade de apenas 18 dos 37 indicadores estratégicos sinalizam que o monitoramento dos objetivos estratégicos do Ministério está fragilizado, por carecer de evidências que traduzam o impacto dos resultados alcançados em rumo a missão institucional.

9. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: Pagamento indevido de R\$ 720,3 milhões a municípios na conta Fundo Especial de Petróleo (FEP) em detrimento do pagamento de *royalties*.

Em 6 de março de 2018 foi editado o Decreto nº 9.302/2018, alterando os critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais aplicáveis as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, definidos anteriormente pelo Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998. Entre as alterações destaca-se o artigo 35, o qual revoga a atuação da Secretaria do Tesouro Nacional–STN na distribuição dos recursos de *royalties* e

insere o MME no processo de execução da despesa orçamentária, como supervisor, conforme disposto abaixo:

Art. 35, § 2º A execução da despesa orçamentária, que compreende empenho, liquidação e pagamento, referente à transferência a Estados e Municípios das participações pela produção de petróleo e gás natural, será realizada sob supervisão do Ministério de Minas e Energia, nos termos da lei orçamentária anual (grifo nosso).

Após essa publicação, o MME definiu internamente que o processo de execução orçamentária envolveria a Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis–SPG, como executora e supervisora dessa ação, assim como a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração–SPOA, apoiando o processo. Contudo, em que pese essa delimitação de competências, não foi publicado normativo específico sedimentando essa definição.

Além da inserção do Ministério, o Decreto também explicita no processo a participação da ANP em realizar os cálculos, apurar os valores devidos a cada beneficiário e repassar essas informações ao MME, e do Banco do Brasil como responsável pela transferência financeira às contas bancárias específicas informadas pelos Estados e Municípios. Esses pagamentos derivam das participações governamentais que ocorrem das seguintes formas:

Royalties: compensação financeira correspondente a um percentual do valor da produção devida ao Estado e à sociedade pelas concessionárias que exploram esses recursos naturais não renováveis no território nacional. Além da União, são beneficiários Estados e Municípios produtores, os afetados pela produção ou que sediam instalações petrolíferas, e Estados e Municípios confrontantes (aqueles cujas linhas de mar territorial abarcam as áreas marítimas de exploração e produção);

Fundo Especial do Petróleo (FEP): fundo formado com parte das receitas de *royalties* e distribuído a todos os Estados e Municípios, cuja distribuição dos recursos obedece às mesmas regras do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e

Participações Especiais: compensação financeira extraordinária devida pelas concessionárias de exploração e produção de petróleo e gás natural para campos de grande volume de produção.

Para operacionalização desse processo, o Ministério promoveu articulações internas e externas com os agentes envolvidos, de forma a definir fluxos e prazos de pagamento das participações governamentais.

Assim, os pagamentos, com o envolvimento do MME, ocorreram ao longo de todo o exercício de 2018. O total transferido a Estados e Municípios foi de cerca de R\$ 22,8 bilhões, até o mês de competência de setembro, conforme abaixo.

Tabela 5: Participações Governamentais distribuídas até setembro de 2018

Participações Governamentais		Fev – Mar	Abr - Mai	Jul - Set	Total Parcial
Royalties	Estados	871.606.951,69	1.686.846.726,12	1.857.886.853,78	4.416.340.531,59
	Municípios	1.059.994.495,42	2.055.947.662,13	1.534.921.808,94	4.650.863.966,49
FEP	Estados	51.514.757,19	99.943.669,76	109.108.266,06	260.566.693,01
	Municípios	206.059.028,93	399.774.679,31	1.156.730.581,08	1.762.564.289,32
Participações Especiais	Estados	2.588.690.895,49	3.297.974.942,20	3.546.839.523,46	9.433.505.361,15
	Municípios	647.172.723,87	824.493.735,56	886.709.880,87	2.358.376.340,30
Subtotal	Estados	3.511.812.604,37	5.084.765.338,08	5.513.834.643,30	14.110.412.585,75
	Municípios	1.913.226.248,22	3.280.216.077,00	3.578.362.270,89	8.771.804.596,11

Total Parcial	5.425.038.852,59	8.364.981.415,08	9.092.196.914,19	22.882.217.181,86
----------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	--------------------------

Fonte: CGU, a partir dos processos de pagamento de participações governamentais na área de petróleo.

Contudo, em que pese a elevada materialidade envolvida e as interações com atores internos e externos, em 22.10.2018 o MME emitiu uma ordem bancária no valor de R\$ 720.297.516,64 para pagamento de FEP ao invés de indicar o pagamento de *royalties*, que foi executada pelo Banco do Brasil. Esse pagamento indevido permitiu que Municípios de todo país recebessem recursos a maior via FPM, visto que o FEP integra o Fundo de Participações dos Municípios.

Ao perceber o ocorrido, em 23.10.2018 (um dia após) o Banco do Brasil buscou sanar a situação e redistribuiu novamente o montante, repassando o recurso aos municípios que deveriam ter recebido os *royalties*, com intuito de não prejudicar as finanças municipais.

Em 29.10.2018 o Banco do Brasil informou ao MME que 536 municípios ainda não haviam ressarcido a União no total de R\$ 26.768.922,82. Em decorrência de cobranças a esses entes, reforçadas por notificações extrajudiciais, o Banco informou ao Ministério que a pendência totalizava R\$ 18.535.450,00 em 03.12.2018. Da última atualização informada à equipe de auditoria em 15.04.2019, ainda restavam o ressarcimento de R\$ 270.228,27 por 22 municípios.

Diante do exposto, essa equipe de auditoria realizou interações com as equipes do MME e solicitou maiores informações ao Ministério, contudo, as documentações apresentadas não foram suficientemente esclarecedoras para composição do achado de auditoria e para subsidiar a certificação dos gestores no âmbito da auditoria de contas ordinárias.

Considerando que a certificação consiste no processo de emitir uma opinião sobre a atuação dos gestores no período analisado, a auditoria entende que, diante da materialidade envolvida e da criticidade da situação, será necessário realizar interações com os demais atores envolvidos no processo, assim como acesso a maior detalhamento das informações já apresentadas, para que a certificação possa ser emitida.

10. RECOMENDAÇÕES DA CGU: Atendimento da metade das recomendações de auditorias anteriores. Contudo, é preciso acentuar as ações para atender as recomendações situadas ao PRODEEM, à Gestão Orçamentária e à Política de Conteúdo Local.

Em sintonia com a Missão da CGU, as recomendações materializam os produtos da auditoria governamental para promover o aperfeiçoamento e a transparência da gestão pública, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

As recomendações de auditoria representam oportunidade de melhoria para eliminar ou mitigar riscos, impropriedade e problemas que possam ou estejam impactando a gestão.

O conjunto de recomendações de auditoria fomenta o plano de providências do gestor público para retroalimentar sua agenda continua em busca da entrega de políticas públicas eficazes, com qualidade aos cidadãos, e da otimização da Administração Pública.

As recomendações de auditoria visam colaborar para os objetivos estratégicos do Ministério em suas múltiplas perspectivas, contextualizadas em termos setoriais, econômicos, sociais, tecnológicos, legais, entre outras dimensões.

Considerando a relevância das recomendações para agregar valor à gestão, nossos exames foram direcionados para responder a seguinte questão de auditoria:

As recomendações de auditorias anteriores foram cumpridas e sinalizam melhorias à gestão?

Segundo o Relatório de Gestão de 2018, o MME utiliza o Sistema Monitor para acompanhar a implementação das recomendações da CGU que estão sob monitoramento.

Durante a auditoria, o Ministério atualizou sua manifestação, devido à complexidade de algumas recomendações necessitar de tempo para implementar o conjunto de ações ou de depender de órgãos externos para a implementação conjunta de solução.

Ao fim de 2018, o Sistema Monitor apresentava as recomendações em monitoramento, a seguir:

Quadro 15: Recomendações da CGU ao MME – Em monitoramento em 31.12.2018

Relatório de Auditoria	Constatação	Recomendação
201109019	1.2.2.1 Deficiência no planejamento e execução do PRC do PRODEEM, em razão da não observância das recomendações do Controle Interno e não acatamento das recomendações e determinações do Acórdão 598/2003 – TCU Plenário.	Promova imediata elaboração de arcabouço normativo necessário e suficiente para possibilitar a implementação da transferência patrimonial dos Ativos do Programa.
201109019	1.2.2.1 Deficiência no planejamento e execução do PRC do PRODEEM, em razão da não observância das recomendações do Controle Interno e não acatamento das recomendações e determinações do Acórdão 598/2003 – TCU Plenário.	Na execução remanescente do convênio com a Eletronorte, ainda em vigência, priorize as atividades de identificação e inventário dos equipamentos existentes, retirada dos equipamentos, onde se fizer necessário, revitalização e armazenagem em estoque, para subsequente utilização nos projetos especiais do Luz para Todos.
201109019	1.2.2.1 Deficiência no planejamento e execução do PRC do PRODEEM, em razão da não observância das recomendações do Controle Interno e não acatamento das recomendações e determinações do Acórdão 598/2003 – TCU Plenário.	Adote providências no sentido de concluir e encerrar os convênios com CHESF, FURNAS e ELETROSUL, ainda em vigência.
201109019	1.2.2.1 Deficiência no planejamento e execução do PRC do PRODEEM, em razão da não observância das recomendações do Controle Interno e não acatamento das recomendações e determinações do Acórdão 598/2003 – TCU Plenário.	Promova a integração das atividades do PRC/PRODEEM com o Programa Luz para Todos, conforme previsto no Manual de Operacionalização do Programa, preferencialmente no âmbito dos projetos especiais, de acordo com o Manual de Projetos Especiais, instituído pela Portaria MME nº 60, de 12.02.2009.
201405763	1.1.1.2 Fragilidade no monitoramento das obras da Copa	Apresentar as conclusões do Grupo de Trabalho criado pelo CMSE, na sua 135ª reunião, sobre as melhorias e adequações necessárias na regulamentação e procedimentos de monitoramento das obras de distribuição em função do conjunto de situações vivenciadas durante o monitoramento das obras da Copa FIFA de 2014.
201405763	3.1.1.1 Descumprimento dos prazos legais de análise das contas e encerramento dos respectivos convênios no âmbito da SPE/MME.	Por se tratar de grande passivo de contas a analisar atrasadas, que a Unidade Examinada atente para os prazos e procedimentos acordados no Plano de Ação com vistas à sua execução de forma tempestiva e completa.
201502970	1.1.1.1 Mensuração e pagamento por serviços de desenvolvimento e manutenção de software com base no esforço empreendido em horas, sem vinculação à entrega de produtos e sem estabelecimento de prazos e critérios de qualidade.	Estabelecer formalmente em aditivo contratual o limite para utilização da métrica Unidade de Serviço Técnico (UST) no percentual de 20% da quantidade de pontos de função obtida na contagem detalhada, para pagamento dos serviços referentes às etapas de Análise/Modelagem de Negócios e Levantamento/Análise de Requisitos. Caso não seja possível a efetivação do aditivo o contratual, realizar, de forma imediata, processo licitatório para contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas considerando: 1) uso de métrica que vincule a remuneração à entrega de resultados/produtos, tal qual pontos

		de função; 2) não prever no edital formas para conversão de pontos de função em horas, ou vice-versa; 3) incluir no edital da licitação ou seus anexos, da forma mais detalhada possível, as características técnicas dos sistemas a serem mantidos/desenvolvidos, incluindo os requisitos não funcionais pretendidos, bem como do ambiente tecnológico; 4) quanto à previsão de itens não mensuráveis, restringir a lista de itens para contemplar apenas atividades relacionadas a desenvolvimento e manutenção de software e detalhar os produtos a serem entregues para cada item previsto; 5) caso seja imprescindível a previsão de atividades a serem remuneradas em horas, realizar a devida justificativa das necessidades, bem como o detalhamento de tais atividades, informando os respectivos produtos a serem entregues, bem como os prazos e níveis de qualidade a serem cumpridos.
201600446	1.1.2.2 Intempestividade da publicação e desatualização dos instrumentos de planejamento de longo e médio prazo que definem a política de expansão do setor elétrico.	Apresentar um cronograma indicando a data de conclusão de cada um dos produtos relativos ao PNE 2050 e disponibilizá-los em um processo de consulta pública à sociedade.
201600446	1.1.2.2 Intempestividade da publicação e desatualização dos instrumentos de planejamento de longo e médio prazo que definem a política de expansão do setor elétrico.	Instituir a obrigatoriedade de se avaliar periodicamente a necessidade de atualização do PNE, de modo a incorporar no plano a ocorrência de fatos que tenham impacto significativo no planejamento de longo prazo.
201600446	1.1.2.2 Intempestividade da publicação e desatualização dos instrumentos de planejamento de longo e médio prazo que definem a política de expansão do setor elétrico.	Para cada um dos produtos desenvolvidos pelo Ministério em conjunto com a EPE, explicitar os principais pontos de controle e definir a matriz de responsabilidades, o fluxo de informações e os prazos estimados para cada macroatividade das etapas de planejamento energético.
201600446	1.1.2.3 Redução da capacidade de regularização das usinas hidrelétricas e consequente aumento da geração termelétrica, inclusive por meio de usinas a óleo diesel e óleo combustível.	Rever as diretrizes indicativas dos planos de expansão, de forma a reforçar a necessidade de que a EPE e os agentes avaliem - quando da realização de estudos de inventário e de viabilidade - os custos e benefícios das duas alternativas (usina hidrelétrica com ou sem reservatório) sob as óticas econômica, energética, socioambiental, a nível local, regional e nacional.
201600446	1.1.2.3 Redução da capacidade de regularização das usinas hidrelétricas e consequente aumento da geração termelétrica, inclusive por meio de usinas a óleo diesel e óleo combustível.	Orientar a EPE e os agentes a aprofundarem a avaliação dos aproveitamentos identificados no relatório “ <i>Identificação e Classificação de Potenciais Reservatórios de Regularização</i> ”, de forma a verificar a possibilidade de incluí-los em futuros leilões de geração de energia elétrica.
201600446	1.1.2.5 Falhas de planejamento dos leilões de geração e transmissão de energia elétrica contribuindo para o atraso na entrada em operação de empreendimentos.	Propor ao CMSE que os resultados dos estudos referentes aos leilões de transmissão, realizados em atendimento à deliberação em sua 157ª reunião, sejam discutidos com os agentes setoriais e com os demais órgãos governamentais, de forma a implementar as medidas que se façam necessárias para o aperfeiçoamento desse processo, avaliando, ainda, a possibilidade de realização da licitação de subestações e linhas de transmissão após emitida a licença prévia ambiental.
201600446	1.2.1.1 Descasamento entre a execução de metas físicas e financeiras, bem como utilização de metas físicas incapazes de medir o cumprimento das finalidades ministeriais.	Capacitar, orientar e coordenar os servidores das áreas finalísticas em relação ao processo de planejamento e programação orçamentária e financeira e de fixação de metas físicas.
201600446	-	Realizar levantamento da necessidade de pessoal de cada área do MME, contemplando todas as atribuições legais e competências necessárias para desenvolver tais atribuições, encaminhando os resultados desse levantamento ao Ministério do Planejamento.

201701113	1.1.1.1 Baixa execução orçamentária das ações relativas à UO 32101 (Ministério de Minas e Energia).	Definir de forma estruturada e com critérios claros a elaboração da proposta orçamentária.
201701113	1.1.1.1 Baixa execução orçamentária das ações relativas à UO 32101 (Ministério de Minas e Energia).	Desenvolver mecanismos de integração entre as unidades (áreas meio e finalísticas) para aperfeiçoar a execução orçamentária e evitar sua baixa execução.
201701113	1.1.1.3 Fragilidades quanto à transparência qualitativa da execução orçamentária.	Apresentar as funcionalidades/ferramentas a serem adotadas pelo Ministério para acompanhar, aferir e avaliar de forma estruturada e sistemática a execução qualitativa das ações orçamentárias de responsabilidade da UO 32101, sobretudo as ações vinculadas aos temas finalísticos, bem como seu cronograma de implementação.
201701113	1.1.1.2 Não aderência das execuções físicas e financeiras à atuação da UO 32101 (Ministério de Minas e Energia), no âmbito das políticas públicas.	Definir metas físicas que reflitam as ações orçamentárias relativas aos temas finalísticos, considerando as atividades que o Ministério desempenha no âmbito das políticas públicas.
201701113	1.1.1.2 Não aderência das execuções físicas e financeiras à atuação da UO 32101 (Ministério de Minas e Energia), no âmbito das políticas públicas.	Estabelecer metas físicas e orçamentário-financeiras que possam ter correlação direta entre si.
201701113 e Nota Técnica 1345/2017	1.2.1.1 Alinhamento entre o Planejamento Estratégico com o Plano Nacional de Energia–PNE, Plano Decenal de Expansão de Energia–PDE e Plano Plurianual–PPA.	Fortalecer e aprimorar a prática de Consulta Públicas no processo de elaboração do PNE, buscando a maior transparência possível ao tratamento dado a cada contribuição recebida, por meio do registro das razões que levaram, ou não, a acatá-la, expondo tais registros em repositório no sítio eletrônico do MME.
201701113 e Nota Técnica 1345/2017	1.2.1.1 Alinhamento entre o Planejamento Estratégico com o Plano Nacional de Energia–PNE, Plano Decenal de Expansão de Energia–PDE e Plano Plurianual–PPA.	Fortalecer e aprimorar a prática de Consulta Públicas no processo de elaboração do PDE, buscando a maior transparência possível ao tratamento dado a cada contribuição recebida, por meio do registro das razões que levaram, ou não, a acatá-la, expondo tais registros em repositório no sítio eletrônico do MME.
201701113	1.2.1.3 A Política de Conteúdo Local do setor de petróleo e gás permanece sem avaliação de custo-benefício.	Manter atuação permanente com a Secretaria Executiva do PEDEFOR de forma a induzir a atuação desse comitê no cumprimento do cronograma que for informado ao TCU e a essa CGU sobre as ações a serem implementadas com vistas à avaliação de custo/benefício da política de conteúdo local de petróleo e gás, bem como ao estabelecimento de objetivos, indicadores e métricas hábeis a mensurar os resultados esperados com essa política, conforme os itens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão nº 3.072/2016-Plenário.
201701113	1.2.1.3 A Política de Conteúdo Local do setor de petróleo e gás permanece sem avaliação de custo-benefício.	Encaminhar à CGU, para conhecimento e monitoramento, cópia da resposta que for enviada ao TCU, em atendimento às determinações e recomendações dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 3.072/2016-Plenário.
201701113	1.2.1.5 Falta de evidências de tratamento do REPETRO no contexto da Política de Conteúdo Local, no âmbito do PEDEFOR.	Provocar discussões no âmbito do PEDEFOR, no sentido de alavancar os estudos que vêm sendo conduzidos pela SFRB/MF, para que a legislação do REPETRO seja revista, de forma a corrigir as possíveis distorções atuais do programa e a elevar a eficiência do REPETRO como instrumento de atração de investimentos e de desenvolvimento da cadeia de fornecedores nacionais.
201701113	1.2.1.5 Falta de evidências de tratamento do REPETRO no contexto da Política de Conteúdo Local, no âmbito do PEDEFOR.	Quando da realização da análise custo x benefício da Política de Conteúdo Local, considerar o REPETRO como uma das variáveis de análise, pelo impacto que este benefício fiscal pode gerar no atingimento dos objetivos da política.
201701113	2.1.1.3 Falhas na transparência das informações sobre o REIDI, relacionadas ao setor energético.	Como órgão supervisor responsável, faça a gestão do REIDI junto à ANEEL, para que as informações sobre o benefício sejam integradas, transparentes e de fácil acesso ao público em geral.

201701113	2.1.1.4 Inconsistências nas informações constantes no Relatório de Gestão do exercício de 2016.	Apresentar informações completas, claras e fidedignas no próximo Relatório de Gestão e aprimorar a coordenação e os controles internos relativos ao processo de elaboração da prestação de contas anual do Ministério de Minas e Energia, com a participação da Assessoria Especial de Controle Interno, da Secretaria Executiva e da Assessoria Especial de Gestão Estratégica.
201701113	3.1.1.1 Falta de verificação formal dos requisitos, exigências e condições para concessão, liquidação e pagamento das despesas com auxílio-moradia.	Em relação ao auxílio-moradia, concluir, até 30 de setembro de 2017, os procedimentos de complementação da documentação faltante de todos os processos relativos a essa indenização, de revisão de todos os pagamentos efetuados a partir de 2 de junho de 2014, e de revisão do processo de trabalho relativo a sua concessão e análise (documentação, instrução processual etc.), atentando para que os dados e informações necessários à instrução do processo e à liquidação e pagamento das despesas constem dos processos.
201702230	2.2 Deficiência no planejamento estratégico setorial relativo ao SISOL e região de Manaus por parte do Ministério de Minas e Energia.	Necessidade de estruturação e formalização das soluções propostas que otimizem a utilização e a precificação do gás natural oriundo do Contrato de Fornecimento OC 1902/2006.
201702230	2.2 Deficiência no planejamento estratégico setorial relativo ao SISOL e região de Manaus por parte do Ministério de Minas e Energia.	Necessidade de estabelecimento de planejamento estruturado para o SISOL e região de Manaus, de modo a harmonizar e viabilizar as fontes de energia, considerando questões ambientais e eficiência energética.

Fonte: CGU, a partir do Sistema Monitor.

A seguir, a auditoria avaliará as providências realizadas e relacionará a contribuição das recomendações para os objetivos estratégicos do Ministério.

A) Recomendações atendidas

A1. ID 164076: Promova imediata elaboração de arcabouço normativo necessário e suficiente para possibilitar a implementação da transferência patrimonial dos Ativos do Programa.

A recomendação visa colaborar para os objetivos estratégicos do MME de “*Universalização dos Serviços de Energia Elétrica*” e de “*Ampliar a Gestão Territorial nos Setores de Energia e Mineração*”.

O Ministério informou que as providências para encerrar os Convênios e transferir os ativos remanescentes, de forma sustentável, seguem as diretrizes das legislações patrimonial e do setor elétrico, das proposições dos Relatórios Conclusivos das Comissões de Desfazimento e dos Pareceres da Consultoria Jurídica. Assim, foram transferidos os sistemas instalados nas áreas de atuação das Distribuidoras CELG, CEMIG, CELESC, COPEL e ENERSUL, por Termos de Cessão, e a destinação dos bens remanescentes do PRODEEM atendeu a legislação em vigor, notadamente o Decreto nº 99.658, de 30 de outubro de 1990, não sendo necessário a elaboração de arcabouço normativo.

Devido a recomendação de auditoria estar contextualizada a aspectos regulatórios de transferência patrimonial, apesar de ainda haver bens pendentes de destinação, conforme será exposto a seguir nas recomendações de ID 164100, 164101 e 164102, as providências do Ministério são suficientes para a auditoria considerar a recomendação atendida. Contudo, a CGU continuará monitorando a conclusão da transferência do acervo do Programa.

A2. ID 134654: Apresentar as conclusões do Grupo de Trabalho criado pelo CMSE, na sua 135ª reunião, sobre as melhorias e adequações necessárias na regulamentação e procedimentos de

monitoramento das obras de distribuição em função do conjunto de situações vivenciadas durante o monitoramento das obras da Copa FIFA de 2014.

A recomendação visa colaborar para o objetivo estratégico do MME de *“Aprimorar o Planejamento e o Monitoramento Setorial”* e de *“Ampliar a Gestão Territorial nos Setores de Energia e Mineração”*.

O Ministério disponibilizou a ata da 197ª reunião do CMSE informando que as propostas do Grupo de Trabalho–GT foram tornadas determinativas às obras de distribuição associadas às expansões da rede básica, das demais instalações de transmissão e da expansão no sistema de distribuição, quando definidas pelo planejamento setorial. Também foram destacadas as discussões prévias aos leilões de transmissão da concatenação das datas das obras de distribuição com os empreendimentos a serem licitados e a análise das informações contratuais da distribuição durante os estudos de expansão da transmissão, para melhorar o processo de planejamento da transmissão.

Devido ao CMSE reconhecer que GT forneceu melhorias e adequações na regulamentação e procedimentos de monitoramento das obras de distribuição, a recomendação está atendida.

A3. ID 158847: Estabelecer formalmente em aditivo contratual o limite para utilização da métrica Unidade de Serviço Técnico (UST) no percentual de 20% da quantidade de pontos de função obtida na contagem detalhada, para pagamento dos serviços referentes às etapas de Análise/Modelagem de Negócios e Levantamento/Análise de Requisitos. Caso não seja possível a efetivação do aditivo o contratual, realizar, de forma imediata, processo licitatório para contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas considerando: 1) uso de métrica que vincule a remuneração à entrega de resultados/produtos, tal qual pontos de função; 2) não prever no edital formas para conversão de pontos de função em horas, ou vice-versa; 3) incluir no edital da licitação ou seus anexos, da forma mais detalhada possível, as características técnicas dos sistemas a serem mantidos/desenvolvidos, incluindo os requisitos não funcionais pretendidos, bem como do ambiente tecnológico; 4) quanto à previsão de itens não mensuráveis, restringir a lista de itens para contemplar apenas atividades relacionadas a desenvolvimento e manutenção de software e detalhar os produtos a serem entregues para cada item previsto; 5) caso seja imprescindível a previsão de atividades a serem remuneradas em horas, realizar a devida justificativa das necessidades, bem como o detalhamento de tais atividades, informando os respectivos produtos a serem entregues, bem como os prazos e níveis de qualidade a serem cumpridos.

A recomendação visa colaborar para o objetivo estratégico do MME de *“Modernizar a Infraestrutura Física e Tecnológica”*.

O Ministério informou que os Contratos nº 16/2013 e nº 21/2014 analisados pela auditoria no Relatório nº 201502970 estão expirados, mas foram sucedidos pelo Contrato nº 37/2017 que obedeceu aos parâmetros legais vigentes na época da contratação. Durante a execução da auditoria, o gestor não evidenciou as disposições no atual Contrato (Termo de Referência e/ou Cláusulas Contratuais) que atendam explicitamente as orientações contidas na recomendação. Assim, nesta auditoria o Sistema Monitor foi atualizado com a requisição ao gestor para que indicasse os dispositivos no Contrato nº 37/2017 (ou sucessor). Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, o gestor complementou no Sistema Monitor as informações detalhadas para o atendimento da recomendação.

Considerando que o atual contrato remunera os serviços prestados com base em produtos desenvolvidos, subsidiado pela mensuração periódica de indicadores de qualidade nos acordos de nível de serviços, a recomendação está atendida.

A4. ID 162772: Apresentar um cronograma indicando a data de conclusão de cada um dos produtos relativos ao PNE 2050 e disponibilizá-los em um processo de consulta pública à sociedade.

A recomendação visa colaborar para os objetivos estratégicos do MME de “*Segurança Energética*”, “*Aprimorar o Planejamento e Monitoramento Setorial*” e “*Ampliar e Divulgar o Conhecimento Energético e Geológico*”.

O Ministério encaminhou o cronograma, publicou no seu site na internet os produtos auxiliares para elaboração do PNE 2050 e realizou a Consulta Pública nº 65/2018 com a proposta de metodologia para elaboração do PNE.

Devido aos fatos acima, a recomendação está atendida.

A5. ID 162773: Instituir a obrigatoriedade de se avaliar periodicamente a necessidade de atualização do PNE, de modo a incorporar no plano a ocorrência de fatos que tenham impacto significativo no planejamento de longo prazo.

A recomendação visa colaborar para os objetivos estratégicos do MME de “*Segurança Energética*”, “*Aprimorar o Planejamento e Monitoramento Setorial*” e “*Ampliar e Divulgar o Conhecimento Energético e Geológico*”.

O Ministério publicou no seu site na internet a proposta de metodologia de elaboração do PNE 2050, prevendo etapa para avaliação de resultados para permitir ajustes no planejamento.

Devido ao fato acima, a recomendação está atendida.

A6. ID 162774: Para cada um dos produtos desenvolvidos pelo Ministério em conjunto com a EPE, explicitar os principais pontos de controle e definir a matriz de responsabilidades, o fluxo de informações e os prazos estimados para cada macroatividade das etapas planejamento energético.

A recomendação visa colaborar para os objetivos estratégicos do MME de “*Segurança Energética*”, “*Aprimorar o Planejamento e Monitoramento Setorial*” e “*Ampliar e Divulgar o Conhecimento Energético e Geológico*”.

O Ministério apresentou a proposta de cronograma, o fluxo de informações e a matriz de responsabilidade para condução da elaboração e de audiência pública do PNE 2050 pelo MME e EPE.

Devido aos fatos acima, a recomendação está atendida.

A7. ID 162780: Propor ao CMSE que os resultados dos estudos referentes aos leilões de transmissão, realizados em atendimento à deliberação em sua 157ª reunião, sejam discutidos com os agentes setoriais e com os demais órgãos governamentais, de forma a implementar as medidas que se façam necessárias para o aperfeiçoamento desse processo, avaliando, ainda, a possibilidade de realização da licitação de subestações e linhas de transmissão após emitida a licença prévia ambiental.

A recomendação visa colaborar para os objetivos estratégicos do MME de “*Segurança Energética*”, “*Aprimorar o Planejamento e Monitoramento Setorial*” e “*Fomentar as Articulações Institucionais e a Supervisão Ministerial*”.

O Ministério disponibilizou a ata da 186ª reunião do CMSE informando que foi aprovado o relatório final do GT de Avaliação dos Processos dos Leilões de Transmissão. O Comitê complementou que ao longo da elaboração do relatório algumas ações foram implementadas e outras recomendadas para implementação futura, com atribuição aos órgãos responsáveis. Por fim, no tocante à questão socioambiental, não foi identificada necessidade de licitação das instalações de transmissão com a licença prévia ambiental.

Devido ao CMSE reconhecer que GT apresentou resultados, a recomendação está atendida.

A8. ID 162932: Realizar levantamento da necessidade de pessoal de cada área do MME, contemplando todas as atribuições legais e competências necessárias para desenvolver tais atribuições, encaminhando os resultados desse levantamento ao Ministério do Planejamento.

A recomendação visa colaborar para o objetivo estratégico do MME de “*Fortalecer a Gestão de Pessoas*”.

O Ministério apresentou o relatório de GT com o diagnóstico de necessidade de pessoal, propostas para atração e retenção de pessoal e realização de processo seletivo junto ao Ministério do Planejamento, contratação de estagiários, reuniões entre a Secretaria Executiva/MME e a Secretaria de Gestão/MPDG, que sinalizou a abertura de concurso público para Analista de Infraestrutura com 30 vagas para o MME, e contato com a Infraero para comunicar aos empregados públicos a serem alcançados pela privatização sobre o interesse do Ministério em reforçar a força de trabalho. No item 6 deste Relatório há observações da auditoria sobre o assunto.

Devido aos fatos acima, a recomendação está atendida.

A9. ID 171977: Desenvolver mecanismos de integração entre as unidades (áreas meio e finalísticas) para aperfeiçoar a execução orçamentária e evitar sua baixa execução.

A recomendação visa colaborar para os objetivos estratégicos do MME de “*Garantir o alinhamento interno na atuação do Ministério*”, “*Maximizar os Resultados com a Aplicação Efetiva dos Recursos*” e “*Garantir Recursos Orçamentários e Financeiros*”.

O Ministério discorreu sobre integração com as Unidades da Administração Direta e com as Unidades Orçamentárias da Administração Indireta, por meio de videoconferências mensais, memorandos e ofícios rotineiros e estruturantes, previamente aos marcos legais das normais orçamentárias e financeiras.

No item 5 deste Relatório, a auditoria reconheceu que integração do Ministério para a gestão orçamentária representa boa prática da gestão. Em consulta aos processos disponibilizados para a auditoria, foi evidenciado que externalidades afetam a governabilidade ministerial na execução orçamentária, sendo adotado medidas junto as Unidades Administrativas e Orçamentárias para intensificar a execução orçamentária. Neste contexto, a recomendação está atendida.

A10. ID 171454: Fortalecer e aprimorar a prática de Consulta Públicas no processo de elaboração do PNE, buscando a maior transparência possível ao tratamento dado a cada contribuição

recebida, por meio do registro das razões que levaram, ou não, a acatá-la, expondo tais registros em repositório no sítio eletrônico do MME.

A recomendação visa colaborar para os objetivos estratégicos do MME de *“Ampliar o Planejamento e Monitoramento Setorial”* e de *“Ampliar e Divulgar o Conhecimento Energético e Geológico”*.

O Ministério informou que a Consulta Pública nº 65/2018 sobre Procedimentos de Elaboração do PNE foi concluída e que as consultas recebidas e o tratamento dado a elas encontram-se publicadas no seu site na internet.

Em que pese as informações, durante a execução da auditoria não foi identificado no site do Ministério a avaliação individualizada sobre as considerações apresentadas pelos convidados. Contudo, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, o gestor publicou a avaliação individualizada na seção específica da Consulta Pública nº 65/2018, em documento específico.

Considerando que o gestor transpareceu o tratamento sobre as contribuições recebidas para o PNE 2050, a recomendação está atendida.

A11. ID 171455: Fortalecer e aprimorar a prática de Consultas Públicas no processo de elaboração do PDE, buscando a maior transparência possível ao tratamento dado a cada contribuição recebida, por meio do registro das razões que levaram, ou não, a acatá-la, expondo tais registros em repositório no sítio eletrônico do MME.

A recomendação visa colaborar para os objetivos estratégicos do MME de *“Ampliar o Planejamento e Monitoramento Setorial”* e de *“Ampliar e Divulgar o Conhecimento Energético e Geológico”*.

O Ministério informou que a consulta pública do Plano Decenal de Expansão de Energia–PDE 2027 seguirá a recomendação da auditoria.

Em pesquisa ao site do MME, a auditoria identificou a Consulta Pública nº 62/2018, que disponibilizou o relatório de análise das contribuições dos interessados para coletar subsídios ao processo de elaboração do PDE 2027. Assim, a recomendação está atendida.

A12. ID 171972: Como órgão supervisor responsável, faça a gestão do REIDI junto à ANEEL, para que as informações sobre o benefício sejam integradas, transparentes e de fácil acesso ao público em geral.

A recomendação visa colaborar para o objetivo estratégico do MME de *“Fortalecer as Articulações Institucionais e a Supervisão Ministerial”*.

O Ministério informou que a Agência Nacional de Energia Elétrica–ANEEL apresentou documentação para oficializar as providências adotadas.

Em pesquisa ao site da ANEEL, a auditoria identificou a transparência das informações sobre o REIDI. Assim, a recomendação está atendida.

A13. ID 171971: Apresentar informações completas, claras e fidedignas no próximo Relatório de Gestão e aprimorar a coordenação e os controles internos relativos ao processo de elaboração da prestação de contas anual do Ministério de Minas e Energia, com a participação da Assessoria Especial de Controle Interno, da Secretaria Executiva e da Assessoria Especial de Gestão Estratégica.

A recomendação visa colaborar para o objetivo estratégico do MME de *“Ampliar a Governança”*.

O Ministério informou o procedimento da elaboração do Relatório de Gestão e os papéis e responsabilidades das unidades e dirigentes envolvidos.

No item 1 deste Relatório de Auditoria, analisamos que o Relatório de Gestão de 2018 foi elaborado em conformidade com orientações do Relatório do TCU. Assim, a recomendação está atendida.

A14. ID 171982: Em relação ao auxílio-moradia, concluir, até 30 de setembro de 2017, os procedimentos de complementação da documentação faltante de todos os processos relativos a essa indenização, de revisão de todos os pagamentos efetuados a partir de 2 de junho de 2014, e de revisão do processo de trabalho relativo a sua concessão e análise (documentação, instrução processual etc.), atentando para que os dados e informações necessários à instrução do processo e à liquidação e pagamento das despesas constem dos processos.

A recomendação visa colaborar para o Objetivo Estratégico do MME de *“Aprimorar a Gestão dos Processos de Trabalho”*.

O Ministério apresentou melhorias no macroprocesso, aprimorando a instrução processual, revisou os casos demandados pela auditoria, acionou a Secretaria de Patrimônio da União e evidenciou a orientação da SPU sobre a questão formulada.

Devido aos fatos acima, a recomendação está atendida.

B) Recomendações encerradas.

B1. ID 162775: Rever as diretrizes indicativas dos planos de expansão, de forma a reforçar a necessidade de que a EPE e os agentes avaliem - quando da realização de estudos de inventário e de viabilidade - os custos e benefícios das duas alternativas (usina hidrelétrica com ou sem reservatório) sob as óticas econômica, energética, socioambiental, a nível local, regional e nacional.

B2. ID 162776: Orientar a EPE e os agentes a aprofundarem a avaliação dos aproveitamentos identificados no relatório “Identificação e Classificação de Potenciais Reservatórios de Regularização”, de forma a verificar a possibilidade de incluí-los em futuros leilões de geração de energia elétrica.

As recomendações visam colaborar para os objetivos estratégicos do MME de *“Segurança Energética”*, *“Aprimorar o Planejamento e o Monitoramento Setorial”* e *“Fortalecer as Articulações Institucionais e a Supervisão Ministerial”*.

O Ministério informou que Tribunal de Contas da União emitiu o Acórdão nº 2723/2017-Plenário com determinação para a institucionalização da Avaliação Ambiental Estratégica de grandes empreendimentos hidrelétricos, em sintonia com o objetivo da recomendação da CGU.

Devido a deliberação do TCU englobar providências na mesma direção da oportunidade de melhoria proposta pela CGU, o monitoramento das recomendações está encerrado por economia processual. No item 11 deste Relatório há análise da auditoria sobre o indicativo de atendimento da determinação.

B3. ID 171974: Encaminhar à CGU, para conhecimento e monitoramento, cópia da resposta que for enviada ao TCU, em atendimento às determinações e recomendações dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 3.072/2016-Plenário.

A recomendação visa colaborar para os objetivos estratégicos do MME de *“Uso Racional de Energia”* e *“Racionalidade Econômica na atuação do MME em prol da Sociedade”*.

O MME informou que a Nota Informativa nº 2/2017/DEPG/SPG foi apresentada para a CGU durante a auditoria de gestão do exercício de 2016, em maio de 2017, e que suas informações foram destinadas ao TCU para atender os itens 9.2 a 9.4 do Acórdão nº 3.072/2016-Plenário.

Em que pese a informação do Ministério, a Nota Técnica informava que seu conteúdo seria uma proposta para atender o referido acórdão do TCU e foi essa possibilidade de sugestão que fundamentou a emissão da recomendação da CGU, por, até então, não haver garantia que a resposta ao TCU manteria as considerações da Nota Técnica.

Contudo, considerando que o TCU está monitorando o atendimento de suas deliberações do Acórdão nº 3.072/2016-Plenário, o monitoramento da recomendação está encerrado por economia processual.

C) Recomendações em monitoramento.

C1. ID 164100: Na execução remanescente do convênio com a Eletronorte, ainda em vigência, priorize as atividades de identificação e inventário dos equipamentos existentes, retirada dos equipamentos, onde se fizer necessário, revitalização e armazenagem em estoque, para subsequente utilização nos projetos especiais do Luz para Todos

C2. ID 164101: Adote providências no sentido de concluir e encerrar os convênios com CHESF, FURNAS e ELETROSUL, ainda em vigência.

C3. ID 164102: Promova a integração das atividades do PRC/PRODEEM com o Programa Luz para Todos, conforme previsto no Manual de Operacionalização do Programa, preferencialmente no âmbito dos projetos especiais, de acordo com o Manual de Projetos Especiais, instituído pela Portaria MME nº 60, de 12.02.2009.

As recomendações visam colaborar para os objetivos estratégicos do MME de *“Universalização dos Serviços de Energia Elétrica”*, *“Ampliar a Gestão Territorial nos Setores de Energia e Mineração”* e *“Fortalecer as Articulações Institucionais e a Supervisão Ministerial”*.

O Ministério analisou os aspectos técnicos das prestações de contas dos Convênios nº 009/2004 (ELETROSUL), nº 012/2004 (FURNAS) e nº 014/2004 (CHESF), restando analisar a parte financeira. Com relação ao Convênio nº 010/2004 (ELETRONORTE), por sua vigência ter expirado apenas em 30.03.2019, falta as análises técnica e financeira da prestação de contas do instrumento.

Em razão do longo tempo prorrogado para a vigência dos convênios e de reiterados alertas registrados em relatórios de auditorias anteriores, o Ministério deve concluir o mais breve possível a análise das prestações de contas dos instrumentos. Caso os convênios não sejam aprovados, o MME deve instaurar processo de Tomada de Constas Especial–TCE junto aos convenentes, apurando-se prejuízos e responsáveis, conforme a legislação aplicável as transferências voluntárias.

Assim, as recomendações permanecerão em monitoramento até a conclusão das análises técnicas pela DPUE e financeiras pela SPOA das prestações de contas dos Convênios.

C4. ID 134662: Por se tratar de grande passivo de contas a analisar atrasadas, que a Unidade Examinada atente para os prazos e procedimentos acordados no Plano de Ação com vistas à sua execução de forma tempestiva e completa.

A recomendação visa colaborar para o objetivo estratégico do MME de *“Aprimorar a Gestão dos Processos de Trabalho”*

O Ministério informou que em 2018 o Departamento de Desenvolvimento Energético – DDE/SPE finalizou 1 convênio (em outubro) e que desde agosto de 2018 prossegue com os trâmites de complementações das análises financeiras com outros 2 convênios, que também exigem esforços por parte dos convenientes. Com isso, demandam prazo alongado para os ajustes no SICONV e encaminhamento das documentações requeridas após as análises financeiras. Por fim, apresentou um plano de ação para concluir a análise das prestações de contas, contendo cronograma para finalização dos registros no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal–SIAFI ainda no exercício de 2019.

Devido aos registros no SIAFI ainda não terem sido concluídos, o gestor deve concluir as análises e registros no Sistema o mais breve possível. Assim, a recomendação permanece em monitoramento.

C5. ID 162799: Capacitar, orientar e coordenar os servidores das áreas finalísticas em relação ao processo de planejamento e programação orçamentária e financeira e de fixação de metas físicas.

A recomendação visa colaborar para o objetivo estratégico do MME de *“Maximizar os Resultados com a Aplicação Efetiva dos Recursos”*.

O Ministério apresentou análise crítica da execução física e financeira de 2017 acerca das ações orçamentárias das Secretarias Finalísticas SPE, SEE e SGM. As análises justificam que contingenciamentos e mudanças de diretrizes nas gestões incorporadas ao Ministério no decorrer do exercício representam externalidades que distorcem o equilíbrio da execução ante a programação orçamentária. Contudo, se a comparação entre execução física e financeira considerasse o limite de empenho disponibilizado ao MME e o valor efetivamente empenhado, o indicador de mensuração evidenciaria um elevado resultado, devido a fase subsequente da despesa (liquidação) estar condicionada à conclusão de processos por vezes onerosos (licitação, entre outros).

A auditoria reconhece que o paradoxo entre a dinâmica da Administração Pública e a rigidez orçamentária dificulta a equalização da execução física e financeira das metas das ações governamentais. Contudo, em razão do Ministério não ter informado as providências para otimizar sua qualificação das metas físicas, a recomendação permanece em monitoramento.

C6. ID 171976: Definir de forma estruturada e com critérios claros a elaboração da proposta orçamentária.

C7. ID 171970: Apresentar as funcionalidades/ferramentas a serem adotadas pelo Ministério para acompanhar, aferir e avaliar de forma estruturada e sistemática a execução qualitativa das ações orçamentárias de responsabilidade da UO 32101, sobretudo as ações vinculadas aos temas finalísticos, bem como seu cronograma de implementação.

As recomendações visam colaborar para os objetivos estratégicos do MME de *“Garantir o alinhamento interno na atuação do Ministério”, “Maximizar os Resultados com a Aplicação Efetiva dos Recursos” e “Garantir Recursos Orçamentários e Financeiros”*.

O Ministério informou suas principais ações do processo de elaboração da proposta orçamentária, opinando que o processo segue as normas aplicáveis, assim como comunicou que utiliza Planos Internos–PI e Planos Orçamentários–PO para acompanhar a execução de determinadas ações e projetos prioritários ao Ministério, mas a criação de novos PI e PO estaria em estudo.

A respeito do processo de elaboração da proposta orçamentária, em que pese a clareza das considerações apresentadas, a auditoria considera que tal processo decorre da experiência profissional dos servidores envolvidos na gestão orçamentária. A recomendação de auditoria visa institucionalizar o processo decisório de elaboração orçamentária, de forma a evitar a descontinuidade da processualística em caso de rotação de servidores na Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças – GGOF/SPOA/SECEX/MME.

Neste contexto, em 2017, na época da elaboração do Planejamento Estratégico, foi apresentada na 1ª reunião de Comitê de Governança, Riscos e Controles–CGRC a proposta de Projeto Estratégico para gestão orçamentária. Contudo, as autoridades postergaram o projeto. Tal iniciativa poderia materializar ações no sentido da recomendação de auditoria, de forma a mitigar a assimetria de informações entre as Unidades Administrativas da Administração Direta e as Unidades Orçamentárias da Administração Indireta do MME, transparecendo as etapas relacionadas ao processo orçamentário e os critérios definidos que baseiam a alocação dos recursos. No item 5 deste Relatório há análise da auditoria sobre o assunto.

Quanto as ferramentas para acompanhar e avaliar sistematicamente a execução qualitativa das ações orçamentárias, notadamente as finalísticas, reiteramos que o Projeto Estratégico para Gestão Orçamentária pode colaborar para a institucionalização do processo decisório, inclusive nas etapas de execução, monitoramento e avaliação.

Diante do exposto, as recomendações permanecem em monitoramento.

C8. ID 171978: Definir metas físicas que reflitam as ações orçamentárias relativas aos temas finalísticos, considerando as atividades que o Ministério desempenha no âmbito das políticas públicas.

C9. ID 171979: Estabelecer metas físicas e orçamentário-financeiras que possam ter correlação direta entre si.

As recomendações visam colaborar para os objetivos estratégicos do MME de *“Garantir o alinhamento interno na atuação do Ministério”, “Maximizar os Resultados com a Aplicação Efetiva dos Recursos” e “Garantir Recursos Orçamentários e Financeiros”*.

O Ministério informou que a Secretaria de Orçamento Federal–SOF, na qualidade de órgão central do sistema orçamentário, emite diretrizes para a temática, por meio do Manual Técnico do Orçamento, e não aprova as metas físicas inseridas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal–SIOP na elaboração orçamentária se elas não corresponderem as diretrizes do Manual Técnico de Orçamento–MTO.

A auditoria ressalta que a SOF não avalia o mérito dos produtos de cada meta física inserida no SIOP pelos órgãos setoriais, em razão da autonomia e das especificidades de cada órgão.

A respeito da distorção no equilíbrio físico-financeiro na execução das ações governamentais, a não equalização decorre diretamente da inconformidade do processo de elaboração da meta física, resultando em alta execução física com pequena execução financeira ou vice-versa.

Em razão dos produtos das metas físicas das Secretarias Finalísticas não refletirem, de forma mais adequada, a governança ministerial exercida por meio do planejamento, regulação, coordenação, supervisão, monitoramento e avaliação das políticas públicas de minas e energia, as recomendações permanecem em monitoramento.

C10. ID 171973: Manter atuação permanente com a Secretaria Executiva do PEDEFOR de forma a induzir a atuação desse comitê no cumprimento do cronograma que for informado ao TCU e a essa CGU sobre as ações a serem implementadas com vistas à avaliação de custo/benefício da política de conteúdo local de petróleo e gás, bem como ao estabelecimento de objetivos, indicadores e métricas hábeis a mensurar os resultados esperados com essa política, conforme os itens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão nº 3.072/2016-Plenário.

A recomendação visa colaborar para os objetivos estratégicos do MME de *“Uso Racional de Energia”* e *“Racionalidade Econômica na atuação do MME em prol da Sociedade”*.

O Ministério informou que a Política de Conteúdo Local–PCL foi reordenada pelo Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural–PEDEFOR, que a incorporou a um programa conjuntural. Com o programa, foram flexibilizados os índices da PCL e de itens/subitens de bens/serviços em macro grupos, conforme a capacidade da indústria local. Devido a retirada do CL como critério de licitação, o custo é transferido ao contratado por sua conta e risco. Em cada nova rodada, os índices de CL são propostos, conforme a historicidade e condições de viabilidade da capacidade industrial, para otimizar a PCL à dinâmica do setor. Os estudos de custo/benefício da PCL não ocorreram por restrições orçamentárias, apesar de acionamento ao PEDEFOR para a realização dos estudos de avaliação de custo/benefício. Por fim, o Ministério considerou que a recomendação perdeu o objeto, em razão de o Programa assumir a gestão da PCL, propor ao CNPE os índices de CL a cada nova licitação e por não ter mais a autoridade determinante para decidir sobre a PCL.

Com base em trabalho de consultoria, a CGU participou das reuniões do PEDEFOR na qualidade de observador. Nestes encontros, a Controladoria verificou que os itens 9.3.1 e 9.3.2 não foram cumpridos. A CGU confirma que o MME encaminhou a demanda para o PEDEFOR e que os trâmites para contratação do estudo para avaliar a PCL foram iniciados pelo MDIC/ABDI em meados de 2018, mas o processo foi cancelado no fim daquele ano. Com relação ao estabelecimento de objetivos específicos da PCL, as métricas, indicadores, marcos temporais e instrumentos de monitoramento não foram tratados nas discussões do Programa. Assim, esse ponto foi indicado como um dos riscos no relatório preliminar de consultoria e como resposta o PEDEFOR indicou o estabelecimento de um painel de indicadores da PCL a partir dos dados trazidos nos estudos que seriam realizados, mas que foram cancelados.

Devido aos fatos acima, a recomendação permanece em monitoramento.

C11. ID 171975: Provocar discussões no âmbito do PEDEFOR, no sentido de alavancar os estudos que vêm sendo conduzidos pela SFRB/MF, para que a legislação do REPETRO seja revista, de forma a corrigir as possíveis distorções atuais do programa e a elevar a eficiência do REPETRO como instrumento de atração de investimentos e de desenvolvimento da cadeia de fornecedores nacionais.

A recomendação visa colaborar para os objetivos estratégicos do MME de *“Ambiente de Confiança, Inovação e Competitividade para os Setores de Energia e Mineração”*, *“Fortalecer as Articulações Institucionais e a Supervisão Ministerial”*.

O Ministério informou que a documentação técnica que baseou a Medida Provisória nº 795/2017, convertida na Lei nº 13.586/2017, de 28 de dezembro de 2017, está no Ministério da Economia e que não contribuiu com fundamentos técnicos, mas apoia sua edição, devido ao Regime Aduaneiro Especial de Exportação e de Importação de Bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural—REPETRO aperfeiçoar o regime fiscal e colaborar para a atratividade do investimento estrangeiro no setor de petróleo, entre outros benefícios. Por fim, o Ministério comunicou que sugeriu ao Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia) que os estudos para a prorrogação do Regime fossem compartilhados em reunião do PEDEFOR.

Com base em trabalho de consultoria, a CGU participou das reuniões do PEDEFOR na qualidade de observador. Nos encontros, não houve discussões no âmbito do Programa para revisão do REPETRO com vistas a correção de possíveis distorções do programa. Porém, reconhece-se que o estudo de avaliação da PCL, com a adição da análise do papel do Regime no desenvolvimento da cadeia de fornecedores, pode mostrar de que forma o programa contribui e poderá contribuir para o aperfeiçoamento da PCL. Assim, a recomendação permanece em monitoramento, para avaliação futura dos resultados trazidos pelo referido estudo.

C12. ID 171980: Quando da realização da análise custo x benefício da Política de Conteúdo Local, considerar o REPETRO como uma das variáveis de análise, pelo impacto que este benefício fiscal pode gerar no atingimento dos objetivos da política.

A recomendação visa colaborar para os objetivos estratégicos do MME de *“Uso Racional de Energia”* e *“Racionalidade Econômica na atuação do MME em prol da Sociedade”*.

O Ministério informou que a prorrogação do REPETRO corrigiu parte das distorções do anterior Regime Aduaneiro Fiscal, incluindo os benefícios para a cadeia de fornecedores, mudando o cenário existente na época da expedição da recomendação. Ademais, informou que o estudo para análise do custo benefício da PCL foi prejudicado por restrições orçamentárias e que parte dos objetivos do estudo seriam atendidos pela Resolução ANP nº 726, de 11 de abril de 2018, que visou contornar os problemas da PCL. Assim, o Ministério opinou pela perda de objeto da recomendação.

Em que pese a importância das medidas informadas, a análise da PCL ainda não foi realizada, impedindo a avaliação dos potenciais benefícios do REPETRO. Diante disso, a recomendação permanece em monitoramento.

C13. ID 179194: Necessidade de estruturação e formalização das soluções propostas que otimizem a utilização e a precificação do gás natural oriundo do Contrato de Fornecimento OC 1902/2006.

A recomendação visa colaborar para o objetivo estratégico do MME de *“Racionalidade Econômica na atuação do MME em prol da Sociedade”*.

O Ministério informou que o Decreto nº 9.582, de 23 de novembro de 2018, estruturou as soluções propostas, assim como apresentou as tratativas internas (SPE/CONJUR) e externas (ANEEL, CCEE e geradores) em andamento.

Devido aos fatos acima, a recomendação permanece em monitoramento e a auditoria realizará interlocução com o MME para buscar soluções estruturantes para o problema em questão.

C14. ID 179195: Necessidade de estabelecimento de planejamento estruturado para o SISOL e região de Manaus, de modo a harmonizar e viabilizar as fontes de energia, considerando questões ambientais e eficiência energética.

A recomendação visa colaborar para os objetivos estratégicos do MME de *“Aprimorar o Planejamento e Monitoramento Setorial”* e *“Aproveitamento dos Recursos Energéticos e Minerais de Forma Sustentável”*.

O Ministério informou que a Portaria nº 67, de 1º de março de 2018, inovou o processo de planejamento para suprimento de Sistemas Isolados e que a reestruturação baseou a publicação de 2019 do relatório da EPE *“Planejamento do Atendimento aos Sistemas Isolados: horizonte 2023 - Ciclo 2018”*, que orientará as próximas licitações.

Em que pese algumas ações estarem sendo tomadas como medidas estruturantes para o SISOL, como o leilão de suprimento a Boa Vista e Localidade Conectadas, com estratégia de atenuar a dependência da energia proveniente da Venezuela, ainda é necessário que sejam viabilizadas as demais estratégias de fornecimento para o restante do SISOL, em especial para a região de Manaus, inclusive prevendo a possibilidade de redução com os gastos da CCC onde for possível a implementação de medidas de eficiência energética. Assim, a recomendação permanece em monitoramento.

Conclusão

Ao fim de 2018, o MME possuía 31 recomendações de auditorias anteriores monitoradas pela CGU. Após analisar as ações do Ministério para atender as recomendações, a auditoria reconhece o atendimento de 14 casos, encerra o monitoramento de 3 casos e mantém o monitoramento de 14 casos, indicando que o órgão atendeu a metade das recomendações pendentes até então.

O Ministério apresentou ações suficientes, informou providências em andamento e manteve gestões junto a outros órgãos e entidades, nos casos em que necessitou de decisões que não estiveram em sua alçada, para o pleno atendimento das recomendações.

As recomendações de auditoria estão alinhadas a objetivos estratégicos do MME e suas implementações colaboraram para agregar valor à gestão, devido a contribuir para a entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão, disseminar as doutrinas de governança de governança, controle e gestão de riscos na Administração Pública, ampliar e aperfeiçoar a transparência na gestão pública e as formas de interlocução com o cidadão e desenvolver mecanismos para a qualidade dos gastos.

Neste contexto, o Ministério deve continuar suas ações em direção ao atendimento das recomendações em monitoramento, em especial as relacionadas ao PRODEEM, à Gestão Orçamentária e a Política de Conteúdo Local/PEDEFOR, cujas pendências embasaram a ressalva na regularidade da gestão certificada no Relatório de Auditoria nº 201701113.

11. DELIBERAÇÕES DO TCU: Ações em direção ao atendimento das determinações dos Acórdãos nº 2.723/2017-Plenário e nº 1.631/2018-Plenário. Porém, medidas mais concretas são necessárias para efetivar as deliberações da Corte de Contas.

Conforme registrado na introdução deste Relatório de Auditoria, em reunião em 13 de fevereiro de 2019 com o TCU para negociar o escopo da auditoria das contas de gestão de 2018, a CGU acordou em avaliar as ações do MME destinadas a atender as deliberações do Acórdão nº 2.723/2017 e do Acórdão nº 1.631/2018, ambos do Plenário.

Os referidos acórdãos resultaram de auditorias operacionais do TCU que avaliaram programas governamentais de infraestrutura na área de energia elétrica, no contexto de estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos (nº 2.723/2017) e de segurança energética (nº 1.631/2018), respectivamente.

Considerando a relevância dos temas analisados nas auditorias operacionais do TCU, nossos exames foram direcionados para responder a seguinte questão de auditoria:

As providências em seguimento as determinações e recomendações dos Acórdãos nº 2.723/2017 e nº 1.631/2018, ambos do Plenário, indicam o atendimento das deliberações?

Os programas avaliados nos acórdãos envolveram a participação de órgãos, entidade públicas e organização da sociedade civil especializados na temática (Ministério de Minas e Energia–MME, Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico–CMSE, Empresa de Pesquisa Energética–EPE, Agência Nacional de Energia Elétrica–ANEEL, Centrais Elétricas Brasileiras S.A–ELETROBRÁS e Operador Nacional do Sistema Elétrico–ONS), assim como de entidades públicas indiretamente relacionadas (Agência Nacional de Águas–ANA e Casa Civil da Presidência da República–CC/PR), em razão da governança das políticas envolver a integração das partes relacionadas.

Contudo, a auditoria se limitará as determinações e recomendação dos Acórdãos nº 2.723/2017 e 1.631/2018 que foram destinados ao MME, por ser a Unidade Prestadora de Contas avaliada neste relatório.

a) Acórdão nº 2.723/2017-Plenário

O acórdão registrou os potenciais riscos associados às avaliações realizadas nos estudos técnicos relacionados a projetos de grandes empreendimentos hidrelétricos. Em consequência, o MME foi instado a providenciar ações para atender os itens 9.2 e 9.4 deste acórdão.

Na determinação do item 9.2.1, o MME foi acionado a elaborar, no prazo de 120 dias, “*nota técnica voltada à revisão do documento ‘Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade’, de 1997, de modo a estabelecer, detalhadamente, os requisitos necessários para fundamentar a alternativa ou solução definida nos aspectos técnicos e socioambientais, que resultem em um projeto completo e com a precisão e qualidade adequadas à complexidade do empreendimento, incorporando os avanços científicos e tecnológicos das últimas décadas e, por meio dessas inovações normativas, adote medidas visando à mitigação de alterações relevantes entre o estudo de viabilidade e o projeto básico.*”

Em 6 de abril de 2018, o MME validou a Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT-002/2018-r0 elaborada pela EPE, que informa as principais fragilidades relacionadas com as escolhas das alternativas do aproveitamento e com as atualizações técnicas, regulatórias e socioambientais, e apresenta diagnóstico das fragilidades das instruções, sugestões de melhorias específicas e encaminhamentos adicionais para os levantamentos informados.

Sem adentrar no mérito da efetividade do diagnóstico das fragilidades ou das respectivas sugestões de melhoria por esta equipe de auditoria, a auditoria percebeu que a NT ressalta a necessidade de elaboração de um instrumento normativo capaz de permitir ao órgão

responsável pela fiscalização/aprovação dos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica—EVTE analisar de maneira mais objetiva os estudos desenvolvidos, fomentando assim uma busca pela melhoria da qualidade e transparência das informações, levando os EVTE a uma maior proximidade com os projetos básico e executivo. A NT também destaca que a revisão necessária das instruções para os estudos de viabilidade necessitaria de contribuições provenientes dos demais especialistas do setor e dos diversos segmentos interessados da sociedade. Por fim, conclui que a revisão não poderia ser realizada de maneira isolada, havendo principalmente a necessidade de compatibilidade com a Resolução ANEEL nº 395, de 4 de dezembro de 1998.

Em que pese o MME ter atendido o teor da determinação, a auditoria informa que não existe evidências das providências tomadas pelo Ministério para se obter efetivamente uma mudança nos procedimentos descritos nas Instruções para a elaboração do estudo de viabilidade de 1997.

Na determinação do item 9.2.2, o MME foi acionado para elaborar, também no prazo de 120 dias *“em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica e com a Empresa de Pesquisa Energética, nota técnica voltada ao estabelecimento de procedimento contínuo e estruturado de acompanhamento do desenvolvimento dos estudos de viabilidade e inventário, definindo, detalhadamente, as atividades a serem realizadas, seus prazos e responsáveis, as informações a serem prestadas pelos interessados, as análises a serem realizadas a partir dos dados periodicamente encaminhados, entre outros aspectos relevantes”*.

Em atenção, o Ministério elaborou a Nota Técnica nº 62/2018/DPE/SPE, de 12 de julho de 2018.

A colaboração da Agência ocorreu por meio da Nota Técnica nº 311/2018-SCG/ANEEL, informando que os procedimentos previstos nas normas referentes à aprovação de estudos de inventário e na proposta de normativo para aprovação de EVTE são estruturados e contínuos, reconhecendo, portanto, a necessidade de apresentação de entrega de relatórios parciais em futura revisão de seus atos normativos, reforçando a faculdade do poder concedente e da EPE de solicitar informações a qualquer tempo.

A NT 62/2018 do MME apresentou uma proposta de procedimento de acompanhamento dos estudos de inventário e viabilidade a ser realizado pela EPE, de modo a contribuir tecnicamente com a ANEEL, dada à identificação de riscos de aprovação de estudos com qualidade e fundamentação insuficientes. A NT conclui corroborando com a existência de lacunas relacionadas ao acompanhamento do desenvolvimento dos estudos técnicos, que poderão ser supridas com a institucionalização de um procedimento de acompanhamento, havendo ainda a necessidade de criação de um repositório virtual para o armazenamento das informações e relatórios apresentados pelos desenvolvedores, proporcionando uma melhoria na celeridade da comunicação e da transparência das informações. Sugere ainda aguardar a conclusão de eventuais trabalhos de revisões normativos em desenvolvimento pela ANEEL referente à elaboração e aprovação de estudos de viabilidade, antes de adoção de outras medidas normativas pelo Poder Concedente. Para o caso dos estudos já em andamento, ressalta a necessidade de previsão de regras de transição.

Entende-se, assim, que para a efetividade da determinação do Tribunal, apesar de se entender pela conveniência em se aguardar a conclusão dos trabalhos de revisões normativas em andamento pela ANEEL para eventuais contribuições de melhorias nos processos de acompanhamento, faz-se importante definir, que o MME em conjunto com a Agência, apresente um cronograma de implementação das respectivas normas.

O Acórdão nº 2.723/2017 também determinou ao MME, no item 9.2.3, ainda no prazo de 120 dias, que elaborasse *“em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica e com a Empresa de Pesquisa Energética, nota técnica voltada ao estabelecimento, em normativo, do acesso irrestrito do Poder Concedente aos dados e estudos em andamento e da obrigatoriedade de que os desenvolvedores dos estudos de inventário e de viabilidade forneçam, tempestivamente, as informações porventura solicitadas pelos órgãos e entidades competentes, estabelecendo sanções por eventuais descumprimentos de prazo ou obstruções ao acompanhamento estatal, como a não disponibilização de informações relevantes aos projetos”*.

Em resposta, o Ministério elaborou a Nota Técnica nº 33/2018/DPE/SPE, de 12 de junho de 2018.

Apesar de a referida NT não ter sido assinada em conjunto por membros da ANEEL e EPE, houve o registro de que foram promovidas reuniões com as referidas unidades para coletas de subsídios e manifestações antes das conclusões emitidas.

Destaca-se que o Decreto nº 9.415, de 20 de junho de 2018, regularizou a delegação de responsabilidade de aprovação dos estudos de inventário e viabilidade à ANEEL pelo poder concedente, conforme determinação do item 9.1.1 do mesmo Acórdão nº 2.723/2017.

Dos normativos da ANEEL que tratam da aprovação dos estudos, tem-se que a proposta de revisão da Resolução Normativa nº 395/1998, referente aos procedimentos referentes aos estudos de viabilidade, está disponibilizada por meio da Audiência Pública nº 74/2017, cuja conclusão seria em fevereiro de 2018.

Registrou-se, após um cruzamento do que foi determinado pelo TCU com às normas e às atualizações previstas sobre o tema, a existência de lacunas quanto a previsão e entrega de produtos parciais pelo desenvolvedor, assim como quanto a eventuais definições de multas pecuniárias pelo não encaminhamento das complementações solicitadas nos prazos previstos.

Como maneira de operacionalizar o acesso às informações produzidas pelos desenvolvedores dos estudos, sugeriu-se a implementação de um ambiente virtual como repositório de todas as informações levantadas no curso do desenvolvimento dos estudos.

Assim, em que pese as conclusões apresentadas ao longo da NT em questão apontarem pela necessidade de encaminhamentos para o atendimento da determinação contida no âmbito do item 9.2.3 do Acórdão nº 2.723/2017, novamente não foram apresentadas as ações implementadas para a efetiva concretização da determinação em comento.

Ainda na determinação 9.2, o TCU separou o item 9.2.4 nos seguintes subitens para serem avaliados pelo MME, por meio de Nota Técnica:

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

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

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

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

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

Em resposta, o Ministério elaborou a Nota Técnica nº 37/2018/DPE/SPE, de 12 de junho de 2018.

Dos subitens analisados pela referida NT, a auditoria percebeu, mais uma vez sem adentrar ao mérito da efetividade das ações propostas, que o Ministério também está alinhado, quanto a essas questões, com o entendimento do Tribunal, de maneira que entende ser conveniente: (i) em consonância com o Art. 4º da Resolução CPPI 1/2016, uma designação, não de um agente público, mas de órgão da administração, considerando o longo prazo de maturação dos empreendimentos hidrelétricos e a baixa probabilidade de continuidade no acompanhamento por parte de um agente designado; (ii) o aprimoramento dos mecanismos de transparência, que, por meio da atualização da Resolução ANEEL nº 395/1998, possibilitará o acesso ao resultado dos estudos, assim como dos relatórios intermediários e consolidados a partir do momento em que estarão disponíveis para a Agência. Cabe destacar que a estruturação desses documentos seriam apresentados por meio de um manual a ser elaborado e disponibilizado pela própria Agência; (iii) o aprimoramento da Resolução ANEEL nº 672/2016, com vistas a impor aos desenvolvedores a apresentação dos estudos de forma estruturada e em ambiente virtual de todas as informações já levantadas e devidamente catalogadas para consulta a qualquer tempo por quaisquer interessados; e (iv) regulamentação da realização de encontros técnicos no âmbito dos leilões contribuindo para a redução da assimetria de informações.

Do exposto, percebe-se o alinhamento de entendimentos entre o Ministério e aquilo que foi determinado via item 9.2.4 do Acórdão TCU 2.723/2017, no entanto, a ausência na Nota Técnica de informações sobre os encaminhamentos concretos dados pelo Ministério para que as propostas ali apresentadas fossem realmente implementadas enfraquece os impactos pretendidos pelo Tribunal. Ressalta-se que nem ao menos a apresentação do resultado da Audiência Pública, que finalizou em fevereiro/2018, que poderia atender a algumas das determinações propostas também não foi evidenciado como cumprimento efetivo das determinações do TCU.

No item 9.4 do Acórdão, o Tribunal deixa de tratar de determinações para apenas recomendar melhorias no processo de licitação de grandes empreendimentos hidrelétricos. Dessa maneira recomendou ao MME:

9.4.1 inclusão de avaliações completas e independentes de alternativas eventualmente não contempladas nos documentos apresentados para aprovação

9.4.2 Não emita portarias para os futuros leilões com prazos inferiores aos que constam na Portaria MME 102/2016.

Assim, o Ministério apresentou a Nota Informativa nº 18/2019/DPE/SPE, de 3 de junho de 2019.

A Unidade argumentou que os estudos envolvidos para a licitação de empreendimentos hidrelétricos já requerem necessariamente uma avaliação por duas entidades da Administração

Indireta. Com isso considera que essa dupla verificação estatal dos estudos não justificaria uma realização de estudos de alternativas adicionais.

Em complemento, no que se refere à recomendação de não emitir portarias para futuros leilões com prazos inferiores aos que constam na Portaria MME 102, de 22 de março de 2016, o Ministério salientou que, desde a publicação do Acórdão nº 2.723/2017, não houve a realização de leilões de empreendimentos hidrelétricos de grande porte, inviabilizando, no momento, a evidenciação do cumprimento da recomendação em comento, mas informou que buscará nos próximos leilões, não flexibilizar os prazos estabelecidos pela Portaria nº 102/2016.

Pelo exposto, faz-se necessário que o MME providencie os encaminhamentos das Notas Técnicas elaboradas em atendimento às determinações contidas no item 9.2 do Acórdão 2.723/2017, com as devidas justificativas de não atendimento nos prazos estipulados.

De maneira complementar, com o objetivo de se obter a efetividade almejada pelas referidas determinações com os impactos esperados pelo Tribunal na melhoria dos processos de licitação dos grandes empreendimentos hidrelétricos, sugere-se ao Ministério encaminhar como complemento às Notas Técnicas já elaboradas as seguintes informações:

- i) Resultados da Audiência Pública ANEEL nº 74/2017, cujo objetivo era a revisão da Resolução Normativa nº 395/1998, referente aos procedimentos relacionados aos estudos de viabilidade;
- ii) Providências envolvendo à revisão efetiva do documento *“Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade”*, incluindo as contribuições dos demais especialistas do setor e dos diversos segmentos interessados da sociedade;
- iii) Providências necessárias para a incorporação, aos procedimentos de acompanhamento do desenvolvimento dos estudos de inventário e viabilidade, de orientações sobre a necessidade de disponibilização de relatórios parciais e consolidados, assim como da possibilidade de solicitação de informações desses estudos a qualquer tempo e as sanções pelos respectivos descumprimentos; e
- iv) Implementação de repositório virtual das informações e relatórios apresentados pelos desenvolvedores como operacionalização do item (iii).

b) Acórdão nº 1.631/2018-Plenário

Nos últimos anos, o TCU está realizando uma série de trabalhos relativos a segurança energética, iniciada pelo Acórdão nº 1.196/2010 e seguida pelos Acórdãos nº 1.126/2013, nº 1.171/2014 e nº 184/2015, todos do Plenário, que monitoraram as providências das Unidades Auditadas para aprimorar as políticas públicas relacionadas.

No mais recente Acórdão (nº 1.631/2018) deste ciclo de fiscalizações, o TCU manteve determinações e recomendações para continuar o monitoramento dos esforços dos órgãos para ajustar os macroprocessos e grandes insumos e produtos voltados para a segurança energética, a exemplo da garantia física de usinas hidrelétricas, dada sua relevância tanto do ponto de vista econômico quanto para a segurança energética do Sistema Elétrico Brasileiro.

Assim, na determinação do item 9.4 o MME foi determinado a apresentar, no prazo de 90 dias, *“plano de ação, acompanhado de cronograma, contendo medidas adicionais para correção do desequilíbrio estrutural que persiste no sistema, considerando que (i) a redução da garantia*

física, vigente a partir de 2018, foi de apenas 1.317 MW médios, sendo que há 4.885 MW médios em contratos de energia de reserva, correspondentes a nove leilões de energia de reserva, com custo estimado em R\$ 116 bilhões; e (ii) a revisão de garantia física atual contemplou apenas variáveis econômicas, não tendo sido alterados os estudos essenciais para a completa revisão das garantias físicas, tais como, usos consuntivos da água, produtividade das usinas e curvas cota-área-volume dos reservatórios, essenciais ao adequado recálculo das garantias físicas”.

O TCU determinou ainda no item 9.5 que, “o MME, em conjunto com o Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS, com a Agência Nacional de Águas - ANA e outros entes que eventualmente considerar conveniente, apresentassem ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, plano de ação, acompanhado de cronograma e de matriz de responsabilidades, acerca das medidas ainda não concluídas para a obtenção de todas as informações necessárias à completa revisão das garantias físicas a que se refere o subitem 9.3.1 do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário, reiterado pelo item 9.3 do Acórdão 184/2015-TCU-Plenário.”

Acionado para se manifestar sobre o cumprimento das determinações, o MME encaminhou a auditoria a Nota Informativa nº 35/2018/DPE/SPE, de 4 de dezembro de 2018, que detalha o processo de atendimento às determinações da Corte de Contas. A Nota registra inicialmente que o TCU, por meio do Acórdão nº 2.538/2018-Plenário, acolheu a solicitação do Ministério de prorrogar o prazo para cumprimento da determinação do item 9.4 do Acórdão nº 1.631/2018, de modo a coincidir com o prazo estabelecido para o item 9.5, dada a conexão entre eles.

Ainda de acordo com o documento, o MME informa que, em 18 de outubro de 2018, foi realizada reunião com representantes da Aneel, do ONS, da ANA e da EPE, para discutir as atividades a serem incluídas no Plano de Ação, bem como os responsáveis e prazos.

Após a finalização das discussões sobre a elaboração, o referido Plano de Ação foi elaborado, sendo composto por quatro partes: Apresentação, Detalhamento das atividades, Cronograma para o desenvolvimento das atividades e Matriz de responsabilidades.

Dá análise do documento, a auditoria verificou que o Plano de Ação está dividido em atividades, em um total de nove, a seguir apresentadas:

- Atualização das curvas "cota x área x volume" dos reservatórios das hidrelétricas;
- Atualização das estimativas de usos consuntivos a montante das usinas hidrelétricas;
- Atualização das séries de vazões naturais médias mensais e das séries de usos consuntivos a montante das usinas hidrelétricas nos modelos de operação e formação de preço;
- Atualização dos polinômios "vazão x nível jusante" das usinas hidrelétricas;
- Revisão das produtibilidades e perdas de carga das usinas hidrelétricas;
- Atualização dos índices de referência das taxas de indisponibilidade forçada e programada das usinas hidrelétricas;
- Homologação dos parâmetros técnicos atualizados das usinas hidrelétricas;
- Elaboração do "mapa de alterações"; e
- Execução do processo de revisão ordinária de garantia física de energia.

Quanto ao cronograma de desenvolvimento de atividades, verificou-se que a execução do Plano de Ação foi iniciada no mês de janeiro de 2019, tendo sua conclusão prevista para outubro de 2024.

A auditoria reforça a premissa de que a garantia física é medida fundamental para a adequabilidade da oferta do sistema, especialmente porque define a quantidade máxima de energia passível de comercialização, bem como, no caso das hidrelétricas, define sua cota de participação no Mecanismo de Realocação de Energia. Torna-se, portanto, imprescindível que se tenha uma medida confiável da garantia física do sistema.

Contudo, ainda que se tenha claro que a determinação da garantia física das usinas deve refletir a operação do sistema com razoável confiabilidade, o que se verifica é uma discrepância entre o valor determinado pela soma das garantias físicas atribuídas às usinas e garantia física total do sistema, conforme destacado no Acórdão nº 1.631/2018.

Nesse sentido, a auditoria entende que o cumprimento das determinações pelo MME deve trazer ganhos para o Sistema Elétrico Brasileiro, especialmente quanto à confiabilidade dos dados que subsidiam o planejamento energético, resultando em aumento da garantia de suprimento energético e redução do custo da energia para o consumidor.

A respeito das recomendações, no item 9.7.1 do acórdão o TCU solicitou ao Ministério para *“reavaliar o Mecanismo de Realocação de Energia (MRE) no que se refere à sua compatibilidade técnica frente às mudanças ocorridas nos últimos anos na matriz de geração de energia elétrica”*.

O MME informou que acionou a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), por meio do Ofício nº 06/2018/CGDE/DGSE/SEE, de 26 de outubro de 2018, para se pronunciar sobre o tema. Em resposta, a CCEE encaminhou estudo sobre o comportamento do MRE, no sentido de subsidiar a manifestação do Ministério à recomendação da Corte de Contas. O estudo aponta que não é possível afirmar que o MRE se tornou *“incompatível tecnicamente”* frente às mudanças ocorridas na matriz de geração de energia elétrica, sendo essa, portanto, a posição do MME quanto à recomendação do TCU.

Em que pese a importância do estudo realizado pela CCEE, referendado pelo MME, cabe registrar que as opiniões opostas entre o TCU e a CCEE sobre a compatibilidade técnica do MRE podem ter decorrido em vista dos órgãos se basearem em metodologias distintas para aferir o equilíbrio conjuntural do mecanismo. Neste contexto, é oportuno relatar que a aferição da compatibilidade técnica do MRE seja na mesma (ou na mais similar) metodologia aplicada pelo outro avaliador, de forma a viabilizar a comparação entre as avaliações e identificar as causas de possíveis resultados distintos: MRE equalizado ou não.

O acórdão também recomendou ao MME, no item 9.7.2, que *“ao tratar da nova repactuação do Generation Scalling Factor (GSF) , no âmbito das Bandeiras Tarifárias, em homenagem ao equilíbrio entre os princípios da regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, elencados no art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995, considere a proporcionalidade da assunção de riscos pelo consumidor em um contexto de mercado monopolista, bem como a capacidade contributiva do consumidor, uma vez que de 2015 até março de 2017 o consumidor já arcou com R\$ 18,47 bilhões face a primeira repactuação do GSF”*.

O Ministério informou no Relatório de Gestão/2018 que a ANEEL possui diretriz na Resolução Normativa nº 684, de 11 de dezembro de 2015, que fomenta a proporcionalidade na assunção de riscos pelo consumidor no âmbito da repactuação do risco hidrológico.

O Acórdão ainda emitiu outras recomendações ao MME, nos itens 9.7.3 e 9.7.4, que dependeriam da análise de estudos recomendados para a EPE nos itens 9.9.1 e 9.9.2, ainda no âmbito do Acórdão nº 1.631/2018, conforme segue:

“9.7.3. a partir da matriz energética de referência a que se refere o item 9.9.1 deste Acórdão, incorpore nas justificativas das decisões de expansão de capacidade de geração, quando da inclusão dos empreendimentos nos leilões de geração, os custos e benefícios associados ao empreendimento, em termos de segurança energética, modicidade tarifária, emissão de CO2 e outros aspectos de ordem social, ambiental, técnica e econômica que entender relevantes;

9.7.4. faça constar a análise comparativa a que se refere o item 9.9.2 deste Acórdão nas justificativas da decisão de inclusão de termelétricas fósseis nos leilões de geração, de modo a explicitar os custos e benefícios de ordem social, ambiental, técnica e econômica decorrentes da referida decisão;”

Por sua vez, os itens 9.9.1 e 9.9.2 recomendam as seguintes ações para a EPE:

“9.9.1. elabore a “matriz energética brasileira de referência”, considerando o melhor conjunto de soluções para a expansão da capacidade de energia elétrica, sob o ponto de vista da segurança energética, modicidade tarifária, utilização racional e adequada das diversas tecnologias de geração disponíveis, emissão de CO2, além dos outros aspectos de ordem ambiental, social, técnica, econômica, histórico-arqueológica e burocrática:

9.9.1.1. envide esforços, juntamente com o Ministério de Minas e Energia, no sentido da implementação, mais ampla possível, de tal matriz energética de referência, no planejamento energético, sobretudo na ampliação da capacidade de geração;

9.9.1.2. na construção de tal cenário de referência, sugere-se considerar, na opção a ser feita, o maior conjunto de alternativas possíveis, considerando tecnologias, fontes de energia e potenciais hídricos disponíveis;

9.9.1.3. aquelas soluções ou projeto cujo custo de transmissão se torne relevante, o mesmo deveria ser incluído no cenário de referência.

9.9.2. elabore avaliações comparativas e alternativas à adoção das Usinas Termoelétricas-UTES fósseis constantes do Planejamento Decenal de Expansão de Energia 2026 ou daquele que venha a sucedê-lo, considerando-se pelo menos Usinas Hidroelétricas-UHEs com e sem reservatório, com base em critérios que propiciem o compromisso adequado entre segurança energética, modicidade tarifária, cumprimento dos acordos internacionais e legislação ambientais, especialmente os relacionados à contenção/redução da emissão de gases produtores do efeito estufa;”

Inicialmente, o Ministério informou no Relatório de Gestão/2018 que os itens 9.7.3 e 9.7.4 estão em cumprimento e aguardam a conclusão das providências da EPE para o atendimento dos itens 9.9.1 e 9.9.2 do Acórdão nº 1.631/2018-Plenário.

Acionado para se manifestar sobre a supervisão ministerial junto a EPE para o cumprimento das recomendações, o MME encaminhou à auditoria a Nota Informativa nº 14/2019/DPE/SPE, de 8 de maio de 2019, que enfatiza a atuação da SPE na emissão de diretrizes e premissas para a expansão da oferta de energia elétrica do Plano Decenal de Expansão de Energia–PDE 2026 e do Plano Nacional de Energia–PNE 2050, assim como menciona diversas videoconferências com a

EPE para o acompanhamento dos planos, evidenciando o monitoramento contínuo do Ministério.

No que tange ao comando do item 9.7.3, o MME informou que a matriz energética brasileira é definida de forma indicativa no PDE 2026 e o PNE 2030. A natureza indicativa dos produtos significa um exercício de análise das opções para a expansão da capacidade de geração. As análises considerariam a realidade fática dos estudos de viabilidade de desenvolvimento de projetos de UHEs, independentemente se com ou sem reservatórios de acumulação. O Ministério também informou que o PDE e PNE justificam as decisões de expansão da capacidade de geração e retroalimentam a matriz energética brasileira.

Para complementar as justificativas, o MME citou trechos da análise do tópico *“Recursos Disponíveis para Expansão da Oferta”* do PDE 2026, destacando as observações relativas aos gargalos na viabilização das UHEs, em que contextualizam as decisões associadas às UHEs que conduzem à expansão mais intensiva de UTEs e combustíveis fósseis.

Em que pese os trechos mencionados pelo Ministério apresentarem subsídios para fundamentar a expansão de capacidade de geração, a recomendação do item 9.7.3 busca uma visão conjuntural por parte do MME nas decisões de novos empreendimentos nos leilões de geração, para considerar em suas escolhas as variáveis socioeconômicas, ambientais, tecnológicas e regulatórias, entre outras relevantes, que sejam afetas a novos investimentos no setor elétrico. Assim, a partir das observações registradas pelo TCU no relatório de instrução técnica, que foram sumarizadas nos itens 9.9.1 a 9.9.3 do acórdão, o Ministério pode avaliar se a matriz energética proposta pela EPE incorporou em seus cenários de prospecção os aspectos estruturantes mencionados.

A respeito da análise comparativa recomendada no item 9.7.4, o MME informou que as justificativas constantes no PDE 2026 pressupõem essa comparação e que o caráter indicativo do produto tornaria infrutífera a realização de exercícios inviáveis, como a avaliação de uma expansão significativa em UHEs com reservatórios.

O Ministério complementou que a política representa o principal instrumento jurídico do Ministério e define as características do parque gerador que atenderá a demanda futura por energia elétrica, indicada na matriz elétrica nacional. Assim, a política define como se configura o parque de geração: data de entrada em operação, tipo e localização do empreendimento, indicada no Plano Decenal de Expansão de Energia.

O MME também argumentou que a política é definida em portaria que estabelece as diretrizes dos leilões, que subsidiam a ANEEL a organizar as licitações e definir os produtos a serem disputados pelos empreendedores com projetos habilitados nos leilões.

Por fim, o Ministério ressaltou que apenas a partir do PDE 2026 que o plano passou a ter influência nos leilões, e por consequência, na composição da futura matriz de energia elétrica, e que o plano detalha a descrição dos critérios e premissas para a definição dos cenários de expansão do parque gerador indicada no seu horizonte.

Em que pese o MME informar que o PDE e a matriz energética nacional não possuem força vinculante e que isso poderia limitar a efetividade das recomendações nos itens 9.7.3 e 9.7.4 do acórdão, a auditoria corrobora que as ponderações da Corte de Contas objetivam melhorar a qualificação das opções indicadas no planejamento de investimentos do setor elétrico. Neste contexto, com a matriz energética nacional reforçada a partir de estudos que incorporem mais

variáveis nos cenários, o Ministério terá mais subsídios em seu processo decisório para potencializar os resultados futuros, em perspectivas de médio a longo prazo, em benefício da sustentabilidade energética.

Pelo exposto, a apreciação do controle interno considerou as ações realizadas pelo MME perante as determinações e as recomendações dos Acórdãos do TCU nº 2.723/2017 e nº 1.631/2018, ambos do Plenário.

Em nossa opinião, as ações do MME indicam que o órgão reconhece fragilidades na elaboração dos EVTE, notadamente em aspectos de transparência, assimetria de informações e de cobertura de variáveis socioeconômicas/ambientais/tecnológicas, de forma a otimizar os projetos de grandes empreendimentos hidrelétricos. Todavia, apesar do Ministério reconhecer a necessidade de melhorias apresentadas no Acórdão nº 2.723/2017, o órgão carece de providências efetivas para viabilizar o aprimoramento dos estudos. Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, o MME informou que suas ações seriam suficientes para atender o Acórdão nº 2.723/2017. Porém, considerando que as informações não apresentaram fatos complementares, a auditoria manteve o entendimento da necessidade de medidas mais efetivas para atender o referido Acórdão.

No que tange ao Acórdão nº 1.631/2018, o plano de ação ministerial para atender as determinações dos itens 9.4 e 9.5 representa um compromisso de médio prazo (2019 a 2024) assumido pelo MME, mas, devido ao estágio inicial do plano, há necessidade de acompanhar a realização das etapas previstas no compromisso. Qualitativamente, o plano incorporou ações visando tratar os comandos determinados. A respeito dos itens 9.7.3 e 9.7.4, o MME aguarda a disponibilização da atual matriz energética nacional, assim como a avaliação comparativa, ambas a serem fornecidas pela EPE, para se pronunciar com mais propriedade sobre as recomendações do Tribunal. Contudo, preliminarmente, o Ministério entende que o PDE e PNE justificam as decisões de expansão e isso atenderia o item 9.7.3 do Acórdão e que a análise comparativa recomendada no item 9.7.4 estaria prejudicada pelo caráter indicativo dos planos.

Considerando o exposto, o MME exerceu supervisão ministerial junto a EPE para adotar ações afetas as determinações e recomendações da Corte de Contas, contudo, medidas mais concretas são necessárias para efetivar as deliberações do Tribunal.

RECOMENDAÇÕES

Achado nº 3

1 – Elaborar plano de ação para identificar e mitigar riscos críticos em políticas públicas (planejamento, regulação, coordenação, supervisão, monitoramento e avaliação) comuns às Secretarias Finalísticas, ligados aos objetivos estratégicos, e apresentar quadrimestralmente a situação do plano, com a análise de resultados intermediários, a justificativa de eventual desempenho abaixo do esperado e a eventual proposta de alternativa para tratar ou substituir a programação original, em razão de possíveis adversidades, imprevistos ou externalidades.

Achado nº 5

2 – Oficializar as interações entre as Unidades da Administração Direta e as Unidades da Administração Indireta em colegiado orçamentário, incorporando as atribuições do processo decisório de alocação orçamentária, incluindo as funções de negociação, mediação de interesses e solução de impasses, para alinhar e fortalecer a governança orçamentária.

3 – Na elaboração orçamentária e nos ajustes de execução, adotar critérios adicionais de alocação de despesas, alinhadas à conjuntura política-administrativa e fiscal do cenário atual, a exemplo da priorização da agenda de governo, programas hierarquizados no planejamento estratégico, resultados das políticas sob governança do MME, desafios nas políticas de Minas e Energia, entre outros, justificando a inviabilidade das alternativas não adotadas.

Achado nº 6

4 – No provimento ou remanejamento de servidores, adotar critérios adicionais de alocação e realocação de pessoal, alinhadas à conjuntura política-administrativa e fiscal do cenário atual, como: a) Diretrizes do Comando do Governo; b) Metas prioritizadas no Plano Plurianual; c) Objetivos e Projetos associados ao Planejamento Estratégico; d) Processos de trabalho que necessitam de qualificada natureza intelectual, devido ao avanço da tecnologia automatizar atividades menos dependentes da ação humana; e) Inovações nos setores regulados; f) Principais desafios a superar, notadamente quanto as maiores dificuldades; entre outros.

5 – Tratar os resultados negativos da pesquisa de clima organizacional, de preferência com as medidas sugeridas no plano de ação da pesquisa, para motivar, reter e atrair a força de trabalho.

Achado nº 7

6 – Publicar no site, em seção relativa a lei de acesso a informação, os informes e produtos associados ao Planejamento Estratégico, a exemplo de mapa estratégico, boletins de monitoramento de gestão estratégica, atas das RAOs e RAEs, relatórios de análise de indicadores, avaliações dos resultados da gestão, assim como outras informações relevantes.

7 – Utilizar indicador para monitorar o uso e a tempestividade das informações alimentadas no Sistema STRATEC, repassando os resultados para Unidades Administrativas nas RAOs e RAEs.

Achado nº 8

8 – Subsidiar a definição dos indicadores por meio de metodologia que potencialize a contribuição dos instrumentos para monitorar o desenvolvimento efetivo do alcance dos objetivos estratégicos.

9 – Disseminar periódicos boletins estratégicos às áreas responsáveis pelos indicadores estratégicos, para fortalecer a rotina de mensuração, induzir o uso e retroalimentar tempestivamente os indicadores para a gestão estratégica.

CONCLUSÃO

O objetivo geral da auditoria foi avaliar a gestão do Ministério de Minas e Energia—MME, no exercício de 2018, em cumprimento às responsabilidades atribuídas ao controle interno de cada Poder, dispostas nos artigos 70 e 74 (item IV) da Constituição Federal de 1988. Nesse intuito, pela necessidade de priorização de esforços, definiu-se os temas a serem abordados em conjunto com o TCU.

Dentro do escopo definido para exames, as análises demonstraram que, de forma geral, estão adequadas a gestão do MME quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, a exceção da ocorrência registrada no item 9, que será apartado do Certificado Original do Parecer do Dirigente de Controle Interno, para apuração dos fatos com maior propriedade.

No entanto, foram identificados alguns pontos que ainda merecem aperfeiçoamentos para contribuir com a melhoria de sua gestão, conforme exposto a seguir.

No contexto da gestão de integridade, o MME estruturou seu arcabouço conforme as orientações da CGU, mas é desejável conceder atenção especial e continuada para identificar e mitigar possíveis riscos de conflitos de interesse, devido a sensibilidade da temática.

Devido ao alcance da metade do cronograma da Política de Gestão de Riscos, é oportuno que MME direcione seus esforços para possibilitar a administração preventiva a nível institucional, em razão dos projetos pilotos realizados terem sido limitados as perspectivas das políticas examinadas.

O planejamento energético, apesar de ser elaborado de forma integrada com os principais órgãos públicos envolvidos na matriz energética nacional, necessita de maior especialização nas áreas de petróleo, gás natural.

A gestão orçamentária necessita considerar outros critérios de alocação, além de histórico de execução, para otimizar a aplicação de recursos em direção aos objetivos prioritários definidos no Planejamento Estratégico.

Embora a gestão de pessoal seja o principal desafio institucional do Ministério, são desejáveis melhorias na alocação e nos critérios de alocação de pessoal e são necessárias medidas para tratar as adversidades mapeadas na pesquisa de clima organizacional, de forma a otimizar o aproveitamento e a qualificação da força de trabalho.

Não obstante o MME atuar guiado em Planejamento Estratégico, há necessidade de consolidação da metodologia para realização de projetos estratégicos e acompanhamento de suas execuções ao longo dos exercícios. Ademais, são necessárias melhorias relacionadas à Transparência, ao Sistema Informatizado Gerencial-STRATEC e aos Indicadores de Gestão para melhorar a maturidade institucional.

O uso de cerca da metade de indicadores estratégicos evidencia que sua incipiente efetividade para o monitoramento da gestão estratégica precisa de melhoria, com necessidade de definição de indicadores baseada em madura metodologia que potencialize a efetividade desses instrumentos.

Em que pese o atendimento da metade das recomendações de auditorias anteriores, o MME deve continuar suas ações em direção ao atendimento das recomendações em monitoramento,

em especial as relacionadas ao PRODEEM, à Gestão Orçamentária e a Política de Conteúdo Local/PEDEFOR, cujas pendências embasaram a ressalva na regularidade da gestão certificada no último Relatório de Auditoria nº 201701113.

Na mesma direção, as determinações e recomendações dos Acórdãos nº 2.723/2017-Plenário e nº 1.631/2018-Plenário, situadas ao escopo de auditoria, foram atendidos em sua maioria. Porém, medidas mais concretas são necessárias para efetivar as referidas deliberações do TCU.