

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA-EXECUTIVA/MME

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201701113

UCI Executora: SFC/DI/CGENE - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Minas e Energia

Análise Gerencial

Senhora Coordenadora-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201701113, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela SECRETARIA-EXECUTIVA/MME, considerando as informações sobre a gestão das demais unidades da estrutura do Ministério.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 17/04/2017 a 30/06/2017, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e 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.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.



Foi encaminhado Relatório Preliminar de Auditoria para manifestação final da Unidade por meio do Ofício n.º 11301/2017/CGENE/DI/SFC-CGU, de 04/07/2017. Nele foram consignados os registros e conclusões decorrentes dos levantamentos e análises realizados pela equipe de auditoria da SFC/CGU ao longo dos trabalhos de campo.

A manifestação final da Unidade foi encaminhada por meio do Ofício n.º 168/2017/SE-MME, de 13/07/2017, e as justificativas e esclarecimentos prestados foram analisados e incorporados ao texto final do presente Relatório de Auditoria.

2. Resultados dos trabalhos

Com base no disposto no artigo 14 da Resolução TCU nº 234/2010 e na Decisão Normativa TCU nº 154/2016, a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Minas e Energia – CGU/SFC/CGENE em conjunto com as Secretarias de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica (SeinfraElétrica), de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo) e Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraTelecom) do Tribunal de Contas da União, em reuniões realizadas em 17 de março de 2017, acordaram que em virtude da inclusão de conteúdos complementares no escopo da Auditoria Anual de Contas da Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia relativa ao exercício de 2016, os itens 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14 e 15 do Anexo II da retrocitada Decisão Normativa seriam suprimidos.

O Quadro 1 apresenta um resumo das alterações do escopo acordadas entre a Corte de Contas e o Órgão Central de Controle Interno.

Quadro 1: Conteúdos incluídos e excluídos da AAC 2016 - MME

Inclusões	Exclusões
<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação do papel do MME quanto à Eletrobras, especificamente no que tange à participação no Conselho de Administração da Estatal, e aos desinvestimentos realizados pela Eletrobras; - Avaliação da governança da política de conteúdo local, considerando num primeiro momento a atuação do MME no processo de reformulação da política e panorama geral dos atores envolvidos, bem como as recomendações emitidas no relatório anterior sobre a gestão de 2015; - Avaliação do andamento e dos resultados das frentes de trabalho da iniciativa “Gás para Crescer”, considerando que as diretrizes estratégicas para o novo mercado de gás natural do Brasil entraram em consulta pública no site do MME, cuja abertura ocorreu em outubro de 2016. O documento “Diretrizes Estratégicas para o desenho de novo mercado de gás natural no Brasil”, criado pelo MME, em conjunto com a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) lançou as bases para discussões dos temas relevantes com os diversos agentes do setor. 	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação da gestão de compras e contratações (item 6 do Anexo II da DN TCU 154/2016); - Avaliação de passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos (item 7 do Anexo II da DN TCU 154/2016); - Avaliação objetiva sobre a gestão de tecnologia da informação (TI) da UPC (item 8 do Anexo II da DN TCU 154/2016); - Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ (item 9 do Anexo II da DN TCU 154/2016); - Avaliação da confiabilidade e efetividade dos controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros (item 12 do Anexo II da DN TCU 154/2016); - Avaliação, quanto à abrangência, suficiência e resultados, das medidas adotadas pela unidade auditada relacionadas ao Acórdão 1212/2014 – TCU – Plenário (item 13 do Anexo II da DN TCU 154/2016); - Avaliação da política de acessibilidade da unidade auditada, especialmente em relação às medidas adotadas para cumprimento das exigências da Lei 10.098/2000, do Decreto 5.296/2004 e das normas técnicas da ABNT aplicáveis (item 14 do Anexo II da DN TCU 154/2016); e - 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 do Anexo II da DN TCU 154/2016).



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir do conteúdo da ata de reuniões entre o TCU e a CGU, realizadas em 17/03/2017, e da DN TCU 154/2016.

Ainda de acordo com o escopo de auditoria firmado nas supracitadas reuniões realizadas entre a CGU (CGENE) e o TCU (SeinfraElétrica, SeinfraPetróleo e SeinfraTelecom), as análises demandadas nos itens 4, 5, 10 e 11 do Anexo II da DN/TCU nº 154/2016 passaram a ter o seguinte foco ajustado:

item 4: avaliar especialmente quanto ao pagamento e/ou concessão da indenização de auxílio moradia e à cessão de uso dos imóveis residenciais funcionais de propriedade da União aos servidores e empregados do quadro de pessoal do MME ou por ele requisitados. No caso de a avaliação concluir por informações relevantes, comporá o relatório final.

item 5: a avaliação deverá se ater a um levantamento sobre como estão sendo estruturadas as ações relativas à transferência de recursos da União para a modernização da iluminação pública. No caso de a avaliação concluir por informações relevantes, comporá o relatório final.

item 10: a avaliação sobre as renúncias de receita deverá se ater especialmente quanto à transparência do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI), tendo em vista que o subitem 1.7.1 do Acórdão 2.578/2016-TCU-Plenário determinou ao MME que informe as medidas adotadas quanto à inclusão, nas portarias de aprovação de projetos no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI), de informações essenciais à transparência dos dados relativos à descrição do projeto, tais como a discriminação das operações abrangidas pelo regime de suspensão vinculado ao projeto e o valor previsto da desoneração.

item 11: a avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos deverá ser realizada apenas quanto à avaliação de risco, de forma a mostrar a aderência ao Planejamento Estratégico (PET), bem como o alinhamento e a coerência do PET em relação a: Plano Nacional de Energia (PNE), Plano Decenal de Energia (PDE), Plano Plurianual (PPA) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos em resolução da Organização das Nações Unidas na qual o Brasil é signatário.

Os escopos dos itens 1, 2 e 3 do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 154/2016 não foram alterados.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, nesse item, considerou-se a seguinte questão de auditoria:

- *Considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora de contas (UPC), as peças (Rol de responsáveis, Relatório de gestão, e Relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela UPC) estão em conformidade com as normas e orientações?*

A equipe de auditoria realizou análise censitária dos itens que compõem o Relatório de Gestão e das peças complementares. A partir dos exames referentes aos documentos incluídos pela Unidade no Sistema de Prestação de Contas (sistema e-Contas do TCU), conclui-se que o MME elaborou todas as peças a ele atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União aplicáveis ao exercício de 2016.



Não obstante, constatamos em seu conteúdo a existência de erros e inconsistências em algumas das informações, conforme descrito no item 2.1.2.1 da parte de Achados da Auditoria deste Relatório.

Tendo em vista que esses tipos de falhas já haviam sido detectadas na Auditoria Anual de Contas de 2015 do MME, motivo pelo qual foi elaborada uma recomendação de providências a esse órgão no respectivo relatório de auditoria, e o entendimento de que alguns temas do Relatório de Gestão de 2016 do MME carecem de mais detalhamento e clareza, de forma a cumprir de maneira mais efetiva a sua finalidade de prestação de contas à sociedade, consideramos que o problema apontado no Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão de 2015 desse ministério permaneceu como não solucionado.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Compete à Secretaria-Executiva do MME, dentre outras atribuições: (i) assistir o Ministro de Estado de Minas e Energia na supervisão e coordenação das atividades das entidades vinculadas; (ii) supervisionar e coordenar as atividades das Secretarias Finalísticas; (iii) coordenar e supervisionar as atividades relacionadas aos sistemas federais de planejamento e de orçamento, entre outras; (iv) coordenar, orientar, supervisionar e consolidar a elaboração do orçamento de investimentos e do programa de dispêndios globais das empresas estatais; (v) prestar assistência ao CNPE; e (vi) articular e integrar as ações de meio ambiente relacionadas com os empreendimentos da área de competência do MME.

Segundo o MME, o Ministério figura como o terceiro agente arrecadador da União, atrás apenas da Receita Federal e da Previdência Social, e possui uma média de arrecadação de R\$37 bilhões nos últimos anos, com expectativa de crescimento do nível de arrecadação motivada pela realização de leilões de usinas hidrelétricas cujas concessões não foram prorrogadas e pelas rodadas de licitações de blocos exploratórios de petróleo e gás natural. Com os contingenciamentos impostos em 2016, importantes programas e ações que são traduzidos em arrecadação para a União e para a retomada dos investimentos no País podem estar sob o risco de descontinuidade, como as atividades de fiscalização e de planejamento e execução dos leilões de energia e das rodadas de licitações de petróleo e gás natural.

O MME também destaca que as medidas de contingenciamento impostas são importantes instrumentos para o cenário fiscal, mas entende que ao se impor um corte linear para todas as unidades orçamentárias indiscriminadamente se penalizam órgãos estratégicos e arrecadadores de recursos para a União, prejudicando atividades importantes que se referem a processos na melhoria de investimentos (nacionais e estrangeiros) para viabilizar aumentos das arrecadações. Ainda conforme o MME, nem sempre é possível cumprir, com o devido rigor, a execução de despesas provenientes das obrigações impostas por lei, pois no contexto orçamentário tais despesas estão classificadas como discricionárias e submetem-se à contenção de gastos exigidos pelos decretos de programação orçamentária e financeira.

Em sentido amplo, as políticas públicas de responsabilidade do MME dizem respeito aos temas petróleo, gás natural e biocombustíveis, energia elétrica, hidráulica e nuclear, mineração e metalurgia, sobre os quais constam do PPA 2016-2019 os programas temáticos/finalísticos 2022-Combustíveis, 2033-Energia Elétrica, 2041-Geologia e Mineração e 2053-Petróleo e Gás, todos com objetivos e metas definidas.

Dentro do escopo acordado com o TCU, a equipe de auditoria buscou avaliar aspectos como o cumprimento de metas de execução física e financeira da LOA, a transparência quanto à



aplicação dos recursos pelo MME e a eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos do PPA 2016-2019.

De forma adicional, os seguintes conteúdos complementares acordados com o TCU foram inseridos nesta parte do Relatório de Auditoria:

- Avaliação da conformidade do Planejamento Estratégico com o Plano Nacional de Energia – PNE, Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE e Plano Plurianual – PPA (*item 1.2.1.1 da parte de Achados da Auditoria deste Relatório*);
- Avaliação da governança da política de conteúdo local (*itens 1.2.1.2, 1.2.1.3, 1.2.1.4 e 1.2.1.5, da parte de Achados da Auditoria deste Relatório*);
- Panorama sobre o andamento e os resultados das frentes de trabalho da iniciativa “Gás para Crescer” (*item 1.2.1.6 da parte de Achados da Auditoria deste Relatório*);
- Avaliação do papel do MME quanto à participação no Conselho de Administração da Eletrobras e quanto aos desinvestimentos realizados e a realizar da Eletrobras, considerando a existência do Programa de Parceria de Investimentos (*itens 1.2.1.7 e 1.2.1.8 da parte de Achados da Auditoria deste Relatório*).

2.2.1 Atingimento dos resultados quantitativos e qualitativos

A avaliação sobre o atingimento dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão está focada em ações da área finalística do Ministério (programas temáticos), com ênfase na atuação da Secretaria Executiva e demais secretarias da administração direta: Secretaria de Petróleo, gás natural e biocombustíveis (SPG), Secretaria de Geologia, mineração e transformação mineral (SGM), Secretaria de Energia elétrica (SEE) e Secretaria de Planejamento e desenvolvimento energético (SPE).

A análise baseou-se nos normativos balizadores do planejamento e da execução das políticas públicas (PPA e LOA) e suas respectivas funcionalidades. Assim, no Plano Plurianual - PPA são definidos os Programas de Governo e as respectivas Metas e Iniciativas que direcionam a atuação governamental nos quatro anos subsequentes. Já a Lei Orçamentária Anual - LOA contempla as ações orçamentárias relacionadas aos Programas Temáticos e aos Programas de Gestão e Manutenção, os chamados programas de área meio. Os Programas Temáticos podem abarcar recursos, tanto orçamentários como extra-orçamentários.

2.2.1.1 Baixa execução orçamentária das ações relativas à UO 32101 – Ministério de Minas de Energia.

Do ponto de vista da execução orçamentária, estes exames restringem-se à Unidade Orçamentária – UO 32101 (MME Administração Direta). No que tange ao cumprimento das metas da LOA para os programas temáticos, os aspectos examinados procuram responder à seguinte questão de auditoria:

- *A execução orçamentária reflete o planejamento previsto, considerando tanto o PLOA quanto a LOA?*

Ao comparar a proposta orçamentária do MME (PLOA) com a Lei Orçamentária Anual de 2016 (LOA), verificou-se que os valores previstos sofreram cortes expressivos, sobretudo os programas finalísticos que tiveram redução de 62,6% da previsão inicial (de R\$ 1,16 bilhão para R\$ 433,82 milhões). Contudo, ao analisar a dotação inicial da LOA 2016 para a UO 32101, os recursos para os programas finalísticos tiveram aumento em relação ao valor constante do PLOA (de R\$ 3,64 milhões para R\$ 37,87 milhões).



Em que pese esse aporte de recursos, os programas finalísticos ainda possuem baixa materialidade dos recursos alocados na UO 32101. Isso se justifica pela especificidade das unidades da administração direta do MME, cujas atribuições, em geral, são de fomento e controle das políticas públicas. Assim, essas unidades não executam diretamente ações de projetos em sentido estrito (ações que expandem a produção pública ou criam infraestrutura para novas atividades, ou, ainda, implementam ações inéditas num prazo determinado - conceito MTO 2016), o que é feito pelas unidades da administração indireta, como ANP, ANEEL, DNPM, EPE, empresas do grupo Petrobrás e Eletrobrás e demais vinculadas.

Além disso, destaca-se que a dotação inicial da LOA 2016 para a Unidade 32101 teve elevação significativa, se comparada com o PLOA, devido ao aumento de recursos do Programa 0909, ação orçamentária 0EB2 (Participação da União no Capital da Eletrobrás).

Não obstante as alterações que ocorrem na proposta orçamentária por interferência de outros atores, sobretudo o Congresso Nacional, convém verificar também a execução orçamentária do MME, considerando os valores autorizados na LOA e os empenhados, para avaliar se a execução orçamentária reflete de fato o planejamento previsto. Posto isso, verificou-se que a UO 32101 empenhou 64,99% do valor autorizado para 2016, ficando entre as unidades com menor execução âmbito do MME, atrás apenas da ANP, com 40,32% empenhado.

Especificamente para a UO 32101, os valores do orçamento de 2016 autorizados e empenhados, discriminados por programa se concentraram nos programas de gestão: programa de manutenção (2119) com 99,25% e de previdência (0089) com 90,28%. Os programas finalísticos empenharam: 3,63% - Programa Energia Elétrica (2033) e 44,66% - Programa de Geologia e Mineração (2041).

Diante do exposto, verifica-se que, apesar de o MME ter sofrido ajustes na proposta orçamentária, ele recebeu um aporte nos programas finalísticos e, ainda sim, executou somente 64,99% do valor autorizado na LOA, o que demonstra haver falhas de gestão interna e, possivelmente, subestimação desses recursos. Por fim, por ser um processo cíclico, convém lembrar que esse cenário também pode comprometer as propostas orçamentárias dos próximos exercícios, visto que um dos fatores para definição dos PLOAs é a análise da execução de exercícios anteriores.

As justificativas apresentadas na manifestação final da Unidade não tiveram o condão de alterar o posicionamento do Controle Interno acima expressado. Tendo em vista a insuficiência das informações apresentadas, e que subsidiassem e justificassem as mudanças de estratégia da nova gestão, e as atribuições (incumbências) dos dirigentes, verifica-se que as falhas na gestão interna contribuíram para uma execução orçamentária que não alcançou 50% do orçamento estabelecido para as áreas de energia elétrica e mineração.

Registre-se que não se trata de defender a execução forçada recursos orçamentários, mas da percepção de que em uma conjuntura de escassos recursos orçamentários e financeiros a não utilização deles produz efeitos que não se circunscrevem ao MME. Isto porque esses mesmos recursos poderiam ser utilizados por outros órgãos e entidades federais que apresentassem melhores condições de executar um volume de recursos maior do que o que lhes foi efetivamente autorizado executar em face das restrições impostas no exercício de 2016.

Assim, foi proposta recomendação ao MME para definir critérios claros e estruturados que subsidiem a elaboração da proposta orçamentária, bem como desenvolver mecanismos de integração entre as unidades (áreas meio e finalísticas) para aperfeiçoar a execução orçamentária e evitar sua baixa execução.



2.2.1.2 Não aderência das execuções físicas-financeiras à atuação da UO 32101 (Ministério de Minas e Energia), no âmbito das políticas públicas.

Com o fim de verificar a coerência entre a finalidade da ação e o objeto do gasto, buscou-se responder à seguinte questão de auditoria:

- *Há eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos do PPA 2016-2019 e do plano estratégico do MME, de forma a aferir se as políticas públicas estão surtindo os efeitos desejados?*

Considerando que as execuções física e orçamentária das ações da LOA contribuem para transparência e o acompanhamento orçamentário, uma vez que demonstra a realização dos gastos e os respectivos produtos ofertados pelo poder público considerando seu negócio, esse tema também foi objeto de auditoria.

Ao se analisar esses dados, em Constatação específica deste Relatório (item 1.1.1.2), observou-se baixa execução física e/ou orçamentária de oito ações vinculadas a programas temáticos e uma vinculada a programa de gestão e manutenção sob responsabilidade da UO 32101, conforme apresentado no quadro abaixo.

Quadro 2: Execução físico-financeira da UO 32101:

Ação	Execução Orçamentária (R\$1,00)			Execução Física			
	Previsto	Empenhado	%	Previsto	Realizado	%	Descrição da meta/observações
20AA	200.000,00	0,00	0	1	1	100,00	Centro apoiado
20L6	72.000,00	39.614,00	55,02	4	1	25,00	Acordos firmados
20L7	261.220,00	114.100,00	43,68	1200	1115	92,92	Empreendimentos monitorados
20L8	36.000,00	7.429,00	20,64	4	4	100,00	Relatório divulgado
215Y	1.363.773,00	69.020,00	5,06	58.068	73.641	126,82	Domicílios atendidos
20TZ	161.600,00	34.808,00	21,54	30	17	56,67	Tecnologia mineral difundida
211G	40.000,00	4.066,00	10,17	1	1	100,00	Relatório produzido
4887	672.386,00	351.470,00	52,27	1	1	100,00	Estudo realizado
4897 (*)	294.831,00	245.542,00	83,28	1	1	100,00	Documento publicado
TOTAL	2.080.757,00	866.049,00	41,62	---	---	---	---

Fonte: SIAFI 2016

(*) Ação vinculada a programa de gestão e manutenção.

Posto isso, verificou-se que a relação entre as execuções física e orçamentária/financeira não guarda nenhum tipo de correlação linear que permita aferir a compatibilidade entre ambas. Em consequência, não há como avaliar se houve ou não descompasso entre ambas execuções, exceto em casos extremos, como por exemplo o da ação 20AA (inexecução completa da meta orçamentária e execução total da respectiva meta física).

Além disso, consta da LOA/2016, vinculada ao Programa 2119- Gestão e Manutenção do MME, a Ação 4892- Planejamento dos Setores de Petróleo, Derivados, Gás Natural e Combustíveis Renováveis, com alocação de R\$ 449.745,00, dos quais, de acordo com o *Siga Brasil*, foram empenhados R\$ 411.000,00 e liquidados/pagos R\$ 390.034,00 em 2016. Estes valores estão de acordo com o Quadro 26 do Relatório de Gestão - AÇÕES – SPG, no qual esta Unidade expõe que esses recursos são utilizados no pagamento de diárias e passagens para condução de diversas iniciativas do PPA-2012/2015 (o correto seria PPA 2016-2019, conforme resposta ao item 2 da SA- 2017.01113/02) voltadas à área de petróleo e gás, e para o pagamento de participação no Comitê Executivo do Acordo de Cooperação em Bioenergia da Agência Internacional de Energia.

Na “Análise Situacional Meta Física” desse quadro, a SPG científica que há inconsistência dos números relativos à execução física (previsto-30, realizado-15), justificando



que foi solicitado alterar o campo “iniciativa implementada” de 30 para 15, o que não foi feito, e, além disso, informa que não há como especificar meta física para a Ação 4892, por se tratarem de iniciativas fundamentalmente institucionais, que não dizem respeito a produtos físicos.

Em pese a justificativa, é imperioso ressaltar que a meta física deve refletir os produtos ofertados pelo MME. Assim, como órgão supervisor das políticas públicas, o MME deve buscar selecionar/reavaliar a descrição do produto das metas físicas para que elas reflitam seu papel no âmbito das políticas públicas.

Ainda quanto à ação 4892, convém ressaltar que seus recursos deveriam ser vinculados aos programas temáticos 2053- Petróleo e Gás e/ou 2022- Combustíveis, e não ao programa de manutenção 2119 e, ainda com intuito de minimizar a pulverização dos recursos, deveria haver um único programa finalístico para Petróleo e Gás, como ocorre com Energia Elétrica e Geologia e Mineração. Contudo, esse tipo de ajuste somente poderá ser efetuado quando da revisão ou elaboração do próximo PPA.

Em que pese a barreira acima exposta, o MME deve sempre buscar meios e formas para que o orçamento seja espelho de sua atuação nas políticas públicas, com oferta de produtos (meta física) que reflitam seu papel de órgão supervisor e que sejam correlacionadas diretamente com as metas financeiras, além de buscar mecanismos que facilitem o gerenciamento desses recursos, como a adequação qualitativa e quantitativa das ações orçamentárias aos respectivos programas finalísticos ou de gestão.

Posto isso, foi proposta recomendação ao MME para definir metas físicas que reflitam as ações orçamentárias relativas aos temas finalísticos do MME, considerando as atividades que o Ministério desempenha no âmbito das políticas públicas, bem como estabelecer metas físicas e orçamentário-financeiras que possam ter correlação direta entre si.

2.2.1.3 Fragilidades quanto à transparência qualitativa da execução orçamentária.

Já com relação à eficiência e eficácia no cumprimento dos objetivos do PPA, os exames foram realizados com o intuito de responder à questão de auditoria a seguir:

- *Há transparência quanto à aplicação dos recursos pelo MME que permitam verificar se as despesas mantêm coerência quanto às finalidades das atividades executadas pelo Ministério?*

Conforme disposto na Constatação sobre a não aderência do orçamento à atuação do MME no âmbito das políticas públicas (item 1.1.1.2), verificou-se que não havia discriminação dos valores gastos nas ações orçamentárias, prejudicando a transparência das informações quanto à qualidade do gasto público. Como forma de promover essa transparência qualitativa, o SIAFI dispõe de funcionalidades que permitam o detalhamento quanto à alocação dos recursos (vide maiores detalhes na Constatação específica deste Relatório, item 1.1.1.3).

Seguem abaixo essas funcionalidades:

- Plano Orçamentário (PO) – para o acompanhamento das ações orçamentárias;
- Plano Interno (PI) – para apropriação de custos de políticas públicas e o planejamento institucional das unidades orçamentárias e gestoras; e
- Unidade Gestora Responsável (UGR) – para identificação das unidades gestoras responsáveis pela autorização dos gastos, bem como pelo planejamento e



acompanhamento das ações de programa de trabalho expresso no Orçamento, beneficiárias de determinada execução orçamentária.

A combinação dessas três funcionalidades permite satisfatório detalhamento dos objetos de gasto porque é possível obter informações gerenciais sobre quem determinou ou foi beneficiário da realização de gastos (UGR), a vinculação a um item específico da ação orçamentária correspondente (PO) e o objeto específico do gasto (PI). Se associados à classificação da despesa quanto à sua natureza (nos níveis de elemento e subelemento), o detalhamento será ainda maior.

O campo PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária do SIAFI e foi utilizado em 2016 somente para a execução orçamentária dos programas de Gestão e Manutenção e para as Operações Especiais. No SIAFI 2016 constam somente dois PO vinculados a programas temáticos, para os quais não houve execução orçamentária em 2016. Pode-se concluir que as unidades gestoras do MME associadas à UO 32101 (as quais têm como setorial orçamentária a UG 320002) não utilizaram essa funcionalidade para os programas temáticos em 2016.

O campo PI foi utilizado em 2016 somente para a execução orçamentária dos projetos externos, no caso, o Projeto META, Programa 2119 (Gestão e Manutenção) e ação 13E4. Também foram utilizados os PI 0406PRMANUT (UG Executora 320004) e VGH06N0101N (UG Executora 320005) na execução de recursos descentralizados, respectivamente, pelos Ministérios do Turismo e da Educação, portanto, recursos vinculados a outras UO. Assim, pode-se concluir que as unidades gestoras do MME associadas à UO 32101 (as quais têm como setorial orçamentária a UG 320002) utilizaram a funcionalidade PI em 2016 somente no caso da execução de projetos externos.

O campo UGR, filtro que identifica a unidade beneficiada de uma determinada execução orçamentária, foi utilizado em 2016 pelas unidades gestoras do MME associadas à UO 32101 (as quais têm como setorial orçamentária a UG 320002), contudo, sua utilização não foi uniforme.

Convém ressaltar que, no intuito de se alcançar um orçamento para resultados, é imprescindível a utilização de ferramentas que possibilitem a mensuração/acompanhamento dos gastos considerando a atuação dos gestores no âmbito das políticas públicas, bem como informações fidedignas quanto aos recursos alocados para subsidiar tomadas de decisão eficientes e eficazes. Nesse sentido, a utilização das funcionalidades do SIAFI contribui para o alcance desse objetivo, por serem instrumentos que permitem a visualização qualitativa do gasto público e a integração entre o planejamento e a execução orçamentária.

Posto isso, foi emitida proposta de recomendação ao MME, no sentido de que apresente 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 do MME, bem como seu cronograma de implementação.

2.2.2 Avaliação sobre a aderência do PNE, do PDE, do PPA e dos ODS 2030 ao Planejamento Estratégico

No que se refere à avaliação sobre a aderência do PNE, do PDE, do PPA e dos ODS 2030 ao Planejamento Estratégico, buscou-se responder à seguinte questão de auditoria:



- *A formulação do Planejamento Estratégico do MME está considerando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030, o Plano Nacional de Energia, o Plano Decenal de Energia e o PPA? (item 1.2.1.1 da parte de Achados da Auditoria deste Relatório)*

Conforme já apresentado, o MME ainda está desenvolvendo um Planejamento Estratégico estruturado, integrado e sistematizado (PEI). Isso está previsto para acontecer no exercício de 2017. Por este motivo, todos os indicadores foram reavaliados, para que possam enquadrar-se nas novas diretrizes, quando da implementação do PEI.

Porém, nas análises efetuadas, verificou-se que os documentos elaborados inicialmente como diretrizes do PEI - Planejamento Estratégico Integrado - do MME apresentam indicadores/controles voltados ao atingimento dos seguintes projetos/ações:

a) ODS: Discussões do Grupo de Trabalho Aberto sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (GTA-ODS), constituído no âmbito da Assembleia-Geral das Nações Unidas, cujas atividades foram concluídas em julho de 2014, do qual o Brasil é signatário.

Trata-se de uma agenda mundial adotada durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2015, composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030. Para esta ação, foi estabelecido o seguinte Indicador Estratégico:

“Atendimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)”, que está contido no Objetivo Estratégico “Aproveitamento dos recursos energéticos e minerais de forma sustentável”.

Ressalta-se que os estudos com os aspectos socioambientais, quando da elaboração dos PDE nº 2021 a 2024 examinados, já estavam alinhados com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável 2030, em especial com os Objetivos 7 e 13, cujas propostas são:

Objetivo 7: *“Assegurar a todos o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia”.*

Objetivo 13: *“Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e os seus impactos”.*

b) PNE e PDE: Enquadram-se como um produto/projeto contidos em mais de um dos Objetivos Estratégicos definidos, inicialmente, como diretrizes do PEI. Como exemplos, obtidos por inferência, cita-se:

OBJETIVO ESTRATÉGICO	INDICADOR
Segurança energética	Índice de risco de déficit de energia elétrica;
	Previsão da expansão da geração;
	Previsão da expansão da transmissão;
	Relação entre reserva e produção de petróleo; e
Aproveitamento dos recursos energéticos e minerais de forma sustentável	Relação entre reserva e produção de gás-natural.
	Proporção de renováveis na matriz energética.

c) PPA – Também foi contemplado nos estudos para elaboração do PE, por meio de trabalhos que visaram identificar os principais objetivos e iniciativas pactuados no Plano Plurianual de Governo, relacionados ao MME.



Tais estudos constam do processo SEI nº48000.001688/2016-47 – “*Planejamento Estratégico: Elaboração do Plano Estratégico*”, que apresenta o produto nº 5 contratado, abordando o tema “*P5. Relatório: Alinhamento do Planejamento Estratégico aos Planos de Governo*”.

Portanto, conclui-se que nas diretrizes iniciais para elaboração do Planejamento Estratégico do MME estão contidas ações voltadas a monitorar o atingimento de objetivos socioambientais relativos a acordos internacionais (ODS 2030), bem como indicadores voltados ao monitoramento das ações estabelecidas no PNE, PDE e PPA.

2.2.3. Avaliação da governança da política de conteúdo local

No que se refere à condução da política de conteúdo local no setor de petróleo e gás, buscou-se responder à seguinte questão de auditoria:

- *Que providências foram adotadas pelo MME diante das Recomendações da CGU na auditoria da gestão de 2015, bem como das Recomendações e Determinações do Acórdão TCU nº 3072/2016 - Plenário acerca do tema Conteúdo Local? E quais foram os avanços do Comitê do PEDEFOR acerca do Conteúdo Local, a partir do exercício de 2016, considerando o papel do MME? (itens 1.2.1.2, 1.2.1.3, 1.2.1.4 e 1.2.1.5, da parte de Achados da Auditoria deste Relatório);*

A Política de Conteúdo Local - PCL do setor de petróleo e gás vem sendo abordada de forma constante nas Auditorias Anuais de Contas – AAC da SE/MME, mais especificamente no que se refere à avaliação de custo-benefício dessa política, objeto de reiteradas recomendações da CGU. Em 2015 (Relatório de Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2014), constou que seriam realizados estudos no âmbito do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), mas que isso não foi possível por falta de recursos. Em 2016 (Relatório de Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2015), após constatar que ainda não havia dados concretos sobre atingimento dos índices de conteúdo local exigidos nos editais de concessão e de partilha de produção, nem avaliação de custo-benefício da PCL, novamente a CGU recomendou a realização de estudos com este fim específico.

Em consequência, a Unidade auditada informou que o assunto vinha sendo tratado no âmbito do Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (PEDEFOR) e que o escopo dos estudos já foi aprovado, mas que ainda estariam na dependência de recursos para a sua realização. Cabe aqui destacar que o PEDEFOR foi instituído pelo Decreto nº 8.637 de 2016 e busca o aprimoramento da Política de Conteúdo Local do setor de exploração e produção de petróleo e gás natural.

Também em 2016, segundo consta do Acórdão TCU nº 3072/2016-Plenário, em auditoria operacional realizada junto à ANP e ao MME, o Tribunal detectou que, além de o Ministério não dispor de dados oficiais sobre o custo da PCL-petróleo e gás, há graves distorções na sistemática atual dessa política, criando barreiras e dificuldades para os agentes envolvidos, o que impõe elevados custos ao setor e não contribui para o desenvolvimento competitivo da indústria nacional. Nesse Acórdão foram emitidas recomendações e determinações, tanto ao MME quanto à ANP, todas voltadas à busca de eficiência e eficácia dessa política, incluindo as análises de custos versus benefícios, o que está em linha com o que a CGU recomendou nas auditorias de contas relativas aos exercícios de 2014 e 2015.

Conforme consta do item 1.2.1.3 deste relatório as providências dos gestores diante das recomendações e determinações do Acórdão TCU nº 3072/2016-Plenário estão em andamento



e, em parte, já foram refletidas nas resoluções PEDEFOR nº 03/2016, de 28/11/2016 (DOU de 23/01/2017) e nº 01/2017 (DOU de 07/04/2017), que valerão para a 14ª Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios, prevista para ocorrer em setembro/2017 e para as 2ª e 3ª Rodadas de Partilha de Produção, que deverá ocorrer em outubro do corrente ano.

Em sua manifestação, a Unidade confirmou que ainda não foram realizados os estudos sobre avaliação de custo-benefício da política de conteúdo local do setor de petróleo e gás, conforme recomendado na auditoria anual de contas relativa ao exercício de 2015, motivo pelo qual este ponto foi ressaltado nas contas de 2016 da SE/MME, ao passo em que foram formuladas novas recomendações sobre o assunto.

Nessa perspectiva, foram emitidas recomendações no sentido de que o MME atualize a CGU acerca das providências que estão sendo implementadas, assim como estabeleça e informe a este órgão de controle interno o cronograma de implementação das ações com vistas ao estabelecimento de avaliação de custo/benefício da política de conteúdo local de petróleo e gás.

Ainda, a equipe de auditoria solicitou à SE/MME informações sobre possíveis análises sobre o impacto que o REPETRO, incentivo da renúncia fiscal aduaneira, pode causar na Política de Conteúdo Local de petróleo e gás, e se há definição de medidas mitigadoras/compensatórias desse impacto.

De tal maneira, a respeito do benefício fiscal do REPETRO, a Unidade se manifestou informando que existem minutas de uma Medida Provisória e de um Decreto em análise na Casa Civil e que a expectativa é que sejam aprovados antes da próxima Rodada de Licitações.

Não obstante, considerando que esse benefício é uma variável de impacto para os resultados da Política de Conteúdo Local que precisa ser considerada conjuntamente na avaliação de custo x benefício da política, foram emitidas recomendações no sentido de provocar discussões no âmbito do PEDEFOR para alavancar os estudos sobre o assunto e também para considerar o REPETRO quando da realização da análise custo x benefício da Política de Conteúdo Local.

2.2.4. Avaliação do andamento e os resultados das frentes de trabalho da iniciativa “Gás para Crescer”

No que se refere à avaliação do andamento e os resultados das frentes de trabalho da iniciativa “Gás para Crescer”, buscou-se responder às seguintes questões de auditoria:

- *Como o MME está se estruturando para abordar os desinvestimentos realizados e a realizar pela Petrobras, considerando a existência da iniciativa “Gás para Crescer”? (item 1.2.1.6 da parte de Achados da Auditoria deste Relatório)*

Inicialmente o MME instituiu um Grupo de Trabalho – GT, por meio da Portaria Interministerial nº 412 de 24/08/2015, composto por representantes dos MME, do Ministério da Fazenda - MF, bem como da ANP, cabendo ao MME a coordenação e ao MF a relatoria, com a finalidade de avaliar os impactos sobre a concorrência, a regulação e as políticas públicas, do processo de desinvestimento da Petrobras em atividades com características de monopólio natural, respeitado o disposto no § 2º do Art. 25 da Constituição Federal.

O referido GT se reuniu nos meses de agosto e setembro com representantes da Petrobras e de outros Órgãos, Entidades, Agências reguladoras e outras instituições que poderiam contribuir para o desenvolvimento dos trabalhos, elaborando-se um documento consolidado com



todas as informações necessárias ao MME para a tomada de decisão, elencando 13 (treze) temas envolvendo a cadeia do gás natural para estudos mais aprofundados junto a especialistas e ao mercado nacional.

Após um *gap* de quase um ano de inatividade do processo, o MME o reinicia em julho/2016, constituindo-se um núcleo operacional, composto por técnicos do MME (coordenação), da EPE e da ANP, responsável pela interação com os agentes da indústria do gás natural do País, mediante reuniões, conforme proposta de discussão estratégica definida pelo MME.

Esse processo de discussão dos temas ligados à iniciativa foi composto por meio de 10 (dez) frentes de trabalho, coordenados pelo MME, EPE e ANP e responsáveis por estudar os temas relacionado pelo GT culminando na elaboração de Notas Técnicas.

Após isso, em agosto/2016, o MME decidiu abrir espaço para uma discussão mais aprofundada não só com a Petrobras acerca do seu papel na coordenação do mercado de gás natural no Brasil como também discutir com os agentes do setor, públicos e privados, formuladores de políticas públicas, reguladores, produtores, transportadores, comercializadores, distribuidoras e consumidores, os resultados obtidos pelas frentes de trabalho (Notas Técnicas), por meio de duas oficinas de trabalho, respectivamente.

Após a realização das referidas oficinas, o MME consolidou as contribuições até então obtidas elaborando o documento denominado “Diretrizes Estratégicas para o desenho de novo mercado de gás natural no Brasil”, que lançou as bases para as discussões dos temas relevantes com os diversos agentes do setor, as quais deveriam ser necessariamente aprofundadas e aperfeiçoadas, por meio de uma consulta pública realizada em outubro/2016.

As contribuições recebidas pelos 55 (cinquenta e cinco) agentes/associações/entidades/órgãos governamentais que encaminharam 64 (sessenta e quatro) contribuições à referida Consulta Pública, tanto por meio do e-mail “gasparacrescer@mme.gov.br”, como por meio da entrega de documento físico, foram analisadas em conjunto pelos integrantes do núcleo operacional (MME, ANP e EPE), cuja consolidação abrangeu tanto as contribuições concordantes com as diretrizes propostas pelo MME como aquelas discordantes e que apresentavam sugestões de alteração, gerando o Documento “Gás para Crescer – Análises das Contribuições – novembro/2016”.

Após isso, o MME propôs uma minuta de Resolução ao CNPE estabelecendo as diretrizes estratégicas para o desenho do novo mercado de gás natural no País e a criação do Comitê Técnico para o Desenvolvimento da Indústria da Gás Natural - CT, que trataria da transição gradual e segura do setor, tendo o CNPE, em 14/12/2016, na 33ª Reunião Ordinária, aprovado a citada minuta de Resolução, batizada de Resolução CNPE nº 10 e publicada no DOU em 17/04/2017.

Após aprovação da citada Resolução, o MME estabeleceu um Plano de Ação (cronograma) dos trabalhos para o CT-GN no primeiro semestre de 2017, que segundo informações daquele Ministério, as atividades/ações previstas (reuniões) para o período de janeiro a maio, já foram todas executadas.

Vale ressaltar, ainda, que a iniciativa “Gás para Crescer” participará da carteira do Projeto META – Projeto de Assistência Técnica dos Setores de Energia e Mineral, financiado com recursos do BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, nos termos do



Acordo de Empréstimo nº 8095-BR, firmado pelo MME em 2012, por meio de três Subprojetos/Atividades oriundos do Departamento de Gás Natural (DGN) da SPG/MME, a saber:

- **Atividade 1.1** – Avaliação dos mecanismos que promovam a diversificação na comercialização de gás natural no Brasil (Introdução da competição na comercialização de gás natural no Brasil), com orçamento estimado de R\$ 654,2 milhões;
- **Atividade 1.2** – Estudo para obtenção de soluções para convergência/compatibilização entre as regulações estaduais e federal na distribuição de gás natural, a partir de estudos das melhores práticas internacionais; e
- **Atividade 1.3** – Realização de estudos sobre os desafios tributários na indústria do gás natural.

Portanto, do acima exposto, conclui-se que o MME se estruturou satisfatoriamente para a condução da iniciativa “Gás para Crescer”, a despeito de fragilidades surgidas durante a realização desse processo.

- *Considerando a iniciativa do Gás para Crescer, qual o cronograma, situação atual das frentes de trabalho, incentivos para o fomento e atratividade do mercado, questões tributárias e principais resultados já obtidos. O planejamento de implementação da iniciativa está seguindo o Plano de Desinvestimentos da Petrobras? (item 1.2.1.6 da parte de Achados da Auditoria deste Relatório)*

Em relação aos cronogramas definidos pelo MME para a execução da iniciativa Gás para Crescer, foram estabelecidos dois cronogramas: um para o 2º semestre/2016 e outro para o 1º semestre/2017.

Relativamente ao cronograma para o 2º semestre/2016, verificou-se que o mesmo foi plenamente cumprido, ou seja, todas as ações previstas, como interações do MME com os especialistas e agentes do mercado de gás natural do Brasil, bem como a elaboração dos documentos oriundos dessas interações, conforme relatado no item anterior.

Quanto ao cronograma definido pelo MME para o 1º semestre/2017, envolvendo as ações (reuniões) de competência do CT-GN e de seus Subcomitês, previstas na Resolução CNPE nº 10 de 17/04/2017, em razão de os trabalhos ainda não estarem conclusos, não foi possível avaliar o seu cumprimento, a despeito da informação do MME de que as ações previstas já foram todas realizadas, conforme já relatado no item anterior.

Em relação às frentes de trabalho, foram criadas pelo MME somente para o estudo, nos meses de julho e agosto/2016, dos temas propostos pelo GT em 2015, coordenados pelo MME, EPE e ANP, conforme quadro abaixo, tendo sido responsáveis pela elaboração de 8 (oito) Notas Técnicas.

Quadro 3: Frentes de trabalho criadas pelo MME

Coordenadores	Temas Estudados que resultaram em Notas Técnicas
ANP	1 - Comercialização de Gás Natural - Competição na oferta - Incentivo aos mercados de curto prazo e secundário (molécula e capacidade)
	2 - Tarifação por entradas e saídas



EPE	3 - Compartilhamento de infraestruturas essenciais (" <i>essential facilities</i> ")
	4 - Estímulo à harmonização entre as regulações estaduais e federal *
	5 - Incentivo ao desenvolvimento da demanda por gás natural *
	6 - Harmonização entre os setores elétrico e de gás natural
MME	7 - Gestão independente do sistema de transporte e instalações de estocagem
	8 - Política de Comercialização do gás da Partilha
	9 - Desafios tributários
	10 - Apoio às negociações para contratação de gás boliviano **

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

* Temas condensados em um só, por decisão do MME.

** Tema não abordado, por decisão do MME.

Referente aos incentivos para o fomento e atratividade do mercado, questões tributárias e principais resultados já obtidos, conclui-se que, a despeito dos resultados já alcançados pelas frentes de trabalho e aqueles oriundos da consulta pública ocorridos no 2º semestre/2016, não seria possível uma avaliação conclusiva sobre o assunto ainda, uma vez que estão sendo rediscutidos, aprofundados e amadurecidos, no âmbito do CT-GN e seus Subcomitês, tendo-se uma visão final dos mesmos somente após sua conclusão em junho/2017 e a apresentação do andamento dos trabalhos ao CNPE, conforme cronograma definido pelo MME.

E por fim, a implementação da iniciativa por parte do MME, relativamente ao plano de desinvestimento da Petrobras, de um modo geral foi satisfatória, tendo em vista não só o ineditismo da situação a ser enfrentada pelo MME, como a complexidade envolvida no tratamento do assunto, além do fato de a Petrobras ter exercido até hoje o monopólio da atividade no País.

2.2.5. Avaliação do papel do MME quanto à Eletrobras, especificamente no que tange à participação no Conselho de Administração da Estatal

A avaliação das decisões emitidas pelos representantes dos acionistas de uma empresa demonstra-se importante para verificar se as deliberações do Conselho de Administração se apresentam de forma qualificada e se baseando nos interesses e valores da empresa.

Os exames realizados buscaram responder à seguinte questão de auditoria:

- *Quais servidores do MME fizeram parte do Conselho de Administração da Eletrobras durante o exercício de 2016? Qual era o papel desempenhado por eles?*

Durante os exames, observou-se que o MME teve o seu então Secretário Executivo como um dos representantes da União no Conselho de Administração da Eletrobras, no período de 21/09/2015 a 19/05/2016. Constatou-se que nesse período o representante do MME não teve uma atuação de significativa relevância, sendo que das 16 reuniões em que participou, só foi possível observar a transcrição de sua cooperação nas discussões em apenas 7 reuniões.

Pelo exposto, verificou-se que o representante do MME não exerceu uma influência relevante na condução das reuniões, exercendo papel mais atuante apenas quando se tratava de



alocação de recursos, investimentos, empréstimos ou controle societário da Eletrobras e suas subsidiárias.

2.2.6. Avaliação do papel do MME quanto à Eletrobras, especificamente no que tange aos desinvestimentos realizados pela Eletrobras

Em um cenário de restrições financeiras e crescimento do endividamento das empresas estatais, a Eletrobras concebeu a sua estratégia de desinvestimentos e venda de diversos ativos, especialmente no segmento de distribuição. Ao mesmo tempo, o Governo Federal emitiu o Decreto nº 8.893/2016, que dispõe sobre os empreendimentos do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, que serão tratados como prioridade nacional nos setores de energia e mineração. O Decreto prevê que cabe aos Ministérios Setoriais o encaminhamento de proposições e projetos para deliberação do Conselho do PPI. Nesse sentido, avaliou-se que o MME acompanha o Processo de Desestatização das distribuidoras da Eletrobras por meio da Secretaria Executiva, contando com o assessoramento da Assessoria Especial de Assuntos Econômicos.

Nesse contexto, é relevante destacar que o BNDES é o responsável pela execução e pelo acompanhamento do processo de desestatização das companhias concessionárias do serviço público de distribuição, de acordo com o Decreto nº 8.893/2016, e contratou consultores para a realização de *due diligences*, avaliação econômico-financeira, serviços jurídicos, contábeis, técnico-operacionais, proposta de modelagem e outros serviços profissionais especializados necessários para dar subsídios à desestatização das distribuidoras de energia qualificadas no art. 1º, IV a IX, do citado Decreto.

Por fim, a partir do encaminhamento pelo MME do cronograma detalhado sobre o andamento dos projetos qualificados no PPI e considerando que o monitoramento do MME acerca das desestatizações que serão efetuadas no âmbito do PPI ainda estava em estágio incipiente no momento da auditoria, a CGU continuará acompanhando a execução das etapas programadas no decorrer do exercício de 2017.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

No que se refere ao item 3 da DN TCU nº 156/2016, a avaliação dos indicadores instituídos pela UPC para aferir o desempenho da sua gestão, dentro do contexto de elaboração do Planejamento Estratégico do MME no atual exercício, se restringiu a responder a seguinte questão de auditoria:

- *O MME possui indicadores estratégicos que são capazes de refletir e retroalimentar o Planejamento Estratégico, o PPA e o Plano Decenal de Energia (item 1.2.1.1 da parte de Achados da Auditoria deste Relatório)*

Durante os exames, verificou-se que o Ministério está em processo de desenvolvimento de um Planejamento Estratégico (PEI) estruturado, integrado e sistematizado. O lançamento do PEI pelo Ministério está previsto para acontecer até meados de 2017, com o auxílio de consultoria contratada com essa finalidade.

Desta forma, todos os indicadores existentes foram reavaliados, para que possam se enquadrar em novas diretrizes, quando da implementação de um Planejamento Estratégico desenvolvido nos moldes das melhores práticas de gestão.

Em função dos exames realizados, opinou-se inicialmente pela adequabilidade das ferramentas e indicadores escolhidos na etapa inicial de elaboração do PE, levando-se em



consideração que a eficiência dos instrumentos, a princípio selecionados para refletirem o resultado da governança do MME, carecem de tempo para amadurecimento e aprimoramento.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

Neste item, conforme acordado em ata com o TCU para o item 4, foi avaliada a situação da gestão do MME quanto à concessão e pagamento da indenização de auxílio-moradia e à cessão de uso dos imóveis residenciais funcionais de propriedade da União aos servidores e empregados do quadro de pessoal do MME ou por ele requisitados.

Foram objeto de verificação nesta auditoria a regularidade:

- Da cessão e dos descontos da Taxa de Ocupação de imóveis funcionais (imóveis residenciais de propriedade da União passíveis de permissão de uso) ocupados por servidores do MME no exercício de 2016; e
- Do custeio das despesas com moradia funcional de servidor nomeado para cargos especificados na legislação (concessão e pagamento da indenização de auxílio-moradia) concedidos nos anos de 2015 e 2016.

A verificação objetivou responder às seguintes cinco questões:

- 1) *Os beneficiários de auxílio-moradia ou de moradia funcional possuem imóveis no DF?*
- 2) *No endereço de um beneficiário reside outro beneficiário do mesmo auxílio?*
- 3) *O cônjuge de beneficiário de auxílio-moradia ou de residência funcional possuem imóveis no DF?*
- 4) *As normas relativas à concessão do auxílio-moradia foram obedecidas?*
- 5) *A instrução processual relativa às concessões do auxílio-moradia foi satisfatória?*

No caso de imóveis funcionais, verificou-se a ocorrência de três casos de inconsistências entre, de um lado, os registros do sistema SIAPE e os dados disponíveis no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal e, de outro, a situação dos servidores que os ocupam informada pelo MME.

A Unidade justificou ser responsabilidade da SPU, e não dela, a verificação, análise e acompanhamento de tais informações. Entretanto, com base em expressa previsão normativa e no princípio da razoabilidade, entende-se que a Unidade é corresponsável pela fidedignidade das informações registradas no SIAPE e apresentadas no Portal da Transparência pela SPU relativas ao MME.

As providências adotadas pela CGRH para solucionar os problemas apontados são satisfatórias. A responsabilidade pelo acerto cabe, agora, à SPU.

Quanto ao auxílio-moradia, verificou-se a ocorrência de falhas de instrução processual relacionadas aos seguintes aspectos:

- a) Documentação juntada aos autos: falta de homogeneidade da documentação, ausência de documentos que consubstanciem de modo formal (por escrito) análises técnicas e despachos decisórios, e ausência de dados, documentos e informações necessárias à tomada de decisões; e



- b) Liquidação e pagamento das despesas: incorreções e inconsistências nos comprovantes de despesas apresentados (sobreposições de períodos, períodos não passíveis de ressarcimento, despesas não passíveis de ressarcimento), antecipação de pagamentos, pagamentos sem suporte documental e pagamentos a maior.

As falhas decorrentes de ausência de documentos foram ou estão sendo saneadas, bem como a unidade informou estão em fase de implementação melhorias nos processos de trabalho decorrentes dos apontamentos desta auditoria.

Para as ocorrências de pagamentos a maior ou que envolvam ajustes financeiros, entretanto, há necessidade de serem reavaliados os pagamentos efetuados a partir de 2 de junho de 2014 a fim de apurar eventuais valores ressarcidos a maior a título de auxílio-moradia.

Posto isso, e com base no exposto em Constatação específica deste Relatório (item 3.1.1.1.), as respostas às cinco questões de auditoria acima apresentadas são:

- 1) NÃO. Os beneficiários de auxílio-moradia ou de moradia funcional não possuem imóveis no DF.
- 2) Não. Nos endereços dos beneficiários não residem outros beneficiários do mesmo auxílio.
- 3) NÃO. Os cônjuges dos beneficiários de auxílio-moradia ou de residência funcional, quando fosse o caso, não possuem imóveis no DF.
- 4) NÃO. As normas relativas à concessão do auxílio-moradia não foram obedecidas.
- 5) NÃO. A instrução processual foi inexistente.

Foram apresentadas recomendações à Unidade visando ao saneamento das inconsistências e irregularidades observadas e à melhoria do processo gerencial das concessões de auxílio-moradia.

2.5 Avaliação da Gestão das Transferências mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso

Para esse item, conforme acordado com o TCU, os exames efetuados se limitaram a um levantamento sobre a estruturação de ações relativas à transferência de recursos da União para a modernização da iluminação pública dos municípios, por meio da troca de lâmpadas comuns por lâmpadas de LED. Seguindo essa lógica, foi elaborada a questão de auditoria a seguir:

- *Em 2016 foi firmado algum instrumento de transferência de recursos pelo MME para a modernização de iluminação pública nos municípios?*

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União solicitou ao MME esclarecimentos com relação à existência de transferências concedidas no exercício de 2016 para esse fim. Em resposta, o MME informou que o setor responsável pela concepção e coordenação de programas e políticas públicas de eficiência energética é o Departamento de Desenvolvimento Energético (DDE/SPE), que no momento tem como programa principal o PROCEL (Programa Nacional de Eficiência Energética), executado pela Eletrobras e seus parceiros.

A Eletrobras, por sua vez, informou que na função de órgão executor do PROCEL, com o apoio do MME, concedia financiamento às empresas de energia elétrica, que por seu turno atuavam em conjunto com as prefeituras para implantação dos projetos nos sistemas de iluminação pública. Os recursos financeiros eram oriundos do fundo RGR (Reserva Geral de Reversão). No entanto, desde 2013, devido à indisponibilidade orçamentária da RGR, não foram concedidos



novos financiamentos para iluminação pública no âmbito do PROCEL, ou seja, no exercício de 2016 não foram efetuadas novas transferências para projetos que versem sobre iluminação pública nos municípios.

Com o objetivo de estabelecer uma nova fonte de recursos governamentais para o PROCEL, a Lei nº 13.280/16 alterou a Lei nº 9.991/00 para disciplinar a aplicação de recursos destinados a programas de eficiência energética. Com isso, o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica poderá investir até 0,1% da receita operacional líquida das distribuidoras de energia elétrica em ações estruturantes de eficiência energética, incluindo projetos de iluminação pública.

Cabe salientar que no âmbito do PROCEL, coordenado pelo MME e executado pela Eletrobras, está previsto um investimento de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) na área de eficiência energética na iluminação pública por meio do projeto PROCEL RELUZ. Este investimento está inserido no Plano Anual de Aplicação de Recursos do Procel – PAR, que tem período de execução anual, conforme prevê a Lei nº 13.280/16. De acordo com o MME, a aprovação do referido plano foi ratificada por meio de despacho do Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético, publicado no DOU de 30 de março de 2017.

Isto posto, considerando que no exercício de 2016 não foram efetuadas transferências para projetos de iluminação pública no âmbito do PROCEL, os exames efetuados pela equipe de auditoria se limitaram a dar ciência sobre o atual estágio, não eximindo este órgão de controle interno do acompanhamento desse processo e das futuras transferências de recursos pelo MME.

2.6 Avaliação da gestão sobre as renúncias de receitas praticadas

O escopo de auditoria quanto ao estabelecido pela Corte de Contas no item 10 abrangeu a Avaliação das Renúncias Tributárias, quanto ao cumprimento dos subitens 1.7.1 e 1.8.2. do Acórdão 2.578/2016-TCU – Plenário pela UJ, relativo ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura - REIDI.

Com o objetivo de atender ao definido pelo escopo de auditoria, foi elaborada a seguinte questão de auditoria:

- *Houve o atendimento pelo MME às recomendações constantes dos subitens 1.7.1 e 1.8.2 do Acórdão TCU 2578/2016 – Plenário?*

O REIDI tem como objetivo, fundamentalmente, estabelecer incentivos tributários para investimentos privados em setores de infraestrutura (transportes, portos, energia, saneamento básico e irrigação), mediante suspensão da exigência do PIS/PASEP e da COFINS, incidentes sobre a aquisição de bens, serviços e locações incorporados em novas obras de infraestrutura, realizadas no período de cinco anos contados da data da habilitação da pessoa jurídica titular do projeto.

A desoneração promove uma redução de 9,25% no custo dos materiais, serviços e equipamentos utilizados pelas empresas habilitadas ou co-habilitadas relativas a obras de infraestrutura. No caso das atividades relacionadas ao Ministério de Minas e Energia, a habilitação envolve projetos para implantação de obras de infraestrutura de geração, transmissão de energia elétrica e dutovias.

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, que determinou que esta CGU avaliasse o atendimento dos subitens 1.7.1 e 1.8.2. do referido Acórdão, o qual requereu ao MME que incluísse informações essenciais à transparência dos dados relativos à descrição do projeto,



nas portarias de aprovação de projetos no REIDI, discriminando as operações abrangidas pelo regime e o valor previsto da desoneração.

Nas análises efetuadas, constatou-se que o Ministério inseriu as informações requeridas nas portarias de enquadramento de projetos de infraestrutura no REIDI, com a edição das Portarias nº 274/2013, e nº 310/2013, que estabeleceram os novos procedimentos para enquadramento de projetos de infraestrutura no REIDI, que passaram a exigir a descrição do projeto, a discriminação das operações e o valor previsto da desoneração, nas portarias de publicação.

Verificou-se, ainda, por parte da ANEEL, a falta de normas regulamentadoras e procedimentos específicos, que tratem do REIDI, dificuldade na localização das informações relativas ao assunto, que se encontram dispersas em manuais, notas técnicas e na página da Agência na internet, além da falta de divulgação dos dados relativos ao Regime e deficiência na transparência ativa. Nesse aspecto, destaca-se a responsabilidade do MME, no papel de supervisor ministerial, de assegurar a harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade, de acordo com o art. 26 do Decreto-Lei nº 200/67.

Considerando que o REIDI envolve mais de um ator no setor energético, sobretudo MME e ANEEL, e as falhas acima apontadas, constatou-se que houve falhas na transparência das informações sobre o REIDI, no âmbito do setor, devido a deficiências da gestão e orientação pelo MME, relativo ao REIDI, sob a Agência, a qual se encontra sobre a supervisão do Ministério.

Em sua manifestação, a Unidade entendeu que não seria responsável pela supervisão da ANEEL, porém se comprometeu a realizar uma reunião com a ANEEL e a CGU para debater este ponto.

Considerando a existência de normativos, como o Decreto-Lei nº 200/67, a Portaria nº 108/2017 (Anexo II - Regimento Interno da Secretaria-Executiva), o Decreto nº 8.871/2016 que aprovou a Estrutura Regimental do Ministério de Minas e Energia, observa-se que o Ministério é o órgão supervisor das entidades vinculadas a ele, tal como a ANEEL. De tal modo, este órgão de controle interno manteve a sua recomendação de que o MME 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.

2.7 Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos

Com relação à avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, o escopo acordado em ata com a Corte de Contas para o item 11 da DN TCU nº 156/2016 foi a avaliação sobre o status de implementação da gestão de riscos do MME.

Considerando a publicação da Instrução Normativa (IN) nº 01, de 11 de maio de 2016, a qual dispõe que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança e visto que a IN delimitou prazo de até 10 de maio de 2017 para que os atores publicassem suas respectivas políticas, o MME publicou dois normativos a respeito do tema, o qual serão abordados logo abaixo.

Em abril de 2017, o MME publicou a Portaria nº 142, de 10 de abril de 2017, instituindo o Comitê de Governança, Riscos e Controles – CGRC, o qual será composto pelos



titulares das seguintes unidades: Secretaria-Executiva, que coordenará os trabalhos do Comitê; Gabinete do Ministro; Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral; Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético; Secretaria de Energia Elétrica; e Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

Dentre suas atribuições do Comitê destaca-se a deliberação sobre propostas de políticas estratégicas e governança corporativa, bem como a definição das diretrizes e princípios da Política de Gestão de Riscos do Ministério. Ao incorporar para o Comitê atuação tanto na gestão estratégica quanto na gestão de riscos, o MME permite que a gestão de riscos possa subsidiar de fato à tomada de decisão e contribuir para definição de novas estratégias de atuação, promovendo assim a melhoria contínua da gestão.

Ainda, o Ministério publicou sua Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos, por meio da Portaria nº 213, de 01 de junho de 2017, abordando tanto a política de gestão de riscos quanto a gestão de Integridade. Além do Comitê informado anteriormente, consta na Portaria que na estrutura da gestão de riscos haverá também Núcleos de Supervisão (equipes de trabalho compostas, em cada Órgão do MME, por Diretores, Chefes de Assessorias, Assessores, Coordenadores-Gerais e Gerentes de Projetos no âmbito das Secretarias finalísticas, e ocupantes de cargos equivalentes nas demais Unidades do Ministério); e Gestores de Processos (todos aqueles que forem responsáveis pela execução de um determinado processo de trabalho, sobretudo quando envolva gestão de risco).

Em função da complexidade e abrangência dos temas afetos à gestão pública sob responsabilidade do Ministério de Minas e Energia, a implementação desta Política será realizada de forma gradual e continuada, com prazo de conclusão de trinta e seis meses a contar da publicação da Portaria acima citada.

Por fim, com intuito de promover essa implementação, o Ministério solicitou à CGU uma capacitação em gestão de riscos e controles internos, previsto para agosto de 2017, por abordar o tema tanto na teoria quanto na prática, apresentando técnicas e ferramentas que ela possa ser feita sob medida.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

O escopo de auditoria quanto a este tópico abrangeu a avaliação do cumprimento dos acórdãos para a UJ considerando a seguinte questão de auditoria:

- *Caso haja uma determinação específica do TCU à CGU para ser verificada na AAC junto à UPC, a mesma foi atendida?*

Em levantamento efetuado no sítio eletrônico do TCU, foram identificados 19 Acórdãos expedidos pelo Tribunal em 2016, envolvendo o Ministério de Minas e Energia, dos quais, em apenas um, o de número 2578/2016-Plenário houve determinação à CGU, para que este Controle Interno se manifestasse no âmbito da auditoria anual de contas de 2016 do MME, quanto ao cumprimento das deliberações constantes dos subitens 1.7.1 e 1.8.2, abaixo transcritas:

Item 1.7.1.: Determinar ao Ministério de Minas Energia que informe em suas próximas contas anuais ordinárias a serem prestadas a este Tribunal, as medidas adotadas quanto à inclusão, nas portarias de aprovação de projetos no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi), de informações essenciais à transparência dos dados relativos à descrição do projeto, tais como a discriminação das operações abrangidas pelo regime de suspensão vinculado ao projeto e o valor previsto da desoneração;



Item 1.8.2.: recomende ao Ministério de Minas e Energia que estabeleça rotina de fiscalização concomitante e subsequente dos empreendimentos beneficiados pelo Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi), no intuito de verificar a efetiva imobilização dos bens e serviços adquiridos em decorrência do referido regime, informando as medidas adotadas nas suas próximas contas anuais a serem prestadas a este Tribunal.

Isto posto, este assunto está devidamente abordado nos itens 2.1.1.1, 2.1.1.2 e 2.1.1.3 deste relatório, não havendo outras determinações do TCU a esta Controladoria, relacionadas ao MME, pendentes de atendimento.

2.9 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com o objetivo de avaliar o atendimento às recomendações expedidas pelo controle interno para o MME, as quais eram consideradas, no início de 2017, como pendentes de atendimento, consultamos os Planos de Providências Permanentes das unidades da estrutura do Ministério, pelo Sistema Monitor, bem como analisamos as informações constantes do Relatório de Gestão de 2016 e os documentos encaminhados a este órgão de controle no decorrer desta auditoria, analisando as eventuais justificativas dos gestores para o eventual não atendimento, bem como as providências adotadas em cada caso.

Em relação às recomendações supracitadas, apresentamos abaixo os quantitativos das recomendações que foram atendidas, canceladas e que permaneceram em monitoramento em 2017, no Sistema Monitor, segregadas por Relatório de Auditoria, com indicação das Unidades destinatárias das mesmas nos sistemas em comento.

Quadro 4: Recomendações dirigidas à Unidade 320011 – Secretaria Executiva (SE) do MME

<u>Relatório de Auditoria nº 201109019 (Avaliação da Gestão de 2010-SEE/MME)</u>	
Nº Recomendações Pendentes de Atendimento em julho/2016	4
Nº Recomendações Baixadas/Canceladas	0
Nº Recomendações Atendidas	0
Nº Recomendações em Monitoramento em 2017	4
<u>Relatório De Auditoria nº 201405763 (Avaliação da Gestão de 2013-SEE/MME)</u>	
Nº Recomendações Pendentes de Atendimento em julho/2016	4
Nº Recomendações Baixadas/Canceladas	2
Nº Recomendações Atendidas	1
Nº Recomendações em Monitoramento em 2017	1
<u>Relatório de Auditoria nº 201406133 (Avaliação da Gestão de 2013-SPE/MME)</u>	
Nº Recomendações Pendentes de Atendimento em julho/2016	1
Nº Recomendações Baixadas/Canceladas	0
Nº Recomendações Atendidas	0
Nº Recomendações em Monitoramento em 2017	1
<u>Relatório de Auditoria nº 201600446 (Avaliação da Gestão de 2015-SE/MME)</u>	
Nº Recomendações Pendentes de Atendimento em julho/2016	20
Nº Recomendações Baixadas/Canceladas	4
Nº Recomendações Atendidas	5
Nº Recomendações em Monitoramento em 2017	11



Quadro 5: Recomendações dirigidas à Unidade 320017 – Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis (SPG) do MME

Relatório de Auditoria nº 201406134 (Avaliação da Gestão de 2013-SPG/MME)	
Nº Recomendações Pendentes de Atendimento em julho/2016	2
Nº Recomendações Baixadas/Canceladas	0
Nº Recomendações Atendidas	2
Nº Recomendações em Monitoramento em 2017	0

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Quadro 6: Nota Técnica nº 218/2015/DIENE/DI/SFC/CGU-PR - 10/02/2015

Nº Recomendações Pendentes de Atendimento em julho/2016	2
Nº Recomendações Baixadas/Canceladas	2
Nº Recomendações Atendidas	0
Nº Recomendações em Monitoramento em 2017	0

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Quanto às recomendações assinaladas acima como pendentes de atendimento, registradas no Sistema Monitor na situação “*em monitoramento*”, as quais são detalhadas nos quadros abaixo, verificamos que as Unidades do MME, de maneira geral, apresentaram justificativas para esta situação, bem como estão adotando providências para o pleno atendimento das mesmas, ou fazendo gestões junto a outros órgãos e empresas nos casos em que o atendimento da recomendação depende de decisões e de ações que não são da competência e da responsabilidade do MME.

Quadro 7 – Recomendações da CGU ao MME - Em Monitoramento

Ordem de Serviço	Constatação	Recomendação
201109019 (Avaliação da Gestão de 2010 – SEE/ MME)	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.	Recomendação 1: Promova imediata elaboração de arcabouço normativo necessário e suficiente para possibilitar a implementação da transferência patrimonial dos Ativos do Programa – 164076
201109019 (Avaliação da Gestão de 2010 – SEE/ MME)	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.	Recomendação 2: 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 - 164100
201109019 (Avaliação da Gestão de 2010 – SEE/ MME)	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.	Recomendação 3: Adote providências no sentido de concluir e encerrar os convênios com Chesf, Furnas e Eletrosul, ainda em vigência - 164101
201109019 (Avaliação da Gestão de	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	Recomendação 5: 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



2010 - SEE/ MME)	acatamento das recomendações e determinações do Acórdão 598/2003 – TCU Plenário.	especiais, de acordo com o Manual de Projetos Especiais, instituído pela Portaria nº 60, de 12/02/2009 - 164102
201405763 (Avaliação da Gestão de 2013 – SEE/ MME)	1.1.1.2 - Fragilidade no monitoramento das obras da Copa.	Recomendação 4: 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 - 134654
201406133 (Avaliação da Gestão de 2013 – SPE/ MME)	3.1.1.1 - Descumprimento dos prazos legais de análise das contas e encerramento dos respectivos convênios no âmbito da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - SPE/MME.	Recomendação 1: 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 - 134662
201600446 (Avaliação da Gestão de 2015 do MME)	1.1.1.1 -Ausência de planejamento estratégico e de indicadores de gestão.	Recomendação 1: Concluir o processo de desenvolvimento e implantação do Planejamento Estratégico do MME, bem como de instituição de indicadores de gestão atinentes às suas atividades finalísticas - 162770*
201600446 (Avaliação da Gestão de 2015 do MME)	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.	Recomendação 1: 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. 162772*
201600446 (Avaliação da Gestão de 2015 do MME)	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.	Recomendação 2: 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. 162773*
201600446 (Avaliação da Gestão de 2015 do MME)	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.	Recomendação 3: 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. 162774*
201600446 (Avaliação da Gestão de 2015 do MME)	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.	Recomendação 1: 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. 162775
201600446 (Avaliação da Gestão de 2015 do MME)	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.	Recomendação 2: 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. 162776
201600446 (Avaliação da Gestão de 2015 do MME)	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.	Recomendação 2: 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. 162780
201600446 (Avaliação da Gestão de 2015 do MME)	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.	Recomendação 1: 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. 162799*
201600446 (Avaliação da Gestão de 2015 do MME)	1.2.1.2 - Não atingimento das metas do PPA 2012-2015 relativas ao setor de mineração.	Recomendação 1: Avaliar e justificar o custo-benefício de implantar uma política de conteúdo local no setor mineral, considerando inclusive a experiência do MME em relação à utilização dessa mesma política no setor de petróleo e gás. 162800
201600446 (Avaliação da Gestão de 2015 do MME)	2.1.1.1 - Inconsistências nas informações constantes no Relatório de Gestão do MME do exercício de 2015.	Recomendação 1: O MME deverá apresentar informações completas, claras e fidedignas no seu próximo Relatório de Gestão e para isso necessita 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. 162802*
201600446 (Avaliação da Gestão de 2015 do MME)	2.8 - Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU <i>“Estrutura organizacional e força de trabalho das Unidades do MME inadequada e insuficiente frente às respectivas atribuições legais e regimentais”</i> – Resumo e consolidação dos achados de controle referentes às recomendações que foram consolidados para a recomendação em epígrafe, a qual está direcionada para a Secretaria Executiva do MME.	Recomendação: 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. 162932

Nota: Os assuntos relativos às recomendações com asterisco são também tratados neste relatório de auditoria, conforme vinculações informadas a seguir.

Recomendações **162770**, **162772**, **162773** e **162774** – Item do Relatório **1.2.1.1**.

Recomendação **162799** – Itens **1.1.1.2** e **1.1.1.3**.

Recomendação **162802** – Item **2.1.2.1**.

Não obstante, esta CGU continuará monitorando as ações do MME, em especial da Secretaria Executiva, com vistas ao pleno atendimento das recomendações em comento.

2.10 Avaliação do CGU/PAD

Com o objetivo de avaliar se a instância de correição do MME cumpre o disposto na Portaria CGU nº 1.043/2007, foram verificadas as informações presentes no Relatório de Gestão, no qual o gestor informa a quantidade de processos instaurados no âmbito da Pasta.

Em consulta ao Relatório de Gestão de 2016 do MME, no seu item 3.2, consta a informação de que esse ministério, por meio da Coordenação-Geral de Recursos Humanos (CGRH), vinculada à Secretaria Executiva, registra no sistema supracitado os processos de apuração e de julgamento de ilícitos administrativos instaurados pelo MME, em observância aos artigos 4º e 5º da Portaria CGU nº 1.043/2007. De outro modo, tal item contém um quadro no qual são elencadas as atividades de correição realizadas pelo MME em 2016, como sindicâncias investigativas e punitivas instauradas e julgadas, PADs julgados, bem como advertências, suspensões e demissões aplicadas a estatutários do mesmo. De acordo com esse quadro, a única dessas atividades realizada no referido exercício foi a de julgamento de PADs, no total de 2 (duas).



Sobre esses processos, o MME informou os detalhes dos mesmos no Relatório de Gestão, tal como o número do processo original, o ato/fato objeto de apuração e de sanção administrativa, bem como os nomes das pessoas físicas e jurídicas envolvidas e a data de ocorrência desse ato/fato. Em consulta ao Sistema CGU-PAD, a equipe de auditoria verificou que há registros de tais processos.

Quanto a esses processos, o MME informou que em um deles não houve aplicação de penalidade a nenhum servidor, ao passo que em outro houve a aplicação de suspensão a um de seus integrantes. Em relação ao primeiro caso, cujos dados foram inseridos no CGU-PAD em 2015, consta que o tipo de processo instaurado foi o de sindicância (procedimentos de indiciamento e citação), e no outro caso, cujos dados foram inseridos no CGU-PAD em 2016, foi o processo administrativo disciplinar respectivo (rito sumário com base na Lei nº 8.112/1990).

Em análise das informações sobre o assunto em tela consignadas pelo MME no seu Relatório de Gestão de 2016 e dos dados sobre as atividades de correção, de instauração, de apuração e de julgamento de processos de sindicância e administrativos disciplinares, no âmbito do MME, os quais estão registrados no Sistema CGU-PAD, consideramos que, em regra geral, esse Ministério está atendendo ao disposto na Portaria CGU nº 1.043/2007 quanto à inserção dos referidos dados no sistema supracitado, em que pese não haver evidência sobre a tempestividade dessas inserções, ou seja, sobre o cumprimento do “prazo de 30 dias para inserção de dados/informações no CGU-PAD, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam”, e da existência de registros de justificativas para eventuais descumprimentos.

2.11 Avaliação da Ouvidoria

Com o objetivo de avaliar a relação entre a Secretaria Executiva do MME e a sua ouvidoria como instrumento de melhoria de gestão, o Ministério da Transparência e Controladoria da União solicitou ao MME informações sobre os normativos internos que norteiam a atuação da ouvidoria, assim como a sua estrutura e relatórios produzidos com as respectivas providências adotadas.

Em resposta, o MME indicou como normativo a Portaria nº 108, de 14 de março de 2017, a qual aprova os regimentos internos das unidades estruturais do Gabinete do Ministro, dentre elas a Ouvidoria-Geral-OUVIR. Pela leitura de tal Portaria, observou-se que as competências da Ouvidoria estão elencadas no art. 10. Nessa mesma resposta o MME informou que a estrutura é composta por uma Ouvidora, três assistentes, uma recepcionista e uma estagiária. Informou ainda que a equipe conhece as atribuições do Ministério e tem habilidade com o atendimento ao público.

Com vistas a identificar a frequência com que ocorrem reuniões com a equipe da Ouvidoria, tal assunto foi abordado por meio de Solicitação de Auditoria. Segundo informação prestada pela Ouvidoria-Geral do MME, a Ouvidora e sua equipe reúnem-se, na forma de reuniões de equipe, com frequência semanal ou sempre que necessário, para tratarem de questões relativas aos trabalhos correntes a fim de identificar o estágio das tramitações, os atendimentos, a necessidade de reiterar solicitações, de aprimorar respostas com foco nas providências necessárias para que as demandas sejam devidamente solucionadas.

A partir da análise do relatório de atividades da Ouvidoria Geral do MME de 2016, foi possível ter um panorama geral das demandas. O sistema utilizado é de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV), além de planilhas excel e mensagens eletrônicas. Ao todo, foram encaminhadas 2.422 demandas, sendo 1.186 relativas às áreas internas do MME, 683 às empresas vinculadas, 560 relativas a outros órgãos, além de 86 demandas recebidas da Presidência da República. O tempo médio de resposta foi de 12,86 dias e em 44 pedidos houve prorrogação por necessidade de consolidação das informações demandadas. Quanto às respostas sobre o acesso à



informação solicitada, a Ouvidoria do MME informou que foi dado acesso em 315 pedidos, já em 55 a informação foi negada conforme a legislação pertinente. Em 416 pedidos houve o encaminhamento para outros órgãos e em 29 a informação para a demanda é inexistente.

A equipe de auditoria também questionou ao MME de qual forma a Ouvidoria tem agregado valor à gestão do Ministério. Em resposta, foi informado que Ouvidoria é vista pelo MME como um importante instrumento no atendimento das necessidades do cidadão, de forma a contribuir na melhoria das políticas públicas instituídas. A título de exemplo o gestor descreve duas oportunidades em que a ouvidoria contribuiu para esse fim:

i) Um cidadão entrou em contato via Ouvidoria do MME para relatar que sua filha portadora da Síndrome de Rett necessitava de consumo ininterrupto de energia para manter-se viva, o que era muito oneroso para seu salário de motorista. O MME tomou providências junto à concessionária local e conseguiu inserir dispositivo na Lei nº 12.212/2010 de modo a atender a demanda específica e de muitos outros brasileiros:

Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010 (§ 1º do artigo 2º).

“§ 1º Excepcionalmente, será também beneficiada com a Tarifa Social de Energia Elétrica a unidade consumidora habitada por família inscrita no CadÚnico e com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, que tenha entre seus membros portador de doença ou patologia cujo tratamento ou procedimento médico pertinente requeira o uso continuado de aparelhos, equipamentos ou instrumentos que, para o seu funcionamento, demandem consumo de energia elétrica, nos termos do regulamento.”

ii) A pedido da equipe da ouvidoria o Programa Luz para Todos incluiu em sua pesquisa um recorte de gênero, ou seja, como o Programa ajudou as mulheres a partir da chegada da energia elétrica em suas comunidades.

Com relação à realização de pesquisas de satisfação, o MME informou que não realizou pesquisa de satisfação em 2016, ficando impossibilitado de mensurar o grau de satisfação dos cidadãos. Com a adesão do Ministério ao Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo Federal – Sistema e-OUV, o antigo sistema de ouvidoria do MME que permitia fazer o levantamento de satisfação foi desativado. Diante desse quadro, a Ouvidoria tem discutido alternativas de solução para voltar a fazer o levantamento de satisfação.

De posse das tabelas de tramitação das demandas e dos relatórios do Sistema de Ouvidoria, enviadas pelo MME a essa equipe de auditoria, foi possível identificar que as demandas solicitadas à Ouvidoria são, de forma geral, respondidas dentro dos prazos definidos na IN-OGU nº 01/2014. Em resposta, o Ministério informou que a interação com os Gestores da unidade com a Ouvidoria não enfrenta dificuldades, além das relacionadas ao excesso de demandas, de maneira eventual.

2.12 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

2.13 Outras ocorrências

Nos exames e análises realizados observou-se não ser prática na Unidade a elaboração de documentos técnicos formalmente estruturados (relatórios, notas técnicas ou informativas etc.) nos quais estivesse expressa análise de determinado assunto de interesse dos órgãos e unidades do Ministério, ou dos servidores, com a profundidade que o caso requeira, que subsidiassem o processo de tomada de decisões.



No caso particular da execução orçamentária, os assuntos são tratados em documentos costumeiramente associados a assuntos rotineiros ou de mero expediente, como mensagens eletrônicas e memorando. E no (caso) da concessão de auxílio-moradia, a análise efetuada não é sequer registrada de modo formal (por escrito).

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Os servidores listados a seguir que não tiveram suas assinaturas apostas neste relatório não estavam presentes, quando da geração deste documento, por motivo previsto legalmente. No entanto, atuaram efetivamente como membros da equipe responsável pela ação de controle.

Brasília/DF, de julho de 2017.

Nome: ANDRÉ ALBERTO FILHO MITKIEWICZ

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: ANTONIO AFONSO DA SILVA

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: EDUARDO REIS SOARES

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: FRANCIELE CRISTINA MEDRADO DEMATTÉ

Cargo: AUDITORA FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: IVAN BERNARDES DOS SANTOS

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:



Nome: ROBERTO CARLOS ANDRADE
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: SERGIO ANTONIO CORAZA
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

KAREN CRISTINA CREMER FRANCISCO SA TELES
Coordenadora-Geral de Auditoria da Áreas de Minas e Energia



Achados da Auditoria - nº 201701113

1 GESTÃO OPERACIONAL 1.1 PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS 1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Baixa execução orçamentária das ações relativas à UO 32101 – Ministério de Minas e Energia.

Fato

De acordo com o PLOA/2016, os valores originalmente previstos para execução orçamentária do MME se concentram em dois programas: Programa de Gestão e Manutenção (2119) e nos Finalísticos, sendo que estes representam 76,27% do anterior, conforme Quadro abaixo:

Quadro 1: PLOA 2016 Órgão Superior 32000:

PLOA.....	3.893.546.380,00
Programa 0089 – Previd.Inativos/Pensionistas.....	140.180.547,00
Programa 09xx-Op.Esp.	48.604.382,00
Res.Contingência.....	1.031.149.458,00
Programa 2119-Gestão e Manutenção.....	1.521.868.415,00
(-) Total nesses quatro programas.....	2.732.802.802,00
(=) Outros (programas finalísticos).....	1.160.743.578,00

Fonte: Volume IV, PLOA 2016, SOF

Ao analisar a LOA, os valores previstos sofreram cortes, sobretudo os programas finalísticos que tiveram redução de 62,6% da previsão inicial (de R\$ 1,16 bilhão para R\$ 433,82 milhões). Seguem abaixo os valores dispostos na LOA 2016.

Quadro 2: Dotação inicial LOA 2016 Órgão Superior 32000:

Dotação inicial MME	9.102.671.481,00
Programa 0089 – Previd.Inativos/Pensionistas.....	140.180.547,00
Programa 09xx-Op.Esp.	5.991.353.259,00
Res.Conting.....	1.052.755.382,00
Programa 2119-Gestão e Manutenção.....	1.484.558.187,00
(-) Total nesses quatro programas.....	8.668.847.375,00
(=) Outros (programas finalísticos).....	433.824.106,00

Fonte: Volume IV, LOA 2016, SOF

Além disso, cabe mencionar que o Programa Operações Especiais teve seu valor elevado, de R\$ 48,6 milhões para R\$ 5,99 bilhões. Isso se deve ao fato de a União ter sido autorizada a aumentar sua participação no capital da Eletrobrás em R\$ 5.950.000.000,00.

Considerando-se, dos dados do PLOA 2016, apenas os da Unidade 32101 – MME Administração Direta, verifica-se a seguinte situação:



Quadro 3: Discriminação por tipo de Programa da PLOA Unidade 32101:

Dotação inicial MME	535.472.773,00
Programa 0089 – Previd.Inativos/Pensionistas.....	94.363.841,00
Programa 09xx-Op.Esp.	43.999.641,00
Res.Conting.....	202.592.385,00
Programa 2119-Gestão e Manutenção.....	190.868.000,00
(-) Total nesses quatro programas.....	531.823.867,00
(=) Outros (programas finalísticos).....	3.648.906,00

Fonte: Volume IV, PLOA 2016, SOF

Comparando os dados acima com valores totais para o MME, verifica-se que a destinação de recursos para os Programas finalísticos vinculados à Unidade 32101 seria de apenas 0,7% do orçamento total e 1,9% do Programa 2119. Não obstante, pelo Quadro abaixo visualiza-se, que, na dotação inicial da LOA 2016, os recursos para os programas finalísticos tiveram aumento em relação ao valor constante do PLOA (de R\$ 3,64 milhões para R\$ 37,87 milhões), porém ainda continuou tendo baixa representatividade frente ao Programa 2119.

Essa baixa materialidade dos recursos alocados aos programas temáticos (2033 e 2041) na UO 32101 se justifica pela especificidade das unidades da administração direta do MME, cujas atribuições, em geral, são de fomento e controle das políticas públicas. Assim, essas unidades não executam diretamente ações de projetos em sentido estrito (ações que expandem a produção pública ou criam infraestrutura para novas atividades, ou, ainda, implementam ações inéditas num prazo determinado - conceito MTO 2016), o que é feito pelas unidades da administração indireta, como ANP, ANEEL, DNPM, EPE, empresas do grupo Petrobrás e Eletrobrás e demais vinculadas.

Além disso, destaca-se que a dotação inicial da LOA 2016 para a Unidade 32101 teve elevação significativa, se comparada com o PLOA, devido ao aumento de recursos do Programa 0909, ação orçamentária 0EB2 (Participação da União no Capital da Eletrobrás).

Quadro 4: Dotação inicial LOA 2016 Unidade 32101:

Dotação inicial MME	6.479.348.695,00
Programa 0089 – Previd.Inativos/Pensionistas.....	94.363.841,00
Programa 09xx-Op.Esp.	5.956.748.518,00
Res.Conting.....	208.068.886,00
Programa 2119-Gestão e Manutenção.....	182.294.381,00
(-) Total nesses quatro programas.....	6.441.475.626,00
(=) Outros (programas finalísticos).....	37.873.069,00

Fonte: Volume IV, LOA 2016, SOF

Essa discrepância observada entre o PLOA e a dotação inicial da LOA aprovada remete à consideração de que o processo de elaboração da LOA tem pouca contribuição como instrumento gerencial dos órgãos executores. Além disso, ponto importante a ser destacado é a alocação de recursos escassos para a execução das atividades finalísticas do MME. Considerando que são nos Programas Temáticos que a LOA mantém relação com o PPA em termos de metas, objetivos e iniciativas, a maior alocação dos recursos em programas de área meio pode comprometer a transparência acerca do atingimento dos resultados esperados com a execução orçamentária do Ministério.



Questionada sobre essas questões, em resposta à SA-2017.01113/08, e considerando o que foi discutido em reunião de 25/05/2017 no MME, a Unidade auditada apresentou manifestação aos fatos por meio do Ofício nº 80/2017/AEGE/SE-MME, que encaminhou a Nota Informativa nº 01/2017/AEGE/SE, de 30/05/2017.

Assim, quanto à solicitação de informações referentes às alterações mencionadas nos quadros acima e sobre as justificativas dos motivos de os cortes terem sido efetuados em “Outros (programas finalísticos)”, o MME destacou que essa observação foi devido a uma variação de R\$ 710.000.000,00 negativa no Programa 2033 – Energia Elétrica, Ação 00NY – Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002), que segundo o gestor perfaz quase que integralmente a variação observada.

Ainda segundo o MME: “A justificativa para a respectiva variação está pautada na soberania de o Congresso Nacional alterar a peça orçamentária, seja por solicitação ou por Emendas de seus Parlamentares. Dessa forma, o Congresso Nacional alterou o PLOA 2016 retirando a quantia de R\$ 710 milhões da Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético - CDE.”

“Dessa forma, restou ao MME, no decorrer do exercício de 2016, solicitar abertura de crédito adicional junto ao Congresso Nacional para recompor a respectiva dotação da Ação 00NY, acima mencionada, para que se pudesse realizar o respectivo pagamento”.

É imperioso ressaltar que, em que pese o cenário fiscal do país restringir a utilização dos recursos públicos, as reduções verificadas na proposta orçamentária afetam o planejamento das ações a serem executadas no âmbito do MME e, conseqüentemente, o potencial arrecadatório e os projetos de investimento em infraestrutura no país.

Não obstante o impacto negativo causado pelos cortes orçamentários, convém verificar também a execução orçamentária do MME, considerando os valores autorizados na LOA e os empenhados. Posto isso, verificou-se que a UO 32101 empenhou 64,99% do valor autorizado para 2016, ficando entre as unidades com menor execução âmbito do MME, conforme disposto no quadro abaixo:

Quadro 5: Comparativo entre valores autorizados empenhados para MME:

Cód. UO	UO	Autorizado (R\$)	Empenhado (R\$)	Empenhado/Autorizado
32101 (*)	MME Adm. Direta	4.951.742.303,00	3.217.961.786,00	64,99%
32202	CPRM	517.011.412,00	484.287.986,00	93,67%
32263	DNPM	481.679.553,00	317.344.094,00	65,88%
32265	ANP	1.103.078.370,00	444.717.105,00	40,32%
32266	ANEEL	1.157.883.159,00	1.074.972.427,00	92,84%
32314	EPE	110.471.542,00	102.976.450,00	93,22%
TOTAL		8.321.866.339,00	5.642.259.848,00	67,80%

Fonte: SIAFI 2016



(*) O valor autorizado de R\$4.951.742.303 inclui R\$4.405.386.447 (88,97% do autorizado) destinados ao aumento da participação da União no Capital Social da Eletrobrás - Ação 0EB2.

Especificamente para a UO 32101, os valores do orçamento de 2016 autorizados e empenhados, discriminados por programa se concentraram nos programas de gestão: programa de manutenção (2119) com 99,25% e de previdência (0089) com 90,28%, conforme quadro abaixo:

Quadro 6: Comparativo entre valores autorizados e empenhados para UO 32101:

Cód. Programa	Nome do Programa	Tipo de Programa	Autorizado (R\$)	Empenhado (R\$)	Empenhado/Autorizado
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	Gestão e Manutenção	94.655.195,00	93.944.531,00	99,25%
0909	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	Operações Especiais	4.451.334.965,00	2.951.442.759,00	66,30%
0999	Reserva de Contingência	Operações Especiais	208.068.886,00	0,00	0,00%
2033	Energia Elétrica	Temático	6.347.623,00	230.164,00	3,63%
2041	Geologia, Mineração e Transformação Mineral	Temático	873.986,00	390.344,00	44,66%
2119	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério de Minas e Energia	Gestão e Manutenção	190.461.648,00	171.953.988,00	90,28%
Total			4.951.742.303,00	3.217.961.786,00	64,99%

Fonte: SIAFI 2016

Em que pese os programas finalísticos terem tido aporte de recursos de mais de R\$ 30 milhões (de R\$ 3,64 milhões para R\$ 37,87 milhões), tiveram baixa execução: 3,63% de execução para o Programa 2041 e 44,66%, o Programa 2033.

Diante do exposto, verifica-se que, apesar de o MME ter sofrido ajustes na proposta orçamentária, ele recebeu um aporte nos programas finalísticos e, ainda sim, executou somente 64,99% do valor autorizado na LOA, o demonstra haver falhas de gestão interna e, possivelmente, subestimação desses recursos. Por fim, por ser um processo cíclico, convém lembrar que esse cenário também pode comprometer as propostas orçamentárias dos próximos exercícios, visto que um dos fatores para definição dos PLOAs é a análise da execução de exercícios anteriores.

CAUSA

Falhas na gestão interna do orçamento, tanto no seu planejamento quanto na sua execução, considerando o PLOA, os valores autorizados na LOA e os valores empenhados pela UO32101.



MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

A manifestação da unidade compreendeu a resposta formal ao relatório preliminar (encaminhada via ofício) e documentação complementar enviada posteriormente sobre pontos específicos da execução orçamentária, enviada conforme acordado em reunião realizada entre representantes da SPOA/SE/MME e integrantes da equipe de auditoria (encaminhada via correio eletrônico).

A seguir são transcritos excertos ou apresentados resumos dos argumentos utilizados pela Unidade, conforme o mais adequado em cada caso, para responder a questionamentos ou contrapor as conclusões do relatório preliminar relativamente à baixa execução orçamentária.

Em linhas gerais, os excertos a seguir transcritos apresentam o cerne da argumentação apresentada pela Unidade.

Dessa forma, os seguintes fatores prejudicaram a execução orçamentária das ações orçamentárias do MME em 2016:

- *Forte contingenciamento de despesas discricionárias: com dificuldade de cumprir a meta de superávit primária estabelecida pela LDO para o exercício de 2016, o governo federal publicou o Decreto nº 8.700, de 30 de março de 2016, cortando R\$ 21,2 bilhões em despesas. O Ministério de Minas e Energia foi o mais afetado entre todos os órgãos do Poder Executivo. O contingenciamento foi da ordem 63% das despesas discricionárias até então autorizadas ao MME. O limite de movimentação e empenho para as despesas discricionárias era de aproximadamente R\$ 3,4 bilhões e foi reduzido para R\$ 1,2 bilhão (redução de R\$ 2,1 bilhões). Com um contingenciamento nessa ordem de grandeza, as atividades ficaram praticamente paralisadas. Quadro 1, abaixo.*
- *Com a mudança de governo, houve aumento do Limite de Empenho para aproximadamente R\$ 4,9 bilhões, por meio do Decreto nº 8.784, de 7 de junho de 2016.*
- *Apesar do restabelecimento dos valores dos limites de empenho no mês de junho, houve mudança na gestão do MME, acompanhando a mudança de governo. Com a nova gestão, novos gestores, com novas diretrizes de ação foram empossados, levando tempo até a implementação das novas diretrizes. Com isso, não houve tempo hábil para a execução de algumas ações.*

...

Depreende-se que a baixa execução orçamentária apontada pelo Relatório nº. 201701113 – CGU, é gerada por fatores externos a este Ministério de Minas e Energia, conforme indicadas acima, e que não depende da capacidade de gestão dos técnicos e gestores desta Pasta Ministerial. O forte contingenciamento havido em março de 2016 associado com outros fatores políticos vieram a prejudicar a citada execução.

Dessa forma, o MME não teve participação direta nesse acontecimento, qual seja, a baixa execução indicada nos Programas apontados no mencionado Relatório Preliminar de Auditoria da CGU, no exercício de 2016.

A Unidade também apresentou informações sobre programas e ações e as respectivas secretarias finalísticas responsáveis pela execução dos recursos.

A execução dos recursos do “Programa 2033 – Energia Elétrica” é de responsabilidade compartilhada entre SPE e SEE.

No âmbito da SPE, a “Ação 2E75 – Incentivo à Geração de Eletricidade Renovável” foi objeto de Emenda de Comissão no valor de R\$4.414.630,00. Os recursos da ação foram atingidos pelo contingenciamento promovido pelo Decreto n.º 8.700, de 30 de março de 2016, e não foram restabelecidos pelo descontingenciamento promovido pelo Decreto n.º 8.784, de 7 de junho de 2016. A execução dos recursos orçamentários (R\$4.414.630,00) somente foi autorizada com a publicação do Decreto n.º 8.919, de 30



de novembro de 2016, ao fim do exercício, não havendo tempo hábil para a SPE planejar a execução. O mesmo teria ocorrido com os recursos da “Ação 20AA – Apoio a Centros de Referência em Desenvolvimento Tecnológico na Área de Energia” (R\$200.000,00).

No âmbito da SEE, em março de 2016 a SPOA/SE/MME informou o limite de R\$438.985,00 para as despesas de custeio/investimento fixados para aquela Secretaria (Memorando n.º 20/2016-SPOA/SE-MME, de 2 de março de 2016). Em junho de 2016 foi informado o novo limite, de R\$2.162.475,00 (Memorando n.º 113/2016-SPOA/SE-MME, de 10 de junho de 2016). Cópia de ambos os expedientes compõem a documentação complementar encaminhada.

Também foi fixado para a SEE o limite de R\$337.000,00 para, ao que se supõe, despesas com diárias e passagens (“despesas de funcionamento”), de acordo com a Portaria MP n.º 67, de 1º de março de 2015, a qual estabelecia limites por Ministério para empenho de despesas com contratação de bens e serviços e concessão de diárias e passagens para o exercício de 2016, sendo responsabilidade de cada órgão e unidade orçamentária a distribuição desse limite. A data dessa fixação é imprecisa pois, também ao que parece, referido limite, constante de uma planilha, estaria anexo a um dos dois memorandos acima mencionados.

A baixa execução foi justificada, ainda, em mensagens eletrônicas trocadas internamente no âmbito do MME e encaminhada a esta SFC/CGU em 18 de julho de 2017. O tema foi assim resumido em um dos trechos dessas mensagens:

“Em síntese, a baixa execução orçamentária da SEE decorreu do não repasse de recursos para os convênios do PRODEEM, seguindo novas diretrizes da Secretaria de Energia Elétrica, conforme detalhamento abaixo”.

O citado detalhamento é o seguinte:

“Em complemento à solicitação da CGOF de 17/07/2017, referente à execução orçamentária 2016 da SEE, informamos:

<i>LIMITE INICIAL</i>	<i>R\$ 2.356.520,00</i>
<i>LOA 2016 – DOTAÇÃO</i>	<i>R\$ 2.166.053,00</i>
<i>DESCONTINGENCIAMENTO (Memo 113/2016-SE de 10/06/2016)</i>	<i>R\$ 2.162.475,00</i>
<i>LIMITE DEVOLVIDO PARA SPOA (Conforme e-mail de 04/11/2016, anexo)</i>	<i>R\$ 1.791.845,00</i>
<i>LIMITE DE DESPESA COM FUNCIONAMENTO</i>	<i>R\$ 337.000,00</i>
<i>GASTO COM DESPESA DE FUNCIONAMENTO</i>	<i>R\$ 249.822,68</i>
<i>EXECUTADO</i>	<i>74,13%</i>

O limite Autorizado para despesas com funcionamento foi de 50% (diárias e passagens) e o excedente aos 50% não autorizado após o limite divulgado com despesa de funcionamento, foi devolvido pela Secretaria de Energia Elétrica à CGOF/SPOA, conforme descrito abaixo:

<i>50% D/P limite não autorizado *</i>	<i>Finalidade</i>	<i>Valores não autorizado ou gasto</i>
<i>Ação 20L6 *</i>	<i>Custeio - Diárias e Passagens</i>	<i>R\$ 50.241,71</i>
<i>Ação 20L7 *</i>	<i>Custeio - Diárias e Passagens</i>	<i>R\$ 164.022,82</i>
<i>Ação 20L8 *</i>	<i>Custeio - Diárias e Passagens</i>	<i>R\$ 24.617,94</i>
<i>Ação 215Y *</i>	<i>Custeio - Diárias e Passagens</i>	<i>R\$ 98.117,53</i>
<i>Ação 215Y</i>	<i>Custeio - Convênio</i>	<i>R\$ 1.051.669,00</i>
<i>Ação 215Y</i>	<i>Investimento - Convênio</i>	<i>R\$ 403.176,00</i>



Total	R\$ 1.791.845,00
--------------	-------------------------

Justificativa

O Orçamento Destinado para às Ações 20L6, 20L7, 20L8, foi devolvido somente o excedente aos 50% não autorizado após o limite divulgado com despesa de funcionamento.

O Orçamento destinado para Custeio para Ação 215Y, foi aprovado na PLOA 2016 no valor de R\$ 1.300.690,00, parte foi destinado para Convênios do PRODEEM para Recuperação e instalação de sistemas fotovoltaicos para atendimento a unidades consumidoras rurais não passíveis de ligações com rede convencional.

Diante das novas diretrizes da Secretaria de Energia esse valor não foi repassado para os Convênios, sendo portando devolvido para CGOF/SPOA o financeiro no valor de R\$ 1.051.669,00.

O Orçamento destinado para Investimento para Ação 215Y, foi aprovado na PLOA 2016 no valor de R\$ 594.310,00, foi destinado para Convênios do PRODEEM para Aquisição de sistemas fotovoltaicos para atendimento a unidades consumidoras rurais não passíveis de ligações com rede convencional.

Diante das novas diretrizes da Secretaria de Energia esse valor não foi repassado para os Convênios, sendo portando devolvido para CGOF/SPOA o financeiro no valor de R\$ 403.176,00 Na (sic)

Considerando nosso limite de gasto de R\$ 337.000,00 e a execução paga no valor de R\$ 249.822,68, o percentual executado pela SEE foi de 74%.

Esclarecemos que somente a dotação orçamentária permaneceu na SEE, uma vez que o financeiro no valor de R\$ 1.791.845,00 foi devolvido para à CGOF/SPOA em 4/11/2016.

Informamos que Todas essas informações estão contidas no Relatório de Gestão 2016,

...

Prezados,

Segue conforme solicitado informações referente à execução orçamentária 2016 da SEE:

LOA 2016 - DOTAÇÃO	R\$ 2.166.053,00
DESCENTRALIZADO PARA SPOA (Conforme e-mail de 04/11/2016, anexo)	R\$ 1.791.845,00
LIMITE DE DESPESA DE FUNCIONAMENTO	R\$ 337.000,00
PAGO DESPESA DE FUNCIONAMENTO	R\$ 249.822,68
EXECUTADO D/P	74,13%

Valor Descentralizado para SPOA

50% D/P limite não autorizado *	Finalidade	Valores não autorizados ou gastos	Liberado pelo DPUE 04/11/2016	
			Pagos: ate 4/11/16	A liberar p/ SPOA
Ação 20L6 *	Custeio D/P	R\$ 50.241,71	R\$ 46.009,75	50.241,71
Ação 20L7 *	Custeio D/P	R\$ 164.022,82	R\$ 123.368,11	164.022,82
Ação 20L8 *	Custeio D/P	R\$ 24.617,94	R\$ 75,02	24.617,94
Ação 215Y *	Custeio D/P	R\$ 98.117,53	R\$ 80.369,80	98.117,53
Ação 215Y	Custeio Conv.	R\$ 1.051.669,00	R\$ -	1.051.669,00
Ação 215Y	Invest. Conv.	R\$ 403.176,00	R\$ -	403.176,00
	Total	R\$ 1.791.845,00	R\$ 249.822,68	R\$ 1.791.845,00

...”

Quanto ao “Programa 2041 – Geologia, Mineração e Transformação Mineral”, cuja execução é de responsabilidade da SGM, a Unidade informou e ponderou, de modo simples, que a baixa execução decorreu do contingenciamento orçamentário e da troca da equipe ministerial.



ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

Tendo em vista os argumentos acima apresentados, convém tecer alguns comentários sobre os fatores que interferiram negativamente na execução orçamentária das ações do exercício de 2016.

O contingenciamento imposto ao MME e a mudança da gestão e dos gestores ocorrida em meados do ano passado foram os argumentos centrais apresentados para justificar a execução orçamentária realizada em 2016 (para três secretarias finalísticas: SPE, SEE e SGM).

Quanto ao “forte contingenciamento” de março de 2016, convém ressaltar que essa prática se deve ao acompanhamento bimestral da realização de receitas e despesas, bem como à avaliação quadrimestral das metas de superávit primário, efetuados pela STN/MF e pela SOF/MP conjuntamente. À medida que as metas são alcançadas ou reprogramadas, vai ocorrendo a liberação dos recursos retidos, como ocorreu em junho de 2016.

Posto isso, por ser uma sistemática já adotada e institucionalizada pela Administração Pública Federal, portanto, fato notório e já conhecido dos gestores públicos, o MME deveria considerar em seu planejamento, e em suas revisões ao longo do ano, os impactos restritivos que, recorrentemente, ocorrem no primeiro semestre de cada exercício, a fim de minimizar uma execução orçamentária inferior à programada.

Outro ponto a ser ressaltado se refere à nova gestão e às novas diretrizes de ação dos (novos) gestores. Em que pese a nova gestão empossada em meados de 2016, convém ressaltar que o MME possui instrumentos previamente aprovados de direcionamento estratégico e tático, de médio e longo prazos, que devem subsidiar suas ações e implementação de suas estratégias, como PDE, PNE, PPA, bem como seu Planejamento Estratégico, que começou a ser desenvolvido em 2016.

Ao incorporar, de fato, esses instrumentos como planos de direcionamento, a possibilidade de serem apresentadas e analisadas propostas de alterações nesses mesmos planos apresenta melhores condições de serem viabilizadas, avaliando-se a relação custo-benefício e os riscos envolvidos nessas alterações, haja vista a credibilidade e previsibilidade legítima desses instrumentos. Contudo, não foi o que se observou na argumentação apresentada pelo MME, sobretudo por suas Secretarias finalísticas. Não houve argumentação clara e coerente que justificasse a não execução de:

- 100% do orçamento da SPE (considerados os momentos antes e depois do Decreto n.º 8.919, de 2016);
- 55,3% do orçamento da SGM; e
- R\$1.454.845,00 do orçamento da SEE, representativo de 67,17% do orçamento global daquela Secretaria, relativos a despesas não relacionadas a diárias e passagens.

No caso da SPE e da SGM, a justificativa para o ocorrido foi tão somente o contingenciamento imposto ao MME e a mudança de gestão.

No caso da SPE, há contradição nas informações encaminhadas sobre a “Ação 20AA – Apoio a Centros de Referência em Desenvolvimento Tecnológico na Área de



Energia” (R\$200.000,00) constantes da mensagem eletrônica de 18 de julho de 2017 e da planilha “ORÇAMENTO 2016 - SPE - DEMAIS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS” integrante do arquivo “EXECUÇÃO ADM DIRETA 2016.xlsx”.

Na mensagem eletrônica se dá a entender que a execução orçamentária dessa ação sofreu os mesmos problemas da “Ação 2E75 – Incentivo à Geração de Eletricidade Renovável”, quais sejam, contingenciamento dos recursos e liberação tardia de forma a não ter havido tempo hábil a sua execução. Entretanto, na planilha a informação é a de que o contingenciamento atingiu a ação 2E75, mas não a 20AA, restando prejudicada, assim, sua avaliação.

No que diz respeito à SEE, apresentou-se como argumentação o fato de o valor supracitado de R\$1.454.845,00 ser destinado ao Programa PRODEEM, vinculado à Ação Orçamentária 215Y.

O ato de criação do PRODEEM dispõe que o programa contará com “recursos orçamentários a ele destinados” para atingir seus objetivos (Decreto s/n.º de 27 de dezembro de 1994, art. 2º, inciso I). Contudo, ao analisar a descrição dessa ação no Cadastro de Ações de 2016, verificou-se constarem somente informações sobre o Programa Luz para Todos. Nos documentos apresentados e em consultas efetuadas no SIAFI 2016, não se verificou a vinculação desse valor ao PRODEEM, o que prejudicou a análise dessa justificativa.

Em relação aos valores informados pela SEE para o limite de 50% autorizado para despesas com funcionamento, bem como os valores pagos, eles divergem da planilha geral apresentada pelo próprio Ministério e também dos valores extraídos do SIAFI 2016 pela CGU. Assim, a avaliação dessa execução, que seria de 74,13% segundo o MME, considerando somente esse limite (R\$ 337.000,00), restou prejudicada.

Em razão do exposto acima, cabe esclarecer os níveis de alçada das decisões estratégicas no âmbito do MME.

Em 2016 houve alteração da estrutura regimental do MME. No período de 1º de janeiro a 3 de novembro de 2016 vigorou o Decreto n.º 7.798, de 12 de setembro de 2012, e de 4 de novembro a 31 de dezembro de 2016 vigorou o Decreto n.º 8.871, de 6 de outubro de 2016 (na realidade, vigora até a presente data).

As atribuições do Secretário-Executivo, dos Secretários e dos demais dirigentes do MME não sofreram alterações significativas de um decreto para o outro, e são as seguintes, nos termos do Anexo do Decreto n.º 8.871, de 2016:

*“CAPÍTULO IV
DAS ATRIBUIÇÕES DOS DIRIGENTES*

Seção I

Do Secretário-Executivo

34. Ao Secretário-Executivo incumbe:

I - coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global do Ministério;

II - supervisionar e avaliar a implementação dos projetos e das atividades do Ministério;

III - supervisionar e coordenar a articulação dos órgãos do Ministério com os órgãos centrais dos sistemas afetos à área de competência da Secretaria-Executiva; e

IV - exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Ministro de Estado.

Seção II



Dos Secretários e dos demais dirigentes

35. Aos Secretários incumbe planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a implementação de ações de suas unidades e exercer as demais atribuições que lhes sejam cometidas em regimento interno.

36. Ao Chefe de Gabinete do Ministro, ao Consultor Jurídico, ao Subsecretário, aos Chefes das Assessorias Especiais, aos Diretores e aos demais dirigentes compete planejar, dirigir, coordenar e orientar a implementação de ações das unidades e exercer outras atribuições que lhes sejam cometidas em regimento interno.”

Os Regimentos Internos das unidades do MME foram aprovados pela Portaria MME n.º 89, de 27 de fevereiro de 2014, na forma de seus anexos.

No que tange às atribuições da Secretaria-Executiva e de seu titular, o Regimento Interno pouco acrescenta em relação ao aprovado nos decretos supramencionados. Mas o art. 28, §2º, da Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, vigente em todo o ano de 2016, atribuiu ao Secretário-Executivo a supervisão e a coordenação das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério, exercer as funções que lhe forem atribuídas pelo Ministro de Estado.

Quanto ao Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, o Regimento Interno lhe atribuiu, dentre outras, as seguintes incumbências (art.45 do Anexo II):

“II - submeter ao Secretário-Executivo:

a) os planos, programas e relatórios relativos à área de competência da SPOA; e

b) a programação orçamentária anual e a programação financeira de desembolso do Ministério;
III - modificar, cumpridas as formalidades legais, as modalidades de aplicação dos recursos consignados, na lei orçamentária e em seus créditos adicionais, aos órgãos e entidades vinculados ao Ministério de Minas e Energia;

IV - praticar os atos que propiciem a regular execução orçamentária e financeira dos recursos alocados ao orçamento do Ministério;”

Por fim, quanto às secretarias finalísticas, os respectivos regimentos internos dispunham serem incumbências de seus titulares, dentre outras, as seguintes:

- planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução de programas, projetos e atividades das unidades organizacionais da Secretaria;
- aprovar e submeter à apreciação do órgão setorial competente as propostas consolidadas da Secretaria, relativas ao Plano Plurianual e à programação orçamentária;
- assinar, observadas as disposições regulamentares, convênios, ajustes, contratos e acordos que envolvam assuntos de competência da Secretaria;
- homologar, consoante normas específicas:
 - parecer técnico conclusivo sobre a celebração de convênios, ajustes, contratos e acordos que envolvam assuntos da Secretaria; e
 - licitação relativa à execução de atividades, programas e projetos finalísticos da Secretaria;
- praticar os atos de execução orçamentária e financeira dos recursos alocados à Secretaria;
- apresentar, ao órgão competente, relatórios das atividades desenvolvidas pela Secretaria.



Fato notável que decisões de cunho estratégico tenham sido baseadas em mensagens de correio eletrônico e memorandos. Não foram apresentados à auditoria documentos formais estruturados (relatórios, notas técnicas etc.) nos quais houvesse análise da situação conjuntural do MME e de suas políticas, perspectivas, cenários, etc. que embasassem as decisões adotadas.

Tendo em vista a insuficiência das informações apresentadas, e que subsidiassem e justificassem as mudanças de estratégia da nova gestão, e as atribuições (incumbências) dos dirigentes acima apresentadas, verifica-se que as falhas na gestão interna contribuíram para uma execução orçamentária que não alcançou 50% do orçamento estabelecido para as áreas de energia elétrica e mineração.

Registre-se que não se trata da execução orçamentária e/ou financeira em si ou, numa linguagem livre, de “gastar por gastar”. Mas da percepção de que em uma conjuntura de escassos recursos orçamentários e financeiros a não utilização deles produz efeitos que não se circunscrevem ao MME. Isto porque esses mesmos recursos poderiam ser utilizados por outros órgãos e entidades federais que apresentassem melhores condições de executar um volume de recursos maior do que o que lhes foi efetivamente autorizado executar em face das restrições impostas no exercício de 2016.

Não obstante as análises acima apresentadas, releva destacar haver outros atores envolvidos na elaboração e execução do orçamento, como o Congresso Nacional (que incorporou ao orçamento do MME uma Emenda de Comissão de R\$ 4,414 milhões para Ação 2E75, sob responsabilidade da SPE) e a Presidência da República e o MP (por meio de emissão de decretos e portarias de programação orçamentária e financeira).

Em razão disso, de fato a implementação das estratégias de atuação do Ministério fica comprometida, mas, como já exposto na análise acima, essa interferência não é desconhecida nem imprevisível, visto que esse cenário faz parte do arranjo institucional do orçamento público brasileiro, e pode ser mitigada mediante uma atuação providente e preventiva do Ministério.

Posto isso, e considerando a necessidade de minimizar as interferências externas ao MME, bem como mudanças de gestão que possam comprometer o planejamento institucionalizado anteriormente, propõe-se ao Ministério as recomendações abaixo apresentadas.

POSSÍVEIS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1: Definir de forma estruturada e com critérios claros a elaboração da proposta orçamentária.

Recomendação 2: Desenvolver mecanismos de integração entre as unidades (áreas meio e finalísticas) para aperfeiçoar a execução orçamentária e evitar sua baixa execução.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Não aderência das execuções físicas e financeiras à atuação da UO 32101 (Ministério de Minas e Energia), no âmbito das políticas públicas.

Considerando que as execuções física e orçamentária das ações da LOA contribuem para transparência e o acompanhamento orçamentário, uma vez que



demonstra a realização dos gastos e os respectivos produtos ofertados pelo poder público considerando seu negócio, esse tema também foi objeto de auditoria.

No que se refere às execuções das ações da LOA, de responsabilidade da UO 32101, as informações constantes do item 2.8 do Relatório de Gestão da Unidade, grosso modo, tratam apenas dos respectivos percentuais de atingimento (executado/previsto para meta física e empenhado/dotação final para a meta financeira), complementadas com informações pontuais sobre instrumentos de transferência de recursos a outros órgãos/entidades e de outras informações sucintas e genéricas de ações desenvolvidas no âmbito de cada ação orçamentária.

Ao analisar esses dados, constatou-se baixa execução física e/ou orçamentária de oito ações vinculadas a programas temáticos e uma vinculada a programa de gestão e manutenção sob responsabilidade da UO 32101, conforme apresentado no quadro abaixo.

Quadro 7: Execução físico-financeira da UO 32101:

Ação	Execução Orçamentária (R\$1,00)			Execução Física			
	Previsto	Empenhado	%	Previsto	Realizado	%	Descrição da meta/observações
20AA	200.000,00	0,00	0	1	1	100,00	Centro apoiado
20L6	72.000,00	39.614,00	55,02	4	1	25,00	Acordos firmados
20L7	261.220,00	114.100,00	43,68	1200	1115	92,92	Empreendimentos monitorados
20L8	36.000,00	7.429,00	20,64	4	4	100,00	Relatório divulgado
215Y	1.363.773,00	69.020,00	5,06	58.068	73.641	126,82	Domicílios atendidos
20TZ	161.600,00	34.808,00	21,54	30	17	56,67	Tecnologia mineral difundida
211G	40.000,00	4.066,00	10,17	1	1	100,00	Relatório produzido
4887	672.386,00	351.470,00	52,27	1	1	100,00	Estudo realizado
4897 (*)	294.831,00	245.542,00	83,28	1	1	100,00	Documento publicado
TOTAL	2.080.757,00	866.049,00	41,62	---	---	---	---

Fonte: SIAFI 2016

(*) Ação vinculada a programa de gestão e manutenção.

Conforme se verifica no quadro 8 abaixo, a relação entre as execuções física e orçamentária/financeira não guarda nenhum tipo de correlação linear que permita aferir a compatibilidade entre ambas:

Quadro 8: Relação entre Execução Orçamentária e Execução Física:

Ação	% Execução Orçamentária (a)	% Execução Física (b)	Relação (b) / (a)
20AA	0	100,00	Não se aplica
20L6	55,02	25,00	0,4544
20L7	43,68	92,92	2,1273
20L8	20,64	100,00	4,8450



Ação	% Execução Orçamentária (a)	% Execução Física (b)	Relação (b) / (a)
215Y	100,00	126,82	25,0632
20TZ	21,54	56,67	2,6309
211G	10,17	100,00	9,8328
4887	52,27	100,00	1,9131
4897 (*)	43,19	100,00	1,2008
TOTAL	41,62	---	---

Fonte: SIAFI 2016

Em consequência, não há como avaliar se houve ou não descompasso entre ambas execuções, exceto em casos extremos, como por exemplo o da ação 20AA (inexecução completa da meta orçamentária e execução total da respectiva meta física).

Em razão disso, foram solicitadas à Unidade justificativas para esse fato. Embora a resposta apresentada tenha aprimorado a qualidade das informações sobre as execuções física e orçamentária e acrescentado detalhes sobre ações específicas desenvolvidas no âmbito da execução, elas não forneceram elementos suficientes que permitissem avaliar as ações orçamentárias quanto à relação insumos/produtos, resultados e impactos. Alguns fatores que dificultaram a avaliação foram os seguintes:

- generalidade de metas, como “centro apoiado”, “acordos firmados”, “estudo realizado”, entre outras, o que permite lançar uma meta física como atingida sem nenhuma execução orçamentária e financeira, como no caso da ação orçamentária 20AA, ou empenhar apenas dez ou cinquenta por cento do valor orçado e atingir integralmente a meta física, como no caso, respectivamente, das ações 211G e 4887, ou, ainda, empenhar apenas 5% do orçamento autorizado e superar a meta física em 27%, como na ação 215Y;
- inexistência de indicadores para as metas físicas ou, no caso de não ser possível estabelecê-los, de indicadores para ações administrativas implementadas com vistas a medir o grau de atingimento das metas físicas;
- não discriminação dos valores gastos nas ações e iniciativas desenvolvidas ou medidas administrativas adotadas no âmbito de cada ação orçamentária.

Além disso, consta da LOA/2016, vinculada ao Programa 2119- Gestão e Manutenção do MME, a Ação 4892- Planejamento dos Setores de Petróleo, Derivados, Gás Natural e Combustíveis Renováveis, com alocação de R\$ 449.745,00, dos quais, de acordo com o *Siga Brasil*, foram empenhados R\$ 411.000,00 e liquidados/pagos R\$ 390.034,00 em 2016. Estes valores estão de acordo com o Quadro 26 do Relatório de Gestão - AÇÕES – SPG, no qual aquela Unidade expõe haverem sido esses recursos utilizados no pagamento de diárias e passagens para condução de diversas iniciativas do PPA-2012/2015 (o correto seria PPA 2016-2019, conforme resposta ao item 2 da SA-2017.01113/02) voltadas à área de petróleo e gás, e para o pagamento de participação no Comitê Executivo do Acordo de Cooperação em Bioenergia da Agência Internacional de Energia.



Na “Análise Situacional Meta Física” desse quadro, a SPG científica que há inconsistência dos números relativos à execução física (previsto-30, realizado-15), justificando que foi solicitado alterar o campo “iniciativa implementada” de 30 para 15, o que não foi feito, e, além disso, informa que não há como especificar meta física para a Ação 4892, por se tratarem de iniciativas fundamentalmente institucionais, que não dizem respeito a produtos físicos.

Em pese a justificativa, é imperioso ressaltar que a meta física deve refletir os produtos ofertados pelo MME. Assim, como órgão supervisor das políticas públicas, o MME deve buscar selecionar/reavaliar a descrição do produto das metas físicas para que elas reflitam seu papel no âmbito das políticas públicas.

Ainda quanto à ação 4892, convém ressaltar que seus recursos deveriam ser vinculados aos programas temáticos 2053- Petróleo e Gás e/ou 2022- Combustíveis, e não ao programa de manutenção 2119 e, ainda com intuito de minimizar a pulverização dos recursos, deveria haver um único programa finalístico para Petróleo e Gás, como ocorre com Energia Elétrica e Geologia e Mineração. Contudo, esse tipo de ajuste somente poderá ser efetuado quando da revisão ou elaboração do próximo PPA.

Questionada por Solicitação de Auditoria sobre a motivação da ação 4892 estar vinculada ao programa 2119 (orientação da SOF-MP/outro) e sobre a forma como são avaliados os **objetivos, metas e iniciativas do PPA, já que os programas de área meio não possuem objetivos e iniciativas**, a Assessoria Especial de Gestão Estratégica (AEGE/MME) reportou o seguinte (*síntese adaptada, com ajustes redacionais e foco na LOA/2016*):

- *No PPA 2012-2015 uma ação era vinculada a uma iniciativa de um objetivo de um programa temático. Já no PPA 2016-2019 as ações passaram a ser vinculadas aos objetivos dos programas temáticos e não às iniciativas. Com isso, a ação 4892 deveria estar vinculada a objetivos de dois desses programas: 2022-Combustíveis e 2053-Petróleo e Gás;*
- *Assim, decidiu-se vincular a ação em comento ao programa de área meio 2119, solução esta que foi utilizada também para outras duas ações: 4897-Planejamento do Setor Energético (Programas 2022, 2033-Energia Elétrica e 2053) e 13E4-Projeto de Assistência Técnica aos Setores de Energia e Mineral-Projeto META (Programas 2022, 2033, 2041-Geologia, Mineração e Transformação Mineral e 2053). Ao final da resposta a unidade mencionou que se não fosse utilizada essa solução teria de se criar duas ações idênticas para atingir o mesmo fim em programas diferentes, o que resultaria na pulverização dos recursos, já escassos. Posteriormente, acrescentou que essa solução foi adotada por orientação da Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP, em acordo com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI/MP.*

Diante da manifestação do gestor, verificou-se que na LOA/2016 os recursos alocados no Programa 2119 para cada uma das três ações citadas foram: 4892 (R\$ 449.745,00), 4897 (R\$ 368.531,00), e 13E4 (R\$ 26.771.601,00), num montante total de



R\$ 27.589.877,00. Excluindo a Ação 13E4- Projeto Meta, que trata de financiamento externo e tem a finalidade específica de implantar o Planejamento Estratégico Institucional (integrado e sistematizado) do MME – PEI, as outras duas ações somam alocação de R\$ 818.276,00 que, em tese, seriam para desenvolvimento de atividades de dois dos três programas temáticos, 2022-Combustíveis, 2053-Petróleo e Gás.

Dessa forma, apesar de entendermos que a alocação feita para cada programa específico seria a adequada para possibilitar uma correta avaliação de cumprimento de metas relacionadas aos objetivos previstos no PPA, que se vinculam aos programas temáticos e não ao programa 2119, bem como facilitar a transparência do gasto público, não seria possível promover, de imediato, esses ajustes, visto que depende de uma interlocução com a SOF/MPDG e a SPI/MPDG, por envolver tanto as ações orçamentárias quanto os programas dispostos no PPA.

Em que pesem as barreiras acima expostas, o MME deve sempre buscar meios e formas para que o orçamento seja espelho de sua atuação nas políticas públicas, com oferta de produtos (meta física) que reflitam seu papel de órgão supervisor e que sejam correlacionadas diretamente com as metas financeiras, além de buscar mecanismos que facilitem o gerenciamento desses recursos, como a adequação qualitativa e quantitativa das ações orçamentárias aos respectivos programas finalísticos ou de gestão.

CAUSA

Subutilização da peça orçamentária como instrumento para acompanhar/monitorar o desempenho do Ministério e seus esforços despendidos para o alcance dos objetivos institucionais.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

A manifestação apresentada se restringiu às ações 211G e 4887, ambas sob responsabilidade da SGM. Em síntese, solicitou correções de metas físicas e de conclusões acerca da execução delas consignadas no relatório preliminar.

Na ação 211G, solicitou a correção da execução física de 0 para 1 (quadro 7) e de 0 para 100,00 (quadro 8), bem como sua exclusão de exemplo de caso extremo de descompasso entre as execuções orçamentária e física.

Na ação 4887, ratificou a meta física executada de um estudo realizado e solicitou correção da informação do texto em que se relatava uma execução orçamentária de 52,17% associada à inexecução física total.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

As correções solicitadas são procedentes e foram feitos os devidos ajustes nos parágrafos pertinentes e nos quadros 7 e 8 acima, de sorte que já foram incorporadas ao texto deste relatório final.

Os ajustes efetuados em nada alteraram os achados, conclusões e recomendações consignadas no relatório preliminar, de sorte que ficam mantidos, na íntegra, o ponto relatado e as recomendações emitidas.

Por fim, releva ressaltar que o item 1.2.1.1 do Relatório n.º 201600446, relativo à prestação de contas anual da SE/MME do exercício de 2015, já apresentava



como CONSTATAÇÃO o “descasamento entre a execução de metas físicas e financeiras, bem como utilização de metas físicas incapazes de medir o cumprimento das finalidades ministeriais”. Nesse item foi recomendado à Unidade “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”, recomendação essa que está em monitoramento por esta SFC/CGU.

RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1: Definir metas físicas que reflitam as ações orçamentárias relativas aos temas finalísticos do MME, considerando as atividades que o Ministério desempenha no âmbito das políticas públicas.

Recomendação 2: Estabelecer metas físicas e orçamentário-financeiras que possam ter correlação direta entre si.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Fragilidades quanto à transparência qualitativa da execução orçamentária.

Conforme disposto na Constatação sobre a não aderência do orçamento à atuação do MME no âmbito das políticas públicas (item 1.1.1.2), observou-se que não havia discriminação dos valores gastos nas ações orçamentárias, prejudicando a transparência das informações quanto à qualidade do gasto público. Como forma de promover essa transparência qualitativa, o SIAFI dispõe de funcionalidades que permitem o detalhamento da alocação dos recursos.

Seguem abaixo essas funcionalidades:

- Plano Orçamentário (PO) – para o acompanhamento das ações orçamentárias;
- Plano Interno (PI) – para apropriação de custos de políticas públicas e o planejamento institucional das unidades orçamentárias e gestoras; e
- Unidade Gestora Responsável (UGR) – para identificação das unidades gestoras responsáveis pela autorização dos gastos, bem como pelo planejamento e acompanhamento das ações de programa de trabalho expresso no Orçamento, beneficiárias de determinada execução orçamentária.

A combinação dessas três funcionalidades permite satisfatório detalhamento dos objetos de gasto porque é possível obter informações gerenciais sobre quem determinou ou foi beneficiário da realização de gastos (UGR), a vinculação a um item específico da ação orçamentária correspondente (PO) e o objeto específico do gasto (PI). Se associados à classificação da despesa quanto à sua natureza (nos níveis de elemento e subelemento), o detalhamento será ainda maior.

Segue abaixo a utilização dessas funcionalidades pelo MME no ano de 2016, conforme registrado no SIAFI, para o Órgão 32000 e UO 32101.



Funcionalidade PO:

O campo PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária no SIOP e no SIAFI. Foi utilizado em 2016 somente para a execução orçamentária dos programas de Gestão e Manutenção e para as Operações Especiais. No SIAFI 2016 constam somente dois PO vinculados a programas temáticos, para os quais não houve execução orçamentária em 2016, conforme quadro a seguir:

Quadro 9: Planos Orçamentários existentes para o Programas Temáticos:

UO	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	PROGRAMA	PROJETO/ ATIVIDADE	PLANO ORÇAMENTÁRIO
32101	22	663	2041	20TZ	0001
32101	25	752	2033	2E75	ECOM

Pode-se concluir que as unidades gestoras do MME associadas à UO 32101 (as quais têm como setorial orçamentária a UG 320002) não utilizaram a funcionalidade PO para os programas temáticos em 2016.

Funcionalidade PI:

O campo PI foi utilizado em 2016 somente para a execução orçamentária dos projetos financiados com recursos externos, no caso, o Projeto META, Programa 2119 (Gestão e Manutenção) e ação 13E4. Também foram utilizados os PI 0406PRMANUT (UG Executora 320004) e VGH06N0101N (UG Executora 320005) na execução de recursos descentralizados, respectivamente, pelos Ministérios do Turismo e da Educação, portanto, recursos vinculados a outras UO.

Assim, pode-se concluir que as unidades gestoras do MME associadas à UO 32101 (as quais têm como setorial orçamentária a UG 320002) utilizaram a funcionalidade PI em 2016 somente no caso da execução de projetos externos.

A título de conhecimento e podendo tornar um possível *benchmarking*, o Ministério da Educação (MEC) publicou documento “Manual de Procedimentos para Cadastramento do Plano Interno”, por meio da Portaria nº 10, de 23 de dezembro de 2008, para ser utilizado por todas as unidades do âmbito do Ministério para acompanhamento gerencial interno das ações orçamentárias. Em 2016, a Universidade Federal de Santa Catarina participou do 4º Concurso de Boas Práticas da CGU com essa prática desenvolvida pelo MEC.

Funcionalidade UGR:

O campo UGR, filtro que identifica a unidade beneficiada de uma determinada execução orçamentária, foi utilizado em 2016 pelas unidades gestoras do MME associadas à UO 32101 (as quais têm como setorial orçamentária a UG 320002) conforme quadro a seguir:

Quadro 10: Unidades Gestoras que utilizam/utilizaram a funcionalidade UGR:

USO EM 2016	UNIDADES GESTORAS
-------------	-------------------



Usaram sempre	320004 - COORDENACAO GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS-CGRL 320010 - SECRETARIA DE PLANEJ. E DESENV. ENERGETICO 320012 - SECRET. DE GEOL. MINERACAO E TRANSF. MINERAL 320013 - SECRETARIA DE ENERGIA ELETRICA
Usaram às vezes	320005 - COORD.GERAL DE RECURSOS HUMANOS/M.M.E 320017 - SECRET. DE PETROLEO GAS NAT. E COMBUST. RENOV Observação: UGs que executaram recursos do Projeto META em 2016 não utilizaram a funcionalidade UGR.
Nunca usaram	320002 - COORD.GERAL DE ORCAM.E FIN./M.M.E 320011 - SECRETARIA-EXECUTIVA/MME 320060 - PROJETO META/SECRETARIA EXECUTIVA

Com isso, também pode-se concluir que a utilização da funcionalidade UGR em 2016 pelas unidades gestoras do MME associadas à UO 32101 (as quais têm como setorial orçamentária a UG 320002) não é uniforme no âmbito do Ministério.

Essas funcionalidades proporcionam uma visão qualitativa dos gastos, por programa, ação e unidade, permitindo o gerenciamento e aferição do desempenho da Unidade em sua execução orçamentário-financeira. A utilização dessas funcionalidades permitiria discriminar, por exemplo, na execução orçamentária dos recursos da Ação 4897- Planejamento do Setor Energético, quanto foi empenhado em favor do programa 2022- Combustíveis e quanto foi empenhado em favor do 2053-Petróleo e Gás.

No intuito de se alcançar um orçamento para resultados, é imprescindível a utilização de ferramentas que possibilitem a mensuração/acompanhamento dos gastos considerando a atuação dos gestores no âmbito das políticas públicas, bem como informações fidedignas quanto aos recursos alocados para subsidiar tomadas de decisão eficientes e eficazes. Nesse sentido, a utilização das funcionalidades do SIAFI contribui para o alcance desse objetivo, por ser instrumento que permite a visualização qualitativa do gasto público e a integração entre o planejamento e a execução orçamentária.

CAUSA

Não utilização de ferramentas, como as funcionalidades do SIAFI, para integração entre o planejamento e a execução orçamentária, bem como para visualização das atividades realizadas pelo MME no âmbito das políticas públicas.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

A unidade não se manifestou acerca desta constatação.



ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

Não havendo sido apresentada manifestação, ficam mantidos, na íntegra, o ponto e a recomendação do relatório preliminar.

RECOMENDAÇÃO

Recomendação 1: 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 do MME, bem como seu cronograma de implementação.

1.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Alinhamento entre o Planejamento Estratégico do MME com o Plano Nacional de Energia – PNE, Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE e Plano Plurianual - PPA.

Planejamento Estratégico Institucional:

O Ministério de Minas e Energia – MME ainda não conta com um Planejamento Estratégico estruturado, integrado e sistematizado (PEI). Isso está previsto para acontecer no exercício de 2017, por meio da contratação de consultoria, que está auxiliando e orientando na sua elaboração. Desta forma, o escopo inicial desta auditoria anual de contas, que visava verificar o alinhamento do Planejamento Estratégico do MME com o Plano Nacional de Energia – PNE, Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE e Plano Plurianual – PPA, restou prejudicado, visto que, todos os indicadores atualmente existentes serão reavaliados, para que possam enquadrar-se em novas diretrizes, quando da implementação de um Planejamento Estratégico desenvolvido nos moldes das melhores práticas de gestão, prevista para acontecer até meados de 2017.

Por esta razão, focou-se na avaliação dos trabalhos desenvolvidos pela Assessoria Especial de Gestão Estratégica – AEGE/SE do MME, que tem a incumbência de gerir a implantação do Planejamento Estratégico do Ministério de Minas e Energia, com o escopo dedicado ao cronograma para a sua finalização, ferramentas e indicadores desenvolvidos.

Nas análises realizadas verificou-se que a contratação de consultoria para o desenvolvimento e implantação de um Plano Estratégico para o MME, foi realizada mediante financiamento externo junto ao Banco Mundial, no âmbito do Projeto META (contrato de empréstimo 8045/BR). Consultando-se o processo relativo a citada contratação, verificou-se a entrega dos produtos acordados dentro do cronograma estabelecido, sendo que AEGE/SE não vislumbra óbices que venham a prejudicar a implementação total do projeto, até agosto de 2017.

No que diz respeito às ferramentas e indicadores desenvolvidos, observou-se a adequabilidade, ao fim almejado, dos propósitos evidenciados em contrato com a consultoria, quais sejam:



I - “Desenvolver e implantar o processo estruturado e integrado de Gestão Estratégica no MME, utilizando a metodologia científica comprovada que possibilite o balanceamento de esforços e resultados da organização entre as várias partes interessadas, além de desenvolver/fornecer software específico de apoio ao modelo de Gestão estratégica proposto, compatível com os sistemas de informação do Ministério, que possibilite a execução de todas as etapas necessárias a elaboração e execução de um Plano Estratégico; e

II – Elaborar proposta de implantação de um Escritório de Suporte a Gestão Estratégica, de caráter multidisciplinar, que será responsável pela coordenação, monitoramento e avaliação sistêmica das estratégias.”¹

Observou-se, também, a adequabilidade das ferramentas e indicadores escolhidos na etapa de elaboração do PEI, levando-se em consideração que a eficiência dos instrumentos inicialmente selecionados para refletirem o resultado da governança do MME carecem de tempo para o seu amadurecimento e aprimoramento. Para uma visualização dos trabalhos desenvolvidos no âmbito da AEGE/SE, apresenta-se o esboço do Mapa Estratégico, inicialmente proposto:



Plano Nacional de Energia e Plano Decenal de Energia:

Conforme informações obtidas em reuniões com Assessoria Especial de Gestão Estratégica – AEGE/SE do MME, no modelo acima apresentado, o Plano Nacional de Energia – PNE e o Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE enquadram-se como um produto/projeto contidos em mais de um dos Objetivos Estratégicos definidos.

¹ Objeto do Termo de Referência nº 43, que resultou no Contrato nº 004/2016, que estabelece o Desenvolvimento e implantação de Planejamento Estratégico Institucional do Ministério de Minas e Energia (MME), firmado entre a Secretaria Executiva do MME e o Consórcio Steinbeis-SIBE & Stratec.



Tal enquadramento pode ser observado pela tabela abaixo, encaminhada pelo MME a essa equipe de auditoria, a qual demonstra quais seriam os indicadores a serem considerados para cada objetivo estratégico que está sendo desenhado no Planejamento Estratégico Institucional do MME, assim como o modo em que tais indicadores serão calculados e quem serão os responsáveis pelo fornecimento das informações de maneira que permita um monitoramento do atingimento de tais indicadores.

Destaca-se que a boa prática de gestão considera que construção de bons indicadores conta com uma disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para a sua retroalimentação, assim como a indicação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações.



PERSPECTIVA	OBJETIVO ESTRATÉGICO	#	INDICADORES	FÓRMULA DE CÁLCULO	UNIDADE DE MEDIDA	PERIODICIDADE	RESPONSÁVEL PELA COLETA
RESULTADOS	SEGURANÇA ENERGÉTICA	1	ÍNDICE DE RISCO DE DÉFICIT (ENERGIA ELÉTRICA)	INDICADOR ONS/NEWAVE, CONSIDERANDO MAIOR RISCO DE DEFICIT POR SUBMERCADOS EM ATÉ A+5 (PROJEÇÃO PARA 5 ANOS)	PERCENTUAL	MENSAL	DMSE/SEE
		2	PREVISÃO DA EXPANSÃO DA GERAÇÃO	EXPANSÃO DA CAPACIDADE DE GERAÇÃO VERIFICADA (MW)	MW	SEMESTRAL	DMSE/SEE
		3	PREVISÃO DA EXPANSÃO DA TRANSMISSÃO	EXPANSÃO DA EXTENSÃO DE LINHAS DE TRANSMISSÃO (km)	km	SEMESTRAL	DMSE/SEE
		4	RELAÇÃO ENTRE RESERVA E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO	(RESERVAS PROVADAS DE PETRÓLEO / PRODUÇÃO DE PETRÓLEO POR ANO)	ANO	ANUAL	DEPG/SPG
		5	RELAÇÃO ENTRE RESERVA E PRODUÇÃO DE GÁS NATURAL	(RESERVAS PROVADAS DE GÁS NATURAL / PRODUÇÃO DE GÁS NATURAL POR ANO)	ANO	ANUAL	DGN/SPG
	UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA	6	ÍNDICE DE UNIVERSALIZAÇÃO RURAL	(NÚMERO DE DOMICÍLIOS ATENDIDOS / TOTAL DE DOMICÍLIOS CADASTRADOS NOS PLANOS DE UNIVERSALIZAÇÃO) x 100	PERCENTUAL	SEMESTRAL	DPUE/SEE
		7	ÍNDICE DE EXECUÇÃO DO LUZ PARA TODOS	(NÚMERO DE DOMICÍLIOS ATENDIDOS / PREVISÃO DE DOMICÍLIOS A SEREM ATENDIDOS) x 100	PERCENTUAL	MENSAL	DPUE/SEE
	USO RACIONAL DA ENERGIA	8	INTENSIDADE DE CONSUMO FINAL EM RELAÇÃO AO PIB	CONSUMO FINAL DE ENERGIA / PRODUTO INTERNO BRUTO	tep / R\$	ANUAL	DIE/SPE
	RACIONALIDADE ECONÔMICA NA ATUAÇÃO	9	REDUÇÃO DE SUBSÍDIOS DA CDE	{[CDE(t-1) - CDE(t)]/CDE(t-1)}<=IPCA energia elétrica (QUEDA REAL DOS SUBSÍDIOS DA CDE)	PERCENTUAL	ANUAL	DGSE/MME
	APROVEITAMENTO DOS RECURSOS ENERGÉTICOS E MINERAIS DE FORMA SUSTENTÁVEL	10	ATENDIMENTO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)	NÚMERO DE EMPRESAS QUE ATUAM EM PELO MENOS 1 (UM) ODS SOCIOECONÔMICO E 1 (UM) ODS AMBIENTAL, NOS ESTADOS DE MINAS GERAIS,	NÚMERO DE EMPRESAS /POR	ANUAL	DDSM/SGM
		11	PROPORÇÃO DE RENOVÁVEIS NA MATRIZ ENERGÉTICA	(OFERTA INTERNA DE RENOVÁVEIS/OFERTA INTERNA TOTAL DE ENERGIA) x 100	PERCENTUAL	ANUAL	DIE/SPE
	AMBIENTE DE CONFIANÇA, INOVAÇÃO E COMPETITIVIDADE PARA OS SETORES DE ENERGIA E MINERAÇÃO	12	DINÂMICA DO SETOR MINERAL	SOMATÓRIO DO NÚMERO DE REQUERIMENTOS: DE AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA, DE REGISTRO DE LICENÇA, DE REGISTRO DE EXTRAÇÃO, DE LAVRA GARIMPEIRA E	NÚMERO DE REQUERIMENTOS	ANUAL	DGPM/SGM
		13	ÍNDICE DE SUCESSO NOS LEILÕES DA ANP	(# ÁREAS OFERTADAS / # ÁREAS ARREMATADAS) x 100	PERCENTUAL	ANUAL	DEPG/SPG
		14	ÍNDICE DE SUCESSO NOS LEILÕES DE TRANSMISSÃO	(INVESTIMENTO EM REAIS ARREMATADOS NOS LEILÕES / INVESTIMENTO EM REAIS OFERTADOS NOS LEILÕES) x 100	PERCENTUAL	SEMESTRAL	DPE/SPE
		15	ÍNDICE DE REALIZAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS NOS LEILÕES DE GERAÇÃO PARA O ANO CORRENTE	(CAPACIDADE INSTALADA DE LEILÕES COM COMPROMISSO PARA O ANO CORRENTE - CAPACIDADE INSTALADA DE EMPREENDIMENTOS REVOGADOS OU	PERCENTUAL	ANUAL	DMSE/SEE
		16	% da liquidação do MCP não pago	(GSF não repactuado (liminar) + outros valores não pagos + inadimplência)/Total Contabilizado	PERCENTUAL	MENSAL	DMSE/SEE
		17	DIVERSIFICAÇÃO DOS AGENTES NOS MERCADOS DE DOWNSTREAM	NÚMERO DE AGENTES COM PARTICIPAÇÃO RELEVANTE (>1,0%) NOS MERCADOS DE DOWNSTREAM (REFINO)	NÚMERO DE AGENTES	ANUAL	DCDP/SPG
		18	DIVERSIFICAÇÃO DOS AGENTES NO MERCADO DE GÁS NATURAL	NÚMERO DE AGENTES OFERTANTES DE GÁS NATURAL	NÚMERO DE AGENTES	ANUAL	DGN/SPG



O PNE fornece os subsídios para a formulação de uma estratégia de expansão da oferta de energia econômica e sustentável com vistas ao atendimento da evolução da demanda, segundo uma perspectiva de longo prazo. Não recebeu atualizações desde a sua concepção original, no exercício de 2007, quando recebeu a denominação de PNE – 2030.

Atualmente, está em elaboração o PNE 2050, trazendo o planejamento de longo prazo do setor energético do país, avaliando tendências na produção e no uso da energia e balizando as estratégias alternativas para expansão da oferta de energia nas próximas décadas.

No Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201600446, relativo ao exercício de 2015, esta CGU registrou o atraso na finalização do PNE 2050, situação que ainda permanece. Recomendou-se, na oportunidade, a elaboração de cronograma indicando a data de conclusão de cada um dos produtos relativos ao PNE 2050, disponibilizando-os em um processo de consulta pública à sociedade.

A preocupação da equipe de auditoria é que a descontinuidade nos instrumentos de planejamento de médio e longo prazo e/ou sua desatualização possa expor o setor eletroenergético a riscos, em virtude das *“mudanças nas condições de contorno que têm se verificado nos setores de petróleo e gás e energia elétrica nos últimos anos.”* Tal recomendação permanece em monitoramento por esta CGU.

Os acontecimentos posteriores à edição do PNE 2030, tanto desdobramentos quanto análises e descrições das políticas implantadas na área de energia estão dispostas, em detalhes, nos Planos Decenais de Expansão de Energia – PDEs publicados posteriormente. O objetivo do PDE é atender às diretrizes traçadas pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), que tem como atribuição a orientação das ações e decisões voltadas a garantir o suprimento energético brasileiro.

É elaborado anualmente pela Empresa de Planejamento Energético – EPE, empresa pública vinculada ao MME, prestadora de serviços na área de estudos e pesquisas para 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 - para realizar os estudos necessários ao planejamento do setor elétrico.

A EPE envia, conforme cronograma definido, relatórios de estudo, em forma de produtos, que são analisados pelo corpo técnico do MME. Os estudos realizados pela EPE são coordenados pelo MME, através da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético (SPE), com o apoio da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis – SPG e do Centro de Pesquisa de Energia Elétrica (CEPEL).

O PDE conjuga informações técnicas com outras levantadas em literatura específica de energia, inclusive a consulta a publicações como teses e periódicos, permitindo a elaboração de notas técnicas minuciosas que documentam os estudos sobre os recursos e reservas dos diversos energéticos e a caracterização técnico-econômica de cada um como fonte de energia, especialmente como fonte de geração de energia elétrica, assim como sobre os aspectos socioambientais envolvidos em sua utilização e seu potencial de uso com vistas ao atendimento da demanda.

Do lado da demanda, os estudos compreendem a formulação de cenários de longo prazo para a evolução da economia mundial bem como a caracterização e quantificação de cenários para a economia nacional àqueles relacionados. A elaboração do PDE incorpora os vários estudos de planejamento desenvolvidos pela EPE no decorrer do ano, com o apoio de técnicos das



empresas do setor energético, bem como as contribuições de diversos órgãos e entidades recebidas durante o processo de Consulta Pública. Esses mecanismos possibilitam a revisão e a retroalimentação do PDE.

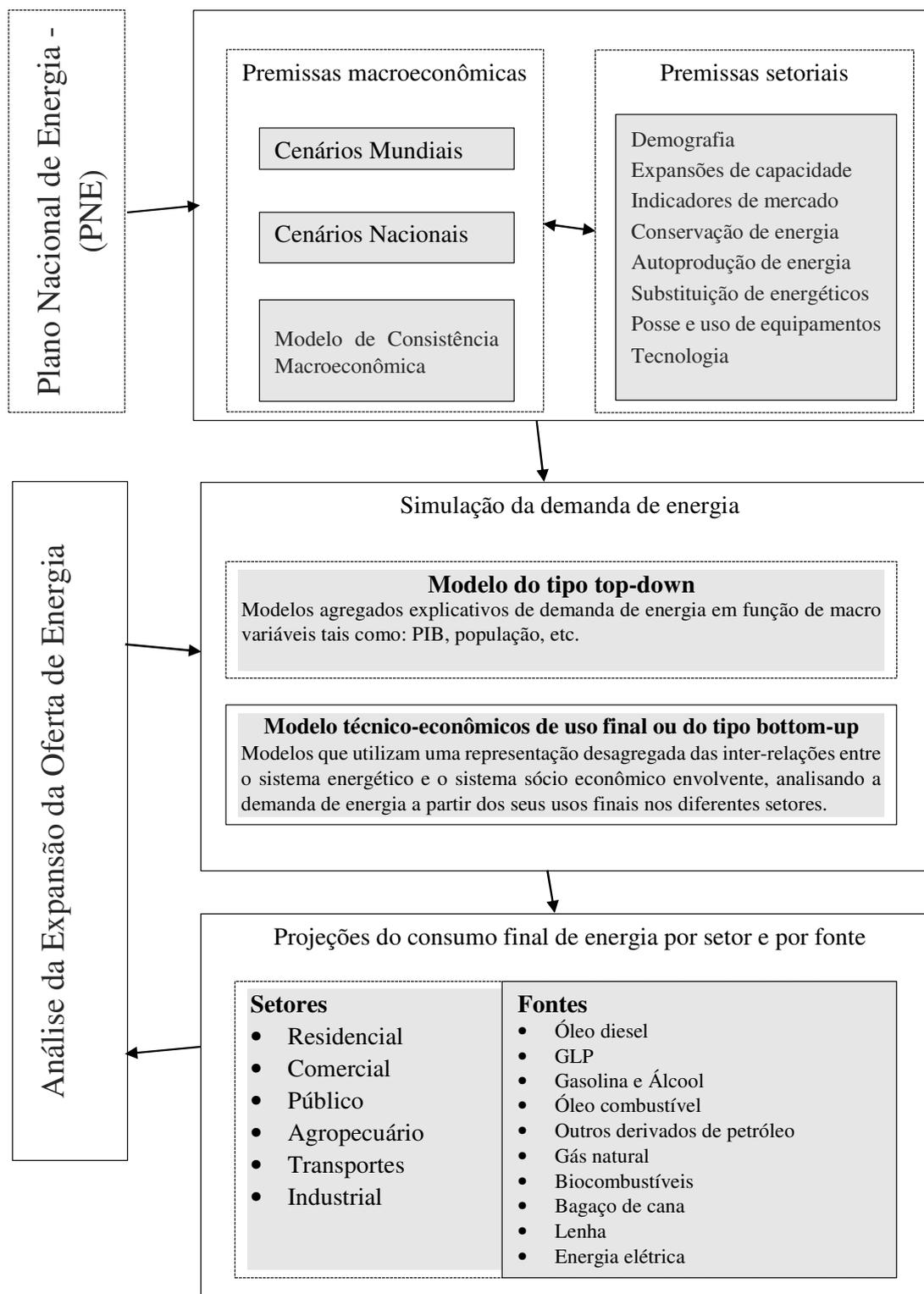
Registra-se que foram examinados os processos relativos à elaboração dos PDEs 2021 a 2024, para verificar quais as entidades que teriam participado das Consultas Públicas. Constatou-se a participação, dentre outros, de pesquisadores, da Petrobrás, Eletrobrás Furnas, UNICA – União da Indústria da Cana de Açúcar, ABRACE – Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres, ABEEólica – Associação Brasileira de Energia Eólica, etc.

É relevante que a prática de Consultas Públicas na elaboração do PNE e PDE seja fortalecida e aprimorada, buscando a maior transparência possível ao tratamento dado a cada contribuição recebida, registrando as razões que levaram, ou não, a acatá-la, por meio de repositório no sítio eletrônico do MME. Relevante, ainda, mediante comunicação formal, alertar ao Ministério Público da União para a Consulta Pública em andamento, buscando despertar o interesse do MPU, para que contribua juntamente com os outros participantes, com sugestões que possibilitem minimizar possíveis judicializações relativas a implementação de políticas públicas de responsabilidade do MME.

A seguir é apresentada uma visão geral das atividades e estudos associados que permitem a elaboração, a revisão e a retroalimentação do planejamento decenal, procurando caracterizar sua integração e interdependência.



FLUXOGRAMA GERAL DOS ESTUDOS DE DEMANDA DE ENERGIA¹



¹ Fonte: MME

O conjunto de estudos de mercado, de geração, de transmissão e socioambientais possibilita a elaboração do Plano Decenal pelo MME, o qual orienta a expansão dos sistemas de geração e de transmissão, bem como apresenta os principais indicadores de mercado, de desempenho do sistema e de requisitos de investimentos no setor elétrico no período decenal.



Há um conjunto de estudos complementares ou derivados do Plano Decenal, os quais realimentam o processo dinâmico de planejamento, servindo de insumos para o próximo ciclo e, quando possível, para os estudos em andamento. O diagnóstico elaborado para a rede elétrica leva a um conjunto de estudos complementares de transmissão, executados paralelamente ou em sequência aos estudos do Plano Decenal, contemplando, dentre outros:

- a) Análise detalhada do desempenho dinâmico do sistema interligado visando a determinação dos limites de intercâmbios nas interligações;*
- b) Avaliação detalhada dos níveis de curto-circuito nas subestações ao longo do período decenal, de modo a caracterizar a superação dos limites dos equipamentos e sua influência na definição da topologia das alternativas de transmissão;*
- c) Evolução das tarifas de uso do sistema de transmissão (TUST);*
- d) Evolução da confiabilidade do sistema interligado e dos subsistemas regionais;*
- e) Estudos específicos de integração de empreendimentos de geração mais relevantes ou de suprimento de pontos específicos do sistema.*

Estudos adicionais se fazem necessários também para dimensionar e especificar com mais detalhes as obras a serem incluídas pelo MME no programa de licitação da transmissão. Tais estudos focalizam particularmente as obras a serem instaladas nos cinco primeiros anos do período decenal.

Verifica-se, também, um conjunto de estudos complementares de geração, cuja necessidade fica definida à medida que são realizados os estudos no horizonte decenal, os quais visam o aprofundamento da análise do suprimento de pontos específicos do sistema interligado ou de regiões isoladas, incluindo também, em conjunto com os estudos de transmissão, as interligações internacionais.

A partir das análises no horizonte decenal, resultam ainda:

- a) Estudos para subsidiar a licitação da expansão da geração, voltados para a habilitação técnica dos empreendimentos, incluindo estudos para o licenciamento ambiental prévio de empreendimentos hidrelétricos;*
- b) Estudos para subsidiar os futuros leilões de compra de energia nova, incluindo a viabilidade técnico-econômica de novos empreendimentos de geração, o inventário hidrelétrico e a Avaliação Ambiental Integrada - AAI, de bacias hidrográficas.*

As projeções de consumo final, estabelecidas pelos estudos de demanda de energia, com base nos cenários macroeconômicos, são os insumos principais para a projeção das ofertas dos diversos energéticos. É efetuada uma análise da situação atual e das projeções de preços internacionais e nacionais, a qual também subsidiou o estudo da oferta desses energéticos.

O requisito de expansão da geração elétrica, obtido do estudo de oferta de energia elétrica, representa uma variável importante da análise, sendo este requisito, de outra parte, condicionado à disponibilidade das infraestruturas de produção e transporte determinadas pelos estudos de oferta dos energéticos.



Os estudos dos derivados de petróleo e do gás natural tem como insumo o estudo de suas reservas e produção. Neste estudo é analisada a expansão prevista das reservas e elaboradas previsões da produção em campos descobertos e não descobertos, tanto para o petróleo quanto para o gás natural. Esta análise possibilita uma estimativa de investimentos em exploração e produção no horizonte decenal. No que se refere aos derivados de petróleo, o estudo deve contemplar as análises da expansão do parque nacional de refino e da infraestrutura de transporte, incluindo também a estimativa de investimentos associados a esses segmentos.

Na área do gás natural, são levantadas as projeções de demanda de gás natural das companhias distribuidoras locais, do consumo em refinarias, das fábricas de fertilizantes e das termelétricas. A oferta de gás nacional para o mercado consumidor é projetada por meio da aplicação de índices de disponibilidade obtidos de históricos da realização da indústria produtora de gás natural no país. Em seguida, são elaborados os balanços regionais e o balanço nacional de oferta e demanda de gás, considerando também as perspectivas de importação de gás natural, além da oferta nacional projetada. Finalmente, é efetuada a análise das necessidades de ampliação da infraestrutura nacional de transporte de gás, incluindo uma estimativa dos investimentos associados a essa expansão.

Quanto aos biocombustíveis, são analisadas as condicionantes de demanda e perspectivas de atendimento, focalizando o etanol carburante e o biodiesel. Para o etanol carburante, analisa-se a sua competitividade em relação à gasolina no novo mercado de veículos “flex-fuel”, bem como o potencial de expansão da capacidade de oferta e sua logística de transporte, a estimativa de investimentos associados e o mercado internacional, avaliando-se as estimativas brasileiras de exportações. No que tange ao biodiesel, são analisados aspectos de disponibilidade de insumos e de capacidade de processamento, a infraestrutura de escoamento da produção, o potencial de consumo, a perspectiva de preços nacionais e sua competitividade face ao diesel fóssil, bem como a existência de condições para que a demanda ultrapasse as metas obrigatórias pela Lei nº 11.097/2005.

Já com vistas a avaliar o grau de disparidade entre a publicação de diferentes PDE’s de um exercício para outro, verificou-se, pela análise comparativa entre os PDE’s nº 2021 a 2024, que todos os Planos obedecem a uma estrutura bastante semelhante, com ajustes nas projeções conforme o cenário econômico do país e a necessária oferta de energia. Baseado nas diretrizes e premissas adotadas, não se observou discrepâncias, especialmente em percentuais (acréscimos ou decréscimos), nas sinalizações apresentadas em cada PDE.

Registra-se, também, que os PDE’s elaborados trazem comentários relativos às causas que justificaram as alterações das projeções com relação ao Plano Decenal anterior. Opina-se que tal proceder equivale às etapas de monitoramento e controle preconizados pelas melhores teorias de prática de gestão.

Para o Plano Decenal de Expansão de Energia 2017-2026 (PDE 2026) foi utilizado um modelo de investimento sob incerteza, para o planejamento da expansão da oferta de energia elétrica, considerando cenários de crescimento da carga, preços de combustível, entre outras restrições.

Por todo o exposto, concluiu-se que o Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE é, em geral, elaborado anualmente mediante os conceitos de Planejamento Estratégico Situacional, que se diferencia do Planejamento tradicional na seguinte medida:



“Por trás da palavra "planejamento" há conceitos muito distintos. O planejamento tradicional "repousa na capacidade de previsão", enquanto o Planejamento Estratégico Situacional "é um cálculo que precede e preside a ação para criar o futuro, não para predizê-lo", mas para aumentar a limitada capacidade de previsão. Enquanto o planejamento tradicional acredita poder controlar a realidade, o Planejamento Estratégico Situacional pretende (por acreditar ser possível) apenas influir na realidade.”²

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 2030)

Um aspecto comum analisado para todos os energéticos são os aspectos socioambientais, sendo elaborados critérios e procedimentos de análise socioambiental para o horizonte de planejamento, adequando indicadores e a especialização destes para cada energético (petróleo, gás natural, etanol, biodiesel). São também calculadas as emissões de gases de efeito estufa para os segmentos de *downstream* e *upstream* da cadeia de produção de petróleo e gás natural.

A preocupação com os aspectos socioambientais também está alinhada com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável 2030, em especial com os Objetivos 7 e 13.³

Objetivo 7: *“Assegurar a todos o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia”.*

Objetivo 13: *“Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e os seus impactos”.*

Além dos ODS 2030, o PDE tem como balizamento para os aspectos socioambientais, as metas de emissões para o setor de energia, instituídas pela regulamentação da Política Nacional de Mudanças do Clima (PNMC), e as metas estipuladas pela Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC)⁴ firmada pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris.

Ainda sob esse aspecto, dentre os indicadores do PEI (Planejamento Estratégico Institucional) inicialmente definidos, conforme quadro apresentado anteriormente, pode-se constatar a existência de um voltado ao ODS. Trata-se do indicador: *“Atendimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)”*, que está contido no Objetivo Estratégico *“Aproveitamento dos recursos energéticos e minerais de forma sustentável”*, realçando a preocupação do gestor em estar alinhado aos compromissos assumidos junto à comunidade internacional.

Alinhamento do PPA com o Planejamento Estratégico Institucional:

No que diz respeito ao alinhamento do Plano Estratégico com o PPA - Plano Plurianual, como dito anteriormente, o PEI ainda está em elaboração, impossibilitando tal análise.

Porém, em consulta ao processo SEI nº48000.001688/2016-47 - Planejamento Estratégico: Elaboração do Plano Estratégico, verificou-se que o produto nº5 contratado aborda o tema *“P5. Relatório: Alinhamento do Planejamento Estratégico aos Planos de Governo”*.

No referido produto registra-se:

² Matus, Carlos; Franco Huertas (1996). O método PES. entrevista com Matus 1 ed. São Paulo: Fundap.

³ Referem-se às discussões do Grupo de Trabalho Aberto sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (GTA-ODS), constituído no âmbito da Assembleia-Geral das Nações Unidas, cujas atividades foram concluídas em julho de 2014, do qual o Brasil é signatário.

⁴ intended Nationally Determined Contribution – iNDC



“De forma mais específica, espera-se que os resultados aqui apresentados contribuam para:

- *Checagem dos objetivos estratégicos em relação aos objetivos estabelecidos no mapa do MME, almejados para o período de 2017-2021, e aos pactuados no Plano Plurianual de Governo (PPA);*
- *Melhor direcionamento da capacidade de planejamento e alocação de recursos, a partir do alinhamento entre os objetivos estratégicos do mapa e dos objetivos do PPA;*
e
- *Desdobramento dos painéis setoriais de Secretarias e de Unidades, a partir do mapeamento das atividades principais realizadas pelo MME.”*

[...]

“A metodologia central validada junto à CTPE⁵ consistiu em realizar análise do Plano Plurianual (PPA) de Governo do período 2016-2019, com objetivo de identificar os principais objetivos e iniciativas relacionados ao MME, bem como de levantar requisitos, restrições e regulações aplicáveis ao alinhamento do planejamento estratégico organizacional às metas de desempenho institucional.

Para tanto, foi estruturada e pré-validada pela CTPE, no mês de janeiro, uma Matriz de Relacionamento entre os Objetivos Estratégicos do MME, definidos no mapa estratégico para 2017-2021, e os do referido PPA. A partir da análise do PPA, foram relacionadas iniciativas de correspondência por cada Secretaria Finalística do MME, abrangendo as ações estratégicas principais desempenhadas pelas Secretarias de Planejamento e Desenvolvimento Energético (SPE), de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (SPG), de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM), de Energia Elétrica (SEE), além da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA).”

Desta maneira, entende-se que a aferição do alinhamento do PPA ao PEI deverá ser realizada somente após a implantação e a execução de ajustes no Plano Estratégico, sem prejuízo de afirmar que as ações tomadas seguem na linha das melhores práticas de gestão.

Assim, espera-se que a implantação do Planejamento Estratégico no MME atinja os seguintes resultados:

- a) “Sistematização do processo decisório;*
- b) Maior capacidade de planejamento e alcance dos resultados;*
- c) Decisões baseadas na corporação, como um todo;*
- d) Melhor capacidade de Planejamento e Alocação de recursos;*
- e) Acesso mais rápido à informação de maior qualidade;*
- f) Priorização mais realista do trabalho (foco estratégico)”.*⁶

Diante de todo o ocorrido, verificou-se que as ações de governo analisadas são de extrema importância para o país, uma vez que determinam todo o planejamento energético brasileiro, sendo que o insumo energia é utilizado em todos os níveis e todos os setores. Assim, é essencial que as ações elencadas sejam acompanhadas, para se minimizar os riscos e garantir que

⁵ CTPE - Comissão Técnica de Planejamento Estratégico do Ministério de Minas e Energia (MME)

⁶ Relatório de Gestão do Exercício de 2016 do MME.



o planejamento estratégico ocorra de forma transparente, atendendo aos interesses da sociedade brasileira.

1.2.1.2 INFORMAÇÃO

Sistemática da Política de Conteúdo Local do setor de petróleo e gás.

Fato

De acordo com o art. 2º da Lei nº 9.478/97, itens IX (NR Lei nº 12490/2011) e X (incluído pela Lei nº 12.351/2010), cabe ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, propor políticas nacionais e medidas específicas destinadas a induzir o incremento dos índices mínimos de conteúdo local de bens e serviços, a serem observados em licitações e contratos de concessão e de partilha de produção, observada a estratégia e a política de desenvolvimento econômico e tecnológico da indústria de petróleo e sua cadeia de suprimento.

Já a Lei 12.351/2010 (art. 2º, item VIII) definiu Conteúdo Local como sendo a proporção entre o valor dos bens produzidos e dos serviços prestados no País para execução do contrato e o valor total dos bens utilizados e dos serviços prestados para essa finalidade. Por sua vez, o art. 10 e item III desta mesma lei mencionam que cabe ao MME propor ao CNPE parâmetros técnicos e econômicos dos contratos de partilha de produção, dentre eles o conteúdo local mínimo e outros critérios relacionados ao desenvolvimento da indústria nacional.

Seguindo os parâmetros desses normativos, o PPA 2016/2019 contemplou a PCL em comento no âmbito do Programa 2053-Petróleo e Gás, conforme segue:

OBJETIVO: 0063 - Incentivar o desenvolvimento sustentável da indústria do petróleo e gás natural, com ações voltadas à geração de empregos, à qualificação profissional, à competitividade, à pesquisa, desenvolvimento e inovação e ao conteúdo local (*grifamos*).

METAS 2016-2019:

- 0493 - Implementar a política para aumento da participação de empresas de pequeno e médio porte nas atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural .
- 0494 - Elaborar diretrizes para aplicação dos recursos advindos da cláusula de P&D constante nos contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural.

INICIATIVAS:

- 0060 - Consolidação e aperfeiçoamento dos índices de conteúdo local dos contratos de E&P (exploração e produção).
- 0065 - Apoio à formação e ao desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais voltados às atividades da indústria de petróleo, gás e naval.
- 0066 - Realização de projetos de Pesquisa e Desenvolvimento para petróleo e gás natural.

Ressalta-se que para atendimento a essas previsões do PPA, vários atores são envolvidos, incluindo outras pastas ministeriais, mas dada à especificidade do assunto, cabe, primordialmente, ao MME, a promoção e o fomento da política.

Dessa forma, e para o fim precípuo desta Auditoria Anual de Contas, esta análise tem por foco o papel exercido pelo Ministério de Minas e Energia junto aos demais atores, com vistas à reformulação da atual política de conteúdo local, que vai ao encontro das Iniciativas ora mencionadas.



Assim, cabe ao MME, dentre outras medidas, propor ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP, alocação anual de recursos compatíveis com a realização das ações necessárias ao atingimento dessas metas e respectivos Objetivo e Iniciativas. Nesse sentido, verificamos que na LOA/2016 o único programa em que houve previsão de recursos com finalidade inerente a essas Iniciativas no âmbito da Administração Direta do MME, Unidade 32101, foi o 2119-Gestão e Manutenção do MME, na Ação 4892-Planejamento dos Setores de Petróleo, Derivados, Gás Natural e Combustíveis Renováveis, com alocação de R\$449.745,00. Entendemos que a alocação desses recursos no programa de área meio 2119, ao invés do programa finalístico 2053-Petróleo e Gás seria uma possível inconsistência.

Quanto à execução do orçamento de 2016, de acordo com o *Siga Brasil*, desse total, foram empenhados R\$ 411.000,00 e liquidados/pagos R\$390.034,00 - valores estes que estão espelhados no Quadro 26 do Relatório de Gestão - AÇÕES – SPG, sobre o qual esta Unidade justifica o não empenho de 100% da meta financeira em virtude de limite recebido do MME para atender contingenciamento do Governo.

Como agente promotor da política em comento, também cabe ao MME induzir a atuação do comitê do Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (PEDEFOR), instituído pelo Decreto nº 8637, de 15/01/2016, pois, com a publicação desse normativo as ações relacionadas à Política de Conteúdo Local de Petróleo e Gás passaram a ser tratadas no âmbito desse Programa, do qual participam MME, MDIC, MCTI, MF, Casa Civil, ANP, BNDES e FINEP.

Contemporaneidade do assunto

Em publicação de 22/02/2017 intitulada “*Indústria critica novos índices de conteúdo local para o setor de petróleo e gás*”, a Agência Brasil/EBC divulgou as novas regras de conteúdo local para serem aplicadas na 14ª rodada de licitações de blocos para exploração de petróleo e gás natural, prevista para setembro, e na terceira rodada de leilões de blocos no pré-sal, que deve ocorrer em novembro. Transcrevemos a seguir os principais trechos dessa publicação (síntese adaptada, com junção de parágrafos e ajustes gramaticais):

- A ABIMAQ (Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos) solicitou ao governo que separasse índices específicos para o setor de serviços e para a aquisição de bens, o que foi ignorado, permanecendo índices globais em tudo. De acordo com o secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, a indústria petroleira não faz essa diferença entre compra de máquinas e de serviços, mas em investimentos em exploração e em desenvolvimento;
- Os índices mínimos definidos foram: para exploração em terra, 50%; nos blocos em mar, 18% na fase de exploração, 25% para a construção de poços e 40% para sistemas de coleta e escoamento; nas plataformas marítimas, 25%;
- As novas regras (e os novos índices) não foram considerados satisfatórios pelo setor industrial (ABIMAQ e Federação das Indústrias) que alegam que vão ter que diminuir de tamanho e, em consequência, demitir cerca de 1 milhão de trabalhadores. No entanto, para o Instituto Brasileiro do Petróleo, Gás e Biocombustíveis - IBP elas representam uma importante simplificação e adequação à capacidade de fornecimento da indústria nacional e vão colaborar para destravar investimentos, gerar empregos e estimular maior competição na 14ª rodada de licitações de blocos;



- Segundo a ABIMAQ, o maior problema é a definição de 25% de conteúdo local para as plataformas. Atualmente, esse índice é de 65%, mas o setor aceitava reduzir para 40%, com separação entre serviços e materiais: “O governo não só reduziu esse índice para 25%, mas deixou um índice global, o que é péssimo”. Pela estimativa da associação esse índice deverá ser consumido apenas com serviços, não abrangendo produtos industriais e de engenharia.

Cabe mencionar que os percentuais de conteúdo local são definidos, separadamente, em cada rodada, nos editais que são publicados para chamar os leilões, e que os percentuais constantes dessa publicação estão de acordo com os mencionados na Resolução Pedefor nº 01/2017, conforme consta do item 1.2.1.3 deste relatório.

1.2.1.3 CONSTATAÇÃO

A Política de Conteúdo Local do setor de petróleo e gás permanece sem avaliação de custo-benefício.

Fato

A Política de Conteúdo Local - PCL no setor de petróleo e gás vem sendo tratada seguidamente nas auditorias de gestão da SE/MME, sendo que a avaliação de custo-benefício dessa política já foi objeto de reiteradas recomendações da CGU, mas permanece pendente de realização. Assim, em 2015 (avaliação da gestão de 2014), constou que seriam realizados estudos no âmbito do Programa Nacional de Mobilização da Indústria de Petróleo e Gás Natural-PROMINP, mas que isso não foi possível devido a insuficiência de recursos.

Em 2016 (Relatório de Auditoria nº 201600446, relativo à gestão de 2015), após extensa abordagem do assunto, em que se constatou que ainda não havia dados concretos sobre percentual de atingimento dos índices de conteúdo local exigidos nos editais de concessão e partilha de produção, nem avaliação de custo-benefício da PCL, a CGU recomendou à unidade auditada que realizasse estudos com este fim específico, mas até a presente data esses estudos não foram realizados.

Atendendo a essa última recomendação, a SE/MME informou que este assunto está sendo tratado no âmbito do PEDEFOR-Programa de Estimulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural, e que o escopo dos estudos já foi aprovado, mas que para a realização destes as instituições que compõem o programa ainda buscam por recursos, inclusive entre as suas coligadas. Cabe mencionar que o PEDEFOR é composto pelos seguintes órgãos: MME, MDIC, MCTI, MF, Casa civil, ANP, BNDES e FINEP.

Questionada sobre o estágio atual dessa pendência a Unidade acrescentou que as três linhas de estudo aprovadas pelo Comitê Técnico Operativo (CTO-Pedefor) em 17/08/2016 foram: **a)** Avaliação da PCL implementada pelo Governo Federal na última década; **b)** Mapeamento e dimensionamento da capacidade de oferta competitiva de bens, sistemas e serviços da cadeia de fornecedores da indústria de P&G no Brasil e; **c)** Áreas tecnológicas estratégicas para a indústria de petróleo e gás no Brasil. Consta ainda que a realização destes estudos está sendo negociada para ocorrer em convênio com o IPEA, mas que não se tem ainda previsão de data para conclusão.

Ressalta-se que no relatório do TCU, que deu origem ao Acórdão nº 3072/2016-Plenário, também consta que o MME não dispõe de dados oficiais sobre o custo da PCL-petróleo e gás. Em vista disso, no mesmo relatório o Tribunal mencionou que, a partir de informações obtidas da ANP, Petrobrás, Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) e



Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP), concluiu-se que há graves distorções na sistemática atual da PCL, criando barreiras e dificuldades para os agentes envolvidos no cumprimento das exigências contratualmente estabelecidas e que essa política, da forma como está, impõe elevados custos ao setor de petróleo e gás e não contribui para o desenvolvimento competitivo da indústria nacional.

Diante dessas constatações, por meio desse Acórdão o Tribunal fez as seguintes determinações/recomendações ao MME:

9.2. determinar ao Ministério de Minas e Energia (MME), em atenção aos princípios da eficiência e motivação administrativa, que, previamente à próxima rodada de licitações da ANP:

9.2.1. *justifique os índices mínimos a serem exigidos a título de conteúdo local com fundamento em dados concretos gerados, por exemplo, a partir dos certificados emitidos pelas certificadoras credenciadas pela ANP, ou de dados reais acerca da capacidade da indústria (capacidade instalada, encomendas feitas, produtos entregues, prazos praticados, previsão de demanda, previsão de expansão da capacidade instalada, etc), ou quaisquer outras bases de dados, desde que possam ser consultadas objetivamente.*

9.2.2. *independentemente da metodologia e da base de dados escolhida, submeta a escrutínio público (consultas/audiências públicas) os índices mínimos mencionados no item anterior, com vistas a colher a percepção dos “stakeholders” e da sociedade acerca da razoabilidade dos percentuais objetivamente delimitados.*

9.3. determinar ao Ministério de Minas e Energia, em atenção aos princípios da eficiência e motivação administrativa, que, em 180 (cento e oitenta) dias, encaminhe a este Tribunal de Contas da União plano de ação indicando prazo, responsáveis e ações necessárias para:

9.3.1. *realizar análises custos versus benefícios da Política de Conteúdo Local, de sorte a obter insumo relevante para monitorar se esses custos são proporcionais aos benefícios auferidos.*

9.3.2. *estabelecer objetivos específicos para a Política de Conteúdo Local, estipulando indicadores e métricas hábeis a mensurar objetivamente os resultados esperados, delimitando, inclusive, marcos temporais para avaliação e monitoramento dos resultados atingidos.*

9.4. recomendar ao MME que:

9.4.1. *busque maior aproximação com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com o fito de avaliar a pertinência e a conveniência de inserir a Política de Conteúdo Local dentro do contexto mais amplo de uma política industrial, em especial como forma de delimitar, em termos de estratégias industriais para o país, quais devem ser os setores da cadeia produtiva local que devem ser fomentados por essa política.*

9.4.2. *dentro de sua discricionariedade técnica, avalie a plausibilidade de estipular prazo de vigência para a Política de Conteúdo Local, inclusive a partir do estabelecimento de curvas de aprendizado ou de marcos temporais de revisão dos níveis de proteção, justificando, em todo caso, a escolha pela delimitação ou não de prazos de vigência.*

9.4.3. *dentro de sua discricionariedade técnica, reavalie a sistemática vigente da Política de Conteúdo Local, de sorte a buscar maior adaptabilidade dela ao dinamismo inerente ao setor de petróleo e gás natural, submetendo eventuais propostas de alteração a escrutínio público (consultas/audiências públicas).*

Cabe mencionar que o Acórdão nº 3072/2016 está referenciado no Quadro 81 do Relatório de Gestão (Determinações e recomendações TCU pendentes em 2016), no qual a Unidade auditada informou que a resposta ao Tribunal estava em elaboração pelo DEPG/SPG-MME (Departamento de Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural) e que aguardava informações do PEDEFOR. No mesmo quadro consta que os prazos para atendimento a essas determinações e recomendações são os seguintes:

- item 9.2 – até antes da 4ª Rodada de Campos Marginais;
- item 9.3 – até 09/05/2016;
- item 9.4 – não possui.



Questionada sobre o estágio de atendimento a esse Acórdão, a Unidade informou que estava preparando resposta ao Tribunal e encaminhou a Nota Informativa nº 2/2017/DEPG/SPG, de 08/05/2017, contendo considerações que serviriam de subsídios à preparação dessa resposta. Essas considerações dizem respeito, basicamente, às decisões tomadas no âmbito das reuniões do PEDEFOR, especialmente sobre as próximas rodadas de licitações a serem conduzidas pela ANP em 2017, cujas datas previstas são: 4ª Rodada de Licitações de Campos Marginais: 11/05/2017; 14ª Rodada de Licitações de Blocos na modalidade de Concessão: setembro/2017; 2ª e 3ª Rodadas de Licitações de Blocos sob o regime de Partilha de Produção: outubro/2017. Destaca-se, entre essas decisões, as seguintes:

a) Resolução Pedefor nº 03/2016, de 28/11/2016 (DOU de 23/01/2017), com sugestões de exigências de Conteúdo Local propostas ao CNPE para implementação da seguinte forma:

a.1) na 4ª Rodada de Campos Marginais (11/05/2017):

- inexigibilidade de CL.

a.2) na 2ª Rodada de Partilha de Produção (outubro/2017):

- obrigações de CL em condições iguais àquelas das concessões das áreas adjacentes (áreas unitizáveis da 2ª Rodada de Partilha, cujas áreas adjacentes são oriundas da 2ª e 7ª rodadas de concessões)

b) Resolução Pedefor nº 01/2017 (DOU de 07/04/2017), com proposição ao CNPE das seguintes exigências de CL (globais e por macrogrupos):

b.1) na 14ª Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios (setembro/2017):

- compromissos de CL definidos nas cláusulas específicas do contrato, sem sua adoção como critério de apuração das ofertas;

- não aplicabilidade do mecanismo *waiver*;

- percentuais mínimos de exigências, de acordo com o ambiente operacional, conforme os demonstrativos a seguir:

Terra	Conteúdo local mínimo obrigatório
Exploração (global)	50%
Desenvolvimento da produção	50%

Mar	Conteúdo local mínimo obrigatório
Exploração (global)	18%
Desenvolvimento da produção (macrogrupos)	Construção de poço – 25%
	Sistema de coleta e escoamento – 40%
	UEP – 25%

b.2) na 3ª Rodada de Partilha de Produção (outubro/2017):

- não aplicabilidade do mecanismo de *waiver*;

- percentuais mínimos de exigências, conforme segue:

Mar	Conteúdo local mínimo obrigatório
Exploração (global)	18%
Desenvolvimento da produção (macrogrupos)	Construção de poço – 25%
	Sistema de coleta e escoamento – 40%
	UEP – 25%



Isto posto, observou-se que até a presente data ainda não houve uma avaliação de custo-benefício da Política de Conteúdo Local do setor de petróleo e gás, de forma a propiciar aferição de eficiência e efetividade dessa política, adicionalmente aos benefícios esperados de uma política industrial estratégica de longo prazo, em consonância com a concepção de agregar valor aos processos, produtos e serviços da indústria nacional.

CAUSA

Insuficiência de mecanismos e indicadores para acompanhamento e avaliação da política de conteúdo local.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

Em resposta ao Ofício nº 11301/2017/CGENE/DI/SFC-CGU, de 04 de julho de 2017, a Unidade se manifestou por meio do Ofício nº 168/2017/SE-MME, de 13 de julho de 2016, informando que: *“Quatro estudos estão programados para ser contratados pelo PEDEFOR. O primeiro tem por objetivo uma avaliação geral da política, a ser contratado junto ao IPEA (TR já elaborado). O segundo busca avaliar a capacidade da indústria nacional em suprir a demanda gerada pela política, a ser contratado junto a ABDIMDIC. O terceiro objetiva a identificação de áreas tecnológicas estratégicas, também a contratar junto ao CGEE-MCTIC. O PEDEFOR tem feito reuniões constantes para adaptar os índices de conteúdo local à realidade nacional. Os novos índices são compatíveis com esse propósito. Já se encontra contratado o quarto estudo para avaliar a adoção de incentivos a fornecedores e bonificações a operadores pelo cumprimento dos índices de conteúdo local.”*

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

Como se pode verificar, a manifestação da Unidade confirma que ainda não foram realizados os estudos sobre avaliação de custo-benefício da política de conteúdo local do setor de petróleo e gás, conforme recomendado na auditoria anual de contas relativa ao exercício de 2015, motivo pelo qual ressalva-se este ponto nas contas de 2016 da SE/MME, ao passo em que são formuladas novas recomendações sobre o assunto.

A propósito, justifica-se o nexo de causalidade existente entre os fatos constatados e os gestores do MME, Secretário Executivo e Secretário da SPG, responsáveis primeiros pela condução dessa política, em vista dos seguintes dispositivos legais:

- 1) Lei nº 9.478/1997, relativa à criação do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, menciona que este conselho é presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a induzir o incremento dos índices mínimos de conteúdo local de bens e serviços a serem observados em licitações e contratos de concessão e de partilha de produção, dentre outras.
- 2) Lei nº 12.351/2010, que dispõe sobre produção e exploração do petróleo em áreas do pré-sal, menciona que cabe ao MME propor ao CNPE parâmetros técnicos e econômicos dos contratos de partilha de produção, dentre eles o conteúdo local mínimo e outros critérios relacionados ao desenvolvimento da indústria nacional;
- 3) Decreto nº 8.637/2016, que instituiu o PEDEFOR-Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural, do qual o MME integra os comitês diretivo e técnico-operativo, menciona que, dentre os objetivos desse programa,



estão: a) elevar a competitividade da cadeia produtiva de fornecedores no País; b) estimular a engenharia nacional; c) ampliar a cadeia de fornecedores de bens, serviços e sistemas produzidos no País; d) ampliar o nível de conteúdo local dos fornecedores já instalados e; e) estimular a criação de empresas de base tecnológica.

- 4) Decreto nº 8.871, de 06/10/2016, que aprovou a mais recente estrutura regimental do MME, relaciona as competências da Secretaria-Executiva – SE e da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – SPG. Assim, o Art. 4º informa que compete à SE/MME, dentre outras, assistir o Ministro de Estado na supervisão e na coordenação das atividades de suas entidades vinculadas, supervisionar e coordenar as atividades das Secretarias integrantes da estrutura do MME e prestar assistência ao CNPE. Já o Art. 24 do mesmo decreto informa que compete à SPG, dentre outras, propor políticas públicas voltadas ao incremento da participação da indústria nacional de bens e serviços no setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis.

RECOMENDAÇÕES:

Recomendação 1: 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 3072/2016-Plenário.

Recomendação 2: 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 3072/2016-Plenário.

1.2.1.4 INFORMAÇÃO

Necessidade de regulamentação do instrumento de *Waiver*.

Fato

No âmbito do direito brasileiro e de acordo com vasta doutrina a respeito, *Waiver* é um termo em inglês que significa, primordialmente, “renúncia de direitos legais ou interesses”. No mercado de petróleo nacional, insere-se no contexto da PCL-petróleo e gás e deveria ser regulamentado pela ANP, a quem cabe analisar os pedidos apresentados pelas operadoras dos blocos de Exploração e Produção - E&P. Nesse sentido, o termo *waiver* é utilizado para designar as possíveis liberações concedidas pela ANP, do cumprimento de compromissos de conteúdo local anteriormente pactuados nos contratos de outorga.

Todavia, em auditoria operacional realizada pelo TCU junto à ANP e ao MME, no período de abril/2015 a março/2016, o Tribunal detectou falta de regulamentação do instrumento de *Waiver* e abordou as implicações e os impactos da ausência dessa regulamentação na indústria brasileira de petróleo e gás natural (Acórdão nº 3072/2016). Na mesma auditoria, constatou-se ainda que o problema não estava concentrado apenas no mecanismo de *Waiver*, mas também na própria sistemática da PCL vigente, conforme consta do item 1.2.1.3 deste relatório. Assim, quanto ao instrumento de *Waiver* consta do referido Acórdão a seguinte determinação do TCU:

- 9.1. determinar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) que normatize, em 180 (cento e oitenta) dias, critérios claros e objetivos sobre a aplicabilidade do



instrumento de *waiver*, fundamentado em estudos que esclareçam os impactos da regulamentação, inclusive sobre os pedidos já protocolados na agência;

À luz do citado Acórdão e de dados do IBP-UFRJ (Cooperação e Pesquisa out/2016), questionamos a Unidade auditada sobre o que o MME tem feito junto à ANP com vistas à regulamentação do instrumento de *waiver*, para que este contenha regras e procedimentos bem definidos, de forma a garantir previsibilidade e segurança jurídica aos investidores do setor, criando um ambiente de negócios mais atrativo, considerando, ainda, a morosidade daquela agência em analisar os pedidos de *waiver* (117 protocolados em 4 anos e apenas um decidido, conforme o Acórdão 3072/2016).

Em resposta, a Unidade informou que a atuação do MME nesse assunto tem sido por meio de notas técnicas orientativas e de participação em eventos promovidos pela ANP, como o seminário “Aperfeiçoamento da Regulamentação das Cláusulas de Conteúdo Local”, ocorrido em 15/12/2015, que contou com a participação de empresas petrolíferas, fornecedores de bens e serviços e associações e institutos representativos dessas empresas. Citou como exemplo de documento a Nota Técnica DEPG nº 21/2015, sobre orientação na implantação de mecanismos para neutralizar eventual variação relativa de peso e preços associados a itens e subitens de CL, entre a licitação e sua apuração efetiva.

Ainda segundo a SE/MME, em decorrência desse processo, a Agência realizou seminário e consulta pública, que deram origem à Resolução ANP nº 20, de 29/04/2016 (DOU de 04/05/2016). Essa resolução definiu “os critérios e a equação para o cálculo da neutralização da variação de pesos sobre o percentual de compromisso global e de Itens de Soma, utilizando os pesos de investimentos efetivamente realizados durante as atividades de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural, para fins de fiscalização do cumprimento das obrigações de conteúdo local dos contratos de concessão a partir da 7ª Rodada de Licitações, de Cessão Onerosa e de Partilha da Produção”, de grande importância para a redução dos pedidos de *waiver*.

A Unidade citou ainda que até maio/2017, dados da ANP informavam que a Agência recebeu 225 pedidos de *waiver*, tendo sido deferidos 23 (caso Statoil/tubos de revestimento; e 22 relativos ao reconhecimento de inexistência de embarcação de aquisição de dado sísmico construída ou reformada no Brasil) e indeferidos outros 40 por intempestividade, encontrando-se os demais no aguardo de decisão da Agência.

Por fim, informou-se que todas as ações empreendidas pelo Ministério foram no sentido de garantir previsibilidade e segurança jurídica aos investidores, de modo a criar um ambiente de negócios mais atrativo em nosso setor petrolífero, sempre conforme orientação governamental à época de suas implantações.

Assim sendo, ainda mantém-se necessário o encaminhamento à CGU, para conhecimento e monitoramento, de cópia da resposta da ANP que for enviada ao TCU, em atendimento à determinação do item 9.1 do Acórdão nº 3072/2016-Plenário, acerca da normatização de critérios claros e objetivos sobre a aplicabilidade do instrumento de *waiver*, fundamentado em estudos que esclareçam os impactos da regulamentação, inclusive sobre os pedidos já protocolados na agência, com vistas ao monitoramento por este órgão de controle interno sobre a gestão do MME com relação a esse tema.



1.2.1.5 CONSTATAÇÃO

Falta de evidências de tratamento do REPETRO no contexto da Política de Conteúdo Local, no âmbito do PEDEFOR.

Fato

De acordo com o art. 458 do Decreto nº 6759, de 05/02/2009 e com o art. 1º da IN RFB nº 1.415/2013, o REPETRO-Regime Aduaneiro Especial de Exportação e de Importação de Bens destinados às atividades de Pesquisa e de Lavra das Jazidas de Petróleo e de Gás natural, permite a importação, sob o regime de *drawback*, na modalidade suspensão, de matérias-primas, produtos semi-elaborados ou acabados e de partes ou peças, utilizados na fabricação de bens constantes de relação elaborada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, podendo ser aplicado, ainda, às máquinas e aos equipamentos sobressalentes, às ferramentas e aos aparelhos e a outras partes e peças destinados a garantir a operacionalidade desses bens.

Por sua vez, o *drawback*, regime aduaneiro especial instituído pelo Decreto Lei nº 37, de 21/11/66, consiste na suspensão ou eliminação de tributos incidentes sobre insumos importados para utilização em produto exportado. O mecanismo funciona como um incentivo às exportações, pois reduz os custos de produção de produtos exportáveis, tornando-os mais competitivos no mercado internacional.

Embora em sua concepção o REPETRO tivesse o objetivo de atrair investimentos e fomentar o desenvolvimento do setor de petróleo e gás no Brasil, esse sistema, instituído no fim dos anos 1990, com validade até 2019 (há proposta de extensão do programa para além de 2020), sofre críticas de diversos setores, em especial da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e equipamentos (ABIMAQ). Nesse sentido, transcrevemos trechos de publicação de 14/11/2016, intitulada “Repetro pode prejudicar a Indústria Brasileira, segundo a ABIMAQ” – em síntese, com adaptações:

- O REPETRO retira do país a oportunidade de maximizar o uso das demandas do setor de petróleo e gás para minorar o processo de desindustrialização ora em curso e promover o crescimento da economia e, ainda, impede o governo de arrecadar. A título de exemplo, dados da Receita Federal (em números arredondados) demonstram que entre 2011 e 2013 foram admitidos pelo REPETRO cerca de R\$135bilhões, com uma renúncia fiscal correspondente a R\$29bilhões, renúncia esta que não reverteu em desenvolvimento da indústria nacional;
- O setor de óleo e gás demanda a renovação do programa o quanto antes, porém, quando analisamos os detalhes defendidos para a extensão do REPETRO para além de 2020, percebemos imperfeições no que está sendo proposto com essa renovação, podendo-se dizer que é uma “política industrial do Brasil às avessas, que estimula as importações”. Na prática, significa retirar o benefício do regime para produtos nacionais que se destinam às atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás, estimulando a compra de produtos estrangeiros, o que é um retrocesso.
- O REPETRO é um apanhado de vários regimes e consiste na combinação de três tratamentos tributários distintos: Drawback, admissão temporária e exportação ficta. E, embora desonere completamente as máquinas e equipamentos estrangeiros, não trata isonomicamente o produto nacional;
- Uma das maneiras de resolver o problema e permitir que o setor de óleo e gás contribua para ajudar na reindustrialização do país seria recusar (*sic*) – estender - o benefício do regime para produtos com produção nacional. Nesse caso, a simples aplicação da lei do similar nacional resolveria o problema da falta de isonomia;
- Na impossibilidade de condicionar à inexistência de produção nacional, a outra proposta seria estender o REPETRO para o terceiro elo da cadeia produtiva (indústria de transformação). Os



dois primeiros elos da cadeia são as companhias de petróleo, EPCistas e estaleiros. Ainda assim, isso solucionaria o imbróglio dos impostos federais, mas não o do ICMS, para o que seria necessário haver um esforço da Receita Federal junto aos estados e o CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária) no sentido de zerar o ICMS para aquisições de bens para offshore. Cabe esclarecer que a aplicação dessa possibilidade requer a unanimidade dos estados.

A equipe de auditoria solicitou à SE/MME informar se o Ministério dispõe de dados sobre o impacto que o REPETRO, incentivo da renúncia fiscal aduaneira, vem causando na Política de Conteúdo Local de petróleo e gás, e se há definição de medidas mitigadoras/compensatórias desse impacto. Na mesma SA solicitou-se também para a Unidade informar se há estudos sobre renovação do REPETRO e/ou extensão desse benefício para além de 2019, quando findaria a sua validade.

Em resposta, a Unidade informou que, da forma como está o REPETRO, de fato os fornecedores nacionais perdem competitividade com os créditos tributários de PIS/COFINS e ICMS, que não são completamente recuperados pelas empresas, sendo levados a custo, e que o benefício alcança apenas os fornecedores diretos (primeiro elo da cadeia). Informou ainda que apesar de conhecer as ineficiências do REPETRO o MME não dispõe de dados confiáveis sobre o impacto na PCL, mas que mesmo assim tem defendido junto ao Ministério da Fazenda a importância de aprimorar o regime e estender a desoneração tributária dos investimentos de risco para além de 2019, com estudos para elevar a vigência do incentivo até 2040. Por fim, a Unidade informou que atualmente, a SRFB/MF desenvolve estudos visando tornar o REPETRO mais eficiente como instrumento de atração de investimentos e de desenvolvimento da cadeia de fornecedores nacionais, sendo que uma das ações em estudo é instituir o "Drawback Integrado", estendendo a modalidade para outros subfornecedores da cadeia (até o segundo elo) habilitados no Regime, de modo a evitar o acúmulo de créditos e tornar mais competitiva a cadeia de fornecimento nacional.

Como se pode verificar, apesar de o MME reconhecer as deficiências do REPETRO e defender a manutenção e o aprimoramento do regime, não há, na resposta da Unidade, evidências de que o assunto vem sendo tratado no âmbito do PEDEFOR, que é a instância principal na condução das questões relacionadas à PCL Petróleo e Gás.

Assim, como o aprimoramento desse regime depende de atuação conjunta do MME e do MF/SRFB, e considerando que o MF integra o PEDEFOR, mister se faz que o MME provoque o PEDEFOR no sentido de alavancar os estudos que vêm sendo conduzidos pela Receita Federal, para que a legislação do REPETRO seja reformulada, de forma a corrigir as possíveis distorções do programa, considerando o cenário atual para o setor de petróleo e gás.

CAUSA

Possível inobservância da legislação do REPETRO e/ou falta de tratamento dos impactos desse incentivo na PCL Petróleo e Gás, no âmbito do PEDEFOR.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Em manifestação à versão preliminar deste relatório, por meio do Ofício nº 168/2017/SE-MME, de 13 de julho de 2017, a Unidade informou que sobre este tema existem minutas de uma Medida Provisória e de um Decreto que estão em análise na Casa Civil e que a expectativa é que sejam aprovados antes da próxima Rodada de Licitações. Contudo, não disponibilizaram as minutas de normativos acima citadas.



ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

Em que pese a manifestação da Unidade informar a existência de minutas de normativos sobre o REPETRO, essas minutas não foram anexadas à referida manifestação, o que prejudicou a análise mais apurada sobre a reformulação do REPETRO. Além disso, não há evidências de que este assunto venha sendo tratado no âmbito do PEDEFOR, no sentido de amadurecimento de uma avaliação sobre o seu impacto na Política de Conteúdo Local.

Dessa forma, e considerando que o REPETRO *a priori* beneficia o fornecedor estrangeiro e o importador, em detrimento da indústria nacional de máquinas e equipamentos, o que vai de encontro ao preconizado “desenvolvimento da cadeia de fornecedores nacionais” para a indústria petroleira, ressaltamos este ponto nas contas da SE/MME, em vista da falta de evidências de tratamento deste assunto no âmbito do PEDEFOR, já que esse benefício é uma variável de impacto para os resultados da Política de Conteúdo Local que precisa ser considerada conjuntamente na avaliação de custo x benefício da política, e do nexo de causalidade existente entre estes fatos e os gestores do MME - Secretário Executivo e Secretário da SPG, à luz do que consta nas leis n°s 9.478/1997 (CNPE) e 12.351/2010 (pré-sal), bem como nos decretos n°s 8.637/2016 (PEDEFOR) e 8.871/2016 (Regimento Interno do MME), conforme mencionados no item 1.2.1.3 deste relatório.

RECOMENDAÇÃO

Recomendação 1: 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.

Recomendação 2: 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.

1.2.1.6 INFORMAÇÃO

Acompanhamento das frentes de trabalho da iniciativa “Gás para Crescer”.

Fato

Com o intuito de avaliar o andamento e os resultados das frentes de trabalho da iniciativa “Gás para Crescer”, considerando que as diretrizes estratégicas para o novo mercado de gás natural no país entraram em consulta pública em outubro de 2016, foi feito um levantamento sobre o contexto da formulação da política pública para o setor e seus posteriores encaminhamentos, assim como uma atualização do seu atual status de elaboração.

Programa de desinvestimento da Petrobras - PRODESIN

O Conselho de Administração da Petrobras aprovou seu Plano de Negócios 2011-2015, o qual trazia uma novidade, ou seja, a inclusão, pela primeira vez, de um “**Programa de Desinvestimento**” totalizando US\$ 13,6 bilhões, batizado de **Prodesin** que visava conseguir uma maior eficiência na gestão dos ativos da Companhia, bem como uma maior rentabilidade,



entretanto, sem detalhar quais as áreas que seriam afetadas por este “desinvestimento” (venda de ativos).

A Empresa definia então que uma das principais fontes de financiamento dos investimentos (geração de caixa), pela primeira vez, viria de um programa de desinvestimentos e reestruturação de seus ativos. O Prodesin passou então, a partir daí, a compor os subsequentes Planos de Negócios da Petrobras, alcançando os ativos da empresa ligados ao gás natural a partir de 2015.

Atuação do Ministério de Minas e Energia e criação de Grupo de Trabalho

Nesse cenário, a Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis – SPG do MME, tendo em vista essa decisão da Petrobras, elaborou a Nota Técnica nº 17/2015-DGN/SPG-MME, onde contextualiza a questão do desinvestimento da Petrobras na área do gás para redução da alavancagem, preservação do caixa e concentração nos investimentos prioritários da Companhia, justificando oportuna uma avaliação dos impactos dessa decisão no mercado, tendo em vista a responsabilidade do MME quanto ao planejamento da expansão da malha dutoviária do País, estabelecida pela Lei do Gás (Lei nº 11.909/2009), regulamentada pelo Decreto nº 7.382/2010, e fortalecendo o papel do Ministério de Minas e Energia como formulador de políticas para a indústria de gás natural e da ANP como agência reguladora e fiscalizadora.

Nesse sentido, a referida Nota Técnica, em vista da complexidade do assunto, conclui pela proposição de criar um Grupo de Trabalho (GT), mediante edição de Portaria Interministerial, composto por representantes dos MME, do Ministério da Fazenda - MF, bem como da ANP, cabendo ao MME a coordenação e ao MF a relatoria, com a finalidade de avaliar os impactos sobre a concorrência, a regulação e as políticas públicas, do processo de desinvestimento da Petrobras em atividades com características de monopólio natural, respeitado o disposto no § 2º do Art. 25 da Constituição Federal.

A Portaria Interministerial nº 412 é publicada no DOU em 24/08/2015, instituindo o Grupo de Trabalho – GT que terá prazo de 60 (sessenta) dias para conclusão dos trabalhos, contados a partir da data de instalação do GT e, ao final das atividades, o GT deverá apresentar um relatório final aos MME e MF.

Muito embora as nomeações dos representantes da ANP e do MF tenham ocorrido no final de setembro/2015 (ANP) e início de outubro/2015 (MF), seus representantes já se reuniam anteriormente com os representantes do MME, desde agosto, para discussão do assunto, conforme Listas de Presença dessas reuniões disponibilizadas pela Diretoria do Departamento de Gás Natural (DGN) da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – SPG/MME, uma vez que, segundo a DGN, não foram elaboradas atas dessas reuniões e conforme as Listas de Presença, o GT se reuniu nos meses de agosto e setembro com representantes da Petrobras e de outros Órgãos, Entidades, Agências reguladoras e outras instituições que poderiam contribuir para o desenvolvimento dos trabalhos, elaborando-se um documento consolidando todas as informações necessárias ao MME para a tomada de decisão.

No documento elaborado, o GT fala sobre como foi o desenvolvimento do mercado de gás natural no Brasil, informando que a indústria de petróleo e de gás natural se desenvolveu numa estrutura verticalmente integrada, com a Petrobras atuando como principal agente da cadeia, modelo adotado em diversos países no mundo e é considerado, por muitos, como uma boa opção em mercados pouco maduros como o do Brasil.



O GT argumenta que a política adotada pela Petrobras para financiar seus investimentos por meio de desinvestimentos de ativos, abrangendo a venda de ativos da área de gás natural no segmento de distribuição e de transporte, gerariam diversos efeitos danosos ao mercado nacional quais sejam:

- O domínio da infraestrutura por empresas verticalmente integradas como a Petrobras traz incentivos à imposição de barreiras à entrada de novos agentes, limitando assim a concorrência nos mercados;
- Por conta de sua estrutura verticalizada, a Petrobras também não possui incentivos para prover acesso a novos agentes às infraestruturas de escoamento, processamento, transporte e regaseificação;
- A falta de acesso aos dutos e demais infraestruturas de escoamento favorece a apropriação, pela Petrobras, de toda a oferta de gás natural em mar, de modo que os efeitos positivos da competição na produção de gás não são sentidos pelo mercado consumidor;
- O controle da operação dos gasodutos de transporte por empresas ligadas à Petrobras (que é, ao mesmo tempo, carregadora em praticamente toda a malha brasileira) inibe a entrada de novos carregadores, e garante atendimento preferencial à estatal;
- A participação da Petrobras em 20 distribuidoras estaduais de gás natural lhe permite influenciar a política de compras das distribuidoras, inibindo a entrada de concorrentes e assegurando mercado para o gás produzido por ela;
- As restrições de acesso dos consumidores diretamente aos produtores ou comercializadores para compra de gás natural inibe a entrada de novos agentes, favorecendo a concentração da Petrobras;
- Em adição ao fato de a Petrobras ser praticamente a única ofertante de gás natural ao mercado nacional, ela também é a principal fornecedora dos combustíveis concorrentes, como o óleo combustível e a gasolina. Essa situação tem potencial de gerar efeitos negativos à livre concorrência; e
- Além do domínio exercido pela Petrobras em todos os elos da cadeia, outros fatores desestimulam a oferta de gás ao mercado por outros produtores.

Assim sendo, o GT sugere como alternativa para evitar/minimizar/mitigar tais efeitos no mercado nacional de gás natural, tanto no segmento da Distribuição como do Transporte, a redução significativa da participação da Petrobras nos referidos segmentos ou até mesmo sua saída completa, contribuindo para a dinamização do setor.

O GT acredita e propõe que a solução efetiva dessa questão passe por uma análise mais aprofundada de todos os elos da cadeia, numa abordagem de determinação simultânea e elenca um conjunto de 13 (treze) medidas e ações (temas) que considera como essenciais e indispensáveis para a dinamização do setor no País, que mais tarde dará origem às diretrizes estratégicas submetidas pelo MME ao mercado mediante consulta pública.

Por fim, não houve a elaboração de um Relatório Final pelo GT, que segundo a DGN da SPG/MME, foi decorrente de mudanças importantes nas equipes técnicas dos Ministérios envolvidos, sendo elaborada apenas uma “minuta” de documento pelo MME, com base em versão inicial do Relator do Ministério da Fazenda e comentada pela ANP, que não foi aprovada formalmente pelos Ministros do MME e da MF.



A DGN salientou ainda que, apesar de não ter havido uma versão final do Relatório, todas as discussões e avaliações realizadas ao longo dos trabalhos foram de extrema importância, na medida em que permitiu ampla avaliação da real situação do setor e das mudanças necessárias. Argumenta a DGN que as conclusões resultantes do GT contribuíram de forma crucial para a iniciativa “Gás para Crescer”, lançada em junho de 2016 pelo Ministro do MME.

Por fim, a DGN informou que a contribuição dos trabalhos do GT ao “Gás para Crescer” fica evidente quando se observa o documento de Diretrizes para o desenho do novo mercado de gás natural no Brasil, publicado para consulta pública em outubro de 2016, bem como o Relatório Técnico e suas Notas Técnicas resultantes das Frentes de Trabalho divulgados na mesma ocasião.

O novo Ministro de Estado de Minas e Energia, empossado em 12/05/2016, lança em 24/06/2016 a iniciativa “Gás para Crescer”, informando que:

“O Ministério de Minas e Energia vai estudar e elaborar propostas com o objetivo de manter o funcionamento adequado do setor de gás, diante de um cenário de redução da participação da Petrobras [...] essa possibilidade representa oportunidade de diversificação dos agentes do setor, com o aumento da competição. Isso merece atenção do poder concedente e dos órgãos responsáveis pelo planejamento e regulação energética, para mitigar riscos de ordem regulatória sem representar entraves desnecessários à entrada de novos agentes, atraindo investimentos importantes para o país”.

Esta iniciativa foi apresentada ao mercado no 17º Seminário sobre Gás Natural do IBP - Instituto Brasileiro do Petróleo, Gás e Biocombustíveis, pelo novo Secretário da SPG/MME e complementado pela apresentação da Diretora da DGN da SPG/MME com o tema “Política para o Desenvolvimento de Mercados para o Gás Natural no Brasil”.

O Secretário da SPG/MME apresentou no citado Seminário as premissas básicas adotadas pelo Ministério para o desenvolvimento da iniciativa “Gás para Crescer”, bem como a proposta de Construção Estratégica para desenvolver a iniciativa, tendo como base um Núcleo Operacional, composto por MME, ANP e EPE e conclamou a participação massiva dos agentes do mercado nacional na discussão do assunto.

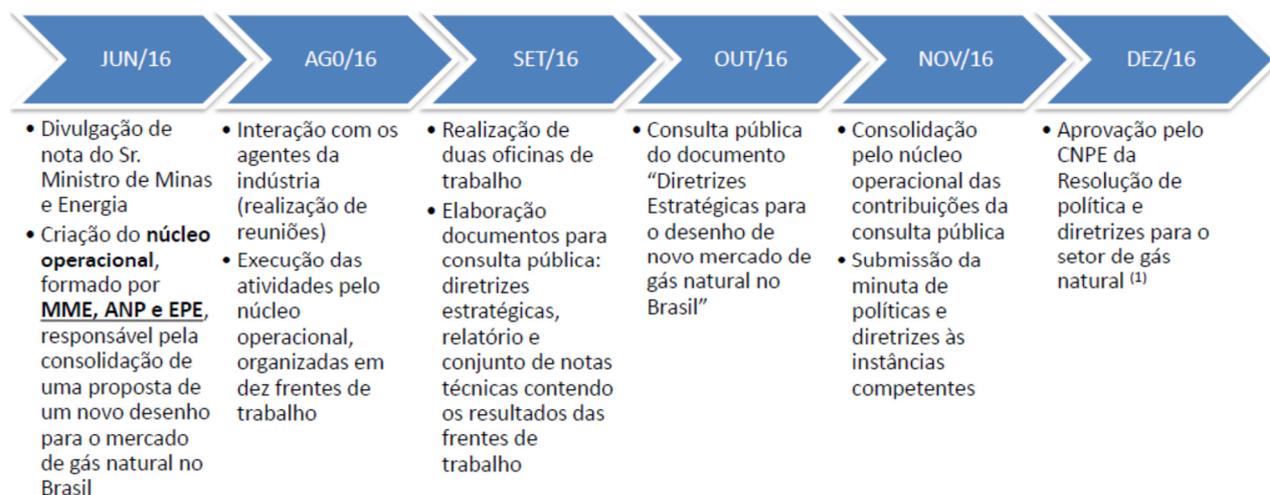
A Diretora da DGN, no mesmo Seminário, complementando as informações do Secretário da SPG/MME, apresentou a “Estrutura de Mercado” relacionando os principais temas a serem aprofundados no âmbito da iniciativa “Gás para Crescer”, tendo como base os temas já apresentados anteriormente pelo GT.

Em 17/08/2016, o Secretário-Executivo do MME, em Audiência Pública no Senado Federal, apresenta a iniciativa “Gás para Crescer” na Comissão de Serviços de Infraestrutura – CI, informando que o MME buscava, no desenvolvimento da iniciativa, utilizar-se da experiência internacional empregada pela União Europeia (conjunto de diretrizes da Comissão Europeia, de 2009, para os setores de gás natural e energia elétrica) como “Benchmarking”, visando proporcionar diversidade de ofertantes, criar novas oportunidades de negócio e intensificar o comércio, de modo a alcançar ganhos de eficiência, competitividade de preços e padrões de serviço mais elevados e contribuir para a segurança do abastecimento e sua sustentabilidade.

O Secretário-Executivo também confirmou que o objetivo da iniciativa seria a elaboração e submissão ao CNPE (Conselho Nacional de Política Energética) de minuta de Resolução, contendo as diretrizes e orientações para uma política pública para o mercado de gás natural do País, bem como sugestões de alteração legal e regulatória da legislação em novembro.



O MME, visando conduzir o processo mediante eventos considerados cruciais para a implementação da iniciativa, definiu o seguinte cronograma:



O MME então, em junho, dá início à interação com os agentes da indústria do gás natural do País, mediante reuniões, conforme Listas de Presença, obedecendo a proposta de discussão estratégica definida pelo MME não só com os agentes do mercado nacional, como também com outros órgãos afins ao assunto e com a própria Petrobras, visando obter contribuições (opiniões e propostas) aos principais temas da iniciativa, em atendimento à proposta apresentada pela Diretora da DGN no 17º Seminário do IBP, conforme anteriormente relatado. Foi constituído um núcleo operacional, composto por técnicos do MME (coordenação), da EPE e da ANP, responsável pela consolidação das contribuições e elaboração de uma proposta que fizesse frente aos desafios e servisse de base para discussões com os diversos agentes do Setor.

O Processo de discussão dos temas ligados à iniciativa foi composto por meio de 10 (dez) frentes de trabalho, onde cada frente ficou responsável por um tema, coordenadas pelo Núcleo Operacional, ligado aos diversos segmentos da cadeia do gás natural.

Como produtos dessas Frentes de Trabalho foram elaboradas 10 (dez) Notas Técnicas, entretanto, segundo a DGN, essas 10 Notas Técnicas se tornaram apenas 8 (oito), tendo em vista que as frentes de trabalho que tratavam de dois temas forma condensadas em uma só e um tema não foi abordado, por decisão do MME.

As Notas Técnicas possuem praticamente a mesma estrutura, ou seja, cada tema é introduzido e analisado sob variadas formas, levando em consideração seus impactos no mercado, barreiras, limitações, experiências etc. e também agregam quais as possíveis alternativas para mitigá-los ou minimizá-los, concluindo-se, conforme o caso, por aquela alternativa que se apresentou ser a mais adequada, ou então, levantando questões complementares e propondo novos estudos, mediante aprofundamento, junto a especialistas do mercado, visando buscar a alternativa mais adequada.

Após isso, o MME decidiu abrir espaço para uma discussão com a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) acerca do papel que a Estatal exerce na coordenação do mercado de gás natural no Brasil, num primeiro momento e depois discutir com os agentes do setor, públicos e privados, bem como com os formuladores de políticas públicas, reguladores, produtores, transportadores, comercializadores, distribuidoras e consumidores, os resultados obtidos pelas frentes de trabalho.



Em 05/09/2016 foi realizada a 1ª Oficina de Trabalho, conforme cronograma estabelecido pelo MME e tinha como tema principal a discussão sobre o papel de coordenação do mercado de gás natural no Brasil pela Petrobras, bem como em 21/09/2016 foi realizada a 2ª Oficina de Trabalho, onde foram debatidos os resultados obtidos (Notas Técnicas) das dez frentes de trabalho para o aprimoramento do setor de Gás Natural, mencionados pelo GT, conforme anteriormente relatado.

Após a realização das referidas Oficinas, o MME consolidou as contribuições até então obtidas elaborando o documento denominado “Diretrizes Estratégicas para o desenho de novo mercado de gás natural no Brasil”, que lança as bases para as discussões dos temas relevantes com os diversos agentes do setor, as quais deveriam ser necessariamente aprofundadas e aperfeiçoadas, por meio de uma consulta pública.

Então, em 05/10/2016, por meio do Memorando nº 13/2016-DGN/SPG-MME, a DGN solicita a disponibilização ao mercado, via Consulta Pública, do documento “Diretrizes Estratégicas para o desenho de novo mercado de gás natural no Brasil”, que continha as proposições do MME para o desenvolvimento do setor, que ocorreu mediante a publicação da PORTARIA Nº 490 no DOU de 10/10/2016.

Em 03/10/2016, o MME divulga a consulta pública CP 020/2016, com as diretrizes para o novo mercado de gás natural do Brasil, propostas no âmbito da iniciativa “Gás para Crescer”, por meio do documento “Diretrizes Estratégicas para o desenho de novo mercado de gás natural no Brasil”, criado pelo MME, em conjunto com a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), bem como divulgam o Relatório Técnico e oito notas técnicas, resultado das frentes de trabalho da iniciativa Gás para Crescer.

Segundo informações da DGN, além das contribuições recebidas diretamente no Portal do MME, também foram recebidas contribuições por meio do *e-mail* “*gasparacrescer@mme.gov.br*”, ou ainda, por meio da entrega de documento físico, totalizando 55 (cinquenta e cinco) agentes/associações/entidades/órgãos governamentais que encaminharam 64 (sessenta e quatro) contribuições à referida Consulta Pública, dentre as quais, destacam-se:

- ABPIP - Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Petróleo e Gás;
- ABRAGET - Associação Brasileira de Geradoras Termelétricas;
- FIERGS - Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul;
- FIESC - Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina;
- FIEP - Federação das Indústrias do Estado do Paraná;
- Mendes de Almeida e Advogados S/A;
- COMGÁS – Companhia de Gás de São Paulo;
- FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro;
- ABEGÁS - Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado;
- Repsol Sinopec Brasil
- ABIVIDRO – Associação Técnica Brasileira das Indústrias Automáticas de Vidro;
- Siemens Ltda.;
- IBP - Instituto Brasileiro do Petróleo;
- ABRACEEL – Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia;
- APINE – Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica;
- ABIQUIM – Associação Brasileira da Indústria Química;
- ABiogás – Associação Brasileira de Biogás e de Biometano;



- FGV Energia;
- Petrobras – Petróleo Brasileiro S/A;
- CNI – Confederação Nacional da Indústria;
- TBG – Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S/A;
- ABRACE – Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres; e
- University of Iowa; e
- ABIAPE – Associação Brasileira de Investidores em Autoprodução de Energia

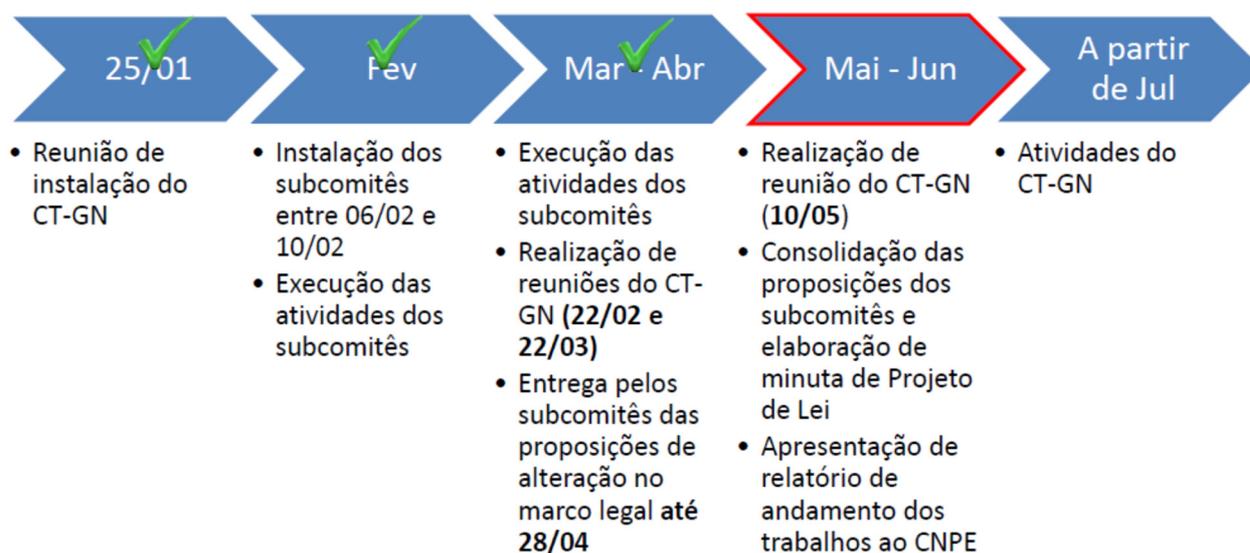
Tais contribuições foram analisadas em conjunto pelos integrantes do núcleo operacional (MME, ANP e EPE), cuja consolidação abrangeu tanto as contribuições concordantes com as diretrizes propostas pelo MME como aquelas discordantes e que apresentavam sugestões de alteração.

Em 30/11/2016, mediante a Nota Técnica nº 34/2016-DGN/SPG-MME, elaborada após a edição do Documento “Gás para Crescer – Análises das Contribuições – novembro/2016”, a DGN propõe minuta de Resolução ao CNPE estabelecendo as diretrizes estratégicas para o desenho do novo mercado de gás natural no País e a criação do Comitê Técnico para o Desenvolvimento da Indústria da Gás Natural - CT, que trataria da transição gradual e segura do setor.

O CNPE, em 14/12/2016, na 33ª Reunião Ordinária, aprova a citada minuta de Resolução, batizada de Resolução CNPE nº 10, publicada no DOU em 17/04/2017.

A citada Resolução estabeleceu um prazo de apenas 120 dias da data de sua publicação para que o CT-GN apresente ao MME, para fins de posterior encaminhamento ao Congresso Nacional, pela Presidência da República, proposição das medidas necessárias ao aprimoramento do marco legal do setor de gás natural, com base nas diretrizes estratégicas de que trata o Art. 2º da mencionada Resolução.

Visando implementar a iniciativa dentro de um tempo razoável, tendo em vista a complexidade do assunto, bem como seu ineditismo, a DGN estabeleceu o seguinte Plano de Ações para o 1º semestre/2017, onde se encontra os eventos estabelecidos pelo MME como necessários e fundamentais à implementação da iniciativa Gás para Crescer:



Segundo informações do DGN, as atividades/ações previstas (reuniões) para a 2ª etapa da iniciativa “Gás para Crescer” em 2017 de competência do CT-GN e dos Subcomitês, após a aprovação da citada RESOLUÇÃO e conforme o cronograma estabelecido pelo MME, para o período de janeiro a maio, já foram todas executadas.

Em termos da gestão da DGN quanto ao andamento do processo, conclui-se que foi satisfatória, a despeito do tempo de inatividade na condução do assunto, que deveria ter sido evitado, conforme observado desde a conclusão da minuta de relatório pelo GT (final de 2015, segundo a DGN) até o lançamento da iniciativa “Gás para Crescer” pelo novo Ministro do MME em junho/2016, tendo em vista a urgência e relevância que o tema demandava, e de outras fragilidades envolvendo aspectos formais, uma vez que todos os eventos previstos pelo MME para a iniciativa, segundo cronograma estabelecido pelo MME a partir do lançamento da iniciativa pelo Senhor Ministro em 24/06/2016 até 31/12/2016, foram realizados e os resultados obtidos vieram ao encontro do que fora previsto pelo MME, tanto no âmbito do Seminário do IBP quanto no Senado Federal, relativamente a visão de futuro, objetivo, construção estratégica e diretrizes alcançadas, materializados na Resolução CNPE nº 10 e que tiveram participação e contribuição massiva dos agentes do mercado, validando os resultados alcançados.

Além disso, cumpre ressaltar a identificação das seguintes fragilidades:

- Abertura desnecessária de outro processo (48000.001428/2016-71) relacionado com o assunto ao invés de continuar usando processo aberto anteriormente (48000.001219/2015-47);
- Documentação formal elaboradas e sem anexação em qualquer dos processos mencionados; e
- Não elaboração de documentação necessária (Atas de Reuniões) dificultando o entendimento dos resultados obtidos, oriundos de ações e eventos realizados no âmbito da iniciativa.

Relativamente aos incentivos para o fomento e atratividade do mercado, questões tributárias e principais resultados já obtidos, conclui-se que, a despeito dos resultados já alcançados pelas frentes de trabalho e aqueles oriundos da consulta pública ocorridos no 2º semestre/2016, ainda não é possível que a equipe de auditoria tenha uma avaliação conclusiva sobre o assunto, uma vez que tais temas estão sendo rediscutidos, aprofundados e amadurecidos, no âmbito do CT-GN e seus Subcomitês, tendo-se uma visão final dos mesmos somente após sua conclusão em junho/2017 e a apresentação do andamento dos trabalhos ao CNPE, conforme cronograma definido pelo MME.

E por fim, sobre a implementação da iniciativa por parte do MME, relativamente ao plano de desinvestimento da Petrobras - PRODESIN, conclui-se que os cronogramas estabelecidos pelo MME para a implementação da iniciativa Gás para Crescer foram satisfatórios, tendo em vista o ineditismo da situação ou problemas enfrentados pelo MME, bem como a complexidade envolvida na condução do assunto e a interação com os especialistas e os agentes do mercado nacional no tratamento do assunto, uma vez que a Petrobras sempre foi a única administradora desse mercado no Brasil, por meio do monopólio dessa atividade.

Durante a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções em 06/07/2016, relativamente às fragilidades anteriormente apontadas, a Unidade informou que entendeu como medida adequada a abertura de dois processos, face ao escopo distinto de cada um deles e também



pelo fato de as atividades terem sido desenvolvidas em períodos de tempo distintos. A Unidade informou ainda que os citados processos serão apensados.

Quanto à anexação de documentos ao processo, a Unidade informou que essa ação será providenciada à medida que as ações e atividades forem executadas e concluídas, no âmbito da iniciativa do Gás para Crescer.

Em referência à elaboração de documentação necessária (atas de reuniões) à instrução processual, a Unidade informou que na segunda etapa da iniciativa Gás para Crescer, no âmbito do CT-GN e seus respectivos Subcomitês Técnicos, foram efetuados os registros das atividades realizadas, por meio de atas de reunião.

A CGU orientou ainda na referida Reunião que o Processo 48000.001219/2015-47 fosse apensado ao Processo 48000.001428/2016-71 e que toda documentação gerada a partir de outubro/2016 até a conclusão da Iniciativa fosse anexada nesse Processo, ação com a qual a Unidade concordou e informou que iria fazer.

1.2.1.7 INFORMAÇÃO

Avaliação do papel do MME quanto à Eletrobras, no que tange à participação no Conselho de Administração da estatal.

Fato

Um dos principais pilares da Governança Corporativa de uma empresa é o Conselho de Administração, cuja função é concentrar as principais deliberações em relação à gestão do negócio. O Conselho de Administração, quando estruturado segundo os códigos de boa prática, é o órgão guardião dos interesses dos proprietários. Entre suas funções essenciais está a atuação no monitoramento do conjunto de riscos de gestão e de conflitos e custos de agência.

Para que consiga exercer suas atribuições com zelo, o IBGC recomenda que o Conselho de Administração seja composto por profissionais com experiências e qualificações diversificadas que propiciem discussões com diferentes pontos de vista e versem acerca de aspectos jurídicos, financeiros e de controle de riscos, assim como é necessário que os conselheiros tenham capacidade de articulação e experiência de mercado. Além disso, de acordo com a cartilha de boas práticas de governança corporativa do IBGC, é importante que os conselheiros não estejam envolvidos em interesses e conflitos de um grupo de acionistas, para preservar a imparcialidade de suas decisões.

Ponderando que um dos pontos mais críticos a ser avaliado na constituição de uma estrutura de governança corporativa é que a sua mera adoção formal não significa que a instituição esteja realmente preocupada com as diretrizes e boas práticas que são impostas pelo mercado, é importante que seja feita uma verificação sobre a atuação de cada um dos membros do Conselho de Administração com a finalidade de avaliar se suas condutas prezam pelos interesses da empresa como um todo, sendo independente, inclusive, do corpo de diretores.

Nesse sentido, a avaliação das decisões emitidas pelos representantes dos acionistas da empresa demonstra-se importante para verificar se as deliberações do Conselho de Administração se apresentam de forma qualificadas e se baseando nos interesses e valores da empresa.



Dentro do escopo tratado nessa auditoria, confere-se especial relevância à participação de um dos representantes do acionista majoritário da Eletrobras, o MME, no Conselho de Administração. Busca-se verificar quais e como foram direcionadas as diretrizes e decisões de atuação da empresa com base em possíveis interesses do acionista majoritário.

De acordo com o disposto no sítio eletrônico da Eletrobras, seu Conselho de Administração é composto por nove integrantes e finalizou o exercício de 2016 com a seguinte composição:

- José Luiz Alquéres (presidente)
- Ana Paula Vitali Janes Vescovi (conselheiro representante do acionista majoritário)
- Carlos Eduardo Rodrigues Pereira (conselheiro representante dos empregados)
- Elena Landau (conselheiro representante do acionista majoritário)
- Esteves Pedro Colnago Junior (conselheiro representante do acionista majoritário)
- José Pais Rangel (conselheiro representante do acionista minoritário)
- Mozart de Siqueira Campos Araújo (conselheiro independente)
- Vicente Falconi Campos (conselheiro representante do acionista majoritário)
- Wilson Ferreira Junior (conselheiro representante do acionista majoritário)

Ainda segundo Ofício encaminhado pela Eletrobras, no exercício de 2016 também participaram do seu Conselho de Administração:

- Jailson José Medeiros Alves (conselheiro representante dos empregados)
- João Antonio Lian (conselheiro representante do acionista minoritário)
- José da Costa Carvalho Neto (ex-presidente)
- Luiz Eduardo Barata Ferreira (conselheiro representante do MME)
- Marcelo Gasparino da Silva (conselheiro representante do acionista minoritário)
- Maurício Muniz Barretto de Carvalho (conselheiro representante do acionista majoritário)
- Priscilla Maria Santana (conselheiro representante do acionista majoritário)
- Samuel Assayag Hanan (conselheiro representante do acionista majoritário)
- Wagner Bittencourt de Oliveira (conselheiro representante do acionista majoritário)
- Walter Malieni Junior (conselheiro representante do acionista majoritário)

Isto posto, observou-se que no período de 21/09/2015 a 19/05/2016, o MME teve o seu então Secretário Executivo Luiz Eduardo Barata Ferreira como um dos representantes da União participando do Conselho de Administração da Eletrobras. Após esse período, nota-se que o MME não mais indicou um representante para o Conselho de Administração da Eletrobras.

Pela leitura das atas das reuniões do Conselho de Administração foi verificado que o representante do MME não teve uma atuação significativa no exercício de 2016: das 16 reuniões em que participou, só foi observada a transcrição de sua cooperação nas discussões em apenas 7 reuniões. Sua participação se restringiu a tratar de assuntos como o aumento do capital da Norte Energia pela Eletrobras, a possível aquisição das participações em projetos estruturantes (>1.000MW) da Eletrosul e a possível compra de participação nas Sociedades de Propósito Específico (SPE's) Jirau e Teles Pires pela Eletrobras a custo de capital.



Não obstante, o conselheiro que teve maior participação nas discussões foi José da Costa Carvalho Neto, ex-presidente da Eletrobras entre 2011 e 2016. Os assuntos debatidos foram relacionados principalmente à contratação do escritório americano Hogan-Lovells para condução de uma investigação independente, acerca das dificuldades e obstáculos enfrentados pelo escritório para obter as informações e os dados necessários de algumas SPE's que atuam no setor de energia, como a Norte Energia, Teles Pires, Santo Antonio, São Manuel e Tumarin. Também foi discutido sobre a remuneração dos conselheiros e a implantação do Sistema Integrado de Gestão Empresarial (ERP) que permitirá acesso aos dados empresariais das controladas da Eletrobras.

Salienta-se que após a saída de Luis Eduardo Barata Ferreira do Conselho de Administração, em 16/05/2016, e principalmente após a alteração de sua composição em julho/2016, a transcrição em atas das discussões ocorridas nas reuniões restou cada vez mais resumida, genérica e com menos informações sobre a participação de cada um dos conselheiros, com destaque apenas para as colocações do presidente do Conselho. Fato este que causa estranheza, visto que não houve alteração da Secretária do Conselho.

Pelo exposto e de acordo com o observado nas atas de reunião do Conselho de Administração, notou-se que o representante do MME não exerceu uma influência relevante na condução das reuniões, exercendo um papel mais atuante apenas quando se tratava de alocação de recursos, investimentos, empréstimos ou controle societário da Eletrobras e suas subsidiárias.

Ainda, é relevante destacar que no contexto sobre a formação do Conselho de Administração nas empresas estatais, em 30 de julho de 2016 entrou em vigor a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. No art. 22 são dispostos novos requisitos legais de acesso aos cargos de conselheiros dessas empresas, os quais visam a dar mais independência ao Conselho de Administração, inclusive com vedações que buscam a profissionalização de seus quadros.

Uma dessas vedações, contida no inc. I do §2º do art. 17, foi justamente o impedimento de se indicar para o Conselho de Administração e para a diretoria de empresas estatais o representante do órgão regulador ao qual a estatal está sujeita, o Ministro de Estado, o Secretário de Estado, o Secretário Municipal, o titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública, o dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo.

Resta examinar em futuras avaliações sobre o Conselho de Administração da Eletrobras se a observação das novas regras trazidas pela Lei das Estatais para a sua constituição permitiu efetivamente com que houvesse uma maior maturidade nas discussões e uma real profissionalização da tomada de decisão.

1.2.1.8 INFORMAÇÃO

Avaliação do papel do MME quanto aos desinvestimentos da Eletrobras.

Fato

Em um cenário de restrições financeiras e crescimento do endividamento das empresas estatais, torna-se imprescindível que tais entidades envidem esforços para aumentar a geração de



caixa, melhorar a liquidez ou mesmo se adaptar a novas estruturas de mercado, de modo a focar em segmentos mais estratégicos e lucrativos de acordo com cada setor. E seguindo essa lógica, a Eletrobras concebeu a sua estratégia de desinvestimentos e venda de diversos ativos, especialmente no segmento de distribuição. Segundo consta no Plano Diretor de Negócios e Gestão 2017-2021 da empresa, o planejamento é realizar a privatização das distribuidoras do grupo até dezembro de 2017.

Ao mesmo tempo, o Governo Federal emitiu o Decreto nº 8.893/2016, que dispõe sobre os empreendimentos do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, que serão tratados como prioridade nacional nos setores de energia e mineração. No âmbito de energia elétrica, o decreto abordou empresas dos segmentos de geração e de distribuição como prioritários para o PPI. Em seu artigo 3º, o decreto designou o Ministério de Minas e Energia como responsável pela coordenação e monitoramento dos procedimentos e das etapas do processo de desestatização de que trata o artigo 2º, sem prejuízo das competências atribuídas ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Nesse contexto, no que se refere à condução da gestão do processo de desestatização de empresas do grupo Eletrobras, buscou-se responder à seguinte questão de auditoria:

- *Como o MME está se estruturando para abordar os desinvestimentos realizados e a realizar pela Eletrobras, considerando a existência do PPI?*

De acordo com o sítio eletrônico do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do Governo Federal, cabe aos Ministérios Setoriais o encaminhamento de proposições e projetos para deliberação do Conselho do PPI e sua posterior inclusão no Programa de Parcerias de Investimentos, promovendo os estudos técnicos e de modelagem dos empreendimentos sob sua responsabilidade, a condução da licitação e o acompanhamento da execução dos empreendimentos, com o apoio da Secretaria-Executiva do PPI e das agências reguladoras.

A atuação do MME, no sentido de encaminhar as proposições e projetos para deliberação do Conselho do PPI pode ser observada principalmente por meio dos documentos abaixo relacionados, em que constam as minutas de decreto para espelhar a Resolução nº 3, de 13 de setembro de 2016, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI), e os pareceres jurídicos acerca do tema.

- Nota Técnica nº 1/2016-AEPROE/SE-MME, de 15/08/2016;
- Nota Técnica nº 4/2016-AEPROE/SE-MME, de 22/08/2016;
- Memorando nº 120/2016-ASSECC/GM-MME, de 15/08/2016;
- Parecer nº 532/2016/CONJUR-MME/CGU/AGU, de 15/08/2016;
- Exposição de Motivos nº 24, de 16/08/2016;
- Parecer nº 0599/2016/CONJUR-MME/CGU/AGU, de 23/09/2016;
- Exposição de Motivos nº 36/2016, de 11/10/2016.

Durante os exames de auditoria, verificou-se ainda que o MME acompanha o Processo de Desestatização das distribuidoras da Eletrobras por meio da Secretaria Executiva, contando com o assessoramento da Assessoria Especial de Assuntos Econômicos. De acordo com a Unidade, para a gestão dos projetos listados no Decreto nº 8.893/2016, foi constituído um grupo de trabalho para o monitoramento da prestação de serviço público de distribuição de energia elétrica nas áreas em que a concessão não tenha sido renovada, visando garantir a prestação do serviço de distribuição às populações atendidas por estas concessionárias. Esse grupo de trabalho foi constituído pela Portaria SEE nº 4, de 22/09/2016 e possui representantes das seguintes áreas:



- I – Secretaria Executiva – SE/MME
- II – Secretaria de Energia Elétrica – SEE/MME
- III – Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético – SPE/MME
- IV – Assessoria Especial de Assuntos Econômicos – ASSEC/MME
- V – Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE
- VI – Centrais Elétricas Brasileiras – Eletrobras

Ainda, de acordo com o Decreto nº 8.893/2016, o BNDES é o responsável pela execução e pelo acompanhamento do processo de desestatização das companhias concessionárias do serviço público de distribuição e, segundo informações presentes em seu sítio eletrônico, atuará na estruturação de projetos que visem atrair a iniciativa privada, identificando oportunidades e conduzindo o processo desde a fase de estudos e modelagem, até a assinatura do contrato de concessão. Além disso, relevante ressaltar que o BNDES é o principal agente financiador dos investimentos em infraestrutura no país.

Dessa forma, buscou-se também entender o processo de governança entre os diferentes atores a respeito do monitoramento do PPI. Em questionamento realizado ao MME sobre esse tema, foi informado que o exercício da coordenação e monitoramento pelo Ministério tem sido feito por meio de reuniões periódicas realizadas nos exercícios de 2016 e 2017, com a participação dos seguintes agentes:

- I – Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL
- II – Ministério da Fazenda - MF
- III – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG
- IV – Centrais Elétricas Brasileiras - Eletrobras
- V – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
- VI – Consultores contratados

De acordo com as listas de reunião encaminhadas pelo MME, observou-se que as discussões acerca de um Plano de Ação para as distribuidoras do Grupo Eletrobras tiveram início em 07/07/2016. Após a publicação da Resolução do Conselho PPI nº 03/2016, em 13/09/2016, em que foi sugerido a qualificação das distribuidoras de energia elétrica ao PPI, verificou-se a ocorrência de reuniões em 20/09/2016, 10/10/2016 e 21/12/2016, que envolveram o MME, o MF, o MPDG, a ANEEL e a Eletrobras.

Ainda foi possível notar que as reuniões do MME com o BNDES e os consultores contratados tiveram início em 06/03/2017. Não obstante, a Unidade informou que entre os meses de fevereiro e março de 2017 houve a comunicação pelo BNDES sobre o início do período de levantamento de informações por parte dos consultores contratados. O objeto de trabalho desses consultores contratados pelo BNDES é a realização de *due diligences*, avaliação econômico-financeira, serviços jurídicos, contábeis, técnico-operacionais, proposta de modelagem e outros serviços profissionais especializados necessários para dar subsídios à desestatização das distribuidoras de energia qualificadas no art. 1º, IV a IX, do Decreto Presidencial nº 8.893/2016.

Com vistas a possibilitar o acompanhamento sobre a condução das licitações e execução dos empreendimentos pelos órgãos de controle, foi solicitado ainda ao MME um cronograma detalhado sobre o andamento dos projetos qualificados no PPI no setor de energia elétrica, o qual está apresentado nas informações abaixo:



Data	Fases
14.02.17	Contratação dos consultores;
29.06.17	Finalização dos Estudos;
13.07.17	Resolução CPPI com o preço mínimo das ações das empresas;
17.07.17	Contratação do auditor do processo;
31.07.17	Abertura do Data Room;
01.09.17	AGE da ELETROBRAS;
04.09.17 a 13.10.17	Audiências Públicas;
26.09.17	Publicação do(s) Edital(is) do Leilão, conforme Modelagem da Venda; 08.11.17 – Entrega das Propostas para o Leilão;
13.11.17	Leilão;
11.12.17	Homologação do resultado do Leilão;
10.01.18	Liquidação do Controle e Assinatura do Contrato.

Observações:

* A depender da modelagem da venda das empresas, pode ser necessária a realização de mais de um leilão;

* O cronograma pode sofrer alterações caso sejam necessários ajustes prévios nas empresas; e

* O cronograma pressupõe a edição de nova Resolução do CPPI retirando a necessidade de Consulta Pública e nova interpretação do prazo de 100 dias entre para avaliação das empresas pelos investidores.

Dentro do exposto pelo MME, salienta-se que a previsão do Conselho do PPI que pressupõe a retirada da necessidade de Consulta Pública pode ser uma atitude audaciosa, visto que é uma etapa essencial para a transparência do processo e participação da sociedade.

Por fim, destaca-se a importância de que o MME acompanhe e monitore as ações que estão sendo conduzidas no âmbito do PPI por meio da organização e registro das informações e seu acompanhamento contínuo e sistemático com a utilização de indicadores-chave para o processo, visando a subsidiar a tomada de decisão e a correção de possíveis empecilhos surgidos no decorrer das ações.

Considerando que o monitoramento do MME acerca das desestatizações que serão efetuadas no âmbito do PPI está em fase incipiente, este órgão de controle continuará o acompanhamento da execução das etapas programadas e estabelecidas pelo cronograma no decorrer do exercício de 2017.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura - REIDI:

Objetivo e funcionamento.

Fato

Com o intuito de estimular investimentos em infraestrutura, o governo brasileiro criou um mecanismo de desoneração fiscal, denominado Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – REIDI, estabelecido por meio da Lei nº 11.488/07, regulamentado pelo Decreto nº 6.144/07.



O objetivo do REIDI é, fundamentalmente, estabelecer incentivos tributários para investimentos privados em setores de infraestrutura (transportes, portos, energia, saneamento básico e irrigação), mediante suspensão da exigência do Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, incidentes sobre a aquisição de bens, serviços e locações incorporados em novas obras de infraestrutura, realizadas no período de cinco anos contados da data da habilitação da pessoa jurídica titular do projeto.

A desoneração promove uma redução de 9,25% no custo dos materiais, serviços e equipamentos utilizados pelas empresas habilitadas ou co-habilitadas relativas a obras de infraestrutura.

No caso das atividades relacionadas ao Ministério de Minas e Energia, a habilitação somente poderá ser requerida por pessoa jurídica de direito privado titular de projeto para implantação de obras de infraestrutura nos setores de:

- Energia, alcançando exclusivamente geração, cogeração, transmissão de energia elétrica;
- Dutosvias.

O titular do projeto, por sua vez, deverá incorporar a obra de infraestrutura ao seu ativo imobilizado.

Dessa forma, a pessoa jurídica que aufera receitas decorrentes da execução por empreitada de obras de construção civil, contratada pela pessoa jurídica habilitada ao REIDI, também poderá requerer co-habilitação ao regime. Por sua vez, tanto a habilitação e a co-habilitação ao REIDI devem ser requeridas à Secretaria da Receita Federal do Brasil, separadamente, para cada projeto a que estiver vinculada, que será formalizada por meio de ato da Secretaria da Receita Federal do Brasil, publicado no Diário Oficial da União.

Contudo, o ministério responsável pelo setor de infraestrutura favorecido pelo REIDI é quem define, mediante portaria, os projetos que se amoldam às condições legais.

Na área de sua competência, o Ministério de Minas e Energia – MME definiu, em portarias, as condições e procedimentos para aprovação de projetos de infraestrutura dos setores de energia e de dutovias no REIDI, para os fins do que dispõe o Decreto nº 6.144/2007.

O enquadramento de empreendimentos do Ambiente de Contratação Regulada – ACR no REIDI foi disciplinado pela Portaria MME nº 274/2013, enquanto os empreendimentos de infraestrutura de geração de energia elétrica no Ambiente de Contratação Livre - ACL foram disciplinados pela Portaria MME nº 310/2013. A Portaria MME nº 405/2009, por sua vez, disciplina empreendimentos relacionados a minerodutos.

Ainda, em conformidade com a Portaria MME nº 274/2013, os projetos deverão estar inseridos em uma das seguintes categorias, para aprovação:

- I. Projetos de geração de energia elétrica decorrente de participação de licitação, na modalidade Leilão no Ambiente de Contratação Regulado;
- II. Projetos de transmissão de energia elétrica decorrente de participação de licitação, na modalidade Leilão; e



III. Projetos de reforço e de melhoria nas instalações de concessão de transmissão autorizados pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

Havendo interesse em aderir ao REIDI, a pessoa jurídica de direito privado, titular de projeto para implantação de infraestrutura de geração e transmissão de energia elétrica, deverá requerer o enquadramento à ANEEL (Energia elétrica) ou à Secretária de Geologia, Mineração e Transformação Mineral – SGM (Minerodutos), do MME, conforme o caso.

Dessa forma, o interessado deverá preencher o formulário anexo à Portaria, a fim de indicar os benefícios esperados do investimento de infraestrutura, para o desenvolvimento econômico e social da região de localização do projeto, bem como as estimativas dos investimentos e do valor de suspensão dos impostos e contribuições a título de REIDI.⁷

A solicitação de enquadramento ao REIDI, para empreendimentos de geração e cogeração de energia elétrica, deve ser enviada para a Superintendência de Concessões e Autorizações de Geração (SCG) da ANEEL. Na análise do enquadramento, além do disposto na referidas Portarias, a SCG avalia alguns [Critérios de Adequação da Solicitação](#), nos termos da regulamentação do REIDI.

Por sua vez, para análise da razoabilidade dos custos, quando da solicitação de enquadramento no REIDI, a ANEEL definiu três critérios:

- O primeiro verifica se a redução esperada com o enquadramento no REIDI é igual ou inferior a 9,25%, que é o percentual máximo de suspensão relativo as contribuições PIS/PASEP e COFINS.
- O segundo critério trata da comparação entre o custo unitário de instalação do empreendimento, definido pela relação (investimento/potência instalada), declarado no pedido de enquadramento no REIDI (kWR) com o valor declarado na ficha de dados encaminhada à época do Leilão em que a energia foi comercializada (kWL), atualizado pelo IGP-DI publicado pela Fundação Getúlio Vargas para o mês anterior ao protocolo do pedido de enquadramento no REIDI, na ANEEL, que deverá ser igual ou inferior a 15%, percentual definido em razão de análise do histórico dos casos analisados.
- O terceiro critério compara o kWR com a média do custo de instalação de empreendimentos da mesma fonte e região calculado com base nos dados de investimento declarados nos leilões realizados nos últimos cinco anos (kWm). Para fins de avaliação o critério considera margem relacionada ao desvio padrão (DP) das amostras consideradas no cálculo.⁸

Assim, a ANEEL, verifica se o valor atribuído aos ativos, que é obtido por meio de um processo de valoração, está aderente às regras regulatórias e analisa a adequação da solicitação aos termos da Lei e da Regulamentação do REIDI e a conformidade dos documentos apresentados, com o intuito de verificar se é ou não possível o seu enquadramento ao regime de desoneração fiscal.

Após encerrar a análise, a agência instruirá o processo e o encaminhará ao Ministério de Minas e Energia, contendo os documentos apresentados e a manifestação acerca da adequação

⁷ Página da Aneel: <http://www2.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=782&idPerfil=2>

⁸ Página da ANEEL: http://www.aneel.gov.br/ouorgas/geracao/-/asset_publisher/mJhnKIi7qcJG/content/reidi-regime-especial-de-incentivos-para-o-desenvolvimento-da-infraestrutura/655808?inheritRedirect=false



do pleito, a conformidade do projeto e dos documentos, inclusive quanto à razoabilidade das estimativas dos investimentos, com base em valores regulatórios equivalentes, do valor de suspensão dos impostos e contribuições decorrente do REIDI, podendo para isso, inclusive, ouvir a Empresa de Pesquisa Energética - EPE.

Ainda, no âmbito da ANEEL, a gestão das concessões e autorizações de transmissão engloba o monitoramento da execução das obras previstas nos contratos de concessão do serviço público de transmissão de energia elétrica, a análise e aprovação da conformidade do projeto básico da concessionária com o previsto no contrato de concessão, a análise dos pedidos de enquadramento dos empreendimentos de transmissão no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI).⁹

O MME, após receber a nota técnica favorável e o processo instruído pela ANEEL, analisa o enquadramento legal e publica a respectiva Portaria de aprovação do projeto no REIDI ou o Despacho de indeferimento do requerimento.

Após o enquadramento do projeto pelo MME e publicada a portaria, a pessoa jurídica deve se habilitar junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil para fazer jus aos benefícios do REIDI, nos termos da regulamentação estabelecida pelo Ministério da Fazenda.

O Ministério de Minas e Energia, entretanto, deverá apresentar, em formato eletrônico, as estimativas informadas à Secretaria da Receita Federal do Brasil até o último dia útil do mês de março de cada ano, para cada projeto habilitado no REIDI no ano anterior.

Os autos do processo de análise do projeto deverão ficar arquivados e disponíveis no MME para consulta por quem de direito, bem como para fiscalização dos Órgãos de Controle.

Os links relativos às normas relativas ao REIDI, estão relacionados a seguir:

- ✓ [Lei nº 11.488/2007](#)
- ✓ [Decreto nº 6.144/2007](#)
- ✓ [Portaria MME nº 274/2013](#)
- ✓ [Portaria MME nº 310/2013](#)
- ✓ [Portaria MME nº 405/2009](#)
- ✓ [Relatório de Empreendimentos do REIDI](#)¹⁰

Assim, estando o empreendimento enquadrado no REIDI e habilitado junto à Receita Federal, fica suspensa a exigência do PIS/PASEP e COFINS.

As suspensões convertem-se em alíquota 0 (zero) após a utilização ou incorporação dos bens ou dos serviços na obra de infraestrutura. O benefício, no entanto, poderá ser usufruído nas aquisições e importações realizadas no período de 5 (cinco) anos, contado da data da habilitação da pessoa jurídica, titular do projeto de infraestrutura.

No caso de projetos de investimento em minerodutos, regulados pela Portaria nº 405/2009, que quiserem aderir ao REIDI, a pessoa jurídica de direito privado interessada deverá solicitar à Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral - SGM, do Ministério de Minas e Energia - MME, o enquadramento do respectivo projeto no referido Regime.

⁹ Relatório de Gestão da ANEEL 2016 pg. 84

¹⁰ Página do MME: <http://www.mme.gov.br/web/guest/reidi-repenec>



Concluído o projeto, o titular de projeto deve informar, à Secretaria da Receita Federal do Brasil, a entrada em operação comercial do empreendimento, no prazo de até trinta dias do seu início.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Avaliação quanto à inclusão de informações essenciais à transparência dos dados nas portarias de aprovação de projetos no REIDI, bem como, do valor previsto da desoneração, definidos no subitem 1.7.1 do Acórdão 2.578/2016-TCU – Plenário.

Fato

O escopo desta Auditoria Anual de Contas (AAC 2016) realizada no Ministério de Minas e Energia (SE/MME), foi efetuada, de acordo com o firmado nas reuniões realizadas entre a CGU e o TCU, com relação à avaliação da gestão da SE/MME sobre as renúncias de receita, se atendo especialmente quanto à transparência do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura - REIDI, determinado pelo subitem 1.7.1 do Acórdão 2.578/2016-TCU – Plenário.

Dessa forma, esta auditoria avaliou o atendimento do subitem 1.7.1 do referido Acórdão, o qual determinou ao MME que informasse as medidas adotadas quanto à inclusão de informações essenciais à transparência dos dados relativos à descrição do projeto, nas portarias de aprovação de projetos no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI), tais como:

- Discriminação das operações abrangidas pelo regime de suspensão vinculado ao projeto;
- O valor previsto da desoneração.

Além do citado acima, o Acórdão 2.578/2016-TCU – Plenário também determinou no item 1.8.4, que este Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União se manifestasse sobre as contas do Ministério de Minas Energia, quanto ao cumprimento das deliberações constantes dos subitens 1.7.1.(já citado) e 1.8.2., do referido Acórdão, para que o Ministério implementasse as seguintes ações:

- Informar em suas próximas contas anuais ordinárias, as medidas adotadas quanto à inclusão, nas portarias de aprovação de projetos no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI), de informações essenciais à transparência dos dados relativos à descrição do projeto, tais como a discriminação das operações abrangidas pelo regime de suspensão vinculado ao projeto e o valor previsto da desoneração;
- Estabelecer rotina de fiscalização concomitante e subsequente dos empreendimentos beneficiados pelo Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI), no intuito de verificar a efetiva imobilização dos bens e serviços adquiridos em decorrência do referido regime, informando as medidas adotadas nas suas próximas contas anuais a serem prestadas.

Em atendimento à Solicitação de Auditoria, o MME informou, por meio da Nota Informativa nº 7/2017/DOC/SPE – MME, que inseriu informações nas portarias de enquadramento de projetos de infraestrutura no REIDI, com vistas a propiciar maior transparência nos dados



relativos à descrição do projeto e discriminação das operações abrangidas pelo regime de suspensão vinculado ao projeto e o valor previsto da desoneração, conforme relacionado a seguir:

- a) Qualificação da Pessoa Jurídica titular do projeto (Nome Empresarial, CNPJ, Endereço e Telefone);
- b) Dados do Projeto (Nome do Projeto, Ato Autorizativo, Descrição Sucinta, Período de Execução e Localização);
- c) Responsáveis pelo Projeto (Representante legal, Responsável Técnico e Contador);
e
- d) Detalhamento do Valor do investimento estimado para o Projeto em valores relativos à aquisição de Bens, Serviços, Outros Itens; e do Valor total estimado para o Projeto com e sem a incidência de PIS/PASEP e COFINS.

Dando continuidade às ações requeridas, o Ministério de Minas e Energia publicou as Portaria nº 274/2013, e nº 310/2013, estabelecendo os novos procedimentos para enquadramento de projetos de infraestrutura no REIDI, exigindo que as informações elencadas acima, passassem a ser apresentadas nas Portarias de enquadramento de projetos no Regime, as quais se encontram disponíveis na página internet do Ministério de Minas e Energia, no endereço eletrônico: <http://www.mme.gov.br/web/guest/reidi-repenec>

No sentido de propiciar maior segurança e transparência aos dados, as portarias dispõem que as estimativas de investimentos nos projetos e de valores de renúncia fiscal devem ser previamente submetidas à avaliação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL ou da Empresa de Pesquisa Energética – EPE, conforme o caso.

Além disso, as informações acima relacionadas passaram a ser incluídas na Declaração de Benefícios Fiscais (DBF), que deve ser apresentada anualmente pelo Ministério de Minas e Energia à Receita Federal do Brasil, contendo a relação de todos projetos habilitados no REIDI no ano base.

A Declaração de Benefícios Fiscais – DBF foi instituída através da Instrução Normativa RFB nº 1.307/2012, que estabeleceu o procedimento de apresentação da Declaração, para que as informações da pessoa jurídica enquadrada no REIDI, prestadas pelos Ministérios setoriais, estejam em conformidade com o exigido pela RFB.¹¹

Ainda, em atendimento ao disposto no subitem 1.7.1 do Acórdão em referência, que determinou que as medidas adotadas fossem informadas em suas próximas contas anuais ordinárias a serem prestadas àquele Tribunal, o MME informou, em seu Relatório de Gestão do Exercício de 2016, no “item 7.2” do Relatório de Gestão do Exercício de 2016, conforme transcrito a seguir:

7.2. Transparência dos projetos inseridos no REIDI

Em consequência da determinação constante no item 9.2 dos Acórdãos nº 3.137/2011 e nº 2.578/2016 TCU-Plenário, (...) o Ministério de Minas e Energia editou as Portaria nº 274, de 19 de agosto de 2013, e nº 310, de 12 de setembro de 2013, as quais estabeleceram condições e procedimentos para enquadramento no REIDI de projetos de infraestrutura de energia elétrica, contemplando um rol de informações com vistas a propiciar maior transparência nos dados relativos à descrição do projeto.

A equipe de auditoria solicitou, também, informações referentes a ferramentas, sistemas e metodologias utilizadas pelo MME na fiscalização e às dificuldades enfrentadas pelo

¹¹ Nota Informativa nº 7/2017/DOC/SPE - MME



Órgão para uma efetiva fiscalização do benefício concedido, em atendimento ao item 1.8.2., do referido Acórdão.

O Ministério de Minas e Energia, por sua vez, informou, por meio da Nota Informativa nº 7/2017/DOC/SPE – MME, que não tem competência e atribuições legais para fiscalizar a execução das condicionalidades tributárias do REIDI, acrescentando que essa atribuição é da Receita Federal, que detém a devida competência e *expertise* fiscal.

O MME também complementou que não é de sua competência fiscalizar os beneficiários e sequer auditar as suspensões fiscais, baseando-se, para isso, no Decreto nº 6.144/2007 (REIDI), o qual informa que compete ao Ministério responsável pelo setor favorecido definir os projetos que se enquadram nas disposições do art. 5º do referido Decreto, e à RFB a habilitação e co-habilitação dos projetos enquadrados.

Dessa forma, o Ministério entende que cabe à ANEEL a fiscalização da execução dos projetos e à Receita Federal do Brasil a fiscalização dos benefícios fiscais aplicados.

O MME acrescentou que a fiscalização da implantação dos projetos de infraestrutura de energia elétrica é de competência da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, citando o inciso XIV do art. 4º do Anexo I do Decreto nº 2.335/1997, o qual informa que compete à Agência “fiscalizar a prestação dos serviços e instalações de energia elétrica”, além de atestar a entrada em operação comercial dos projetos de energia elétrica.¹

O Ministério, por meio da Nota Informativa nº 11/2016-DOC/SPE-MME, relatou que as informações necessárias para a fiscalização estão sendo compartilhadas com a Receita Federal, com o intuito de subsidiar a RFB na efetiva fiscalização dos valores renunciados.

Por meio do Relatório de Gestão do MME – 2016, no item “B. Gestão da Política Energética”, o MME também informou que na condução desse macroprocesso, destacam-se 216 projetos de infraestrutura de energia elétrica de enquadramento no REIDI, correspondentes a cerca de R\$ 34,7 bilhões de investimentos, conforme consta da tabela a seguir:

Tabela 01 – Valor Total dos Projetos de energia elétrica enquadrados no REIDI

Setor Favorecido	Portaria MME	Total com incidência de PIS/PASEP e Cofins (R\$)	Total sem incidência de PIS/PASEP e Cofins (R\$)	Benefícios Fiscais (R\$)
Geração	SPE	23.922.581.288,13	21.870.822.825,00	2.051.758.463,13
Transmissão	SPE	10.783.212.752,98	9.950.989.169,59	832.223.583,39
TOTAL		34.705.794.041,11	31.821.811.994,59	2.883.982.046,52

Fonte: Página Oficial do MME (<http://www.mme.gov.br/web/guest/reidi-repeneec>)

Por sua vez, a ANEEL, também, se manifestou em seu Relatório de Gestão 2016 (fl. 272), no item “9.1.1 Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento Da Infraestrutura (REIDI)”, sobre o Acórdão em referência que, de igual modo, recomendou àquela Agência que estabelecesse rotina de fiscalização concomitante e subsequente dos empreendimentos beneficiados pelo REIDI, no intuito de verificar a efetiva imobilização dos bens e serviços adquiridos em decorrência do referido regime.

A Agência informou no referido relatório que lhe compete a realização de fiscalizações de ativos para fins tarifários, licitatórios ou indenizatórios e que, de forma geral, a atividade consiste em verificar se o valor atribuído aos ativos, o qual é obtido por meio de um processo de valoração, está aderente às regras regulatórias.



Tendo em vista essa competência fiscalizatória atribuída à Agência e visando ampliar o conhecimento acerca do tema, a equipe de auditoria realizou pesquisas no sítio eletrônico da Agência e também entrevistas com os gestores das Superintendências de Concessão de Geração (SCG) e de Concessão de Transmissão (SCT) da ANEEL, de modo que foram observados alguns normativos relevantes que seriam úteis para o enquadramento da fiscalização dos ativos imobilizados dos concessionários que são beneficiados pelo REIDI, durante o período de concessão. Alguns desses normativos verificados estão descritos a seguir:

Manual de Controle Patrimonial do Setor Elétrico – MCPSE

Com relação às normas e procedimentos utilizados no cadastro e controle patrimonial pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de energia elétrica, a ANEEL elaborou o “*Manual de Controle Patrimonial do Setor Elétrico – MCPSE*”, instituído pela Resolução Normativa nº 367/2009.

O Manual foi elaborado tendo como objetivo padronizar os procedimentos de controle patrimonial adotados no Setor Elétrico, permitindo a fiscalização e o monitoramento das atividades objetos da concessão, permissão ou autorização pela ANEEL, com o fim de se obter uma adequada avaliação patrimonial para atendimento das necessidades de valoração de bens e instalações dos ativos reversíveis.

Segundo o referido Manual, em seu item “6. *Instruções Gerais de Controle Patrimonial*”, as concessionárias, permissionárias e autorizadas, cujos bens e instalações são passíveis de reversão à União, deverão manter permanentemente atualizados os cadastros e o controle da propriedade dos bens vinculados, nos termos estabelecidos pelo Órgão Regulador.

Ainda, conforme o MCPSE (fl. 152), o contrato de concessão celebrado entre a ANEEL e a concessionária deverá ter cláusulas essenciais, dentre outras, da forma de fiscalização das instalações e dos equipamentos, das penalidades contratuais e administrativas, e dos bens reversíveis.

Notas Técnicas ANEEL

Já segundo a Nota Técnica nº 0398/2016-SCT/ANEEL, “*Ato Justificatório do Leilão nº 05/2016- ANEEL para concessão do serviço público de transmissão – parâmetros gerais*”¹² (item 53), no estabelecimento da estimativa de investimento nas instalações e equipamentos a serem licitados no Leilão, é levado em consideração os benefícios fiscais do REIDI, conforme Resolução Homologatória nº 1.706/2014.

De acordo com a referida Nota Técnica (item 21), a ANEEL aprovou por meio da Resolução nº 758/2009, o Banco de Preços ANEEL, que é utilizado nos processos de autorização, licitação para outorga da concessão e na revisão de receita das concessionárias de transmissão de energia elétrica, cuja metodologia é descrita na Nota Técnica nº 099/2008-SRT/ANEEL.

Por sua vez a Nota Técnica nº 128/2011-SRT-SCT-SFF/ANEEL instituiu o cálculo dos percentuais redutores do REIDI, utilizando como base a metodologia do Banco de Preços de Referência ANEEL, citado anteriormente, aplicável na composição das unidades modulares de subestações e linhas de transmissão. Esta Nota Técnica informa que a metodologia do Banco de Preços de Referência possibilita maior especificação e precisão de valores orçados, permitindo a simulação de orçamentos de linhas de transmissão e subestações para estipulação do redutor regulatório do REIDI. Dessa forma, os benefícios do REIDI são repassados aos consumidores por

¹² Nota Técnica nº 0398/2016-SCT/ANEEL



meio da determinação do preço teto, durante os leilões de geração e transmissão, como também por meio da concorrência entre os agentes privados.

O Banco de Preços de Referência, segundo Resolução Homologatória nº 758/2009, art. 3º, deverá ser periodicamente atualizado, por meio de Nota Técnica, inclusive para fins das revisões tarifárias das concessionárias de serviço público de transmissão.

Por meio das Notas Técnicas citadas anteriormente, bem como da Resolução Homologatória nº 758/2009, nota-se que a ANEEL, por meio de delegação do Poder Concedente, realiza as licitações para contratação do serviço público de transmissão e de geração de energia elétrica, bem como firma os respectivos contratos de concessão. Após a assinatura dos contratos inicia-se a fase de gestão contratual, na qual são realizados serviços, tais como: análise e aprovação da conformidade dos projetos básicos, análise para enquadramento ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI) e Declarações de Utilidade Pública (DUP).¹³

Manual de Fiscalização dos Serviços da Geração de Energia Elétrica

Ainda com relação ao tema “fiscalização”, a ANEEL instituiu, também, o “*Manual de Fiscalização dos Serviços da Geração de Energia Elétrica no Brasil (Manual de Fiscalização da Geração 2009)*” com o objetivo servir como instrumento de divulgação da metodologia dos procedimentos gerais e das principais ações adotadas na fiscalização dos serviços de geração de energia elétrica nacional a toda à ANEEL, à sociedade, às agências reguladoras nos Estados, aos órgãos de controle interno e externo e, essencialmente, aos agentes de geração de energia elétrica que atuam ou desejem atuar no País.

Segundo o manual, dentre as ações do programa Qualidade do Serviço de Energia Elétrica está a Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica, que tem por finalidade verificar o cumprimento das obrigações constituídas aos agentes nos atos de outorgas e em dispositivos regulamentares, para garantir que o atendimento a consumidores se dê em padrões de qualidade, prazo, e segurança compatíveis com os requisitos adequados à finalidade dos serviços.

Essa ação de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica, conforme o disposto, contempla a atuação técnica junto aos agentes dos serviços de geração, inspeção técnica e comercial junto aos agentes dos serviços de eletricidade (que abrangem os serviços de transmissão e distribuição) e a fiscalização sob os aspectos econômicos e financeiros junto aos agentes do setor.

A ação fiscalizadora da Agência Reguladora, conforme o Manual, no que tange à exploração dos serviços de geração de energia elétrica, visa, primordialmente, ao cumprimento de suas obrigações contratuais e regulamentares, prevenindo condutas que violem leis e o próprio contrato, no cumprimento das normas e os regulamentos da exploração dos serviços e instalações de energia elétrica, a fim de garantir o atendimento aos padrões de qualidade, prazo e segurança compatíveis com as necessidades regionais e específicas dos agentes de geração.¹⁴

Por sua vez, em reunião realizada com gestores das Superintendências de Concessão de Geração (SCG) e de Transmissão (SCT) daquela Agência, foi informado a esta equipe de auditoria que a ação de fiscalização dos empreendimentos realizada pela mesma é com relação à qualidade das obras e a entrega dos serviços contratados, bem como a sua efetiva entrada em operação, uma vez que o preço é definido no momento da licitação/leilão, ficando o beneficiário

¹³ <http://www.aneel.gov.br/transmissao5>

¹⁴ **Manual de Fiscalização dos Serviços da Geração de Energia Elétrica no Brasil** - Manual de Fiscalização da Geração 2009.



responsável por entregar o serviço, no valor, quantidade e qualidade, previamente acordados em contrato.

Dessa forma, a agência efetua a fiscalização pelo produto final, de forma não concomitante, uma vez que, a responsabilidade e interesse da conclusão do empreendimento é do beneficiário que terá que entregar o serviço contratado nas condições, qualidade e quantidades especificadas, pelo qual será remunerado.

Ainda com relação ao assunto, o Decreto nº 2.335/1997, em seu art. 16, determina que a ação fiscalizadora da ANEEL visará, primordialmente, à orientação dos agentes do setor de energia elétrica, à prevenção de condutas violadoras da lei e dos contratos, dentre outros, com os propósitos de:

- I. Instruir os agentes quanto ao cumprimento de suas obrigações contratuais e regulamentares;
- II. Fazer cumprir os contratos, as normas e os regulamentos da exploração dos serviços e instalações de energia elétrica;
- III. Garantir o atendimento aos padrões de qualidade, custo, prazo e segurança compatíveis com as necessidades regionais e específicas de cada categoria de agente envolvido;
- IV. Garantir o atendimento aos requisitos de quantidade, adequação e finalidade dos serviços e instalações de energia elétrica;
- V. Subsidiar, com informações e dados necessários, a ação regulatória, visando à modernização do ambiente institucional de atuação da ANEEL.

Finalmente, pelo exposto, a equipe de auditoria concluiu que a ANEEL possui competências regulatórias que já permitem que sejam efetuadas a fiscalização e o monitoramento dos ativos imobilizados das concessionárias de serviço público beneficiárias do REIDI. Contudo, os regulamentos da Agência que tratam sobre os assuntos de controle patrimonial e fiscalização não abordam o REIDI de forma sistêmica ou ainda abordam apenas por meio de Notas Técnicas, o que fragiliza o processo por serem normativos de tramitação interna, emitidas quando identificada a necessidade de fundamentação formal ou informação específica da área responsável pela matéria, e diferem do que seria a emissão de Resoluções sobre o assunto, que seriam normas jurídicas que partem de autoridades superiores, disciplinando matérias de sua competência específica e que podem produzir efeitos jurídicos externos.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Falhas na transparência das informações sobre o REIDI, relacionadas ao setor energético.

Fato

Conforme visto anteriormente, os procedimentos de adesão ao REIDI se iniciam na ANEEL. A Agência, no âmbito de sua competência, realiza as licitações para contratação do serviço público de transmissão e geração de energia elétrica, bem como firma os respectivos contratos de concessão.

Com o intuito de verificar a transparência dos atos normativos e dos procedimentos relativos ao REIDI, essa auditoria realizou pesquisas no sítio eletrônico da ANEEL, bem como, reunião conjunta com técnicos daquela Agência, por meio das quais constatou-se que as normas regulamentadoras do REIDI estão inseridas em Manuais que tratam de assuntos não específicos ao Regime, como por exemplo Manual de Controle Patrimonial do Setor Elétrico – MCPSE e Manual de Fiscalização da Geração 2009.



Outro ponto importante foi a constatação de que, em assuntos relacionados ao REIDI, a Agência se utiliza com frequência de notas técnicas, tais como a Nota Técnica nº 128/2011-SRT-SCT-SFF/ANEEL, que instituiu o cálculo dos percentuais redutores do REIDI, e a Nota Técnica nº 0398/2016-SCT/ANEEL (item 53), a qual informa que é levado em consideração o REIDI no estabelecimento da estimativa de investimento nas instalações e equipamentos a serem licitados no Leilão, conforme Resolução Homologatória nº 1.706/2014.

Nesse contexto, em reunião realizada com gestores da ANEEL, bem como em busca efetuada em sua página oficial, foram verificadas algumas falhas na gestão do REIDI, por parte da Agência, como por exemplo, ausência de normas regulamentadoras e procedimentos específicos, informações dispersas em manuais, em notas técnicas e no site, além de falta de transparência ativa na divulgação dos dados relativos ao REIDI, o que causa dificuldades na localização das informações. Todos esses fatores indicam fragilidade na supervisão ministerial do MME em relação à ANEEL, a respeito do benefício do REIDI.

O fato das citações existentes relativas ao REIDI, no âmbito da ANEEL, estarem inseridas em Manuais ou mesmo em Notas Técnicas que tratam de assuntos diversos, por si só, não traria problema à transparência ativa e ao acesso à informação, se, ao menos, houvesse normas regulamentares consolidadoras, nas quais se referenciassem os tópicos e itens dos referidos manuais e das notas técnicas que tratam do assunto REIDI em seu conteúdo. Além disso, em conformidade com o princípio da transparência ativa, essas normas regulamentares consolidadoras deveriam estar disponíveis no sítio eletrônico da ANEEL, em um vínculo único e específico para o REIDI, como no sítio do MME, que possui um espaço específico destinado para o assunto em questão.

Isto posto, verifica-se a falta, no âmbito da ANEEL, de instrumentos normativos específicos que tratem do REIDI ou que faça uma consolidação dos mesmos, pois os assuntos são encontrados dispersos em documentos ou normativos que tratam de matérias diversas, o que dificulta a sua localização e visualização. Assim, ainda que o público interno à Agência conheça bem a respeito do assunto, o público externo encontrará dificuldades em encontrá-los.

Constatou-se, ainda, que o sítio eletrônico da ANEEL não faz referência às portarias publicadas dos projetos que estão recebendo os benefícios de suspensão fiscal do REIDI. Tal fato contraria o princípio da transparência ativa, promulgado pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) que em seu art. 8º definiu como um dever dos órgãos e entidades públicas publicar na internet informações públicas de interesse coletivo ou geral. Essa questão poderia ser resolvida, por exemplo, com a utilização de um *link* de direcionamento à página do MME em que há a divulgação de todas as portarias publicadas, por ano.

Dessa forma, portanto, verifica-se que o MME, como Órgão Supervisor responsável, deve fazer a gestão do REIDI junto à ANEEL, no sentido de assegurar que a Agência normatize, consolide e organize as informações, procedimentos e as ações requeridas relativos ao Regime, de maneira que fiquem claros, transparentes e de fácil acesso, tanto para o público interno quanto externo que desejem acessá-los, para que as informações sobre o benefício estejam integradas, transparentes e de fácil acesso.

CAUSA

Deficiência na gestão do REIDI junto à ANEEL, pelo Órgão supervisor.



MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

Sobre a constatação e em resposta ao Ofício nº 11301/2017/CGENE/DI/SFC-CGU, de 04 de julho de 2017, a Unidade se manifestou por meio do Ofício nº 168/2017/SE-MME, de 13 de julho de 2016, referente à Reunião de Busca Conjunta de soluções sobre a Auditoria Anual de Contas de 2017 (Gestão 2016), informando que:

“O MME entende que deva ser transformado este Item de ‘Recomendação’ para ‘Informação’, tendo em vista que o Ministério não é supervisor da ANEEL. O MME realizará reunião com a ANEEL e CGU para debater esse ponto.”

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

Em relação à alegação do Ministério de que não é supervisor da ANEEL, convém citar os dispositivos legais abaixo que fazem referência ao assunto:

O Decreto-Lei nº 200/67 que dispõe sobre a organização da Administração Federal cita em seu art. 19: *“Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente”*, informando também em seu art. 20: *“O Ministro de Estado é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência.”* (grifo nosso).

Acrescentando, no parágrafo único do referido Decreto-Lei afirma que: *“A supervisão ministerial exercer-se-á através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério, nos termos desta lei.”*

Ainda, a Portaria nº 108/2017 (Anexo II - Regimento Interno da Secretaria-Executiva), que trata dos Regimentos Internos do MME, informa no inciso I do art. 10 que *“À Assessoria Especial em Assuntos Regulatórios, compete articular-se com agências reguladoras, vinculadas ao Ministério, e assessorar o Secretário-Executivo quanto ao cumprimento das normas regulamentares para a implementação das políticas e diretrizes setoriais.”*

Já o Decreto nº 8.871/2016, que aprovou a Estrutura Regimental do Ministério de Minas e Energia, informa no subitem 3 da alínea ‘a’ do item III do art. 2º, que dentre suas entidades vinculadas autárquicas, se encontra a *“Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.”*

Ainda nesse mesmo Decreto, no art. 6º orienta que compete à Assessoria Especial em Assuntos Regulatórios: *“I - articular-se com as agências reguladoras vinculadas ao Ministério e assessorar o Secretário-Executivo no cumprimento das normas regulamentares para a implementação das políticas e diretrizes setoriais; II - realizar o acompanhamento e o assessoramento relativos às regulamentações firmadas pelas agências reguladoras”*. Não obstante, ainda cumpre ressaltar que de acordo com o art. 14, compete à Assessoria Especial de Controle Interno: *“VI - interagir com as unidades de auditoria interna das entidades vinculadas ao Ministério, com vistas a subsidiar a supervisão ministerial, inclusive quanto ao planejamento e aos resultados dos trabalhos”*.

Diante de todo o exposto, espera-se que o MME cumpra o seu papel de supervisor no acompanhamento das regulamentações firmadas pelas agências supervisionadas ou, no caso de ausência de regulamentações que são necessárias para a efetividade de uma política pública, que ocorra a articulação entre os órgãos. A despeito de as agências reguladoras serem organizações independentes, é imprescindível que ocorra a interação entre órgão supervisor e entidades vinculadas na formulação, implementação e monitoramento de uma política pública, no caso concreto sobre o benefício fiscal concedido, para que o gerenciamento, a transparência e o



cumprimento das normas sejam capazes de promover efetividade e clareza sobre os benefícios que pretendem ser concedidos para a sociedade como um todo.

Finalmente, este órgão de controle interno se coloca à disposição para que seja realizada uma reunião com o fim de discutir possibilidades de melhoria da transparência sobre os procedimentos adotados entre o MME e a ANEEL no âmbito do REIDI.

RECOMENDAÇÃO

Recomendação 1: Que o MME, 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.

2.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Inconsistências nas informações constantes no Relatório de Gestão do MME do exercício de 2016.

Na verificação do atendimento ao estabelecido na Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União (DN/TCU) n° 154, de 19/10/2016, pelo Ministério de Minas e Energia (MME), em especial da conformidade do Relatório de Gestão de 2016 desse ministério com o Anexo II do referido normativo, apresentamos a seguir uma amostra do resultado desse trabalho, em forma de quadros e em parágrafos com análises sobre o conteúdo do referido relatório.

De maneira geral, observou-se que os Quadros constantes do Relatório de Gestão que tratam sobre os objetivos estabelecidos no PPA de responsabilidade da unidade e resultados alcançados não apresentam os códigos relacionados a cada meta, os quais estão presentes no Anexo 2 do PPA 2016-2019 e seriam facilmente referenciados, assim como não apresentam o período para o qual é considerada tal previsão. Além disso, em alguns desses quadros apresentados no Relatório de Gestão não é feita a distinção entre quais seriam as metas quantitativas ou qualitativas ou, ainda, as metas quantitativas foram mencionadas como se fossem qualitativas.

Com o objetivo de facilitar o entendimento, nos quadros abaixo estão descritos alguns desses exemplos encontrados em quadros constantes do Relatório de Gestão 2016 do MME, pela equipe de auditoria, os quais dificultam o entendimento das informações prestadas ou mesmo causam uma compreensão equivocada acerca do que está sendo apresentado.

Quadro 2 do Relatório de Gestão - Objetivo 0034 (PPA) SPE -Programa 2033

Relatório de Gestão de 2016 do MME – Página 76	PPA 2016-2019-Anexo: Programas Temáticos
Na parte de metas quantitativas não regionalizadas, na coluna de previsão, não há indicação dos códigos previstos no PPA relacionados a cada uma, mas sequenciais criados pelo relator dessa informação. Além disso, não há informação sobre o período para o qual é considerada essa previsão. Exemplo: Meta “Realizar estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental para 4 novas usinas nucleares” - Sequencial I . Dado da Coluna “a) Prevista” – 4.	Meta “Realizar estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental para 4 novas usinas nucleares” – Código 001X . Coluna “a) Prevista” – Descrição correta: “ Prevista 2016-2019 ”.



Quadro 8 do Relatório de Gestão - Objetivo 0553 (PPA) SPG - Programa 2022

Relatório de Gestão de 2016 do MME – Página 82	PPA 2016-2019-Anexo: Programas Temáticos
<p>A informação sobre a Meta Qualitativa “Atender à demanda de biodiesel tendo como referência o Plano Decenal de Expansão de Energia vigente” está duplicada nos Sequenciais II e V desse quadro, e não possui a indicação do código do PPA 2016-2019 da mesma.</p> <p>Nesse Quadro também foi possível observar que todas as metas para o Objetivo 0553 foram tratadas como se fossem Qualitativas, enquanto que se for observado o PPA 2016-2019, os Sequenciais III, IV e VI são Quantitativos.</p>	<p>Meta Qualitativa “Atender à demanda de biodiesel tendo como referência o Plano Decenal de Expansão de Energia vigente” – Código 04RP</p> <p>Metas Quantitativas: 04SP: Ampliar em 1 milhão de m³ a capacidade nominal de armazenamento de gasolina, QAV, GLP e diesel nas distribuidoras. 04LY: Garantir o abastecimento de óleo diesel S-10 em 34.389 mil m³ por ano até 2019 01LZ: Manter o índice de conformidade de combustíveis superior a 96%</p>

Quadro 9 do Relatório de Gestão - Objetivo 0185 (PPA) SPG -Programa 2022

Relatório de Gestão de 2016 do MME – Página 83	PPA 2016-2019-Anexo: Programas Temáticos
<p>A Meta Qualitativa indicada no Sequencial 001 desse Quadro 9 não possui a indicação do respectivo código do PPA 2016-2019, e foi inserida erroneamente como a mesma da indicada no Sequencial II do Quadro 8 deste relatório – “Atender à demanda de biodiesel tendo como referência o Plano Decenal de Expansão de Energia vigente”.</p>	<p>No Anexo 2 do PPA 2016 – 2019 essa Meta é tratada como Quantitativa e possui o seguinte código e descrição: Código 00AY - “Atender à estimativa de produção nacional de biodiesel indicada pelo Plano Decenal de Expansão de Energia vigente”.</p>
<p>A Meta Qualitativa indicada no Sequencial 002 desse Quadro 9 não possui a indicação do respectivo código do PPA 2016-2019, e foi inserida erroneamente como a mesma da indicada no Sequencial I do Quadro 8 deste relatório – “Atender à demanda de etanol tendo como referência o Plano Decenal de Expansão de Energia vigente”.</p>	<p>No Anexo 2 do PPA 2016 – 2019 essa Meta é tratada como Quantitativa e possui o seguinte código e descrição: – Código 04RO - “Atender à estimativa de produção nacional de etanol indicada pelo Plano Decenal de Expansão de Energia vigente”.</p>

De outra forma, não há informação clara da participação do MME no cumprimento dos objetivos 0553, 0185 e 0054 do Programa 2022 (Combustíveis), bem como no cumprimento dos objetivos 0063, 0064 e 0529 do Programa 2053 (Petróleo e Gás). Há indicação de que esses objetivos são vinculados à Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis (SPG) desse ministério, porém não foram incluídas ações orçamentárias na LOA 2016 sob responsabilidade da SPG ou de outra unidade dessa pasta.

Concluindo a amostra sobre as inconsistências verificadas no Relatório de Gestão de 2016 do MME, foi observado a existência de algumas informações em que constam referências a exercícios de 2013 e de 2014, enquanto o Relatório de Gestão deveria trazer informações acerca do exercício de 2016. Tais apontamentos estão apresentados nos dois quadros a seguir:

Relatório de Gestão de 2016 do MME – Páginas 102/103 – Quadro 22

Execução orçamentária e financeira da Lei Orçamentária de 2016 – Ação 4897 - SPE
<p>Na parte sobre a execução orçamentária e financeira da Lei Orçamentária de 2016, há uma coluna cuja descrição é “Restos a Pagar inscritos 2013”, ao passo que nos outros quadros, sobre outras ações orçamentárias, na parte referente a execução orçamentária e financeira das mesmas, a descrição relativa aos restos a pagar é sobre os “Restos a Pagar inscritos em 2016”.</p>

Relatório de Gestão de 2016 do MME – Páginas 105/106 – Quadro 25

Execução orçamentária e financeira da Lei Orçamentária de 2016 – Ação 211G - SGM
<p>Na parte sobre a Execução Orçamentária e Financeira da Lei Orçamentária, é mencionada a Lei Orçamentária de 2014, e na descrição relativa aos restos a pagar é mencionada a inscrição de restos a pagar de 2013, ao</p>



passo que nos outros quadros, sobre outras ações orçamentárias, na parte referente a execução orçamentária e financeira das mesmas, as descrições relativas à Lei Orçamentária e aos Restos a Pagar Inscritos fazem referência a 2016.

Tendo em vista que esses tipos de inconsistências já haviam sido detectados na Auditoria Anual de Contas de 2015 do MME, motivo pelo qual foi feita uma recomendação de providências a esse órgão no respectivo relatório de auditoria, e o entendimento de que alguns temas do Relatório de Gestão de 2016 do MME carecem de maior detalhamento e clareza, de forma a cumprir de maneira mais efetiva a sua finalidade de prestação de contas à sociedade, consideramos que o problema apontado no Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão de 2015 desse ministério permanece.

Isto posto, avaliamos que a referida recomendação deve ser mantida em monitoramento no Sistema Monitor. De outro modo, consideramos que esse ministério deve aprimorar a confecção do Processo de Contas do mesmo, tanto no que tange à solicitação de envio dos conteúdos devidos por parte das suas unidades, quanto à harmonização do entendimento das informações prestadas, sem prejuízo de consultas à CGU sobre o assunto, bem como no que se refere à consolidação dos dados, informações e peças exigidas pelo Tribunal de Contas da União para o processo de contas em questão. Destaca-se ainda a prerrogativa da Assessoria Especial de Controle Interno de apoio a esse processo, conferida pelo Regimento Interno do MME (Art. 3º do Anexo VII, da Portaria nº 108 de 14/03/2017), de forma a garantir a clareza, a completude e a fidedignidade das informações constantes do referido processo, em especial em relação aos dados e informações inseridos no respectivo Relatório de Gestão.

CAUSA

Fragilidades no planejamento, na coordenação e no controle do processo de elaboração do Relatório de Gestão do MME.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

Em resposta ao Ofício nº 11301/2017/CGENE/DI/SFC-CGU, de 04 de julho de 2017, o qual encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria que foi subsídio para a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a SE/MME apresentou sua manifestação aos fatos por meio do Ofício nº 168/2017-SE-MME, de 13 de julho de 2016, reconhecendo a existência de erros materiais nos Quadros 8 e 9 do Relatório de Gestão.

Também foi informado que: *“no que se refere aos Objetivos 0553 e 0185, não há ações orçamentárias específicas, pois estes são perseguidos por esta SPG por meio do monitoramento, coordenação e articulação do setor de combustíveis e da proposição de políticas públicas para o setor, em linha com as competências definidas na Estrutura Regimental do MME (Decreto nº 8.871, de 6 de outubro de 2016).”*

Ainda, a SE/MME observou a não existência do objetivo 0064 e indicou que com relação ao objetivo 0063, o MME participou de ações para o seu cumprimento, bem como para o cumprimento de suas metas (0493 e 0494) de acordo com a atuação exercida no âmbito do PEDEFOR, o lançamento do programa REATE (Programa para revitalização da atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural em áreas terrestres) e pela elaboração das diretrizes para aplicação dos recursos advindos da cláusula de P&D, constante dos contratos de exploração e produção de petróleo e gás, mesmo não tendo havido ação orçamentária discriminada na LOA 2016.

Por fim, com relação ao objetivo 0529, a Unidade expõe que devido a alterações no planejamento da Petróleo Brasileiro S.A., ocorreram impactos sobre o cenário de referência



adotado pela EPE para elaboração do Plano Decenal de Expansão da Malha de Transporte Dutoviário de Gás Natural (PEMAT) e conseqüentemente a sua publicação foi interrompida até que se pudesse ter uma melhor avaliação da situação, inclusive dentro de um novo contexto de criação da iniciativa Gás para Crescer, a qual demanda reflexões profundas acerca dos marcos legal e regulatório vigentes e o acompanhamento atento das agências reguladoras e dos formuladores de políticas públicas de modo a adequar o ambiente de investimento a essa nova realidade. Diante da interrupção da publicação do PEMAT 2016, não houveram ações orçamentárias na LOA 2016.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

Em que pese as justificativas apresentadas, a Unidade auditada reconheceu a existência de alguns erros materiais em seu Relatório de Gestão e conseqüentemente a necessidade de aperfeiçoar o seu processo de prestação de contas.

Considerando o disposto na IN nº 63/2010 do Tribunal de Contas da União, em seu art. 1º, o relatório de gestão é uma peça que contempla: “*documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, organizado para **permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas durante um exercício financeiro***” (grifo nosso).

Posto isso, a falta de clareza, completude e fidedignidade das informações verificadas no Relatório de Gestão comprometeu a compreensão dos resultados da gestão realizada pelo Ministério.

Convém ressaltar que não são só as informações relativas ao PPA que necessitam ser aperfeiçoadas, mas o relatório como um todo, visando à qualidade, em sentido amplo, das informações.

Ainda, cabe ressaltar que, a despeito do processo de prestação de contas ser de responsabilidade do gestor, é importante que a Assessoria Especial de Controle Interno participe ativamente, no intuito de induzir para que o Relatório de Gestão apresente as informações com qualidade e fidedignidade. A Portaria nº 180/2017, atribuiu essa responsabilidade ao Assessor, contudo foi publicada somente em março de 2017. Não obstante a esse fato, o Decreto nº 8871, de 06 de outubro de 2016, que aprovou a estrutura regimental e quadro demonstrativo de cargos do MME, já abarcava essa atribuição à Assessoria Especial de Controle Interno, em seu art. 14 o seguinte:

“Art. 14. À Assessoria Especial de Controle Interno compete:

I - assessorar diretamente o Ministro de Estado nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão;

II - assistir o Ministro de Estado no pronunciamento previsto no art. 52 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

III - prestar orientação técnica ao Secretário-Executivo, aos gestores do Ministério e aos representantes indicados pelo Ministro de Estado em conselhos e comitês, nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão;

IV - prestar orientação técnica e acompanhar os trabalhos das unidades do Ministério que visem a subsidiar a elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República e o relatório de gestão;

V - prestar orientação técnica na elaboração e na revisão de normas internas e de manuais, com vistas à melhoria dos controles internos da gestão e da governança;



VI - interagir com as unidades de auditoria interna das entidades vinculadas ao Ministério, com vistas a subsidiar a supervisão ministerial, inclusive quanto ao planejamento e aos resultados dos trabalhos;

VII - auxiliar na interlocução entre as unidades responsáveis por assuntos relacionados a ética, ouvidoria e correição no Ministério e os órgãos de controle interno e externo e de defesa do Estado;

VIII - acompanhar processos de interesse do Ministério junto aos órgãos de controle interno e externo e de defesa do Estado;

IX - acompanhar a implementação das recomendações do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e das deliberações do Tribunal de Contas da União, relacionadas ao Ministério de Minas e Energia e às entidades vinculadas, e atender outras demandas provenientes dos órgãos de controle interno e externo e de defesa do Estado; e

X - apoiar as ações de capacitação nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão” (grifo nosso).

De tal modo, para a efetivação de um Relatório de Gestão com informações completas, claras e fidedignas, é recomendável que o Ministério promova melhorias em suas interações internas e externas, quando necessário, envolvendo atores com atribuições transversais como o Assessor Especial de Controle Interno para que as informações sobre o desempenho da gestão do MME espelhem de fato os esforços despendidos por todos os envolvidos na execução das ações do Ministério.

RECOMENDAÇÃO:

Recomendação 1: O MME deverá apresentar informações completas, claras e fidedignas no seu próximo Relatório de Gestão e para isso necessita 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.

3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

3.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Falta de verificação formal dos requisitos, exigências e condições para concessão, liquidação e pagamento das despesas com auxílio-moradia.

Fato

Foram objeto de verificação nesta auditoria a regularidade da cessão e dos descontos da Taxa de Ocupação de imóveis funcionais (imóveis residenciais de propriedade da União passíveis de permissão de uso a servidores) e do custeio das despesas com moradia funcional de servidor nomeado para cargos especificados na legislação (concessão e pagamento da indenização de auxílio-moradia).

Essa verificação foi realizada com base nas manifestações da Unidade em resposta às solicitações de auditoria que lhe foram endereçadas e também:



- No caso da cessão de imóveis funcionais: nos registros do SIAPE e do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal; e
- No caso das concessões das indenizações de auxílio-moradia: nos registros do SIAPE.

IMÓVEIS FUNCIONAIS

A cessão de imóveis residenciais funcionais de propriedade da União jurisdictionados ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) de que trata o Decreto n.º 980, de 11 de novembro de 1993, é regida pela Orientação Normativa GEAPN/SPU n.º 6, de 24 de dezembro de 2002, aprovada pela Portaria SPU/MP n.º 361, de 24 de dezembro de 2002, e alterada pela Portaria SPU/MP n.º 34, de 20 de março de 2015.

O Decreto n.º 980, de 1993, assim dispõe:

Art. 8º Os imóveis residenciais administrados pela Secretaria do Patrimônio da União, havendo disponibilidade, somente poderão destinar-se ao uso por:

I - Ministro de Estado;

II - ocupantes de cargo de Natureza Especial;

III - ocupantes de cargo em comissão, de nível DAS-4, DAS-5 e DAS-6, em órgão da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Art. 9º É vedada a cessão de uso de imóveis residenciais a servidor quando este, seu cônjuge, companheiro ou companheira amparados por lei:

I - for proprietário, promitente comprador, cessionário ou promitente cessionário de imóvel residencial em Brasília, incluída a hipótese de lote edificado sem averbação de construção, exceto no caso do inciso I do art. 5º;

II - não tiver recolhido aos cofres públicos quantias devidas, a qualquer título, em decorrência de utilização anterior de imóvel residencial pertencente à Administração Federal, direta ou indireta.

Nos termos do Decreto n.º 8.690, de 11 de março de 2016, que “*Dispõe sobre a gestão das consignações em folha de pagamento no âmbito do sistema de gestão de pessoas do Poder Executivo federal*”, a taxa de uso de imóvel funcional em favor da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (Taxa de Ocupação) é considerada desconto (valor deduzido de remuneração, subsídio, provento, pensão ou salário, compulsoriamente, por determinação legal ou judicial) e processada na folha de pagamento do servidor.

Registre-se, preliminarmente, que o direito à permissão de uso dos imóveis funcionais ocupados pelos servidores aqui tratados decorre dos cargos/funções comissionados que ocupam/ocuparam no MME, sendo que as remunerações desses cargos/funções comissionados foram processadas na Unidade Pagadora (UPAG) COD UPAG/UPAG 32000-000000073/CGRH do SIAPE.

O cruzamento das informações registradas no sistema SIAPE (rubricas de desconto de Taxa de Ocupação, período de dez/2015 a dez/2016) com as disponíveis na página do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal (posição de 30 de setembro de 2016, última disponível) e as da resposta da Unidade à Solicitação de Auditoria 201701113/04 revelaram a ocorrência de divergências/inconsistências em três dos dez casos analisados (correspondente à totalidade dos imóveis residenciais funcionais ocupados por servidores do MME em 2016).

Duas delas se referem a servidores requisitados, matrículas SIAPE 01.512.573-4 e 01.563.137-0, ocupantes de cargos em comissão nível DAS-4. Os descontos das taxas de ocupação foram lançados nas respectivas UPAG de seus órgãos de origem (Advocacia-Geral da União (AGU) e Ministério da Fazenda (MF), respectivamente), pelas quais receberam as remunerações de seus cargos efetivos, e não da UPAG do MME, pela qual receberam as remunerações dos



cargos/funções comissionados que ocupam/ocuparam no MME. No Portal da Transparência constam como órgãos de exercício dos servidores, respectivamente, o MME (informação correta) e o MF (informação incorreta).

A terceira se refere a servidora requisitada da autarquia federal Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), matrícula SIAPE 01.483.229-1, que ocupou em comissão nível DAS-5 no MME até 24 de maio de 2016 e retornou a seu órgão de origem após essa data, passando a ocupar função comissionada que lhe garantiu a continuidade do direito a ocupação de imóvel funcional. No Portal da Transparência consta como órgão de exercício da servidora o MME (informação incorreta), e não a ANEEL (como seria o correto).

Instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria 201701113/10, a Unidade alegou, em apertada síntese, o seguinte:

- i) não é gestora do processo de permissão de uso do imóvel funcional;
- ii) não é responsável pelo lançamento da taxa de ocupação no SIAPE;
- iii) não é responsável pelas informações lançadas no Portal da Transparência; e
- iv) não informa à SPU sobre as exonerações de servidores ocupantes de cargos/funções comissionados do MME permissionários de imóveis funcionais.

Acrescentou caber à SPU a análise, concessão e lançamentos dos descontos da taxa de ocupação e o procedimento de controle das exonerações, haja vista ser ela a responsável pelas cessões de uso do imóvel e pelos lançamentos dos descontos correspondentes da taxa de ocupação no sistema SIAPE.

A informação prestada não é satisfatória. O item 4.1.2 e o Passo 001 do Quadro X do Anexo I da Orientação Normativa GEAPN/SPU n.º 6, de 2002, assim dispõe:

...

4.1.2. Quadro II – Outorga de imóvel funcional

4.1.2.1 O aviso/ofício do interessado (passo 001) deverá conter:

I. Qualificação do interessado e sua vinculação com a administração;

II. Portaria de nomeação para o cargo de DAS - 4, 5, 6 ou de natureza especial;

III. Características do imóvel pretendido, se for o caso.

...

ANEXO I

QUADRO X

PROCEDIMENTOS: EXTINÇÃO DE PERMISSÃO DE USO E TERMO DE OUTORGA DE IMÓVEL FUNCIONAL

<i>ÓRGÃO/ÁREA</i>	<i>PASSO N°</i>	<i>DESCRIÇÃO</i>
<i>GRPU/DF</i>	<i>001</i>	<i>Recebe a denúncia ou demanda que justifica a extinção da Permissão de Uso, conforme o caso;</i>

...

O processo de cessão de imóvel se inicia a partir da recepção de aviso/ofício, comunicações administrativas oficiais da Administração Pública, portanto, de origem em órgão/entidade público. E termina a partir da recepção de denúncia ou demanda que justifique a extinção da permissão de uso. As causas de extinção estão dispostas nos incisos I a X do art. 16 do Decreto n.º 980, de 1993, a seguir relacionadas:

Art. 16. Cessa de pleno direito a permissão de uso de imóvel residencial, quando o seu ocupante:

I - for exonerado ou dispensado do cargo em comissão ou da função de confiança que o habilitou ao uso do imóvel, observado o disposto no § 1º;

II - for exonerado ou demitido do serviço público;

III - entrar em licença para tratar de interesses particulares;

IV - for movimentado ou transferido para outra Unidade da Federação;



- V - *aposentar-se;*
VI - *falecer;*
VII - *tornar-se proprietário, promitente comprador, cessionário ou promitente cessionário de imóvel residencial no Distrito Federal, como também seu cônjuge, companheira ou companheiro amparados por lei;*
VIII - *não ocupar o imóvel no prazo de trinta dias, contados da concessão da permissão de uso;*
IX - *transferir total ou parcialmente os direitos de uso do imóvel a terceiros, a título oneroso ou gratuito;*
X - *atrasar por prazo superior a três meses o pagamento dos encargos relativos ao uso do imóvel.*

Nota-se que as causas dispostas nos incisos I a VI são de conhecimento próximo e imediato do órgão de exercício do servidor, sendo desarrazoado esperar que a SPU seja responsável pelo monitoramento de tais ocorrências no âmbito dos demais órgãos e entidades públicos vinculados a mais de vinte diferentes ministérios.

Dessa forma, considerando que o elemento deflagrador do processo de cessão de uso é originário do órgão de exercício do servidor requerente, e que é razoável esperar que o elemento deflagrador do processo de extinção da permissão de uso também o seja, a Unidade é corresponsável pela fidedignidade das informações registradas no SIAPE e apresentadas no Portal da Transparência pela SPU que digam respeito ao MME.

Posto isso, as respostas às cinco questões de auditoria apresentadas na parte gerencial deste relatório, relativamente aos imóveis funcionais, são:

- 1) NÃO. Dos exames realizados constatou-se que os beneficiários de moradia funcional não possuem imóveis no DF.
- 2) Não. Dos exames realizados constatou-se que nos endereços dos beneficiários não residem outros beneficiários do mesmo auxílio.
- 3) NÃO. Dos exames realizados constatou-se que os cônjuges dos beneficiários de residência funcional, quando fosse o caso, não possuem imóveis no DF.
- 4) Não se aplica.
- 5) Não se aplica.

AUXÍLIO-MORADIA

A concessão da indenização auxílio-moradia a servidores civis do Poder Executivo Federal de que tratam os arts. 60-A a 60-E da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o Decreto n.º 1.840, de 20 de março de 1996, e a Instrução Normativa MARE n.º 6, de 28 de março de 1996, é regida pela Orientação Normativa SEGEP/MP n.º 10, de 24 de abril de 2013, com as alterações introduzidas pelas Orientações Normativas SEGEP/MP n.º 2, de 16 de maio de 2014, e n.º 1, de 25 de março de 2015.

Os artigos 3.º a 4.º-A da Orientação Normativa SEGEP/MP n.º 10, de 2013, dispõem sobre os requisitos, exigências e condições para concessão e pagamento dessa indenização.

As condições para a concessão são as seguintes (art. 3º, **caput**):

- a) o servidor tenha se deslocado do local de residência ou de seu domicílio para ocupar cargo em comissão ou função de confiança; e
- b) o cargo/função comissionado a ser ocupado seja do Grupo DAS, níveis 4, 5 e 6, de Natureza Especial, de Ministro de Estado ou equivalentes.

Os requisitos são os seguintes (art. 3º, incisos I a VIII):

- 1) não exista imóvel funcional disponível para uso do servidor;
- 2) o cônjuge ou companheiro do servidor não ocupe imóvel funcional;
- 3) o servidor ou seu cônjuge/companheiro não seja ou tenha sido, nos 12 (doze) meses que antecederam a sua nomeação, proprietário, promitente comprador, cessionário, ou promitente



cessionário de imóvel na localidade em que se dará o exercício do cargo em comissão ou função de confiança, incluída a hipótese de lote edificado;

4) nenhuma outra pessoa que resida com o servidor receba auxílio-moradia, ou qualquer outra verba de idêntica natureza;

5) o local de residência ou domicílio do servidor, quando de sua nomeação, não se situe dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituídas por municípios limítrofes e regularmente instituídas, ou em áreas de controle integrado mantidas com países limítrofes;

6) o servidor não tenha sido domiciliado no Distrito Federal ou no Município onde for exercer o cargo em comissão ou função de confiança, nos últimos 12 (doze) meses, desconsiderando-se prazo inferior a 60 (sessenta) dias dentro desse período;

7) o deslocamento não tenha sido por força de lotação ou nomeação para cargo efetivo; e

8) o deslocamento tenha ocorrido após 30 de junho de 2006.

As exigências ao servidor para instrução do processo são as seguintes (arts. 3º, §1º, e 4.º):

a) preencher e firmar declaração de que cumpre todos os requisitos, declaração conforme modelo constante do Anexo da Orientação Normativa SEGEP/MP n.º 10, de 2013 (“Requerimento de Auxílio-Moradia”, uma espécie de formulário padrão); e

b) apresentar cópia do contrato de locação.

As condições para pagamento são as seguintes (art. 4.º-A):

a) o servidor deverá apresentar comprovante de pagamento das despesas realizadas; e

b) o pagamento (ressarcimento) do auxílio-moradia será realizado em folha de pagamento posterior à do mês da apresentação do comprovante.

Sobre o pedido de ressarcimento de auxílio-moradia, em particular do “Requerimento de Auxílio-Moradia” (formulário padrão aprovado), é relevante transcrever o teor da Agenda de Decisão SEGRT n.º 5, de 26 de fevereiro de 2016, para explicitar a importância desse documento (os sublinhados e os negritos não constam do original):

Senhores Dirigentes de Gestão de Pessoas dos Órgãos e das Entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, integrantes do SIPEC.

Considerando informações recebidas nesta Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público - SEGRT/MP, acerca dos procedimentos para concessão e manutenção do auxílio-moradia, reforçamos junto aos órgãos e entidades do SIPEC os seguintes pontos:

O auxílio-moradia pago no âmbito do Poder Executivo Federal tem previsão legal nos arts. 60-A a 60-E da Lei nº 8.112, de 1990, e consiste no ressarcimento das despesas comprovadamente realizadas pelo servidor com aluguel de moradia ou com meio de hospedagem administrado por empresa hoteleira. É concedido exclusivamente ao servidor que tenha se deslocado do local de residência ou de seu domicílio para ocupar cargo em comissão ou função de confiança do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, níveis 4, 5 e 6, Cargo de Natureza Especial, de Ministro de Estado ou equivalentes;

A Orientação Normativa nº 10, de 2013, publicada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, dispõe sobre as regras e procedimentos a serem adotados pelos órgãos setoriais e seccionais do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal – SIPEC, para a concessão do auxílio-moradia;

Tal Orientação Normativa, com as alterações introduzidas pelas Orientações Normativas nº 2/2014 e nº 1/2015, estabeleceu uma ampla desburocratização nos ritos administrativos de concessão e manutenção do auxílio-moradia, especialmente quanto ao rol de documentos exigidos no momento do requerimento;

Deixaram de ser exigência, por exemplo, a apresentação anual das certidões negativas emitidas por cartórios de registros de Títulos e de Imóveis, a declaração de renovação anual quanto a manutenção dos requisitos de recebimento do auxílio-moradia, a declaração de prorrogação de contrato de locação, entre outros;

Em contrapartida, aumentou a responsabilização dos servidores que recebem o ressarcimento. Ao requerer o auxílio, o servidor deverá declarar que atende aos requisitos exigidos, sob o risco



de submeter-se às penalidades previstas em lei. Além disso, deverá ainda se comprometer a comunicar ao seu órgão o momento em que deixa de fazer jus ao benefício.

Foram analisados os seguintes treze processos administrativos de requerimento de auxílio-moradia (físicos e/ou eletrônicos), referentes a concessões ocorridas nos anos de 2015 e 2016*:

N.º de Ordem	Matrícula SIAPE	Processo	N.º de Ordem	Matrícula SIAPE	Processo
1	02.318.243-1	48000.000975/2016-30	8	02.332.375-2	48000.001414/2016-58
2	02.245.814-1	48000.001361/2015-94	9	02.228.977-1	48000.000798/2015-19
3	02.316.955-9	48000.001036/2016-11	10	01.963.508-7	48000.001004/2016-15
4	02.336.579-1	48000.001402/2016-23	11	00.321.130-4	48000.001490/2016-63
5	02.295.331-0	48000.000695/2016-21	12	02.343.420-1	48000.001732/2016-19
6	02.317.668-7	48000.000880/2016-16	13	02.325.142-5	48000.001153/2016-76
7	02.336.491-2	48000.001400/2016-34	---	---	---

*A partir deste ponto os processos acima serão referenciados neste Relatório por seus respectivos números de ordem.

O cruzamento das informações registradas no sistema SIAPE (rubricas de desconto de Taxa de Ocupação) com a resposta da Unidade à Solicitação de Auditoria 201701113/04 revelaram a ocorrência de falhas na instrução processual relacionadas à:

- a) Documentação juntada aos autos; e
- b) Liquidação e pagamento das despesas.

Instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria 201701113/12, segue abaixo o detalhamento de cada tipo de falha apontada, a justificativa apresentada pela Unidade e a análise do Controle Interno.

Documentação juntada aos autos.

Nos autos desses processos observaram-se as seguintes ocorrências sobre a documentação juntada aos autos, às quais se acrescentam, em apertada síntese ou transcrição integral da resposta, conforme o mais adequado a cada caso, as manifestações da Unidade:

OCORRÊNCIA	MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE
<u>Disponibilidade de imóvel funcional.</u> Não constam dos processos informações sobre a disponibilidade (ou não) de imóveis funcionais.	Essa ocorrência não constou da Solicitação de Auditoria 201701113/12. A manifestação da unidade se deu por meio do Ofício n.º 168/2017/SE-MME, de 13 de julho de 2017, por meio do qual a Unidade apresentou justificativas sobre o conteúdo do relatório preliminar. Serão abaixo apresentadas e analisadas.
<u>Utilização do “Requerimento de Auxílio-Moradia”.</u> O formulário foi utilizado em oito dos treze pedidos analisados, nos processos de números de ordem 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, e 12.	Reconheceu não haver sido observada a exigência quanto ao formulário correto a ser utilizado pelos requerentes. Informou que, nos casos faltantes, solicitará complementação de informações referentes ao item 3 do formulário (que trata das declarações do servidor de que está ciente de suas obrigações e satisfaz as exigências para concessão da indenização). Informou, ainda, que em decorrência da implantação do SEI, agora há apenas um único formulário de requerimento e estão sendo estabelecidas melhorias no processo de trabalho.
<u>Homogeneidade/padronização da documentação.</u> Há grande variedade de situações nos tipos de documentos acostados aos processos. Os casos extremos são o processo de número de ordem 7, ao qual foram juntados apenas cópia do contrato e os pedidos	Ressaltou a desburocratização ocorrida com a publicação das Orientações Normativas SEGEP/MP n.º 2, de 2014, e n.º 1, de 2015, que simplificou bastante a documentação comprobatória a ser apresentada, e creditou a falta de homogeneidade da documentação



de ressarcimento, e o processo de número de ordem 13, ao qual foram juntados documentação comprobatória da qualificação completa do servidor, pesquisa cartorial, portaria de nomeação, termo de posse e informações sobre o deslocamento do servidor para Brasília/DF.	juntada aos autos a acréscimos voluntários de documentos efetuados pelos próprios servidores ou pela área administrativa. Acrescentou que as pesquisas cartoriais faltantes nos processos de números de ordem 6 e 9 serão providenciadas.
<u>Relatórios de instrução e despachos decisórios.</u> Não há nos autos documentos técnicos (despachos, notas técnicas ou informativas, pareceres etc.) que expressem análise das peças processuais e do pedido formulado. Em todos os processos houve tão somente juntada de documentação, sem nenhuma manifestação formal por escrito dos servidores do MME, nem mesmo termos de juntada foram acostados aos autos.	A unidade informou, textualmente, o seguinte: <i>“Os pareceres técnicos sobre os diversos assuntos administrativos somente são necessários nos casos em que existem dúvidas em relação a concessão do direito/benefício, portanto quando não houver qualquer impedimento para a concessão a análise é feita pelo servidor responsável, que efetua a inclusão do valor na folha de pagamento do servidor.”</i>

Sobre as manifestações da Unidade, os resultados das medidas saneadoras e o estágio de implementação dos aprimoramentos dos processos de trabalho deverão ser informado à CGU ainda no decorrer deste exercício, preferencialmente até o fim do terceiro trimestre de 2017. Quanto aos relatórios de instrução e despachos decisórios, alguns esclarecimentos são necessários.

A Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que “Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”, nos Capítulos I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS (arts. 1º e 2º), VIII - DA FORMA, TEMPO E LUGAR DOS ATOS DO PROCESSO (arts. 22 a 25), X - DA INSTRUÇÃO (arts. 29 a 47) e XI - DO DEVER DE DECIDIR (arts. 48 e 49), assim dispõe:

- “impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados” (art. 2º, parágrafo único, inciso XII, estabelecido como critério a ser observado nos processos administrativos);
- “Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável” (art. 22, §1º);
- “Devem constar dos autos constar os dados necessários à decisão do processo” (art. 29, §1º);
- “Quando o interessado declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, à obtenção dos documentos ou das respectivas cópias” (art. 37); e
- “A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência” (art. 48).

Os textos dos dispositivos transcritos são claros quanto à necessidade de constarem dos processos os dados e informações necessários à análise do pedido e de serem formalmente emitidos (por escrito) os documentos técnicos de análise da instrução processual.

A desburocratização proporcionada pelas Orientações Normativas SEGEP/MP n.º 2, de 2014, e n.º 1, de 2015, não exige a Administração de obter os dados e informações necessários ao suporte da tomada de decisões. É possível avaliar o cumprimento dos requisitos, exigências e condições para concessão e pagamento do auxílio-moradia exigidos pela Orientação Normativa SEGEP/MP n.º 10, de 2013, sem onerar o servidor requerente porque os dados e informações necessários podem ser obtidos:

- a) Dos assentamentos funcionais dos servidores (qualificação completa do servidor e de seu cônjuge, se for o caso);
- b) Do processo de concessão ajuda de custo (deslocamento do servidor);
- c) Dos controles de expedientes recebidos ou do sistema SEI (informação sobre indisponibilidade de imóvel funcional, conforme item 4.1.2.1 da Orientação Normativa GEAPN/SPU n.º 6, de 2002, mencionada acima); e



d) Do “Requerimento de Auxílio-Moradia”.

Posto isso, resta claro ser possível conjugar desburocratização com atendimento às disposições legais.

Liquidação e pagamento das despesas.

O Decreto n.º 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que “*Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências*”, assim estabelece sobre a liquidação e o pagamento da despesa, os segundo e terceiro estágios da execução orçamentária:

“...

SEÇÃO III

Liquidação da Despesa

Art. 36. *A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor ou entidade beneficiária, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito ou da habilitação ao benefício (Lei nº 4.320/64, art. 63).*

§ 1º *A verificação de que trata este artigo tem por fim apurar:*

- a) a origem e o objeto do que se deve pagar;*
- b) a importância exata a pagar; e*
- c) a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação.*

§ 2º *A liquidação da despesa por fornecimentos feitos, obras executadas ou serviços prestados terá por base:*

- a) o contrato, ajuste ou acordo respectivo;*
- b) a Nota de Empenho;*
- c) o documento fiscal pertinente;*
- d) o termo circunstanciado do recebimento definitivo, no caso de obra ou serviço de valor superior a Cz\$350.000,00 (trezentos e cinquenta mil cruzados) e equipamento de grande vulto, ou o recibo, nos demais casos.*

“...

Art. 40. *A assinatura, firma ou rubrica em documentos e processos deverá ser seguida da repetição completa do nome do signatário e indicação da respectiva função ou cargo, por meio de carimbo, do qual constará, precedendo espaço destinado à data, e sigla da unidade na qual o servidor esteja exercendo suas funções ou cargo.*

“...

SEÇÃO IV

Pagamento da Despesa

Art. 42. *O pagamento da despesa só poderá ser efetuado quando ordenado após sua regular liquidação (Lei nº 4.320/64, art. 62).*

Art. 43. *A ordem de pagamento será dada em documento próprio, assinado pelo ordenador da despesa e pelo agente responsável pelo setor financeiro.*

§ 1º *A competência para autorizar pagamento decorre da lei ou de atos regimentais, podendo ser delegada.*

§ 2º *A descentralização de crédito e a fixação de limite de saques a unidade gestora importa mandato para a ordenação do pagamento, observadas as normas legais pertinentes.”*

Sobre a forma de pagamento do auxílio-moradia, por força da Portaria SEGEP/MP n.º 110, de 26 de maio de 2014, a partir de 2 de junho de 2014 passou a ser realizado obrigatoriamente em folha de pagamento (SIAPE) e não mais via emissão de ordem bancária no SIAFI. E por força da Orientação Normativa SEGEP/MP n.º 1, de 2015, a partir de 26 de março de 2015 o ressarcimento deverá ser realizado na folha de pagamento posterior a do mês da apresentação do comprovante de pagamento das despesas realizadas pelo servidor, e não mais no prazo de até um mês após a comprovação das despesas realizadas pelo servidor.

O parágrafo único do art. 2º da Orientação Normativa SEGEP/MP n.º 10, de 2013 dispõe que “*O auxílio-moradia abrange apenas gastos com alojamento, não sendo indenizáveis as despesas de condomínio, energia, telefone, alimentação, bebidas, Imposto Predial e Territorial*



Urbano - IPTU, taxas e outras despesas acessórias do aluguel ou da contratação de hospedagem.”.

Nos autos desses processos observaram-se as seguintes ocorrências sobre a liquidação e o pagamento das despesas, às quais se acrescentam as manifestações da Unidade, em transcrição integral da resposta ou de partes dela, conforme o mais adequado a cada caso:

OCORRÊNCIA	MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE
<p><u>Antecipação de pagamentos.</u> Os pagamentos foram efetuados de forma ininterrupta, contínua, após a primeira concessão do auxílio-moradia e sem o cumprimento dos requisitos do segundo estágio da execução orçamentária, a liquidação das despesas.</p> <p>Essa antecipação terminou por ocasionar, nos processos de números de ordem 1, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12 e 13, o pagamento de despesas sem suporte documental. A apresentação a posteriori dos comprovantes, embora não elida o fato de haver ocorrido liquidação da despesa sem suporte documental no ato do pagamento, saneia o feito.</p>	<p>Sobre o pagamento ininterrupto, após discorrer sobre a transição da sistemática de pagamento introduzida pela Portaria SEGEP/MP n.º 110, de 2014, a unidade informou, textualmente, o seguinte:</p> <p><i>“... tomamos a decisão de incluir o ressarcimento de todos os servidores, caso tenhamos que fazer acertos referente a pagamento antecipados estes serão devidamente feitos na exoneração do servidor. Quanto ao disposto no Artigo 4º da Orientação Normativa nº 1, de 25 de março de 2015, publicada no Diário Oficial da União de 26 seguinte, esta Coordenação entendeu que o servidor poderia ficar até 60 dias sem receber o ressarcimento, já que se ele apresentasse o comprovante após o fechamento da folha, somente poderíamos incluir o ressarcimento na folha do mês subsequente.”</i></p> <p>Sobre a liquidação sem suporte documental posteriormente saneada, informou o seguinte:</p> <p><i>“Com a inclusão do ressarcimento em folha de pagamento está Coordenação resolveu efetuar o pagamento do auxílio moradia a todos os servidores partir de junho/2014, vários servidores acabavam esquecendo de enviar o comprovante mensalmente, sendo que todos os meses temos que ficar cobrando o envio, com as mudanças ocorridas nas Orientações sobre as regras e procedimentos do ressarcimento e o pagamento sendo feito na folha, vamos ter que rever nossos processos e controles para que possamos efetuar o pagamento não de forma automática como vem sendo feito atualmente.”</i></p>
<p><u>Suporte documental</u> Constatou-se nos processos de números de ordem 2, 6, 9 e 10 o pagamento de despesas sem suporte documental que não foram saneados a posteriori.</p> <p>- Processo de número de ordem 2: Não constam do processo os comprovantes relativos aos períodos de 05/10 a 04/11/2016 e de 05/11 a 04/12/2016. Em seus lugares foi reapresentado (duas vezes) o comprovante relativo ao período de 05/09 a 04/10/2016.</p> <p>- Processo de número de ordem 6: Não constam do processo os comprovantes relativos aos períodos de 05/09 a 05/10/2016 e de 05/11 a 05/12/2016. <u>Em 2017 os comprovantes passaram a se referir não mais ao período da locação, mas a um determinado mês.</u> O recibo 01/2017 (jan/2017) foi apresentado duas vezes (em 04/01 e em 17/04/2017). Os recibos 03/2017 e 04/2017 se referem ao mesmo mês, mar/2017, ocasionando conflito de datas. O recibo 05/2017 se refere ao mês de abr/2017.</p> <p>- Processo de número de ordem 9: Não consta do processo o comprovante relativo ao período de 18/06 a 17/07/2015. O documento de fl. 12 não se enquadra nos incisos I a III do art. 4º-A da Orientação Normativa SEGEP/MP n.º 10, de 2013.</p> <p>- Processo de número de ordem 10: Não consta do processo o comprovante de despesa referente ao valor pago na folha de jul/2016 do MME. Registre-se que o servidor também recebeu o auxílio-moradia na folha de jul/2016 pela UPAG CGGP/DGI (CÓD. 40112-000000016), Ministério da Integração Nacional</p>	<p>A unidade informou, textualmente, o seguinte:</p> <p><i>“Estamos realizando a solicitação de todos os comprovantes que se encontram ausentes nos processos, bem como revendo os procedimentos para que a apresentação da documentação seja mais rigorosa, e que o pagamento somente seja feito mediante a apresentação do recibo a partir da folha de pagamento do mês de julho/2017.”</i></p> <p>No caso particular dos processos de número de ordem 6 e 10, acrescentou:</p> <p>- Processo de número de ordem 6: <i>“Verificamos que os recibos do servidor (omissis) referentes ao ano de 2017 que se encontram no processo estão na sequência correta até o mês de maio/2017.”</i></p> <p>- Processo de número de ordem 10: <i>“...de acordo com a verificação no processo o Ministério da Integração Nacional vinha ressarcindo sempre do mês anterior ao da folha de pagamento, portanto o ressarcimento em julho/2016 corresponde ao mês de junho/2016. E o ressarcimento feito na folha deste Ministério é referente ao mês de julho/2016.”</i></p>
<p><u>Sobreposição de períodos de estadia.</u></p>	<p>A unidade informou, textualmente, o seguinte:</p> <p><i>“A partir da folha de pagamento do mês de junho/2014 por meio da Portaria nº 110, de 26 de maio de 2014, a</i></p>



<p>Pagamentos a maior decorrentes da sobreposição de períodos de estadia ocorreram nos seguintes processos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Processo de número de ordem 4: Requerimentos de 20/10/2016, relativo ao período de 15/10 a 14/11/2016 (fl. 23), e o de 01/11/2016, relativo ao período de 28/10 a 27/11/2016 (fl. 25). O período de 28/10 a 14/11/2016 é comum aos dois requerimentos e respectivos comprovantes, sobreposição de catorze dias. - Processo de número de ordem 6: O Recibo 03/2017 (DOC 33203) e o Recibo 04/2014 (DOC 33210) referem-se, ambos, ao mês de mar/2017. - Processo de número de ordem 8: Requerimentos de 09/11/2016, relativo ao período de 03/11 a 02/12/2016 (fl. 24), e o de 02/12/2016, relativo ao período de 02/12/2016 a 01/01/2017 (fl. 27). O dia 02/12/2016 é comum aos dois requerimentos e respectivos comprovantes, sobreposição de um dia. - Processo de número de ordem 12: Até o mês de dez/2016 constavam dos comprovantes períodos de locação iniciando no dia 7 de um mês e terminando no dia 6 do mês seguinte (o último comprovante dessa série se refere ao período de 07/11 a 06/12/2016). A partir de então, passaram a constar dos comprovantes, erroneamente, períodos de locação iniciando no dia 6 de um mês e terminando no dia 5 do mês seguinte, portanto, excluindo um dia da contagem total da locação. Pode-se afirmar que esse novo período é errôneo porque está em desacordo com o contrato de fls. 24 a 25 do processo. Neste caso (ainda) não houve pagamento de dia em duplicidade, mas é necessário exigir do servidor que os comprovantes se refiram ao período começando no dia 7 de um mês e terminando no dia 6 do mês seguinte. - Processo de número de ordem 13: Requerimentos de 11/08/2016, relativo ao período de 11/08 a 10/09/2016 (fl. 22), e o de 06/10/2016, referente ao período de 09/09 a 08/10/2016 (fl. 24). O período de 09/09 a 10/09/2016 é comum aos dois requerimentos e respectivos comprovantes, sobreposição de dois dias. 	<p><i>Secretaria de Gestão Pública determinou que os pagamentos de auxílio moradia não poderiam ser pagos via ordem bancária, neste sentido tivemos que efetuar a inclusão na folha de pagamento mensal com os servidores comprovando mensalmente o pagamento do aluguel, portanto não existe a possibilidade de sobreposição de períodos já que os recibos servem apenas para comprovação do valor a ser ressarcido para o servidor”</i></p> <p>No caso particular do processo de número de ordem 6, acrescentou: <i>“os recibos que estão no processo dos meses 03/2017 e 04/2017 estão se referindo aos meses correspondentes”.</i></p>
<p><u>Períodos não passíveis de ressarcimento.</u> Pagamentos a maior decorrentes de períodos de estadia não passíveis de ressarcimento ocorreu no processo de número de ordem 6. O servidor foi nomeado para o cargo de Assessor Especial (DAS-5) por portaria publicada no DOU de 15/06/2016. O contrato de locação foi firmado em 06/06/2016 (fl. 05) para o período de 06/06/2016 a 05/06/2017, com valor do aluguel mensal de R\$2.665,00. O recibo de fl. 06, embora mencione o período de 15/06 a 05/07/2016, traz o valor de R\$2.665,00, relativo ao valor cheio do aluguel mensal. A partir do comprovante de fls. 07, o valor mensal permanece R\$2.665,00 e o período para a ser o do dia 06 de um mês até o dia 5 do mês seguinte. Dessa forma, o período de 06 a 14/06/2016, anterior à nomeação do servidor, é indevido. Ressalte-se que esse período pode aumentar porque, na realidade, ele deve ser considerado apenas a partir do dia de início do efetivo exercício do cargo.</p>	<p>A unidade informou, textualmente, o seguinte: <i>“O servidor apresentou o recibo referente ao período de 15/06/2016 a 05 de julho de 2016 no valor total de R\$ 2.665,00 (dois mil seiscentos e sessenta e cinco reais), portanto o ressarcimento foi feito de acordo com o recibo de pagamento apresentado.”</i></p>
<p><u>Despesas não passíveis de ressarcimento.</u> Pagamentos a maior decorrentes de despesas não passíveis de ressarcimento ocorreram nos seguintes processos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Processo de número de ordem 5: O contrato de locação firmado pela servidora (fls. 04) dispõe que <i>“taxa de imposto e taxa de condomínio, que são de inteira responsabilidade do LOCADOR”</i>. Os recibos, por sua vez, atestam formalmente que o valor pago é <i>“referente ao aluguel e respectivas taxas de condomínio e IPTU”</i>. - Processo de número de ordem 8: O comprovante de despesas de fl. 18 inclui valores referentes a Taxa de Serviço (R\$64,50) e ISS (R\$32,25). 	<p>A unidade informou, textualmente, o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Processo de número de ordem 5: <i>“O valor mensal da locação conforme estabelece o contrato é de R\$ 1.900,00 (hum mil e novecentos reais), onde consta “nada mais devendo o LOCATÁRIO a título de taxa de imposto e taxa de condomínio, que são de inteira responsabilidade do LOCADOR”, portanto quem está efetuando o pagamento das taxas não é o servidor.”</i> - Processo de número de ordem 8: <i>“O valor do comprovante de despesas presente na fl. 18 não é relativo ao aluguel, mas a 3 diárias paga pela servidora, o valor do aluguel consta das fls. 19 e 20 no valor total de R\$ 2.300,00 (dois mil e trezentos reais), que foi ressarcido na folha de pagamento do mês de outubro/2016.”</i> - Processo de número de ordem 11:



<p><u>Não está claro no processo quais valores foram efetivamente pagos na folha do mês de out/2016.</u></p> <p>- Processo de número de ordem 11: O valor ressarcido na folha de pagamento do mês de nov/2016 incluiu valor referente à caução paga pela servidora/locadora (R\$2.963,00).</p>	<p>“O valor do aluguel apresentado no Contrato nº 0210/1 é de R\$ 2.963,00 (dois mil novecentos e sessenta e três reais) mensais, com vigência de 30/09/2016 à 29/09/2017, a servidora recebeu o ressarcimento na folha de pagamento do mês de novembro/2016 com o ressarcimento do mês de outubro/2016 no valor referente ao pagamento do aluguel.”</p>
---	--

Ainda em resposta à Solicitação de Auditoria 201701113/12, à guisa de conclusão, acrescentou o seguinte (o negrito e sublinhado não consta do original):

2. Portanto, em decorrência das mudanças ocorridas no pagamento do auxílio moradia a partir da folha de pagamento do mês de junho/2014, que deixou de ser pago por ordem bancária e passou para folha de pagamento, atendendo o que determina a Portaria nº 110, de 26 de maio de 2014, esta Coordenação visando não prejudicar o recebimento por parte dos servidores, adotou o procedimento de pagamento automático, ficando o controle de recebimento dos recibos por conta do servidor encarregado desta atribuição. Ocorre que muitos entregavam com atraso ou até esqueciam de entregar, com as mudanças estabelecidas no Artigo 4º da Orientação Normativa nº 1, de 25 de março de 2015, que alterou substancialmente o entendimento anterior que constava do §3º do artigo 4º da Orientação Normativa nº 10, de 24 de abril de 2013, onde determinava que o ressarcimento do auxílio-moradia será realizado no prazo de até 1 (um) mês após a comprovação das despesas realizadas pelo servidor, e não na folha de pagamento do mês posterior ao da comprovação de pagamento do aluguel. **Portanto, passou a existir dois entendimentos em relação à quando realmente efetuar o ressarcimento ao servidor, para que não houvesse mudanças nos procedimentos já adotados por esta Coordenação continuamos efetuando o pagamento da forma que já estávamos adotando desde que o pagamento passou a ser feito na folha.**

3. Por fim, a partir da folha de pagamento do mês de julho/2017 o ressarcimento do auxílio moradia somente será feito mediante a comprovação da realização das despesas pelo servidor, as melhorias do controle serão realizadas por meio de planilha eletrônica que será atualizada mensalmente, evitando, assim, os problemas apontados pela equipe de auditoria.

Em sua manifestação a Unidade reconheceu a rotina de pagamentos em desacordo com a Orientação Normativa SEGEP/MP n.º 10, de 2013, e a antecipação de pagamentos decorrentes de estes não se efetuarem na folha do mês seguinte à da apresentação dos comprovantes de despesas. Também reconheceu falhas relativas à não apresentação destes comprovantes ou de sua apresentação tardia.

Entretanto, não se pode aceitar a afirmativa destacada (sublinhado negrito) no item 2 da resposta da Unidade acima transcrito segundo a qual “passou a existir dois entendimentos em relação à quando realmente efetuar o ressarcimento ao servidor”. O texto introduzido pela Orientação Normativa SEGEP/MP n.º 1, de 2015, é claro e não deixa margem a dúvida que requeira interpretação ou que torne plausível o sentido que se procurou lhe dar.

Sobre o pagamento antecipado e ininterrupto, em que pese a informação de que “... tomamos a decisão de incluir o ressarcimento de todos os servidores, caso tenhamos que fazer acertos referente a pagamento antecipados estes serão devidamente feitos na exoneração do servidor” observou-se que no único caso em que houve exoneração de servidor, o processo de número de ordem 9, isso não ocorreu, conforme apresentado a seguir.

Data Req.	Período	Valor do Comprovante (R\$)	Folha-mês devida	Valor devido na folha-mês devida (R\$)	Valor pago na folha-mês devida (R\$)
---	---	---	jun/2015	0,00	7.144,92
10/06/2015	18/05 a 17/06/2015	4.200,00	jul/2015	3.572,46	3.572,46
10/06/2015	18/06 a 17/07/2015 (*)	4.200,00	jul/2015	0,00	3.572,46
18/08/2015	18/08 a 17/09/2015	4.200,00	set/2015	3.572,46	3.572,46
22/10/2016	18/09 a 17/10/2015	4.200,00	nov/2015	3.572,46	3.572,46
22/10/2015	18/10 a 17/11/2015	4.200,00	nov/2015	3.572,46	3.572,46
20/11/2015	18/11 a 17/12/2015	4.200,00	dez/2015	3.572,46	3.572,46
21/12/2015	18/12/2015 a 17/01/2016	4.200,00	jan/2016	3.572,46	3.572,46
18/01/2016	18/01 a 17/02/2016	4.200,00	fev/2016	3.572,46	3.572,46



Data Req.	Período	Valor do Comprovante (R\$)	Folha-mês devida	Valor devido na folha-mês devida (R\$)	Valor pago na folha-mês devida (R\$)
18/02/2016	18/02 a 17/03/2016	4.200,00	mar/2016	3.572,46	3.572,46
18/03/2016	18/03 a 17/04/2016	4.200,00	abr/2016	3.572,46	3.572,46
20/04/2016	18/04 a 17/05/2016	4.200,00	mai/2016	3.572,46	0,00
06/05/2016	18/05 a 05/06/2016 (**)	---	mai/2016	2.143,48	0,00
TOTAIS				37.868,08	42.869,52
DIFERENÇA (***)				---	5.001,04
Observações:					
(*) Não há recibo, TED nem outro tipo de comprovante associado a esse pedido de ressarcimento. Por essa razão o valor devido na folha-mês de jul/2015 é ZERO, porque não houve comprovação documental da despesa a ser ressarcida.					
(**) A exoneração ocorreu em 06/05/2016. Nos termos do art. 9º, §2º, da Orientação Normativa SEGEP/MP n.º 10, de 2013, o auxílio-moradia será concedido por 30 (trinta) dias, contados da data da ocorrência, ou seja, estender-se-ia até 06/06/2016.					
(***) Caso houvesse a comprovação da despesa relativa ao período de 18/06 a 17/07/2015, a diferença seria reduzida para R\$1.428,98.					

A Unidade também não reconheceu as sobreposições de períodos constantes dos comprovantes apresentados pelos servidores, nem as despesas e períodos não passíveis de ressarcimento, nem as inconsistências desses mesmos comprovantes apontados na Solicitação de Auditoria 201701113/12. As justificativas apresentadas para esse não reconhecimento não podem ser acatadas pelos próprios fundamentos e fatos apontados nos questionamentos dirigidos à Unidade e pelas respostas e justificativas insuficientes por ela apresentados, razão pela qual ficam mantidas todas as observações apresentadas neste relatório de auditoria sobre as ocorrências apontadas.

Sobre o processo de número de ordem 5, em particular, a dúvida pode ser facilmente esclarecida mediante a apresentação, pela servidora, de cópias dos comprovantes de pagamento das taxas de condomínio e do IPTU dos quais conste a autenticação mecânica ou a 2ª via de comprovante eletrônico de pagamento de títulos.

Também em caráter particular, quanto ao processo de número de ordem 10, cabem dois comentários. O primeiro é o de não acatamento da justificativa apresentada pela Unidade e, conseqüentemente, da manutenção da posição apontada na Solicitação de Auditoria 201701113/12 quanto ao recebimento a maior do valor referente a um mês de auxílio-moradia na folha de jul/2016 pela UPAG CGGP/DGI (CÓD. 40112-000000016), Ministério da Integração Nacional (MI).

O segundo comentário diz respeito à cópia de partes do processo SEI 59000.000325/2014-49, referente à concessão e pagamento do auxílio-moradia ao servidor à época em que ocupava DAS-4 no MI. De sua análise se constata a existência de satisfatória instrução processual na qual estão presentes dados e informações necessários à liquidação e pagamento das despesas, inclusive despacho autorizando o pagamento. É contraponto à situação encontrada nos processos de concessão abertos no MME.

Posto isso, as respostas às cinco questões de auditoria apresentadas na parte gerencial deste relatório, relativamente à concessão de auxílio-moradia, são:

- 1) NÃO. Dos exames realizados constatou-se que os beneficiários de auxílio-moradia não possuem imóveis no DF.
- 2) Não. Dos exames realizados constatou-se que nos endereços dos beneficiários não residem outros beneficiários do mesmo auxílio.
- 3) NÃO. Dos exames realizados constatou-se que os cônjuges dos beneficiários de auxílio-moradia, quando fosse o caso, não possuem imóveis no DF.
- 4) NÃO. As normas relativas à concessão do auxílio-moradia não foram obedecidas.
- 5) NÃO. A instrução processual foi inexistente.

CAUSA

Inexistência de instrução processual.



MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA **IMÓVEIS FUNCIONAIS**

A CGRH informou haver expedido o Ofício nº 157/2017/CGRH/SPOA/SE-MME, de 12 de julho de 2017, no qual solicitou à SPU a adoção de providências para corrigir os lançamentos dos descontos de Taxa de Ocupação dos servidores SIAPE 01.512.573-4, 01.563.137-0 e 01.483.229-1 e comunicou as exonerações dos servidores SIAPE 01.280.426-6, 01.483.229-1 e 02.194.226-9 dos respectivos cargos em comissão, ocorridas em 2016.

Nesse mesmo expediente, solicitou à SPU informações sobre o processo de gestão de imóveis residenciais funcionais da União (*concessão, disponibilidade, comunicação da permissão de uso do imóvel ao órgão onde ocupa o cargo/função comissionada, descontos da taxa de ocupação, do controle das exonerações dos cargos/funções comissionados por esses mesmos permissionários*), bem como orientações sobre quais os procedimentos e ações a serem adotados pelo MME no que diz respeito à cessão desses imóveis.

AUXÍLIO-MORADIA

Em apertada síntese, a Unidade manifestou e informou o seguinte:

- Solicitou aos servidores a apresentação da documentação faltante apontada pela auditoria;
- Colocou como prioridade a revisão de todo o processo de trabalho do auxílio-moradia, visando a aprimorar o controle dos pagamentos e a instrução processual, bem como a revisão dos formulários, a documentação a ser juntada aos autos e a elaboração de planilha de controle, em obediência às disposições da Orientação Normativa SEGEP/MP n.º 10, de 2013;
- Informou que revisará todos os pagamentos efetuados a partir de 2 de junho de 2014, início da vigência da Portaria SEGEP/MP n.º 110, de 2014, procedimento no qual fará a verificação dos seguintes dados: contratos de locação, data e valor dos recibos/nota fiscais de pagamento, valor pago/valor máximo a pagar, períodos/datas a que se refere pagamento; e
- Comprometeu-se a concluir as medidas acima até o fim do terceiro trimestre de 2017, bem como informar o fato à CGU.

Em relação à documentação a juntada aos autos, argumentou o seguinte:

“Entretanto, importante destacar que na Orientação Normativa nº 10, de 24/04/2013 com as alterações promovidas pela Orientação Normativa nº 02/2014 e pela Orientação Normativa nº 01/2015, que visaram a desburocratização dos procedimentos adotados para a concessão do auxílio moradia, não havendo mais necessidade de apresentação de pesquisa cartorial, cópias de documentos (CPF, RG, endereço, outros) conforme §1º do art. 3º, art. 4º e art. 4º-A.”

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

Os pontos da manifestação da Unidade que foram acatados e ocasionaram revisão da posição do Controle Interno consignada no relatório preliminar já foram incorporados ao texto deste relatório final.

IMÓVEIS FUNCIONAIS

As providências adotadas pela CGRH para solucionar os problemas apontados são satisfatórias. A responsabilidade pelo acerto cabe, agora, à SPU.



Independentemente da resposta da SPU sobre as rotinas eventualmente adotadas por aquela Secretaria para acompanhar as exonerações ou dispensas dos permissionários de imóveis residenciais funcionais da União dos respectivos cargos ou funções em comissão por eles ocupados, é recomendável que nesses casos o MME informe à SPU as exonerações ou dispensas tão logo os respectivos atos sejam publicados no Diário Oficial da União.

AUXÍLIO-MORADIA

As providências adotadas pela CGRH para solucionar os problemas apontados também são satisfatórias, mas sujeitas a posterior verificação quanto a sua realização e efetividade.

Quanto à reiteração da afirmativa do caráter simplificador da Orientação Normativa SEGEP/MP n.º 10, de 2013, aqui também fica reiterado o exposto no campo “Fato”: a desburocratização proporcionada pelas Orientações Normativas SEGEP/MP n.º 2, de 2014, e n.º 1, de 2015, não exige a Administração de obter os dados e informações necessários ao suporte da tomada de decisões.

A simplificação das exigências foi direcionada ao servidor, ou seja, o servidor deixou de ser obrigado a apresentar as informações anteriormente solicitadas. A administração continua obrigada a juntar aos processos as informações necessárias à segura tomada de decisão, e as possíveis fontes das informações e dados já foram mencionadas no campo “Fato”: assentamento funcional do servidor, processo de pagamento de ajuda de custo, entre outras.

Tanto o revogado Decreto n.º 6.932, de 11 de agosto de 2009, quanto o que lhe sucedeu, o Decreto n.º 9.094, de 17 de julho de 2017, que tratam, entre outras disposições, da simplificação de atendimento ao cidadão e são plenamente aplicáveis ao caso em questão, são claros ao dispor (art. 2º do Decreto n.º 9.094, de 2017):

“Art. 2º Salvo disposição legal em contrário, os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal que necessitarem de documentos comprobatórios da regularidade da situação de usuários dos serviços públicos, de atestados, de certidões ou de outros documentos comprobatórios que constem em base de dados oficial da administração pública federal deverão obtê-los diretamente do órgão ou da entidade responsável pela base de dados, nos termos do Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016, e não poderão exigí-los dos usuários dos serviços públicos.”

Em resumo, a dispensa da obrigação de apresentar a documentação necessária no caso em questão é endereçada ao servidor, não à Administração.

RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1: Em relação à ocupação de imóveis residenciais funcionais da União, incorporar à rotina da CGRH a comunicação à SPU das exonerações ou dispensas dos respectivos cargos ou funções comissionadas do MME dos permissionários tão logo os respectivos atos sejam publicados no Diário Oficial da União;

Recomendação 2: 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.

