



Unidade Auditada: SECRETARIA-EXECUTIVA/MME

Exercício: 2013

Processo: 48000.001029/2014-49

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201406142

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

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201406142, 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, consolidando as informações sobre programas e fundos geridos pelas unidades de sua estrutura.

O processo de consolidação realizado sobre a gestão da Secretaria-Executiva tomou por base as análises de auditorias efetuadas na gestão de 4 (quatro) secretarias finalísticas que compõem sua estrutura a saber:

- Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis – SPG;
- Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral – SGM;
- Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético – SPE; e
- Secretaria de Energia Elétrica – SEE.

De forma a facilitar o acompanhamento deste Relatório e ter uma melhor visão das auditorias realizadas no âmbito de cada Secretaria, descreve-se a seguir as ações de controle realizadas e que serviram de base para a citada consolidação:

- OS 201405763 – Auditoria na SEE;
- OS 201406133 – Auditoria na SPE;
- OS 201406134 – Auditoria na SPG; e
- OS 201406138 – Auditoria na SGM.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 05/05 a 27/06/2014, 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.

2. Resultados dos trabalhos

Com base no disposto no artigo 14 da Resolução TCU nº 234/2010 e no artigo 9º § 6º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Minas e Energia – CGU/SFC/DIENE e a Secretaria de Fiscalização de Desestatização de Energia e Comunicações (SefidEnergia) do Tribunal de Contas da União, em reunião realizada em 20 de novembro de 2013, acordaram alterações no escopo de conteúdos para cada secretaria finalística vinculada à Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia- MME, conforme segue:

Secretaria de Energia Elétrica (SEE/MME)

a) A AAC 2013 deverá observar os conteúdos previstos no Anexo IV da Decisão Normativa (DN) – TCU 132/2013, particularmente os itens 1, 2, 3, 4, 5 e 11, com os seguintes ajustes no foco das análises:

- item 2: a avaliação deverá se ater às seguintes subunidades:

- a) Departamento de Gestão do Setor Elétrico, no que se refere ao Gerenciamento do Contrato de Gestão celebrado com a ANEEL;
- b) Departamento de Monitoramento do Sistema Elétrico, no que se refere ao Monitoramento das Obras da Copa do Mundo de 2014;
- c) Departamento de Políticas Sociais e Universalização do Acesso à Energia, no que se refere à Coordenação do Programa Luz para Todos;

- item 4: avaliação restrita à adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições.

- item 11: a avaliação deverá abranger os temas contidos nos ajustes ao item 2. Além disso, considerando que as recomendações exaradas no último Relatório de Contas da UJ, publicado em 2011, tiveram como foco a necessidade de alteração da Estrutura regimental da Secretaria e tal fato ocorreu em 2012, com a edição do Decreto nº 7798, verificar-se-á se a estrutura organizacional dessa secretaria está adequada às atividades desempenhadas pela unidade.



b) Além dos conteúdos mencionados anteriormente, complementarmente, a AAC 2013 deverá observar as ações da SEE/MME relacionadas ao vencimento das concessões do setor elétrico, no que tange aos empreendimentos prorrogados antecipadamente em decorrência da Lei nº 12.783/2013, aos que estão por vencer; e aos vencidos e não prorrogados e que precisam ser licitados, especialmente no caso das concessões de distribuição.

Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético (SPE)

a) A AAC 2013 deverá observar os conteúdos previstos no Anexo IV da Decisão Normativa (DN) – TCU 132/2013, particularmente os itens 1, 2, 3, 4 e 5, com os seguintes ajustes no foco das análises:

-item 4: avaliação restrita à adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições.

b) Ficam suprimidos das contas da SPD os itens 6, 7, 8, 9, 10 e 11 da DN TCU 132/2013.

Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis (SPG)

a) A AAC 2013 deverá observar os conteúdos previstos no Anexo IV da Decisão Normativa (DN) – TCU 132/2013, particularmente os itens 1, 2, 3, 4, 5 e 11, com os seguintes ajustes no foco das análises:

-item 4: avaliação restrita à adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições.

b) Ficam suprimidos das contas da SPG os itens 6, 7, 8, 9 e 10 da DN TCU 132/2013.

Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM)

a) A AAC 2013 deverá observar os conteúdos previstos no Anexo IV da Decisão Normativa (DN) – TCU 132/2013, particularmente os itens 1, 2, 3, 4 e 5, com os seguintes ajustes no foco das análises:

-item 4: avaliação restrita à adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições.

b) Ficam suprimidos das contas da SGM os itens 6, 7, 8, 9, 10 e 11 da DN TCU 132/2013.

As alterações convergem visando atuação de forma seletiva e sistêmica em áreas de risco e de relevância para os itens que se aplicam a cada Unidade Jurisdicionada (Secretaria).

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Verificou-se que a Secretaria-Executiva do MME apresentou o Processo de Contas de 2013 com todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício sob exame. Entretanto, a UJ encaminhou o citado Processo à CGU em 27/06/2014, fora, portanto, do prazo determinado no Item 5.2.1 da Portaria



CGU 133/2013 de 18/01/2013, onde diz que as peças previstas nos incisos I e III do art. 13 da IN/TCU nº 63/2010 deverão ser apresentadas pelas UJ por meio de processo administrativo ao órgão de controle interno competente, **com antecedência mínima de cento e vinte dias (grifo nosso)** em relação às datas limite para protocolização final junto ao TCU (31/07/2014).

Relativamente ao conteúdo do Relatório de Gestão do Ministério verificaram-se erros em algumas informações, alguns decorrentes provavelmente de digitação, para esses, os dados corretos são apresentados a seguir, bem como ausência de informações obrigatórias, fato consignado a seguir.

SGM/MME:

- Quadro 29 (A.4.4.1) – Convênio SICONV nº 769433/2012: início vigência em 13/06/2012 ao invés de 13/06/2013.
- Quadro 29 (A.4.4.1) – Convênio SICONV nº 769433/2012: valor global de R\$ 300.000,00 ao invés de R\$ 270.000,00.
- Quadro 29 (A.4.4.1) – Termo de Cooperação CETEM nº 48000.000690/2013-56: situação inadimplente ao invés de adimplente tendo em vista que sua vigência se encerrou em 07/09/2013 e as contas não foram prestadas até 31/12/2013.
- Quadro 32 (A.4.4.4) – Duplicidade de informações relativas a Contas Não Analisadas dos Convênios SICONV 723611/2009 e 723106/2009, firmados com a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Computação Científica – FCC. Ausência de preenchimento de alguns campos, como por exemplo: Quantidade de Contas Prestadas – 2013 e Quantidade/Montante Repassado relativo a Contas Não Analisadas – Exercício Anterior a 2011.

SPG/MME:

- Ausência do Quadro A.2.2.1 referente aos Programas Petróleo e Gás – 2053 e Combustíveis – 2022;
- Ausência do Quadro 4.1.3.3 – Despesas por Grupo e Elemento de Despesa – Créditos Originários – Total;
- Quadro 33 (A.9.1.1) – O Acórdão nº 657/2013 é direcionado à ANP e não à SPG.
- Quadro 37 (A.9.6) – Na Declaração da SPG deveria constar que se encontram atualizadas as informações referentes a contratos, convênios e instrumentos congêneres “firmados até o exercício de 2013” ao invés de “firmados até o exercício de 2012”.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

O Ministério de Minas e Energia, como órgão setorial do Poder Executivo da União, tem suas competências voltadas para a aplicação das políticas e diretrizes de governo nas áreas de recursos minerais e energéticos, envolvendo o planejamento, a prospecção e o aproveitamento dos potenciais existentes.

O Ministério busca integrar suas ações com as de outros ministérios, a exemplo dos que atuam nas áreas de transporte, agricultura, indústria e comércio, integração nacional, ciência e tecnologia, além de meio ambiente, interagindo com diversas entidades setoriais.

As principais políticas públicas a cargo do Ministério apresentam-se como principais objetivos gerais de Governo são:



- a) A promoção da inclusão social, do crescimento com sustentabilidade, da geração de empregos e da distribuição de renda;
- b) A implantação de uma infraestrutura eficiente e integrada;
- c) A redução das desigualdades regionais, a partir das potencialidades locais; e
- d) O fortalecimento da soberania do país no espaço internacional e a integração sul-americana.

Na área energética, em suas diversas formas, o Ministério desenvolve suas atividades com foco no abastecimento dos respectivos mercados, buscando garantir o desenvolvimento econômico e social, atuando na organização dos interesses públicos e privados para a exploração dos recursos naturais, de forma sincronizada com a sustentabilidade ambiental.

Nas áreas de geologia, mineração e transformação mineral, o Ministério tem focado sua ação na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas setoriais, objetivando a consolidação do desenvolvimento sustentável, que é importante segmento exportador e de suporte ao mercado doméstico, com forte geração de empregos e de investimentos produtivos.

Na formulação das Políticas e Diretrizes de Energia, o assessoramento ao Presidente da República é feito por meio do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, criado pela Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997. O Presidente do Conselho é o Ministro de Minas e Energia e o Secretário Executivo do MME, juntamente com o Presidente da Empresa de Pesquisa Energética – EPE, empresa vinculada ao MME, participantes desse Conselho.

Sendo o Ministério um órgão de representação interministerial das unidades federadas e da sociedade civil, existe, no âmbito do CNPE, uma harmonização das políticas públicas e das diretrizes para o setor de energia, bem como o comprometimento destas com o desenvolvimento sustentável.

Como instrumento de acompanhamento e avaliação permanente, à continuidade e à segurança do suprimento eletroenergético em todo território nacional, o Ministro de Minas e Energia preside o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE.

O CMSE, criado pela Lei nº 10.848 de 2004, tem a função de acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e segurança do suprimento eletroenergético em todo o território nacional. O Comitê realiza reuniões com periodicidade mensal e, quando necessário, reuniões extraordinárias, contando com quatro representantes do MME e os titulares da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE, da Empresa de Pesquisas Energética – EPE e do Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS.

Para cumprir suas competências institucionais, além da Secretaria-Executiva, o Ministério está estruturado com 04 Secretarias Finalísticas, quais sejam:

- Secretaria de Energia Elétrica – SEE
- Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético – SPE
- Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis – SPG



- Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral – SGM

Secretaria-Executiva do MME

Compete à Secretaria-Executiva, resumidamente, assistir o Ministro na supervisão e coordenação das atividades das entidades vinculadas do Ministério; supervisionar e coordenar as atividades das Secretarias Finalísticas; supervisionar e consolidar a elaboração do Orçamento de Investimentos e do Programa de Dispendios Globais das Empresas Estatais; prestar assistência ao Conselho Nacional de Política Energética e articular e integrar as ações de meio ambiente, relacionadas com os empreendimentos da área de competência do MME. As atividades próprias da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA, não estão contempladas em razão de a SPOA apresentar seu Relatório de Gestão, bem como seu processo de contas, de forma individual, não consolidado no processo da Secretaria-Executiva.

No tocante a projetos financiados parcialmente com recursos externos (BIRD, BID etc.), a coordenação geral dos mesmos está a cargo da Secretaria-Executiva do Ministério, realizada por meio de sua Diretoria de Programa.

O Projeto de Assistência Técnica dos Setores de Energia e Mineral – Projeto META, financiado parcialmente com recursos do Banco Mundial – BIRD, firmado por meio do Contrato de Empréstimo BIRD 8095-BR de 01/03/2012, é uma iniciativa do Ministério, que tem o principal objetivo de contribuir para ampliar e consolidar os avanços dos setores energético e mineral brasileiros, dando apoio à competitividade e ao crescimento econômico e sustentável do País.

As ações do Projeto contemplam áreas estratégicas vinculadas ao Ministério tais como: Planejamento do Setor Energético e Matriz Energética Brasileira; Geologia, Mineração e Transformação Mineral; Monitoramento e Controle do Setor Elétrico; Aprimoramento de Ações de Sustentabilidade Ambiental e de Inserção Social; Universalização da Energia Elétrica e Programa Luz para Todos (LpT); Fontes Alternativas e Eficiência Energética; Petróleo e Gás; e Segurança do Sistema Interligado Nacional (SIN).

Em 2013, por ocasião da auditoria anual sobre a execução do citado Projeto, verificou-se que o mesmo vem sendo executado satisfatoriamente. Entretanto, foram identificadas fragilidades no âmbito dos controles internos e operacionais, para as quais a UGP/C – Unidade de Gestão do Projeto Central, da Diretoria de Programa, adotou ações corretivas a serem implementadas em 2014 visando mitigar/eliminar as fragilidades detectadas.

A seguir são apresentados os resultados da auditoria no âmbito de cada Secretaria que compõem a estrutura da Secretaria-Executiva do Ministério. Para maiores detalhes consultar os anexos “Achados de Auditoria” relativamente a cada Secretaria.

Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis – SPG/MME

A UJ não é responsável pela totalidade de nenhum dos programas de governo constantes no PPA 2012-2015 e de responsabilidade do MME porém, os resultados desses programas estão diretamente relacionados à sua atuação, sendo responsável pela



articulação entre os órgãos envolvidos: Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, a Petrobras e suas subsidiárias.

Considerando apenas as áreas de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis, os Programas e Objetivos nos quais havia a participação da Secretaria, selecionaram-se os Objetivos 0053, 0061 e 0063, todos do Programa 2053-Petróleo e Gás, inseridos no PPA 2012-2015, para análise dos resultados quantitativos e qualitativos de sua gestão.

Além disso, o escopo da auditoria contemplou, também, a análise das atividades executadas pela SPG/MME para atender às suas competências regimentais, dispostas no Decreto nº 7798/2012, art. 23, incisos I, II e XI.

A metodologia utilizada para selecionar os objetivos em que se baseou esta análise consistiu na relevância das rodadas de licitações de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural (inciso I), implementação das políticas públicas do MME (inciso II) e políticas de conteúdo local mínimo (inciso XI).

Salienta-se que, não foi analisada a única ação da LOA 2013, de responsabilidade da SPG/MME, (Ação 4992, do Programa 2119-Programa de Gestão e Manutenção do Ministério de Minas e Energia), devido à baixa materialidade e por se tratar apenas de despesas com diárias e passagens.

As metas do Objetivo 0053 eram:

- I- Definir plano plurianual para realização de rodadas de licitações (concessão e partilha).
- II- Realizar estudos geológicos e geofísicos visando disponibilizar áreas para oferta em cada rodada de licitação
- III- Revisar e atualizar o Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás a cada dois anos (2013 e 2015).

A execução da meta II é de responsabilidade da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e a avaliação do seu cumprimento não fez parte do escopo da auditoria.

Para a meta I, concluiu-se que a SPG/MME, apesar de atuar na elaboração desta meta, não definiu plano plurianual para a realização de rodadas de licitações no regime de concessão e partilha.

Quanto à meta III, verificou-se o seu atingimento, por meio da publicação da Portaria nº 350, de 10/10/13, que aprovou o documento intitulado “Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás – ZNMT”.

Quanto ao Objetivo 0061, as metas desse objetivo eram:

Meta	Descrição da Meta	Unidade medida	a)Previst a 2015	b)Realizada em 2013	c)Realizada até 2013	d)% Realização (c/a)
I	Realizar duas rodadas de licitações em área do Pré-Sal na modalidade de partilha	Nº	2	1	1	50%
II	Realizar sete rodadas de licitações com áreas de bacias maduras e de	Nº	7	2	2	29%



	campos marginais.					
III	Realizar três rodadas de licitações de blocos exploratórios na modalidade de contrato de concessão nas bacias de fronteira tecnológica e do conhecimento e nas de elevado potencial	Nº	3	2	2	67%

Fonte: PPA 2012-2015.

Como resultado da meta I, foi realizada a 1ª Rodada de Licitação sob o regime de Partilha em área do Pré-Sal em 21/10/2013, restando uma rodada para atingimento total da meta, cuja realização está prevista para acontecer até junho/2015.

Com relação à meta II verificou-se um baixo percentual de seu cumprimento (29%). A SPG, por meio da Nota Técnica nº 23/2014-DEPG/SPG-MME, informou que a decisão do Governo Federal em aguardar o encerramento das discussões sobre a distribuição e destinação dos recursos das participações governamentais gerados pela produção de petróleo e gás natural, no âmbito do Congresso Nacional foi a causa do atraso na realização das rodadas, as quais só aconteceram após a publicação da Lei nº 12734/2012 e Lei nº 12858/2013, ou seja, foram realizadas a 11ª Rodada, em 14/05/2013, e a 12ª Rodada, em 28/11/2013. O cumprimento dessa meta está comprometido em virtude da previsão atual das novas rodadas só acontecerem somente a partir de 2015.

Quanto à meta III foram realizadas 02 rodadas que aconteceram juntamente com as licitações das áreas de bacias de campos maduros (meta II), ou seja, nas 11ª e 12ª rodadas de licitação. Assim como informado para a meta I, o cumprimento total da meta somente será atingido com a realização da rodada de licitação remanescente, também prevista para acontecer até junho/2015.

Em relação ao Objetivo 0063, as metas desse objetivo eram:

- I- Elevar os índices de conteúdo local nos contratos de Exploração e Produção;
- II- Implementar a política de empresas de pequeno e médio porte de Exploração e Produção e de seus prestadores de serviço; e
- III- Liderar o desenvolvimento tecnológico do setor, através da realização de projetos de pesquisa e desenvolvimento e da ampliação da infraestrutura experimental, visando à expansão dos objetivos dos negócios, a agregação de valor, a diversificação de produtos e a sustentabilidade dos projetos.

A responsabilidade de execução da meta III é da Petrobras e por isso seu cumprimento não foi avaliado.

Para a meta I foram definidos novos índices mínimos para os Contratos de Partilha, conforme segue:

- 37% para a fase de exploração – índice global;
- 15% para o teste de Longa Duração – TLD, quando esta atividade fizer parte da fase de Exploração;
- 55% para módulos da etapa de Desenvolvimento que iniciarem a produção até 2021 – índice global; e



- 59% para módulos da etapa de Desenvolvimento que iniciarem a produção a partir de 2022 – índice global.

Para se chegar a esses valores foram realizadas reuniões coordenadas pela SPG/MME entre as associações representantes da indústria nacional, ANP, Petrobras e o próprio Ministério. As Notas Técnicas nº 30/2013 DEPG/SPG-MME e a nº 35/2013 DEPG/SPG-MME, emitidas pela Secretaria, mostram um histórico de toda negociação e ações realizadas até o estabelecimento dos citados índices mínimos, definidos pela Resolução CNPE nº 5/2013, de 24/06/2013.

No caso da meta II, por força da Resolução CNPE nº 07/2013 que determinou ao MME que instituisse uma comissão para propor e acompanhar ações relativas à política para aumento da participação de empresas de pequeno porte nas atividades de E&P, verificou-se seu cumprimento mediante a instituição de comissão, por meio da Portaria nº37/2014 editada cerca de 12 (doze) meses após a publicação da Resolução CNPE nº 07/2013, constituída por representantes de vários órgãos e entidades sem que tenham sido definidos prazos e metas para os trabalhos da comissão.

Com relação à avaliação da atuação da SPG no cumprimento de suas atribuições regimentais, concluiu-se que a SPG/MME não realiza diretamente os estudos expressos no inciso I, art 23 do Decreto nº 7798/2012, e sim apoiando e monitorando a ANP, órgão que realmente realiza os estudos e o mapeamento das bacias sedimentares.

A atuação da UJ no cumprimento da competência expressa no inciso II, art 23 do Decreto nº 7798/2012, restringiu-se à formulação de propostas para o Plano Decenal de Expansão da Malha Dutoviária de Transporte de Gás Natural- PEMAT. No âmbito do Plano Decenal de Energia- PDE e do Plano Nacional de Energia – PNE, a Secretaria apenas contribui para a formulação de suas propostas.

Por fim, para a competência expressa no inciso XI daquele mesmo artigo, constatou-se que as políticas públicas voltadas para o incremento da participação da indústria nacional de bens e serviços no setor de petróleo e gás natural estão associadas à definição de índices mínimos de conteúdo local, e que, a UJ coordena as necessidades dos principais interessados que são as associações representantes da indústria nacional, a ANP, a Petrobras e o Ministério, por meio de seus diversos órgãos.

Porém, verificou-se que a política carece de um estudo sobre a capacidade atual da indústria nacional que permita afirmar se ela tem condições ou não de suportar o aumento dos índices de conteúdo local ao longo do tempo, ou mesmo, de atender novas demandas oriundas de rodadas futuras. Segundo a SPG, esse estudo será elaborado no âmbito do Programa Nacional de Mobilização da Indústria de Petróleo e Gás Natural - PROMINP e concluído até o final de 2014.

Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral – SGM/MME

No âmbito da SGM/MME estavam previstas as seguintes 03 (três) Ações a serem executadas no decorrer do exercício de 2013:

- **Ação 20TZ** – Desenvolvimento Sustentável da Pequena Mineração. Dotação prevista: R\$ 200.000,00;
- **Ação 211G** – Elaboração de Estudos e Projetos visando à Implantação de ZPTM. Dotação prevista: R\$ 2.000.000,00; e
- **Ação 4887** – Estudos para o Planejamento dos Setores de Geologia, Mineração e Transformação Mineral. Dotação Prevista: R\$ 456.402,00.



Selecionou-se para avaliação a Ação 211G – Elaboração de Estudos e Projetos visando à Implantação de Zonas de Processamento e Transformação Mineral (ZPTM), por ser a ação de maior dotação inicial na LOA 2013, perfazendo o montante de R\$ 2 milhões, representando 75,30 % das Ações previstas e verificou-se sua inexecução. A UJ justificou que tal inexecução decorreu de fatores externos, alheios à esfera de governança daquela Secretaria e que estão sendo tomadas ações para o início de sua execução em 2014.

No tocante a estrutura e atuação organizacional da SGM, constatou-se que houve um desalinhamento no desdobramento da gestão organizacional em macroprocessos que refletissem os objetivos ou finalidades institucionais daquela UJ, ocasionando inconsistências na estruturação dos seus macroprocessos no que tange à inter-relação com os objetivos estratégicos do PPA, vinculação com as competências regimentais e atingimento dos resultados alcançados, fato que está sendo revisto e avaliado pela UJ quanto à manutenção dos objetivos ou finalidades no âmbito de cada Macroprocesso.

Sugere-se aqui que a Secretaria-Executiva exerça seu papel de coordenação e supervisão, atuando de forma a identificar situações de incompatibilidades das atividades institucionais e os macroprocessos das Secretarias do Ministério.

Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético – SPE/MME

Foram selecionadas e analisadas as Ações 6907 – Planejamento do Setor Elétrico e 20AA – Apoio a Centros de Referência em Desenvolvimento Tecnológico na área de energia, que integram o Programa Temático 2033 - Energia e a Ação 4897 – Planejamento do Setor Energético, que integra o Programa Gestão e Manutenção do MME, perfazendo o montante de R\$ 1.674 milhões. Também foi analisado o desempenho da SPE associado aos Macroprocessos dos quais participa.

Verificou-se a existência de um planejamento orçamentário sem correspondência com a realidade, tanto para Ação 20AA quanto para a Ação 4897. Esse planejamento desconsiderou, no primeiro caso, as peculiaridades dos centros de desenvolvimento tecnológico que se queria apoiar e, no segundo caso, as reais capacidades da Secretaria e os prazos por ela praticados.

Com relação ao desempenho da SPE associado aos Macroprocessos dos quais participa, verificou-se que no Macroprocesso Gestão da Política Energética, por se tratar de um tema de alta relevância, o MME deveria ter estabelecido metas a serem cumpridas pela SPE. O desempenho obtido pela Secretaria reforça essa afirmação, uma vez que as portarias aprovadas se referem a empreendimentos de grande importância para o sistema energético nacional.

No Macroprocesso de Planejamento Energético verificou-se que a UJ não tem autonomia para o cumprimento da meta IV - Viabilizar e Projetar 4 Usinas Termonucleares, necessitando de autorização do CNPE. Com relação à meta V - Realizar e Aprovar Estudos de Viabilidade de Usinas Hidrelétricas com Potencial total da ordem de 15.365 MW pode-se afirmar que esta possui elevado atraso, tendo atingido uma execução de menos de 10% no final de 2013, sendo seu prazo final somente em 2015.

Por fim, no Macroprocesso de Fomento e Pesquisa para Produção Eficiente de Energia, foi observado que a Secretaria vem cumprindo as metas estabelecidas. Ressalva-se, apenas, o fato da Meta II do Objetivo II - Evitar o consumo de 650 milhões



de litros de óleo diesel por meio de ações de eficiência energética não estar atualizada, o que impede uma análise mais aprofundada sobre o tema.

Sugere-se aqui que a Secretaria-Executiva exerça seu papel de supervisão, atuando de junto de suas Secretarias de forma a não permitir a ocorrência das situações anteriormente citadas nos dois parágrafos adotando ações corretivas no sentido de evitar novas ocorrências futuramente.

Outro ponto analisado diz respeito à solicitação do TCU à CGU de que na Auditoria Anual de Contas 2013 deveriam ser observadas as ações daquele Ministério relacionadas ao vencimento das concessões do setor elétrico, no que tange aos empreendimentos prorrogados antecipadamente em decorrência da Lei 12.783/2013, aos que estão por vencer, bem como aos vencidos e não prorrogados e que precisam ser licitados, especialmente no caso das concessões de distribuição de energia elétrica.

Entretanto, em decorrência dos achados de auditoria, a Secretaria-Executiva solicitou um prazo para estudar o assunto e apresentar as justificativas cabíveis para o assunto, tendo em vista sua relevância, complexidade e alcance.

Diante disso, esta CGU, optou por apartá-lo desse Relatório de Auditoria, aguardando-se o encaminhamento da manifestação daquela Secretaria-Executiva sobre o assunto para análise da equipe de auditoria.

Portanto, assim que concluído, o assunto será encaminhado ao Tribunal de Contas, por meio de Nota Técnica, para juntada ao Processo de Contas de 2013 do Ministério.

Secretaria de Energia Elétrica – SEE/MME

Conforme consta na internet na página institucional da Secretaria, sua missão institucional compreende: *coordenar, orientar e controlar as ações do Ministério de Minas e Energia relacionadas às políticas do setor de energia elétrica, de forma a garantir o suprimento a todos os consumidores do território nacional, com desempenho adequado da operação do sistema elétrico, sob os requisitos de qualidade, continuidade e segurança operacional, e tarifas justas para a sociedade e para o estímulo aos investimentos, observando premissas de sustentabilidade sócio-ambiental, de inclusão social e de integração energética nacional e com os países vizinhos.*

Assim, para desempenhar sua missão institucional, a UJ está estruturada, conforme o Decreto n ° 7.798/12, em três departamentos: Departamento de Gestão do Setor Elétrico - DGSE, Departamento de Monitoramento do Setor Elétrico – DMSE, e Departamento de Políticas Sociais e Universalização do Acesso à Energia – DPUE.

Copa 2014

Mapeou-se que esta questão envolve o Macroprocesso de Monitoramento do Setor Energético, envolvendo de uma maneira geral os seguintes objetivos, em que pese não existam metas específicas para a ação de monitoramento das obras da Copa 2014:

- Monitorar, acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético, os processos de comercialização e a implementação da política tarifária em todo o território nacional. Onde o monitoramento de obras de transmissão envolvem as obras de transmissão relevantes para o evento da Copa de 2014.



Envolvendo os objetivos dos Macroprocessos desenvolvidos pela Secretaria dentro do Programa de Energia Elétrica (2033) relacionamos a seguinte ação contida na LOA 2013:

Ação 20L7 – Monitoramento da Expansão e do Desempenho dos Sistemas Elétricos em Apoio ao CMSE.

De maneira geral as metas estipuladas para monitoramento dos empreendimentos de transmissão ultrapassaram o inicialmente previsto, ressaltando que esse universo de obras de transmissão envolveram também as obras de transmissão consideradas relevantes para a Copa de 2014.

Quanto ao monitoramento das obras da Copa 2014 realizado pelo DMSE envolvendo a lista de obras definidas como relevantes por meio do Grupo de Trabalho, criado pela Portaria nº760, de 30/08/2010, identificou-se que na metodologia de monitoramento das obras de transmissão de todo o sistema envolvendo reuniões mensais, havia uma atenção especial às obras da Copa 2014, cujo acompanhamento se dava por meio de sistema informatizado (planilhas eletrônicas), onde era analisado o andamento das obras e definidas as datas mais prováveis para as respectivas entradas em operação.

Já o monitoramento das obras de distribuição, apesar de estar submetido inicialmente à competência da ANEEL, que tinha a responsabilidade de definir o processo da fiscalização da execução das melhorias/correções propostas na rede de distribuição, de maneira a atender a demanda de energia elétrica durante a Copa do Mundo de 2014, o DMSE desenvolveu, também, o monitoramento, tanto por meio de reuniões trimestrais com representantes da ANEEL, como por meio de rodadas de reuniões nas cidades-sede, inclusive com a realização de inspeções. Tais inspeções envolveram diretamente as instalações dos estádios e aeroportos. É relevante destacar que as recomendações emanadas pelos técnicos do Ministério não tinham caráter determinativo, ficando a execução das mesmas, muitas das vezes a cargo do planejamento das concessionárias.

Já as obras do Plano de Manutenção de Interesse Sistêmico – PMIS, foram incluídas no processo de monitoramento apenas na ocasião das inspeções realizadas nas cidades-sede, não existindo uma sistemática de monitoramento capaz de fornecer informações gerenciais sobre o assunto.

Por fim, os encaminhamentos das reuniões e inspeções eram levados ao conhecimento da alta administração do Ministério e dos demais agentes do setor elétrico envolvidos na execução de obras da Copa, por meio de reuniões plenárias, onde eram definidas as ações necessárias para a implantação das obras e a adequada operação do sistema, durante o evento Copa do Mundo FIFA 2014.

Como resultado, a UJ afirma que 100% das obras essenciais ao atendimento dos requisitos da FIFA, envolvendo a dupla alimentação aos estádios que terão jogos da Copa 2014, foram atendidas. As demais obras indicadas como relevantes e que não puderam estar concluídas antes do início da Copa de 2014 não apresentam risco significativo à continuidade e segurança do fornecimento de energia elétrica, sendo, para o caso das distribuidoras, apresentados planos de contingências que mitigariam os riscos pela não conclusão da lista de obras inicial. Já para as obras não concluídas de transmissão, a Secretaria informou que não existe impacto direto no atendimento, pois o ONS – Operador Nacional do Sistema tem como adotar medidas operativas que eliminam qualquer impacto direto. Para tanto, foi elaborado um Plano Diferenciado de



Diante do exposto, a situação aponta para a inclusão de um quantitativo de obras a serem monitoradas superior àquele que tinha impacto direto no evento, o que pode ter levado a uma alocação de esforço desnecessária no monitoramento das obras, em que pese as vantagens auferidas pelo Sistema Elétrico com eventuais adiantamentos de obras que contribuíram para a melhoria da confiabilidade e segurança do sistema como um todo.

Programa Luz para Todos – LpT

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item foi considerada a seguinte questão de auditoria: Os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras para o exercício, foram cumpridos?

No caso do Programa Luz para Todos, foi identificado o objetivo *Universalizar o acesso à energia elétrica* do Macroprocesso Gestão da Política Energética que tem relação direta com o assunto, conforme descrito em seguida. Com relação a este objetivo foi apresentado o seguinte risco: *O não atendimento a este objetivo pode comprometer os prazos de universalização do acesso à energia elétrica.*

Destaca-se que os atendimentos realizados pelo LpT ficaram abaixo de 50% do previsto até o encerramento previsto para o Programa ao final de 2014. O Ministério relacionou algumas dificuldades que interferiram no cumprimento da meta estabelecida para 2013 em relação ao Programa, mas não apresentou medidas a serem tomadas com o objetivo atingir as metas quantitativa e qualitativa do Programa, bem como não mencionou uma previsão para se rever a meta prevista para atendimento até o final do Programa, visto que resta apenas o ano de 2014 para que aproximadamente 50% da meta restante seja atingida. Além disso, os dados regionais indicam situações em que a realização atingiu menos de 15% da meta.

Contrato de Gestão

O art. 7º da Lei n.º 9.427/96 afirma que:

“A administração da ANEEL será objeto de contrato de gestão, negociado e celebrado entre a Diretoria e o Poder Executivo no prazo máximo de noventa dias após a nomeação do Diretor-Geral, devendo uma cópia do instrumento ser encaminhada para registro no Tribunal de Contas da União, onde servirá de peça de referência em auditoria operacional.

§ 1º O contrato de gestão será o instrumento de controle da atuação administrativa da autarquia e da avaliação do seu desempenho e elemento integrante da prestação de contas do Ministério de Minas e Energia e da ANEEL [...].”

O primeiro Contrato de Gestão teve vigência de 02/03/1998 a 31/12/2000 e, por várias razões técnicas e políticas, à época, não foi mais renovado (Ofício n.º 172/2014-SEEMME). Somente em 2010 foi firmado novo contrato entre o MME e o órgão regulador (ciclo 2010-2012). Em 19 de fevereiro de 2013, o contrato foi renovado até 31/12/2016.



Segundo a Nota Técnica n.º 4/2014-SEE-MME, em 2013, a Agência Reguladora alcançou 91,22% de realização das metas pactuadas, sendo o desempenho daquela Autarquia considerado satisfatório pela UJ.

Faz-se mister trazer à baila, no que concerne ao acompanhamento do Contrato de Gestão, que o Poder Concedente e a Agência Reguladora, trimestralmente, realizam reuniões para avaliação do status das metas consignadas no Contrato, sendo elaborado e apresentado pela ANEEL – na 4ª reunião – um relatório gerencial de avaliação, que, então, é analisado em um parecer conclusivo sobre a execução das metas anuais do Contrato de Gestão produzido pelo MME.

Impende salientar, também, que “[...] *as metas do Contrato de Gestão podem ser alteradas, em comum acordo entre o MME e a ANEEL, com a inclusão de diretrizes para incorporar novas políticas governamentais ou evolução em qualidade e quantidade do sistema elétrico nacional*” (Ofício n.º 172/2014-SEEMME).

Tal possibilidade permite que o Poder Concedente inclua na pauta do órgão regulador assuntos relevantes para o interesse nacional que surgem ao longo da execução do Contrato de Metas. De igual forma, o acordo firmado entre a ANEEL e o MME permite que “[...] *sejam desconsideradas, para fins da avaliação, aquelas metas que tenham sido impactadas pelo não atendimento às referidas premissas, mediante a apresentação das evidências por parte da ANEEL*” (Cláusula Sétima, Subcláusula Primeira).

Esta flexibilidade, tanto para alargar quanto para desconsiderar as metas previstas no Contrato de Gestão, em que pese poder impactar a avaliação do desempenho do órgão regulador, tendo em vista a possibilidade de as metas não cumpridas serem retiradas do cômputo da avaliação realizada pelo Ministério, confere maior dinamismo a ação estatal no trato de questões de interesse nacional.

Cabe reconhecer, assim, que o Contrato de Gestão é um instrumento de fomento à melhoria da atuação do órgão regulador, sendo especialmente importante para garantir que os objetivos governamentais e as políticas públicas estejam espelhados na pauta daquela Autarquia. Ademais, levando em consideração os objetivos e as metas inculpidos no Plano Plurianual para o MME e o fato de a ANEEL contribuir indiretamente para que tais objetivos e metas sejam alcançados, há de se concordar que o Contrato de Gestão se afigura como uma ferramenta estratégica para o alcance das metas governamentais no setor elétrico, sendo refutáveis argumentos no sentido contrário e ilegal a sua não celebração.

Deve-se, ainda, observar que as atividades desenvolvidas pelo Ministério concernentes ao Contrato de Gestão se limitam à (i) fixação dos objetivos e das metas a serem alcançadas pelo órgão regulador, (ii) realização de reuniões trimestrais com a ANEEL e (iii) elaboração de parecer conclusivo sobre o desempenho da Agência no ano.

Restou evidenciado, portanto, que o Ministério realiza periodicamente ações voltadas para o acompanhamento e a avaliação do Contrato de Gestão, seguindo os procedimentos descritos no acordo firmado com a ANEEL, não tendo sido identificadas não conformidades.



2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Com a finalidade de avaliar se os indicadores apresentados pela unidade auditada são suficientes para medir o desempenho da gestão, bem como se atendem aos requisitos de completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade e foram atingidos pelas secretarias finalísticas do Ministério, foram analisados os indicadores apresentados no Relatório de Gestão do MME, publicado pela Secretaria-Executiva através do endereço <http://www.mme.gov.br/se/menu/publicacoes.html>.

Os indicadores informados no citado Relatório de Gestão são as Metas de Avaliação do Desempenho Institucional, cuja elaboração foi normatizada por meio das Portarias MME nº 564 e 565, ambas de 30 de setembro de 2011.

Conforme prescrito no art. 28 da Portaria 564/2011, as Avaliações de Desempenho Individual e Institucional serão utilizadas como Instrumentos de Gestão, com a identificação de aspectos do desempenho que possam ser melhorados por meio de oportunidades de capacitação e aperfeiçoamento profissional.

Já a Portaria 565/2011, define que a Avaliação de Desempenho Institucional deverá ser feita em uma escala de zero a cem pontos percentuais, considerando o alcance das Metas previstas, elaboradas, quando couber, em consonância com o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

Ainda se acordo com a Portaria 565/2011, as metas são fixadas anualmente pela Secretaria-Executiva do Ministério para o período de outubro do exercício vigente a setembro do exercício seguinte e, para esta auditoria, o período analisado foi, portanto, de 1º de outubro de 2012 a 30 de setembro de 2013.

Tais Metas são compostas de Metas Globais e Metas Intermediárias, para as Unidades Organizacionais vinculadas à Secretaria-Executiva do Ministério (secretarias finalísticas) e, para o ciclo 2012/2013, foram instituídas por meio da Portaria MME/SE nº 04, de 05/02/13, Arts. 1º e 3º, além da maneira de como serão calculadas, tendo os resultados apurados e divulgados na internet, pela Secretaria-Executiva, por meio da Portaria MME/SE nº 20, de 31/10/13.

As Metas Globais para o período em análise foram estruturadas visando assegurar o planejamento, a coordenação e a execução de projetos para os setores minero-energéticos, fortalecer o gerenciamento administrativo, econômico, financeiro e o relacionamento institucional e manter atualizado o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas – SIGE.

As Metas Intermediárias foram instituídas especificamente para cada unidade organizacional do Ministério (Secretaria) e deveriam, segundo as normas, estar em consonância com as diretrizes e metas governamentais, além de outras características específicas das atividades desenvolvidas pelas Secretarias, de forma a aferir o desempenho do órgão no alcance dos objetivos organizacionais.

A Avaliação Institucional, a ser calculada a partir das Metas Intermediárias, é aferida pela média aritmética dos pontos alcançados pelas respectivas Metas Intermediárias obtidas em cada Secretaria, em pontuação de zero a cem, até o limite de cem pontos percentuais.



Tais indicadores foram analisados/avaliados pela CGU no âmbito de cada Secretaria e, para as fragilidades detectadas a CGU sugeriu recomendações a serem implementadas pelas Secretarias no sentido de, num primeiro momento corrigir as fragilidades e num segundo momento propiciar a adoção de ações preventivas que não permitam novas ocorrências no futuro, conforme detalhado nos seus respectivos “Achados de Auditoria”, em anexo, cujos resultados apresentam-se resumidamente a seguir.

No âmbito da SGM/MME e da SPG/MME, verificou-se ainda, que a Meta Intermediária MI31 - Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais, não foi atendida, pois a auditoria consultou o Sistema SIGE e verificou que o mesmo não havia sido alimentado por parte das citadas Secretarias até a data de 13/05/2014, concluindo-se, portanto, que tanto a SGM como a SPG não alcançaram 100% da Meta fixada na Portaria nº 565/2011, conforme relatado nos anexos Achados de Auditoria – nº 201406138 e 201406134, respectivamente.

Para este caso a CGU, então, recomendou a instituição em normativos, dos procedimentos de coleta, alimentação e conferência dos dados de seus indicadores no Sistema que garantam a correta apuração dos resultados, definindo frequência e responsáveis por esta apuração.

No âmbito da SGM/MME foi verificada a inconsistência na apuração das Metas Intermediárias mediante a retirada do cálculo de apuração das metas da Secretaria da Meta Intermediária MI31 – Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas (SIGE).

A CGU, então, recomendou que incluíssem no cálculo das Metas apuradas todos os indicadores que foram fixados nas Metas a serem alcançadas, ainda que a Meta tenha alcançado um resultado nulo ou baixo, explicitando, o máximo possível, a apuração do resultado das Metas alcançadas.

Referente à análise dos indicadores (Metas Intermediárias), tendo como objetivo avaliar o atendimento aos atributos de Utilidade (completude) e Mensurabilidade (comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade), verificou-se, no âmbito das 04 (quatro) Secretarias (SEE, SPE, SPG e SGM), o atendimento parcial a alguns dos atributos dos referidos indicadores, a despeito de poucos indicadores ter atendido plenamente tais atributos, conforme relatado nos Achados de Auditoria – nº 201405763, 201406133, 201406134 e 201406138, em anexo.

Ressalte-se que tais indicadores (Metas Intermediárias) não refletem os resultados das intervenções efetuadas pelos gestores das UJs nem tão pouco medem os resultados de cada Secretaria como responsável pela formulação de políticas públicas para seus respectivos setores competentes. Os indicadores de desempenho de gestão devem permitir ao gestor identificar seus gargalos e dificuldades e auxiliar na tomada de decisão visando ao atingimento de seus objetivos.

Com relação ao atributo que atenda ao critério da “Completude”, constatou-se que os indicadores, de um modo geral, não "capturam" o desempenho da gestão, não atendendo quanto a este atributo e, por conseguinte, não preenchem todos os critérios quanto ao aspecto da “Utilidade”. Com relação à “Mensurabilidade”, verificou-se que também não atendem a este atributo, por não possuírem na sua composição todas as variáveis que possibilitariam mensurar o processo em sua totalidade.

Fragilidades no exercício das competências de supervisão e coordenação das atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério, atribuídas à Secretaria-



Executiva em seu Regimento Interno, ocasionaram a utilização de indicadores que não refletem de forma apropriada as intervenções na gestão por parte de cada Secretaria, pois se confunde com os objetos de análise das atividades realizadas pelas mesmas, bem como não contemplam plenamente todos os atributos de utilidade e de mensurabilidade necessários ao auxílio na tomada de decisão pelos gestores de cada Secretaria.

A CGU recomendou que fosse realizada uma revisão/reavaliação dos indicadores e de sua forma de cálculo, a fim de que o resultado dos mesmos possa mensurar o mais próximo possível o desempenho institucional, facilitando o entendimento de seus elementos constitutivos e a interpretação do resultado da Gestão, englobando todas as variáveis do processo que se pretende medir, de forma que os atributos de utilidade e mensurabilidade também possam ser identificados na sua construção.

Cabe mencionar que, segundo informações da Secretaria-Executiva, a construção e a implementação de indicadores de gestão estão condicionadas à elaboração e conclusão do Planejamento Estratégico do Ministério de Minas e Energia que se encontra em andamento naquele Ministério.

Em que pese ser fundamental a existência de um Planejamento Estratégico baseado na governança, nada impede que cada Secretaria possa elaborar indicadores de desempenho da gestão que meçam a execução das políticas públicas que estão sob suas responsabilidades e que tais resultados subsidiem os trabalhos relativos à elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

Em conformidade com o disposto no Art. 14 da Resolução TCU nº 234/2010, para o exercício de 2013 foi formalizado na Ata de Reunião de 20/11/2013, entre a SefidEnergia e a CGU, que o escopo da avaliação da gestão de pessoas estaria restrito à análise da adequabilidade da força de trabalho de cada Secretaria do MME, frente às suas atribuições legais.

Cabe ressaltar que os atos de gestão relacionados à área de recursos humanos, no âmbito do Ministério, estão sob a responsabilidade da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA que apresenta Relatório de Gestão e Processo de Contas de forma individual e independente da Secretaria-Executiva.

Sendo assim, a auditoria avaliou o tema sob a ótica, das seguintes questões de auditoria:

- A força de trabalho existente atende às necessidades da Secretaria?

1.1. Houve ganho ou perda da força de trabalho no decorrer do exercício?

1.2. O quantitativo de pessoal está adequado?

A seguir são apresentados os resultados da auditoria no âmbito de cada Secretaria que compõem a estrutura da Secretaria-Executiva do Ministério. Para maiores detalhes consultar os anexos “Achados de Auditoria” relativamente a cada Secretaria.



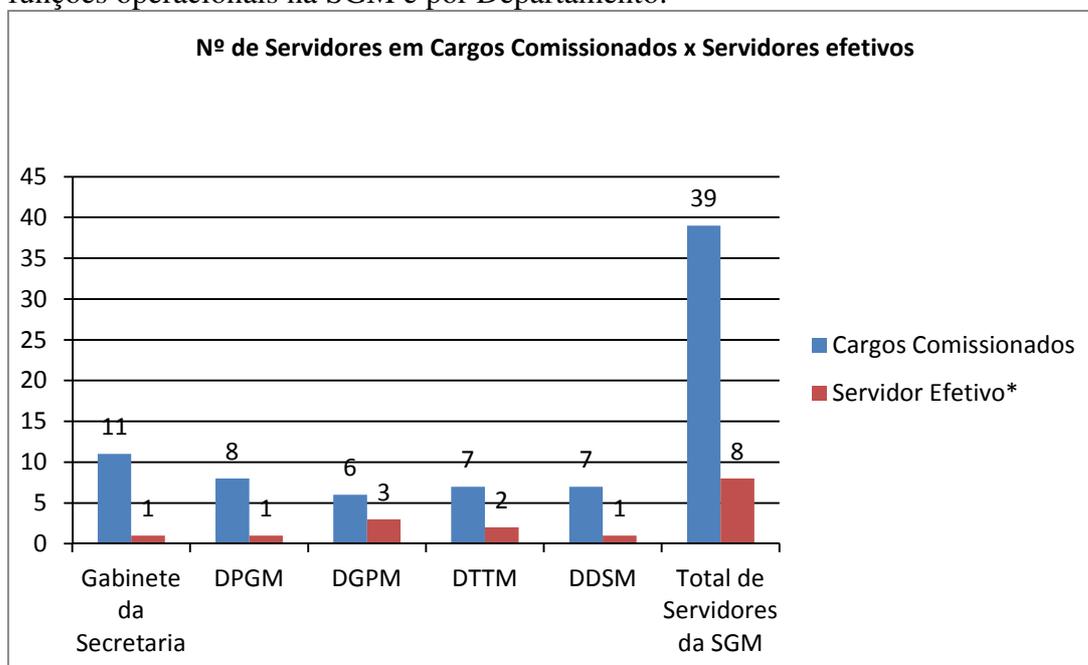
Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral – SGM/MME

Verificou-se que a estrutura da SGM é composta por 04 departamentos, subdivididos em 09 coordenações-gerais e o Gabinete do Secretário, que possui 01 Secretário Adjunto, 01 Diretor de Programa, 04 Assessores Técnicos, 01 Assistente e 04 Assistentes Técnicos todos ligados diretamente ao Secretário.

Verificou-se, ainda, que nos próximos 5 anos, 03 servidores reunirão condições necessárias para gozarem de aposentadoria voluntária, com expectativa de redução do seu quadro de pessoal. Contudo, segundo informado pela SGM, nos próximos 05 anos não haverá servidores alcançando a idade de 70 anos para aposentadoria compulsória.

Em relação ao quantitativo de pessoal de cada área, a Secretaria apresenta um total de 47 servidores, dos quais 39 ocupam cargos em comissão. Percebe-se que o cumprimento das atribuições da Secretaria fica prejudicado porque 83% do seu quadro de servidores exerce função de direção e assessoramento superior, ficando somente 08 servidores (17%) designados para funções operacionais.

Segue abaixo gráfico demonstrando a relação de servidores com Cargos Comissionados com funções de direção e assessoramento e servidores Efetivos com funções operacionais na SGM e por Departamento:



Fonte: Nota Técnica nº 6/2014 – DGPM/SGM-MME.

Após análises realizadas, conclui-se que a força de trabalho da Secretaria não se encontra dentro de um dimensionamento adequado, uma vez que servidores responsáveis pela gestão e apoio a gestão se encontram desempenhando papéis operacionais de execução, o que pode prejudicar o desempenho de gerenciamento e coordenação dos servidores responsáveis pela gestão, uma vez que deveriam desempenhar função de gestão e apoio a gestão e se encontram desempenhando também funções de execução.

Acrescente-se a isso o fato de que o ingresso de 12 servidores ocorrido no exercício não surtiu o efeito desejado, de aumento da força de trabalho, uma vez que no mesmo período saíram 11, restando um saldo positivo de apenas 1 servidor no acréscimo dos quadros da SGM.



A CGU recomendou ainda à SGM que estude uma melhor adequação de sua força de trabalho operacional, procurando otimizar, da melhor forma possível, a sua distribuição, priorizando as áreas ligadas mais diretamente às execuções das Ações, em especial as Coordenações.

Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis – SPG/MME

A estrutura é composta por 04 departamentos que são subdivididos em coordenações-gerais. Além disso, possui 01 secretário adjunto, 01 diretor de programa, 02 assistentes, 02 assistentes técnicos e 03 assessores, todos ligados diretamente ao Secretário.

Dos 50 servidores que compõem a Secretaria, 35 ocupam cargos em comissão. Percebe-se que o cumprimento das atribuições da Secretaria pode ser prejudicado porque 70% do seu quadro exerce função de direção e assessoramento superior, ficando as funções operacionais a cargo de apenas 30% dos servidores (15). Tal distribuição parece decorrer mais da necessidade de captar servidores de outros órgãos ou sem vínculo com a Administração, do que consequência de um adequado planejamento das necessidades de força de trabalho frente um mapeamento de processos e atribuições da Secretaria.

Considerando que 52% dos servidores em exercício na Secretaria são requisitados e/ou não possuem vínculo com a Administração Direta, temos que a Secretaria poderá perder, no médio e longo prazos, conhecimento e experiência adquiridos ao longo dos anos (“memória”), pois mais da metade dos servidores em exercício não possuem vínculo mais forte com o órgão.

A SPG/MME não apresentou estudos ou levantamentos que indiquem a real necessidade de pessoal para o cumprimento de suas atribuições instituídas pelo Decreto n ° 7798/2012, apesar de ter informado que realizou vários estudos ao longo dos anos, bem como não foi clara ao explicar qual a sua política de complementação de mão de obra.

A Secretaria informou que possui política de valorização e retenção de servidores desenvolvida por meio de capacitações, visitas técnicas e promoção para cargos de confiança, quando vagos. Porém, apesar dessas ações, a SPG/MME informou que o quadro de servidores tem sofrido reduções, embora este não tenha sido observado no exercício de 2013.

Com relação à transferência de conhecimento dos servidores com vínculo precário, requisitados de outros órgãos e esferas, aos servidores que fazem parte da carreira vinculada ao órgão e/ou aos em exercício descentralizado, a Secretaria informou que é realizada de forma não sistematizada, mostrando mais uma fragilidade na gestão de seus recursos humanos e do conhecimento afetos à área.

Como pontos positivos, a SPG não possui expectativa de redução do seu quadro de pessoal no curto prazo em decorrência de aposentadorias e não houve perda de servidores no decorrer de 2013. Também não houve situações que reduziram a força de trabalho, tais como cessão, afastamentos, licenças, etc.

Portanto, após as análises realizadas, concluiu-se que a força de trabalho da SPG está inadequada frente às suas atribuições, bem como quanto à perspectiva da gestão do conhecimento de longo prazo dentro da Secretaria.



A CGU recomendou à Secretaria realizar levantamento da necessidade de pessoal, por coordenação, contemplando todas as atribuições legais de cada área da Secretaria, bem como reavaliar o quadro de pessoal, de forma a torná-lo adequado às suas necessidades quantitativas e qualitativas, estruturando esta demanda por meio de um cronograma, onde seja possível verificar as ações de responsabilidade da Secretaria necessárias para viabilizar a readequação da mão de obra, identificando os responsáveis e prazos planejados para cada ação.

Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético – SPE/MME

A estrutura da SPE é composta por 03 departamentos, quais sejam: Departamento de Planejamento Energético-DPE, Departamento de Desenvolvimento Energético-DDE e Departamento de Outorgas de Concessões, Permissões e Autorizações-DCO, os quais são subdivididos em 07 Coordenações-Gerais e o Gabinete do Secretário. Em relação ao quantitativo de pessoal de cada área, a Unidade apresenta a seguinte distribuição:

- Gabinete do Secretário: 14 servidores;
- DPE: 30 servidores;
- DDE: 17 servidores;
- DOC: 13 servidores;
- **Total de Servidores: 74**

Desse total, 33,8% da força de trabalho é composta por servidores não vinculados ao órgão (requisitados de outros órgãos e esferas e sem vínculo com a Administração Pública).

Considerando a baixa quantidade de servidores vinculados ao órgão (19 servidores), ou seja, 25%, verifica-se que a Secretaria poderá perder conhecimento e experiência adquiridos ao longo dos anos (“memória”), a médio e longo prazo. Verificou-se, também, que no exercício não houve ingresso de pessoal e sim o egresso de 2 servidores.

Verificou-se, ainda, que nos próximos 5 anos, 4 servidores reunirão condições necessárias para a aposentadoria voluntária, com expectativa de redução do quadro de pessoal. Contudo, segundo informado pela Secretaria, nos próximos 5 anos não há servidores alcançando a idade de aposentadoria compulsória. No exercício de 2013 há 4 servidores recebendo abono de permanência.

Dos 74 servidores, 41 ocupam cargos em comissão. Percebe-se, assim, a inadequabilidade da força de trabalho da Secretaria frente às atribuições institucionais, pois, 55% do seu quadro de pessoal exerce função de direção e assessoramento, ficando 33 servidores (45%) designados para funções operacionais. Reforça essa tese o fato de que nos Departamentos DDE e DOC e no Gabinete da Secretaria os comissionados são maioria.

Com relação à realização de concurso público, a Unidade informou que não houve concurso público em 2013, sendo que o ingresso de novos servidores está se dando pelo retorno de anistiados e de concurso promovido pelo Ministério do Planejamento na área de infraestrutura e de gestores para atender às demandas dos órgãos.



Quanto à política de requisição de servidores para complementação de mão-de-obra, a Unidade informou que a requisição é feita sob demanda da área finalística que avalia a sua necessidade de buscar requisitados para o atendimento de suas atribuições.

A CGU recomendou à Secretaria readequar a quantidade de servidores comissionados em relação ao total de servidores da Secretaria, a fim de otimizar a relação entre os profissionais de direção e assessoramento com os de execução, bem como adoção de uma política de planejamento de requisição de servidores junto à Secretaria-Executiva do MME, estruturando as demandas por meio de um cronograma, onde seja possível verificar as ações necessárias para viabilizar a complementação da mão de obra, seus responsáveis e prazos planejados.

Secretaria de Energia Elétrica – SEE/MME

Quando se trata do Departamento de Monitoramento do Setor Elétrico – DMSE, responsável direto pelo monitoramento das obras da Copa dentro da Secretaria de Energia Elétrica, evidenciou-se a seguinte estrutura organizacional:

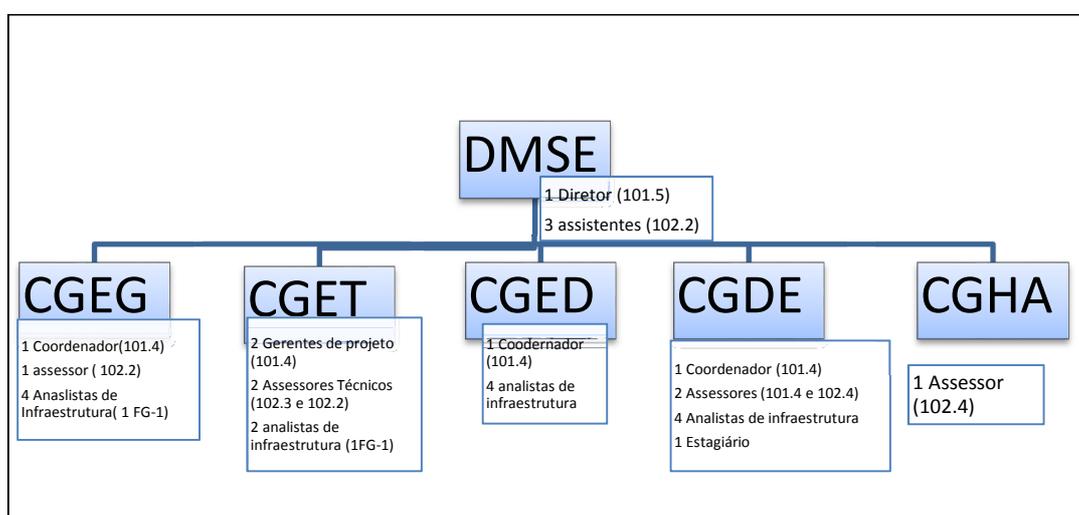


Figura 01 – Organograma da SEE - Secretaria de Energia Elétrica

Assim, na prática, o DMSE está estruturado em 5 coordenações, possuindo um efetivo 30 colaboradores. Não se pode deixar de apontar que as atribuições da Coordenação-Geral de Recursos Hídricos e Ambientais (CGHA) estão sendo exercidas por servidores das outras Coordenações, o que acaba por enfraquecer a finalidade para a qual a mesma foi criada.

Verifica-se, também, a necessidade de formalização da Coordenação de Assessoria e Monitoramento da Expansão da Distribuição do Sistema Elétrico (CGED), cujas atribuições compartilham das atribuições da Coordenação-Geral da Expansão da Transmissão (CGET), mas com foco na área de distribuição.

Cabe ressaltar, ainda, a incompatibilidade das utilizações dos DAS efetivamente alocados dentro do DMSE e aqueles que foram definidos pela Portaria MME nº89, de 27/02/2014, e pelo Decreto nº 7.798/12.

Por fim, em que pese a necessidade de formalização e de adequação da estrutura do DMSE ao estipulado no Regimento Interno da Secretaria de Energia Elétrica, bem como a necessidade de fortalecimento da Coordenação-Geral de Recursos Hídricos e Ambientais, a força de trabalho existente tem atingido os objetivos com o monitoramento das obras da Copa.



A CGU recomendou à SEE:

- Promover a estruturação da Coordenação-Geral de Recursos Hídricos com força de trabalho adequada à realização das atividades previstas nos ditames legais;
- Formalizar a Coordenação de Assessoria e Monitoramento da Expansão da Distribuição do Sistema Elétrico no organograma do Departamento de Monitoramento do Setor Elétrico, estabelecendo no regimento interno da Secretaria de Energia Elétrica as respectivas atribuições; e
- Adequar os cargos e funções alocados ao Departamento conforme estabelecido nos ditames legais.

Com relação ao Departamento de Políticas e Universalização do Acesso à Energia – DPUE, em especial no que se refere à Coordenação do Programa Luz para Todos, a estrutura apresentada pelo MME indica que a alocação de cargos em comissão não segue o quantitativo e a distribuição de cargos em comissão definidos na Portaria nº 89/2014.

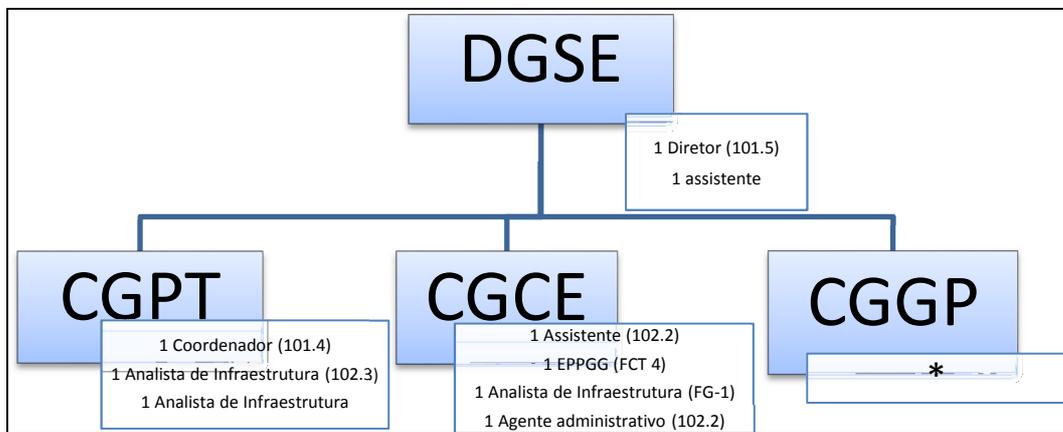
A estrutura de funcionamento do DPUE também não segue o previsto no Regimento Interno do MME. Não foram identificadas situações que reduzem a força de trabalho do DPUE atualmente. Apesar disso, verificou-se que o levantamento realizado pelo DPUE encontra-se desatualizado frente à legislação vigente. Além disso, a perspectiva da perda significativa de mão-de-obra fornecida pela Eletrobras Eletronorte com o final do Programa Luz para Todos em 2014 e o final do projeto com o IICA no começo de 2016 colocam em risco o andamento das futuras atividades do referido Departamento e a correto cumprimento das suas competências.

A CGU recomendou à Secretaria:

- Adequar a estrutura do Departamento, bem como os cargos e funções alocados, conforme estabelecido nos ditames legais;
- Realizar levantamento a respeito do dimensionamento do quadro de pessoal no Departamento de Políticas Sociais e Universalização do Acesso à Energia -DPUE da Secretaria de Energia Elétrica - SEE levando em consideração a Portaria nº 89/2014 do MME , o Decreto nº 7.798, bem como a perspectiva de perda futura de mão-de-obra fornecida com apoio da Eletrobras Eletronorte e do IICA. Encaminhar o referido levantamento à(s) área(s) competentes do MME par providências;
- Apresentar cronograma previsto para a realização do levantamento mencionado na Recomendação anterior; e
- Avaliar a necessidade de se realizar novo levantamento sobre o quadro de pessoal das áreas restantes da Secretaria de Energia Elétrica - SEE.

No que toca ao Departamento de Gestão do Setor Elétrico - DGSE responsável direto pelo monitoramento do Contrato de Gestão celebrado entre o MME e a ANEEL evidenciou-se a seguinte estrutura organizacional:





* O anexo ao Ofício n.º 171/2014-SEE/MME não fez referência à CGGP.

Figura 02 – Organograma do DGSE - Secretaria de Energia Elétrica

Cabe observar que, de acordo com o art. 20 do Decreto n.º 7.798/2012, as competências do DGSE são voltadas ao acompanhamento e ao monitoramento de temas afetos ao setor elétrico, como custos marginais da expansão dos sistemas elétricos, tarifação e faturamento de energia elétrica, contratação e comercialização de energia elétrica entre os agentes setoriais. Além disso, são competências do Departamento: a participação na elaboração e gestão de contratos, convênios, parcerias e outros instrumentos de cooperação técnica com órgãos públicos, agentes setoriais e organismos internacionais, a articulação com os agentes de estudos, planejamento, regulação, operação e comercialização de energia, propondo mecanismos de melhoria de relacionamento institucional, e o desenvolvimento, a consolidação e a uniformização de informações gerenciais e indicadores econômico-financeiros do setor elétrico.

De acordo com a Portaria MME n.º 89/2014, o DGSE é formado pela Coordenação-Geral de Gestão da Política Tarifária - CGPT, Coordenação-Geral de Gestão da Comercialização de Energia - CGCE e Coordenação-Geral de Gestão de Programas e Regulamentação – CGGP.

Cabe observar que, não existem servidores alocados na CGGP. Neste mesmo sentido, registra-se a incompatibilidade na utilização dos DAS efetivamente alocados dentro do DGSE e aqueles que foram definidos pela Portaria MME n.º 89, de 27/02/2014. Segundo informação disponibilizada pela SEE, dois DAS 102.2 foram alocados na CGCE, enquanto nenhum cargo foi alocado à CGGP, o que contraria o Regimento Interno do MME.

A CGU recomendou à SEE:

- Promover a estruturação da Coordenação-Geral de Gestão de Programas e Regulamentação com força de trabalho adequada à realização das atividades previstas nos ditames legais; e
- Adequar os cargos e funções alocados ao departamento conforme estabelecido nos ditames legais.

Cabe alertar à Secretaria-Executiva para que, no exercício de suas atribuições de supervisão, faça gestão junto àquelas Secretarias para que sejam implementadas as recomendações da CGU evitando-se possíveis impactos nas contas daquelas UJ, bem como, por via de consequência, dessa Secretaria-Executiva e, no contexto de suas atribuições de coordenação, faça estudos e levantamento de necessidades de recursos humanos em cada Secretaria e faça gestões junto ao MPOG para obter aprovação de concurso público para a contratação de servidores (especialistas) para o quadro

permanente do Ministério, evitando-se a perda de “memória” quando da aposentadoria dos atuais colaboradores lotados nas Secretarias desse Ministério.

2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A avaliação da gestão das transferências voluntárias visou verificar a atuação de cada Secretaria do Ministério no que tange: a) ao alcance dos objetivos definidos nos instrumentos de transferências, b) análise das prestações de contas dos convenientes ou contratados, c) fiscalização da execução do objeto da avença e, ainda, conforme o caso, a existência e suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências.

No âmbito da SEE/MME, além da avaliação da gestão das transferências de recursos conforme anteriormente relatado, ainda foi analisado a questão do objeto do Convênio nº 676120/2013, que se refere à cessão de quatro unidades termelétricas (UTE), de posse da Eletronorte, ao Estado Plurinacional da Bolívia.

A seguir são apresentados os resultados da auditoria no âmbito de cada Secretaria que compõem a estrutura da Secretaria-Executiva do Ministério. Para maiores detalhes consultar os anexos “Achados de Auditoria” relativamente a cada Secretaria.

Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral – SGM/MME

A avaliação se pautou na análise de dois convênios, selecionados pelo critério de materialidade, no valor global de R\$ 822.300,00 (incluída a contrapartida dos convenientes), por meio dos quais foram repassados R\$ 225.400,00 em 2013, o que correspondeu a totalidade do volume de recursos transferidos por meio de convênios pela unidade no exercício.

Com relação aos Termos de Cooperação vigentes em 2013, verificou-se que em um deles (Termo de Cooperação nº 001/2013 – Processo nº 48000.000690/2013-56), firmado com o Centro de Tecnologia Mineral – CETEM, unidade de pesquisa do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), as contas não haviam sido prestadas até 31/12/2013. Tendo em vista que sua vigência havia se encerrado em 07/09/2013, concluiu-se que suas prestações de contas não foram prestadas nos prazos estabelecidos na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011.

Quanto à análise das prestações de contas, foram constatadas fragilidades nos controles internos para gestão das transferências voluntárias, em especial com relação às fases de análise da documentação exigida para a celebração/formalização do convênio e análise de prestação de contas.

Recomendou-se à SGM que estabelecesse procedimento e responsável(eis), pela cobrança das prestações de contas das transferências voluntárias firmadas, com o objetivo de garantir a observância dos prazos estabelecidos em normativos, por parte dos órgãos e entidades que recebem recursos da Secretaria mediante transferências voluntárias.

No tocante a divulgação das informações dos instrumentos de transferência, apesar do disposto na Lei de Acesso à Informação - LAI e da orientação expressa da STN/MF e da SOF/MP, para que os Termos de Cooperação sejam disponibilizados nos sítios eletrônicos na *internet* das unidades responsáveis pela descentralização



orçamentária, não foram localizados no *site* do Ministério os Termos de Cooperação firmados pela SGM, bem como de informações atualizadas de forma a possibilitar o acesso público à informação e, conseqüentemente, o exercício do controle social pelos cidadãos.

A CGU então recomendou que fossem atualizadas as informações do sítio eletrônico do MME, referentes aos instrumentos de transferências voluntárias firmadas pela SGM, bem como demais informações gerais sobre convênios e instrumentos congêneres, em atendimento à Lei de Acesso à Informação e à orientação da STN/MF e da SOF/MP.

Cabe mencionar que, apesar dessas dificuldades em 2013, a Secretaria aprovou oito prestações de contas, sendo que sete delas haviam sido apresentadas em exercícios anteriores e aguardavam análise e que, após a análise da prestação de contas de mais dois convênios, será zerado o estoque de contas de exercícios anteriores que aguardavam análise por parte da SGM, refletindo um esforço da Secretaria em regularizar a situação dos convênios com prestação de contas atrasadas apontadas pela CGU no Relatório de AAC relativa ao exercício de 2010.

De forma a se verificar o acompanhamento realizado pela SGM sobre a execução das transferências, tomou-se como amostra o Convênio SICONV nº 769433/2012, firmado com a Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Mineração – SEICOM do Estado do Pará, cujo objeto é a formulação do Plano Estadual de Mineração do Pará 2013-2030 que, após análise da documentação, considerou-se que as fiscalizações realizadas permitiram o adequado acompanhamento da Secretaria sobre a execução das atividades do convênio.

A CGU recomendou à SGM que instituisse procedimentos, como por exemplo a adoção de listas de verificação (check lists), para o controle de recebimento e análise prévia dos documentos exigidos em normativos para a celebração de instrumentos de transferências voluntárias e prestações de contas, de forma a garantir que toda a documentação seja entregue e encontre-se válida quando da assinatura dos instrumentos e da análise da prestação de contas.

Cabe alerta à Secretaria-Executiva para que, como órgão supervisor e coordenador, faça gestões junto àquela UJ para que sejam implementadas as recomendações da CGU evitando-se a ocorrência das fragilidades apontadas que podem impactar as contas daquela UJ, bem como, por via de consequência, dessa Secretaria-Executiva.

Quanto à adequação e suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica da área responsável pelas transferências para garantir o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos e à capacidade de fiscalizar a execução de cada instrumento acordado/contratado, inclusive “in loco”, verificou-se que, em 31/12/2013, a UJ contava com uma equipe de três analistas de infraestrutura responsáveis pelas fiscalizações, uma assessora técnica para análise de propostas e acompanhamento da execução e um assistente para a análise das prestações de contas. Entretanto, essa estrutura só pode ser considerada suficiente se mantido o cenário atual de reduzido número de transferências voluntárias.

Com relação aos recursos materiais disponíveis (computadores, espaço físico, mobiliário, recursos financeiros para diárias, etc.), estes foram considerados razoavelmente suficientes frente às demandas atuais da SGM.



Inicialmente cumpre ressaltar que não existe normativo da SPG/MME que regulamente os procedimentos internos relacionados a transferências voluntárias. A equipe de auditoria não considera isso uma fragilidade tendo em vista que a Secretaria possui apenas dois convênios vigentes, sendo que em um deles é a conveniente e no outro atua como concedente.

Dentre os convênios celebrados pela Secretaria, os únicos vigentes em 2013 foram aqueles relacionados ao Projeto Ônibus a Hidrogênio.

O Projeto já sofreu duas prorrogações de prazo. A SPG/MME destacou que boa parte das dificuldades encontradas decorreu do caráter inovador do Projeto e outras estão relacionadas a questões burocráticas. Ainda de acordo com a Secretaria, as principais questões que fizeram com que o projeto levasse mais tempo que o inicialmente planejado decorreram dos seguintes fatores:

- Modificações no panorama internacional (inclusive no mercado de células a combustível);
- Poucos fornecedores interessados;
- Maior tempo de fabricação dos ônibus do que o previsto inicialmente;
- Dificuldades na importação de equipamentos;
- O próprio arranjo institucional do projeto (incompatibilidade entre as regras aplicáveis ao PNUD, gestor financeiro do projeto, e a legislação de convênios); e
- Burocracia (exigências legais e administrativas para aquisição de hidróxido de potássio, produto químico necessário à eletrólise, e dificuldade de obtenção de vistos de trabalho necessários à vinda de técnicos estrangeiros para o comissionamento de equipamentos).

O monitoramento do andamento do Projeto é realizado por meio de reuniões que contam com a participação de representantes do MME, da EMTU/SP, do PNUD e do Consórcio de fabricantes dos ônibus, nas quais são discutidos aspectos técnico-financeiros e estabelecidas as próximas ações. Esse acompanhamento também é efetuado por meio dos indicadores de desempenho que constam no PRODOC e análise das prestações contas anuais elaboradas pela EMTU/SP, previamente ao envio à FINEP.

O montante de recursos federais repassados até 2013 foi de R\$ 4.486.731,00, o que representa apenas 53,6% do total previsto de R\$ 8.366.530,00, sendo que já decorreram mais de doze anos do início do Projeto.

Uma das principais dificuldades está relacionada a dúvidas surgidas quanto à possibilidade de pagamento de custos operacionais ao PNUD com recursos do Convênio FINEP nº 21.02.0058.00. Em decorrência disso as transferências foram temporariamente suspensas até que MME, FINEP, EMTU/SP e PNUD consolidem um entendimento sobre o tema. Dessa forma, não foram realizados repasses de recursos federais para o Projeto nos últimos três anos.

A CGU considera que o equacionamento dessa questão é de fundamental importância para o adequado andamento do Projeto e sua conclusão até o final de 2014, de modo a não prejudicar ainda mais a execução do seu Objeto. Cumpre ressaltar que a demora em resolver essa questão pode levar à necessidade de um novo aditivo de prazo ou, em um cenário mais pessimista, ao término do Projeto sem a entrega dos ônibus a hidrogênio atualmente em fabricação.



Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético – SPE/MME

Em relação ao estoque de transferências voluntárias sob a responsabilidade da SPE, esta declarou que havia em, 31/12/2013, 01 convênio vigente e 10 findos em seu passivo de contas a analisar, de exercícios anteriores, no valor global de R\$ 16,6 milhões de reais. Tais convênios foram celebradas entre os anos de 1999 e 2009, e suas vigências encerradas entre 2004 e 2013.

Constatou-se descumprimento dos prazos legais de análise das prestações de contas e o encerramento dos respectivos convênios, tema este, reincidente na gestão da UJ, visto que, na avaliação da gestão de 2010, a CGU já havia emitido recomendação para que a SPE *“Implemente rotinas administrativas que possibilitem um acompanhamento oportuno e tempestivo da execução dos convênios firmados e propiciem uma adequada análise das prestações de contas parciais”*.

Ademais, não só o descumprimento de prazos é reincidente, mas também a insuficiência de ações que visem a sanar a questão em definitivo, uma vez que, mesmo agora, passados dois anos da última AAC, observa-se que o tema encontra-se ainda pendente de solução.

Fragilidades no exercício das competências de supervisão e coordenação das atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério, atribuídas à Secretaria-Executiva em seu Regimento Interno, ocasionaram a falta de estrutura adequada de gestão de transferências voluntárias concedidas pela SPE, consubstanciada com a ausência de cumprimento de um planejamento e priorização de metas para a conclusão deste trabalho.

A CGU recomendou à SPE que fosse apresentado plano de ação contendo cronograma das atividades, podendo ainda estar prevista uma força tarefa, de forma que as prestações de contas em atraso sejam analisadas e concluídas, eliminando-se assim o passivo de contas a se analisar.

Cabe alerta à Secretaria-Executiva para que, no exercício de seu papel de supervisão e coordenação, faça gestão junto àquela UJ para que o assunto seja definitivamente sanado evitando-se a ocorrência das fragilidades apontadas que podem impactar as contas daquela UJ, bem como, por via de consequência, dessa Secretaria-Executiva.

Em relação à fiscalização do convênio em vigência, a SPE informou, que, devido ao caráter institucional e de pesquisa do objeto pactuado (trata-se de projeto de apoio ao Centro de Referência para as Energias Solar e Eólica Sérgio de Salvo Brito – CRESESB, para manutenção e expansão e promoção do desenvolvimento de fontes de energia no país, por meio de estudos e projetos), a efetiva fiscalização in loco se torna desnecessária, já que os produtos a serem entregues são manuais, relatórios, livros, e outras ações desse gênero. Assim, o acompanhamento das ações é realizado por meios mais econômicos para a Administração, e não menos efetivos, tais como troca de informações em meio digital.

Finalmente, quanto à adequação e suficiência das estruturas de pessoal e de materiais da área responsável pelas transferências, verificou-se que a Secretaria conta com uma equipe de três servidores que estão envolvidos na gestão das transferências. De acordo com o gestor, esse quantitativo é suficiente para atender a demanda. De fato, da análise da rotina de acompanhamento de instrumentos de transferências sob a responsabilidade da SPE, percebe-se que a problemática se encontra mais nos aspectos



da gestão e implementação de metas do que no quantitativo de pessoal para realização de tais metas.

Em termos gerais, portanto, em que pese a SPE alegar atuação para se aprimorar na gestão das transferências de recursos, constatou-se que as ações efetuadas mostraram-se insuficientes, haja vista que, em 2013 nenhum processo constante do seu passivo de contas foi analisado e encerrado, para a qual reiteramos a implementação da recomendação já sugerida em 2010, mencionada anteriormente.

Cabe alerta à Secretaria-Executiva para que, como órgão supervisor, faça gestão junto àquela UJ para que seja implementada a citada recomendação da CGU evitando-se possíveis impactos nas contas daquela UJ, bem como, por via de consequência, dessa Secretaria-Executiva.

Secretaria de Energia Elétrica – SEE/MME

Em relação às contas celebradas em exercícios anteriores e que aguardam análise e encerramento na Secretaria, a auditoria se empenhou em verificar os dados quantitativos, como número de instrumentos aguardando análise e encerramento das contas, montante de recursos que esses instrumentos representam, tempo de espera por análise (desde o momento da apresentação das contas pelos convenientes ao MME).

A amostra para verificação dos dados baseou-se nas informações prestadas pela SEE no Relatório de Gestão de 2013, bem como nas respostas encaminhadas em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201405763/01.

Constatou-se que, ao final de 2013, o estoque de transferências voluntárias sob a responsabilidade da UJ, com vigências encerradas e aguardando análise das prestações de contas, era de 11 (onze) instrumentos, totalizando R\$ 21,3 milhões. As transferências foram firmadas entre os anos de 1998 e 2009, e encerradas entre 1998 e 2012.

Assim, verificou-se a existência de um passivo a analisar que chega há 190 meses. Em que pese os argumentos da SEE para justificar o atraso (atrasos no envio de documentação pelos Convenientes, envio de documentação incompleta e entraves no Sistema SICONV), tal constatação evidencia a fragilidade da Secretaria na atuação como Órgão concedente de recursos voluntários da União.

Fragilidades no exercício das competências de supervisão e coordenação das atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério, atribuídas à Secretaria-Executiva em seu Regimento Interno, ocasionaram a falta de estrutura adequada de gestão de transferências voluntárias concedidas pela SEE, consubstanciada com a ausência de cumprimento de um planejamento e priorização de metas para a conclusão deste trabalho.

A CGU recomendou, por se tratar de um passivo de contas a analisar com prazos expirados, que a Unidade atentasse para os prazos e procedimentos acordados no Plano de Ação, com vistas à sua execução de forma tempestiva e completa.

Cabe alerta à Secretaria-Executiva para que, no exercício de seu papel de supervisão e coordenação, faça gestão junto àquela UJ para que o assunto seja definitivamente sanado evitando-se a ocorrência das fragilidades apontadas que podem impactar as contas daquela UJ, bem como, por via de consequência, dessa Secretaria-Executiva.



Quanto à adequação e suficiência das estruturas de pessoal e de materiais da área responsável pelas transferências, verificou-se que a Secretaria conta com uma equipe de cinco servidores envolvidos diretamente na gestão das transferências. De acordo com o gestor da unidade auditada, esse quantitativo é suficiente para atender a demanda, assim como os recursos materiais disponíveis para esse fim.

De fato, da análise da rotina de acompanhamento de instrumentos de transferências sob a responsabilidade da SEE, percebe-se que a problemática se encontra mais nos aspectos da gestão e implementação de metas do que no quantitativo de pessoal para realização de tais metas.

Relativamente à análise da documentação que compõe o processo de cessão de quatro usinas termelétricas (UTE Rio Madeira) em favor da Bolívia, UTE da Eletronorte que foi declarada inservível, a cessão à Bolívia está alinhada com os tratados internacionais de cooperação mútua nas áreas científica e tecnológica celebrados pelo Brasil e Bolívia.

Para concretizar esta ação, por meio de abertura de crédito extraordinário, a União, representada pela SEE/MME, repassou à Eletronorte o valor de R\$ 60 milhões para que esta coloque a UTE novamente em condições de operação e transporte a UTE para a cidade de Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia, em sítio a ser designado por aquele país. Resta ainda celebrar o termo de Comodato (instrumento de cessão) entre a Eletronorte e a ENDE Corporacion, empresa estatal boliviana, que será responsável pela guarda e operação da citada UTE.

Verificou-se que a Eletronorte não havia iniciado, até a conclusão deste Relatório, o trabalho de recuperação da UTE, justificando-se que as razões para essa demora reside no fato de o termo de comodato, a ser celebrado entre ela, a Eletronorte e a ENDE Corporación, ainda não foi assinado, ressaltando-se que, caso a Bolívia desista da transação, a Eletronorte não tem destinação para a referida UTE.

2.6 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Com base no disposto no artigo 9º, § 6º, da Decisão Normativa TCU n.º 132/2013, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União, em reunião realizada em 20 de novembro de 2013, acordaram que o foco das análises previstas no item 11 do Anexo IV da citada Decisão Normativa seria ajustado, no âmbito da SPG/MME e da SEE/MME, com o fito de que o Relatório de Auditoria do órgão de controle interno restaria restrito aos itens definidos em Ata para o item 2.

Os Controles Internos dessas Secretarias foram avaliados sob os seguintes aspectos do controle interno: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento.

A seguir é apresentado os resultados da auditoria no âmbito de cada Secretaria que compõem a estrutura da Secretaria-Executiva do Ministério. Para maiores detalhes consultar os anexos “Achados de Auditoria” relativamente a cada Secretaria.

A) Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis – SPG/MME

Em relação ao ambiente de controle, verificou-se que não há política de capacitação específica para os servidores que realizam o monitoramento dos resultados da Secretaria, assim como não existem procedimentos e instruções operacionais que disciplinem esta atividade.



Quanto à avaliação de risco, constatou-se que a Secretaria não possui escala de prioridades de atuação em função dos gargalos e pontos críticos identificados. A priorização das atividades é baseada na urgência e relevância do assunto. Também não possui check-list, instrução normativa ou outro instrumento capaz de assegurar que as tarefas rotineiras relativas ao monitoramento dos seus resultados sejam realizadas correta e tempestivamente.

No tocante aos procedimentos de controle, verificou-se, com relação à ocorrência dos riscos que a Secretaria analisa o caso concreto, a urgência e a relevância dos mesmos de maneira informal e que, com relação à informação e comunicação, ocorre da forma verbal, por meio de correio eletrônico, reuniões e, ainda, por meio da ferramenta *DocFlow*, a qual possibilita a gestão documental da UJ. A SPG/MME ainda dispõe de uma “intranet” pela qual divulga notícias, normativos, boletins, políticas e planos, todos ligados ao tema de sua competência.

E, quanto ao monitoramento, verificou-se que o monitoramento pela Secretaria tem sido realizado constantemente, adequado e efetivo, porém não há registros formais desse monitoramento, sendo feito de maneira praticamente informal.

Conclui-se, portanto que, a estrutura dos controles internos afetos à SPG/MME apresenta fragilidades, tais como:

- ✓ Falta de política de capacitação de servidores;
- ✓ Ausência de check-list, instruções normativas, procedimento operacionais para desempenhar as atividades rotineiras;
- ✓ Falta de padronização das atividades; e
- ✓ Baixo nível de formalidade no monitoramento.

A CGU, diante destas fragilidades e no intuito de contribuir para o aperfeiçoamento dos controles internos, recomendou à Secretaria sistematizar, com suporte do Assessor Especial de Controle Interno no Ministério, as principais atividades e tarefas indispensáveis ao adequado monitoramento dos resultados dos seus objetivos e ações, definindo um cronograma de ações necessárias para a padronização dessas atividades e tarefas, com prazos e responsáveis por cada etapa.

Cabe alertar à Secretaria-Executiva para que, no exercício de seu papel de supervisora, acompanhe junto àquela Secretaria a implementação da recomendação da CGU, objetivando eliminar as fragilidades detectadas e evitando sua ocorrência no futuro.

B) Secretaria de Energia Eletrica – SEE/MME

Considerando que se podem entender os controles internos como o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos sejam alcançados, utilizam-se os conceitos de ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento, para se formar uma opinião de qual é a situação dos Departamentos DMSE e DPUE, frente a essas questões.

Quando avaliamos os controles internos da DMSE relacionados à atividade de acompanhamento das obras da Copa de 2014, evidenciou-se um ambiente de controle onde as atribuições estão definidas formalmente com uma estrutura organizacional que permite a segregação de funções dentro dos processos de monitoramento.

Quanto à avaliação de riscos, entende-se prejudicada, considerando que as metas definidas e indicadores utilizados para acompanhar tais metas apresentam pouca utilidade/completude, conforme já mencionado no item 2.3 deste Relatório, além da



dificuldade advinda de mapeamento e quantificação dos riscos de maneira efetiva, os procedimentos de controle utilizados no monitoramento das obras envolveram a atualização de planilhas eletrônicas e realização de reuniões nos Estados sede e posteriores inspeções técnicas. As informações são levadas à alta administração por meio de reuniões plenárias cujos encaminhamentos são registrados por meio das Atas. Assim, em que pese as fragilidades advindas das dificuldades de mapeamento de riscos, a DMSE estruturou, para o monitoramento das obras da Copa FIFA 2014, um razoável sistema de controle interno.

Com relação ao DPUE, em se tratando de ambiente de controle, as atribuições relativas ao Programa Luz para Todos estão definidas formalmente no Manual de Operacionalização do Programa Luz para Todos. A última versão deste Manual, datado de 26/3/2013, definiu a estrutura operacional e estabeleceu os critérios técnicos, financeiros, procedimentos e prioridades que seriam aplicados no Programa “LUZ PARA TODOS”, para o período de 2011 a 2014. A estrutura organizacional do DPUE subdivide sua equipe em assuntos específicos como ações integradas, comunicação, entre outros.

A única informação disponível a respeito da avaliação de risco formal que tem relação com o Programa Luz para Todos diz respeito ao “Objetivo” Universalizar o acesso à energia elétrica, do Macroprocesso Gestão da Política Energética, que registra que o seu não atendimento pode comprometer os prazos de universalização do acesso da população à energia elétrica.

Além disso, a avaliação foi prejudicada no exercício de 2013, pelo fato de que o indicador relacionado à Meta Intermediária MI26 - Monitorar o Plano de Universalização do Acesso à Energia, definido na Portaria de Metas Globais de Desempenho Institucional do Ministério de Minas e Energia, Portaria nº 4/2013 do MME, de 5/2/2013, não foi informado, por dificuldades elencadas pelo DPUE.

Os procedimentos de controle e monitoramento são operacionalizados em planilhas eletrônicas nas seguintes atividades:

- Monitoramento mensal do total de ligações realizadas, com indicador de desempenho da meta anual baseado no planejamento apresentado pelos Agentes Executores;
- Monitoramento mensal de ligações realizadas por município, monitoramento quadrimestral das ligações que atenderam as famílias do Programa Brasil Sem Miséria;
- Acompanhamento mensal dos recursos planejados, contratados e liberados pela Eletrobras e Caixa Econômica Federal – CEF; e
- Acompanhamento mensal do desempenho da meta do Programa PAC2, utilização do Sistema de Informações Gerenciais – SIG, do Ministério, para monitoramento mensal do desempenho da meta do Programa Luz para Todos.

Além disso, são realizadas reuniões com as Coordenações Regionais, Estaduais e Distribuidoras para avaliação do desempenho e a identificação de entraves.

As informações a respeito do Programa são divulgadas por meio do sítio PAC2 (<http://www.pac.gor.br/>), bem como, de acordo com o Ministério, sob demanda da imprensa, parlamentares e sociedade em geral.

Concluiu-se, portanto que, apesar das fragilidades apontadas na avaliação de risco, o DPUE possui um razoável sistema de controle interno para coordenação do Programa Luz para Todos.



2.7 Avaliação do CGU/PAD

Considerando que as informações relativas ao Sistema CGU-PAD, no âmbito do Ministério, são de responsabilidade da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA/SE/MME, no que concerne às seguintes questões: se unidade examinada designou um coordenador responsável pelo registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade; se existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar a devida utilização do sistema CGU-PAD na unidade examinada; e se a unidade está, de fato, registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD, esse assunto será objeto de análise no âmbito da próxima Auditoria Anual de Contas - AAC da SPOA, relativa ao exercício de 2014.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Em 2013 não houve acórdãos do egrégio Tribunal de Contas da União com determinação expressa para que a SFC/CGU-PR monitorasse o cumprimento de deliberações relacionadas à Secretaria-Executiva do MME, bem como a qualquer de suas secretarias finalísticas.

2.9 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com relação ao atendimento às recomendações do Controle Interno, buscou-se verificar, conforme o caso, se havia em cada Secretaria do MME alguma estrutura e/ou rotina de acompanhamento e atendimento às recomendações da CGU e avaliar se essa estrutura interna existente é suficiente para realizar tais atribuições, bem como verificar o efetivo atendimento às recomendações da CGU sugeridas na última AAC do Ministério.

A seguir são apresentados os resultados da auditoria no âmbito de cada Secretaria que compõem a estrutura da Secretaria-Executiva do Ministério. Para maiores detalhes consultar os anexos “Achados de Auditoria” relativamente a cada Secretaria.

Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral – SGM/MME

Ressalte-se que o número existente de recomendações da CGU direcionadas à UJ é reduzido e, diante disso, aquela Secretaria não dispõe de um setor específico para desempenhar a atribuição de acompanhamento das recomendações e determinações dos órgãos de controle. Também não se verificou a existência de documentos (normas, manuais, normativos internos, etc.) que formalizem e/ou determinem as atividades e procedimentos relacionados ao seu monitoramento.

O atendimento às demandas da CGU é concentrado no Departamento de Gestão das Políticas de Geologia, Mineração e Transformação Mineral – DPGM, o qual realiza análise prévia e encaminha a demanda aos demais departamentos da Secretaria para avaliação, conforme o caso. As respostas dos departamentos recebidas pelo DPGM são consolidadas e enviadas para avaliação e eventual aprovação do Secretário da Pasta. No entanto, constatou-se que a execução de tais atividades pelo DPGM não estão refletidas nas competências do Departamento estabelecidas pela Estrutura Regimental do MME



(Decreto nº 7.798, de 12 de setembro de 2012) e pelo Regimento Interno da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral.

De fato, no cenário atual é reduzido o número de recomendações da CGU e de recomendações/determinações do TCU direcionadas àquela Secretaria. Dessa forma, a não existência de uma área específica para tratar das questões relacionadas ao atendimento das demandas dos órgãos de controle não significa necessariamente uma fragilidade da Secretaria.

No entanto, caso em um cenário futuro se verifique a necessidade de implantar uma área específica relacionada ao atendimento das demandas dos órgãos de controle, sugere-se que a SGM/MME utilize como referência, para uma possível estruturação de um setor específico, a Portaria nº 358, de 05/05/2014, que instituiu o fluxo de recebimento, análise e resposta às demandas de controle administrativo interno e externo e criou o Comitê de Monitoramento das Demandas de Controle (Comitê-MDC), no âmbito da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde (SAS/MS).

Para o acompanhamento da situação das demandas da CGU, verificou-se que é utilizado pela Secretaria um sistema interno do Ministério denominado Gerenciador Eletrônico de Documentos e Processos – *DocFlow*. Em nossa análise, a utilização do referido Sistema pode suprir, em um primeiro momento, a ausência de um sistema de monitoramento mais específico das demandas dos órgãos de controle interno e externo. No entanto, nada impede que a Secretaria avalie a possibilidade de instituir uma sistemática mais adequada de gestão das demandas da CGU, TCU etc., considerando o fluxo de atividades a serem desenvolvidas, indicando responsáveis e definindo procedimentos de controle e avaliação do seu atendimento. Tal sistemática em nada prejudicaria a utilização do *DocFlow* que é basicamente um sistema de gestão documental e auxiliaria no monitoramento do atendimento aos órgãos de controle.

Por fim, verificou-se que as recomendações da CGU constantes do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201109029, relativo às contas de 2010, encontram-se ainda pendentes de atendimento por aquela Secretaria, para a qual foi sugerido a normatização de sistemática para controle das demandas dos órgãos de controle interno e externo.

Cabe alerta à Secretaria-Executiva para que, como órgão supervisor e coordenador das secretarias finalísticas, faça gestão junto à SGM para que sejam implementadas as recomendações da CGU evitando-se possíveis impactos nas contas daquela UJ, bem como, por via de consequência, dessa Secretaria-Executiva.

Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis – SPG/MME

Verificou-se que a SPG/MME não dispõe de um setor específico para desempenhar a atribuição de acompanhamento das recomendações e determinações dos órgãos de controle. Também não se verificou a existência de documentos (normas, manuais, normativos internos, etc.) que formalizem e/ou determinem as atividades e procedimentos relacionados ao monitoramento das recomendações da CGU nem a relação de responsáveis por esse monitoramento, com as respectivas atribuições e responsabilidades. De acordo com a SPG/MME, os servidores que trabalham no monitoramento das recomendações da CGU são indicados em função do assunto a ser tratado.



Destaca-se que, no cenário atual, é reduzido o número de recomendações da CGU bem como de recomendações e determinações do TCU direcionadas à SPG/MME. Assim, diante do baixo volume de deliberações dos órgãos de controle relacionadas àquela Secretaria, a não existência de uma área específica para tratar das questões relativas ao atendimento a essas recomendações não necessariamente significa uma fragilidade.

No que diz respeito ao papel desempenhado pela CGU, a SPG/MME reconhece que as recomendações contribuem para adequar à legislação vigente as atividades exercidas no âmbito daquela Unidade, além de permitir o estabelecimento das prioridades para o cumprimento do seu Plano de Ação, instrumento que compreende as principais atividades de cada Departamento, incluindo informações sobre seus responsáveis, desafios e dificuldades, análise de risco e ações em andamento.

No entanto, apesar de a SPG/MME informar que as recomendações da CGU decorrentes de sua última auditoria foram prontamente atendidas, verificou-se que das duas recomendações do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201109302 uma não foi atendida e a outra foi parcialmente atendida, conforme quadro a seguir.

Quadro 8 – Recomendações do Relatório de Auditoria nº 201109302.

Item do Relatório	Recomendações	Situação Atual das Recomendações
1.1.2.5 – Constatação: (006) – Ausência de definição regimental a respeito de atribuições efetivamente desempenhadas pela SPG/MME.	Recomendação 1: Revisar e atualizar as competências regimentais da SPG/MME e dos seus Departamentos, estabelecidas no Decreto 5.267, de 9 de novembro de 2004, levando-se em consideração as mudanças recentes no setor de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis, bem como as ações desenvolvidas pela SPG/MME nos últimos anos.	Pendente de atendimento.
1.1.3.1 – Constatação: (009) – Fragilidades nos controles internos da Unidade, mormente nos quesitos Ambiente de Controle, Avaliação de Risco e Procedimentos de Controle.	Recomendação 1: Recomenda-se à Unidade que, uma vez mapeados seus principais riscos inerentes e residuais, implemente mecanismos de controle interno, nos moldes propostos na estrutura COSO e na Portaria TCU nº 277/2010, com foco em procedimentos mitigadores de risco e monitoramento dos riscos que possam ameaçar o cumprimento dos objetivos da Unidade.	Parcialmente atendida.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da DIENE.

Para a Recomendação 1, referente à Constatação (006), constatou-se que as alterações promovidas pelo Decreto 7.798, de 12 de setembro de 2012, foram de cunho meramente formal e não contemplaram a atualização regimental das atribuições da Secretaria, pois não refletiram as mudanças recentes no setor de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis, bem como as ações desenvolvidas pela SPG/MME nos últimos anos. Isso posto, considerou-se a recomendação pendente de atendimento, para a qual se sugere a implementação plena da recomendação, sob pena de ter suas próximas contas certificadas com ressalvas.

Para a recomendação 1, relativa à Constatação (009), após analisar o Plano de Ação da Secretaria, verificou-se que os principais riscos inerentes à UJ estão mapeados, sendo relacionados por cada tipo de atividade desenvolvida, inclusive com a indicação dos Departamentos e servidores responsáveis pelo seu monitoramento. No entanto, o



referido Plano de Ação ainda não foi consolidado no âmbito da Secretaria. Dessa forma, considerou-se a recomendação como parcialmente atendida, para a qual se sugere a implementação plena da recomendação, sob pena de ter suas próximas contas certificadas com ressalvas.

Cabe alerta à Secretaria-Executiva para que, como órgão supervisor, faça gestão junto à SPG para que sejam implementadas as recomendações da CGU evitando-se possíveis impactos nas contas daquela UJ, bem como, por via de consequência, dessa Secretaria-Executiva.

Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético – SPE/MME

O quadro a seguir resume a situação atual com relação ao atendimento das recomendações da CGU constantes do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201109027, sendo que quatro delas encontram-se pendentes de atendimento.

Quadro 7: Recomendações do Relatório de Auditoria nº 201109027.

Item do Relatório	Recomendações	Situação Atual das Recomendações
1.2.2.1 - CONSTATAÇÃO: (036) Ausência de Indicadores Institucionais no âmbito da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético – SPDE.	Recomendação 1: Implementar indicadores de gestão institucionais que auxiliem o processo de decisão gerencial.	Pendente de atendimento
2.2.2.1 - CONSTATAÇÃO: (027) Procedimentos de controles internos insuficientes e inadequados.	Recomendação 1: Mapear os macroprocessos existentes no Departamento de Planejamento Energético - DPE e no Departamento de Desenvolvimento Energético - DDE, e identificar os riscos inerentes da Secretaria.	Atendida
2.2.2.2 - CONSTATAÇÃO: (028) O Regimento Interno da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético, aprovado pela Portaria nº 144, de 23.06.2011, encontra-se desatualizado.	Recomendação 1: Atualizar a Portaria nº 144, de 23.06.2011, excluindo o inciso V do art. 5º, por não compor o rol de competências do Departamento de Planejamento Energético, aproveitando para atualizar as estruturas regimentais dos departamentos de modo que reflitam a atual organização implementada.	Pendente de atendimento
4.1.1.1 - CONSTATAÇÃO: (016) Acompanhamento inadequado e intempestivo dos convênios firmados no âmbito da SPE/MME.	Recomendação 1: Implemente rotinas administrativas que possibilitem um acompanhamento oportuno e tempestivo da execução dos convênios firmados e propiciem uma adequada análise das prestações de contas parciais.	Pendente de atendimento
4.1.1.4 - CONSTATAÇÃO: (019) Não implementação da legislação referente a convênios compromete o adequado e oportuno acompanhamento e fiscalização da execução dos convênios firmados.	Recomendação 1: Implemente medidas administrativas no intuito de concretizar o disposto na legislação pertinente a transferências voluntárias, em especial, ao exarado na Portaria SE-MME nº 494/2009.	Pendente de atendimento

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da DIENE.

Diante da verificação do não atendimento das recomendações da CGU, à exceção da recomendação referente à CONSTATAÇÃO (027), foi recomendado que a



Secretaria que normatizasse sistemática de gestão das demandas dos órgãos de controle interno e externo no âmbito da Unidade, levando em consideração o fluxo de atividades a serem desenvolvidas, indicando responsáveis e definindo procedimentos de controle e avaliação do atendimento ao TCU e à CGU. Assim, busca-se mitigar a assunção de riscos que podem prejudicar a gestão da Secretaria impactando suas contas, decorrentes do não atendimento às recomendações/determinações dos órgãos de controle.

Cabe alerta à Secretaria-Executiva para que, como órgão supervisor, faça gestão junto à SPD para que sejam implementadas as recomendações da CGU evitando-se possíveis impactos nas contas daquela UJ, bem como, por via de consequência, dessa Secretaria-Executiva.

Secretaria de Energia Elétrica – SEE/MME

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201405763/01, foi solicitado o encaminhamento das informações atualizadas sobre as Ações SEE nºs 02/2009, 08/2009 e 09/2009, instituídas como meio de atendimento às recomendações 001 e 005, decorrentes da Constatação nº 001 do Relatório de Auditoria nº 201109019, constante no Plano de Providências Permanente (PPP) da SEE/MME. A referida SA solicitou, ainda, que a unidade auditada encaminhasse informações atualizadas em resposta à recomendação 007, também constante no PPP. Estas ações permaneciam como não concluídas até dezembro de 2013.

A Ação 02/2009 previa a análise e aprovação de arcabouço legal que possibilitasse a implementação da transferência patrimonial dos ativos do Programa de Desenvolvimento Energético dos Estados e Municípios (PRODEEM). A ação 08/2009 estabelecia a necessidade de publicação do arcabouço legal para a transferência dos equipamentos instalados para as concessionárias. Já a ação 09/2009 fala da transferência dos equipamentos armazenados em almoxarifados das empresas federais para a Eletrobras com o objetivo de serem aproveitados no Programa Luz para Todos. Trata-se, portanto, de ações complementares e dependentes que devem ser analisadas em conjunto.

Nesse sentido, a Secretaria se manifestou quanto às ações em andamento para implementação das citadas Ações, por meio da Nota Informativa nº 2/2014-DPUE/SEE-MME que aponta dificuldades para o atingimento das metas constantes nas ações da Secretaria e explica que, deliberou-se que o Decreto de encerramento do PRODEEM, que atenderia às recomendações desta Controladoria-Geral, somente seria editado após o processo de desfazimento de todos os almoxarifados das empresas conveniadas.

Entretanto, constatou-se que, em que pese a atuação da Unidade no sentido de apoiar e auxiliar institucionalmente os entes conveniados, realizando reuniões, estabelecendo cronogramas, expedindo documentos etc., as ações daquela Secretaria para atendimento das recomendações decorrentes da Constatação 001 não foram implementadas e as recomendações emitidas por esta Controladoria-Geral permanecem pendentes de atendimento, para a qual se sugere a implementação plena da recomendação, sob pena de ter suas próximas contas certificadas com ressalvas.

Cabe alerta à Secretaria-Executiva para que, como órgão supervisor, faça gestão junto à SEE para que sejam implementadas as recomendações da CGU evitando-se possíveis impactos nas contas daquela UJ, bem como, por via de consequência, dessa Secretaria-Executiva.



Já na relação à recomendação 007, onde esta CGU solicita que se elabore e apresente, para acompanhamento, reportes mensais sobre o andamento da implementação das recomendações anteriores, por meio do mesmo Ofício, a Unidade afirmou que, em atendimento, firmou a Ação SEE nº 10/2009, que estabelece a necessidade de realização de reuniões mensais, com participação da CGU, para acompanhamento do plano de providências, a partir de 2009. De fato, a auditoria confirmou que, apesar da sua capacidade limitada de recursos humanos, a CGU participou de reuniões periódicas junto à unidade auditada para acompanhamento das ações realizadas no âmbito do PRODEEM. Em declaração, a SEE afirma que “os encontros oportunizaram debates técnicos acerca da implementação das ações e estratégias firmadas pelo MME no Plano de Providências, assim como análises de pontos críticos, recondução ou redefinição de cenários de execução...”. Desta forma, esta equipe de auditoria entende que a Recomendação 007 foi atendida.

O quadro a seguir resume a situação atual com relação ao atendimento das recomendações da CGU constantes do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201109019, referente às contas de 2010 da SEE, sendo que quatro delas encontram-se pendentes de atendimento, para a qual se sugere a implementação plena das citadas recomendações pendentes de atendimento, sob pena de ter suas próximas contas certificadas com ressalvas.

Quadro 7 – Recomendações do Relatório de Auditoria nº 201109019.

Item do Relatório	Recomendações	Situação Atual das Recomendações
<p>1.2.2.1 - CONSTATAÇÃO: (001) 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.</p>	<p>Recomendação 001: Promova imediata elaboração de arcabouço normativo necessário e suficiente para possibilitar a implementação da transferência patrimonial dos ativos do programa.</p> <p>Recomendação 002 - 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.</p> <p>Recomendação 003: Adote providências no sentido de concluir e encerrar os convênios com Chesf, Furnas e Eletrosul, ainda em vigência.</p> <p>Recomendação 005: Promova a integração das atividades do PRC/PRODEEM com o Programa Luz para Todos, conforme previsto no Manual de Operacionalização do Programa, preferencialmente no âmbito dos projetos especiais, de acordo com o Manual de Projetos Especiais, instituído pela Portaria nº 60, de 12/02/2009.</p> <p>Recomendação 07: Elabore e apresente a esta CGU-PR, para acompanhamento, reportes mensais sobre o andamento da implementação das recomendações anteriores.</p>	<p>Recomendação 007 atendida. As demais estão pendentes de atendimento.</p>



Cabe alerta à Secretaria-Executiva para que, como órgão supervisor, faça gestão junto à SEE para que sejam implementadas as recomendações da CGU evitando-se possíveis impactos nas contas daquela UJ, bem como, por via de consequência, dessa Secretaria-Executiva.

2.10 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

Buscou-se verificar se a Secretaria-Executiva do MME incluiu no Relatório de Gestão Consolidado do Exercício de 2013 o Conteúdo Específico definido na parte B, Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 127/2013, quais sejam:

Tabela 1: Conteúdo Específico relacionado ao MME, conforme DN TCU nº 127/2013

Item	Unidades Jurisdicionadas que devem apresentar as informações	Informações específicas a constar do Relatório de Gestão
15.	Órgãos e Entidades que executam acordos de cooperação internacional, com a contratação de consultores na modalidade “produto”.	Informações sobre as contratações de consultores na modalidade “produto” no âmbito dos projetos de cooperação técnica com organismos internacionais, no formato definido na portaria prevista no inciso VI do caput do art. 5º desta decisão normativa.
18.	Órgãos e Entidades Supervisores de Contratos de Gestão.	Informações sobre o acompanhamento e avaliação relacionada à supervisão de entidades públicas e privadas que tenham celebrado contrato de gestão, incluindo a análise das metas estabelecidas e medidas adotadas pelo supervisor, visando ao alcance das metas acordadas, no formato definido na portaria prevista no inciso VI do <i>caput</i> do art. 5º desta decisão normativa.
28.	UJ que gerenciem projetos e programas financiados com recursos externos.	Avaliação sobre o andamento dos projetos e programas financiados com recursos externos, contemplando: a) Os efeitos (positivos ou negativos) na taxa interna de retorno decorrentes da variação cambial, atraso na execução do cronograma físico, alterações contratuais, etc; b) Os impactos sobre o fornecimento dos bens e serviços objetos dos contratos.

Fonte: Decisão Normativa TCU nº 127/2013

Verificou-se que no conteúdo do Relatório de Gestão constam as seguintes informações relacionadas aos itens 15, 18 e 28:

- Projeto de Cooperação para a Consolidação da Política Nacional de Universalização do Acesso à Energia Elétrica – PCT/BRA/IICA – ABC/12/001, que conta com a contratação de consultores na modalidade “produto”, em atendimento ao item 15;
- Contrato de Gestão firmado entre o Ministério de Minas e Energia – MME e a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, em atendimento ao item 18; e
- Projeto de Assistência Técnica dos Setores de Energia e Mineral – META (Mineral and Energy Sector Technical Assistance Project), financiado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, e Acordo Marco de Cooperação com a doação de recursos da Corporação Andina de Fomento – CAF, em atendimento ao item 28.



No entanto, verificou-se que o MME não informou no Relatório de Gestão os efeitos na variação na taxa interna de retorno dos projetos/acordos financiados com recursos externos, decorrentes da variação cambial, atraso na execução do cronograma físico, alterações contratuais, etc. A esse respeito, o Ministério informou que, por não se tratar de um Projeto de investimento financeiro, não é aplicável a apuração de taxa interna de retorno para o Projeto META, já para o Acordo Marco de Cooperação, foi informado que o pagamento será realizado diretamente pela CAF, sem a internalização dos recursos no MME.

2.11 Ocorrência com dano ou prejuízo

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

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.

Achados da Auditoria - nº 201405763 (Secretaria de Energia Elétrica – SEE)

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Resultados do monitoramento das obras da Copa FIFA 2014

Fato

Com a confirmação, em 30/10/2007, do Brasil como país sede da Copa do Mundo de 2014, o Governo Federal assumiu uma série de compromissos junto à *Fédération Internationale de Football Association* - FIFA.

No que se refere ao suprimento de energia, o compromisso envolve a necessidade de dupla alimentação de energia para cada estádio provenientes de alimentações distintas, de maneira que a segunda linha de alimentação seja instantaneamente acionada nos mesmos padrões da linha principal.





Fonte SEE/MME

Assim, para o acompanhamento das demandas do setor elétrico, foi criado, com respaldo legal da Portaria MME nº760/2010, um Grupo de Trabalho para a Copa do Mundo FIFA 2014 – GT Copa 2014.

Um dos subprodutos dos trabalhos realizados indicou um plano de ação com as obras de ampliações e reforços a serem implementadas pelas concessionárias de transmissão e distribuição e que seriam monitoradas pelo DMSE.

Ressalta-se que da lista de obras relativas aos sistemas de distribuição das concessionárias, muitas delas foram retiradas ou substituídas ao longo do processo de execução, com o argumento de que muitas das obras consideradas inicialmente como prioritárias não influenciavam diretamente nos requisitos de segurança e confiabilidade do sistema para atendimento ao evento da Copa do Mundo 2014. Como exemplo, podemos citar: 14 obras retiradas pela CEEE-D, das 22 propostas inicialmente; a CEMIG informou que 07 das 37 obras previstas não serão concluídas para atendimento à Copa; a CEB retirou 1 das onze obras propostas; e a Amazonas Energia retirou 6 obras e incluiu duas, conforme detalhado na NT nº 51/2014-SFE/ANEEL, de 30 de abril de 2014.

Por meio do Ofício nº166/2014-SEE-MME, de 04/06/2014, a SEE atualizou as informações do acompanhamento das obras da Copa informando:

“Todos os 12 estádios atendem o requisito FIFA com atendimento por dois alimentadores provenientes de subestações de distribuição distintas, e, por solicitação do MME, todos têm pelo menos um alimentador exclusivo.”

“As concessionárias que atendem as cidades-sede de Recife, Fortaleza, Natal, Rio de Janeiro, Brasília e Cuiabá concluíram todas as obras indicadas na referida Nota Técnica ¹ antes do dia 31/05/2014”.

“A COELBA, CEMIG-D, ELETROPAULO, COPEL-D, Amazonas Energia e CEEE-D encaminharam os planos de contingência em função do atraso das obras previstas na Nota Técnica nº56/2011-SRD/ANEEL, ou apresentaram justificativas para não implantação destas obras para o

¹ Nota Técnica nº 56/2011 – SRD/ANEEL, de 5 de outubro de 2011.



Mundial, desse modo às empresas distribuidoras de energia elétrica garantiram o atendimento as cidades-sede.”

Apresentou ainda um resumo do atendimento das cidades-sede pelas concessionárias de distribuição que não implementaram as obras definidas na NT nº56/2011-SRD/ANEEL.

“Salvador

Somente uma das obras previstas não foi concluída antes do dia 31/05/2014, a LD 69 kV Federação – Fonte Nova, porém segundo a distribuidora esta obra não afeta a segurança do atendimento aos consumidores da cidade-sede Salvador durante a Copa do Mundo de 2014.”

São Paulo

Somente a LD 138 kV Jandira – Cotia não foi concluída até o dia 31/05/2014. A AES Eletropaulo informou que este empreendimento não afeta a área do estádio, apresentando um plano de contingência para as demais cargas.

Curitiba

Das 18 obras inicialmente previstas, somente 8 foram concluídas até o dia 31/05/2014. A COPEL-D elaborou plano de contingência e análise de riscos, informando que a não conclusão destas obras não afeta o atendimento às cargas da cidade-sede durante o evento.

Porto Alegre

Das 22 obras propostas pela CEEE-D inicialmente na Nota Técnica nº 56/2011 – SRD/ANEEL, 14 foram retiradas pela Concessionária, conforme abordado na Nota Técnica nº 014/2014 – SFE/ANEEL, porém, a distribuidora garante que as oito obras, concluídas antes de 31/05/2014, e a instalação de mais de 103 chaves automatizadas e 80 km de novos alimentadores, garantem a necessária confiabilidade ao sistema para alimentação da Cidade-Sede Porto Alegre durante a Copa do Mundo FIFA 2014.

Adicionalmente a CEEE-D apresentou plano de contingência considerando a disponibilização de subestações móveis, entre outras ações.

Belo Horizonte

Das 37 obras inicialmente previstas pela CEMIG-D, 28 obras foram concluídas até o dia 31/05/2014. Conforme os planos de contingência apresentados pela distribuidora o atraso das demais obras não impacta na realização do evento.

Manaus

Somente a implantação de cinco alimentadores na SED Seringal Mirim não serão concluídos até o dia 31/05/2014, segundo a Amazonas Energia. Esse atraso não impacta na qualidade, segurança e confiabilidade do suprimento de energia para o período da Copa.

Em que pese as concessionárias afirmarem que a não realização dessas obras não provocarão impacto na qualidade, segurança e confiabilidade para o suprimento de



energia no período da Copa, apresentando ainda planos de contingência que mitigam os efeitos dessas não execuções.

Ressalta-se também o entendimento de que se essas obras não representam impacto relevante no fornecimento de energia para as cidades-sede da Copa de 2014, a elaboração da lista de obras inicial foi superdimensionada podendo ter acarretado, no mínimo, um desperdício de esforço operacional para se manter o acompanhamento que resultasse na conclusão dos referidos empreendimentos.

Causa

Inclusão de empreendimentos na lista de obras necessárias ao atendimento de energia elétrica para o evento da Copa de 2014 sem que houvesse a adequada relevância para a qualidade, segurança e confiabilidade do Sistema com foco no evento.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº187/2014-SEE-MME, de 27 de junho de 2014, a Secretaria de Energia Elétrica encaminhou a Nota Técnica nº5/2014-SEE-MME contendo no item 7 as seguintes considerações sobre a questão:

“ 7.1 que o universo de obras monitoradas para a Copa do Mundo de 2014 é compatível com o objetivo do DMSE e da Secretaria de Energia Elétrica pois a necessidade de monitoramento vai muito além dos empreendimentos focados no atendimento aos locais dos eventos, tendo que considerar também o atendimento à cidade-sede como um todo. Assim sendo, o esforço de monitoramento foi muito bem aproveitado, não havendo qualquer desperdício de esforços operacionais e sem nenhum prejuízo para as obras do critério definido pela FIFA;

7.2 no tocante aos jogos olímpicos 2016, considerando que as atividades esportivas se concentrarão no município do Rio de Janeiro, sendo grande o número de Sites Olímpicos, focaremos os esforços de monitoramento da distribuição somente nas obras específicas para o atendimento a estes sites, de acordo com as exigências do COI;

7.3 Para o evento CARNAVAL são adotadas ações específicas de ordem operacional pelas empresas de distribuição e pelo Operador Nacional do Sistema, não existindo obras específicas para esse evento.”

Análise do Controle Interno

Em que pese concordarmos com a Secretaria que o universo de obras definidas para o monitoramento devido ao evento da Copa do Mundo de 2014 ser compatível com o objetivo do DMSE e da Secretaria de Energia Elétrica, ao considerar que o monitoramento da confiabilidade e segurança do sistema elétrico vai muito além dos empreendimentos focados no atendimento à cidade-sede como um todo, e que o fato da inclusão das obras na lista de prioridades da Copa proporcionou o adiantamento de alguns cronogramas de execução até então não priorizados, antecipando uma melhoria para o sistema elétrico como um todo, reafirmamos a fragilidade do processo de definição das obras prioritárias, com destaque para a definição das obras de distribuição, devido às inúmeras substituições ou inexecuções de obras que acabaram por evidenciar a baixa relevância frente à confiabilidade e segurança do sistema elétrico para o evento da Copa do Mundo de 2014.

Corroboramos o entendimento, posicionamento da SEE exarado no item 7.2 da NT nº5/2014-SEE-MME, ao estabelecer como foco do monitoramento, no tocante aos jogos



olímpicos de 2016, somente as obras específicas para atendimento a estes sites, de acordo com as exigências do Comitê Olímpico Internacional - COI.

Recomendações

Recomendação 1: Ao realizar o planejamento e identificação de empreendimentos a serem monitorados para o atendimento de grandes eventos (COPA, OLIMPÍADAS, CARNAVAL, etc.), incluir apenas aqueles que trazem impacto direto para a qualidade, segurança e confiabilidade do sistema de fornecimento de energia elétrica.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidade no monitoramento das obras da Copa

Fato

Baseadas nas Notas Informativas nº 4/2013, de 28/02/2013, e nº 7/2013, de 30/10/2013, emitidas pela SEE/MME, que versaram sobre o “Monitoramento das obras relacionadas à Copa do Mundo FIFA 2014”, identificamos que o processo de monitoramento desenvolvido pelo DMSE ocorre da seguinte forma:

- Mensalmente é realizada pelo Departamento de Monitoramento do Sistema Elétrico – DMSE, da Secretaria de Energia Elétrica – SEE, uma reunião de Monitoramento da Expansão da Transmissão. Nesta reunião é analisado o andamento das obras e definida a data mais provável para entrada em operação destas obras (data de tendência).
- O monitoramento das obras de transmissão relacionado às obras da Copa do Mundo de 2014 passou a ser um subproduto do relatório de acompanhamento mensal, que é atualizado por meio de um sistema informatizado (planilhas eletrônicas), e por meio de informações atualizadas mensalmente com base no Sistema de Gestão da Transmissão SIGET da ANEEL.
- O monitoramento das obras de distribuição relacionado às obras da Copa do Mundo de 2014 vem sendo realizado pela ANEEL e MME por meio de reuniões trimestrais específicas, em até 30 dias após o recebimento de informações das concessionárias. As informações são processadas e analisadas pelo DMSE, e armazenadas em sistema informatizado (planilhas eletrônicas), o que permite realizar um diagnóstico da situação das obras.

Adicionalmente a este processo de monitoramento, a Secretaria de Energia Elétrica do MME vem realizando de forma periódica:

- a) Reuniões Plenárias no MME quando são avaliadas as obras de transmissão e distribuição, sendo definidas as ações necessárias para a implantação das obras e a adequada operação do sistema durante o evento Copa do Mundo FIFA 2014.



- b) Reuniões em cada uma das cidades-sede, quando são avaliadas as obras de transmissão, distribuição e PMIS, e definição das ações necessárias para implantação das obras da Copa do Mundo FIFA 2014.
- c) Inspeções técnicas nas obras de transmissão e distribuição, em andamento nas cidades-sede, para confirmar a execução das mesmas. As inspeções são realizadas aproveitando-se a oportunidade da realização das reuniões nas cidades-sede, onde podem englobar tanto inspeções sobre as obras de Modernização das Instalações de Interesse Sistêmico, como as instalações realizadas nos estádios e aeroportos das cidades-sede.

Do processo de monitoramento apresentado, há de se destacar a importância do acompanhamento do andamento das obras de revitalizações indicadas no Plano de Modernização das Instalações de Interesse Sistêmicos – PMIS, por envolver sistemas de proteção e controle, elencadas no Relatório Síntese Gerencial das FT-COPA 2014, sobre cuja responsabilidade de monitoramento periódico seria do DMSE. No entanto, em que pese serem realizadas inspeções sobre algumas obras de modernização do PMIS durante as visitas técnicas às cidades-sede, o DMSE não sistematizou o controle sobre o monitoramento de todas as obras do PMIS elencadas como relevantes para a segurança do fornecimento de energia para as obras da Copa.

Observa-se ainda que, na metodologia de monitoramento implementada pelo DMSE para acompanhar as obras relevantes para o evento da Copa do Mundo de 2014, da principal ferramenta utilizada, reuniões junto aos agentes executores das obras, emanava recomendações e diretrizes, que especialmente para o caso das obras de distribuição, não possuíam um caráter impositivo, o que de certa forma limitavam a efetividade do acompanhamento. Tal fato pode ter refletido diretamente nas diversas modificações realizadas pelas concessionárias de distribuição na lista de obras prioritárias de distribuição que deveriam garantir o fornecimento de energia às cidades-sede. Modificações essas que, apesar das concessionárias afirmarem não causarem nenhum impacto no fornecimento e apresentarem planos de contingências para as modificações sugeridas, não foram validadas pelo DMSE.

Causa

Procedimentos de controle sem abranger todas as dimensões a serem monitoradas, com a utilização de instrumentos ineficientes de readequação do planejamento.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº187/2014-SEE-MME, de 27 de junho de 2014, a Secretaria de Energia Elétrica encaminhou a Nota Técnica nº5/2014-SEE-MME contendo no item 8 as seguintes considerações sobre a questão:

“8.1. [...], esclarecemos que apesar de não existir sistemática de monitoramento para as obras de PMIS, todas as melhorias indicadas no PMIS para as cidades-sede relacionadas à Copa do Mundo FIFA 2014 foram monitoradas. Adicionalmente, informamos que estamos em discussão com a ANEEL e o ONS sobre a melhor maneira para monitorarmos as obras de PMIS, em conjunto, e que atenderemos esta recomendação de acordo com a disponibilidade dos recursos humanos do DMSE.

8.2.[...], esclarecemos que o atendimento às recomendações emanadas pelo MME no que se refere ao atendimento à garantia de suprimento de energia elétrica a grandes eventos,



diretamente relacionadas às obras de distribuição, está em discussão no Grupo de Trabalho criado pelo CMSE, na sua 135ª reunião e coordenado pela SPE/MME, com a participação da SEE/MME, ANEEL, ONS, EPE. Este grupo tem como objetivo avaliar a regulamentação e procedimentos de distribuição e propor melhorias e adequações, em função do conjunto de situações vivenciadas na distribuição, tais como, atraso e não realização de obras de responsabilidade das distribuidoras, dificuldades no gerenciamento da geração distribuída, inconsistência nas projeções de carga e descompasso entre as obras de transmissão e distribuição.”

Análise do Controle Interno

Do exposto no item 8 da NT nº5/2014-SEE-MME, a Secretaria corrobora com a ausência de informações sistematizadas das obras do PMIS, havendo inclusive discussão com a ANEEL e ONS sobre a melhor maneira de monitoramento das obras do PMIS.

Na mesma linha, no que se refere à necessidade de incluir mecanismos de controle que garantam o cumprimento das recomendações emanadas pelo MME para o atendimento à garantia de suprimento de energia a grandes eventos diretamente relacionada às obras de distribuição, entende-se que a SEE corrobora o entendimento da CGU, ao informar a existência de Grupo de Trabalho criado pelo Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE, cujo objetivo é avaliar a regulamentação e procedimentos de distribuição e propor melhorias e adequações em função das situações vivenciadas na distribuição.

Recomendações

Recomendação 1: Incluir no monitoramento das obras do PMIS, relacionadas ao atendimento a grandes eventos, sistemática de monitoramento que permita a disponibilização de informações gerenciais sobre o andamento das obras.

Recomendação 2: Incluir mecanismos de controles que garantam o cumprimento das recomendações emanadas pelo MME no que se refere ao atendimento à garantia de suprimento de energia elétrica à grandes eventos.

Recomendação 3: Disponibilizar o resultado das discussões com a ANEEL e ONS sobre a melhor maneira de realizar o monitoramento das obras do PMIS.

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.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Resultados quantitativos e qualitativos alcançados pelo Departamento de Políticas e Universalização do Acesso à Energia da SEE quanto à Coordenação do Programa Luz para Todos.

Fato

As competências regimentais do **Departamento de Políticas e Universalização do Acesso à Energia - DPUE** da Secretaria de Energia Elétrica – SEE



foram instituídas por meio do Decreto nº 7.798, de 12 de setembro de 2012, e estão relacionadas abaixo:

Art. 22. Ao Departamento de Políticas Sociais e Universalização do Acesso à Energia compete:

- I - monitorar os potenciais energéticos do País, para ampliar os benefícios sociais da universalização do acesso e uso da energia;*
- II - coordenar as ações decorrentes de políticas sociais e das diretrizes de universalização do acesso e uso da energia;*
- III - apoiar e orientar programas e projetos, de políticas sociais de energia;*
- IV - propor, implementar e apoiar medidas para a universalizar o acesso à energia elétrica;*
- V - promover o controle social e a prestação de contas do setor de energia;*
- VI - articular e integrar os agentes intervenientes no setor energético, para fortalecer as políticas de caráter social do setor;*
- VII - atender os interesses nacionais e a defesa do consumidor de energia;*
- VIII - orientar e definir formas de relacionamento e articulação entre interesses sociais e os do mercado de energia elétrica; e*
- IX - estabelecer mecanismos para mediação de conflitos quanto ao uso e acesso aos recursos energéticos.*

Além disso, a Portaria nº 89/2014, de 27 de fevereiro de 2014, aprovou, na forma de seus anexos, os Regimentos Internos das áreas definidas no Decreto nº 7.798, de 12 de setembro de 2012. A estrutura do DPUE está definida no artigo 2º do Anexo IX da referida Portaria, conforme reproduzido abaixo:

Art. 2º A Secretaria de Energia Elétrica - SEE tem a seguinte estrutura:

(...)

- 3 - Departamento de Políticas Sociais e Universalização do Acesso à Energia - DPUE*
- 3.1 - Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Políticas Sociais - CGPS*
- 3.2 - Coordenação-Geral de Universalização do Acesso à Energia - CGUE*

As competências do DPUE e sus coordenações estão definidas nos Art. 14 a 16, Seção III, Anexo IX, da Portaria nº 89/2014:

Art. 14. Ao Departamento de Políticas Sociais e Universalização do Acesso à Energia compete:

- I - monitorar os potenciais energéticos do País, para ampliar os benefícios sociais da universalização do acesso e uso da energia;*
- II - coordenar as ações decorrentes de políticas sociais e das diretrizes de universalização do acesso e uso da energia;*
- III - apoiar e orientar programas e projetos, de políticas sociais de energia;*
- IV - propor, implementar e apoiar medidas para universalizar o acesso à energia elétrica;*
- V - promover o controle social e a prestação de contas do setor de energia;*
- VI - articular e integrar os agentes intervenientes no setor energético, para fortalecer as políticas de caráter social do setor;*
- VII - atender os interesses nacionais e a defesa do consumidor de energia;*
- VIII - orientar e definir formas de relacionamento e articulação entre interesses sociais e os do mercado de energia elétrica; e*
- IX - estabelecer mecanismos para mediação de conflitos quanto ao uso e acesso aos recursos energéticos.*

Art. 15. À Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Políticas Sociais compete:



- I - promover a integração das ações de universalização do acesso à energia com os programas sociais das diversas esferas de governo;*
- II - acompanhar as ações de orientação aos novos consumidores, no âmbito da universalização do acesso à energia, para o uso seguro, eficiente e produtivo da energia elétrica no meio rural;*
- III - apoiar as ações de capacitação e orientação às populações tradicionais para o uso seguro, eficiente e produtivo da energia; e*
- IV - apoiar programas e projetos de promoção do uso produtivo da energia.*

Art. 16. À Coordenação-Geral de Universalização do Acesso à Energia compete:

- I - identificar as necessidades nacionais com relação ao acesso à energia e as alternativas para seu atendimento, no âmbito da universalização do acesso à energia;*
- II - promover o acompanhamento de programas e projetos que visem à universalização do acesso à energia;*
- III - promover a utilização de fontes renováveis de energia no processo de universalização do acesso à energia;*
- IV - promover ações de monitoramento e avaliação das ações de promoção da universalização do acesso à energia;*
- V - monitorar a gestão dos recursos financeiros relativos à universalização do acesso à energia; e*
- VI - orientar e definir formas de relacionamento com a sociedade e articulação entre os entes envolvidos, associados à universalização do acesso à energia.*

De acordo com o Relatório de Gestão, foram identificados 8 Macroprocessos Finalísticos, aos quais estão vinculados os Objetivos Estratégicos definidos pelo PPA, relacionados com os temas energia e mineração. No caso da Secretaria de Energia Elétrica, há vinculação com dois dos Macroprocessos:

Tema: Energia

A. Gestão da Política Energética

C. Monitoramento do Setor Energético

Os Macroprocessos Finalísticos da Unidade, a que estão vinculados os Objetivos Estratégicos definidos pelo PPA e expressam aquilo que deve ser executado, refletindo as situações a serem alteradas com a implementação de um conjunto de iniciativas e Metas a serem executadas pelos Órgãos Responsáveis.

Os Macroprocessos foram divididos por sua vez em Objetivos e Metas, contemplando as ações do PPA. No caso do Programa Luz para Todos, foi identificado um objetivo do Macroprocesso Gestão da Política Energética que tem relação direta com o assunto, conforme descrito em seguida.

A. MACROPROCESSO GESTÃO DA POLÍTICA ENERGÉTICA

Objetivos

1. Universalizar o acesso à energia elétrica

Este objetivo visa a criação de políticas de atendimento por energia elétrica e o monitoramento os resultados para permitir que toda a população brasileira tenha acesso a esse serviço público. Isto inclui a elaboração de legislação específica e a execução do Programa Luz para Todos, que leva o atendimento à população rural, cuja meta é executar 716 mil ligações no período de 2011 a 2014. Desse total, 64% já foram realizados até dezembro de 2013. Desde o início do Programa, em novembro de 2003, 3.109.842 atendimentos foram realizados. Refere-se também ao monitoramento do índice de atendimento por energia elétrica, divulgado pela ANEEL. Quanto ao prazo de



universalização, este foi definido pela ANEEL para cada área de concessão, não sendo superior ao ano de 2018.

Análise de Risco

O não atendimento a este objetivo pode comprometer os prazos de universalização do acesso à energia elétrica.

Quanto os Objetivos da SEE, o Relatório de gestão traz os seguintes quadros relacionados à execução do Programa Luz para Todos.

Quadro – Execução do Objetivo Universalizar o Acesso à Energia Elétrica

Quadro 7: Quadros de Objetivos da SEE (A.2.2.2)

IDENTIFICAÇÃO DO OBJETIVO			
Descrição	Universalizar o Acesso à Energia Elétrica		
Código	0045	Órgão	MME
Programa	Energia Elétrica	Código	2033

METAS QUANTITATIVAS REGIONALIZADAS						
Sequencial	Descrição da Meta	Unidade medida	a)Prevista 2015	b)Realizada em 2013	c)Realizada até 2013	d)% Realização (c/a)
1	Atender 495.000 domicílios rurais com energia elétrica pelo Programa Luz para Todos.	Domicílios rurais	495.000	87.313	207.444	42%
	Regionalização da Meta	Unidade medida	a)Prevista 2015	b)Realizada em 2013	c)Realizada até 2013	d)% Realização (c/a)
1.1	Região Norte	Domicílios rurais	174.500	26.288	60.630	34%
1.2	Região Nordeste	Domicílios rurais	222.000	56.249	135.362	61%
1.3	Região Sudeste	Domicílios rurais	31.450	543	1.663	0,5%
1.4	Região Sul	Domicílios rurais	1.380	1.317	2.697	195%
1.5	Região Centro-Oeste	Domicílios rurais	65.670	2.916	7.092	11%

METAS QUALITATIVAS	
Sequencial	Descrição da Meta
1	Atender integralmente a população assistida pelo Programa Brasil Sem Miséria, através do Luz para Todos e da Universalização.

Fonte e método: Quadro extraído do Relatório de Gestão de 2013 do MME.

Destaca-se que os atendimentos realizados pelo LpT ficaram abaixo de 50% do previsto até o encerramento previsto para o Programa ao final de 2014. O MME relacionou algumas dificuldades que interferiram no cumprimento da meta estabelecida para 2013 em relação ao Programa Luz para Todos:

1) A recuperação judicial pelo qual a Centrais Elétricas do Pará S.A. – Celpa atravessou, que prejudicou a realização de cerca de 69.000 ligações no Estado do Pará, e que teve reflexos no desempenho das distribuidoras da controladora Grupo Rede, cujas empresas estão sob intervenção da Aneel, bem como na contratação com outras empresas participantes do LpT;

2) A transição na gestão da CELG Distribuição S.A. que comprometeu 6.000 ligações no Estado de Goiás;



3) O baixo desempenho das concessionárias da região Norte, em razão de problemas com licitações, falta de mão de obra local e dificuldades logísticas para a execução de obras em regiões remotas;

4) A extinção da arrecadação da RGR, conforme Lei nº 12.783/13.

Apesar das dificuldades apresentadas, não foram apresentadas informadas ações previstas para a se rever a meta prevista para atendimento até o final do Programa, visto que resta apenas o ano de 2014 para que aproximadamente 50% da meta restante seja atingida.

Envolvendo os objetivos dos Macroprocessos desenvolvidos pela SEE/MME, relacionados ao Programa Luz pra Todos - LpT, dentro do Programa de Energia Elétrica (2033) relacionamos a seguinte ação contidas na LOA:

Ação 20A9 – Apoio a iniciativas de Uso Produtivo de Energia Elétrica

A Ação 20A9 – Apoio a iniciativas de Uso Produtivo de Energia Elétrica tem como finalidade fomentar ações de desenvolvimento social e geração de emprego e renda e o uso eficiente e produtivo da energia elétrica.

De acordo com o MME, a Ação 20A9 previu recursos no valor de R\$ 3.213.465,00, mas foram empenhados R\$ 1.790.303,03, cerca de 56% do total previsto. Do valor empenhado, R\$1.778.704,30 foram pagos em 2013 e o restante inscrito em Restos Pagar não processados. Em 2013, não houve repasse de recursos para projetos em andamento de geração de renda com o uso da energia elétrica ou realização de novos projetos, mas foram transferidos recursos para a realização das seguintes atividades como o Projeto de Cooperação com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, com atividades relacionadas ao LpT, e a contratação da empresa Empresa MDA Pesquisa de Opinião Pública e Consultoria Estatística Ltda para a realização pesquisa em campo para verificar o impacto da chegada da energia elétrica no meio rural.

Os dados referentes à meta prevista e realizada estão em branco no Relatório de Gestão. Em consulta à Lei e Orçamento Anual – LOA 2013 verificou-se que a meta prevista é de 2 Projetos Apoiados. Não foi possível avaliar a execução física por falta de informações no Relatório de Gestão.

1.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Definição de indicadores do DMSE com baixa utilidade

Fato

O Ministério de Minas e Energia instituiu Metas para Avaliação do Desempenho Institucional denominadas de Metas Globais e Metas Intermediárias, para as Unidades Organizacionais vinculadas a sua estrutura, a serem avaliadas, as quais foram fixadas por meio da Portaria nº 04 de 05/02/2013, art. 1º e 3º, para o período de 1º de outubro de 2012 a 30 de setembro de 2013, além da maneira a serem calculadas.

As Metas Globais relacionadas à SEE, para o período em análise foram:

I - assegurar o planejamento, a coordenação e a execução de projetos para o setor minero-energético;



II - fortalecer o gerenciamento administrativo, econômico e financeiro e o relacionamento institucional; e

III - manter o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas - SIGE.

Para o período em análise, foram estabelecidas 02 Metas de desempenho Institucional Intermediárias, no âmbito do Departamento de Monitoramento do Setor Elétrico – DMSE/SEE, que se constituíram do desdobramento das metas globais, bem como os indicadores de desempenho que a integraram, que compuseram o cálculo das Metas Globais do MME, conforme o quadro a seguir:

Quadro 02: Metas Previstas, Realizadas e Alcançadas pelo DMSE/SEE.

FIXAÇÃO DAS METAS DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL							
Unidade de Avaliação/Metas Intermediárias		Meta Global	Indicador	Fórmula	Meta Prevista	Meta Realizada	Alcance
MI9	Realizar Reuniões de Monitoramento da Expansão da Geração (DMSE)	MG1	Reuniões de Geração realizadas	$(\text{No de Reuniões Realizadas}) / (\text{No de Reuniões Planejadas no período}) \times 100.$	12	12	100%
MI10	Realizar Reuniões de Monitoramento da Expansão da Transmissão (DMSE).	MG1	Reuniões de Transmissão realizadas	$(\text{No de Reuniões Realizadas}) / (\text{No de Reuniões Planejadas no período}) \times 100$	11	11	100%

Fonte: Portaria MME/SE nº 20, de 31/2013.

De início, observa-se que, para o alcance dos objetivos institucionais do DMSE, estipulou-se como meta a realização de reuniões de monitoramento da expansão da geração e da transmissão. Assim, ao definir essas metas, o DMSE entende que a realização de reuniões assegura a materialização dos objetivos do DMSE e que os indicadores utilizados para monitorar o desempenho das atividades são suficientes para contribuir numa gestão eficaz e eficiente.

Considerando que compete ao DMSE, conforme Portaria MME nº89, de 27/02/2014:

Art. 9º Ao Departamento de Monitoramento do Sistema Elétrico compete:

I - desenvolver estudos, modelos e metodologias de acompanhamento da expansão e do desempenho do sistema elétrico brasileiro;

II - monitorar a expansão do sistema elétrico brasileiro, envolvendo os segmentos de geração, transmissão e distribuição;

III - monitorar e avaliar o funcionamento e o desempenho do sistema elétrico brasileiro, por meio de indicadores de continuidade e segurança;

IV - monitorar a evolução da demanda de energia elétrica;

V - articular com os agentes de regulação e operação a implementação de diretrizes e ações preventivas e corretivas, para garantir a confiabilidade do sistema elétrico;

VI - articular ações com agentes e instituições setoriais, para implementar projetos de suprimento de energia elétrica para regiões e cargas especiais, garantido o equilíbrio entre oferta e demanda;

VII - desenvolver e manter sistema de informações para a gestão e acompanhamento da expansão da oferta, do desempenho do sistema elétrico, dos aspectos socioambientais e dos recursos hídricos;



VIII - participar da formulação de políticas relacionadas ao meio ambiente e recursos hídricos, coordenando as ações de gestão no âmbito do setor elétrico; IX - participar de estudos e projetos de adequação, expansão e melhoria do sistema elétrico, em articulação com os agentes setoriais; e X - prestar assistência técnica ao CMSE e acompanhar a implementação das diretrizes por ele estabelecidas.

Entende-se que a realização de reuniões pode representar uma das possíveis ferramentas, assim como a realização de inspeções, para a execução de atividades de monitoramento da expansão da geração, transmissão ou demanda de energia elétrica, de articulação com os agentes do setor, de formulação de políticas relacionadas ao meio ambiente ou de assistência técnica prestada ao CMSE, o que não indica necessariamente o alcance da efetividade esperada, representada pelo cumprimento da missão ou pelo alcance dos objetivos esperados.

Dessa maneira a utilização do número de reuniões não representa, portanto, um indicador capaz de representar o desempenho do Departamento e que sirva de referência para tomadas de decisões por parte dos gestores.

Causa

Utilização de metas institucionais que não representam a materialização dos objetivos a serem atingidos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº187/2014-SEE-MME, de 27 de junho de 2014, a Secretaria de Energia Elétrica encaminhou a Nota Técnica nº5/2014-SEE-MME contendo no item 9 a seguinte manifestação:

“9. [...] Assim, concordamos com a recomendação e até 31.10.2014 desenvolveremos estudos de novos indicadores para o DMSE, para submetê-los à aprovação da SEE e posterior encaminhamento à Secretaria Executiva, para avaliação e aprovação. [...]”

Salientou ainda que:

“ [...]o Indicador de gestão da UJ relacionada ao acompanhamento das Obras que trazem benefícios para o período da Copa do Mundo de 2014 é somente o indicador MI 10.”

Análise do Controle Interno

Em que pese concordarmos com a SEE de que apenas o indicador MI 10 é o que está diretamente relacionado ao acompanhamento das obras da Copa do Mundo de 2014, entende-se que as oportunidades de melhorias também se aplicam ao indicador MI 9. Assim mantem-se as recomendações para todos os indicadores utilizados pelo DMSE.

Recomendações

Recomendação 1: Definir indicadores de desempenho para o DMSE que sejam úteis à tomada de decisão gerencial

Recomendação 2: Desenvolver e disponibilizar o resultado dos estudos relacionados aos novos indicadores do DMSE.



1.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Inconsistências na definição e na apuração de indicador do DPUE.

Fato

Na avaliação de indicadores de gestão referentes ao Departamento de Políticas e Universalização do Acesso à Energia – DPUE da Secretaria de Energia Elétrica – SEE, em especial à Coordenação do Programa Luz para Todos, foi identificado um indicador na Portaria nº 4/2013 do MME, de 5/2/2013:

- Ligações Efetuadas da Meta Individual MI26 – Monitorar o Plano de Universalização do Acesso à Energia – LpT (DPUE).

Verificou-se na referida Portaria que o valor atribuído a esta Meta foi deixada em branco para o exercício de apuração de 1/10/2012 a 30/9/2013, ou seja, a meta não foi fixada para o período apurado. O Memorando nº 525/2012-SEE-MME, de 23/11/2012, traz a seguinte afirmação (observe que no memorando mencionado, a MI26 da Portaria nº 4/2013 do MME consta como MI12 para a SEE/MME):

Deixamos de informar a Meta Intermediária MI12, relativa ao monitoramento do Programa Luz para Todos, uma vez que face à atual situação relativa à fonte de recursos, ainda em discussão, não temos como estabelecer a referida meta para o período indicado, o que efetivaremos e informaremos oportunamente.

A Portaria MME nº 20, de 31/10/2013, divulga o resultado da aferição das metas, verificou-se que a meta foi deixada em branco. O fato é ratificado pelo Memorando nº 426/2013-SEE-MME, de 11/10/2013, que apresenta a seguinte afirmação da SEE:

Deixamos de informar a meta MI12, relativa ao Programa Luz para Todos, tendo em vista as dificuldades de execução do Programa no período indicado, conforme expressado no documento anexo, email do Sr. Diretor do DPUE, submetendo a sua apreciação a possibilidade de exclusão temporária da referida meta.

A SEE foi instada a informar se foi avaliada a possibilidade de substituição temporária do referido indicador, visto que a sua exclusão temporária impactou na aferição das metas da Secretaria e o Programa Luz para Todos permaneceu em execução ao longo do exercício de 2013. Em sua manifestação, a DPUE afirmou que dois eventos comprometeram a definição da meta pra o Programa no período de apuração da meta:

Em razão da recuperação judicial da Celpa, em fevereiro de 2012, a Eletrobras suspendeu a aprovação e assinatura de novos contratos do Programa Luz para Todos para as distribuidoras até que essa situação fosse definida. Essa situação perdurou até a solução da recuperação judicial da Celpa e a transferência do seu controle acionário, em setembro de 2012.

A edição da Medida Provisória nº 579, em 11/9/2012, depois convertida na Lei nº 12.783/2013, que alterou as destinações da CDE e da RGR, obrigou a reestruturação das fontes de recurso do Programa. Assim RGR foi substituída pelo financiamento oferecido pela Caixa Econômica Federal – CEF.

Essas alterações exigiram a revisão do Manual de Operacionalização Técnica entre a Eletrobras e a CEF. Além disso, os termos de Compromisso tiveram que ser aditados e os contratos já aprovados e não emitidos pela Eletrobras necessitaram ser alterados em suas novas fontes de recursos.



Todas essas providências foram adotadas entre outubro de 2012 a junho de 2013. A partir de então, os novos contratos passaram a ser liberados e os primeiros repasses financeiros começaram a ocorrer em setembro de 2013, impactando substancialmente a meta anteriormente planejada. As realizações nesse período são relativas às ligações contratadas antes de 2012.

Apesar das justificativas apresentadas pelo DPUE, o fato do indicador não ter sido apurado no último exercício prejudica a sua comparabilidade, pois impossibilita a medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas. A sua interrupção também interfere na confiabilidade do indicador, pois não está registrado nas Portarias MME nº 4/2013 e nº 20/2013, que fixaram e aferiram as metas, a justificativa para a não utilização do indicador aplicado. O tema foi tratado em Memorandos que não fazem parte do corpo da legislação que trata das metas. Dessa forma resta prejudicada a transparência na divulgação para agentes externos.

O critério da acessibilidade não é atendido porque foi verificado que a obtenção dos dados para elaboração do indicador pelo público em geral não é simples. Os dados que são utilizados no monitoramento do Programa LpT, como por exemplo por meio do SIG – Sistema de Informações Governamentais, não estão disponíveis para o público em geral.

Com relação ao atributo que atenda ao critério da completude, constatou-se que o indicador, de modo geral, não reflete diretamente as intervenções na gestão. Os dados utilizados para o cálculo do indicador dizem respeito a dados de execução do Programa Luz para Todos, que não é executado diretamente pelo Ministério.

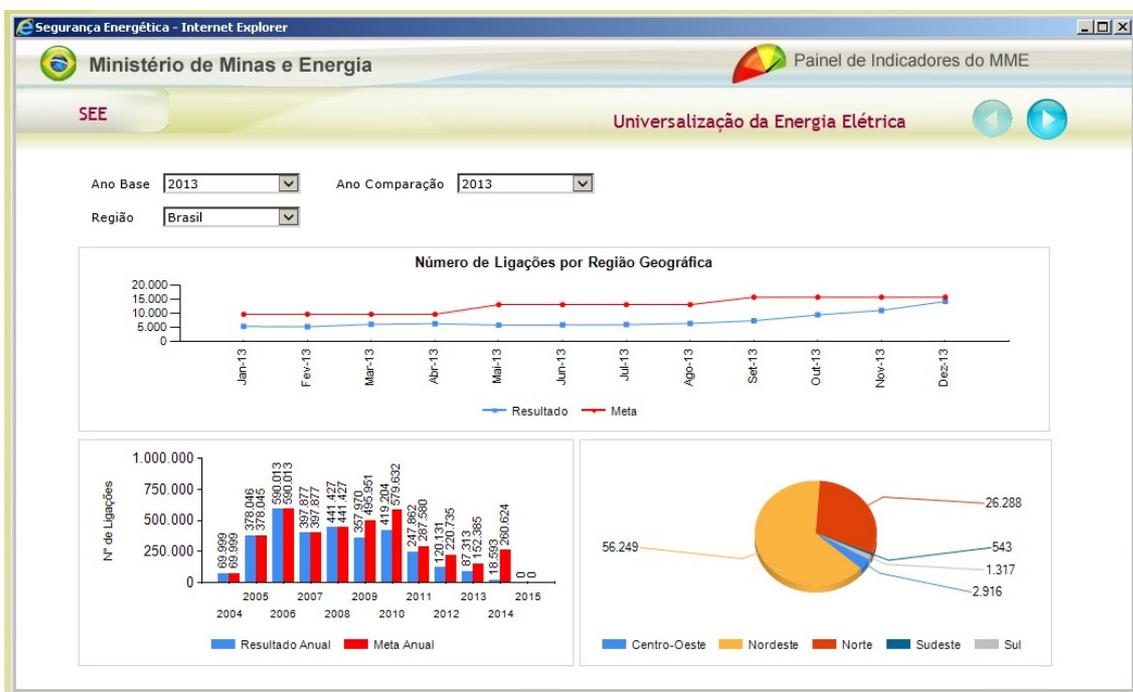
Considerando as atribuições do MME definidas no item 4.1.1 no Manual de Operacionalização do Programa, é possível verificar que a sua atuação interfere no andamento do Programa, pois uma atuação efetiva do DPUE, por exemplo, pode influenciar na melhoria na gestão do Programa e influenciar positivamente o indicador avaliado. Por outro lado, uma melhora no atingimento dessa meta não pode ser logo interpretada como resultado do trabalho executado pelo Departamento. Os resultados do indicador podem ser utilizados pelo MME para subsidiar o aprimoramento dos controles utilizados para acompanhar a execução físico-financeira do Programa, mas não reflete a gestão exclusiva por parte do DPUE. O indicador utilizado se confunde com a evolução do Programa Luz para Todos, que possui vários atores envolvidos e depende de diferentes variáveis ser devidamente executado.

A decisão da SEE de não apurar o indicador no último exercício corrobora o entendimento de que o indicador não reflete adequadamente os resultados das intervenções efetuadas na gestão, pois, no entendimento da própria Secretaria, fatos que estavam além da sua capacidade de atuação impossibilitaram a aferição de indicador que deveria avaliar sua gestão. Com isso, resta prejudicada a utilidade do indicador.

Outro fato que vai de encontro com a não apuração da Meta MI26 é a existência de uma meta de 152.385 ligações para o exercício de 2013 registrada no Sistema de Informações Governamentais – SIG, conforme reproduzido da figura abaixo:

Figura – Consulta aos indicadores do LpT no Sistema SIG do MME





Fonte: Consulta ao sistema SIG do MME.

As justificativas apresentadas a respeito do impacto da recuperação judicial da Celpa e da reestruturação das fontes de recurso do Programa Luz para Todos em consequência da Lei nº 12.783/2013 de fato indicam que houve prejuízo ao andamento do Programa, mas não impossibilitariam uma estimativa, mesmo que conservadora, de evolução das ligações. O não atingimento da meta prevista poderia ser justificado posteriormente com base nas dificuldades encontradas ao longo do período, mas a não apuração prejudica o acompanhamento da gestão do departamento. Além disso, o Programa tem uma meta de ligações definida para o final de 2014 e as dificuldades encontradas ao longo do período poderão impossibilitar a plena realização do Programa.

Causa

O indicador utilizado não reflete de forma apropriada as intervenções na gestão por parte da Secretaria, pois se confunde com o objeto de análise das atividades realizadas pela mesma.

Manifestação da Unidade Examinada

A respeito do fato apontado, destacamos os principais argumentos encaminhados pela SEE:

“10.2. no 5º parágrafo da pág 32, há menção à falta de justificativa para não utilização do indicador do DPUE nas Portarias .MME nº 4/2013 e nº 20/2013, que fixaram e aferiram as metas, cabendo esclarecer que esta SEE atendeu ao solicitado no Memorando Circular 112013-SE/AEGE, informando através do Memorando no 426/2013-SEE-MME, de 11 de outubro de 2013, as metas da SEE, bem como confirmando todas as informações e resultados alcançados no Formulário Plano de Trabalho Institucional, a fim de subsidiar emissão das referidas Portarias, de competência da Secretaria Executiva do MME;

*10.3. com relação à **recomendação** "reavaliar o indicador utilizado a fim de que o resultado do mesmo possa mensurar o mais próximo possível o resultado da Secretaria, de forma que sejam atendidos os atributos de Utilidade e Mensurabilidade", cabe*



comentar que entendemos que o indicador adotado atualmente é apropriado, pois é o principal parâmetro de planejamento, monitoramento e fiscalização do Programa, sendo também utilizado para eventuais penalizações previstas nos instrumentos regulatórios utilizados pela ANEEL, previstas nas Resoluções 175/2005, 365/2009 e 488/2012.

Esclarecemos que desde o início do Programa todo o planejamento das ações e monitoramento está baseado nas metas que foram definidas pelos Censos do IBGE 2000 e 2010 e nos Planos de Universalização homologados pela ANEEL. Este indicador é também utilizado pelo Plano de Aceleração do Crescimento - PAC 1 e PAC 2 e pelo Plano Brasil Sem Miséria.

É baseado nas metas de ligações a serem realizadas que são firmados os Termos de Compromisso e os contratos com os Agentes Executores do Programa. O DPUE elabora em conjunto com as distribuidoras o cronograma de execução e atendimentos. Monitora e realiza reuniões de acompanhamento propondo ajustes necessários para correção do desempenho necessário para o seu cumprimento. As liberações financeiras previstas nos contratos também obedecem ao cronograma físico de ligações.

As ocorrências registradas que ocasionaram a solicitação de suspensão da sua utilização impactaram a execução do Programa como um todo, e foram causados por fatores não gerenciáveis pela SEE. No entanto, no período, ações foram desenvolvidas pela SEE para equacionamento que não foram traduzidas pelo indicador. Nossa sugestão de sua retirada temporária foi no sentido de que a avaliação de desempenho dos servidores não ficasse prejudicada.

Ainda assim, informamos que esta SEE reconhece que há grande oportunidade de melhorias, a despeito das imensas dificuldades inerentes ao tema "Indicadores" e, conforme tratado na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, concordamos com a recomendação e até 31.10.2014 desenvolveremos estudos de indicadores adicionais para o DPUE, que possam ser mais aderentes ao trabalho executado pelo Departamento, para submetê-los à aprovação da SEE e posterior encaminhamento à Secretaria Executiva, para avaliação e aprovação. É importante salientar que além de se constituírem em ferramentas de gestão, os indicadores também são utilizados para avaliar a performance dos Analistas de Infraestrutura, influenciando no cálculo de suas gratificações de desempenho, matéria sob gestão da Secretaria Executiva do MME, conforme normas em vigor.

Análise do Controle Interno

É necessário registrar é de responsabilidade da Secretaria Executiva do MME a falha na inclusão de justificativa para a não utilização do indicador do DPUE nas Portarias MME nº 4/2013 e nº 20/2013, que fixaram e aferiram as metas, visto que a SEE encaminhou por meio de Memorando as informações solicitadas por aquela Secretaria.

A equipe de auditoria concorda com a utilidade do indicador do Programa Luz para Todos para auxiliar a tomada de decisão da Secretaria e para o acompanhamento da execução do mesmo, mas permanece o entendimento de que o DPUE necessita de indicadores que representem com maior fidelidade o desempenho do Departamento.

Considerando que a unidade concordou com a recomendação apresentada, mantém-se a constatação.



Recomendações

Recomendação 1: Reavaliar o indicador utilizado a fim de que o resultado do mesmo possa mensurar o mais próximo possível o resultado da Secretaria, de forma que sejam atendidos os atributos de Utilidade e Mensurabilidade. Avaliar a possibilidade de inclusão de novos indicadores para a avaliação do desempenho da área.

2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 MOVIMENTAÇÃO

2.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Estrutura Organizacional do DMSE incompatível com a definida nos ditames legais

Fato

A Secretaria de Energia Elétrica – SEE/MME corresponde a uma das secretarias finalísticas da estrutura do Ministério de Minas e Energia, que dentre as várias funções que a ela compete, conforme explicita o Decreto nº 7.789/2012, encontra-se o dever de monitorar o desempenho dos sistemas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, considerados os aspectos de continuidade e segurança do sistema.

De maneira a operacionalizar tal atribuição legal, institucionalizou-se o Departamento de Monitoramento do Sistema Elétrico – DMSE com a responsabilidade de monitorar e avaliar a expansão, o funcionamento, o desempenho e a evolução da demanda do sistema elétrico brasileiro. No que se refere à segurança energética, destaca-se as ações de monitoramento das obras da Copa do Mundo de 2014.

Para o exercício de suas funções o DMSE é formado por quatro Coordenações-Gerais, conforme Decreto 7.798/12 e Portaria MME nº89, 27/02/2014: a) Coordenação-Geral de Monitoramento da Expansão da Geração - CGEG; b) Coordenação-Geral de Monitoramento da Transmissão e Distribuição - CGET; c) Coordenação-Geral do Desempenho do Sistema Elétrico – CGDE; e d) Coordenação-Geral de Recursos Hídricos e Ambientais – CGRA.

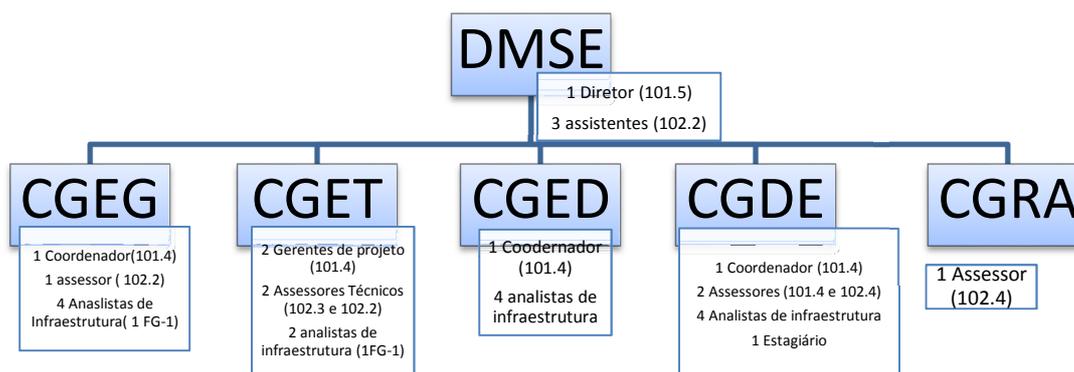
No que se refere às atribuições da CGRA, cabe destacar que, na prática, as atribuições foram dirimidas entre os demais componentes das coordenações do DMSE, sem que haja servidores específicos lotados para executar as atividades previstas tanto na Portaria MME nº89/2014 como no Dec. 7.798/12. A situação indica uma necessidade de fortalecimento da referida Coordenação.

Ainda quanto à situação atual da estrutura organizacional do DMSE, ressalta-se a existência da Coordenação de Assessoria e Monitoramento da Expansão da Distribuição do Sistema Elétrico – CGED, inicialmente subordinada à CGET, que desenvolve o monitoramento com foco na distribuição do setor elétrico, mas que foi, informalmente, subordinada ao diretamente ao DMSE com o objetivo de melhor atender ao monitoramento necessários às obras de distribuição elencadas para a Copa de 2014.

² Decreto que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo de cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério de Minas e Energia.



Assim, a força de trabalho total do DMSE envolve a colaboração de 30 servidores distribuídos conforme o organograma a seguir:



Fonte SEE/MME
Método DIENE/DI/SFC/CGU

Do organograma acima se conclui ainda que apesar da Portaria nº89 ter sido publicada recentemente, em fevereiro de 2014, contendo o regimento interno de cada secretaria, com a estrutura organizacional e quadro de cargos e funções para as respectivas, secretarias, departamentos e coordenações, a situação fática não se encontra de acordo com aquela prevista no regulamento.

Destaca-se que, conforme o quadro demonstrativo de cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério de Minas e Energia, constante no anexo II do Dec. 7.798/2012, destina-se ao DMSE um total de 11 cargos em comissões e funções gratificadas, sendo 1 DAS 101.5, 5 DAS 101.4, 1 DAS 102.3 e 4 DAS 102.2. Já a Portaria nº89, de 27 de fevereiro de 2014, que instituiu o regimento interno das unidades organizacionais do MME, regulamentou para a o DMSE, apenas 6 cargos em comissão: 1 DAS 101.4; 1 DAS 102.3; e 4 DAS 102.2.

Causa

Incompatibilidade da estrutura atual do DMSE com a prevista nos dispositivos legais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº187/2014-SEE-MME, de 27 de junho de 2014, a Secretaria de Energia Elétrica encaminhou a Nota Técnica nº5/2014-SEE-MME contendo no item 11 a seguinte manifestação:

“ 11. [...],conforme entendimentos havidos na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, as mesmas foram acatadas, havendo reconhecimento de que há oportunidades de melhorias, a despeito das reconhecidas dificuldades para tratar desse tema e a SEE posiciona-se no sentido de elaborar estudos até 31/10/2014, que apontem para soluções e aprimoramentos, que serão encaminhados às instâncias competentes para apreciação.



Análise do Controle Interno

Diante da manifestação da Secretaria por meio da NT nº5/2014-SEE-MME, entende-se que houve concordância com o posicionamento da CGU, de maneira que as recomendações estão mantidas.

Recomendações

Recomendação 1: Promover a estruturação da Coordenação-Geral de Recursos Hídricos com força de trabalho adequada à realização das atividades previstas nos ditames legais.

Recomendação 2: Formalizar a Coordenação de Assessoria e Monitoramento da Expansão da Distribuição do Sistema Elétrico no organograma do Departamento de Monitoramento do Setor Elétrico, estabelecendo no regimento interno da Secretaria de Energia Elétricas as respectivas atribuições.

Recomendação 3: Adequar os cargos e funções alocados ao departamento conforme estabelecido nos ditames legais.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Estrutura Organizacional do DGSE incompatível com a definida nos ditames legais

Fato

De acordo com o art. 5º do Regimento Interno do Ministério de Minas e Energia (Portaria MME n.º 89/2014), compete ao Departamento de Gestão do Setor Elétrico (DGSE):

- I - monitorar a evolução dos custos marginais da expansão dos sistemas elétricos;
- II – monitorar os sistemas e procedimentos de tarifação e faturamento de energia elétrica;
- III - acompanhar e avaliar a evolução das tarifas dos serviços de energia elétrica no território nacional, conforme a política tarifária;
- IV - acompanhar os processos de contratação e comercialização de energia elétrica entre os agentes setoriais;
- V - coordenar as negociações de comercialização de energia elétrica com os países vizinhos;
- VI - participar da formulação e implementação de políticas tarifárias que assegurem o acesso ao uso da energia elétrica para consumidores de baixa renda;
- VII - desenvolver estudos para definição de tarifas diferenciadas para as classes especiais de consumo;
- VIII - participar da elaboração e gestão de contratos, convênios, parcerias e outros instrumentos de cooperação técnica com órgãos públicos, agentes setoriais e organismos internacionais;
- IX - articular-se com os agentes de estudos, planejamento, regulação, operação e comercialização de energia, propondo mecanismos de melhoria de relacionamento institucional;



X - desenvolver, consolidar e uniformizar informações gerenciais e indicadores econômico-financeiros do setor elétrico; e

XI - analisar e acompanhar as propostas de normatização do setor elétrico, e avaliar sua conformidade com a política setorial.

Para o exercício de suas funções o DGSE é formado por três Coordenações-Gerais, conforme Decreto 7.798/12 e Portaria MME nº 89, 27/02/2014: a) Coordenação-Geral de Gestão da Política Tarifária; b) Coordenação-Geral de Gestão da Comercialização de Energia; e c) Coordenação-Geral de Gestão de Programas e Regulamentação.

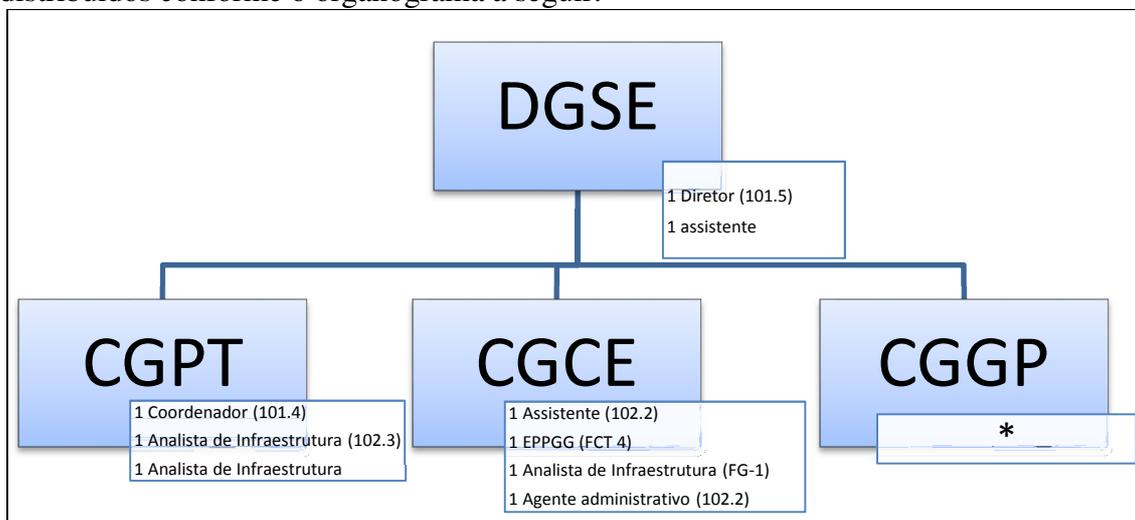
O Quadro a seguir apresenta um resumo dos cargos/funções estabelecidos para o DGSE.

Quadro 1 – Cargos/funções - DGSE

Unidade	Decreto n.º 7.798/2012	Portaria MME nº 89/2014	Ofício n.º 171/2014-SEE/MME
DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SETOR ELÉTRICO	1 Diretor (101.5) 1 Gerente de Projeto (101.4) 1 Assistente (102.2)	1 Gerente de Projeto (101.4) 1 Assistente (102.2)	1 Diretor (101.5)
Coordenação-Geral de Gestão da Política Tarifária	1 Coordenador-Geral (101.4) 1 Assistente (102.2)	1 Assistente (102.2)	1 Coordenador-Geral (101.4) 1 Analista (102.3)
Coordenação-Geral de Gestão da Comercialização de Energia	1 Coordenador-Geral (101.4) 1 Assistente (102.2)	1 Assistente (102.2)	1 Assistente (102.2) 1 Agente Administrativo (102.2)
Coordenação-Geral de Gestão de Programas e Regulamentação	1 Coordenador-Geral (101.4) 1 Assessor Técnico (102.3) 1 Assistente (102.2)	1 Assessor Técnico (102.3) 1 Assistente (102.2)	-

Fonte: Elaborado pela Equipe CGU, a partir das informações constantes no Decreto n.º 7.798/2012, na Portaria MME nº 89/2014 e no Ofício n.º 171/2014-SEE/MME.

A força de trabalho total do DGSE envolve a colaboração de 9 servidores, distribuídos conforme o organograma a seguir:



* O anexo ao Ofício n.º 171/2014-SEE/MME não fez referência à CGGP.

Figura 01 – Organograma do DGSE - Secretaria de Energia Elétrica

Do exposto no Quadro anterior e do organograma acima, percebe-se novamente que apesar da Portaria nº 89 ter sido publicada recentemente, em fevereiro de 2014, a situação fática (descrita no Ofício n.º 171/2014-SEE/MME) não se encontra de acordo com aquela prevista no regulamento.

Por meio do Ofício n.º 171/2014-SEE/MME, restou consignado ainda que a Coordenação-Geral de Gestão de Programas e Regulamentação não conta com nenhum servidor, em que pese o art. 8º do Regimento Interno do MME consignar a tal unidade as seguintes atribuições: (i) desenvolver ações para a gestão dos programas do setor



elétrico, avaliando e propondo melhorias nos mecanismos de controle para garantir o aperfeiçoamento do modelo de gestão e do processo decisório institucional; (ii) propor ações que assegurem a compatibilização dos Planos Plurianuais com as diretrizes e orientações da política tarifária e comercialização de energia; (iii) acompanhar as atividades relacionadas à programação e à execução orçamentária e financeira, de programas e ações setoriais; (iv) propor e desenvolver mecanismos para formulação de programas, projetos e ações institucionais, visando à integração setorial no âmbito governamental; (v) participar da elaboração e da gestão de contratos, convênios, parcerias, termos de cooperação técnica e outros instrumentos de relacionamento com órgãos públicos, agentes setoriais e organismos internacionais; (vi) promover articulações com os centros de excelência sobre regulação, operação e comercialização de energia, propondo mecanismos e instrumentos de melhoria de relacionamento institucional; (vii) acompanhar a implementação das políticas, diretrizes e orientações emanadas para o setor elétrico, avaliando seus impactos na legislação vigente; (viii) participar e manter atualizada as indicações das representatividades da Secretaria nas diversas entidades; (ix) analisar e propor o aperfeiçoamento e a atualização da legislação, considerando seus impactos na evolução do modelo setorial; e (x) consolidar, sistematizar e disseminar informações relativas à legislação do setor elétrico brasileiro.

Causa

Incompatibilidade da estrutura atual do DGSE com a prevista nos dispositivos legais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº187/2014-SEE-MME, de 27 de junho de 2014, a Secretaria de Energia Elétrica encaminhou a Nota Técnica nº5/2014-SEE-MME contendo no item 11 a seguinte manifestação:

“ 11. [...],conforme entendimentos havidos na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, as mesmas foram acatadas, havendo reconhecimento de que há oportunidades de melhorias, a despeito das reconhecidas dificuldades para tratar desse tema e a SEE posiciona-se no sentido de elaborar estudos até 31/10/2014, que apontem para soluções e aprimoramentos, que serão encaminhados às instâncias competentes para apreciação.

Análise do Controle Interno

Mantendo-se o raciocínio exarado na análise anterior, diante da manifestação da Secretaria por meio da NT nº5/2014-SEE-MME, entende-se que houve concordância com o posicionamento da CGU, de maneira que as recomendações estão mantidas.

Recomendações

Recomendação 1: Promover a estruturação da Coordenação-Geral de Gestão de Programas e Regulamentação com força de trabalho adequada à realização das atividades previstas nos ditames legais.

Recomendação 2: Adequar os cargos e funções alocados ao departamento conforme estabelecido nos ditames legais.



2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Estrutura Organizacional do DPUE incompatível com a definida nas normas vigentes.

Fato

De acordo com o art. 14º do Regimento Interno do Ministério de Minas e Energia (Portaria MME n.º 89/2014), compete ao Departamento de Gestão do Setor Elétrico (DGSE):

I - monitorar os potenciais energéticos do País, para ampliar os benefícios sociais da universalização do acesso e uso da energia;

II - coordenar as ações decorrentes de políticas sociais e das diretrizes de universalização do acesso e uso da energia;

III - apoiar e orientar programas e projetos, de políticas sociais de energia;

IV - propor, implementar e apoiar medidas para universalizar o acesso à energia elétrica;

V - promover o controle social e a prestação de contas do setor de energia;

VI - articular e integrar os agentes intervenientes no setor energético, para fortalecer as políticas de caráter social do setor;

VII - atender os interesses nacionais e a defesa do consumidor de energia;

VIII - orientar e definir formas de relacionamento e articulação entre interesses sociais e os do mercado de energia elétrica; e

IX - estabelecer mecanismos para mediação de conflitos quanto ao uso e acesso aos recursos energéticos.

Para o exercício de suas funções o DPUE é formado por duas Coordenações-Gerais, conforme Decreto 7.798/12 e Portaria MME nº 89, 27/02/2014: a) Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Políticas Sociais; b) Coordenação-Geral de Universalização do Acesso à Energia.

O Quadro a seguir apresenta um resumo dos cargos/funções estabelecidos para o DPUE.

Quadro – Cargos/funções – DPUE

Unidade	Decreto n.º 7.798/2012	Portaria MME nº 89/2014	Ofício n.º 171/2014-SEE/MME
DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SETOR ELÉTRICO	1 Diretor (101.5) 2 Gerentes de Projeto (101.4) 1 Assistente (102.2)	2 Gerentes de Projeto (101.4) 1 Assistente (102.2)	1 Diretor (101.5) 1 Coordenador-Geral (102.4) 1 Assessor Técnico (102.3) 1 Assistente (102.2)
Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Políticas Sociais	1 Coordenador-Geral (101.4) 1 Assistente (102.2)	1 Assistente (102.2)	1 Assistente (102.2) 1 Assessor Técnico (102.3)
Coordenação-Geral de Universalização do Acesso à Energia	1 Coordenador-Geral (101.4) 5 Assessores Técnicos (102.3) 5 Assistentes (102.2)	5 Assessores Técnicos (102.3) 5 Assistentes (102.2)	1 Coordenador-Geral (102.4) 1 Assessor Técnico (102.3) 4 Assistentes (102.2) 1 Assistente Técnico (102.1)
PRODEEM			1 Gerente de Projeto (101.4) 1 Assistente (102.2) 1 Assessor Técnico (102.3)

Fonte: Elaborado pela Equipe da CGU, a partir das informações constantes no Decreto n.º 7.798/2012, na Portaria MME nº 89/2014 e no Ofício n.º 171/2014-SEE/MME.



Apesar da Portaria nº 89 ter sido publicada recentemente, em fevereiro de 2014, a situação descrita no Ofício n.º 171/2014-SEE/MME não se encontra de acordo com aquela prevista no regulamento.

Causa

Incompatibilidade da estrutura atual do DPUE com a prevista nos dispositivos legais.

Manifestação da Unidade Examinada

A respeito do fato apontado, reproduzimos a manifestação encaminhada pela SEE:

Constatação 2.1.1.3, relativa à estrutura organizacional do DPUE incompatível com a definida nas normas vigentes, informamos que ante a recomendação emanada, conforme entendimentos havidos na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a mesma foi acatada, havendo reconhecimento de que há oportunidades de melhorias, a despeito das reconhecidas dificuldades para tratar desse tema e a SEE posiciona-se no sentido de elaborar estudos até 31/10/2014, que apontem para soluções e aprimoramentos, que serão encaminhados às instâncias competentes para apreciação.

Análise do Controle Interno

Considerando que a unidade concordou com a recomendação apresentada, mantém-se a constatação.

Recomendações

Recomendação 1: Adequar a estrutura do Departamento, bem como os cargos e funções alocados, conforme estabelecido nos ditames legais.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Risco de redução significativa no quadro de pessoal do DPUE.

Fato

De acordo com o Decreto nº 7.520, de 8/7/2011, o Programa Luz para Todos – LpT prorrogou a sua execução até o final de 2014. Dessa forma, o Departamento de Políticas Sociais e Universalização do Acesso à Energia – DPUE da Secretaria de Energia Elétrica – SEE permaneceu dedicando parte significativa das suas atividades à implementação do Programa ao longo de 2013.

A mão-de-obra utilizada pelo Departamento vem sendo reforçada pela presença de 11 (onze) empregados disponibilizados pela Eletrobras Eletronorte, além da utilização consultores do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA. O MME informou a existência de 3 (três) consultores ligados ao DPUE no final de 2013.

Considerando que, além da mão-de-obra informada no parágrafo anterior, o DPUE conta com 21 servidores do quadro próprio do MME; sendo 6 sem vínculo com a administração pública, além de uma secretária do quadro especial em extinção do MME e 2 estagiários.



Com base nos quantitativos apresentados, é possível verificar que cerca de 30% da força de trabalho do DPUE está suportada em mão-de-obra que poderá ser afetada com o final do Programa Luz para Todos, visto que os empregados disponibilizados pela Eletrobras Eletronorte estão vinculados ao Programa. Além disso, o Projeto assinado com o IICA tem previsão de término no início de 2016, fato que irá impactar no Departamento.

A respeito dos levantamentos a respeito do dimensionamento do quadro de pessoal do DPUE, foi apresentada Nota Técnica nº 51/2011-DPUE/SEE-MME, de 20/9/2011, que detalha as atividades executadas e apresenta o resultado de um diagnóstico realizado em conjunto com a CGRH a respeito das necessidades à época e das projeções futuras para o Departamento. A referida Nota foi elaborada com base nas competências estabelecidas pelo Decreto nº 5267, de 9/11/2004, revogado pelo Decreto nº 7798/2012, de 12/9/2012. Dessa forma, o estudo encontra-se desatualizado frente às competências regimentais vigentes para o DPUE. Além disso, a prorrogação do Programa Luz para Todos e a assinatura de um novo Projeto com o IICA também alteraram a situação em análise.

O documento apresentado apresenta um diagnóstico realizado em conjunto com a área de pessoal do MME (CGRH) para definição da estrutura operacional com quadro próprio para o Departamento para atender as necessidades do LpT até 2014 e as competências regimentais. A Nota sugere a manutenção do quadro de RH à época para Gestão do LpT, com participação de consultores da Eletronorte e IICA, bem como a avaliação detalhada do quadro efetivo futuro após o encerramento do Programa. Na sua conclusão, o DPUE registra sua preocupação com a necessidade de se analisar as alternativas de suporte à mão-de-obra do Departamento considerando a parcela significativa do trabalho que era realizada com apoio da Eletronorte e do IICA.

Além da mencionada Nota, foi encaminhada cópia do Memorando nº 160/2014-SEE-MME, de 29/4/2014, em que a SEE informa a Secretaria Executiva a respeito da deterioração do seu quadro de colaboradores e solicita auxílio para a realização de concursos públicos. É apontada uma defasagem de 19 a 23 profissionais. No caso do DPUE, SEE informa a necessidade de 6 (seis) Analistas de Infraestrutura.

Considerando os fatos apontados, ressalta-se que o levantamento realizado pelo DPUE encontra-se desatualizado frente à Portaria nº 89/2014, de 27 de fevereiro de 2014, que aprovou, na forma de seus anexos, os Regimentos Internos das áreas definidas no Decreto nº 7.798, de 12 de setembro de 2012. Além disso, a perspectiva da perda significativa de mão-de-obra com o final do Programa Luz para Todos em 2014 e o final do projeto com o IICA no começo de 2016 colocam em risco o andamento das futuras atividades do referido Departamento e a correto cumprimento das suas competências.

Causa

Departamento não realizou novos levantamentos a respeito da necessidade de pessoal frente à previsão de encerramento do Programa Luz para Todos em 2014 e do encerramento do IICA em 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

A respeito do fato apontado, reproduzimos a manifestação encaminhada pela SEE:

Constatação 2.1.1.4, relativa ao risco de redução significativa no quadro de pessoal do DPUE, informamos que ante as 3 (três) recomendações emanadas, conforme



entendimentos havidos na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, as mesmas foram acatadas, e a SEE posiciona-se no sentido de elaborar estudos até 31/10/2014, que apontem para soluções/aprimoramentos, que serão encaminhados às instâncias competentes para apreciação.

Análise do Controle Interno

Considerando que a unidade concordou com as recomendações apresentadas, mantém-se a constatação.

Recomendações

Recomendação 1: Realizar levantamento a respeito do dimensionamento do quadro de pessoal no Departamento de Políticas Sociais e Universalização do Acesso à Energia ? DPUE da Secretaria de Energia Elétrica ? SEE levando em consideração a Portaria nº 89/2014 do MME , o Decreto nº 7.798, bem como a perspectiva de perda futura de mão-de-obra fornecida com apoio da Eletrobras Eletronorte e do IICA. Encaminhar o referido levantamento à(s) área(s) competentes do MME par providências.

Recomendação 2: Apresentar cronograma previsto para a realização do levantamento mencionado na Recomendação anterior.

Recomendação 3: Avaliar a necessidade de se realizar novo levantamento sobre o quadro de pessoal das áreas restantes da Secretaria de Energia Elétrica ? SEE.

2.1.1.5 INFORMAÇÃO

Análise da Gestão de Recursos Humanos quanto às atividades relacionadas ao Programa Luz para Todos.

Fato

De acordo com esclarecimentos encaminhados pelo MME, o Programa Luz para Todos – LpT integra o conjunto de atividades acessórias de competência do Departamento de Políticas Sociais e Universalização do Acesso à Energia – DPUE. A estrutura de pessoal em dezembro de 2013 **envolvida no LpT** estava composta da seguinte forma:

- 10 servidores do quadro próprio do MME;
- 7 servidores ocupantes de cargos comissionados (DAS);
- 10 empregados disponibilizados pela Eletrobras Eletronorte;
- 2 Consultores do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA;

A Portaria nº 89/2014, de 27 de fevereiro de 2014, que aprovou o Regimento Interno das áreas do MME, define que os Departamentos e as Coordenações-Gerais dispõem, para alocação em suas respectivas Unidades Organizacionais, de Cargos em Comissão, identificados e quantificados, cujas atribuições de seus ocupantes se referem à execução de trabalhos inerentes às competências das Unidades da SEE, bem como poderão, complementarmente, ser estabelecidas por ato do Secretário. No caso do DPUE, as definições foram:



III - Departamento de Políticas Sociais e Universalização do Acesso à Energia:

a) 2 (dois) Gerentes de Projeto - DAS 101.4;

b) 1 (um) Assistente - DAS 102.2;

III.1 - Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Políticas Sociais:

a) 1 (um) Assistente - DAS 102.2;

III.2 - Coordenação-Geral de Universalização do Acesso à Energia:

a) 5 (cinco) Assessores Técnicos - DAS 102.3;

b) 5 (cinco) Assistentes - DAS 102.2.

A estrutura apresentada pelo MME indica que a alocação de cargos em comissão não segue o quantitativo e a distribuição de cargos em comissão definidos na Portaria nº 89/2014. Esse ponto será tratado em constatação específica.

A respeito da força de trabalho do DPUE, a SEE encaminhou o quadro a seguir. Não foram incluídas nesse quadro as informações dos empregados fornecidos pelo Eletronorte e IICA.

QUADRO A.5.1.1.1 – FORÇA DE TRABALHO DA UJ – SITUAÇÃO APURADA EM 31/12

Tipologias dos Cargos	Lotação		Ingressos no Exercício	Egressos no Exercício
	Autorizada	Efetiva		
1. Servidores em Cargos Efetivos (1.1 + 1.2)	-	15	-	-
1.1. Membros de poder e agentes políticos	-	-	-	-
1.2. Servidores de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	-	15	-	-
1.2.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	-	9	-	-
1.2.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	-	4	-	-
1.2.3. Servidores de carreira em exercício provisório	-	-	-	-
1.2.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	-	2	-	-
2. Servidores com Contratos Temporários	-	-	-	-
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	-	6	-	-
4. Total de Servidores (1+2+3)	-	21	-	-

Fonte: SEE

De acordo com as planilhas apresentadas a respeito da alocação de pessoal, verifica-se a parte relevante do pessoal da SEE está alocado DPUE. Além disso, não foram identificadas situações que reduzem a força de trabalho do DPUE atualmente. Entretanto, cabe ressaltar que aproximadamente 27% da força de trabalho do DPUE é ocupado por empregados da Eletronorte, cuja função é ocupar atividades relacionadas ao Programa Luz para Todos, que tem previsão de finalização ao final de 2014. A utilização de consultores do IICA também complementa a força de trabalho do Departamento.

A Secretaria de Energia Elétrica - SEE encaminhou estudos e levantamentos a respeito do dimensionamento do quadro de pessoal. Para o caso do DPUE, foi encaminhada Nota Técnica de setembro de 2011 que detalha as atividades executadas e apresenta o resultado de um diagnóstico realizado em conjunto com a CGRH a respeito das necessidades à época e das projeções futuras para o Departamento ainda com base nas competências estabelecidas pelo Decreto nº 5267, de 9/11/2004, revogado pelo Decreto nº 7798/2012, de 12/9/2012. De acordo com o documento apresentado, parte significativa do trabalho executado pelo Departamento é dedicado ao LpT.

Além disso, cabe registrar que foi encaminhada cópia do Memorando nº 160/2014-SEE-MME, de 29/4/2014, em que a SEE informa a Secretaria Executiva a respeito da deterioração do seu quadro de colaboradores e solicita auxílio para a realização de concursos públicos. É apontada uma defasagem de 19 a 23 profissionais. No caso do DPUE, SEE informa a necessidade de 6 Analistas de Infraestrutura.



3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

3.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Termo de Acordo de Cooperação, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério de Minas e Energia, e a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. ? ELETROBRAS ELETRONORTE.

Fato

Ação coordenada entre a União, por intermédio da ELETRONORTE, e o Estado Plurinacional da Bolívia para enfrentamento do problema de carência de geração de energia elétrica naquele país.

Segue, nos parágrafos seguintes, a cronologia dos fatos:

1. Inicialmente, é importante registrar a existência do Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica, celebrado por Brasil e Bolívia, em 17 de dezembro de 1996, aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 1, e promulgado pelo Decreto nº 4.445, de 28 de outubro de 2002. Este acordo, em linhas gerais, visa estreitar relações comerciais e diplomáticas e fortalecer os tradicionais laços de amizade existentes entre os dois países, reconhecendo as vantagens para ambos de uma estreita cooperação no campo da Ciência e Tecnologia.
2. Da análise do processo nº 48000.001033/2013, que trata do tema, constata-se que a Bolívia passa atualmente por dificuldades no suprimento da demanda por energia elétrica em seu mercado. Assim, seguindo as premissas do Acordo de Cooperação, foi criada uma ação conjunta, entre técnicos do governo brasileiro e boliviano, para enfrentamento do problema e busca de soluções para as dificuldades na geração de energia daquele país.
3. Conforme dispõe a Nota Técnica nº 1/2013-AEGE/SE-MME, como produto desta ação, ficou demonstrada a viabilidade técnico-econômica da transferência de unidades termelétricas em desuso no Brasil. A referida Nota ainda oferece subsídios à análise da proposta de transferência de quatro unidades geradoras da UTE Rio Madeira, com capacidade de geração total em torno de 100 MW, de posse da Eletronorte, para a cidade de Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia. A proposta formulada consiste na cessão desses bens pela Eletronorte para a empresa estatal boliviana ENDE Corporación por meio de comodato.
4. Uma vez tomada a decisão de se proceder à transferência da UTE Rio Madeira para a Bolívia, a União adotou medidas para revestir de legalidade o processo. Publicou a Medida Provisória nº 618, de 05 de junho de 2013, convertida posteriormente na Lei nº 12.872, de 24 de outubro de 2013, na qual autoriza órgãos e entidades da administração pública federal cederem (onerosa ou gratuitamente) bens inservíveis de seu acervo, assim considerados pela ANEEL, para fins e cooperação energética com países da América Latina. No § 2º do mesmo artigo, dispensa a licitação entre a União e empresas estatais para *“celebrar acordos com empresas estatais federais a fim de prestar ou supervisionar serviços de logística e de recuperação, reforma e manutenção de equipamentos de geração de energia elétrica”*.



5. Como se pode notar, a publicação da Medida Provisória nº 618 trouxe fundamento legal para a cessão da UTE Rio Madeira para a Bolívia e, ainda, para a celebração imediata de acordo com a Eletronorte, para que esta procedesse à readequação e transporte da Usina até a Bolívia. Esse ponto merece destaque, pois ficou definido que os custos para a recolocação em operação comercial da UTE, bem como seu transporte e pagamento de impostos em território nacional ficariam a cargo do governo brasileiro, restando à Bolívia basicamente a contrapartida de elaboração de projeto executivo e instalação da usina em sítio boliviano, a ser designado, e adaptação para a frequência de 50 Hz.
6. A Nota Técnica apresenta, ainda, uma análise comparativa de custos entre as possibilidades de realocação da UTE Rio Madeira e a aquisição de uma usina nova. Decidiu-se, por fim, pela proposta de reforma da usina existente.

“14. Assim, tendo como base de preços a taxa de câmbio de abril de 2012, são apresentadas as análises de custos relacionadas à implantação da usina, abrangendo serviços de atualização, levantamentos, desmontagem, recuperação, transporte e seguro, gerência e fiscalização, valor contábil, aquisição usina, aquisição subestação, construção e montagem e projeto executivo.

15. Os custos dos serviços indicados acima para a opção i) transferência da UTE Rio Madeira totalizaram **R\$ 106.900.185,34**, enquanto da opção ii) Aquisição de uma usina nova somaram **R\$ 120.326.815,80.**”

7. O Termo de Acordo de Cooperação, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério de Minas e Energia, e a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. – ELETROBRAS ELETRONORTE foi assinado em 20 de setembro de 2013. Em linhas gerais, o Acordo trata do repasse à ELETRONORTE de sessenta milhões de reais para consecução do objeto “...serviços de recuperação, reforma e manutenção das quatro unidades geradoras da usina termelétrica denominada UTE Rio Madeira, de 89 MW locais, com turbinas a gás aeroderivadas, constando de três unidades geradoras de 18 MW de potência efetiva...”. (Dotação consignada no Orçamento Geral da União, exercício 2013, sob a seguinte classificação orçamentária: Fonte 388 – Natureza 33.90.39, Funcional Programática 25.752.2033.20L6.0101 – Coordenação das Ações de Integração Elétrica com os Países Vizinhos – Nacional).
8. Por meio da Medida Provisória nº 625, de 02 de setembro de 2013, foi aberto crédito extraordinário no valor de R\$ 60 milhões de reais, em favor do Ministério de Minas e Energia. Esse recurso já foi repassado à ELETRONORTE em cumprimento à Subcláusula Terceira do supracitado Acordo. A Ordem Bancária nº 13OB800202 de 21/10/2013 comprova que a União já realizou a despesa e que o recurso já se encontra à disposição da ELETRONORTE aplicado em conta específica.
9. Com a liberação do recurso à Eletronorte, esperava-se que as ações para implementação do Acordo mantivessem o ritmo de celeridade com o qual o projeto até então estava sendo conduzido. Entretanto, a ELETRONORTE se deparou com impeditivos para a continuidade do processo, descritos na memória da reunião entre representantes do MME e da Eletronorte, ocorrida em 11 de novembro de 2013. Os impeditivos, resumidamente, são: (1) atraso na celebração de acordo de cessão (comodato) entre a ELETRONORTE e a ENDE Corporación (a ELETRONORTE não tem outra destinação para a UTE, caso a Bolívia desista), (2) ausência de representante do MME no acordo, o que quebra a simetria entre os participantes, haja vista que compõe um órgão governamental



equivalente pelo lado boliviano e, finalmente, (3) dificuldade em avançar nas tratativas sobre os termos do acordo junto à secretaria executiva do MME.

10. Finalmente, os últimos desdobramentos do processo dão conta da existência de minuta de termo aditivo para prorrogação do prazo de vigência do Termo de Acordo de Cooperação, conforme expõe a Nota Técnica N° 10/2014-DGSE/SEE-MME, de 08 de maio de 2014.

“6. Por todo exposto, verifica-se que passados sete meses da assinatura do Termo de Acordo de Cooperação entre MME e a ELETROBRAS ELETRONORTE o Projeto de Cooperação Técnica em Matéria Energética entre ELETROBRAS ELETRONORTE e a ENDE CORPORACIÓN, definindo as condições da cessão em comodato da UTE Rio Madeira ainda não foi celebrado, dessa forma o prazo de vigência do Acordo de Cooperação para a execução do Plano de Trabalho já está prejudicado, necessitando de Termo Aditivo para sua execução.”

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Descumprimento dos prazos legais de análise das contas e encerramento dos respectivos convênios no âmbito da Secretaria de Energia Elétrica - SEE/MME.

Fato

Consta sobre a responsabilidade da SEE/MME a existência de 11 instrumentos de transferências voluntárias encerrados, com valor global de R\$ 21,3 milhões de reais, cujas análises das prestações de contas estão atrasadas, conforme declaração da própria Secretaria, presente no anexo ao Ofício n° 167/2014-SEE-MME. As transferências foram firmadas entre os anos de 1998 e 2009, e encerradas entre 1998 e 2012. Os 11 convenientes já apresentaram a prestação de contas, como se pode observar na relação dessas transferências, que se encontra no quadro abaixo:

Quadro 01: Relação de transferências aguardando análise das prestações de contas.

N° Convênio	Início da vigência	Fim da vigência	Valor da transferência (em R\$ milhões)	Data de recebimento da PC	Status da PC	Tempo aguardando análise pela SEE/MME
Instrumentos firmados até maio de 2008 - prazo para prestação de contas 30 dias, conforme Art. 23, §6° da IN 01/97:						
001/98	24/03/1998	31/05/2001	6,00	28/07/1998	em análise pela SEE/MME	190 meses
001/99	09/09/1999	30/09/2002	1,15	26/03/2003	em análise pela SEE/MME	134 meses
009/2002	27/09/2002	27/09/2005	4,49	08/11/2010	em análise pela SEE/MME	42 meses
026/2004	23/12/2004	30/06/2006	0,57	28/08/2013	em análise pela SEE/MME	09 meses
023/2004	23/12/2004	30/11/2008	4,24	14/06/2005 (parcial)	prestação de contas final atrasada	102 meses
015/2004	22/12/2006	25/10/2010	3,09	13/06/2007 (parcial)	prestação de contas final atrasada	78 meses



Instrumentos firmados entre 30/mai/2008 e 31/dez/2011 - prazo para prestação de contas - estabelecido por ato normativo próprio do concedente + 30 dias concedíveis (*), conforme Art. 56, inciso I e §§ 1º e 2º da Portaria Interministerial 127/08:

701083/2008	29/12/2008	31/12/2010	0,59	01/08/2010	em análise pela SEE/MME	45 meses
700872/2008	29/12/2008	30/04/2012	0,51	31/10/2011	em análise pela SEE/MME	31 meses

Instrumentos firmados a partir de 1º/jan/2012 - prazo para prestação de contas - Até 90 dias (60+30 concedíveis), conforme art. 72, §§ 1º ao 7º da Portaria 507/2011:

720171/2009	28/12/2009	29/12/2010	0,24	03/12/2013	PC concluída em mai/14. Está em processo de baixa no SICONV	41 meses
720215/2009	23/12/2009	15/12/2010	1,00	12/12/2011	PC concluída em mai/14. Está em processo de baixa no SICONV	41 meses
729287/2009	31/12/2009	31/12/2010	0,33	25/11/2013	PC concluída em mai/14. Está em processo de baixa no SICONV	41 meses

Fontes: Ofício nº 156/2014-SEE-MME e Ofício nº167/2014-SEE-MME.

As informações apresentadas no quadro 01 confirmam que o decurso temporal de espera por análise de contas se encontra expirado em diversos meses. A legislação vigente que trata do assunto, a portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011 dispõe no art. 76 que:

*Art. 76. A autoridade competente terá o prazo de **noventa dias, contado da data do recebimento**, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes. (grifos nossos).*

Cabe frisar que a SEE prestou informações contraditórias quanto ao status destas contas. No Relatório de Gestão de 2013, afirmou que aguardava a prestação dessas pelos Convenentes. Entretanto, as informações extraídas do Ofício supracitado, e reproduzidas no quadro 01 deste documento, dão conhecimento até mesmo da data em que tais contas foram prestadas pelo órgão convenente. Esse fato é relevante para explicitar que o fato aqui descrito não se refere à omissão no dever de prestar contas por parte dos convenentes (previsto no § 3º, do art. 72, da Portaria 507/2011), mas sim à intempestividade da SEE na análise destas.

No mesmo Relatório de Gestão, a SEE justifica o atraso no encerramento das contas quando, na folha nº168, afirma que “Para o ano de 2013 restava a Secretaria encerrar a prestação de contas de 16 convênios, no entanto, só foi possível o encerramento de 5 convênios...”. Seguiu informando ainda no mesmo texto que “... os principais problemas enfrentados pela Secretaria para proceder ao encerramento dos Convênios foram: atrasos no envio de documentação pelos Convenentes; envio de documentação incompleta; entraves no Sistema SICONV...”. Tal afirmação indica inconsistência entre o planejamento da SEE e a execução de suas metas de eliminação do passivo. Ademais, a SEE não apresentou documentos comprobatórios de sistemática de cobrança dos convenentes para envio de documentação atrasada ou incompleta.

Por fim, é importante registrar, em relação aos prazos previstos na legislação para prestação de contas, que diversos convenentes as apresentaram fora do prazo, como se pode observar da relação entre os dados do quadro 01. Tal fato não justifica o atraso na



análise das contas pela SEE, apenas reforça a fragilidade da unidade auditada nos aspectos já abordados nesta constatação.

Causa

Falta de estrutura adequada de gestão de transferências voluntárias concedidas pela SPE, consubstanciada com a ausência de cumprimento de um planejamento e priorização de metas para a conclusão deste trabalho.

Manifestação da Unidade Examinada

A respeito do fato apontado, reproduzimos a manifestação encaminhada pela SEE:

“Constatação 3.1.1.3, relativa ao descumprimento dos prazos legais de análise de contas e encerramento dos respectivos convênios no âmbito da Secretaria de Energia Elétrica SEE/MME, ante a recomendação "apresentar plano de ação contendo cronograma das atividades, de forma que as contas sejam analisadas e concluídas, eliminando assim o passivo de contas a analisar", temos a informar:

Com referência à menção de que a SEE apresentou informações contraditórias quanto à situação das prestações de contas dos convênios, com divergências entre o que foi relatado no Relatório de Gestão 2013 e o que foi apresentado à Solicitação de Auditoria, informamos que o entendimento é equivocado. Em nosso entendimento, o que levou à conclusão da CGU foi a formatação do quadro que consta no Relatório de Gestão (cópia anexa, cabendo prestar os seguintes esclarecimentos:

- No item Contas Analisadas do quadro à pág. 152/153 do Relatório de Gestão foi informado que 5 (cinco) convênios tiveram as Prestações de Contas analisadas e que 11 (onze) convênios não tiveram as Prestações de Contas analisadas.*
- Foram consideradas como **Contas Analisadas** aquelas em que não há nenhuma pendência de documentação, ou seja, processo de prestação de contas concluído.*
- Foram consideradas como **Contas Não Analisadas** aquelas em que há alguma pendência de documentação, apesar de já ter sido feita análise parcial daquilo que foi apresentado pelos convenentes.*

Os principais problemas que prejudicam e alongam o fechamento das prestações de contas dos convênios são: envio de documentação incompleta por parte dos convenentes, atraso no envio de documentação complementar solicitada e alteração dos responsáveis pela gestão dos convênios por parte dos convenentes, dentre outros. O DPUE/SEE tem envidado esforços para que as prestações de contas sejam concluídas. Contatos telefônicos, contatos por e-mail, reuniões, visitas, inspeções e envio de ofícios têm sido mantidos constantemente com os convenentes.

Os convênios abaixo estão programados para terem todo o processo de prestação de contas

finalizado até setembro/2014:

- Convênio 700872/2008*
- Convênio 701083/2008*
- Convênio 720215/2009*
- Convênio 720287/2009*
- Convênio 720171/2009*



Para os demais convênios, a estratégia será de encaminhar Ofícios aos convenientes dando um prazo de 30 dias para apresentação da documentação complementar faltante. Após esse prazo, caso as exigências não forem atendidas pelo conveniente e conforme posicionamento manifesto

pela CGU na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, deve ser aplicada a lei, que indica a instauração de Tornada de Contas Especial e definição de inadimplência aos convenientes que não tiveram as contas aprovadas.

Desse modo, para o tratamento adequado desta questão, temos a seguinte programação:

- *Preparação e encaminhamento de Ofícios aos convenientes, até 11.07.2014*
- *Prazo limite para respostas, até 12.08.2014*
- *Análise da documentação recebida, até 18.11.2014*
- *Providências para encerramento do convênio ou instauração de Tornada de Contas Especial, até 11.12.2014”.*

Análise do Controle Interno

Em atendimento à recomendação do Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade Examinada apresentou Plano de Ação com previsão para encerramento de todos os convênios ou, caso isso não seja possível, instauração de Tomadas de Contas Especial até 11.12.2014, de maneira que as recomendações serão mantidas para facilitar monitoramento futuro por parte desta Controladoria.

Recomendações

Recomendação 1: Apresentar plano de ação contendo cronograma das atividades, de forma que as contas sejam analisadas e concluídas, eliminando assim o passivo de contas a se analisar.

Achados da Auditoria - nº 201406133 (Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético – SPE)

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Resultados Quantitativos e Qualitativos

Fato

Com respeito à solicitação do TCU à CGU de que na Auditoria Anual de Contas 2013 deveriam ser observadas as ações relacionadas ao vencimento das concessões do setor elétrico, no que tange aos empreendimentos prorrogados antecipadamente em decorrência da Lei 12.783/2013, aos que estão por vencer e aos vencidos e não prorrogados e que precisam ser licitados, especialmente no caso das concessões de distribuição de energia elétrica, a Equipe de Auditoria apresentou à Secretaria-Executiva achados de auditoria. Aquela UJ solicitou um prazo para estudar o assunto e apresentar as justificativas cabíveis para os apontamentos identificados, tendo em vista sua relevância, complexidade e alcance. Diante disso, esta CGU optou por



apartá-los do Relatório de Auditoria e aguardar a manifestação daquela Secretaria-Executiva sobre o assunto.

Portanto, assim que concluído, o assunto será encaminhado ao Tribunal de Contas, por meio de Nota Técnica, para juntada ao Processo de Contas de 2013 daquela UJ.

Dentre as Secretarias que compõem o MME, a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético – SPE participa da execução dos Programas Temáticos 2022 – Combustível, 2033 – Energia Elétrica e 2119 – Gestão e Manutenção do MME, sendo os dois primeiros finalísticos.

Os Programas finalísticos apresentam os seguintes objetivos e metas:

Quadro 1 – Objetivos e metas dos programas finalísticos da SPE

Programa	Objetivos	Metas
2022 – Combustível	0604 - Estimular medidas de eficiência energética no uso de derivados do Petróleo, do Gás Natural e de Biocombustíveis que contribuam para o uso racional destes insumos.	Elevar o percentual de modelos de automóveis etiquetados pelo Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular (PBE Veicular) para 50%.
		Evitar o consumo de 650 milhões de litros de óleo diesel por meio de ações de eficiência energética.
2033 – Energia	0034 - Planejar o atendimento das demandas futuras de energia elétrica para orientar o desenvolvimento do setor.	Viabilizar e projetar 1.100MW de capacidade de geração a partir de biomassa.
		Viabilizar e projetar 4 usinas termonucleares.
		Inventariar o equivalente a 8.240MW de capacidade de geração hidrelétrica.
		Realizar e aprovar Estudos de Viabilidade de usinas hidrelétricas com potencial total da ordem de 15.365MW.
		Viabilizar e projetar 4.000MW de capacidade de geração a partir de fonte eólica.
0048 - Estimular medidas de eficiência energética, que contribuam para a otimização da transmissão, da distribuição e do consumo de energia elétrica.	Conservar 20.000GWh do consumo de energia elétrica que ocorreria sem medidas de conservação.	
0439 - Pesquisar fontes e tecnologias para o desenvolvimento e inovação no setor de energia elétrica.	Realizar pesquisas nas áreas de geração, de transmissão, de distribuição e utilização de energia elétrica.	

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

A equipe de auditoria optou por analisar a atuação da SPE no cumprimento dos objetivos 0034 e 0439, ambos do programa 2033-Energia, além da Ação Orçamentária integrante do programa 2119-Gestão e Manutenção do MME, todos inseridos no PPA 2012-2015. Para tanto, foram selecionadas e analisadas as Ações 6907 – Planejamento do Setor Elétrico e 20AA – Apoio a Centros de Referência em Desenvolvimento Tecnológico na área de energia, que integram o Programa Temático 2033 - Energia e a Ação 4897 – Planejamento do Setor Energético, que integra o Programa 2119-Gestão e Manutenção do MME.



Além disso, o escopo da auditoria contemplou também a análise do desempenho da SPE associado aos Macroprocessos dos quais participa.

PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E RESULTADOS ALCANÇADOS

Programa Temático 2033 – Energia Elétrica

Informação Básica da Ação 6907 – Planejamento do Setor Elétrico

Conforme informação presente no Relatório de Gestão do MME do exercício de 2013, essa Ação está vinculada ao objetivo 0034 - Planejar o atendimento das demandas futuras de energia elétrica para orientar o desenvolvimento do setor.

Resultados Quantitativos e Qualitativos

Ação 6907 – Planejamento do Setor Elétrico

O montante de recursos executados nesta Ação, no exercício de 2013, está discriminado no Quadro a seguir:

Quadro 2 – Ação 6907 - Planejamento do Setor Elétrico, Execução Orçamentária, 2013.

Ano	Orçamento Programado	Orçamento Realizado			
	LOA + Créditos	Empenhado	Pago	%	%
	A	B	C	B/A	C/A
2013	200.000	0,00	0,00	0%	0%

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria a partir de dados do Relatório de Gestão do MME de 2013.

Já a execução física da ação, no exercício de 2013, está discriminada no Quadro abaixo:

Quadro 3 – Ação 6907 - Planejamento do Setor Elétrico, Execução Orçamentária, 2013.

Ano	Meta Física Programada		Meta Física Executada		
	Meta Física LOA (Unidades)	Meta Física Reprogramada (Unidades)	Executada (Unidades)	% Execução em relação à LOA	% Execução em relação à meta reprogramada
	A	B	C	C/A	C/B
2013	1	1	0	0%	0%

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria a partir de dados do Relatório de Gestão do MME de 2013.

Justificativas apresentadas

A SPE justifica a não execução da Ação em virtude de que inicialmente havia sido previsto, pelo Departamento de Planejamento Energético (DPE), a necessidade de realização de convênio de cooperação técnica visando promover a automatização da rotina para a realização dos cálculos/revisões de garantia física, conforme metodologia definida na Portaria MME nº 463/2009. Porém, foram identificadas outras atividades que também deveriam ser realizadas. Nesse sentido, a celebração do convênio de cooperação técnica foi programada para o exercício seguinte (2014).

Análise do Controle Interno

Como houve a reprogramação da Ação para o exercício seguinte, justifica-se a sua não execução.



Informação Básica da Ação 20AA – Apoio a Centros de Referência em Desenvolvimento Tecnológico na Área de Energia

Conforme informação presente no Relatório de Gestão do MME do exercício de 2013, essa Ação está vinculada ao objetivo 0439 – Pesquisar fontes e tecnologias para o desenvolvimento e inovação no setor de energia elétrica.

Resultados Quantitativos e Qualitativos

Ação 20AA – Apoio a Centros de Referência em Desenvolvimento Tecnológico na Área de Energia

O montante de recursos executados nesta Ação, no exercício de 2013, está discriminado no Quadro a seguir:

Quadro 4 – Ação 20AA - Apoio a Centros de Referência em Desenvolvimento Tecnológico na Área de Energia, 2013.

Ano	Orçamento Programado	Orçamento Realizado			
	LOA + Créditos	Empenhado	Pago	%	%
	A	B	C	B/A	C/A
2013	1.000.000	191.525	191.525	19,15%	19,15%

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria a partir de dados do Relatório de Gestão do MME de 2013.

Já a execução física da ação, no exercício de 2013, está discriminada no Quadro abaixo:

Quadro 5 – Ação 20AA - Apoio a Centros de Referência em Desenvolvimento Tecnológico na Área de Energia, 2013.

Ano	Meta Física Programada		Meta Física Executada		
	Meta Física LOA (Unidades)	Meta Física Reprogramada (Unidades)	Executada (Unidades)	% Execução em relação à LOA	% Execução em relação à meta reprogramada
	A	B	C	C/A	C/B
2013	3	1	1	33,33%	100%

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria a partir de dados do Relatório de Gestão do MME de 2013.

Justificativas apresentadas

A SPE apresentou a seguinte justificativa para a execução dessa Ação:

“Os recursos programados para o exercício de 2013 estavam destinados para pagamento da participação nos grupos de trabalhos da agência internacional de energia – IEA e apoio 3 centros de referência em desenvolvimento tecnológico na área de energia. Ao longo do exercício de 2013 foi verificada a inviabilidade de utilização dos recursos destinados aos centros de referencias conforme abaixo:

- o apoio ao CB3E não foi realizado devido a inviabilidade em atender a necessidade da instituição com o apoio institucional programado.*
- os recursos destinados ao convênio de cooperação técnica MME/CEPEL não foram repassados devido a atraso na execução das metas propostas, além do mais somente uma pequena parcela dos recursos já repassados ao conveniente no ano 1 foram executados, assim ficou reprogramado o repasse dos recursos relativas ao ano 2 para o orçamento de 2014.*
- os recursos previstos para estimular e apoiar o desenvolvimento do conhecimento em sustentabilidade ambiental não foram adequados para a realização das parcerias programadas, desse modo planejou-se celebrar acordos nesse tema no ano de 2014.*



Desta forma, os valores executados no exercício de 2013 foram para pagamento da participação nos grupos de trabalhos da IEA.”

Análise do Controle Interno

A SPE justifica a baixa execução orçamentária em virtude de que inicialmente haviam sido previstos recursos para ela participar do grupo de trabalho da IEA e para o apoio a 3 centros de desenvolvimento tecnológico na área de energia. Porém, não foi possível realizar o apoio a tais centros por razões diversas. Dos esclarecimentos prestados, evidencia-se que houve um planejamento orçamentário sem correspondência com a realidade tanto para o apoio ao centro CB3E quanto para os acordos relacionados ao desenvolvimento do conhecimento em sustentabilidade ambiental. Esse planejamento deveria ter considerado características como escopo, finalidade e abrangência dos centros de desenvolvimento tecnológico que se queria apoiar.

Programa Temático 2119 – Gestão e Manutenção do MME

Informação Básica da Ação 4897 – Planejamento do Setor Energético

Conforme informação presente no Relatório de Gestão do MME do exercício de 2013, essa Ação não está vinculada a nenhum objetivo.

Resultados Quantitativos e Qualitativos

Ação 4897 – Planejamento do Setor Energético

O montante de recursos executados nesta Ação, no exercício de 2013, está discriminado no Quadro a seguir:

Quadro 6 – Ação 4897 – Planejamento do Setor Energético, 2013.

Ano	Orçamento Programado	Orçamento Realizado			
	LOA + Créditos	Empenhado	Pago	%	%
	A	B	C	B/A	C/A
2013	474.843	247.021,66	224.395,79	52,02%	47,26%

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria a partir de dados do Relatório de Gestão do MME de 2013.

Já a execução física da ação, no exercício de 2013, está discriminada no Quadro abaixo:

Quadro 7 – Ação 4897 – Planejamento do Setor Energético, 2013.

Ano	Meta Física Programada		Meta Física Executada		
	Meta Física LOA (Unidades)	Meta Física Reprogramada (Unidades)	Executada (Unidades)	% Execução em relação à LOA	% Execução em relação à meta reprogramada
	A	B	C	C/A	C/B
2013	2	2	1	33,33%	33,33%

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria a partir de dados do Relatório de Gestão do MME de 2013.

Justificativas apresentadas

A SPE apresentou a seguinte justificativa para a execução dessa Ação:

“Para o exercício de 2013, na ação 4897 – Planejamento do Setor Energético, foi previsto a elaboração de um Convênio para desenvolver metodologias e critérios visando a elaboração de estudos de planejamento da expansão de sistemas de energia e os gastos de viagens da SPE.



O citado convênio 2013 não foi efetivado em decorrência de inexistência de tempo hábil para sua realização em virtude da proposta ter sido apresentada no SICONV e enviada minuta formal para análise jurídica apenas no último mês de 2013, postergando-se a concretização do convênio para 2014.

O valor executado nessa ação refere-se às despesas de viagens efetuadas no âmbito da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético – SPE.”

Análise do Controle Interno

A SPE apresenta justificativa de que a execução orçamentária foi comprometida em função do Convênio, que estava previsto de ser realizado em 2013, ter tido sua proposta apresentada apenas no último mês de 2013, logo, este foi postergado para 2014. Mais uma vez se observa um planejamento orçamentário sem correspondência com a realidade, que não considerou as reais capacidades da Secretária e os prazos de execução por ela praticados.

Com relação aos Macroprocessos vinculados à SPE, seguem as informações abaixo:

No Relatório de Gestão do MME 2013 foram apresentados 08 (oito) Macroprocessos Finalísticos relacionados com os temas energia e mineração, conforme apresentado a seguir:

Tema: Energia

A. Gestão da Política Energética

B. Planejamento Energético

C. Monitoramento do Setor Energético

D. Fomento e Pesquisa para Produção Eficiente de Energia

Tema: Mineração

E. Gestão da Política Mineral

F. Planejamento Mineral

G. Monitoramento do Setor Mineral

H. Fomento e Pesquisa para a Produção Mineral Eficiente

Esses Macroprocessos estão vinculados aos Objetivos Estratégicos definidos pelo PPA e relacionados com as competências institucionais do Ministério de Minas e Energia. A SPE participa da execução de 3 (três) desses Macroprocessos, quais sejam: A. Gestão da Política Energética; B. Planejamento Energético e D. Fomento e Pesquisa para Produção Eficiente de Energia.

A seguir são apresentados os Macroprocessos relacionados à SPE, bem como a respectiva vinculação com os objetivos e metas já apresentadas e o desempenho obtido no exercício de 2013.

AVALIAÇÃO DOS MACROPROCESSOS ASSOCIADOS À SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO – SPE

A. MACROPROCESSO GESTÃO DA POLÍTICA ENERGÉTICA

De acordo com o MME:

Consiste em, a partir do planejamento energético e da conjuntura elaborar, estabelecer e apresentar temas e agendas para a política energética nacional buscando a segurança energética, a modicidade tarifária, a universalização do atendimento, a integração energética sul-americana e o desenvolvimento econômico sustentável do país. A gestão



da política energética deve orientar-se ainda pela construção perene da governabilidade dessa política energética, buscando criar um ambiente institucional sólido, por meio da interação com as agências reguladoras, as entidades públicas vinculadas, as concessionárias públicas e privadas e demais entidades da sociedade civil dos setores energéticos.

Objetivos

Não existem objetivos definidos no PPA no âmbito da Gestão da Política Energética que sejam de responsabilidade da SPE.

Metas

Não existem metas vinculadas.

Desempenho obtido em 2013

Portarias de Garantia Física

Em 2013 foram publicados 9 atos de outorga, conforme abaixo:

- 6 Portarias de autorização de Leilões A-5;
- 2 Portarias de autorização de Leilões de Energia de Reserva;
- 1 Contrato de concessão de Leilão A-5.

As 9 outorgas de geração publicadas em 2013 totalizaram 493,100 MW de potência instalada e 245,800 MW médios de energia elétrica, dos quais 221,20 MW médios foram contratados para o ACR.

Portarias de Enquadramento de projeto de infraestrutura no Regime Especial de Incentivo à Infraestrutura (REIDI)

No ano de 2013, foram publicadas 22 portarias de enquadramento de projetos ao REIDI, assim discriminadas:

- 11 projetos de geração;
- 10 projetos de transmissão; e
- 1 projeto de distribuição.

Portarias de Aprovação de Projetos como Prioritários

No ano de 2013, foram publicadas 49 portarias aprovando projetos de infraestrutura em energia elétrica como prioritários, assim discriminados:

- 42 projetos de geração; e
- 7 projetos de transmissão.

Portarias de autorização para exportação e importação de energia elétrica

No ano de 2013 foi emitida uma portaria para autorizar exportar ou importar energia elétrica.

Análise do Controle Interno

Por se tratar de um tema de alta relevância, o MME deveria ter estabelecido metas a serem cumpridas pela SPE. O desempenho obtido pela Secretaria reforça essa afirmação, uma vez que as portarias aprovadas se referem a empreendimentos de grande importância para o sistema energético nacional.

B. MACROPROCESSO DE PLANEJAMENTO ENERGÉTICO

De acordo com o MME:



Tem o objetivo de, a partir da definição de Políticas e Diretrizes, estabelecer o Planejamento Energético Nacional em diversos horizontes, para orientar decisões de natureza estrutural e conjuntural, levando em consideração os condicionantes socioambientais e tecnológicos, por meio da elaboração de estudos e pesquisas que tracem cenários macroeconômicos, projeções de mercado e de custos, alternativas para expansão da oferta, de forma integrada com os demais recursos energéticos, buscando a segurança energética e o desenvolvimento econômico sustentável.

Objetivos

1. Planejar o atendimento das demandas futuras de energia elétrica para orientar o desenvolvimento do setor.

Metas e Desempenho Obtido em 2013

I. Inventariar o equivalente a 8.240 MW de Capacidade de Geração Hidrelétrica;

- Realização: 5.729,80 MW (Dezembro 2013)

II. Viabilizar e Projetar 4.000 MW de Capacidade de Geração a partir de Fonte Eólica;

- Realização: 4.738,60 MW (Dezembro 2013)

III. Viabilizar e Projetar 1.100 MW de Capacidade de Geração a partir de Biomassa;

- Realização: 861,1 MW (Dezembro 2013)

IV. Viabilizar e Projetar 4 Usinas Termonucleares;

- Realização: 0 (Dezembro 2013)

V. Realizar e Aprovar Estudos de Viabilidade de Usinas Hidrelétricas com Potencial total da ordem de 15.365 MW.

- Realização: 1.432 MW (Dezembro 2013)

Análise do Controle Interno

Da análise do desempenho obtido pela SPE, verifica-se a não execução da meta IV e o baixo alcance do cumprimento da meta V (menos de 10%). A meta V tem prazo de conclusão até 2015. Com relação à meta IV a SPE apresentou a seguinte justificativa:

Projetos não iniciados. Caberá ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE definir a implantação de novas usinas nucleares no Brasil, além de Angra 1, Angra 2 (em operação) e Angra 3 (em construção).

Dessa forma, verifica-se que a SPE não tem autonomia para o cumprimento da meta IV, necessitando de autorização do CNPE.

Com relação à meta V a SPE apresentou a seguinte justificativa:

No biênio 2012/2013 foram aprovados Estudos de Viabilidade Técnico-Econômica de 4 aproveitamentos hidrelétricos, totalizando 1.432 MW. Destaca-se ainda, que desses 4 aproveitamentos com estudos aprovados pela ANEEL, 3 já foram licitados e totalizam investimentos da ordem de R\$ 5 bilhões.

Do exposto, pode-se afirmar que a meta V possui elevado atraso, tendo atingido uma execução de menos de 10% no final de 2013, sendo seu prazo final em 2015.

D. MACROPROCESSO FOMENTO E PESQUISA PARA PRODUÇÃO EFICIENTE DE ENERGIA

De acordo com o MME:



Tem o objetivo de estimular e apoiar as atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico em energia, nos setores de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis e eletricidade, bem como o de contribuir para o aumento da competitividade de fontes alternativas de energia com potencial de crescimento na matriz energética brasileira, reconhecendo a eficiência energética como parte fundamental do Planejamento Energético do País.

Objetivo 1

Estimular medidas de eficiência energética, que contribuam para a otimização da transmissão, da distribuição e do consumo de energia elétrica.

Metas e Desempenho Obtido em 2013

I. Conservar 20.000 GWh do consumo de energia elétrica que ocorreria sem medidas de conservação;

- Realização: 18.700 GWh (Até 2013). Meta prevista até 2015.

Objetivo 2

Estimular medidas de eficiência energética no uso de derivados do Petróleo, do Gás Natural e de Biocombustíveis que contribuam para o uso racional destes insumos.

Metas e Desempenho Obtido em 2013

I. Elevar o percentual de modelos de automóveis etiquetados pelo Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular (PBE Veicular) para 50%;

- Realização: Há, no momento, 37 marcas participantes (de um total de 40 que comercializam no Brasil), com 448 modelos/versões.

II. Evitar o consumo de 650 milhões de litros de óleo diesel por meio de ações de eficiência energética;

- Realização: A Petrobrás/CONPET não possui dados atuais que possibilitem a aferição desta meta.

Objetivo 3

Pesquisar fontes e tecnologias para o desenvolvimento e inovação no setor de energia elétrica.

Metas e Desempenho Obtido em 2013

I. Realizar pesquisas nas áreas de geração, de transmissão, de distribuição e utilização de energia elétrica;

- Realização: De acordo com a SPE, em 2013, deu-se continuidade ao Convênio de Cooperação Técnica com o Centro de Pesquisa em Energia Elétrica - CEPTEL, com o objetivo de apoio institucional para o desenvolvimento de pesquisa nas áreas supracitadas. Ademais, foram destinados recursos para a promoção e participação brasileira nos grupos de trabalho da Agência Internacional de Energia (AIE), a saber: (1) Bioenergia; (2) Hidroeletricidade; (3) Energia Solar. Foram tentados outros convênios no decorrer do ano. Entretanto, em virtude do não fechamento do convênio em andamento, com o CEPTEL, optou-se por não se abrirem novas frentes de trabalho.

Análise do Controle Interno



Com relação a esse Macroprocesso, observou-se que a SPE vem cumprindo as metas estabelecidas. Ressalva-se, apenas, o fato da Meta II do Objetivo II não estar atualizada, o que impede uma análise mais aprofundada sobre o tema.

1.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos indicadores utilizados pela UJ

Fato

A Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, regulamentada pelo Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, estabeleceu regras, critérios e procedimentos específicos para a realização de avaliações individuais e institucionais com vistas ao pagamento da Gratificação de Desempenho do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – GDPGPE.

No âmbito do MME, tais regras, critérios e procedimentos foram estabelecidos pela Portaria nº 564, de 30 de setembro de 2011, enquanto que, as normas que regulamentam a Avaliação de Desempenho Institucional foram estabelecidas pela Portaria nº 565, de 30 de setembro de 2011.

Para a fixação de Meta de Desempenho Institucional, a Portaria nº 565, de 30 de setembro de 2011, estabeleceu regras, critérios e procedimentos específicos, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, para a Avaliação de Desempenho Institucional, e definiu que as Metas de Desempenho Institucional serão fixadas anualmente para o período de outubro a setembro, por ato do Secretário-Executivo, sendo que, para a presente avaliação desta auditoria, corresponde de 1º de outubro de 2012 a 30 de setembro de 2013.

Ainda, de acordo com as normas, as metas devem estar em consonância com as diretrizes e metas governamentais, além de outras características específicas das atividades desenvolvidas, de modo a aferir o desempenho do órgão no alcance dos objetivos organizacionais.

Para aferição do desempenho institucional do Ministério de Minas e Energia foram fixadas as Metas Globais de Avaliação de Desempenho Institucional e as Metas Intermediárias, para as Unidades Organizacionais a serem avaliadas, por meio da Portaria nº 04 de 05/02/2013, art. 1º e 3º, para o período de 1º de outubro de 2012 a 30 de setembro de 2013, bem como a maneira a serem calculadas, conforme transcrito a seguir:

O Secretário-Executivo do Ministério de Minas e Energia, no uso da atribuição que lhe confere o art. 8º da Portaria MME nº 565, de 30 de setembro de 2011, resolve:

Art. 1º Fixar as seguintes Metas Globais de Desempenho Institucional do Ministério de Minas e Energia, para o período de 1º de outubro de 2012 a 30 de setembro de 2013:

I - assegurar o planejamento, a coordenação e a execução de projetos para o setor minero-energético;

II - fortalecer o gerenciamento administrativo, econômico e financeiro e o relacionamento institucional; e

III - **manter o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas - SIGE.**

Art. 3º A Avaliação Institucional, a ser calculada a partir da consecução das Metas Intermediárias, é aferida pela **média aritmética dos pontos relativos**



ao alcance das respectivas Metas Intermediárias, em pontuação de zero a cem, até o limite de cem pontos percentuais.

§ 1º A mensuração das Metas Intermediárias é representada pela fórmula: % Cumprimento Metas Intermediárias = (Meta Intermediária Realizada/Meta Intermediária Prevista) x 100.

§ 2º O total de pontos a ser obtido na Avaliação Institucional será dado pela média aritmética dos resultados das Metas Intermediárias. (Grifo nosso)

No âmbito das Unidades Organizacionais, que no caso dessa avaliação é a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - SPE, foram definidas as metas intermediárias, que se constituem em um desdobramento das metas globais. A divulgação externa é centralizada na Secretaria Executiva do MME.

Para o período em análise, compreendido de 1º de outubro de 2012 a 30 de setembro de 2013, foram estabelecidas, por meio da Portaria nº 04, de 05 de fevereiro de 2013, Metas de desempenho Institucional Intermediárias, para a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - SPE, bem como os indicadores de desempenho que a integrarão, que irão compor o cálculo das Metas Globais do MME, conforme o quadro a seguir:

Quadro 8: Fixação das Metas da SPE

FIXAÇÃO DAS METAS DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL							
SPE - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO							
Unidade de Avaliação/Metas Intermediárias		Meta Global Vinculada	Indicador	Fórmula	Meta Prevista	Consonância com PPA, LDO ou LOA?	
						S	N
MI7	Outorgar Concessões de Geração.	MG1	Processos Instruídos	Média da Relação (tempo de referência de 60 dias/tempo gasto para instrução do processo)	1		X
MI8	Prorrogar Concessões.	MG1	Processos Instruídos	Média da Relação (tempo de referência de 120 dias/tempo gasto para instrução do processo)	1		X
MI9	Verificar as informações do REIDI de Empreendimentos de Geração.	MG1	Processos Instruídos	Média da Relação (tempo de referência de 60 dias/tempo gasto para instrução do processo)	1		X
MI10	Verificar as Informações do REIDI de Empreendimentos de Transmissão.	MG1	Processos Instruídos	Média da Relação (tempo de referência de 45 dias/tempo gasto para instrução do processo)	1		X
MI11	Verificar as Informações do REIDI de Empreendimentos de Distribuição.	MG1	Processos Instruídos	Média da Relação (tempo de referência de 45 dias/tempo gasto para instrução do processo)	1		X



MI12	Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas.	MG3	Sistema Atualizado	(Nº de Ações Atualizadas)/(Nº Ações da SPE Cadastradas)x100	1		X
MI13	Elaborar a Consolidação das Obras de Transmissão.	MG1	Relatórios Emitidos	(Nº de Relatórios Emitidos)/4	1		X
MI14	Emitir Relatório Técnico para Elaboração de Leilões de Transmissão.	MG1	Relatórios Técnicos Emitidos	(Nº de Relatórios Técnicos Emitidos)/(Nº de Relatórios Técnicos Solicitados)	0,85		X
MI15	Avaliar o Acesso de consumidores livres à Rede Básica.	MG1	Relatórios Analisados	(Nº de Relatórios Analisados)/(Nº de Relatórios Recebidos)	0,85		X
MI16	Definir os Montantes de Garantias Físicas dos Empreendimentos de Geração.	MG1	Processos Instruídos	(Nº de Processos Instruídos)/(Nº de Processos Recebidos)	0,85		X
MI17	Elaborar Estudos de Planejamento da Expansão.	MG1	Estudos de Planejamento da Expansão Realizados	(Nº de Estudos realizados)/(Nº de Estudos Solicitados)	0,85	X	
MI18	Atender Solicitações Internas do MME.	MG1	Demandas Atendidas	(Nº de Demandas Atendidas)/(Nº de Ações Demandadas)	0,85		X
MI19	Publicar Boletins Mensais de Energia.	MG1	Nº de Boletins Publicados	(Nº de Boletins Publicados)/(12) x 100	1		X
MI20	Publicar Resenha Energética Anual.	MG1	Nº de Resenhas Publicadas	(Nº de Resenhas Publicadas)/(1) x 100	1		X
MI21	Publicar Estudos de Cenários Prospectivos de Longo Prazo	MG1	Nº de Estudos Publicados	(Nº de Estudos Publicados)/(1) x 100	1		X
MI22	Atender Demandas da Ouvidoria do MME encaminhadas ao DDE	MG2	Demandas Atendidas	(Nº de Demandas Atendidas)/(Nº de Demandas Recebidas)	0,80		X

Fonte: Portaria nº 04, de 05 de fevereiro de 2013.

A “Apuração de Metas de Desempenho Institucional – Metas Intermediárias”, teve o intuito de aferir o desempenho do Órgão no alcance dos objetivos organizacionais, a ser utilizada no pagamento das Gratificações de Desempenho do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – GDPGPE, aos servidores em exercício no Ministério.

Para o período em análise, compreendido de 1º de outubro de 2012 a 30 de setembro de 2013, foram apurados os resultados alcançados pelas Metas Intermediárias estabelecidas para a SPE e divulgados por meio da Portaria nº 20 de 31/10/2013, tendo sido informado que a SPE atingiu 100% em todas as metas estabelecidas. Conforme



constatação apresentada neste relatório, a meta *MI12 - Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas* apresentou problema em seu cumprimento, tendo em vista o sistema SIGE não estar atualizado até o momento desta auditoria.

1.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Inconsistência na apuração do indicador de desempenho institucional "Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas"

Fato

O indicador “MI12 Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas” foi dado como atendido, conforme Portaria MME/SE nº 20/2013.

De modo divergente, na consulta realizada ao Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas – SIGE, em 14/05/2014, verificou-se que esta ferramenta não estava atualizada, ou seja, a meta não foi atingida e por isso seu resultado final não poderia ser 100% de atendimento, conforme divulgado na Portaria:

(...)

Art. 1º Divulgar o resultado da aferição das metas intermediárias, por Unidade de Avaliação, que aferem o desempenho institucional do Ministério de Minas e Energia, no período de 1º de outubro de 2012 a 30 de setembro de 2013, conforme segue:

Quadro 1 – Resultado da aferição das metas intermediárias do MME.

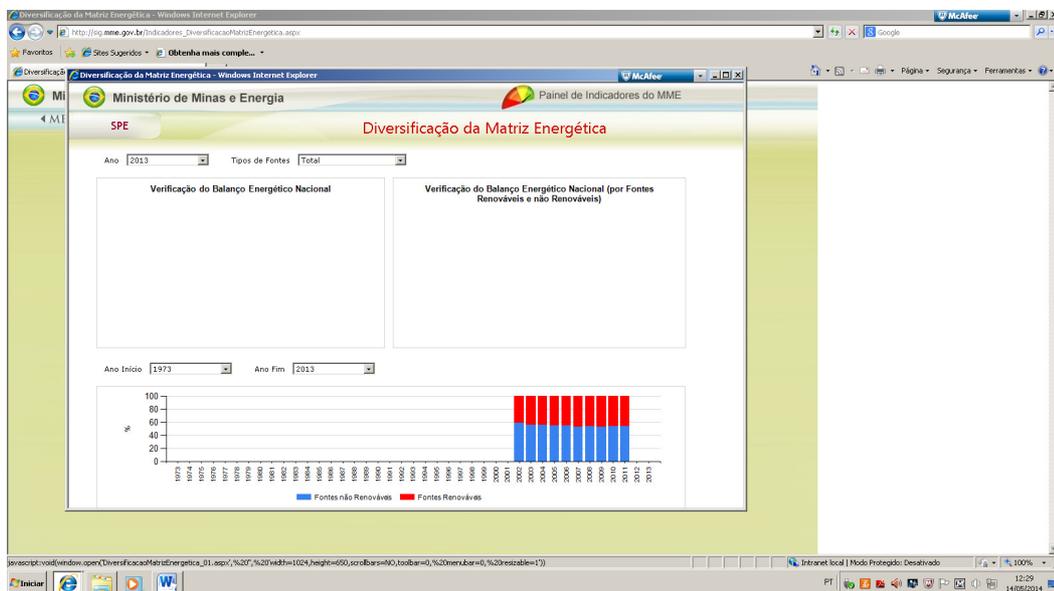
Unidade de Avaliação	% de Alcance	
I	Gabinete do Ministro-GM	93,80%
II	Assessoria Econômica-ASSECC	100,00%
III	CONJUR	100,00%
IV	Secretaria Executiva-SE	94,98%
V	Secretaria de Energia Elétrica-SEE	95,83%
VI	Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral-SGM	95,24%
VII	Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis-SPG	100,00%
VIII	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético-SPE	100,00%

Fonte: Portaria MME nº 20/2013, de 31/10/2013

A figura a seguir mostra que os gráficos referentes a 2013 estavam em branco, indicando a não alimentação do sistema.

Figura 1 – Exemplo de tela do SIGE, acessado em 14/05/14.





Fonte: Sistema SIGE, consultado em 14/05/14.

Percebe-se que o sistema não estava alimentado até 14/05/2014.

Causa

Ausência de procedimentos que garantam a correta apuração e alimentação dos dados coletados, bem como a conferência dessas atividades.

Manifestação da Unidade Examinada

Por ocasião da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 27 de junho de 2014, entre o órgão de controle interno e a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético, a Secretaria justificou que o problema identificado deveu-se a problemas do sistema de informática e que esses já haviam sido sanados.

Por meio da NOTA INFORMATIVA Nº 3/2014-SPE-MME, a Secretaria apresentou os seguintes apontamentos acerca deste ponto do Relatório Preliminar:

“Em atendimento a esse item, anexamos a Nota Informativa nº 428/2014/DOC/SPE-MME. Além disso, no tocante a atualização dos indicadores de energia, atualizamos que há procedimentos normativos claros no que concerne a responsabilidade e atualização do Sistema de Informações Gerenciais – SIG. A desconformidade apontada, segundo apurado, deveu-se a problemas do sistema informático e já foram sanados.

Ainda no tocante aos indicadores, no sentido de uma maior correção operacional dos processos, nos comprometemos a formalizar os procedimentos internos (visto que já há formalização por Portaria. Em anexo) tanto os processos internos quanto as responsabilidades outras por meio de Memorando Interno ao Gabinete da SPE. Sendo documento oficial, reveste-se da formalidade necessária, mantendo um mínimo de engessamento. Ademais, recebemos qualquer sugestão por parte da CGU sobre a melhor confecção dos indicadores ou mesmo de arranjo de indicadores. Vale comentar, que os indicadores foram considerados dentro de uma perspectiva mínima. Portanto, ainda que possam ser aperfeiçoados, representam o melhor equilíbrio ente custo de manutenção e o benefício gerencial.”



Análise do Controle Interno

Na manifestação da SPE é dito que a desatualização de indicador identificada nesta constatação já havia sido sanada, porém, não foi encaminhada documentação comprobatória desta afirmação. A Secretaria também se comprometeu a formalizar os procedimentos internos relacionados aos indicadores, porém, não apresentou nenhum cronograma de implementação.

Dessa forma, mantêm-se as recomendações propostas inicialmente pelo Controle Interno.

Recomendações

Recomendação 1: Revisar e solicitar a publicação correta do resultado do indicador "Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas?".

Recomendação 2: Instituir em normativo os procedimentos de coleta, alimentação e conferência dos dados de seus indicadores, de modo a garantir a correta apuração dos resultados, definindo a frequência e os responsáveis por esta apuração.

1.1.2.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de atributos utilidade e mensurabilidade nos indicadores de desempenho institucional da SPE/MME

Fato

Da análise dos atributos de Utilidade (Completeness) e de Mensurabilidade (Comparabilidade, Confiabilidade, Acessibilidade e Economicidade) verificou-se que a ampla maioria dos indicadores apresentados pela SPE não atendeu a todos os atributos.

A fim de facilitar as análises, as metas foram agrupadas em função da similaridade da fórmula utilizada para obtenção do seu respectivo indicador. Outro aspecto que foi levado em consideração é o de que caso o atributo de Completeness não fosse atendido, o atributo de Economicidade teria a sua análise prejudicada, uma vez que este está relacionado à razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para melhoria da gestão da unidade. Se a Completeness não é atendida, não há como se analisar custo associado ao benefício.

1) Indicadores das Metas:

- Outorgar Concessões de Geração;
- Prorrogar Concessões;
- Verificar as informações do REIDI de Empreendimentos de Geração;
- Verificar as informações do REIDI de Empreendimentos de Transmissão;
- Verificar as informações do REIDI de Empreendimentos de Distribuição.

✓ **COMPLETUDE:**

Com relação às metas aqui apresentadas, é possível afirmar que essas não possuem indicadores adequados, uma vez que a função do indicador é permitir ao gestor o acompanhamento da realização da meta. Assim, por exemplo, quando se define um indicador do tipo "Média da Relação (tempo de referência de 60 dias/tempo gasto para instrução do processo)", com uma



meta prevista de 1, não é possível para o gestor saber exatamente qual está sendo o tempo gasto para a instrução do processo. Logo, não foi possível identificar de que forma esses indicadores são utilizados para tomada de decisão gerencial, não atendendo ao critério de completude.

✓ **COMPARABILIDADE:**

As fórmulas dos indicadores não permitem a realização clara de comparação com os dados obtidos em outros períodos. O denominador pode variar de 1 até o limite do tempo de referência (numerador) que a meta será sempre de 100%, logo, não há como se comparar com outro período.

✓ **CONFIABILIDADE:**

O critério de Confiabilidade não foi possível de avaliar, uma vez que a unidade não forneceu a metodologia de obtenção dos dados utilizados nos indicadores.

✓ **ACESSIBILIDADE:**

Com relação à Acessibilidade, não ficou claro como é medido o tempo que é utilizado na fórmula do indicador.

✓ **ECONOMICIDADE:**

Esse item teve sua análise prejudicada em função do atributo completude não ter sido atendido.

2) Indicadores das Metas:

- Elaborar a consolidação das obras de transmissão;
- Publicar boletins mensais de energia;
- Publicar resenha energética anual e;
- Publicar estudos de cenários prospectivos de longo prazo

✓ **COMPLETUDE:**

Com relação a essas metas, também se verificou que elas possuem indicadores inadequados. O problema identificado está no fato de elas possuírem, na fórmula do indicador, parâmetros do tipo “Nº de relatórios emitidos, Nº de processos instruídos, Nº de Boletins publicados, Nº de Resenhas publicadas e Nº de Estudos publicados. Esses indicadores não apresentam ao gestor a real situação do andamento dos respectivos processos, sendo apenas útil para mostrar se alguma meta foi atingida ou não no final do exercício. A resposta desses indicadores é do tipo “cumpriu ou não cumpriu”. Novamente não foi possível identificar de que forma esses indicadores são utilizados para tomada de decisão gerencial, não atendendo ao critério de completude.

✓ **COMPARABILIDADE:**

O atributo atende aos requisitos exigidos.

✓ **CONFIABILIDADE:**

O critério de Confiabilidade não foi possível de avaliar, uma vez que a unidade não forneceu a metodologia de obtenção dos dados utilizados nos indicadores.

✓ **ACESSIBILIDADE:**



O atributo Acessibilidade atende aos requisitos exigidos.

✓ **ECONOMICIDADE:**

Esse item teve sua análise prejudicada em função do atributo completude não ter sido atendido.

3) Indicadores das Metas:

- Emitir Relatório Técnico para Elaboração de Leilões de Transmissão;
- Avaliar o Acesso de consumidores livres à Rede Básica;
- Definir os Montantes de Garantias Físicas dos Empreendimentos de Geração;
- Elaborar Estudos de Planejamento da Expansão;
- Atender Solicitações Internas do MME e;
- Atender Demandas da Ouvidoria do MME encaminhadas ao DDE

✓ **COMPLETUDE:**

Não foi possível identificar de que forma este indicador é utilizado para tomada de decisão gerencial, não atendendo ao critério de completude.

✓ **COMPARABILIDADE:**

As fórmulas dos indicadores para essas metas não permites a realização clara de comparação com os dados obtidos em outros períodos. Como o cálculo é efetuado sobre um divisor que varia ano após ano, a comparabilidade fica prejudicada.

CONFIABILIDADE:

O critério de Confiabilidade não foi possível de avaliar, uma vez que a unidade não forneceu a metodologia de obtenção dos dados utilizados nos indicadores.

✓ **ACESSIBILIDADE:**

O atributo Acessibilidade atende aos requisitos exigidos.

✓ **ECONOMICIDADE:**

Esse item teve sua análise prejudicada em função do atributo completude não ter sido atendido.

Causa

Os indicadores elaborados pela SPE não contemplam todos os atributos necessários ao auxílio na tomada de decisão.

Manifestação da Unidade Examinada

Por ocasião da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 27 de junho de 2014, entre o órgão de controle interno e a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético, a Secretaria discordou do posicionamento desta Controladoria e se posicionou no sentido de que os indicadores auxiliam a gestão na tomada de decisões.

Por meio da NOTA INFORMATIVA Nº 3/2014-SPE-MME, a Secretaria apresentou os seguintes apontamentos acerca deste ponto do Relatório Preliminar:



“Quanto a avaliação dos indicadores no tocante aos requerimentos de completude, comparabilidade, confiabilidade e acessibilidade, discordamos da análise apontadas, sublinhado que se tratam indicadores de comparação intertemporal. Não são evidentemente a única escolha, mas representam bem os processos que ocorrem no âmbito da SPE. Ademais, há indicadores que são função da demanda. De fato, conforme consta do relatório nº 201406133 – SFC/DIENE, no quadro 2, os indicadores do DPE indicam dois tipos de processos aqueles que são causados por solicitação de externa ou interna (garantia física de usinas, acesso de consumidor livre á rede Básica e demandas internas) e outro tipo de processo que depende da execução de relatórios de outros agentes (EPE, ONS) para o início da etapa do processo na SPE (Consolidação de Obras de Transmissão e Relatórios Técnicos para leilão de transmissão), assim os indicadores apontam o desempenho em relação a demanda de solicitações e atividades necessárias para a expansão da Rede Básica e Distribuição (leilões e autorizações) associado para o adequado equilíbrio do crescimento da demanda e oferta de energia elétrica.

Através da NOTA INFORMATIVA Nº 7/2014-DOC/SPE-MME, o Departamento de Outorgas de Concessões, Permissões e Autorizações apresentou os seguintes apontamentos acerca deste ponto do Relatório Preliminar:

Este Departamento realiza o acompanhamento dos processos de forma individualizada, computando os tempos envolvidos nas diversas áreas do MME, assim como realiza a gestão de recursos (alocação do corpo técnico) em função do montante dos processos recebidos semanalmente neste Departamento, com vistas a assegurar que os prazos estabelecidos sejam cumpridos e, conseqüentemente, alcançar as metas estabelecidas (tempo máximo de permanência dos processos no Departamento). Portanto, discordamos quanto às “constatações” e afirmações nos referidos itens.

Anteriormente, não havia compromisso fixado para o tempo limite de permanência dos processos de outorga neste Departamento e, no ano de 2008, foram identificados processos que estavam no Departamento há mais de 180 dias. No sentido de eliminar futuras situações similares foi estabelecido o prazo máximo de permanência dos processos de outorga neste Departamento em 60 dias.

Quanto à Completude, este indicador tem por objetivo assegurar o cumprimento dos prazos para outorgas estabelecidos negociados e estabelecidos nos cronogramas constantes dos Editais dos Leilões de compra de energia elétrica realizados pela ANEEL. Este Departamento acompanha o tempo de análise de cada processo, identifica os pontos de melhoria e adota medidas (Tomada de Decisão) para aperfeiçoamento dos processos internos e externos (ANEEL, CONJUR/MME e EPE). Entende-se que, para fins de avaliação, o indicador, as metas e as referências estabelecidas estão adequados, atuando-se para que o resultado do indicador fique dentro da referência estabelecida e, assim, assegurar o tempo limite de permanência dos processos no Departamento.

Quanto à Comparabilidade, informa-se que é realizada a análise e comparação entre os resultados de períodos distintos. Quanto à afirmação de que o denominador pode variar de 1 ao tempo limite e a meta será sempre atingida, concordamos e ratificamos que este é o objetivo do indicador, aferir quando o tempo for ultrapassado, tendo em vista que o tempo mensurado não é o tempo de análise de cada processo, mas o tempo de permanência no Departamento, haja vista que os diversos processos são recebidos simultaneamente, em quantidade superior à disponibilidade de técnicos para sua análise. A variação na série histórica deve ser realizada a partir dos indicadores individuais de cada processo.

Quanto à Confiabilidade, a metodologia de obtenção dos dados não foi informada anteriormente por que este Departamento não tomou conhecimento de tal solicitação.



Para tanto, informa-se que os dados são obtidos a partir do sistema de protocolo e tramitação de documentos e processos do Ministério de Minas e Energia, denominado Docflow, e das datas de correspondências de encaminhamento dos processos, também disponibilizadas no referido sistema.

Quanto à Acessibilidade, a informação de tempo de permanência do processo neste Departamento é obtida a partir da diferença entre as datas de entrada e saída do processo neste Departamento, conforme constam nas correspondências e memorandos juntados nos processos e disponíveis no DocFlow.

Análise do Controle Interno

Na manifestação da SPE é justificado que os indicadores são utilizados para comparação intertemporal, porém, não são apresentadas metodologias de obtenção de dados e nem é esclarecida a maneira como tais indicadores são utilizados pelos gestores nos processo de tomada de decisão.

O Departamento de Outorgas de Concessões, Permissões e Autorizações encaminhou justificativas para os indicadores que se referem à sua área de atuação. Porém, mesmo com os esclarecimentos apresentados não fica evidente o atendimento aos atributos mencionados na constatação. Com relação à completude, reiteramos o entendimento de que a atribuição de meta unitária não condiz com indicadores com fórmulas que utilizam como unidade o *tempo*, sendo o mais conveniente que a meta também fosse temporal. Tal argumento também se justifica para análise do atributo comparabilidade, sendo mais lógica a comparação entre tempos.

Com relação aos atributos confiabilidade e acessibilidade, tal departamento informou que os dados são obtidos a partir do sistema de protocolo e tramitação de documentos e processos do MME, denominado Docflow, e das datas de correspondências de encaminhamento dos processos. Reiteramos a necessidade de formalização da metodologia adotada e posterior envio de documentação a esta Controladoria.

Dessa forma, mantém-se a recomendação proposta inicialmente pelo Controle Interno.

Recomendações

Recomendação 1: Revisar os indicadores instituídos de forma que os atributos de utilidade e mensurabilidade possam ser identificados na sua construção.

2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 MOVIMENTAÇÃO

2.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Inadequabilidade da força de trabalho da SPE/MME frente às suas atribuições

Fato

A SPE encerrou o exercício de 2013 com 74 servidores, sendo 41 em cargos de comissão e 33 não comissionados.



Segue abaixo relação contendo a distribuição dos servidores por Departamento/Coordenação, identificando os comissionados, que exercem cargos de direção e assessoramento e os não comissionados, que não exercem nenhum cargo:

Quadro 9 – Quantitativo de cargos da SPE

SPE - Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético	Cargos Comissionados	Servidor sem cargo
Total de Servidores Comissionados/Não Comissionados	41	33
Total Geral de Servidores da SPE	74	

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria

Quadro 10 – Distribuição dos servidores nos departamentos da SPE

SPE - Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético			
Secretaria/Departamentos	Cargos Comissionados	Servidor sem cargo	Total de Servidores
Gabinete da Secretaria	11	3	14
Departamento de Planejamento Energético - DPE	14	16	30
Gabinete	4	4	8
Coordenação-Geral de Planejamento de Energia Elétrica	4	5	9
Coordenação-Geral de planejamento de Combustíveis	2	1	3
Coordenação-Geral de Economia de Energia	4	6	10
Departamento de Desenvolvimento Energético - DDE	9	8	17
Gabinete	4	2	6
Coordenação-Geral de Eficiência Energética	2	2	4
Coordenação-Geral de Sustentabilidade Ambiental do Setor Energético	2	1	3
Coordenação-Geral de Fontes Alternativas	1	3	4
Departamento de Outorgas de Concessões, Permissões e Autorizações - DOC	7	6	13
Gabinete	3	0	3
Coordenação-Geral de Outorgas de Produção de Energia Elétrica	2	3	5
Coordenação-Geral de Outorgas de Transporte de Energia Elétrica	2	3	5
Total de Servidores da SPE	41	33	74

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria

Gráfico 1 – SPE - Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético/ n° Servidores

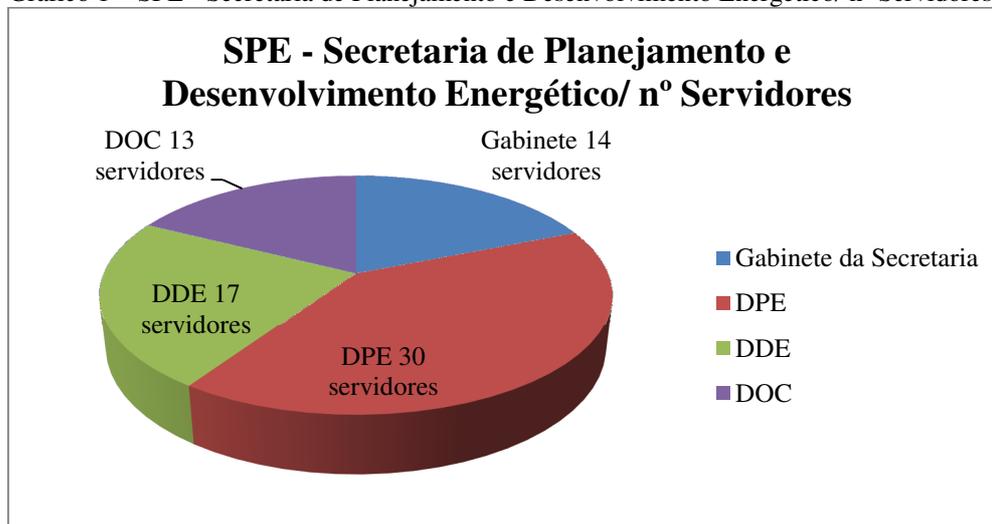
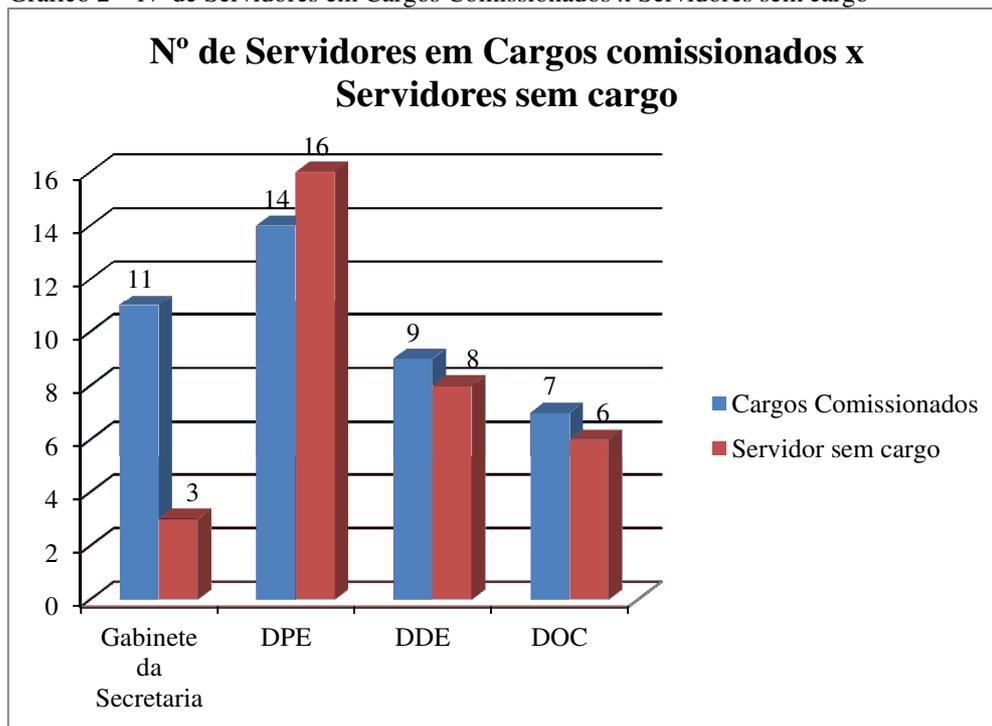


Gráfico 2 – Nº de Servidores em Cargos Comissionados x Servidores sem cargo



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria

Percebe-se que 55% dos servidores da secretaria estão desempenhando funções de direção e assessoramento superior, enquanto apenas 45% dos servidores desempenham as funções operacionais.

Dos 74 servidores, 41 ocupam cargos em comissão. Percebe-se, assim, inadequabilidade da força de trabalho da Secretaria frente às atribuições institucionais, pois apenas 33 servidores possuem funções operacionais, enquanto 41 os coordenam ou os assessoram. Reforça essa tese o fato de que nos Departamentos DDE e DOC e no Gabinete da Secretaria os comissionados são maioria.

Ainda em relação ao quantitativo de pessoal, a unidade conta com 11 servidores requisitados de outros órgãos e esferas, 14 servidores sem vínculo com a administração pública, 19 servidores vinculados ao órgão e 30 servidores de carreira de exercício descentralizado (carreiras transversais do MPOG).

Considerando que do total de servidores, somente 19 (25%) são servidores de carreira vinculados ao órgão, verifica-se que a Secretaria poderá perder conhecimento e experiência adquiridos ao longo dos anos, a médio e longo prazo. Percebe-se, ainda, que no exercício não houve ingresso de pessoal e sim o egresso de 2 servidores, demonstrando que a ação de fortalecimento da força de trabalho não surtiu o efeito desejado.

Causa

Distribuição inadequada de servidores dentro da Secretaria, existindo, em alguns departamentos, mais comissionados que servidores que atuam na área operacional. Utilização da requisição de servidores de outros órgãos e esferas em detrimento de uma política de planejamento de requisição de servidores junto ao MPOG.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da NOTA INFORMATIVA Nº 3/2014-SPE-MME, a Secretaria apresentou os seguintes apontamentos acerca deste ponto do Relatório Preliminar:

“Em atendimento a esse item, esclarecimentos que a SPE tem sido proativa no sentido de não só buscar adequação quantitativa como qualitativa do recurso humano disponível. Alertando que se trata de um problema estrutural no Governo Federal, não localizado na pasta, anexamos Memorando e Correios eletrônicos que atestam esse esforço, e podemos agregar mais dados, se solicitados.”

Por meio da NOTA INFORMATIVA Nº 7/2014-DOC/SPE-MME, o Departamento de Outorgas de Concessões, Permissões e Autorizações apresentou os seguintes apontamentos acerca deste ponto do Relatório Preliminar:

“O DOC/SPE é composto por 14 profissionais com os seguintes perfis:

- 6 cargos comissionados (1 Diretor, 2 Coordenadores-Gerais, 1 Gerente de Projeto e 2 Secretárias); e*
- 8 técnicos que desempenham funções operacionais, além dos Coordenadores-Gerais e da Gerente de Projeto que acumulam atividades operacionais às atividades de coordenação.*

Constata-se que a quantidade de cargos comissionados é compatível com a estrutura organizacional do Departamento, enquanto que o quadro de pessoal técnico apresenta-se insuficiente para as diversas competências e evolução do volume de trabalho, conforme se depreende do quadro de evolução e acompanhamento dos Produtos do Departamento.”

Análise do Controle Interno

Da análise da manifestação da SPE verifica-se que essa justifica a desarrazoada proporção entre profissionais comissionados e não comissionados como sendo um problema estrutural do Governo Federal. Já o Departamento de Outorgas complementa que o problema está no número de pessoal técnico e não na quantidade de cargos comissionados daquele Departamento.

Tal posicionamento não é corroborado pelo órgão de controle interno, pois conforme tratado na constatação, 55% dos servidores da secretaria estão desempenhando funções de direção e assessoramento superior, restando apenas 45% do quadro de pessoal para exercer as funções operacionais. Logo, as funções operacionais restam carentes de pessoal. Ademais, a SPE não apresenta nenhum plano de ação com o intuito de tentar readequar o seu quadro de pessoal.

Dessa forma, mantêm-se as recomendações propostas inicialmente pelo Controle Interno.

Recomendações

Recomendação 1: Readequar a quantidade de servidores comissionados em relação ao total de servidores da Secretaria, a fim de otimizar a relação entre os profissionais de direção e assessoramento com os de execução.



Recomendação 2: Adoção de uma política de planejamento de requisição de servidores junto à Secretaria Executiva do MME, estruturando as demandas por meio de um cronograma, onde seja possível verificar as ações necessárias para viabilizar a complementação da mão de obra, seus responsáveis e prazos planejados.

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

3.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Descumprimento dos prazos legais de análise das contas e encerramento dos respectivos convênios no âmbito da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - SPE/MME.

Fato

Existência de 10 instrumentos de transferências voluntárias encerrados, com valor global de R\$ 16,6 milhões de reais, cujas análises das prestações de contas estão atrasadas, conforme declaração da SPE/MME, presente na Nota Informativa nº 1/2014-SPE-MME. As transferências foram firmadas entre os anos de 1999 e 2009, e encerradas entre 2004 e 2013. Os 10 convenientes já apresentaram a prestação de contas, como se pode observar na relação dessas transferências, que se encontra no quadro abaixo:

Quadro 11: Relação de transferências aguardando análise das prestações de contas.

Nº Convênio	Assinatura	Vigência	Valor (em R\$ milhões)	Data de recebimento da PC	Status da PC	Tempo aguardando análise pela SEE/MME
Instrumentos firmados até maio de 2008 - prazo para prestação de contas 30 dias, conforme Art. 23, §6º da IN 01/97:						
026/1999	28/12/1999	31/12/2004	2.072.833,31	03/02/2005	Em análise pela SPE/MME	112 meses
018/2004	21/12/2004	26/06/2011	5.309.700,00	26/08/2011	Em análise pela SPE/MME	34 meses
006/2005	23/12/2005	25/12/2008	1.038.550,00	25/12/2008	Em análise pela SPE/MME	66 meses
007/2005	23/12/2005	31/12/2009	1.942.895,00	22/03/2010	Em análise pela SPE/MME	51 meses
009/2005	23/12/2005	26/03/2007	433.600,00	25/05/2007	Em análise pela SPE/MME	85 meses
10/2005	23/12/2005	31/12/2009	1.251.250,00	05/02/2010	Em análise pela SPE/MME	52 meses
011/2005	23/12/2005	26/12/2010	1.080.000,00	13/04/2011	Em análise pela SPE/MME	38 meses
Instrumentos firmados entre 30/mar/2008 e 31/dez/2011 - prazo para prestação de contas - estabelecido por ato normativo próprio do concedente + 30 dias concedíveis (*), conforme Art. 56, inciso I e §§ 1º e 2º da Portaria Interministerial 127/08:						
721606/2009	22/12/2009	15/06/2012	715.200,00	16/07/2012	Em análise pela SPE/MME	23 meses



721743/2009	22/12/2009	28/12/2011	720.000,00	23/02/2012	Em análise pela SPE/MME	28 meses
7211906/2009	22/12/2009	28/06/2013	2.068.000,00	21/08/2013	Em análise pela SPE/MME	10 meses

Fonte: Nota Informativa nº 1/2014-SPE-MME.

As informações apresentadas no quadro 01 confirmam que o decurso temporal de espera por análise de contas se encontra expirado em diversos meses. A legislação vigente que trata do assunto, a portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011 dispõe no art. 76 que:

*Art. 76. A autoridade competente terá o prazo de **noventa dias, contado da data do recebimento**, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes. (grifos nossos).*

Importante mencionar que esta Controladoria-Geral já havia emitido, por meio do relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201109027, a Recomendação nº 1 (gerada a partir da Constatação nº 16):

“Implemente rotinas administrativas que possibilitem um acompanhamento oportuno e tempestivo da execução dos convênios firmados e propiciem uma adequada análise das prestações de contas parciais”.

Em resposta, a unidade auditada se manifestou por meio da Nota Informativa nº 021/2013/DDE/SPE/MME, de 19 de novembro de 2013. Nesta, declarou o atendimento da citada Recomendação, haja vista que a unidade havia adotado metodologia de gestão dos convênios, por meio de planilha, acompanhando da situação específica de cada instrumento e que são realizadas reuniões periódicas entre o corpo técnico da SPE para acompanhamento das ações.

Em que pese a comprovação pela unidade auditada de elaboração de metodologia de acompanhamento, esta não se mostrou efetiva na gestão dos convênios como foi constatado neste trabalho, e evidenciado pelo passivo existente de contas a analisar e encerrar.

Ademais, a SPE, por meio da Nota Informativa Nº 7/2014-DDE/SPE-MME, elaborada em resposta à SA nº 20146133/01, declarou que “Apesar de contar com uma equipe de técnicos reduzida, o DDE entende como adequados os recursos disponibilizados pelo MME para a gestão dos convênios”. Essa afirmação confirma que a fragilidade da Secretaria reside em aspectos organizacionais, na sua dificuldade de estabelecer e cumprir metas prioritárias em sua gestão, quais sejam a análise e encerramento das contas pendentes há diversos meses.

Por fim, é importante registrar, em relação aos prazos previstos na legislação para prestação de contas, que diversos convenientes as apresentaram fora do prazo, como se pode observar da relação entre os dados do quadro 01. Entretanto, tal fato não justifica o atraso na análise das contas pela SPE. Apenas reforça a constatação da intempestividade dos atos praticados no âmbito da gestão de convênios e instrumentos congêneres.

Causa

Falta de estrutura adequada de gestão de transferências voluntárias concedidas pela SPE, consubstanciada com a ausência de cumprimento de um planejamento e priorização de metas para a conclusão deste trabalho.



Manifestação da Unidade Examinada

A respeito do fato apontado, reproduzimos a manifestação encaminhada pela SPE por meio da NOTA INFORMATIVA N° 011/2014/DDE/SPE-MME:

“5. É importante esclarecer que muitas vezes o conveniente não cumpre os prazos estabelecidos para responder os ofícios de solicitação de informações, atrasando as análises das prestações de contas. Outras vezes, os ofícios encaminhados via correio, com AR, retornam sem encontrar o destinatário responsável, impossibilitando a obtenção das informações nos prazos solicitados.

6. No Relatório de Auditoria Anual de Contas apresentado, especificamente no item 2.5, pg.11, a CGU faz avaliação das transferências de recursos realizadas pelo DDE/SPE entre os anos de 1999 e 2009, com vigências encerradas entre 2004 e 2013. Neste item foram solicitadas informações sobre a relação dos convênios não finalizados, indicando a data de recebimento da Prestação de Contas de cada convênio. A CGU acrescentou, na planilha resposta, uma coluna indicando o tempo que o processo está aguardando análise.

7. Para melhor entendimento dos auditores que realizam a análise, estamos encaminhando, integrante a esta Nota Informativa, nova planilha com a indicação das últimas tramitações de informações durante o processo de análise das prestações de contas, incluindo a situação das análises técnicas e financeiras de cada convênio, evidenciando que os processos estão em análise contínua desde o recebimento dos documentos.

8. Atendendo recomendação da CGU, a referida planilha contém, ainda, a proposta de Plano de Ação para finalizar as análises das prestações de contas de cada convênio ainda não encerrado.”

Análise do Controle Interno

Da análise da citada Planilha, esta equipe de auditoria compreende que o Plano de Ação apresentado descreve de forma sucinta e clara as etapas necessárias para finalização de cada convênio, contudo, visto que as providências estão em curso, segundo o cronograma apresentado no Plano de Ação, mantém-se a constatação com vistas ao acompanhamento, mediante Plano de Providências Permanente.

Recomendações

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.

4 CONTROLES DA GESTÃO

4.1 CONTROLES INTERNOS

4.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Não atendimento às recomendações do Relatório de Auditoria Anual de Contas n° 201109027.

Fato

Após analisar as informações do Plano de Providências Permanente – PPP e as respostas da SPE às Solicitações de Auditoria n° 201314013/01 e n° 201406133/01,



verificou-se que em relação às cinco recomendações anteriormente direcionadas àquela Secretaria por meio do Relatório de Auditoria nº 201109029, uma encontra-se atendida e as demais encontram-se pendentes de atendimento.

A implementação de medidas pela Secretaria para o atendimento a tais recomendações foi analisado pela equipe de auditoria, conforme exposto a seguir:

01 - Constatação 36: Ausência de Indicadores Institucionais no âmbito da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético – SPDE.

Recomendação: Implementar indicadores de gestão institucionais que auxiliem o processo de decisão gerencial.

Os macroprocessos e indicadores da SPE são mostrados no quadro a seguir:

Quadro 12 – Indicadores da SPE.

Macroprocessos	Indicadores de Desempenho Institucional
Gestão da Política Energética	MI1: Outorgar Concessões de Geração
	MI2: Prorrogar Concessões
	MI3: Verificação das informações do REIDI de empreendimentos de Geração
	MI4: Verificação das informações do REIDI de empreendimentos de Transmissão
	MI5: Verificação das informações do REIDI de empreendimentos de Distribuição
	MI6: Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas
	MI7: Elaborar a Consolidação das Obras de Transmissão
	MI8: Emitir relatórios técnicos para a elaboração de leilões de transmissão
	MI9: Avaliar o acesso de consumidores livres à Rede Básica
	MI10: Definir os montantes de garantia físicas dos empreendimentos de geração
Planejamento Energético	MI11: Elaborar estudos de planejamento da expansão
	MI12: Atender solicitações internas do MME
	MI13: Publicação dos Boletins Mensais de Energia
	MI14: Publicação da Resenha Energética Anual
	MI15: Publicação de Estudos de Cenários Prospectivos de Longo Prazo
Fomento e Pesquisa para Produção Eficiente de Energia	MI16: Atender Demandas da Ouvidoria do MME encaminhadas ao DDE

Fonte: Nota Informativa nº 1/2014-SPE-MME.

Da análise dos atributos de Utilidade (Completeness) e de Mensurabilidade (Comparabilidade, Confiabilidade, Acessibilidade e Economicidade) verificou-se que nenhum dos indicadores apresentados para a SPE atenderam a todos os atributos, conforme exposto na parte relativa a “Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ” deste Relatório.

Apesar de alguns critérios terem sido atendidos, os indicadores de desempenho institucional adotados não são adequados para auxiliar a gestão nas tomadas de decisão. Dessa forma, considera-se que esta recomendação ainda encontra-se pendente de atendimento.

02 - Constatação 27: Procedimentos de controles internos insuficientes e inadequados.

Recomendação: Mapear os macroprocessos existentes no Departamento de Planejamento Energético - DPE e no Departamento de Desenvolvimento Energético - DDE, e identificar os riscos inerentes da Secretaria.



Por meio das Notas Informativas nº 23/2013-DPE/SPE-MME, de 11 de novembro de 2013, e nº 21/2013/DDE/SPE-MME, de 19 de novembro de 2013, o DPE e o DDE elencaram seus macroprocessos, os quais encontram-se dispostos a seguir:

Quadro 13 – Macroprocessos do DPE e DDE.

Departamento	Macroprocessos
Departamento de Planejamento Energético – DPE	Plano Decenal de Expansão de Energia
	Garantia Física (PCH/CGH)
	Garantia Física de Energia (UHE/Eólica/UTE/Solar)
	Alteração das características técnicas de usinas que participam de leilões de geração
	Aprovação do planejamento de mercado dos sistemas isolados
	Consolidação de obras de transmissão
	Acesso ao consumidor livre
Departamento de Desenvolvimento Energético – DDE	Elaboração e coordenação de Políticas, Planos e Programas de Eficiência Energética
	Promoção do desenvolvimento e testagem de modelos de eficiência energética e de usos racionais
	Levantamento e gerenciamento das demandas de sustentabilidade ambiental nos estudos energéticos
	Elaboração de Políticas, Planos e Programas de Energias Alternativas Renováveis

Já com relação à identificação de riscos inerentes à Secretaria, verificou-se que os mesmos encontram-se relacionados no Relatório de Gestão Consolidado do Exercício de 2013.

Diante do exposto, pode-se considerar que foi atendida a recomendação no sentido de que fossem mapeados os macroprocessos do DDE e do DPE e identificados os riscos inerentes à SPE.

03 - Constatação 28: O Regimento Interno da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético, aprovado pela Portaria nº 144, de 23.06.2011, encontra-se desatualizado.

Recomendação: Atualizar a Portaria nº 144, de 23.06.2011, excluindo o inciso V do art. 5º, por não compor o rol de competências do Departamento de Planejamento Energético, aproveitando para atualizar as estruturas regimentais dos departamentos de modo que reflitam a atual organização implementada.

Foi verificado pela equipe de auditoria que a Portaria nº 144 não sofreu atualização no que concerne às competências do DPE e estruturas regimentais dos departamentos da Secretaria.

Por meio da Nota Informativa nº 23/2013-DPE/SPE-MME, o DPE informou que:

“a) Foi elaborada pelo DPE uma proposta de juste [sic] no Regimento Interno alterando as atribuições de competência deste Departamento, porém, em 12 de setembro de 2012, foi emitido o Decreto nº 7.798 aprovando a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério de Minas e Energia no qual foram mantidas as atribuições do DPE contidas na Portaria nº 144/2011, sem as alterações propostas. Desta forma entendemos que, para tornar efetiva a alteração nas atribuições de competência do DPE, deverá ser emitido um novo Decreto.

b) Vale ressaltar que tanto o DPE quanto a SPE não possuem atribuições para efetivar esta alteração regimental. Com isso, as próximas etapas e



consequente atualização do Regimento Interno contemplando os ajustes propostos pela SPE e DPE, dependem das instâncias superiores.

10. [...] No que se refere à Constatação nº 28, Recomendação nº 1, o DPE apresentou uma proposta de juste [sic] no Regimento Interno alterando as atribuições de competência do Departamento, mas que ainda não foram implementadas por não envolver apenas esforços da SPE.”

Como se pode verificar, a própria SPE confirmou que ainda não foram promovidas alterações em suas competências regimentais de forma a refletir as atribuições que efetivamente estão sendo realizadas pela Secretaria. Isto posto, considera-se que a recomendação acima encontra-se pendente de atendimento, a despeito da SPE entender que tal recomendação encontra-se atendida.

04 - Constatação 16: Acompanhamento inadequado e intempestivo dos convênios firmados no âmbito da SPE/MME.

Recomendação: Implemente rotinas administrativas que possibilitem um acompanhamento oportuno e tempestivo da execução dos convênios firmados e propiciem uma adequada análise das prestações de contas parciais.

Em relação ao atendimento a essa recomendação a SPE informou, por meio do item 2 da Nota Informativa nº 21/2013/DDE/SPE-MME, que:

“Após análise da nova Portaria em vigor (Portaria Interministerial nº 507 de 24 de novembro de 2011), o Departamento de Desenvolvimento Energético (DDE) entendeu que a maneira mais eficiente para o acompanhamento dos Convênios que estão sob sua responsabilidade, seria adotar uma planilha com relação dos convênios separados por etapas de realização, com a descrição da situação específica de cada um dos convênios, tanto na área técnica como na área financeira, e as últimas ações que estão sendo tomadas. A opção por esse tipo de acompanhamento se deu pelo fato de os Convênios do DDE estarem em situações diversas: convênio em andamento, convênios em fase de análise, e convênios em fase de destinação de bens. São realizadas reuniões periódicas (com intervalos de 30 dias aproximadamente) entre o DDE e o Secretario Adjunto da SPE para relatar o andamento de cada convênio. Deste modo, entende-se que as providências previstas foram atendidas.”

Apesar de a SPE considerar que essa recomendação encontra-se atendida, verifica-se que a sistemática adotada pela Secretaria para a gestão dos convênios firmados não está sendo efetiva no que se relaciona a análise das prestações de contas enviadas pelas convenientes. Isso porque, apesar das medidas adotadas, ainda existe um estoque considerável de prestações de contas a serem analisadas pela SPE, conforme pode-se depreender do quadro a seguir:

Quadro 14 – Situação dos convênios do DDE quanto à análise de prestações de contas.



Quadro A.4.4.4 Atualizado: 19/05/2014										
ANO	Instituição	Convênio n°	Processo n° 48000.00	Recursos MME	Recursos CONVENIENTE	Assinatura	Vigência	Valor	Data do Recebimento da Prestação de Contas	Data da Conclusão da Prestação de Contas
2013	CEPEL	721906/2009	2361/2009-63	1.300.000,00	768.000,00	22.12.09	28.06.13	2.068.000,00	21.08.13	Ainda em andamento.
2012	CENBIO	721606/2009	2362/2009-16	600.000,00	115.200,00	22.12.09	15.06.12	715.200,00	16.07.12	Ainda em andamento.
	CERPCH	721743/2009	2360/2009-19	600.000,00	120.000,00	22.12.09	28.12.11	720.000,00	23.02.12	Ainda em andamento.
2011	CEPEL	018/2004	2936/2004-33	4.157.700,00	1.152.000,00	21.12.04	28.06.11	5.309.700,00	26.08.11	Ainda em andamento.
	CENEA	011/2005	2358/2005-16	900.000,00	180.000,00	23.12.05	26.12.10	1.080.000,00	13.04.11	Ainda em andamento.
	PUC-RS	008/2005	2456/2005-53	250.415,00	129.276,00	23.12.05	26.12.10	379.691,00	20.01.11	Concluída em 08.12.11
Anteriores a 2011	CEPEL	026/1999	2805/1999-09	1.320.000,00	752.833,31	28.12.99	31.12.04	2.072.833,31	03.02.05	Ainda em andamento.
	FAPEPE	016/2004	2725/2004-09	259.844,00	18.000,00	21.12.04	22.06.06	277.844,00	18.08.06	Concluída em 25.02.14
	RIOMAR	006/2005	3077/2005-31	792.750,00	245.800,00	23.12.05	25.12.08	1.038.550,00	20.08.09	Ainda em andamento.
	RENABIO	009/2005	2356/2005-27	359.800,00	73.800,00	23.12.05	26.03.07	433.600,00	25.05.07	Ainda em andamento.
	CENBIO	007/2005	3078/2005-25	1.583.375,00	359.520,00	23.12.05	31.12.09	1.942.895,00	22.03.10	Ainda em andamento.
	CENBIO	010/2005	2357/2005-71	948.850,00	302.400,00	23.12.05	31.12.09	1.251.250,00	05.02.10	Ainda em andamento.
	UFAC	013/2005	2355/2005-82	294.300,00	67.000,00	23.12.05	21.12.09	361.300,00	22.06.10	Concluída em 29.01.14

Fonte: Nota Técnica nº 1/2014-SPE-MME.

Como se pode verificar no quadro anterior, existem prestações de contas que foram recebidas anteriormente a 2011 e ainda não foram analisadas, o que demonstra que as medidas que a SPE adotou para efetuar o acompanhamento dos convênios não tem sido suficientes para regularizar a situação relacionada a ausência de análise de prestações de contas nos prazos estabelecidos em normativos.

Isto posto, considera-se que a recomendação encontra-se pendente de atendimento.

05 - Constatação 19: Não implementação da legislação referente a convênios compromete o adequado e oportuno acompanhamento e fiscalização da execução dos convênios firmados.

Recomendação 1: Implemente medidas administrativas no intuito de concretizar o disposto na legislação pertinente a transferências voluntárias, em especial, ao exarado na Portaria SE-MME nº 494/2009.

Em relação ao atendimento a essa recomendação a SPE informou, por meio da Nota Informativa nº 21/2013/DDE/SPE-MME, item 3, que:

“Como descrito na Constatação nº 16, o acompanhamento está sendo desenvolvido por meio de uma Planilha que descreve a situação de cada convênio e através de reuniões periódicas onde são discutidas a evolução desses convênios. As medidas administrativas são adotadas caso a caso, dependendo das ocorrências e do estágio em que se encontra cada convênio.

Deste modo, entende-se que as providências previstas foram atendidas.”



Apesar de a Unidade entender que a recomendação acima está atendida, verificou-se que as deficiências estruturais da Secretaria persistem, as quais impedem a implementação plena de normativos relacionados a convênios, em especial com relação ao acompanhamento e fiscalização dos instrumentos firmados e análise das prestações de contas, de forma a garantir a boa e regular aplicação dos recursos transferidos. Assim, considera-se a que a recomendação ainda encontra-se pendente de atendimento.

Causa

Ausência de normatização de sistemática de gestão das demandas dos órgãos de controle interno e externo no âmbito da SPE, o que implica em aumento da probabilidade de não atendimento às recomendações/determinações e assunção de riscos que podem prejudicar a gestão da Secretaria.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da NOTA INFORMATIVA Nº 3/2014-SPE-MME, a Secretaria apresentou os seguintes apontamentos acerca deste ponto do Relatório Preliminar:

“Em atendimento a esse item, anexamos Nota Informativa nº 011/2014/DDE/SPE-MME, a Nota Informativa nº 428/2014/DOC/SPE-MME. Ademais, salientamos que a SPE possui boa parte dos seus processos formalizados, muitos de modo interno, nada se impedindo de que se proceda à uma formalização.”

Análise do Controle Interno

Com relação à constatação nº 36, referente à Ausência de Indicadores, tal assunto foi objeto de análise neste relatório de auditoria, conforme item 1.1.2.3, e permanece a situação como não atendida.

Em relação à constatação nº 28, referente ao Regimento Interno da SPE estar desatualizado, não houve manifestação por parte da SPE, logo, tal ponto permanece não atendido.

Por fim, com relação às constatações nºs 16 e 19, esta equipe de auditoria entende que o assunto está sendo parcialmente tratado no âmbito da Constatação “Descumprimento dos prazos legais de análise das contas e encerramento dos respectivos convênios no âmbito da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - SPE/MME”, apresentada no tópico 3.1.1.1 deste Relatório. Assim, visando a racionalização deste o trabalho, esta equipe irá proceder ao monitoramento da implementação do Plano de Ação ora apresentado pela Unidade Examinada para encerramento das contas atrasadas que, uma vez finalizado, atenderá, parcialmente, também às recomendações presentes neste tópico do Relatório.

Cabe frisar que as ações acima descritas servirão para sanar parte dos problemas enfrentados pela Unidade Examinada, no tocante à ineficiência na gestão de convênios, uma vez que o assunto trata apenas das transferências que não estão mais em vigência. Como se observa, não foi apresentada, pela Unidade, uma metodologia efetiva para enfrentamento do problema já apontado em auditorias passadas, que trata da dificuldade da SPE em realizar o acompanhamento e a fiscalização tempestiva da execução dos seus convênios firmados. Permanece, portanto, não atendida esta recomendação.



Recomendações

Recomendação 1: Normatizar uma sistemática de gestão das demandas dos órgãos de controle interno e externo, levando em consideração o fluxo de atividades a serem desenvolvidas, indicando responsáveis e definindo procedimentos de controle e avaliação do atendimento ao TCU e à CGU.

Achados da Auditoria - nº 201406134 (Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis – SPG)

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Inconsistência na apuração do indicador de desempenho institucional "Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas"

Fato

O indicador “MI2 Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas” foi dado como atendido, conforme Portaria MME/SE nº 04/2013 e figura a seguir:

Figura 1 – Metas de Desempenho Institucional da SPG/MME.

MME	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA SECRETARIA-EXECUTIVA	PLANO DE TRABALHO INSTITUCIONAL (UA)	PERÍODO DE AVALIAÇÃO 01/10/2012 a 30/09/2013	PÁGINA 01/01			
1. NOME COMPLETO DO RESPONSÁVEL PELA UNIDADE DE AVALIAÇÃO JOÃO JOSÉ DE MORA E SOUTO		2. SIGLA DA UNIDADE DE AVALIAÇÃO - UA SPG					
METAS DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL							
3. METAS GLOBAIS							
MG1	Assegurar o planejamento, a coordenação e a execução de projetos para o setor minero-energéticos.						
MG2	Fortalecer o gerenciamento administrativo, econômico e financeiro e o relacionamento institucional.						
MG3	Implementar e manter o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicos (SIGE).						
4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	
METAS INTERMEDIÁRIAS (UNIDADE DE AVALIAÇÃO)	META GLOBAIS VINCULADA	INDICADOR	FÓRMULA	PREVISTA	REALIZADA	% ALCANCE	
MI1	Elaborar o Relatório de Gestão da SPG.	MG1	Relatório Elaborado	(Demanda Atendida) / (Demanda Requerida)	1	1	100,00
MI2	Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas	MG3	Sistema Atualizado	(Nº de Ações Atualizadas) / (Nº de Ações da SPG Cadastradas)	1	1	100,00
MI3	Realizar Leilões de Biodiesel.	MG1	Processos Instruídos	(Nº de Leilões Instruídos) / (Nº de Leilões Planejados)	1	1	100,00
MI4	Emitir Boletins de Monitoramento Setorial.	MG1	Boletim Emitido	(Nº de Boletins Publicados) / (40)	1	1	100,00
MI5	Realizar a 11ª Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios.	MG1	Rodada Realizada	(Nº de Leilões Instruídos) / (Nº de Leilões Planejados)	1	1	100,00
MI6	Publicar o Resultado do Projeto de Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás.	MG1	Projeto Publicado	(Nº de Projeto Publicado) / (Nº de Publicações Planejadas).	1	1	100,00
AVALIAÇÃO PARCIAL							

Fonte: Portaria MME/SE nº 20, de 31/10/2013.

De modo divergente, na consulta realizada ao Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas – SIGE, em 13/05/2014, verificou-se que esta ferramenta não estava atualizada, ou seja, a meta não foi atingida e por isso seu resultado final não poderia ser 100% de atendimento, conforme divulgado na Portaria:

(...)

Art. 1º Divulgar o resultado da aferição das metas intermediárias, por Unidade de Avaliação, que aferem o desempenho institucional do Ministério de Minas e Energia, no período de 1º de outubro de 2012 a 30 de setembro de 2013, conforme segue:



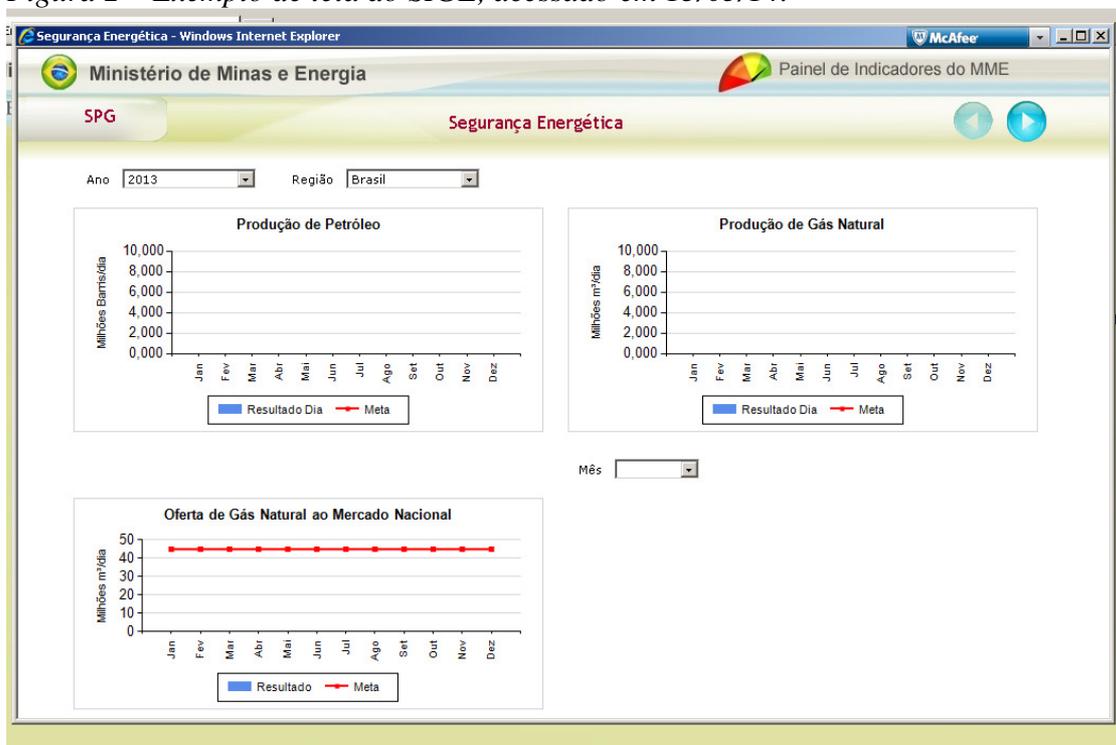
Quadro 1 – Resultado da aferição das metas intermediárias do MME.

Unidade de Avaliação	% de Alcance	
I	Gabinete do Ministro-GM	93,80%
II	Assessoria Econômica-ASSEC	100,00%
III	CONJUR	100,00%
IV	Secretaria Executiva-SE	94,98%
V	Secretaria de Energia Elétrica-SEE	95,83%
VI	Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral-SGM	95,24%
VII	Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis-SPG	100,00%
VIII	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético-SPE	100,00%

Fonte: Portaria MME nº 05/2013, de 31/10/2013.

A figura a seguir mostra que os gráficos referentes a 2013 estavam em branco, indicando a não alimentação do sistema.

Figura 2 – Exemplo de tela do SIGE, acessado em 13/05/14.



Fonte: Sistema SIGE, consultado em 13/05/14.

Percebe-se que o sistema não estava alimentado até 13/05/2014.



Causa

Ausência de procedimentos que garantam a correta apuração e alimentação dos dados coletados, bem como a conferência dessas atividades.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Nota Técnica nº 7/2014-DEPG/SPG-MME, a SPG/MME informou:

“Ocorreu um problema de troca dos responsáveis da SPG com a prerrogativa de alimentação dos dados nesse Sistema e também houve um contratempo na atualização do software sob o qual o SIGE foi montado, todos esses já sanados, de modo que, hoje, esse Sistema encontra-se atualizado.”

De forma adicional, a Secretaria informou por meio do Ofício nº 067/2014-SPG-MME, de 16 de junho de 2014, o que segue:

“A SPG adotará as providências necessárias para atender a esta recomendação da CGU”

Análise do Controle Interno

A SPG/MME reconhece que o sistema não estava atualizado e que já tomou as providências necessárias para a regularização desta situação.

No entanto, as análises realizadas são referentes ao exercício de 2013, período em que o sistema estava desatualizado, confirmando assim, a inconsistência apontada pela equipe de auditoria.

Recomendações

Recomendação 2: Instituir em normativos, os procedimentos de coleta, alimentação e conferência dos dados de seus indicadores que garantam a correta apuração dos resultados, definindo frequência e responsáveis por esta apuração.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de atributos utilidade e mensurabilidade nos indicadores de desempenho institucional da SPG/MME

Fato

Os indicadores de desempenho institucional da SPG/MME para o ciclo 2012/2013 são:

Quadro 2 – Metas de Desempenho Institucional da SPG/MME.



MME	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA SECRETARIA-EXECUTIVA	PLANO DE TRABALHO INSTITUCIONAL (UA)	PERÍODO DE AVALIAÇÃO	PÁGINA
			01/10/2012 a 30/09/2013	01/01
1. NOME COMPLETO DO RESPONSÁVEL PELA UNIDADE DE AVALIAÇÃO JOÃO JOSÉ DE MORAES JUNIOR			2. SIGLA DA UNIDADE DE AVALIAÇÃO - UG SPG	

METAS DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL

3. METAS GLOBAIS							
MG1	Assegurar o planejamento, a coordenação e a execução de projetos para o setor minero-energéticos.						
MG2	Fortalecer o gerenciamento administrativo, econômico e financeiro e o relacionamento institucional.						
MG3	Implementar e manter o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicos (SIGE).						
4. METAS INTERMEDIÁRIAS (UNIDADE DE AVALIAÇÃO)	5. META GERAL VINCULADA	6. INDICADOR	7. FÓRMULA	8. PREVISTA	9. REALIZADA	10. % ALCANCE	
MI1	Elaborar o Relatório de Gestão da SPG.	MG1	Relatório Elaborado	$(\text{Demanda Atendida}) / (\text{Demanda Requerida})$	1	1	100,00
MI2	Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas	MG3	Sistema Atualizado	$(\text{No de Ações Atualizadas}) / (\text{No de Ações da SPG Cadastradas})$	1	1	100,00
MI3	Realizar Leilões de Biodiesel.	MG1	Processos Instruídos	$(\text{No de Leilões Instruídos}) / (\text{No de Leilões Planejados})$	1	1	100,00
MI4	Emitir Boletins de Monitoramento Satorial.	MG1	Boletim Emitido	$(\text{No de Boletins Publicados}) / (40)$	1	1	100,00
MI5	Realizar a 11ª Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios.	MG1	Rodada Realizada	$(\text{No de Leilões Instruídos}) / (\text{No de Leilões Planejados})$	1	1	100,00
MI6	Publicar o Resultado do Projeto de Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás.	MG1	Projeto Publicado	$(\text{No de Projeto Publicado}) / (\text{No de Publicações Planejadas})$	1	1	100,00

Fonte: Portaria MME/SE nº 20, de 31/10/2013.

O atributo UTILIDADE (completude) é a capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a unidade pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão;

O atributo MENSURABILIDADE está subdividido em 4 critérios. São eles:

- ✓ **COMPARABILIDADE:** capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas;
- ✓ **CONFIABILIDADE:** confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e replicável por outros agentes, internos ou externos à unidade;
- ✓ **ACESSIBILIDADE:** facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral;
- ✓ **ECONOMICIDADE:** razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.

Após análise desses indicadores verificou-se a ausência dos critérios de utilidade (completude) e confiabilidade, conforme detalhado no quadro a seguir.

Quadro 3 – Resultado da avaliação dos indicadores da SPG/MME.

Aspectos	UTILIDADE	MENSURABILIDADE			
	Completude	Comparabilidade	Confiabilidade	Acessibilidade	Economicidade
Indicador					
MI1	Não atende	Atende	Atende	Atende	Não atende
MI2	Não atende	Atende	Não atende	Não atende	Não atende
MI3	Não foi possível avaliar				
MI4	Atende	Atende	Atende	Atende	Atende
MI5	Não foi possível avaliar				
MI6	Atende	Atende	Atende	Atende	Atende

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da CGU.

1) Indicador: MI1- Elaborar o Relatório de Gestão



- a) Esta meta tem o objetivo de garantir a elaboração do Relatório de Gestão. Não foi possível identificar de que forma este indicador é utilizado para tomada de decisão gerencial, não atendendo ao critério de **completude**.
 - b) Uma vez não sendo possível identificar sua utilidade, a **economicidade** também fica prejudicada, devido à ausência de benefícios à gestão, apesar do indicador oferecer razoabilidade nos custos de obtenção dos dados.
- 2) Indicador: MI2 - Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas
- a) Não foi possível identificar de que forma este indicador auxilia na tomada de decisão (ausência de **completude**). De acordo com a Portaria MME/SE nº 04/2013, este indicador foi totalmente atendido, porém foi verificado que o sistema de informações não estava atualizado até 13/05/14, prejudicando a **confiabilidade** do indicador.
 - c) Uma vez não sendo possível identificar sua utilidade, a **economicidade** também fica prejudicada, devido à ausência de benefícios à gestão, apesar do indicador oferecer razoabilidade nos custos de obtenção dos dados.
 - b) Considerando que a alimentação do sistema é feita pela área de TI, percebe-se que a **acessibilidade** fica comprometida, visto que a alimentação é descentralizada e pode gerar atrasos na atualização dos indicadores.
- 3) Indicadores: MI3 - Realizar Leilões de Biodiesel e MI5 - Realizar a 11º Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios
- a) Estes indicadores possuem fórmulas de cálculo (nº de leilões instruídos/nº de leilões planejados) que não medem a realização dos leilões. Leilão instruído não significa leilão realizado. Portanto, ou a forma de cálculo ou o indicador propriamente dito deveria ser revisado. Sendo assim, não foi possível avaliar o atendimento aos atributos utilidade e mensurabilidade (confiabilidade, acessibilidade, comparabilidade e economicidade).

Causa

Os indicadores elaborados pela SPG não contemplam todos os atributos necessários ao auxílio na tomada de decisão.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 067/2014-SPG-MME, de 16 de junho de 2014, a SPG/MME apresentou a seguinte manifestação:

“Preliminarmente cabe destacar que os indicadores de desempenho institucional da SPG/MME foram instituídos exclusivamente visando à efetivação do pagamento de Gratificação de Desempenho (GDPGPE).

Esses indicadores foram fixados em caráter geral para todas as áreas do Ministério de Minas e Energia e servem à avaliação da consecução das Metas Intermediárias que por sua vez estão em consonância com as Metas Globais do MME. Apenas a título de exemplo, em todas as Secretarias finalísticas do MME consta no campo Unidade de Avaliação/Metas Intermediárias o indicador “Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas”, o qual se vincula diretamente à Meta Global (MG3) “Manter o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas –SIGE”.

Ademais, não se trata, em nenhuma hipótese de indicadores de gestão, haja vista que o MME ainda não dispõe de Planejamento Estratégico. Quando esse



planejamento estiver concluído serão definidos os indicadores de gestão com seus correspondentes atributos.

Vale ressaltar que estão em curso ações coordenadas pela Secretaria Executiva visando a realização do Planejamento Estratégico do MME.”

[...]

Análise do Controle Interno

Em que pese a Secretaria ter afirmado que os indicadores por ela instituídos terem como finalidade apenas a efetivação do pagamento de Gratificação de Desempenho (GDPGPE), tais indicadores devem atender aos requisitos de utilidade e mensurabilidade, pois eles são ferramentas por meio das quais é mensurado o desempenho de servidores do órgão.

A Portaria MME nº 565, de 30 de setembro de 2011, em seu art. 1º, informa que “a Avaliação Institucional visa aferir o desempenho do Ministério de Minas e Energia e de suas Unidades no alcance dos objetivos e Metas Organizacionais.” Sendo assim, percebe-se que os indicadores instituídos precisam apresentar utilidade e mensurabilidade para que atendam aos objetivos, que neste caso é medir a aferição do desempenho do MME.

Recomendações

Recomendação 1: Revisar os indicadores instituídos de forma que os atributos de utilidade e mensurabilidade possam ser identificados na sua construção.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de indicadores que permitam avaliar a condução das políticas públicas sob a responsabilidade da SPG/MME

Fato

No âmbito da Secretaria existem dois tipos de indicadores: indicador setorial e o de desempenho institucional.

Os indicadores setoriais são representados por aqueles que medem o desempenho das áreas abrangidas pela ação política da SPG, ou seja, petróleo, gás natural e combustíveis renováveis. São 11 indicadores cadastrados no SIGE-Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas, listados a seguir:

- ✓ Produção de Petróleo
- ✓ Produção de Gás Natural
- ✓ Participação de Gás nacional no mercado
- ✓ Oferta de Gás nacional no mercado
- ✓ Autossuficiência na Produção de Petróleo
- ✓ Consumo de Derivados
- ✓ Número de Poços Perfurados
- ✓ Reserva Provada sobre Reserva Total de Petróleo
- ✓ Reserva Provada sobre Reserva Total de Gás Natural
- ✓ Produção de Biodiesel
- ✓ Produção de Etanol.

Já os indicadores institucionais são os que medem o desempenho institucional do MME para fins de pagamento de gratificações de desempenho de seus servidores. Esses indicadores foram instituídos visando ao pagamento da Gratificação de Desempenho



GDPGPE (Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.784/2008 e Portaria 565 de 30 de setembro de 2011).

São eles:

- ✓ MI1- Elaborar o Relatório de Gestão da SPG
- ✓ MI2- Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas
- ✓ MI3 - Realizar Leilões de Biodiesel
- ✓ MI 4 - Emitir Boletins de Monitoramento Setorial
- ✓ MI 5 - Realizar a 11ª Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios

Esses indicadores não refletem os resultados das intervenções efetuadas pelos gestores da SPG nem tão pouco medem os resultados da Secretaria como responsável pela formulação de políticas públicas para o setor de Petróleo e Gás.

Os indicadores de desempenho da gestão devem permitir ao gestor identificar seus gargalos e dificuldades e auxiliar na tomada de decisão visando ao atingimento de seus objetivos. Eles devem medir a gestão como um todo e não apenas de uma parte de seus servidores, nem tão pouco serem instituídos apenas para fins de pagamento de gratificação.

Assim, percebe-se que a Secretaria deixou de estabelecer indicadores de desempenho da gestão que permitam avaliar de que forma as políticas públicas sob sua responsabilidade estão sendo conduzidas.

Causa

Adoção de indicadores de desempenho institucional com a principal finalidade de cumprir a legislação que instituiu a Gratificação de Desempenho do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – GDPGPE, em detrimento da instituição de indicadores de gestão.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 067/2014-SPG-MME, de 16 de junho de 2014, a SPG/MME apresentou a seguinte manifestação:

“Reiterando a manifestação feita para constatação 1.1.1.2 informa-se que os indicadores de desempenho institucional da SPG/MME foram utilizados exclusivamente visando à efetivação do pagamento de Gratificação de Desempenho (GDPGPE), finalidade para a qual foram instituídos.

Nesse sentido, não objetivam auxiliar na tomada de decisão pelo Gestor, não refletem os resultados das intervenções efetuadas pelos gestores da SPG e não medem os resultados da secretaria como responsável pela formulação de políticas públicas para as indústrias de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis.

Não correspondem, portanto, a indicadores de desempenho da gestão que permitam a identificação de gargalos e dificuldades e auxiliem no atingimento dos objetivos da SPG.

Não é demais destacar que está em curso a execução de atividades de Planejamento Estratégico no âmbito do Ministério de Minas e Energia, sob a coordenação da Secretaria Executiva, que definirá entre outros temas os indicadores de Gestão. Por fim ressalta-se que esta SPG deverá acompanhar as



inciativas no âmbito do MME para a construção e implementação de indicadores de gestão.”

[...]

Análise do Controle Interno

A SPG/MME reconhece, em sua manifestação, que não possui indicadores que auxiliam na tomada de decisão e que meçam os resultados da Secretaria. Informa, ainda, que a construção e a implementação de indicadores de gestão estão condicionadas à elaboração de um Planejamento Estratégico do Ministério de Minas e Energia.

Em que pese ser fundamental a existência de um Planejamento Estratégico, nada impede que a Secretaria elabore indicadores que possam medir a execução de suas políticas públicas e que esses resultados possam subsidiar o planejamento da Secretaria e posteriormente, os trabalhos de elaboração do Planejamento Estratégico do MME.

Recomendações

Recomendação 1: Elaborar cronograma de construção/complementação de indicadores que efetivamente monitorem a forma como os gestores conduzem as políticas públicas de responsabilidade da Secretaria, tornando-os instrumentos efetivamente úteis de gestão de seus macroprocessos.

1.1.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Não cumprimento da meta I do objetivo 0053 do PPA 2012-2015

Fato

O objetivo 0053 “*Planejar o desenvolvimento e a manutenção das atividades exploratórias de petróleo e gás natural, tendo como ferramenta principal o Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás, de forma a possibilitar a escolha pública sobre o momento de sua exploração, a definição de áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional e o aproveitamento racional das reservas*”, que é de responsabilidade do Ministério de Minas e Energia, mas especificamente da SPG/MME, possui as seguintes metas:

- I- Definir plano plurianual para realização de rodadas de licitações (concessão e partilha).
- II- Realizar estudos geológicos e geofísicos visando disponibilizar áreas para oferta em cada rodada de licitação
- III- Revisar e atualizar o Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás a cada dois anos (2013 e 2015).

Os macroprocessos mapeados pela SPG/MME, e descritos no Relatório de Gestão Consolidado do Exercício 2013, refletem exatamente os objetivos e metas do PPA 2012-2015, sob a responsabilidade do MME. Sendo assim, para o macroprocesso “Planejamento Energético”, temos:

[...]



***Objetivo 2** : Planejar o desenvolvimento e a manutenção das atividades exploratórias de petróleo e gás natural, tendo como ferramenta principal o Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás, de forma a possibilitar a escolha pública sobre o momento de sua exploração, a definição de áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional e o aproveitamento racional das reservas.*

Metas:

- I- Definir plano plurianual para realização de rodadas de licitações (concessão e partilha).*
- I- Realizar estudos geológicos e geofísicos visando disponibilizar áreas para oferta em cada rodada de licitação*
- II- Revisar e atualizar o Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás a cada dois anos (2013 e 2015).*

Percebe-se que o Objetivo 2 deste macroprocesso é igual ao Objetivo 0053 do PPA 2012-2015.

Foi solicitado à SPG/MME que informasse para cada macroprocesso mapeado pela SPG/MME, qual a participação efetiva da Secretaria para o alcance dos resultados esperados e as justificativas, em caso de não atingimento das metas. Foi solicitada também uma análise crítica de cada um deles.

A SPG/MME, por meio da Nota Técnica nº 23/2014-DEPG/SPG-MME, em relação ao Objetivo 2 do Macroprocesso “Planejamento Energético”, informou:

“Relativamente ao Objetivo 2 desse Macroprocesso, destaca-se as atividades relativas à atualização do estudo “Zoneamento Nacional dos Recursos de Óleo e Gás”, desenvolvido pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE, sob coordenação do Ministério de Minas e Energia e com o apoio da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.

O Zoneamento será utilizado como base para o planejamento futuro das rodadas de licitação, dos estudos geológicos e geofísicos ao encargo da ANP, da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), instituída pela Portaria conjunta MME-MMA nº 198/2012, do Plano Decenal de Expansão da Malha de Transporte Dutoviário (PEMAT) e dos demais planos de energia (PDE e PNE).”

Verificou-se que não foi esclarecido de que forma a meta “I - Definir plano plurianual para realização de rodadas de licitações (concessão e partilha)”, vem sendo executada, seus resultados e dificuldades no seu cumprimento.

Também foram solicitados documentos comprobatórios da atuação da Secretaria, os produtos gerados, principais dificuldades enfrentadas para execução das atividades da Secretaria, para os Objetivos 0053, 0061 e 0063 do PPA 2012-2015.

Como resposta foi informado, também por meio da Nota Técnica nº 23/2014-DEPG/SPG-MME, o que segue:

“Relativamente ao Objetivo 0053 (Planejar o desenvolvimento e a manutenção das atividades exploratórias de petróleo e gás natural, tendo como ferramenta principal o Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás, de forma a possibilitar a escolha pública sobre o momento de sua exploração, a definição de áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional e o aproveitamento racional das reservas.), que possui as metas qualitativas de “Definir plano plurianual para realização de rodadas de licitações (concessão e partilha)” e de “Revisar e atualizar o Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás a



cada dois anos (2013 e 2015)”, a SPG atuou na definição dessas metas no âmbito do PPA e nas ações para a publicação da Portaria MME nº 350, de 10 de outubro de 2013, que aprova o documento intitulado “Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás – ZNMT”, determinando sua disponibilização para consulta no sítio do MME na internet. Nesta Portaria, que também pode ser acessada no sítio do MME na Internet, são elencados os usos potenciais dessa ferramenta, constando ainda a determinação de sua atualização bienal. Essa ferramenta se constituirá na base para os estudos da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), instituída pela Portaria Interministerial MME-MMA nº 198/2012, para disciplinar sua relação com o processo de outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, localizados nas bacias sedimentares marítimas e terrestres, e com o processo de licenciamento ambiental dos respectivos empreendimentos e atividades.”
(sem grifo no original)

Após análises das respostas concluiu-se que em relação à Meta I, não foi elaborado um plano plurianual para realização das rodadas de licitação, pois não há nenhuma menção a este produto nas informações prestadas pela SPG/MME.

Um planejamento para realização das rodadas de licitação quer seja na modalidade partilha ou concessão, é de fundamental importância para indicar ao mercado a estabilidade da política neste setor, fortemente marcado pelos investimentos de grande materialidade e de longo prazo. Esta sinalização colabora para atrair as grandes empresas internacionais da indústria de petróleo de forma a dinamizar e ampliar os investimentos no país, permitindo inclusive que a indústria nacional tenha informações necessárias para realizar os aportes de investimentos em capital e em qualificação de mão de obra necessários para o atendimento da política de conteúdo local mínimo nas áreas de exploração e produção de petróleo e gás.

Causa

A SPG/MME não elaborou um plano plurianual para realização das rodadas de licitação, com o objetivo de atender à meta I do Objetivo 0053 do PPA 2012-2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 067/2014-SPG-MME, de 16 de junho de 2014, a SPG/MME apresentou a seguinte manifestação:

*“Como já mencionado anteriormente nos comentários ao item 2.1 desse Relatório (A.1- Objetivo 0053), a política de produção de petróleo e gás natural que se encontra em vigor é aquela definida pela Resolução CNPE nº 8/2003, que em seu art. 1º estabeleceu como política nacional “a expansão da produção de petróleo e gás natural de forma a **atingir e manter a autossuficiência do País** e a intensificação da atividade exploratória, objetivando incrementar os atuais volumes de reservas do País”. Com o advento da descoberta da nova província petrolífera do Pré-sal, em 2007, essa política ficou desatualizada, haja vista que o potencial das reservas ali existentes pode alçar o País à condição de exportador líquido de petróleo. Assim, antes que se estabeleça um plano plurianual para a realização de rodadas, faz-se necessário que o CNPE explicita qual será a nova política para o setor, a qual balizará esse plano plurianual. Relembra-se ainda que esse Conselho, em todo o processo, é um órgão consultivo da Presidência da República, a quem cabe, em última instância, aprovar a nova política e eventual plano para a realização de*



rodadas de licitações, quer seja na modalidade de concessão ou de partilha de produção.

Além disso, faz-se importante recordar que o Zoneamento Nacional dos Recursos de Óleo e Gás somente foi formalizado como instrumento de planejamento do setor petrolífero por meio da Portaria MME nº 350, de 10 de outubro de 2013, o que, somado ao fato da desatualização da política para o setor petrolífero, terminou por impossibilitar a elaboração desse plano em 2013, mas que auxiliará em sua elaboração a partir de uma nova resolução do CNPE onde a nova política para o setor esteja explicitada.”

[...]

Análise do Controle Interno

A Secretaria apresentou fatos que explicam sua dificuldade em não executar a meta I do Objetivo 0053 que é elaborar um plano plurianual de realização de rodadas de licitação. Informou que a ausência de uma política nacional de exploração e produção de petróleo atualizada impede o cumprimento da meta.

No entanto, a afirmação da SPG/MME evidencia uma inconsistência, pois ela alega não poder cumprir uma meta que ela mesmo ajudou na definição, conforme informado na Nota Técnica nº 23/2014-DEPG/SPG-MME.

A definição foi feita no âmbito do PPA 2012-2015, ou seja, a Resolução CNPE nº 8/2003 já estava em vigor e o polígono do Pré-Sal já havia sido descoberto. Portanto, na época da elaboração da meta, o cenário que a SPG alega ser o motivo do não cumprimento da meta já existia e mesmo assim ela atuou para a definição desta meta.

Considerando ainda que o Ministério de Minas e Energia é o responsável por este Objetivo, cabe a ele articular com os diversos órgãos e conselhos relacionados à instituição da política pública de exploração e produção de petróleo, para que as ações de responsabilidade de cada um deles (órgãos e conselhos) sejam realizadas de forma a viabilizar o cumprimento do compromisso firmado com a sociedade no PPA.

Sendo assim, a situação apontada pela SPG/MME explica mas não nos parece coerente frente à ocorrência dos fatos, não justificando adequadamente o não cumprimento da Meta I do Objetivo 0053 do PPA 2012-2015.

Recomendações

Recomendação 1: Agir na articulação com o CNPE de forma a provocar sua atuação para o estabelecimento de diretrizes que possam melhor nortear a adequada elaboração do plano plurianual de rodadas de licitação de novas áreas.

Recomendação 2: Elaborar um plano plurianual de realização das futuras rodadas de licitação, para os regimes de concessão e partilha.

1.1.2.2 INFORMAÇÃO

Avaliação dos objetivos dos programas de governo sob a responsabilidade da SPG/MME

Fato



De todos os programas e objetivos do PPA 2012-2015, sob a responsabilidade da SPG/MME, optou-se por analisar os resultados quantitativos e qualitativos dos objetivos listados no quadro a seguir, em virtude da relevância das licitações dos blocos exploratórios, quer seja no regime de concessão ou partilha, e da alta materialidade dos investimentos nas áreas de exploração e produção de petróleo e gás natural, que, somente na Petrobras, gira em torno de US\$ 153,9 bilhões para o período 2014-2018, segundo seu Plano de Negócios e Gestão vigente:

Quadro 4 – Programas de Governo com atuação da SPG/MME, analisados pela equipe de auditoria.

Programa 2053 - Petróleo e Gás	
Objetivo	Descrição
0053	Planejar o desenvolvimento e a manutenção das atividades exploratórias de petróleo e gás natural, tendo como ferramenta principal o Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás, de forma a possibilitar a escolha pública sobre o momento de sua exploração, a definição de áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional e o aproveitamento racional das reservas.
0061	Ofertar áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural, segundo o planejamento do aproveitamento racional das reservas petrolíferas brasileiras e de forma articulada com a política de conteúdo local.
0063	Incentivar o desenvolvimento sustentável da indústria do petróleo e gás natural, com ações voltadas à capacitação e qualificação profissional, ao desenvolvimento tecnológico e ao conteúdo local.

Fonte: PPA 2012-2015.

1) **Objetivo 0053:**

O objetivo 0053 possui 03 metas, listadas abaixo:

- I- Definir plano plurianual para realização de rodadas de licitações (concessão e partilha).
- II- Realizar estudos geológicos e geofísicos visando disponibilizar áreas para oferta em cada rodada de licitação
- III- Revisar e atualizar o Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás a cada dois anos (2013 e 2015).

A responsabilidade da execução da meta II é da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis-ANP e por isso seu cumprimento não foi avaliado nesta auditoria.

Porém, destaca-se que cabe à SPG/MME a supervisão do andamento desta meta, visto que o seu atingimento é de importância estratégica para a consecução de outras políticas e objetivos, inclusive o Objetivo 0061 descrito a seguir, lançando os alicerces para que a atividade de exploração e produção de hidrocarbonetos no país tenha continuidade e agregando valor às disputas por áreas nos processos de leilões conduzidos pela ANP.

Relativamente à meta I, a SPG/MME não apresentou nenhum plano plurianual que tenha sido elaborado para realização de rodadas de licitações.

Por meio da Nota Técnica nº 23/2014-DEPG/SPG-MME, a Unidade, esclareceu que, para as metas I e III :



“a SPG atuou na definição dessas metas no âmbito do PPA e nas ações para a publicação da Portaria MME nº 350, de 10 de outubro de 2013, que aprova o documento intitulado “Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás – ZNMT”, determinando sua disponibilização para consulta no sítio do MME na internet. Nesta Portaria, que também pode ser acessada no sítio do MME na Internet, são elencados os usos potenciais dessa ferramenta, constando ainda determinação de sua atualização bienal. Essa ferramenta se constituirá na base para os estudos da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), instituída pela Portaria Interministerial MME-MMA nº 198/2012, para disciplinar sua relação com o processo de outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, localizados nas bacias sedimentares marítimas e terrestres, e com o processo de licenciamento ambiental dos respectivos empreendimentos e atividades.”

O documento “Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás – ZNMT”, foi revisado e atualizado conforme previsto na Meta III e, de acordo com o informado pela SPG, ainda por meio da Nota Técnica nº 23/2014-DEPG/SPG-MME:

“O Zoneamento será utilizado como base para o planejamento futuro das rodadas de licitação, dos estudos geológicos e geofísicos ao encargo da ANP, da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), instituída pela Portaria conjunta MME-MMA nº 198/2012, do Plano Decenal de Expansão da Malha de Transporte Dutoviário (PEMAT) e dos demais planos de energia (PDE e PNE).”

2) **Objetivo 0061:**

O objetivo 0061 possui 03 metas quantitativas, conforme quadro a seguir:

Quadro 5 – Metas que compõem o Objetivo 0061, do PPA 2012-2015.

Meta	Descrição da Meta	Unidade de medida	a)Previsão 2015	b)Realizada em 2013	c)Realizada até 2013	d)% Realização (c/a)
I	Realizar duas rodadas de licitações em área do Pré-Sal na modalidade de partilha	Nº	2	1	1	50%
II	Realizar sete rodadas de licitações com áreas de bacias maduras e de campos marginais.	Nº	7	2	2	29%
III	Realizar três rodadas de licitações de blocos exploratórios na modalidade de contrato de concessão nas bacias de fronteira tecnológica e do conhecimento e nas de elevado potencial	Nº	3	2	2	67%

Fonte: PPA 2012-2015.



Com relação à meta I, foi realizada, em 21/10/2013, a 1º Rodada de Licitação na modalidade Partilha em área do Pré-Sal, sendo a meta estipulada em 02 rodadas até 2015.

A licitação foi autorizada pela Resolução CNPE nº04/2013 e realizada em 21/10/2013.

Esta rodada ofertou o prospecto de Libra, na bacia de Santos e teve como vencedor o consórcio formado pelas empresas Petróleo Brasileiro S.A., Shell Brasil Petróleo Ltda., Total S.A, CNPC International Ltd. e CNOOC International Limited que recolheu R\$ 15 bilhões relativos ao bônus de assinatura, assumindo o compromisso de investimentos exploratórios da ordem de R\$ 610,9 milhões e ofertando o excedente em óleo para a União de 41,65%.

Segundo informações contidas no Plano de Ação da SPG/MME, a realização da rodada de licitação remanescente está prevista para acontecer até junho/2015.

Com relação à meta II, foram realizadas 02 rodadas de um total de 07, ou seja, apenas 29% da meta foi atingida até 2013.

As rodadas realizadas foram:

- 11ª Rodada de Licitações - autorizada por meio das Resoluções CNPE nº 03/2012 e nº 02/2013 e realizada no dia 14 de maio de 2013;
- A 12ª Rodada de Licitações - autorizada pela Resolução CNPE nº 06/2013 e realizada no dia 28 de novembro de 2013.

Segundo a SPG, em sua Nota Técnica nº 23/2014-DEPG/SPG-MME, esta meta foi prejudicada pela decisão do Governo Federal em não ofertar áreas enquanto perduravam as discussões no Congresso Nacional relativas à distribuição e destinação dos recursos das participações governamentais gerados pela produção de petróleo e gás natural.

Somente após aprovação da Lei nº 12858/2013, que dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, e da Lei nº 12734/12 que modifica as Leis nº 9.478/97, e nº 12.351/10, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha, é que o Governo permitiu a realização das rodadas.

A previsão atual é que a realização de novas rodadas ocorrerá a partir de 2015, o que poderá gerar riscos para o cumprimento desta meta, podendo criar incertezas sobre interrupções e descontinuidades para toda a cadeia de fornecimento do setor.

A atuação da SPG para o cumprimento dessas metas foi no sentido de viabilizar a publicação das resoluções do CNPE e Portarias do MME referentes ao tema, conforme informado pela Secretaria, e listadas abaixo:

- Resolução CNPE nº 3, de 18 de dezembro de 2012, que autoriza a realização da 11ª Rodada de Licitações com a oferta de 172 blocos exploratórios;
- Resolução CNPE nº 2, de 19 de fevereiro de 2013, que autoriza a inclusão de 117 novos blocos exploratórios na 11ª Rodada, que passou a totalizar 289 blocos localizados em setores de elevado potencial, maduros e de novas fronteiras no certame;



- Resolução CNPE nº 6, de 25 de junho de 2013, que autoriza a 12ª Rodada de Licitações, com a oferta de 240 blocos exploratórios em bacias terrestres maduras e de novas fronteiras;
- Resolução CNPE nº 4, de 22 de maio de 2013, que autoriza a 1ª licitação sob o regime de partilha de produção com a oferta do bloco de Libra, na área do Pré-sal;
- Resolução CNPE nº 5, de 25 de junho de 2013, que aprova os parâmetros técnicos e econômicos para o bloco de Libra, relativos à 1ª licitação sob o regime de partilha de produção;
- Portaria MME nº 218, de 20 de junho de 2013, com diretrizes para a ANP em relação à licitação de Libra;
- Resolução CNPE nº 7, de 9 de outubro de 2013, com diretrizes a serem seguidas pela ANP na construção do contrato para a licitação do bloco de Libra;
- Resolução CNPE nº 1, de 7 de fevereiro de 2013, relativa à política para aumento da participação das empresas de pequeno e médio porte nas atividades de E&P no País, indicando a realização de rodadas anuais com blocos à feição desse segmento da indústria petrolífera local;
- Portaria MME nº 37, de 29 de janeiro de 2014, que cria comissão com a finalidade de propor e acompanhar as ações relativas à política para aumento da participação das empresas de pequeno e médio porte nas atividades de E&P no País.

Com relação à meta III, foram realizadas 02 rodadas das 03 previstas. Elas aconteceram juntamente com as licitações das áreas de bacias de campos maduros, ou seja, nas 11ª e 12ª rodadas de licitação.

Assim como informado para a meta I, a realização da rodada de licitação remanescente da meta III também está prevista para acontecer até junho/2015.

3) **Objetivo 0063:**

Quadro 6 – Metas que compõem o Objetivo 0063, do PPA 2012-2015.

Identificação do Objetivo			
Descrição	Incentivar o desenvolvimento sustentável da indústria do petróleo e gás natural, com ações voltadas à capacitação e qualificação profissional, ao desenvolvimento tecnológico e ao conteúdo local.		
Código	0063	Órgão	Ministério de Minas e Energia
Programa	Petróleo e Gás.	Código	2053
METAS QUALITATIVAS			
Meta	Descrição da Meta		
I	Eleva os índices de conteúdo local nos contratos de Exploração e Produção		
II	Implementar a política de empresas de pequeno e médio porte de Exploração e Produção e de seus prestadores de serviço.		
III	Liderar o desenvolvimento tecnológico do setor, através da realização de projetos de pesquisa e desenvolvimento e da ampliação da infraestrutura experimental, visando a expansão dos objetivos dos negócios, a agregação de valor, a diversificação de produtos e a sustentabilidade dos projetos.		

Fonte: PPA 2012-2015.



OBS: A responsabilidade da execução da meta III é da Petrobras e por isso seu cumprimento não foi avaliado por esta auditoria.

Segundo informações prestadas meio da Nota Técnica nº 23/2014-DEPG/SPG-MME e transcritas a seguir, temos:

“A atuação da SPG para atender a esse Objetivo, relativamente à Meta I, ocorreu por meio da organização de reuniões com a participação da Petrobras, ANP e associações da indústria que compõem o Comitê Executivo do PROMINP. Foram oriundas dessas reuniões, que envolveram a discussão entre as partes dos índices mínimos passíveis de serem atingidos para o conteúdo local de itens e subitens das tabelas elaboradas, que chegou-se (sic) aos valores citados como resultados para essa Meta.

Já em relação à Meta II, a SPG, por meio do DEPG, realizou as seguintes atividades:

a) Análise da situação do segmento de pequenas e médias empresas de E&P, que foi composto basicamente com reuniões de representantes da indústria petrolífera, por um seminário, em fevereiro de 2011, envolvendo esses representantes e demais técnicos de órgãos de governo com atuação em áreas com interface com essa indústria.

b) Com base nas ações acima, foi elaborada, por essa Secretaria, uma nota técnica contendo um diagnóstico desse segmento da indústria petrolífera, proposições de ações imediatas e temas para aprofundamento dessa questão, visando a(sic) construção e(sic) aprimoramento dessa política no curto e médio prazo.

c) O CNPE emitiu a Resolução nº 1/2013, de 7 de fevereiro de 2013, permitindo a continuidade das ações relativas à Meta II, que perpassam pela definição, pela ANP, das pequenas e médias empresas para o setor, cuja resolução já foi objeto de Audiência Pública nas cidades do Rio de Janeiro e Salvador e está em fase final de análise pela Diretoria da Agência, e a edição da Portaria MME nº 37, de 29 de janeiro de 2014, que cria Comissão com a finalidade de propor e acompanhar as ações relativas à política para aumento da participação das empresas de pequeno e médio porte nas atividades de E&P no País. Tais ações permitirão a continuidade da discussão sobre essa política no âmbito da Comissão visando à proposição de medidas ao CNPE.”

Com relação à meta I, percebe-se que a atuação da SPG/MME é voltada à articulação entre os principais interessados, dentre eles associações representantes da indústria nacional, Petrobras, (única operadora para os contratos de partilha de produção) e a ANP.

Os índices mínimos de conteúdo local para o Contrato de Partilha foram definidos em conjunto com esses interessados. As Notas Técnicas nº 30/2013 DEPG/SPG-MME e 35/2013 DEPG/SPG-MME, emitidas pela Secretaria, mostram um histórico de toda negociação e ações realizadas até o estabelecimento dos índices mínimos, definidos pela Resolução CNPE nº5/2013, de 24/06/2013:

- 37% para a fase de exploração – índice global



- 15% para o teste de Longa Duração – TLD, quando esta atividade fizer parte da fase de Exploração;
- 55% para módulos da etapa de Desenvolvimento que iniciarem a produção até 2021 – índice global; e
- 59% para módulos da etapa de Desenvolvimento que iniciarem a produção a partir de 2022 – índice global.

Ressalta-se que, apesar de definidos os índices mínimos, segundo a SPG/MME, não há um estudo sobre a capacidade atual da indústria nacional, que permita afirmar que ela tem condições ou não de suportar o aumento desses índices ao longo do tempo, ou mesmo de suportar novas demandas geradas pelas futuras rodadas de licitação.

Ainda segundo a SPG/MME, esse estudo será elaborado no âmbito do Programa Nacional de Mobilização da Indústria de Petróleo e Gás Natural, PROMINP, até o final de 2014.

Para a meta II, temos que, para propor e acompanhar ações relativas à política para aumento da participação de empresas de pequeno porte nas atividades de E&P, o MME criou uma comissão, por meio da Portaria nº37/2014, constituída por representantes de vários órgãos e entidades. Entretanto, acrescenta-se que não foram definidos, na citada Portaria, prazos e metas para os trabalhos da comissão, e que sua constituição ocorreu quase 12 meses após a publicação da Resolução CNPE nº 07/2013, que em seu art. 3º determinava que o MME criasse esta comissão.

Verifica-se, portanto que a SPG/MME vem atuando para o cumprimento da meta II, em que pesem as dificuldades quanto à celeridade em tal atendimento.

1.1.2.3 INFORMAÇÃO

Avaliação do cumprimento das atribuições regimentais pela SPG/MME

Fato

A Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis tem suas competências regulamentadas pelo Decreto nº 7798/2012, por meio dos artigos 23º ao 27º.

A equipe de auditoria optou por avaliar o cumprimento das atribuições da SPG/MME, expressas nos art. 23, incisos I, II e XI, e transcritas a seguir:

“Art. 23. À Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis compete:

I - promover estudos das bacias sedimentares brasileiras, e propor diretrizes para licitações das áreas destinadas à exploração e produção de petróleo e gás natural;

II - formular propostas de planos plurianuais para os setores de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis, monitorando, avaliando e ajustando sua implementação e resultados;

(...)

XI - propor políticas públicas voltadas para o incremento da participação da indústria nacional de bens e serviços no setor de petróleo e gás natural;”

Ao ser questionada sobre quais ações a Secretaria vem realizando, visando cumprir sua atribuição regimental “*promover estudos das bacias sedimentares*



brasileiras, e propor diretrizes para licitações das áreas destinadas à exploração e produção de petróleo e gás natural”, a SPG/MME informou, por meio da Nota Técnica nº 23/2014-DEPG/SPG-MME:

“Cabe salientar, inicialmente, que os estudos para ampliação do conhecimento de nossas bacias sedimentares, relativamente ao seu potencial para hidrocarbonetos, são feitos primordialmente pelos contratados nas rodadas de licitações, por meio da exigência e valoração das ofertas a título de Programa Exploratório Mínimo (PEM), como preconiza a Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997, art.41, inciso I) e cujo detalhamento encontra-se discriminado nos editais e contratos da ANP. A Agência, segundo essa Lei, possui a guarda dessas informações sigilosas (art. 22) e as utiliza para a valoração dos blocos nas rodadas vindouras. O PEM possui peso de 40% na nota final que define o vencedor da licitação de cada bloco do certame.

Adicionalmente, a ANP, de acordo com o inciso II, do art. 8º, da Lei do Petróleo, possui a atribuição de “promover estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão ou contratação sob o regime de partilha de produção das atividades de exploração, desenvolvimento e produção”. Nesse sentido, com o apoio do MME, a Agência incluiu no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC os levantamentos de dados geológicos definidos no seu Plano Plurianual de Geologia e Geofísica para os estudos que visam ampliar o conhecimento de nossas bacias. Tais estudos contribuem para o aumento do conhecimento geológico de áreas de novas fronteiras, visando o fomento das atividades petrolíferas nas mesmas.

As informações existentes na ANP são utilizadas ainda para a atualização do “Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás” (publicada pela Portaria MME nº 350, de 10 de outubro de 2013), que terá periodicidade bienal, e que servirá como instrumento de planejamento do setor, incluindo as rodadas de licitações e a definição de áreas alvo de estudos específicos (vide Figura 4.7, da página 388 do Zoneamento, contendo mapa com áreas com necessidade de conhecimento, acessível pelo endereço

http://www.mme.gov.br/mme/menu/zoneamento_nacional.html).”

Com relação ao cronograma de realização e status de implementação desses estudos, segundo informações dadas pela Secretaria, temos:

“Os estudos conduzidos pelos contratados do setor, que incluem os compromissos assumidos junto ao PEM, são desenvolvidos principalmente no período exploratório, definido em contrato, a partir das rodadas conduzidas pela ANP desde 1999. Tais estudos consistem de levantamentos aerogeofísicos, sísmicos, geoquímicos e perfuração de poços e variam de acordo com cada bloco de cada diferente rodada, possuindo cronograma específico.”

(...)

“Com relação aos estudos de geologia e geofísica, adquiridos ou patrocinados pela ANP, de acordo com suas atribuições legais, estes encontram-se elencados na tabela adiante, discriminados por estudos já realizados, aqueles em realização e os planejados, separados por bacia sedimentar.

BACIA SEDIMENTAR	DETALHES	SITUAÇÃO	DATA DE CONCLUSÃO
------------------	----------	----------	-------------------



BACIA DO PARNAÍBA	Aerolevanteamento (concluído) 2.625 km ² no 2º levantamento sísmico 2D (em execução); 44.767 pontos de processamento sísmico (em execução)	Em execução	dez/14
BACIA DO PARANÁ	300 registros de magnetotélúrico (em execução); 5000 km de sísmica no 2º levantamento 2D (em execução); 2000km no 3º levantamento sísmico 2D (a contratar); 179.582 pontos de processamento sísmico (em execução)	Em execução	jun/15
BACIA DO PARECIS	Levanteamento geoquímico (concluído); 1500km de sísmica 2D (concluído); 300 registros de magnetotélúrico (em execução); 2200 km de sísmica no 2º levantamento sísmico 2D (em execução); 1 poço estratiográfico (a contratar); 3º levantamento sísmico 2D (a contratar)	Em execução	jun/15
BACIAS SEDIMENTARES MARÍTIMAS	Estudo Ambiental de Área Sedimentar (EAAS) - Auxiliar na classificação de aptidão de áreas com vistas à outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, bem como produzir informações ambientais regionais para subsidiar a definição de áreas aptas, áreas não aptas e áreas em moratória	A iniciar	dez/18
BACIA DO SOLIMÕES - Fase II	173.923 pontos de processamento sísmico fase II (em execução)	Em execução	dez/14
BACIA DO AMAZONAS	Processamento Fase II (concluído); 1500km de Sísmica 2D (em execução); 199.571 registros sísmicos para o Processamento fase III (em execução)	Em execução	dez/14
BACIA DO MARAJÓ	10.441 pontos de processamento sísmico (em execução)	Em execução	dez/14
BACIA DE SÃO LUÍS - BRAGANÇA-VIZEU	Aerolevanteamento (concluído) Processamento de 14646 registros (concluído); levantamento geoquímico (concluído); Processamento fase II 16553 registros (em execução)	Em execução	dez/14
BACIA DO FOZ-AMAZONAS	1000 amostras de geoquímica (Piston Core) (em execução)	Em execução	dez/14
BACIA DO SÃO FRANCISCO (fase II)	Estudo de Sistema Petrolífero (em execução); 2000 amostras de Geoquímica (concluído); 1 poço estratiográfico (concluído)	Em execução	jun/14
BACIA SEDIMENTAR DO ACRE, MADRE DE DEUS	Levanteamento geoquímico (concluído) Processamento Sísmico (concluído); 1017 km de sísmica 2D (concluído)	Concluído	dez/13
BACIA DE SANTOS	10000 km ² de sísmica 3D (setor privado) (concluído) Perfuração de 2 poços na área do pré-sal-Franco e Libra (concluído)	Concluído	dez/13
BACIA DO TACUTU	1000 amostras de geoquímica (concluído)	Concluído	jun/13
BACIA DO CEARÁ (PIAUI-CAMOCIM, ACARAÚ)	1000 amostras de Geoquímica (Piston Core) (concluído)	Concluído	jun/12
BACIA DO ARARIPE	Levanteamento geoquímico (concluído)	Concluído	mar/11
BACIA DO SÃO FRANCISCO (fase I)	Aeromagnetometria (concluído)	Concluído	jun/10
BACIA DO JACUIPE	Levanteamento geoquímico (Piston Core) e Sísmica 2D (concluído)	Concluído	dez/09
BACIA DO SOLIMÕES - Fase I	Aerogeofísica e Estudos de Sistema Petrolíferos (concluído)	Concluído	fev/09
BACIA DO CUMURUXATIBA	Estudos de sistemas petrolíferos (concluído)	Concluído	set/08
BACIA DE PELOTAS	Geoquímica de assoalho oceânico (concluído) Estudo de sistemas petrolíferos (concluído)	Concluído	set/08
BACIA DO RECONCAVO	Processamento de dados sísmicos (concluído) Estudo de sistemas petrolíferos (concluído)	Concluído	dez/07
BACIA DO ESPÍRITO SANTO	Estudos de sistemas petrolíferos (concluído)	Concluído	dez/07
BACIA DE SERGIPE-ALAGOAS	Estudos de sistemas petrolíferos (concluído) Processamento de dados sísmicos (concluído) Estudo sobre a transição entre bacias de Sergipe-Alagoas e Pernambuco e Pernambuco-Paraíba (concluído)	Concluído	out/06
BACIA DE CAMPOS	Interpretação e mapeamento dos sistemas petrolíferos (concluído)	Concluído	set/06
BACIA DE PERNAMBUCO/PARAÍBA	Avaliação do potencial petrolífero (concluído) Geoquímica de assoalho oceânico (concluído)	Concluído	dez/05
BACIA DO RIO DO PEIXE	Geoquímica terrestre (concluído)	Concluído	dez/05
BACIA DE CAMAMU-ALMADA	Mod. 2D/3D quantitativa flexural e cinemática (concluído) Interpretação e mapeamento dos sistemas petrolíferos (concluído)	Concluído	set/01

”

A SPG/MME apresentou, por meio da Nota Técnica nº 25/2014-DEPG/SPG-MME, documentos (cronograma físico-financeiro, relatórios apresentações, e-mails, etc.) comprovando o acompanhamento do cronograma dos estudos realizados pela



ANP, mensalmente, por meio da sala de situação dos empreendimentos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento).

Já o acompanhamento dos estudos associados às atividades exploratórias dos concessionários, segundo a SPG/MME, é feito pela Superintendência de Exploração e Produção-SEP da ANP.

Com relação ao efeito da implementação desses estudos, a Secretaria informou que as informações obtidas impactam na valoração dos blocos escolhidos para integrarem as rodadas de licitações, influenciando no valor do bônus de assinatura mínimo de cada um desses blocos.

Como produto desses estudos, o principal é o projeto “Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás”, desenvolvido pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE.

Conclui-se que a SPG/MME não realiza diretamente os estudos expressos no inciso I do art 23. Ela apoia e monitora a ANP que é a verdadeira responsável pelo mapeamento das bacias sedimentares.

Com relação à competência regimental, *“formular propostas de planos plurianuais para os setores de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis, monitorando, avaliando e ajustando sua implementação e resultados,”* a SPG/MME esclareceu o que segue:

“O inciso II do artigo 23 do Decreto nº 7798/2012 estabelece que compete à SPG formular propostas de planos plurianuais para os setores de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis, monitorando, avaliando e ajustando sua implementação e resultados. Nesse sentido, a Secretaria contribui para a formulação de instrumentos de planejamento como o Plano Decenal de Energia – PDE e o Plano Nacional de Energia – PNE, com horizontes de 10 anos e 35 anos, respectivamente. Ademais, cabe ao MME, por intermédio desta Secretaria, elaborar o Plano Decenal de Expansão da Malha Dutoviária de Transporte de Gás Natural – PEMAT, também com horizonte de 10 anos. Os planos decenais, que se orientam pelo PNE, de mais longo prazo, são revistos anualmente de modo a ajusta-los aos novos cenários.”

Percebe-se que, com exceção do PEMAT, para os demais planos plurianuais a SPG/MME não formula propostas, apenas contribui para sua formulação.

Por fim, para a atribuição da SPG/MME *“propor políticas públicas voltadas para o incremento da participação da indústria nacional de bens e serviços no setor de petróleo e gás natural”* optou-se por avaliar o planejamento, o monitoramento e impactos da política de conteúdo local na área de exploração e produção de petróleo e gás natural.

Conteúdo Local é a parcela dos investimentos nacionais aplicados em um determinado bem/serviço, ou seja, corresponde à parcela de participação da indústria nacional na produção desse bem/serviço.

Nos contratos de concessão e de partilha são definidos índices mínimos e máximos de conteúdo local que deverão atendidos pelos concessionários nas atividades de exploração e produção, com o objetivo de desenvolver a indústria nacional neste segmento.

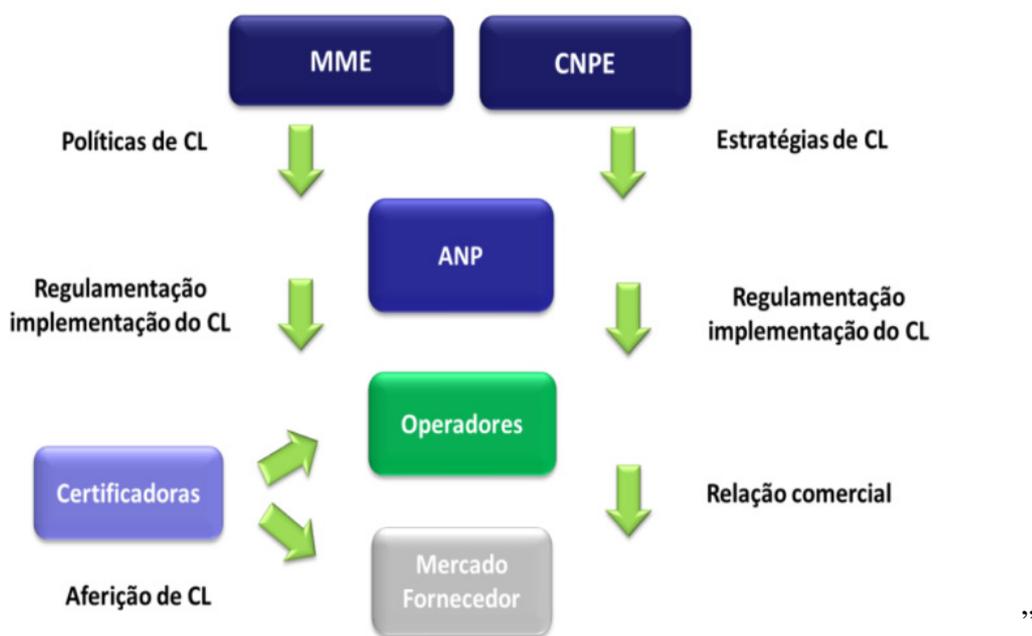


Foi solicitado à Secretaria, que informasse como é feito o monitoramento da participação da indústria nacional no setor petrolífero. Por meio da Nota Técnica nº 23/2014-DEPG/SPG-MME, ela manifestou que:

“O monitoramento da participação da indústria nacional no setor petrolífero é feito por meio dos resultados das auditorias independentes que certificam os percentuais de conteúdo local de bens e serviços adquiridos pelos operadores dos blocos, de acordo com procedimentos regulados e auditados pela ANP. A Agência, nesse sentido, possui um banco de dados com tais certificações e, por meio dele, é possível verificar o incremento da participação nacional para itens e subitens das tabelas que integram os contratos de concessão, cessão onerosa e partilha de produção.

A regulamentação editada pela ANP para essas certificações estão dispostas nas resoluções de nos 36 a 39/2007 (a resolução nº 36 sofreu atualização recentemente e recebeu o nº 19/2013 e a de nº 39 encontra-se em processo de revisão pela ANP). Todo esse processo objetivou atender às determinações da Resolução CNPE nº 8, 21 de Julho de 2003, a qual estabeleceu, dente(sic) suas diretrizes gerais, que fosse estimulada a aquisição de bens e serviços no Brasil. Convém destacar, complementarmente, que este é um processo de maturação no longo prazo, tendo em vista que, após a licitação, tem-se um período médio de 8 a 10 anos para a entrada em produção de blocos onde houve descoberta. Entretanto, são inegáveis os ganhos com tal política a partir de sua implantação, como a reativação de nossa indústria naval, abarrotado de encomendas no curto, médio e longo prazos, e a geração de emprego e renda em toda da cadeia de fornecedores para a indústria petrolífera.

A Figura adiante ilustra, de maneira esquemática, a estrutura de funcionamento da Política de Conteúdo Local.



Também foi informado pela Secretaria que não há um estudo sobre a capacidade atual da indústria nacional, ou seja, hoje não há nenhum diagnóstico sobre a indústria local que permita afirmar que ela tem condições ou não de suportar o aumento dos índices de conteúdo local, conforme estipulado como uma das metas do Objetivo 0063 do PPA 2012-2015 que é “Elevar os índices de conteúdo local nos contratos de Exploração e Produção”.



Um exemplo desta situação é a definição dos índices de conteúdo local para o Contrato de Partilha, feita a partir de reuniões entre associações da indústria nacional, Petrobras e ANP, onde cada participante propôs índices mínimos a partir dos índices dos contratos da Cessão Onerosa e não partir de um levantamento real da capacidade da indústria brasileira.

Ainda segundo a SPG/MME, esse estudo será elaborado no âmbito do Programa Nacional de Mobilização da Indústria de Petróleo e Gás Natural, PROMINP, até o final de 2014.

Quanto aos principais efeitos negativos gerados por esta política, de acordo com a resposta a questionamento da equipe de auditoria, temos:

“Reitera-se que a política de conteúdo local é de longo prazo de maturação. Assim, faz-se necessário aguardar períodos mais longos para os desdobramentos de medidas adotadas, com vistas a que se façam novas intervenções. Neste processo, pode-se citar como um dos principais efeitos negativos, a utilização de ofertas a esse título na 5ª e 6ª rodadas, com o objetivo de que o licitante ganhasse o bloco em licitação. À época existiam apenas os valores mínimos e muitas empresas passaram a ofertar valores muito elevados, dado que o peso desses na nota final que definia o vencedor do bloco era de 40%, economizando, assim, na oferta a título de bônus de assinatura. Dessa forma, a partir da 7ª Rodada, esse peso caiu para 20% e foram introduzidas as faixas de valores entre mínimo e máximo, de acordo com a fase do empreendimento e a localização do bloco (vide tabela na questão anterior), bem como se introduziu, como forma de aferição desse conteúdo, a cartilha de conteúdo local (até então os valores eram apurados por declaração de origem). A tabela adiante apresenta um resumo com os critérios de avaliação das ofertas nas rodadas de licitações, onde pode ser observada sua evolução

Rodada	Exploração	Desenvolvimento	Peso	Multa*	Medição
Editais 1 a 4 1999-2002	Limite máximo		15%	R1 e R2 200% R3 e R4 50% a 200%	Declaração de Origem
	0<CL<=50%	0<CL<=70%			
Editais 5 e 6 2003-2004	Limite mínimo por tipo de bloco		15% exploração 25% desenvolvimento	20% a 50%	Declaração de Origem
	Águas profundas – 30% Águas rasas – 50% Terra – 70%	Águas profundas – 30% Águas rasas – 60% Terra – 70%			
Editais 7 a 10 2005-2008	Limites mínimos e máximos por tipo de bloco Aprovação conjunta com Associações de Classe		5% exploração 15% desenvolvimento	60% a 100%	Cartilha de Conteúdo Local
	Terra	min 70% máx 80%			
	Águas Rasas <100m	51% 60%	Águas Rasas <100m	63% 70%	
	Águas Rasas 100-400m	37% 55%	Águas Rasas 100-400m	55% 65%	
	Águas Profundas	37% 55%	Águas Profundas	55% 65%	

*sobre a diferença entre o CL ofertado e atingido

”

Assim, com relação à política de conteúdo local, a SPG/MME atua no planejamento desta política, mas o monitoramento é feito pela ANP. Quanto aos principais efeitos negativos a Secretaria listou apenas um, que foi a não limitação de índices máximos na 5ª e 6ª rodadas de licitações de blocos, sanado a partir da 7ª rodada com posterior emissão da Cartilha de Conteúdo Local, usada atualmente para aferição desses índices.



2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

2.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Execução do Projeto Ônibus a Hidrogênio.

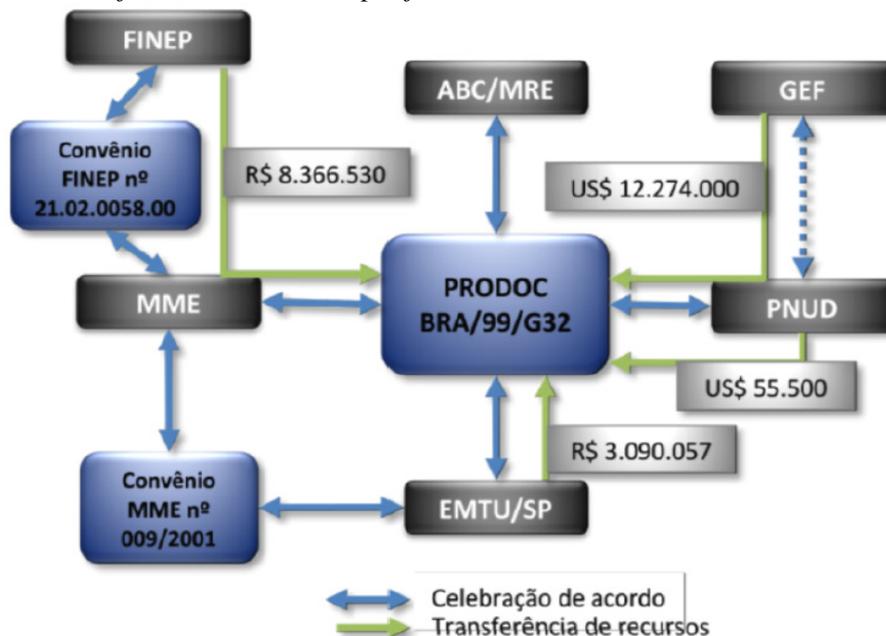
Fato

Dentre os convênios celebrados pela SPG/MME, os únicos vigentes em 2013 foram aqueles relacionados ao Projeto Ônibus a Hidrogênio, que conta com os seguintes instrumentos:

1. Convênio FINEP nº 21.02.0058.00, celebrado entre a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, como concedente, e o MME, como conveniente;
2. Convênio MME nº 009/2001, celebrado entre o MME, como concedente, e a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo – EMTU/SP, como conveniente; e
3. Documento de Projeto PRODOC BRA/99/G32, celebrado entre o MME, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, a EMTU/SP e a Agência Brasileira de Cooperação – ABC.

No âmbito do projeto, o Ministério de Minas e Energia – MME atua como agência executora nacional, a FINEP como financiadora do projeto e a EMTU/SP como agência implementadora do projeto. Também participam deste projeto o PNUD e o *Global Environmental Facility* – GEF. O arranjo institucional do projeto é mostrado a seguir.

Figura 3 – Arranjo institucional do projeto.



Fonte: Nota Técnica nº 23/2014-DEPG/SPG-MME, de 14 de maio de 2014.

Dessa forma, os recursos financeiros do Projeto – Fase II são oriundos do *Global Environment Facility* – GEF (US\$ 12.274.00,00), da FINEP (R\$ 8.366.530,00), da EMTU/SP (R\$ 3.090.057,00) e do PNUD (US\$ 55.500,00). A gestão desses recursos está a cargo do PNUD.



A SPG/MME considera que o projeto é aderente a suas competências, principalmente em relação a “monitorar e estimular atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico nos setores de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis” (art. 23, inciso IX, do Decreto 7.798/2012), e é mais uma iniciativa no sentido de consolidar a vocação brasileira para uma matriz energética diversificada.

A Fase I do projeto foi realizada no período de 1997 a 2000, com a coordenação do MME e recursos financeiros de US\$ 344.124,00 do GEF, organismo internacional financiador de projetos voltados para o meio ambiente global, e teve como principais resultados a elaboração de estudo de viabilidade da utilização de ônibus a hidrogênio e a apresentação de proposta ao GEF para a Fase II.

O projeto tem como objetivo demonstrar a viabilidade operacional da tração a célula a combustível hidrogênio em ônibus urbanos e sua infraestrutura de abastecimento sob condições brasileiras. Os principais resultados esperados da Fase II do projeto, de acordo com o PRODOC, são:

- demonstração significativa da viabilidade operacional da tração a célula a combustível hidrogênio em ônibus urbanos e sua infraestrutura de abastecimento sob condições brasileiras;
- quadro de operadores e quadro de pessoal treinado na operação, manutenção e gerenciamento dos ônibus a hidrogênio;
- acúmulo de um substancial conjunto de conhecimentos sobre confiabilidade, modos de falha e oportunidades para melhoria do projeto de ônibus a hidrogênio para o Brasil;
- apreciação do desempenho da unidade de eletrólise;
- proposta para a Fase III do programa do ônibus brasileiro a hidrogênio; e
- aumento do conhecimento e apoio do público para um maior papel dos ônibus a hidrogênio no sistema de transporte público brasileiro.

No MME, a coordenação das atividades relacionadas ao Projeto Ônibus a Hidrogênio é exercida pelo Departamento de Gás Natural – DGN/SPG.

De acordo com informações do Anexo 1 à Nota Técnica nº 27/2013-DGN/SPG-MME, em dezembro de 2005 ocorreu a assinatura da Revisão Substantiva H do Projeto BRA/99/G32, reduzindo o número de ônibus dos iniciais 8 para até 5 e prorrogando sua vigência para 31 de dezembro de 2010. Com relação a essa redução do número de ônibus, a Revisão Substantiva H traz em seu item B a seguinte argumentação:

“Quando da elaboração da proposta original do PRODOC, todos os levantamentos e análises realizados levavam a um panorama de custos muito diferente ao atual. Por falta de conhecimento, os custos esperados eram menores do que os constatados hoje. Os custos de desenvolvimento dessa tecnologia não só não diminuíram, como tiveram um aumento considerável, em função da necessidade de melhores desempenhos, redução de peso e volume e aumento da vida útil das células a combustível.

Para se manter a viabilidade do projeto sem alteração do budget, é necessário a adequação da quantidade de ônibus a ser adquirida, sem prejuízo dos objetivos finais. Nesse sentido, estamos alterando a quantidade para até cinco ônibus, ao invés de oito, inicialmente previstos.

A redução é necessária, em função da realidade dos custos atuais, e possível, em função de dados hoje existentes de outros projetos em andamento no mundo, que darão subsídios importantes, capazes de suprir com facilidade a redução da quantidade final de ônibus.”



Por meio da Revisão Substantiva 2011, de 30 de junho de 2011, a vigência do PRODOC foi prorrogada para 31 de dezembro de 2014.

O Convênio firmado pelo MME com a FINEP teve a primeira prorrogação aprovada em 26 de março de 2007, e a segunda em 28 de junho de 2011, tendo atualmente vigência até 30 de dezembro de 2014, para Execução Física e Financeira, e 28 de fevereiro de 2015, para Prestação de Contas Final.

Em relação ao Convênio MME nº 009/2001, celebrado entre MME e EMTU/SP, o primeiro termo aditivo prorrogou sua vigência de 1º de novembro de 2006 para 30 de junho de 2011 e o segundo prorrogou-a até 31 de dezembro de 2014.

A despeito do tempo para conclusão do projeto estar sendo maior que o imaginado inicialmente, a SPG/MME entende que os objetivos esperados estão sendo atingidos tendo em vista que o ônibus protótipo já foi testado no transporte de passageiros na cidade de São Paulo, servindo de base para a incorporação de melhorias nos três novos veículos. A Secretaria destacou que os ônibus brasileiros são considerados entre os mais modernos e baratos do mundo, tendo apresentado o seguinte quadro comparativo:

Quadro 7 – Comparativo entre projetos de ônibus a hidrogênio.

Local	Tipo de Ônibus	Fabricante	Tamanho da frota	Preço/Ônibus US\$	Preço/Ônibus R\$
London	12m	Wright	8 Ônibus	1.8 M US\$	3.6 M R\$
Cologne	18m	APTS	4 Ônibus	2.8 M US\$	5.6 M R\$
Oslo	13m	Van Hool	5 Ônibus	1.6 M US\$	3.2 M R\$
Oakland USA	12m	Van Hool	16 Ônibus	2.2 M US\$	4.4 M R\$
San Remo	13m	Van Hool	5 Ônibus	1.5 M US\$	3.0 M R\$
Flanders	13m	Van Hool	5 Ônibus	1.5 M US\$	3.0 M R\$
Aberdeen	13m	Van Hool	10 Ônibus	1.4 M US\$	2.8 M R\$
Hamburg	12m	EvoBus	7 Ônibus	1.8 M US\$	3.6 M R\$
Aargau	12m	EvoBus	5 Ônibus	1.8 M US\$	3.6 M R\$
Milano	12m	EvoBus	3 Ônibus	1.8 M US\$	3.6 M R\$
Bolzano	12m	EvoBus	5 Ônibus	1.6 M US\$	3.2 M R\$
Palm Springs	12m	Eldorado	4 Ônibus	1.8 M US\$	3.6 M R\$
S. Paulo PNUD	12m	Tutto	3 Ônibus	1.0 M US\$	2.6 M R\$

Fonte: Documento anexo à Nota Técnica nº 26/2014-DEPG/SPG-MME, de 28 de maio de 2014.

De acordo com o informe técnico anexo à Nota Técnica nº 26/2014-DEPG/SPG-MME, as principais características dos três novos Ônibus Brasileiros a Hidrogênio (Sistema de Propulsão Híbrido à Célula Combustível) são as seguintes:

- Fonte principal de energia – Hidrogênio;
- Fonte de energia complementar e recuperada – Baterias de Íon de Lítio;
- Tração – Motor elétrico AC de indução;
- Potência de tração – 165 kW (320 kW de pico);
- Velocidade máxima – 65 km/h;
- Autonomia média – 250 km; e
- Capacidade – 75 passageiros.

Além disso, a SPG/MME considera que o projeto proporciona o desenvolvimento de tecnologia à indústria nacional, capacitando-a para a produção de veículo de grande complexidade tecnológica.



Por meio da Nota Técnica nº 26/2014-DEPG/SPG-MME, foi ressaltado que boa parte das dificuldades encontradas decorreu do caráter inovador do projeto e outras estão relacionadas a questões burocráticas. Ainda de acordo com a Secretaria, as principais questões que fizeram com que o projeto levasse mais tempo que o inicialmente planejado decorreram dos seguintes fatores: modificações no panorama internacional (inclusive no mercado de células a combustível), poucos fornecedores interessados, maior tempo de fabricação dos ônibus do que o previsto inicialmente, dificuldades na importação de equipamentos, o próprio arranjo institucional do projeto (dado a incompatibilidade entre as regras aplicáveis ao PNUD, gestor financeiro do projeto, e a legislação de convênios) e à burocracia (exigências legais e administrativas para aquisição de hidróxido de potássio, produto químico necessário à eletrólise, e dificuldade de obtenção de vistos de trabalho necessários à vinda de técnicos estrangeiros para o comissionamento de equipamentos).

De acordo com informações da Nota Técnica nº 27/2013-DGN/SPG-MME: Em meados do ano de 2011, foi identificada uma diferença de saldo entre o apresentado à FINEP e o existente no fundo gerenciado pelo PNUD. Ressalta-se que o fundo no PNUD é gerenciado em moeda americana, de modo que, para a comparação de saldos, é necessário fazer a conversão para Reais.

As análises das divergências de saldo apontaram despesas referentes a: i) custos operacionais do PNUD, que não estavam sendo apresentados nas Prestações de Contas Anuais à FINEP, e ii) uma perda associada à variação cambial.

De acordo com a SPG/MME, a discussão com a FINEP acerca dessas questões ocorreu entre setembro de 2012 e fevereiro de 2013, concluindo que:

“No que se refere à perda cambial, algo inerente e comum a projetos que envolvam recursos em moedas estrangeiras, houve o entendimento de que a questão é contábil, cujo efeito deveria ser suportado pelo próprio Projeto. Dessa forma, caberia justificar as diferenças cambiais nas Prestações de Contas a serem apresentadas à FINEP”.

Já com relação à cobertura dos custos operacionais do PNUD, discutiu-se a possibilidade de aplicação da IN nº 01, de 25 de junho de 2010, do Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CD/FNDCT), do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Seguem trechos da Nota Técnica nº 27/2013-DGN/SPG-MME que abordam essa questão:

“39. O art. 51 dessa IN estabelece que não se aplicam as exigências dessa norma aos instrumentos celebrados anteriormente à data de sua publicação, devendo ser observadas, neste caso, as prescrições normativas vigentes à época de sua celebração, podendo, todavia, se lhes aplicar naquilo que beneficiar a consecução do objeto pactuado a critério do concedente.

40. Ressalvando a discricionariedade da concedente neste caso, o art. 11 dessa IN permite que os convênios, termos de cooperação ou acordos de cooperação firmados possam prever a destinação de até 5% do valor total dos recursos financeiros concedidos destinados à execução do Projeto, para cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas na execução desses instrumentos, atendidas as exigências ali estabelecidas.

41. Diante disso, houve a proposição de celebração de um termo aditivo ao Convênio, para a inclusão do PNUD como interveniente-anuente, o que permitiria o conhecimento formal, pela FINEP, da participação desse



Organismo Internacional como gestora dos recursos do Convênio e a aplicação de disposições decorrentes.

[...]

42. *A proposição do termo aditivo já foi encaminhada à FINEP, estando, no momento, em processo de análise.” (Grifos nossos)*

O artigo 11 da Seção D. Obrigações e Pré-requisitos da Revisão Substantiva 2011 do PRODOC assim dispõe sobre os custos operacionais do PNUD:

“Artigo 11. A título de ressarcimento de custos operacionais incorridos pelo PNUD em suas atividades de apoio à implementação do presente instrumento serão debitados 5% ao orçamento do projeto. Este valor será apropriado após certificação dos gastos reais efetuados pelo projeto e será debitado automaticamente conforme sejam efetuados os gastos. Eventuais variações no orçamento total do Documento de Projeto, sobre as quais incidirão os respectivos custos operacionais, serão refletidas em sucessivas revisões orçamentárias. Recibos correspondentes à apropriação dos referidos custos somente serão emitidos por solicitação específica do MME.

Ressalta-se que desde a primeira versão do PRODOC já era previsto o ressarcimento de custos operacionais do PNUD, cujo percentual era de 3% do orçamento do projeto. Esse percentual foi modificado para 5% na Revisão Substantiva 2011 do PRODOC.

Ainda de acordo com as informações da Nota Técnica nº 27/2013-DGN/SPG-MME:

“Até 2007, o PNUD apropriava o montante correspondente aos custos operacionais dos recursos do GEF. A partir de 2008, houve alteração do sistema de gerenciamento de recursos, migrando-se para o Sistema Atlas, utilizado pelas representações regionais do PNUD nos demais países. Com essa migração, o valor dos custos operacionais começou a ser apropriado da conta da respectiva despesa realizada. Dessa forma, os custos operacionais começaram a ser debitados dos recursos da FINEP na proporção das despesas realizadas com essa fonte.”

A seguir são mostrados os valores apropriados a título de custos operacionais do projeto. No caso dos recursos federais (provenientes da FINEP), os valores são apresentados em moeda americana e a respectiva conversão para Reais, considerando a taxa de câmbio da data do pagamento.

Quadro 8 – Custos operacionais do PNUD - Posição em 31/12/2012.

Ano	GEF	Governo	
	US\$	US\$	R\$
2002	-	-	-
2003	565,00	-	-
2004	120,00	-	-
2005	515,98	-	-
2006	33.471,77	-	-
2007	109.157,14	-	-
2008	-	901,97	1.936,09
2009	-	126,81	228,71
2010	-	44.030,90	79.834,36



2011	-	21.189,68	34.674,21
2012	-	505,77	1.037,81
TOTAL	143.829,89	66.755,13	117.711,18

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da DIENE a partir da Tabela 3 da Nota Técnica nº 27/2013-DGN/SPG-MME e da Tabela 1 da Nota Técnica nº 61/2013-DGN/SPG-MME.

Tendo em vista as dúvidas relacionadas ao tratamento a ser dado aos custos operacionais já pagos de 2008 a 2012, o DGN/SPG realizou consulta à CGU, que por meio da Nota Técnica nº 2452/DCREX-DIENE/SFC/CGU-PR, manifestou o entendimento que, em face da característica inerente aos custos operacionais do PNUD ou GMS (*General Management Support*), o qual se trata de um encargo vinculado à prestação de assistência técnica e à transferência de conhecimentos ao ente receptor da Cooperação Técnica Internacional, o mesmo não deve ser confundido com a “taxa de administração” vedada pela IN STN nº 01/97, sendo, portanto, elegível à aplicação dos recursos do Convênio FINEP nº 21.02.0058.00 para a cobertura dos custos operacionais debitados pelo PNUD no âmbito do Projeto Ônibus a Hidrogênio.

De acordo com informações da Nota Técnica nº 15/2013-DGN/SPG-MME, que contém análise da Prestação de Contas Técnica Anual de 2012 do Convênio FINEP nº 21.02.0058.00:

O fornecimento dos ônibus e da estação de produção e abastecimento de hidrogênio é feito por um Consórcio internacional de empresas, tendo como membros a Ballard Power Systems, a EPRI International, a Hydrogenics, a Marcopolo, a Petrobras Distribuidora e a Tuttotrasporti. Originalmente, a AES Eletropaulo e a Nucellsys também faziam parte do Consórcio, porém, com a finalização das suas atribuições no âmbito do projeto, não estão mais participando da fase atual de fornecimento de 3 ônibus adicionais.

O ônibus protótipo apresentou um problema em uma das células de combustível e um contrato de manutenção está sendo discutido com o Consórcio, no entanto, a contratação depende da finalização das tratativas para a cobertura dos custos operacionais do PNUD, após o que será possível o desembolso da próxima parcela de recursos do Convênio FINEP nº 21.02.0058.00. Também estava pendente o retorno de uma das baterias enviada para manutenção pela fabricante no exterior. Diante disso, o protótipo não estava sendo utilizado para operação normal com passageiros, apenas para testes e demonstrações. A estação de produção e abastecimento de hidrogênio, por sua vez, ainda encontrava-se em comissionamento.

As informações relativas à Prestação de Contas Financeira Anual de 2012 constam na Nota Técnica nº 61/2013-DGN/SPG-MME, cujos principais pontos são destacados a seguir.

Em dezembro de 2013, ainda estavam em andamento as discussões entre o MME, a FINEP, o PNUD e a EMTU/SP para viabilizar a cobertura dos custos operacionais do PNUD.

O total de despesas realizadas com recursos da FINEP, no acumulado do Projeto até 31/12/2012, sem os custos operacionais era de R\$ 4.186.917,62. Incluindo os custos operacionais do PNUD, de R\$ 117.711,18 à época, esse valor seria de R\$ 4.304.628,80.

Ainda de acordo com a Nota Técnica nº 61/2013-DGN/SPG-MME:



“24. De acordo com a EMTU/SP, o saldo dos recursos da FINEP, considerando a realização do pagamento dos custos operacionais do PNUD, é de R\$ 182.102,20. [...]”

25. O saldo dos recursos da FINEP no Sistema Atlas do PNUD informado pela EMTU/SP é negativo em US\$ 166.764,48. Utilizando a taxa de câmbio de 31 de dezembro de 2012, de R\$ 2,053 / US\$ 1,00, e considerando o saldo teórico de R\$ 182.102,20, a perda cambial, expressa pela diferença desses saldos, é estimada em R\$ 524.469,68.”

O quadro a seguir resume a posição em 31/12/2012 da utilização dos recursos da FINEP:

Quadro 9 – Utilização dos recursos da FINEP.

Posição em 31/12/2012 – Valores em R\$		
(1)	Recursos repassados ao PNUD	4.486.731,00
(2)	Despesas realizadas	4.186.917,62
(3)	Custos Operacionais PNUD	117.711,18
(4) = (2) + (3)	Despesas realizadas + Custos Operacionais PNUD	4.304.628,80
(5) = (1) – (4)	Saldo "teórico"	182.102,20
(6)	Saldo Sistema ATLAS (PNUD) = US\$ (166.764,48)	(342.367,48)
(7) = (6) – (5)	Perda Cambial	(524.469,68)

Fonte: Preparado pela equipe de auditoria da DIENE a partir da Tabela 2 da Nota Técnica nº 61/2013-DGN/SPG-MME.

Como se pode observar, uma das principais dificuldades atuais do projeto está relacionada à viabilidade de pagamento de custos operacionais ao PNUD com recursos do Convênio FINEP nº 21.02.0058.00. Em decorrência de dúvidas acerca dessa questão, as transferências foram temporariamente suspensas até que MME, FINEP, EMTU e PNUD consolidem um entendimento sobre o tema. Dessa forma não foram realizados repasses de recursos federais para o projeto em 2013. A equipe de auditoria considera que o equacionamento dessa questão é de fundamental importância para o adequado andamento do projeto e sua conclusão até o final de 2014.

Em atendimento a questionamento da equipe de auditoria, a SPG/MME informou por meio da Nota Técnica nº 26/2014-DEPG/SPG-MME, que:

“devido à suspensão dos repasses de recursos da FINEP enquanto se discutia a questão dos custos operacionais do PNUD, para que o objeto do convênio não fosse prejudicado, parte das despesas que deveriam ter sido pagas com recursos da financiadora foram pagas com recursos de outra fonte pagadora do Projeto, no caso o GEF (Global Environment Facility). Há, portanto, um saldo real negativo de cerca de USD 166 mil, conforme detalhado na Nota Técnica nº 61/2013-DGN/SPG-MME (anexa à resposta do item 5 da SA 201406134-002), na sessão “Da Parte Financeira da Prestação de Contas – Recursos da FINEP”. A diferença entre os saldos teórico e real equivale às perdas cambiais acumuladas ao longo de todo o projeto.”

De acordo com a SPG/MME, em 2013 foram realizadas diversas reuniões para a solução da questão relatada acima e de outras relacionadas a prestações de contas, bem como para acompanhamento do andamento do projeto.

Cumprе ressaltar que a demora em encontrar uma solução para a cobertura dos custos operacionais do PNUD pode levar à necessidade de um novo aditivo de prazo ou,



em um cenário mais pessimista, ao término do projeto sem a entrega dos ônibus atualmente em fabricação. Dessa forma, em 2014 será necessária atuação mais intensa do MME junto aos demais partícipes do projeto no sentido de equacionar essa questão, de modo a não prejudicar ainda mais a execução do objeto.

No que se refere à rotina de análise de prestações de contas, a SPG/MME informou, por meio da Nota Técnica nº 23/2014-DEPG/SPG-MME, de 14 de maio de 2014, que a EMTU remete anualmente ao MME os formulários de prestações de contas anuais no padrão da FINEP preenchidos, juntamente com as notas fiscais e documentos comprobatórios de despesas. A documentação é analisada pelo Ministério, que solicita complementações quando entende necessário. Estando de acordo com as informações prestadas, o DGN/SPG elabora Nota Técnica contendo a análise da documentação e a remete à FINEP. Havendo questionamentos por parte da FINEP, essa os remete ao MME, que por sua vez os encaminha à EMTU. Dessa forma, a análise de prestação de contas do projeto envolve um fluxo de comunicação entre essas três instituições.

A prestação de contas de 2013 foi enviada pela EMTU/SP ao MME em 25 de fevereiro de 2014, por meio da Carta CT-P-006-2014. No entanto, a SPG/MME apontou uma série de impropriedades nas prestações de contas e solicitou a regularização das mesmas, tendo enviado à EMTU/SP o Ofício nº 003/2014-DGN/SPG-MME, de 7 de março de 2014. Dessa forma, o MME não encaminhou a prestação de contas anual de 2013 à FINEP até 28 de fevereiro de 2014, prazo estabelecido na cláusula VI.3 do Convênio FINEP nº 21.02.0058.00.

Em relação ao estágio do projeto em 31/12/2013, a SPG informou, por meio da Nota Técnica nº 27/2014-DEPG/SPG-MME:

“Ônibus protótipo: O ônibus protótipo foi entregue à EMTU em março de 2009, tendo sido testado transportando passageiros em 2010 e 2011 no corredor São Mateus – Jabaquara, em São Paulo. Em função de alguns problemas com equipamentos e componentes do sistema de tração elétrica, não houve operação comercial do veículo em 2013. Algumas intervenções técnicas foram realizadas pelo Consórcio e outras ainda deverão ser executadas.

Novos ônibus: O primeiro dos três novos ônibus está em construção, tendo sido cumprido o evento de aceitação na fábrica (Caxias do Sul) da montagem do chassi com a estrutura da carroçaria. A integração dos diversos equipamentos/componentes teve início em 2014.

Estação de produção e abastecimento de hidrogênio: O comissionamento da estação está em sua fase final. A empresa consorciada Hydrogenics, fabricante dos equipamentos da estação, reiniciou os trabalhos no mês de abril, porém, por problemas com equipamentos e, mais uma vez, por problemas com o visto de permanência no Brasil para seus engenheiros, o comissionamento não foi finalizado. A previsão de retorno da Hydrogenics à estação é no transcorrer do primeiro semestre de 2014, quando, então, a estação deverá ser entregue totalmente.”

Por fim, foi verificado que ainda não foi efetuada a regularização da inscrição do PRODOC do projeto no SIAFI, conforme IN STN nº 06/2004. Porém, a Secretaria vem tentando sanar esta pendência junto à esta Controladoria e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme verificado na Nota Informativa nº 001/2013/DGN/SPG-MME.



3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES INTERNOS

3.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Não atendimento às recomendações do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201109302.

Fato

A equipe de auditoria verificou que das duas recomendações do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201109302 uma não foi atendida e a outra foi parcialmente atendida pela SPG/MME, conforme quadro a seguir.

Quadro 10 – Recomendações do Relatório de Auditoria nº 201109302.

Item do Relatório	Recomendações	Situação Atual das Recomendações
1.1.2.5 – Constatação: (006) – Ausência de definição regimental a respeito de atribuições efetivamente desempenhadas pela SPG/MME.	Recomendação 1: Revisar e atualizar as competências regimentais da SPG/MME e dos seus Departamentos, estabelecidas no Decreto 5.267, de 9 de novembro de 2004, levando-se em consideração as mudanças recentes no setor de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis, bem como as ações desenvolvidas pela SPG/MME nos últimos anos.	Pendente de atendimento.
1.1.3.1 – Constatação: (009) – Fragilidades nos controles internos da Unidade, mormente nos quesitos Ambiente de Controle, Avaliação de Risco e Procedimentos de Controle.	Recomendação 1: Recomenda-se à Unidade que, uma vez mapeados seus principais riscos inerentes e residuais, implemente mecanismos de controle interno, nos moldes propostos na estrutura COSO e na Portaria TCU nº 277/2010, com foco em procedimentos mitigadores de risco e monitoramento dos riscos que possam ameaçar o cumprimento dos objetivos da Unidade.	Parcialmente atendida.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da DIENE.

Com relação à Recomendação 1 da Constatação (006), verificou-se após comparar a redação dos Decretos 5.267/2004 e 7.798/2012 que as alterações promovidas nas competências regimentais do MME foram meramente formais no que diz respeito à estrutura da SPG/MME. Diante disso, considera-se essa recomendação pendente de atendimento.

Para a Recomendação 1 da Constatação (009), a equipe de auditoria verificou que a Secretaria incorporou análises de riscos em seu Plano de Ação, instrumento que compreende o mapeamento das principais atividades de cada departamento, incluindo informações sobre seus responsáveis, desafios e dificuldades, riscos inerentes, soluções e ações em andamento.

De acordo com informações da SPG/MME, o Plano de Ação está sendo construído em duas etapas. Primeiramente, o mesmo foi desenvolvido de forma individual por cada departamento e apresentado ao Secretário da SPG/MME para aprovação. Em um segundo momento, o referido Plano de Ação será consolidado e será



definida uma padronização das informações a serem disponibilizadas por cada departamento.

Verificou-se, ainda, que os riscos inerentes ao Projeto Ônibus a Hidrogênio não estavam mapeados no Plano de Ação da SPG/MME, sendo que a única informação disponível no referido Plano relacionada ao projeto era sua relação de responsáveis. A esse respeito, a SPG/MME informou que irá incluir no Plano de Ação o detalhamento das ações/atividades relativas ao acompanhamento dos instrumentos firmados com fins de desenvolver o projeto bem como irá mapear os riscos inerentes ao mesmo.

Diante do exposto, considera-se a Recomendação 1 da Constatação (009) como parcialmente atendida, tendo em vista que o Plano de Ação da SPG/MME não foi consolidado no âmbito do Secretaria e, portanto, ainda encontra-se em construção.

Causa

Ausência de normatização de sistemática de gestão das demandas dos órgãos de controle interno e externo no âmbito da SPG/MME, o que implica em aumento da probabilidade de não atendimento às recomendações/determinações e assunção de riscos que podem prejudicar a gestão da Secretaria.

Manifestação da Unidade Examinada

Abaixo seguem as manifestações da SPG/MME com relação ao atendimento às recomendações do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201109302.

Em relação à Recomendação 1 da Constatação (006), a SPG/MME informou, por meio da Nota Técnica nº 1/2014-SPG-MME, de 6 de maio de 2014, que:

“A alteração promovida pelo Decreto 7.798/2012 na Estrutura Regimental do Ministério de Minas e Energia não contemplou a atualização do regimento interno, para refletir novas atribuições desempenhadas pelos Departamentos. No entanto, releva destacar que estão em curso discussões internas na SPG com fins de finalizar uma proposição de minuta de Decreto contendo as adequações necessárias para que a estrutura regimental venha a refletir efetivamente as ações desempenhadas por esta Secretaria.”

Questionada sobre o fato dessa recomendação não constar no Relatório de Gestão, na parte referente às recomendações não atendidas do Órgão de Controle Interno (OCI), a SPG/MME informou por meio da Nota Técnica nº 8/2014-DCDP/SPG-MME, de 22 de maio de 2014:

“De fato não foi contemplada essa recomendação no Relatório de Gestão Consolidado do Exercício de 2013, contudo, a SPG já está providenciando a reparação do citado Relatório. Com relação à alteração do Decreto, é importante ressaltar que a atuação da SPG se limita à solicitação de revisões em seu conteúdo.”

Após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a SPG/MME informou por meio do Anexo ao Ofício nº 067/2014-SPG-MME, de 16 de junho de 2014:

“Com relação à Constatação 006 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201109302, de 2011, cumpre destacar que, em relação à recomendação 1, a SPG



elaborou proposta de revisão das suas competências regimentais, com vistas à atualização do Decreto 5.267/2004.”

Para a Recomendação 1 da Constatação (009), a Secretaria informou na Nota Técnica nº 1/2014-SPG-MME, de 6 de maio de 2014:

“Para as questões específicas de melhoria dos controle [sic] internos da SPG, foram incorporadas as análises de riscos no plano de ação da SPG, objetivando priorizar as ações com maiores relevâncias e urgências.”

Adicionalmente, a SPG/MME informou após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, por meio do Anexo ao Ofício nº 067/2014-SPG-MME, que:

“Com relação à Constatação 009 do mesmo relatório, reitera-se que o Plano de Ação da SPG está sendo elaborado em duas etapas. Primeiramente, cada Departamento elaborou seu plano de forma individual e o apresentou, posteriormente, ao Secretário da SPG para aprovação. A segunda etapa consistirá na consolidação do Plano de Ação da SPG, que contemplará as atividades mais relevantes do Plano de Ação de cada Departamento.

[...]

Outro ponto a considerar, na constatação da CGU, de que haveria discrepância de estrutura, formato e conteúdo entre os Planos de ação dos Departamentos, cabe informar que o processo ainda não está concluído e que, conforme mencionado anteriormente, na elaboração do Plano de Ação da SPG deverá ser definida uma padronização, a qual será adotada no Plano de Ação de cada Departamento. [...]

Serão incluídos no Plano de Ação o detalhamento das ações/atividades relativas ao acompanhamento dos instrumentos firmados com fins de desenvolver o Projeto ônibus a Hidrogênio. Como consequência desse detalhamento serão mapeados os riscos inerentes a este projeto.”

Análise do Controle Interno

Após análise às manifestações da SPG/MME e realizando um comparativo entre o Decreto nº 7798/2012 e o Decreto nº 5267/2004, no que concerne à atualização das competências da Secretaria e de seus Departamentos, constatou-se que não houve modificação que refletisse as mudanças recentes ocorridas no setor de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis. Pode-se afirmar que as alterações promovidas na estrutura regimental da SPG/MME foram meramente formais, não atendendo à recomendação da CGU. A própria SPG se pronunciou nesse sentido em resposta às Solicitações de Auditoria, conforme verificado acima.

Assim, a Recomendação 1 da Constatação (006) encontra-se pendente de atendimento e continuará a ser monitorada por meio do Plano de Providências Permanente – PPP da Unidade.

Já com relação à implementação de mecanismos de controle interno, nos moldes propostos na estrutura COSO e na Portaria TCU nº 277/2010, a SPG introduziu as análises de risco em seu Plano de Ação.

Analisando o referido Plano, verificou-se que os principais riscos inerentes à Secretaria estão mapeados, sendo relacionados por cada tipo de atividade desenvolvida, inclusive com a indicação dos Departamentos responsáveis pelo seu monitoramento.



No entanto, para algumas atividades as informações relativas a ações em andamento, riscos inerentes, desafios/dificuldades e soluções em curso encontravam-se não registradas, tendo sido verificadas oportunidades de melhoria com relação à instituição de procedimentos mitigadores de risco e a uma maior uniformização do conjunto de informações, sem prejuízo de que estas reflitam as especificidades de cada departamento. A esse respeito, cumpre ressaltar que o Plano de Ação da SPG/MME ainda não foi consolidado no âmbito da Secretaria.

Por fim, considera-se que o Plano de Ação da SPG/MME é um importante mecanismo de auxílio à tomada de decisão no âmbito daquela Secretaria, contribuindo para fortalecer a gestão e seus controles internos administrativos. No entanto, tendo em vista que o referido Plano de Ação ainda encontra-se em construção, considera-se tal recomendação como parcialmente atendida. Dessa forma, o acompanhamento de sua implementação integral continuará sendo realizado por meio do PPP.

Haja vista a existência de recomendações da CGU não atendidas pela Unidade, verifica-se a necessidade de normatização de uma sistemática de acompanhamento das recomendações/determinações dos órgãos de controle por parte da SPG/MME.

Recomendações

Recomendação 1: Normatizar uma sistemática de gestão das demandas dos órgãos de controle interno e externo, levando em consideração o fluxo de atividades a serem desenvolvidas, indicando responsáveis, prazos e definindo procedimentos de controle, visando ao acompanhamento, avaliação e atendimento às recomendações e determinações do TCU/CGU.

3.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

3.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na estrutura de controles internos relacionadas ao processo "Monitoramento dos Resultados Quantitativos e Qualitativos" da SPG/MME

Fato

Com o objetivo de verificar a estrutura de controles internos instituída pela unidade auditada, selecionou-se o processo de *"Monitoramento dos Resultados Quantitativos e Qualitativos"* da Secretaria para efetuar esta verificação.

Foram avaliados os seguintes componentes do controle interno: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento, conforme demonstrado a seguir.

Foram avaliados os seguintes componentes do controle interno: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento, conforme demonstrado a seguir.

I - Ambiente de Controle

A SPG/MME entende que os objetivos e ações sob sua responsabilidade são aqueles definidos no PPA e por isso não possui documentos próprios que formalizem ou



determinem as atividades e procedimentos que garantam o monitoramento adequado dos resultados desses objetivos e ações.

Por meio da Nota Técnica nº 08/2014-DCDP/SPG-MME, informou que as ações são monitoradas por meio do Plano de Ação da SPG. Segundo a Secretaria, seu Plano de Ação, compreende as principais atividades de cada departamento, incluindo seus responsáveis, desafios e dificuldades, análise de risco e ações em andamento.

Não há política de capacitação específica definida para os servidores que realizam o monitoramento dos resultados e ações da SPG/MME, assim como não existe procedimentos e instruções operacionais que disciplinem esta atividade.

II - Avaliação de Risco

A SPG/MME informou que identifica processos críticos na fase de planejamento do seu Plano de Ação, porém não dispõe de documentos específicos, realizando esta identificação com base no conhecimento e experiência das equipes e por meio de reuniões.

A Secretaria não possui escala de prioridades de atuação em função dos gargalos e pontos críticos identificados. A priorização das atividades é baseada na urgência e relevância do assunto. Também não possui *check-list*, instrução normativa ou outro instrumento capaz de assegurar que as tarefas rotineiras relativas ao monitoramento dos seus resultados sejam realizadas correta e tempestivamente.

III – Procedimentos de controle

Com relação a ocorrência dos riscos, a SPG/MME analisa o caso concreto, a urgência e relevância, definindo a execução de ações corretivas, de forma a garantir o cumprimento de suas competências regimentais. No entanto essas ações não são claramente estabelecidas por serem executadas de maneira informal.

IV – Informação e Comunicação

A comunicação no âmbito da Secretaria ocorre de forma verbal, por correio eletrônico, reuniões e ainda por meio da ferramenta *DocFlow*, que possibilita a gestão documental da unidade. A SPG/MME ainda dispõe de uma intranet pela qual divulga notícias, normativos, boletins, políticas, planos, todos ligados aos temas de sua competência.

V – Monitoramento

Na Avaliação do Sistema de Controles Internos feita pelo gestor e informada no Relatório de Gestão Consolidado do Exercício 2013, a SPG/MME informou que avalia constantemente seu sistema de controle interno e que o considera adequado e efetivo. Porém, não apresentou as 03 últimas avaliações efetuadas, e por meio da Nota Técnica nº 26/2014-DEPG/SPG-MME, esclareceu o que segue:

“Esta Secretaria tem o Plano de Ação como seu principal Sistema de Controle Interno. Essa ferramenta é constantemente avaliada quando seu uso, sofrendo melhorias sempre se entende necessário. Todavia, como essas avaliações são feitas de maneira informal, não há registros das últimas avaliações realizadas.”



Percebe-se que apesar de ter sido informado que o Sistema de Controle Interno venha sendo avaliado, não há documentos que comprovem tais avaliações.

Percebe-se ainda que, há um entendimento inadequado por parte da Secretaria sobre o que é um Sistema de Controle Interno.

O Plano de Ação da SPG consiste em uma planilha eletrônica, onde constam as ações sob a responsabilidade de cada departamento. É o seu planejamento. Este não se confunde com Sistema de Controle Interno, que podemos definir de forma simples como sendo, conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com o objetivo de garantir que os objetivos da entidade sejam alcançados, de forma confiável e concreta.

Conclui-se que a estrutura dos controles internos afetos ao “Monitoramento dos Resultados Quantitativos e Qualitativos” da SPG/MME apresentam fragilidades. Tais como:

- ✓ Falta de política de capacitação de servidores;
- ✓ Ausência de *check-lists*, instruções normativas, procedimento operacionais para desempenhar as atividades rotineiras;
- ✓ Falta de padronização das atividades;
- ✓ Falta de clareza sobre o que fazer em caso de detecção de riscos;
- ✓ Baixo nível de formalidade no monitoramento.

Causa

Ausência de sistematização e padronização do processo de monitoramento dos resultados dos objetivos e ações da SPG/MME gerando, por consequência, realização das ações de maneira pouco formal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 067/2014-SPG-MME, de 16 de junho de 2014, a SPG/MME apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação à Recomendação CGU, entende-se que a extensão e a complexidade dos controles internos devem ser adequadas ao porte da instituição, conforme texto a seguir, extraído da obra “COSO - Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada”, página 31, de autoria da PricewaterhouseCoopers (www.pwc.com.br):

“Os conceitos ora discutidos aplicam-se a todas as organizações independentemente do tamanho. Embora algumas organizações de pequeno e médio portes possam implementar os componentes de forma diferente das organizações de grande porte, estas ainda poderão desfrutar de um gerenciamento de riscos corporativos eficaz. A metodologia para cada componente será provavelmente menos formal e menos estruturada em pequenas organizações do que nas maiores, porém os conceitos básicos devem estar presentes em todas as organizações.”

No caso da SPG, devido à existência de poucos níveis hierárquicos, existe uma relação direta entre os servidores. Assim, a metodologia implantada é pouco formal, sem prejuízo da observância dos conceitos básicos, da execução tempestiva das atividades e do acompanhamento da evolução do trabalho. Por



outro lado, reconhece-se que um mínimo de controle, monitoramento, e padronização de procedimentos é necessário para a adequada organização e gestão das atividades da Secretaria.

Dessa forma, deve-se analisar a situação e adoção de procedimentos de controle interno compatíveis com o porte da SPG, adotando a padronização, quando possível. Essas colocações têm por base a própria metodologia COSO, que sugere uma dosagem da necessidade documental dos controles em função do tamanho da instituição”.

[...]

Análise do Controle Interno

A CGU entende que sistemas de controles internos para unidades de pequeno porte, a exemplo da SPG/MME, requer um tratamento diferenciado quando comparado a unidades maiores. No entanto, os conceitos básicos relacionados a cada componente de controle avaliado não pode ser afastado em nenhuma das situações.

A estrutura do sistema de controles internos adotada (ou a ser adotada) pela Secretaria deve ser capaz de garantir a execução do processo de monitoramento de seus resultados quantitativos e qualitativos de forma que as fragilidades apontadas sejam mitigadas.

A SPG/MME deve mapear quais as atividades e tarefas necessitam de estrutura de controle mais robusta e implantá-la, garantindo, assim, um maior controle por parte dos gestores.

Recomendações

Recomendação 1: Sistematizar, com suporte do AECI do MME, as principais atividades e tarefas indispensáveis ao adequado monitoramento dos resultados dos seus objetivos e ações, definindo um cronograma de ações necessárias para padronização dessas atividades e tarefas, com prazos e responsáveis por cada etapa.

4 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

4.1 MOVIMENTAÇÃO

4.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

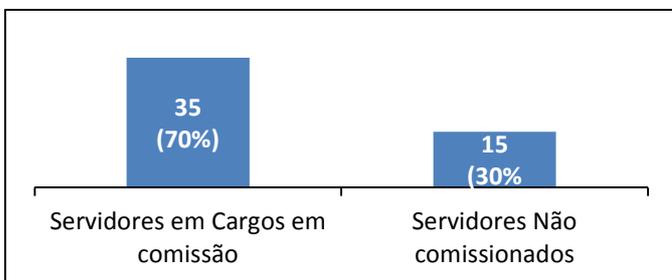
Inadequabilidade da força de trabalho da SPG/MME frente às suas atribuições

Fato

A SPG encerrou o exercício de 2013 com 50 servidores, sendo 35 em cargos de comissão e 15 não comissionados.

Gráfico 1 – Distribuição de servidores da SPG/MME em relação à natureza do cargo.





Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Percebe-se que 70% dos servidores da Secretaria estão desempenhando funções de direção e assessoramento superior, enquanto apenas 30% dos servidores desempenham as funções operacionais.

A distribuição por departamento e coordenação está detalhada no quadro a seguir:

Quadro 11 – Distribuição dos servidores da SPG/MME por departamento e coordenação.

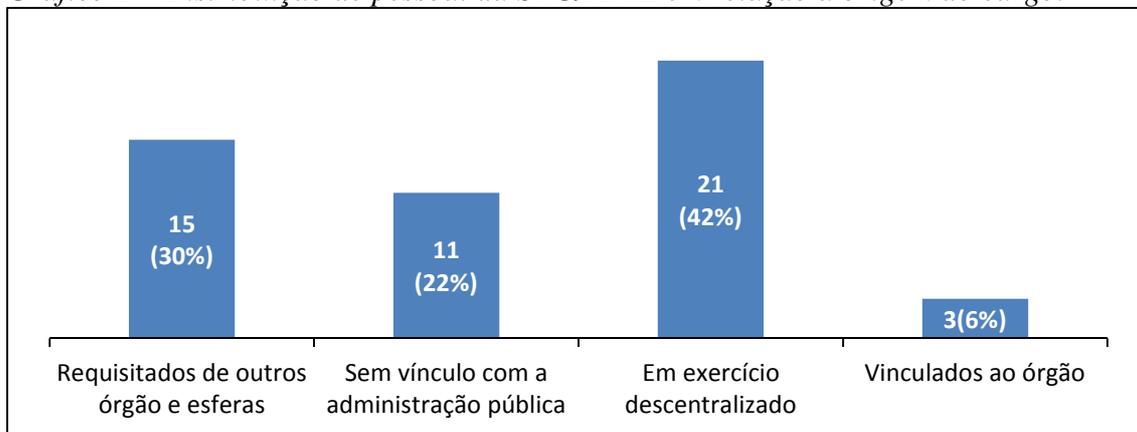
Unidade	Servidores em cargos de direção e assessoramento superior	Demais servidores	Total
1. Secretário de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis -SPG	10	2	12
2. Departamento de Gás Natural - DGN	7	4	11
2.1 Diretoria de Gás Natural	3	0	3
2.2 Coordenação - Acompanhamento, Desenvolvimento de Mercado e Produção	2	2	4
2.3 Coordenação - de Processamento de Infraestrutura e Logística.	2	2	4
3. Departamento de Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural - DEPG	6	3	9
3.1 Diretoria de Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural - DEPG	3	0	3
3.2 Coordenação-Geral de Reserva Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural	2	2	4
3.3 Coordenação -Geral – de Política de Concessão de Blocos Exploratórios.	1	1	2
4. Departamento de Combustíveis derivados de Petróleo - DCDP	5	3	8
4.1 Diretoria de Combustíveis derivados de Petróleo - DCDP	3	0	3
4.2 Coordenação – Geral Acompanhamento de Mercado	1	1	2
4.3 Coordenação - Geral de Refino Abastecimento e Infraestrutura	1	2	3
5. Departamento de Combustíveis Renováveis - DCR	7	3	10
5.1 Diretoria de Combustíveis Renováveis - DCR	3	0	3
5.2 Coordenação-Geral da Produção e do Mercado de Combustíveis Renováveis.	3	1	4
5.3 Coordenação-Geral de Inserção de Novos Combustíveis Renováveis.	1	2	3
Total	35	15	50

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da DIENE a partir das respostas às SA's nº 201406134/001 e 201406134/005.



Ainda com relação ao quantitativo de pessoal, a unidade conta com 15 servidores requisitados de outros órgãos e esferas, 11 servidores sem vínculo com a administração pública, 3 servidores vinculados ao órgão e 21 servidores de carreira de exercício descentralizado (carreiras transversais do MPOG).

Gráfico 2 – Distribuição de pessoal da SPG/MME em relação à origem do cargo.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

26 (52%) servidores não são ativos permanentes do órgão ou das carreiras transversais de exercício descentralizado, fazendo com que haja um risco institucional de se perder a experiência e conhecimento adquirido ao longo da gestão, visto que esses servidores possuem vínculo precário com a SPG/MME, fragilizando a continuação das políticas públicas sob a responsabilidade do órgão.

Ao responder às solicitações desta auditoria quando perguntada sobre quais ações a Secretaria vem desenvolvendo para valorizar e reter os servidores de carreira vinculados ao órgão ou em exercício descentralizado, a SPG/MME informou:

“A SPG tem adotado como práticas para valorizar e reter profissionais a realização de treinamento em áreas de interesse dos departamentos, conforme Plano Anual de Capacitação, a realização de visitas técnicas a sítios de empreendimentos petrolíferos, incluindo o acompanhamento de fiscalizações realizadas pela ANP, e a promoção para cargos de confiança, quando disponíveis, além da manutenção de ambiente propício para que o servidor se sinta estimulado em se desenvolver e realizar os trabalhos relacionados às suas atribuições.

Também são realizadas reuniões de coordenação semanais nos departamentos, nas quais os servidores são incentivados, pelos diretores e coordenadores-gerais, a emitirem opiniões a respeito das soluções a serem adotadas para desenvolvimento dos trabalhos ao seu encargo.

A despeito disso, o quadro de servidores da SPG tem sofrido frequentes reduções, em "especial devido à aprovação de Analistas de Infraestrutura em outros concursos públicos de carreiras mais atrativas.”

Com relação à transferência de conhecimento e experiência dos servidores com vínculo precário, requisitados de outros órgãos, para os servidores de carreira vinculados ao órgão ou de exercício descentralizado, a Secretaria informou:

“Além do estímulo à capacitação nas áreas de interesse da SPG, é realizado, de forma não sistematizada, um processo de “coaching” pelos coordenadores-gerais e pelos Diretores, oriundos do setor de energia, de modo que a bagagem adquirida ao longo de suas respectivas carreiras profissionais possa ser transmitida aos servidores de carreira.”

Sobre a política de complementação de mão de obra utilizada, a SPG/MME informou:

“A SPG requisita servidores das empresas do setor energético, com conhecimento e experiência para atuarem nas atividades desta Secretaria”.

Sobre a real necessidade de para o cumprimento de suas atribuições instituídas pelo Decreto n° 7798/2012, a Secretaria informou:

“Conforme resposta ao item 9 da Solicitação de Auditoria CGU n° 201406134/001 contida na Nota Técnica n° 1/2014-SPG-MME, de 06 de maio de 2014, a real necessidade do quantitativo de pessoal na SPG encontra-se em discussão interna nesta Secretaria, com o objetivo de estabelecer as adequações necessárias para que a estrutura regimental venha a refletir efetivamente as ações desempenhadas por esta Unidade, de acordo com as alterações ocorridas no marco legal dos setores de petróleo, de gás natural e dos biocombustíveis.”

Assim, conclui-se que a força de trabalho da SPG/MME está inadequada frente às suas atribuições devido às situações elencadas a seguir:

- ✓ A SPG/MME não possui estudos ou levantamentos que indiquem a real necessidade de pessoal para o cumprimento de suas atribuições instituídas pelo Decreto n° 7798/2012, mostrando ausência de planejamento relacionado à gestão de pessoal;
- ✓ A Secretaria vem implementando como política de valorização e retenção de servidores a realização de capacitações, visitas técnicas e promoção para cargos de confiança, quando vagos. Porém, apesar dessas ações, a SPG/MME informou que o quadro de servidores tem sofrido reduções, o que não foi observado no exercício de 2013, restando dúvidas sobre a eficácia dessas políticas isoladamente sem um melhor diagnóstico das causas de perdas de servidores;
- ✓ A transferência de conhecimento dos servidores com vínculo precário, requisitados de outros órgãos e esferas, aos servidores que fazem parte da carreira vinculada ao órgão e/ou aos em exercício descentralizado, é realizada de forma não sistematizada, mostrando mais uma fragilidade na gestão da mão de obra;
- ✓ A distribuição desproporcional dos servidores, onde mais da metade dos servidores em exercício não possuem vínculo mais forte com o órgão; e
- ✓ A SPG/MME não possui uma política de fortalecimento do quadro de pessoal, pois faz uso da requisição de servidores de empresas do setor energético em vez de priorizar e planejar a requisição de servidores de carreira vinculada ao órgão ou em exercício descentralizado.

Causa

A utilização da requisição de servidores de outros órgãos e esferas em detrimento de uma política de planejamento de requisição de servidores junto ao MPOG



e ausência de planejamento voltado para valorização dos servidores e retenção do conhecimento e experiência adquiridos ao longo do tempo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 067/2014-SPG-MME, de 16 de junho de 2014, a SPG/MME apresentou a seguinte manifestação:

“A SPG tem realizado ao longo dos últimos anos, notadamente após a criação da Carreira Descentralizada de Analista de Infraestrutura sucessivos levantamentos de necessidades de pessoal.

Cabe ressaltar que a CGU não separou, entre os servidores que estão em exercício descentralizado, aqueles que detêm cargos de confiança, o que acaba por dar a impressão de que tais cargos são ocupados apenas por pessoal requisitado. Sobre a constatação de que a SPG requisita servidores de empresas do setor energético, em detrimento dos servidores de carreira vinculada ao órgão ou em exercício descentralizado, trata-se de uma afirmação inverídica, haja vista o quantitativo de cedidos ter se mantido constante ao longo dos últimos anos. A presença de técnicos especializados cedidos deve-se ao fato de que, por se tratar de uma secretaria nova e que trata de assuntos altamente específicos, não há disponibilidade, atualmente, de mão-de-obra especializada na área, incluindo os analistas de infraestrutura concursados. Dessa forma, a SPG tem procurado estimular a capacitação de seus servidores de modo a adequar seu quadro de pessoal às necessidades decorrentes de suas competências estabelecidas em Decreto.

Adicionalmente a afirmativa de que a SPG não possui política de fortalecimento do quadro de pessoal não tem fundamento. Buscou-se, em especial, nos últimos anos a valorização de servidores de carreiras descentralizadas, por meio da nomeação para cargos em comissão.

A despeito de não ter um mecanismo sistematizado de transferência de conhecimento, a troca de experiências e a execução supervisionada de atividades, a exemplo de elaboração de notas técnicas e participação em reuniões setoriais permite o treinamento em serviço dos servidores, em particular daqueles de exercício centralizado.

Com relação à recomendação de estruturação da demanda por meio de cronograma, não há como atendê-la, haja vista que não está sob a responsabilidade do MME a realização de concurso público para provimento de novos servidores nem a gestão dos concursados.

Análise do Controle Interno

A SPG/MME, em sua manifestação, apresentou várias informações divergentes daquelas apresentadas durante os trabalhos de campo da auditoria.

Com relação a possuir levantamento sobre a real necessidade de pessoal, a SPG/MME havia informado anteriormente que esse levantamento estava em discussão interna na Secretaria e após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, informou que já fez diversos levantamentos, porém não apresentou nenhum documento que os comprovasse.



Sobre a política de complementação de mão-de-obra, novamente a informação é divergente. Ao ser questionada durante a auditoria, a SPG informou que requisitava empregados de empresas do setor energético e agora apenas afirmou que esta informação não é verdadeira devido ao número de servidores requisitados ter se mantido constante ao longo dos anos. Não apresentou dados/documentos que comprovassem essa estabilidade e a consequente reposição do seu quadro de pessoal preferencialmente com servidores de carreira. Assim, resta a dúvida de qual é a política de complementação de mão de obra da Secretaria.

A CGU verificou que é desproporcional a quantidade entre servidores em cargos de direção de direção e assessoramento(35) e em funções operacionais(15). Desses 35 servidores, 26 (74,3%) são requisitados de outros órgãos e/ou que não possuem nenhum vínculo com a Administração Pública, o que coloca em cheque a política de valorização de seus servidores.

Com relação a realização de concurso público, a CGU reconhece que não é de responsabilidade do MME, no entanto não foram apresentados documentos que comprovem ações desta Secretaria, no sentido de solicitar novos servidores, a exemplo de ofícios, e-mails direcionados à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do MME (SPOA) ou até mesmo ao Ministério do Planejamento(MPOG).

Considerando as informações contraditórias, sem a apresentação de documentos que as comprovassem, esta equipe de auditoria optou por monitorar as recomendações por meio do Plano de Providências Permanente.

Recomendações

Recomendação 1: Realizar levantamento da necessidade de pessoal, por coordenação, contemplando todas as atribuições legais de cada área da Secretaria.

Recomendação 2: Reavaliar o quadro de pessoal, de forma a torná-lo adequado às necessidades quantitativas e qualitativas da SPG/MME, estruturando esta demanda por meio de um cronograma, onde seja possível verificar as ações de responsabilidade da Secretaria necessárias para viabilizar a readequação da mão de obra, identificando os responsáveis e prazos planejados para cada ação.

Achados da Auditoria - nº 201406138 (Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral – SGM)

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Ocorrência de fatores externos que provocaram atrasos no cronograma e impossibilitaram a execução da Ação Orçamentária 211G, dentro do Exercício considerado.

Fato



A ação orçamentária “Ação: 211G - *Elaboração de Estudos e Projetos Visando à Implantação de Zonas de Processamento e Transformação Mineral – ZPTM*” tem como finalidade a realização de estudos sobre a viabilidade de implantação de projetos específicos de Zonas de Processamento e Transformação Mineral (ZPTM), incluindo o delineamento do arcabouço jurídico-legal normativo, com foco na distribuição equilibrada para a indução de novos pólos de desenvolvimento estratégicos nacionais, a partir de investimentos coordenados em infraestrutura, logística e agregação de valor ao minério e adensamento produtivo da cadeia de valor mineral.

Da análise de sua programação orçamentária, verificou-se que a referida ação tinha uma dotação inicial na Lei Orçamentária Anual – LOA 2013 de R\$ 2 milhões, porém não houve execução orçamentária dos recursos empenhados. Conforme informado no Relatório de Gestão, páginas 114 e 115, a despesa liquidada e empenhada para a execução da Ação foi 0(zero), ou seja, em 2013 não foi houve gasto para esta Ação. Logo, tanto a meta quantitativa quanto qualitativa dessa ação tiveram um percentual de realização em 0% (por cento).

Segundo a SGM, para a consecução da meta dessa ação foi aberto processo licitatório, cujo certame não obteve sucesso para a contratação de empresa, em virtude de que as empresas participantes tiveram suas propostas recusadas.

Em análise ao Processo nº 48000.001786-2013-31 – Vol. 01, verificou-se que o início do processo de contratação somente ocorreu em 02/10/2013, com a elaboração da Nota Técnica nº 07/2014-DTTM/SGM-MME, e aprovação do Termo de Referência do certame em 14/10/2013.

A publicação do Edital no Diário Oficial da União ocorreu em 25/11/2013 e a data fixada para abertura das propostas foi fixada em 05/12/2013, com o não atendimento dos requisitos do certame, pelas empresas participantes, de modo que não houve tempo hábil para republicá-lo no mesmo período.

Por meio da Nota Técnica nº 15/2014-DPGM/SGM-MME, a Unidade se manifestou esclarecendo sobre a não execução da Ação 211G dentro do exercício considerado, informando que a realização do todo o processo envolveu as seguintes ações e planejamento:

- *A partir de janeiro de 2013 a SGM/MME iniciou o planejamento de execução da Ação 211G por meio de tratativas com SPI/MPOG em reunião realizada no dia 29 de janeiro de 2013.*
- *Realização de reunião com a ABDI, na SGM/MME, em 24 de janeiro de 2013; e reunião realizada entre SGM/MME e SPI/MPOG em 29 de janeiro de 2013.*
- *A execução desta ação orçamentária somente passou a ser de responsabilidade da SGM/MME em decisão tomada na reunião dos Coordenadores do Comitê Executivo da Indústria da Mineração com o Diretor Presidente da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, realizada em 15 de março de 2013.*
- *O início da execução do planejamento de implementação da ação orçamentária 211G somente foi possível após a publicação do Decreto nº 7.995, de 02 de maio de 2013, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira da LOA 2013 e estabeleceu o cronograma de desembolso do Poder Executivo para o exercício 2013.*
- *A partir da decisão tomada em 15 de março de 2013 e da publicação do Decreto nº 7.995/2013, foi planejado o seguinte cronograma físico para contratação de empresas para realização do Estudo da Ação 211G e da*



Planilha de Previsão Orçamentária para 2013, em reunião realizada com a Coordenação de Licitação e Compras da CGCC/SPOA/SE/MME, em 16 de maio de 2013, no DTTM/SGM/MME:

Tabela 01: Cronograma físico previsto da Ação Orçamentária 211G e da Planilha de Previsão Orçamentária para 2013.

Item	Atividade	Data prevista de execução até
1	Elaboração da Planilha de Previsão de Pagamento em 2013 (Exercício e Restos a pagar - RAP)	22.05.2013
2	Elaboração de Minuta de Nota Técnica pelo DTTM	24.05.2013
3	Elaboração de Minuta do Termo de Referência pelo DTTM em colaboração com a CLC/CGCC/SPOA	31.05.2013
4	Abertura de processo licitatório pela SGM/MME	03.06.2013
5	Elaboração de Minuta de Edital e Minuta de contrato pela CMEF/CLC/CGCC/SPOA e cotação de preço	18.06.2013
6	Certificação de disponibilidade de recursos	20.06.2013
7	Avaliação jurídica pela Conjur/MME	16.07.2013
8	Abertura do processo licitatório pela modalidade de pregão eletrônico (SPOA =>CGCC =>CLC)	18.07.2013
9	Realização do Pregão Eletrônico	10.08.2013
10	Contratação e início do estudo	15.08.2013

Fonte: Nota Técnica no 15/2014-DPGM/SGM-MME

- *No entanto, o planejamento previsto sofreu atraso, uma vez que durante o processo de elaboração da Minuta do Termo de Referência houve a necessidade de contribuição por parte de outros órgãos do governo, como ABDI, SPI/MPOG, SEPAC/MPOG, Comitê Executivo da Indústria da Mineração e Conselho de Competitividade da Indústria da Mineração, para elaboração do documento. Nesse sentido, a conclusão do Termo de Referência, prevista para 31 de maio de 2013, só ocorreu em 02 de outubro de 2013.*
- *Após a Abertura de processo licitatório pela SGM/MME (Processo nº 48000.001786/2013-31), em 03 de outubro de 2013, as demais etapas do planejamento previsto foram adequadas ao tempo necessário a sua implementação, como ilustra a Tabela 02:*

Tabela 02: Trâmite do Processo licitatório para contratação de Empresas para realização de Estudo e Projetos de Viabilização da Implantação de ZPTMs (Processo nº 48000.001786/2013-31).



Item	Atividade	Data de execução
1	Abertura de processo pela SGM/MME – Nota técnica, e Termo de Referência	03.10.2013
2	Consulta de Cotação de Preço pela DTTM/SGM/MME	04 a 14.10.2013
3	Aprovo do Termo de Referência pela SGM/MME	14.10.2013
4	Instrução do Processo para abertura de processo licitatório pela SPOA/SE/MME e CGCC/SPOA/SE/MME	18 a 21.10.2013
5	Certificação de disponibilidade de recursos cotação de preço	24.10.2013
6	Elaboração de Minuta de Edital e Minuta de contrato pela CMEF/CLC/CGCC/SPOA e	29.10.2013
7	Avaliação jurídica pela Conjur/MME	13.11.2013
8	Publicação do Aviso de licitação pela modalidade de pregão eletrônico nº 35/2013(SPOA =>CGCC =>CLC)	25.11.2013
9	Data da Abertura do Pregão Eletrônico nº 35/2013	05.12.2013
10	Solicitação de Homologação do Cancelamento do Pregão nº 35/2013 pelo Pregoeiro	20.12.2013

Fonte: Nota Técnica no 15/2014-DPGM/SGM-MME

A ocorrência de fatores externos, apontados pela Unidade, provocaram atrasos no planejamento previsto, o que fez com que a publicação do edital só fosse possível em 25/11/2013. Contudo, o não atendimento às normas do edital, pelas empresas participantes, provocou o pedido de cancelamento do certame, em 20/12/2013.

Pelos motivos já expostos, o cancelamento do Pregão, impossibilitou a execução da Ação Orçamentária 211G, dentro do Exercício de 2013.

Apesar da justificativa e esclarecimento da SGM, pela não execução da Ação dentro do exercício, alerta-se para que a Unidade atente para possíveis fatores externos que possam vir a prejudicar o cronograma e planejamento das Ações de sua competência, e na medida do possível, se adiantar a eles, mitigando atrasos e evitando assim, a não execução das Ações dentro do Período considerado.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Inconsistências na estruturação dos macroprocessos em relação aos objetivos estratégicos do PPA, na vinculação com as competências regimentais e no atingimento dos resultados alcançados.

Fato

A gestão da SGM está estruturada em 04 macroprocessos finalísticos, que são vinculados aos objetivos estratégicos definidos no Programa 2041 do Plano Plurianual PPA 2012-2015 (Programa Gestão Estratégica de Geologia, Mineração e Transformação Mineral), que por sua vez, estão relacionados com as competências institucionais expressas no Decreto nº 7.798/2012.

Os macroprocessos finalísticos relacionados ao tema mineração são os seguintes:

- I. Gestão da Política Mineral
- II. Planejamento Mineral
- III. Monitoramento do Setor Mineral
- IV. Fomento e Pesquisa para a Produção Mineral Eficiente



A vinculação dos objetivos estratégicos do Programa 2041, definidos no PPA 2012-2015, aos macroprocessos finalísticos da SGM, é apresentada no quadro a seguir:

Quadro 01 – Objetivos Estratégicos do Programa 2041 por Macroprocesso Finalístico da SGM

Macroprocessos	Objetivos Estratégicos do Programa 2041
Gestão da Política Mineral	<p>Objetivo 0038 – Promover a ampliação das reservas e da produção de minerais estratégicos.</p> <p>Objetivo 0478 – Assegurar a governança pública eficaz do setor mineral.</p> <p>Objetivo 0481 – Consolidar e ampliar os programas de formalização da atividade minerária e de fortalecimento de micro e pequenas empresas do setor mineral.</p>
Planejamento Mineral	<p>Objetivo 0035 – Implementar o Zoneamento Mineral do Brasil e mecanismos de gestão associados, com vistas à identificação e à dinamização das áreas de interesse mineral e à consolidação das políticas de aproveitamento de médio e longo prazos.</p> <p>Objetivo 0042 – Realizar estudos e projetos visando a implantação de Zonas de Processamento e Transformação Mineral - ZPTMs associadas às Áreas de Relevante Interesse Mineral, nos polos de desenvolvimento, voltadas à integração mineral sul-americana, à industrialização de base da América do Sul e ao desenvolvimento equilibrado do território.</p> <p>Objetivo 0046 – Otimizar o aproveitamento dos recursos minerais e promover mecanismos para o desenvolvimento das atividades, visando o presente e o futuro, por meio de regulação, fiscalização e execução de projetos de produção e transformação mineral.</p>
Monitoramento do Setor Mineral	Não existem objetivos definidos no PPA 2012-2015 no âmbito do Macroprocesso Monitoramento do Setor Mineral que sejam de responsabilidade de SGM.
Fomento e Pesquisa para a Produção Mineral Eficiente	Objetivo 0044 – Fortalecer as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação e articular com a indústria mineral para promover a cultura e a prática da inovação tecnológica no setor mineral.

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria da CGU, a partir do Relatório de Gestão 2013 do MME.

Cada objetivo estratégico expressa aquilo que deve ser executado e reflete as situações a serem alteradas com a implementação de um conjunto de iniciativas e Metas a serem executadas pelos Órgãos Responsáveis.

Em análise aos macroprocessos, verificou-se a ausência do Objetivo 0032 nos macroprocessos finalísticos relacionados ao tema mineração atribuídos à SGM.

Conforme o PPA 2012-2015, o Objetivo 0032 visa “realizar o levantamento geológico do Brasil e das províncias minerais nas escalas adequadas e promover a gestão e a difusão do conhecimento geológico e das informações do setor mineral”.

De modo divergente dos demais 07 objetivos vinculados ao Programa 2041, que são afetos ao Ministério de Minas e Energia, este deveria estar relacionado nos macroprocessos de gestão da SGM.



Verificou-se, ainda, que algumas das competências regimentais vinculadas à SGM, expressas nos arts. 28 a 32 do Decreto nº 7.798/2012, não estão sendo contempladas nos Macroprocessos, as quais se encontram relacionadas a seguir:

Art. 28.

XIV - funcionar como núcleo de gerenciamento dos programas e projetos em sua área de competência.

Art. 29.

VIII - desenvolver cenários, estudos prospectivos e análises econômicas do setor mineral, para a formulação de políticas e a implementação de ações de desenvolvimento setoriais; e

Art. 30.

VII - coordenar os procedimentos de aprovação dos atos de outorga, incluídas autorizações e concessões minerais, registros de licenciamento, permissões de lavra garimpeira e registros de extração;

VIII - coordenar e acompanhar as ações de execução de programas, atividades e projetos para a implementação de diretrizes para a gestão eficaz dos direitos minerários do País; e

Art. 31.

IV - promover e acompanhar programas e ações de inserção tecnológica na indústria minero-metalúrgica.

Art. 32.

IV - gerar estudos e levantamentos para a implementação de ações socioambientais para o desenvolvimento sustentável da mineração;

A ausência de competências da SGM nos macroprocessos instituídos da área minerária explicita o desalinhamento do desdobramento da gestão organizacional em macroprocessos, com reflexos diretos no cumprimento das atribuições regimentais da dessa Secretaria.

Em relação aos resultados das Metas e Objetivos alcançados, relativos aos Macros Processos da SGM, verificou-se a desconformidade com o que diz a Portaria TCU nº 175/2013, que trata da orientação para elaboração do relatório de gestão 2013, visto que não foram informados os resultados alcançados em cada objetivo, a comparação com as metas estabelecidas no PPA, e a demonstração dos índices dos indicadores de desempenho relacionados.

As inconsistências quanto ao atingimento e justificção das metas registradas no Relatório de Gestão em comparação com as metas contempladas no PPA, estão a seguir exemplificadas, por objetivo:

Objetivo 0481 – Consolidar e ampliar os programas de formalização da atividade minerária e de fortalecimento de micro e pequenas empresas do setor mineral.

No que tange aos Arranjos Produtivos Locais (APLs) de Base Mineral, o PPA 2012-2015 estipulou a consolidação de 60 cooperativas, associações e distritos mineiros.



De modo divergente, a meta prevista informada no Relatório de Gestão é 13, conforme consta dos Quadros de Objetivos da SGM (A.2.2.2), pg. 95.

No entanto, o mesmo relatório informa, na pág. 47, para a mesma meta, uma realização de 04 cooperativas, associações e distritos alcançados, para a meta acima descrita.

OBJETIVO: 0046 - Otimizar o aproveitamento dos recursos minerais e promover mecanismos para o desenvolvimento das atividades, visando o presente e o futuro, por meio de regulação, fiscalização e execução de projetos de produção e transformação mineral. (objetivo vinculado ao DNPM)

Embora este objetivo conste do Macroprocesso Planejamento Mineral da SGM, o mesmo não se encontra descrito nos “*Quadros de Objetivos da SGM (A.2.2.2)*” do Relatório de Gestão.

Em relação à fiscalização de minas subterrâneas, a meta prevista a ser alcançada até 2013 é informada em porcentagem, enquanto o resultado realizado em 2013 é informado em unidades.

Pelo exposto, resta demonstrado que a forma de detalhamento dos resultados alcançados impossibilita avaliar o grau de atingimento da meta, além de não informar sua evolução no tempo, o seu grau de atingimento em termos percentuais e nem o acumulado no período.

Causa

Desalinhamento do desdobramento da gestão organizacional em macroprocessos que reflitam os objetivos ou finalidades institucionais da Unidade em conformidade aos resultados esperados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Nota Técnica nº 15/2014-DPGM/SGM-MME, a Unidade se manifestou a respeito do assunto, esclarecendo que:

“a) As competências regimentais da SGM foram associadas aos Macroprocessos seguindo orientação dada pela Secretaria Executiva do MME. Aquelas que não estão contempladas nos Macroprocessos serão devidamente associadas aos Macroprocessos correspondentes em momento oportuno.

b) Com relação à informação quanto ao atingimento das metas, a SGM informa que buscará inserir os dados de forma que a evolução do cumprimento das metas e os respectivos resultados sejam facilmente visualizados, viabilizando o melhor acompanhamento da execução do que foi proposto, e, se for o caso, será solicitada a revisão de algumas metas em momento oportuno.

[...]

*d) Quanto ao **Objetivo 0046**, que traz metas afetas ao DNPM e que se encontra contido nos Macroprocessos da SGM, informa-se que a Secretaria avaliará a manutenção desse objetivo nos Macroprocessos e, se for o caso, será solicitada, junto à Secretaria Executiva, sua revisão, em momento oportuno, tendo em vista que o objetivo é de competência do DNPM.”*



Análise do Controle Interno

A Unidade, no âmbito de sua manifestação, aquiesce os apontamentos consignados. Essa Auditoria entende que as proposições de melhorias apresentadas pela SGM, são satisfatórias, no entanto, a Unidade deve atentar para o fato de que a implementação das ações propostas pela Unidade deverão ser inseridas no Plano de Previdência Permanente e serão acompanhadas por esta Controladoria.

Recomendações

Recomendação 1: Reavaliar a estruturação dos macroprocessos finalísticos da área de mineração, levando em consideração os objetivos estratégicos e as competências vinculadas a Unidade, para um melhor alcance dos resultados.

1.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos Indicadores Institucionais.

Fato

A Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, regulamentada pelo Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, estabeleceu regras, critérios e procedimentos específicos para a realização de avaliações individuais e institucionais com vistas ao pagamento da Gratificação de Desempenho do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – GDPGPE. No âmbito do MME, tais regras, critérios e procedimentos foram estabelecidos pela Portaria nº 564, de 30 de setembro de 2011, enquanto que, as normas que regulamentam a Avaliação de Desempenho Institucional foram estabelecidas pela Portaria nº 565, de 30 de setembro de 2011.

Para a fixação de Meta de Desempenho Institucional, a Portaria nº 565, de 30 de setembro de 2011, estabeleceu regras, critérios e procedimentos específicos, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, para a Avaliação de Desempenho Institucional, e definiu que as Metas de Desempenho Institucional serão fixadas anualmente para o período de outubro a setembro, por ato do Secretário-Executivo, sendo que, para a presente avaliação desta auditoria, corresponde de 1º de outubro de 2012 a 30 de setembro de 2013.

Ainda, de acordo com as normas, as metas devem estar em consonância com as **diretrizes e metas governamentais**, além de outras características específicas das atividades desenvolvidas, de modo a aferir o desempenho do órgão no alcance dos objetivos organizacionais.

Para aferição do desempenho institucional do Ministério de Minas e Energia foram fixadas as Metas Globais de Avaliação de Desempenho Institucional e as Metas Intermediárias, para as Unidades Organizacionais a serem avaliadas, por meio da Portaria nº 04 de 05/02/2013, art. 1º e 3º, para o período de 1º de outubro de 2012 a 30 de setembro de 2013, bem como a maneira a serem calculadas, conforme transcrito a seguir:



“O Secretário-Executivo do Ministério de Minas e Energia, no uso da atribuição que lhe confere o art. 8º da Portaria MME nº 565, de 30 de setembro de 2011, resolve:

Art. 1º Fixar as seguintes Metas Globais de Desempenho Institucional do Ministério de Minas e Energia, para o período de 1º de outubro de 2012 a 30 de setembro de 2013:

I - assegurar o planejamento, a coordenação e a execução de projetos para o setor minero-energético;

II - fortalecer o gerenciamento administrativo, econômico e financeiro e o relacionamento institucional; e

III - manter o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas - SIGE.

Art. 3º A Avaliação Institucional, a ser calculada a partir da consecução das Metas Intermediárias, é aferida pela **média aritmética dos pontos relativos ao alcance das respectivas Metas Intermediárias, em pontuação de zero a cem, até o limite de cem pontos percentuais.**

§ 1º A mensuração das Metas Intermediárias é representada pela fórmula: **% Cumprimento Metas Intermediárias = (Meta Intermediária Realizada/Meta Intermediária Prevista) x 100.**

§ 2º **O total de pontos a ser obtido na Avaliação Institucional será dado pela média aritmética dos resultados das Metas Intermediárias.**” (Grifo nosso)

No âmbito das Unidades Organizacionais, que no caso dessa avaliação é a Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral - SGM, foram definidas as metas intermediárias, que se constituem em um desdobramento das metas globais, cuja divulgação externa é centralizada na Secretaria Executiva do MME.

Para o período em análise, compreendido de 1º de outubro de 2012 a 30 de setembro de 2013, foram estabelecidas, por meio da Portaria nº 04, de 05 de fevereiro de 2013, as Metas de desempenho Institucional Intermediárias, para a Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral - SGM, bem como os indicadores de desempenho que a integrarão, que compuseram o cálculo das Metas Globais do MME, conforme o quadro a seguir:

Quadro 02 – Fixação das Metas da SGM

FIXAÇÃO DAS METAS DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL							
SGM - SECRETARIA DE GEOLOGIA, MINERAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO MINERAL							
Unidade de Avaliação/Metas Intermediárias		Meta Global Vinculada	Indicador	Fórmula	Meta Prevista	Consonância com PPA, LDO ou LOA?	
						S	N
MI29	Análise da SGM para Concessão de Lavra.	MG1	Processos Analisados	(No de Processos Analisados) / (No de Processos que Deram Entrada na SGM) x 100.	75%		X
MI30	Acompanhar Convênios.	MG1	Processos Acompanhados	(No de Processos Acompanhados) / (No de Convênios Ativos) x 100.	100%		X



MI31	Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas. (SIGE)	MG3	Sistema Atualizado	(No de Ações Atualizadas) / (No de Ações da SGM Cadastradas) x100.	50%		X
MI32	Elaborar e divulgar periodicamente produtos contendo dados e estatística da mineração e transformação mineral, especificamente a Sinopse da Mineração e Transformação Mineral, o Anuário Metalúrgico e Anuário da Transformação de Não Metálicos	MG1	Produtos Elaborados e Divulgados	(Nº de Produtos Elaborados) / (Nº de Produtos Divulgados) x 100	100%		X

Fonte: Portaria nº 04, de 05 de fevereiro de 2013.

A “Apuração de Metas de Desempenho Institucional – Metas Intermediárias”, teve o intuito de aferir o desempenho do Órgão no alcance dos objetivos e Metas organizacionais, conforme aponta a Portaria nº 565, de 30/09/2011, art. 1º, que, por sua vez, foi utilizada como parâmetro no pagamento das Gratificações de Desempenho do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – GDPGPE, aos servidores em exercício no Ministério.

Para o período em análise, compreendido de 1º de outubro de 2012 a 30 de setembro de 2013, foram apurados os resultados alcançados das Metas Intermediárias estabelecidas para a SGM, divulgados por meio da Portaria nº 20 de 31/10/2013, conforme o quadro abaixo:

Quadro 03 – Apuração das Metas da SGM

APURAÇÃO DAS METAS DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL						
Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral - SGM						
MG1	Assegurar o Planejamento, a Coordenação e a Execução de Projetos para o Setor Minerário Energético					
UA	Metas Intermediárias	Indicador	Fórmula	Meta Prevista	Meta Realizada	% de alcance
SGM	Análise da SGM para Concessão de Lavra.	Processos Analisados	(No de Processos Analisados) / (No de Processos que Deram Entrada na SGM) x 100.	75%	88%	100%
	Acompanhar Convênios.	Processos Acompanhados	(No de Processos Acompanhados) / (No de Convênios Ativos) x 100.	100%	100%	100%



Elaborar e divulgar periodicamente produtos contendo dados e estatística da mineração e transformação mineral, especificamente a Sinopse da Mineração e Transformação Mineral, o Anuário Metalúrgico e Anuário da Transformação de Não Metálicos	Produtos Elaborados e Divulgados	(Nº de Produtos Elaborados) / (Nº de Produtos Divulgados) x 100	100%	100%	100%
--	----------------------------------	---	------	------	------

Fonte: Portaria nº 20 de 31/10/2013.

Da apuração acima, verifica-se que, conforme observado nos Quadro 02 (Fixação das Metas da SGM) e no Quadro 03: (Apuração das Metas da SGM), foram fixadas 04 Metas Intermediárias para a SGM e, no entanto, só foram apuradas 03 Metas.

1.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Inconsistências na apuração das Metas Intermediárias da SGM.

Fato

A Portaria Ministerial MME nº 564, de 30 de setembro de 2011 estabeleceu regras, critérios e procedimentos específicos de Avaliações de Desempenho Individual e Institucional visando à atribuição da Gratificação de Desempenho do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - GDPGPE, no âmbito do Ministério de Minas e Energia.

A GDPGPE é uma vantagem pecuniária concedida em função do alcance das Metas de Desempenho Individual e do alcance das Metas de Desempenho Institucional, nas proporções a seguir:

- I - até 20 (vinte) pontos serão atribuídos em função dos resultados obtidos na Avaliação de Desempenho Individual; e
- II - até 80 (oitenta) pontos serão atribuídos em função dos resultados obtidos na Avaliação de Desempenho Institucional.

A referida portaria em seu Art. 13 informa que, para efeito de cálculo dos efeitos financeiros, a nota da Avaliação Institucional será correlacionada com as faixas definidas a seguir:

Quadro 04 – Avaliação de Desempenho Institucional para cálculo da GDPGPE

Resultado de Desempenho	Pontuação - GDPGPE
De 40% a 60% exclusive	20
De 60% a 80% exclusive	40
De 60% a 80% exclusive	60
A partir de 80%	80

Fonte: Portaria Ministerial MME nº 564, de 30 de setembro de 2011.

A portaria informa, também, no seu art. 32 que a percepção da GDPGPE por seus beneficiários fica condicionada à correção e veracidade dos dados enviados e ao cumprimento dos prazos estabelecidos nesta Portaria.

No entanto, do cotejamento dos quadros de Fixação e Apuração das Metas da SGM verificou-se que a Meta fixada para “Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas. (SIGE)” foi retirada da “Apuração das Metas da SGM”, o



que influenciou no resultado final de apuração das Metas, propiciando um atingimento de 100% da Secretaria, uma vez que a Meta “*Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas. (SIGE)*” foi 0% (zero), portanto, o cálculo das Metas apuradas deveria incluir todas as 04(quatro) Metas Fixadas, para obtenção do resultado da média aritmética de todas as 4 (quatro) Metas que foram fixadas, que resultaria em 75% $(100\% + 100\% + 0\% + 100\%)/4$ (vide quadro fixação e apuração das metas), e não de 100% de resultado alcançado, como aponta o quadro “*Apuração das Metas da SGM*”.

Do exposto, verifica-se que a retirada da meta “*Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas*” alterou o resultado final de apuração do alcance das metas da SGM, propiciando o atingimento de 100% do resultado alcançado, uma vez que se fosse computada todas as 4(quatro) metas fixadas, conforme indicado na Portaria de fixação, esse mesmo resultado de atingimento das Metas da Secretaria seria de 75%, contrário ao que determina a Portaria nº 04 de 05/02/2013, em seu art. 3º § 2º, que diz: “*O total de pontos a ser obtido na Avaliação Institucional será dado pela média aritmética dos resultados das Metas Intermediárias.*”.

Além disso, a Portaria nº 20, de 31/10/2013 que divulgou o resultado da apuração da Meta de Desempenho Institucional Intermediária da SGM, e serviu para compor a Meta Global, informa, no art. 1º no Quadro de “**Composição das Metas Intermediárias Apuradas**”, outro resultado da apuração da Meta de Desempenho Institucional Intermediária da SGM, com um índice alcançado de 95,24% que seria a média aritmética da das Metas Intermediárias alcançadas pela Secretaria, e que serviu de base para determinar o Índice de Desempenho Institucional Global do Ministério de Minas e Energia, no período correspondente, conforme a seguir:

Quadro 05 – Composição das Metas Intermediárias Apuradas

Unidade de Avaliação		% de Alcance
I	Gabinete do Ministro-GM	93,80%
II	Assessoria Econômica-ASSECC	100,00%
III	CONJUR	100,00%
IV	Secretaria Executiva-SE	94,98%
V	Secretaria de Energia Elétrica-SEE	95,83%
VI	Secretaria Geologia, Mineração e Transformação Mineral-SGM	95,24%
VII	Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis-SPG	100,00%
VIII	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético-SPE	100,00%
Desempenho Global do MME (Média Aritmética da soma I a VIII)		97,48%

Fonte: Portaria nº 20 de 31/10/2013.

Verifica-se, contudo, que a Portaria de Apuração das Metas (Portaria nº 20 de 31/10/2013) informa 2 (dois) valores apurados diferentes para a Meta Intermediária alcançada pela SGM, quais sejam: 95,24% (art.1º) e 100% (Nota Técnica nº 9/2013-AEGE/SE-MME), conforme informado no quadro acima, os quais também não condizem com o resultado da média aritmética, se estivessem sido incluídos na apuração das Metas, todos os 4 (quatro) indicadores estipulados na portaria de fixação, que resultaria no valor de 75% de atingimento, conforme já exposto.

Retirar do cálculo algum indicador que teve baixo índice de execução, mascara o resultado das Metas alcançadas, deixando de fazer sentido o motivo para o qual as Metas e Indicadores foram instituídos.



Causa

Não inclusão de todas as Metas fixadas no cálculo de apuração das Metas.

Manifestação da Unidade Examinada

Apesar da Unidade informar em resposta encaminhada por meio da Nota Técnica nº 15/2014-DPGM/SGM-MME, no parágrafo de introdução do item 6), a respeito de sua manifestação sobre as “inconsistências no Cálculo das Metas Intermediárias Apuradas”, a mesma não apresentou nenhum fato novo que elidisse a constatação encontrada.

Análise do Controle Interno

Levando em consideração o exposto nas Normas, de que a avaliação visa aferir o desempenho Institucional e deve ser calculada pela média aritmética dos pontos relativos ao alcance das respectivas Metas Intermediárias, não faz sentido retirar uma Meta fixada, o que invalidaria a avaliação da Unidade. Dessa forma, essa auditoria mantém a constatação e a recomendação.

Recomendações

Recomendação 1: Incluir no cálculo das Metas apuradas todos os indicadores que foram fixados nas Metas a serem alcançadas, ainda que a Meta tenha alcançado um resultado nulo ou baixo, explicitando, o máximo possível, a apuração do resultado das Metas alcançadas.

1.1.2.3 CONSTATAÇÃO

Inconsistências nos Indicadores Institucionais de Desempenho da SGM.

Fato

Os indicadores de Avaliação de Desempenho Institucional do Ministério de Minas e Energia são apresentados item 3.6 do Relatório de Gestão no endereço: <http://www.mme.gov.br/se/menu/publicacoes.html>

Contudo, em consulta ao link, verifica-se que o mesmo se encontra com os dados desatualizados, com informações do Ciclo 2010/2011.

Em relação ao atributo que atenda ao critério da completude, constatou-se que os indicadores, de um modo geral, não "capturam" o desempenho da gestão, não preenchendo aos critérios quanto ao aspecto da utilidade. Em relação à mensurabilidade, verificou-se que alguns também não atendem a este atributo, por não possuírem na sua composição todas as variáveis que possibilitariam mensurar o processo em toda sua completude.

Com a finalidade de verificar se todos indicadores apresentados pela SGM atendem aos requisitos de completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade, foram analisados os 4 (quatro) indicadores publicados pela Portaria nº 04 de 05/02/2013, com intuito de verificar a conformidade com os requisitos apresentados na DN TCU 132, de 02/10/2013.



Por meio da análise realizada chegou-se às conclusões registradas a seguir:

Quadro 06 – Avaliação dos critérios dos indicadores

Indicador	Crítérios	Atendimento do indicador ao critério
a) MI29 - Análise da SGM para Concessão de Lavra.	Completude (a)	Não atende
	Comparabilidade (b)	Atende
	Confiabilidade (c)	Não atende
	Acessibilidade (d)	Atende parcialmente
	Economicidade (e)	Atende
b) MI30 - Acompanhar Convênios.	Completude	Não atende
	Comparabilidade	Atende parcialmente
	Confiabilidade	Não atende
	Acessibilidade	Atende parcialmente
	Economicidade	Atende parcialmente
c) MI31 - Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas. (SIGE)	Completude	Não atende
	Comparabilidade	Atende
	Confiabilidade	Não foi possível avaliar
	Acessibilidade	Atende
	Economicidade	Atende Parcialmente
d) MI32 - Elaborar e divulgar periodicamente produtos contendo dados e estatística da mineração e transformação mineral, especificamente a Sinopse da Mineração e Transformação Mineral, o Anuário Metalúrgico e Anuário da Transformação de Não Metálicos.	Completude	Não atende
	Comparabilidade	Não foi possível avaliar
	Confiabilidade	Não atende
	Acessibilidade	Atende parcialmente
	Economicidade	Atende

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da DIENE.

a) Análise da SGM para Concessão de Lavra.

a.1) Completude:

O indicador “Análise da SGM para Concessão de Lavra” e a variável “Processos Analisados” não deixam claro se os processos de pedido de concessão de lavra esgotaram completamente o ciclo da análise e encaminhamento para as etapas seguintes dentro da SGM, ou seja, não informa se o ciclo do processo se completou em toda a suas instâncias dentro da Secretaria, se o Processo de Concessão de Lavra foi aprovado ou não, uma vez que o mesmo mede somente uma fase do processo, ou seja, a análise técnica da SGM. No entanto, tem que se levar em consideração que o objetivo principal do processo é a aprovação com a publicação respectiva ou a sua rejeição e devolução ao DNPM, Órgão encaminhador.

Portanto, do modo como está construído, não fica claro se o objetivo principal foi alcançado, ou seja, se o pedido foi aprovado ou rejeitado, se a mesma quantidade de Processos de Pedidos de Concessão de Lavra que entram é a mesma quantidade de Processos que saem com a resposta da SGM, se existem processos parados em estoque aguardando alguma outra medida a ser tomada, ou ainda, se há processos analisados e não encaminhados para as etapas seguintes.

Dessa forma o indicador não reflete na sua totalidade os resultados do desempenho da gestão quanto ao aspecto “Concessão de Lavra” ou sua rejeição e devolução ao órgão de origem.

No que tange, portanto, à capacidade de o indicador “representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir”, ou seja, o passivo “Concessão de Lavra”, verifica-se que o indicador não representa adequadamente a



relação entre os “Processos de pedidos de Concessão de Lavra” versus “Concessões de Lavra aprovadas/rejeitadas” e o estoque. Exemplificando, o indicador poderia ser a média aritmética de todas as entradas e saídas do pedido de concessão em cada área responsável, por exemplo, as entradas e saídas na área responsável pela análise técnica, as entradas e saídas para assinatura do Secretário, e assim tantas quantas forem as etapas do processo existentes na SGM.

Verifica-se, ainda, que a fórmula de cálculo do indicador em relação ao que se pretende medir não é conclusiva, não esclarecendo se todos os processos (pedidos de concessão de lavra) que entraram na SGM foram, de fato, aprovados/deferidos ou reprovados/indeferidos e devolvidos ao DNPM, uma vez que a Concessão de Lavra se trata de um ato complexo, envolvendo o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM e o MME, este, por meio da sua Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral – SGM.

Diante do exposto, conclui-se que o referido indicador não representa adequadamente a amplitude e a completude do processo monitorado.

a.2) Comparabilidade:

Com relação à condição de comparar a medição da situação ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas, verifica-se que o indicador atende a essa condição, porém, o Relatório de Gestão não apresenta os resultados alcançados do indicador e nem o seu desempenho ao longo do tempo. A Unidade ao ser demandada por intermédio de Solicitação de Auditoria apresentou um gráfico da situação durante os últimos 03(três) anos, no entanto, esse dado não se encontra disponível e nem de fácil acesso, somente se tomou conhecimento do mesmo, depois de ter sido requisitado por esta Auditoria.

a.3) Confiabilidade

A Confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador não foi avaliada. Com relação à transparência da metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação reprodutível por outros agentes, internos ou externos à unidade, não é possível afirmar somente com base nos dados da forma de cálculo do indicador, se todos os processos de “Pedidos de Concessão de Lavra” que deram entrada na Secretaria foram atendidos e/ou negados ou, se ainda, existem processos em estoque.

Portanto, em relação à confiabilidade do indicador, pode-se afirmar que não atende quanto a este quesito.

a.4) Acessibilidade

Como os dados obtidos para efeito de cálculo do indicador são os processos de pedidos de Concessão de Lavra que entram na SGM e os processos que são analisados, é possível afirmar que haja facilidade razoável de obtenção dos dados para a elaboração do indicador, no entanto, com relação ao quesito acesso e à compreensão dos resultados pelo público em geral, não atende, uma vez que os dados não constam do Relatório de Gestão, sendo que, somente foi possível obtê-los depois que foram solicitados por meio de Solicitação de Auditoria. Além disso, não fica demonstrada a mensuração de todas as variáveis do processo, restando prejudicada a compreensão dos resultados. Dessa forma, verifica-se que de modo geral, o indicador atende parcialmente, quanto ao quesito acessibilidade.



a.5) Economicidade:

Devido à relativa facilidade na obtenção dos dados para a elaboração do indicador, é possível afirmar que há razoabilidade dos custos de obtenção do indicador, atendendo ao critério da economicidade.

b) Acompanhar Convênios.

b.1) Completude

A ação de “Acompanhar Convênios” tem reflexos mais especificamente no ambiente de controle de processos administrativos, tendo sido criado como indicador de avaliação do desempenho da gestão e incluído no cálculo do indicador como parte das ações finalísticas. No entanto, verifica-se que o mesmo não reflete diretamente os resultados das intervenções efetuadas na gestão, bem como, o indicador não informa se foram incluídos nesse quesito os Termos de Cooperação.

Verifica-se ainda, que a forma de cálculo não mede efetivamente se os convênios estão sendo acompanhados exatamente conforme o pactuado, o que dificulta sua mensurabilidade.

Deve-se levar em conta, na construção dos indicadores, que os mesmos devem ser objetivos, claros e de fácil mensuração, dessa forma, uma maneira de se tornar mais clara essa mensurabilidade, poderia, por exemplo, o quesito “acompanhamento de convênios”, ser o somatório do total das fiscalizações efetuadas, divididas pelas fiscalizações planejadas (p.ex. indicadas em normas ou em plano de trabalho do convênio) e, ainda, a relação entre as prestações de contas analisadas divididas pelas prestações de contas recebidas pela Unidade, como também, o total de Tomadas de Contas Especiais dividido pelo total de prestações de contas fora do prazo ou em desconformidade com as normas. Dessa forma, o indicador seria a média aritmética desses 03(três) resultados, apenas para demonstrar de uma maneira exemplificativa, que além de não medir de uma maneira direta a gestão, também o indicador não está mensurando e nem deixando claro, efetivamente, o quesito “acompanhamento de convênios”.

b.2) Comparabilidade:

A avaliação do indicador só se torna relevante quando efetuada em série histórica, devendo sua evolução ser demonstrada ao longo do tempo, revelando sua tendência de crescimento, manutenção ou queda. Com base no comentário efetuado pela unidade examinada e nas considerações acima, destaca-se a necessidade da unidade ter clareza a respeito do real significado do resultado do indicador, e ainda, a falta de disponibilização dos dados no RG impossibilita a avaliação desses dados.

Com relação à condição de comparar a medição da situação ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas, verifica-se que essa condição não fica clara, uma vez que o Relatório de Gestão não traz informações sobre esse indicador e não apresenta o seu desempenho ao longo do tempo. A Unidade ao ser demandada por intermédio de Solicitação de Auditoria apresentou um gráfico da situação durante os últimos 03 anos, no entanto, esse dado não se encontra disponível e nem de fácil acesso, somente se tomou conhecimento do mesmo, depois de ter sido requisitado por esta Auditoria.

Além disso, verificou-se que a fórmula de cálculo do indicador em relação ao que se pretende medir não é clara, como demonstrado na análise de completude, não



informando se todos os convênios foram acompanhados em toda a sua extensão, de acordo com as normas e planos de trabalho pactuados. Dessa forma, com relação ao quesito comparabilidade, verifica-se que atende parcialmente.

b.3) Confiabilidade

Ao se incluir na base de cálculo ações genéricas como “Acompanhar Convênios”, a transparência e confiabilidade do indicador restaram prejudicadas, não atendendo a este quesito.

b.4) Acessibilidade

Pode-se afirmar que há facilidade razoável de obtenção dos dados para elaboração do indicador, no entanto, com relação à compreensão dos resultados pelo público em geral, tendo em vista os pontos abordados já anteriormente, verifica-se que, o indicador atende parcialmente quanto ao quesito acessibilidade.

b.5) Economicidade:

Devido à relativa facilidade na obtenção dos dados para a elaboração do indicador, é possível afirmar que há razoabilidade dos custos de obtenção do indicador, no entanto, em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade fica difícil afirmar que o indicador “Acompanhar Convênios” contribui com esse quesito, dessa forma, podemos afirmar que quanto ao critério da economicidade, atende parcialmente.

c) Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas. (SIGE)

c.1) Completude

Essa Auditoria entende que o indicador “*Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas*” não mede e nem reflete os resultados das intervenções efetuadas na gestão. Contribui para isso, o fato de que o Sistema não foi alimentado no período avaliado (2013), e se o indicador representasse efetivamente a Avaliação da Gestão, essa estaria prejudicada.

c.2) Comparabilidade

Para efeitos de análise da comparabilidade e capacidade de proporcionar medição da situação, por intermédio de séries históricas, ao longo do tempo, verifica-se, em consulta ao sistema SIGE, que o mesmo possibilita essa comparação, no entanto, o cumprimento desse quesito ficou prejudicado, uma vez que no período analisado o Sistema não foi alimentado e tampouco foi publicado o resultado no Relatório de Gestão, conforme já citado, além disso, o indicador foi estabelecido nas metas da Unidade e posteriormente foi retirado do somatório quando da apuração das Metas alcançadas (04 indicadores fixados e 03 indicadores apurados), o que influenciou no resultado alcançado, uma vez que não foi alimentado.

c.3) Confiabilidade

Não avaliado. Como o Sistema não foi alimentado no período e o resultado não foi computado na apuração das metas alcançadas, esse quesito ficou prejudicado.

c.4) Acessibilidade



Quanto ao quesito facilidade de obtenção dos dados, pode-se afirmar que atende, uma vez que os dados são enviados pelo DNPM e processados no âmbito do MME, porém, caso o DNPM não encaminhar os dados ao MME, os mesmos não serão alimentados. No entanto, quanto à elaboração do indicador pode afirmar que, o quesito alimentação do Sistema é de fácil comprovação, pois, fazendo uma consulta ao sistema é possível saber se houve ou não a alimentação do mesmo.

Quanto à acessibilidade é possível afirmar que quanto à obtenção e compreensão dos dados, atende, uma vez que o resultado da alimentação é feito por meio de gráficos, no entanto, no período avaliado de 2013, esse quesito restou prejudicado, pela não alimentação do sistema, não disponibilização no RG do resultado, e não indicação de que o indicador teve a nota de 0% de atendimento, além dos fatos já citados.

c.5) Economicidade

O indicador “alimentação do Sistema SIGE” oferece razoabilidade dos custos de obtenção dos dados, no entanto, os benefícios em relação aos custos, para a melhoria da gestão da unidade, essa auditoria entende que somente a alimentação do Sistema, por si só, não oferece benefícios diretos, corrobora para esse entendimento o fato de que o Sistema não foi alimentado durante o período de 2013, ora analisado, o que, se essa premissa fosse verdade, restaria prejudicada a gestão.

d) Elaborar e divulgar periodicamente produtos contendo dados e estatística da mineração e transformação mineral, especificamente a Sinopse da Mineração e Transformação Mineral, o Anuário Metalúrgico e Anuário da Transformação de Não Metálicos

d.1) Completude

Com relação à capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a unidade pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão, o indicador não atende quanto a esse requisito, uma vez que o cálculo se baseia no $(N^{\circ} \text{ de Produtos Elaborados}) / (N^{\circ} \text{ de Produtos Divulgados})$. Ora, se o que se pretende medir é o número das publicações divulgadas, especificados na Meta (Sinopse da Mineração e Transformação Mineral, o Anuário Metalúrgico e Anuário da Transformação de Não Metálicos), a fórmula de cálculo deveria ser $(n^{\circ} \text{ de produtos divulgados ao público}/3)$, ou seja, o denominador deveria ser o número fixo dos 3 (três) produtos especificados na meta, ou seja, essa equação, para que possa refletir os produtos que foram elaborados e divulgados deveria estar invertida, o numerador ser o denominador e o denominador ser o numerador.

Ademais, a fórmula $(\text{produtos elaborados}/\text{produtos divulgados})$ irá sempre fornecer o resultado de 100% de atingimento da meta, pois se a Unidade produzir somente 01(um) produto e divulgar 01(um) resultará também em 100%. No entanto, se a Unidade entende que o denominador da equação intitulado de “divulgação”, representa o divulgado pela Meta anual, deverá detalhar melhor a equação para um melhor entendimento e evitar dubiedades no momento de se calcular o indicador e o alcance da meta.

d.2) Comparabilidade

A Unidade informou em resposta à Solicitação de Auditoria que o indicador “elaborar e divulgar periodicamente produtos contendo dados e estatísticas da



mineração e transformação mineral” não possui série histórica, uma vez que foi incluído nas Metas de Desempenho Institucional do MME no ciclo de 2012/2013.

d.3) Confiabilidade

Quanto ao quesito confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reprodutível por outros agentes, internos ou externos à unidade, verifica-se que o indicador não atende a esse quesito, uma vez que o denominador da fórmula de cálculo não é o estipulado na meta, mas os produtos elaborados, dividido pelos produtos divulgados, o que resultará sempre no resultado de 100%, conforme já explicitado.

d.4) Acessibilidade

O indicador atende quanto ao quesito facilidade de obtenção dos dados e elaboração do indicador, mas não atende com relação à compreensão dos resultados pelo público em geral, pois como foi dito na avaliação quanto à completude, o indicador não deixa claro na sua forma de cálculo, se a relação é entre os produtos (concluídos e divulgados/especificados na meta) ou se é entre os produtos (divulgados ao público/elaborados), conforme já citado anteriormente.

d.5) Economicidade

Devido à relativa facilidade na obtenção dos dados para a elaboração do indicador, é possível afirmar que há razoabilidade dos custos de obtenção do indicador, atendendo ao critério da economicidade.

Causa

Não inclusão de todas as variáveis do processo na construção da fórmula de cálculo dos Indicadores, mensurando somente parte do processo monitorado, não refletindo o desempenho Institucional.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Nota Técnica nº 15/2014-DPGM/SGM-MME, a Unidade se manifestou a respeito do assunto, conforme a seguir:

“a) O indicador de desempenho MI29 – Análise da SGM para Concessão de Lavra – foi criado com o objetivo de medir a eficiência dos servidores para fins de realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho. Desse modo, o indicador não foi estabelecido para avaliar o resultado final da análise dos processos, mas tão somente para quantificar os processos analisados em relação àqueles que deram entrada na SGM. A avaliação sobre a qualidade da instrução dos processos poderia ser medida por meio de indicadores com escopo diverso do que está vigente. [...]

b) Quanto ao indicador MI30 – Acompanhar Convênios, esta Secretaria tem a informar que vai avaliar a sugestão de alteração da forma de cálculo, para que possa refletir melhor a sua mensurabilidade.



c) Quanto ao indicador MI31 – Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas – SIGE, informa-se que, por dificuldades operacionais de alimentação do sistema, a SGM propôs à Secretaria Executiva a revisão de alguns indicadores do SIGE e a exclusão de outros, o que não pôde ser operacionalizado em virtude da necessidade de contratação de empresa especializada para que tal adequação pudesse ser feita. Diante da inviabilidade da revisão do SIGE solicitada pela SGM na ocasião, as tratativas resultaram no envio do Memorando nº 169/2013-SGM-MME, de 11.12.2013 (Anexo IX), à Secretaria Executiva, informando que o indicador não mais seria considerado no cômputo das metas de desempenho institucional.

d) Quando ao indicador MI32, referente à divulgação de produtos contendo dados e estatísticas da mineração, conclui-se pela necessidade de revisão de sua fórmula, o que será feito em momento oportuno.”

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada pela Unidade de que o indicador de desempenho MI29 – Análise da SGM para Concessão de Lavra foi criado com o objetivo de medir a eficiência dos servidores para fins de realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho, não atende ao previsto na Portaria nº 565, de 30 de setembro de 2011 em seu art. 1º, que informa que “a Avaliação Institucional visa aferir o desempenho do Ministério de Minas e Energia e de suas Unidades no alcance dos objetivos e Metas Organizacionais.” Além disso, também não atende aos requisitos apresentados na DN TCU 132, de 02/10/2013, quanto ao desempenho da gestão, além dos fatos já apresentados.

Quanto ao indicador MI30 – Acompanhar Convênios e o indicador MI32, referente à divulgação de produtos contendo dados e estatísticas da mineração, a Secretaria acatou recomendação efetuada.

Quanto ao indicador MI31 – Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais e Estratégicas – SIGE, a Unidade informou que o indicador não mais será considerado no cômputo das metas de desempenho institucional.

Essa Auditoria entende que as proposições de melhorias apresentadas pela SGM, são satisfatórias, no entanto, a implementação das ações propostas pela Unidade deverão ser inseridas no Plano de Previdência Permanente e serão acompanhadas por esta Controladoria.

Recomendações

Recomendação 1: Reavaliar os indicadores e sua forma de cálculo, a fim de que o resultado dos mesmos possa mensurar o mais próximo possível o desempenho Institucional, facilitando o entendimento de seus elementos constitutivos e a interpretação do resultado da Gestão, englobando todas as variáveis do processo que se pretende medir.

2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 MOVIMENTAÇÃO

2.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

2.1.1.1 INFORMAÇÃO



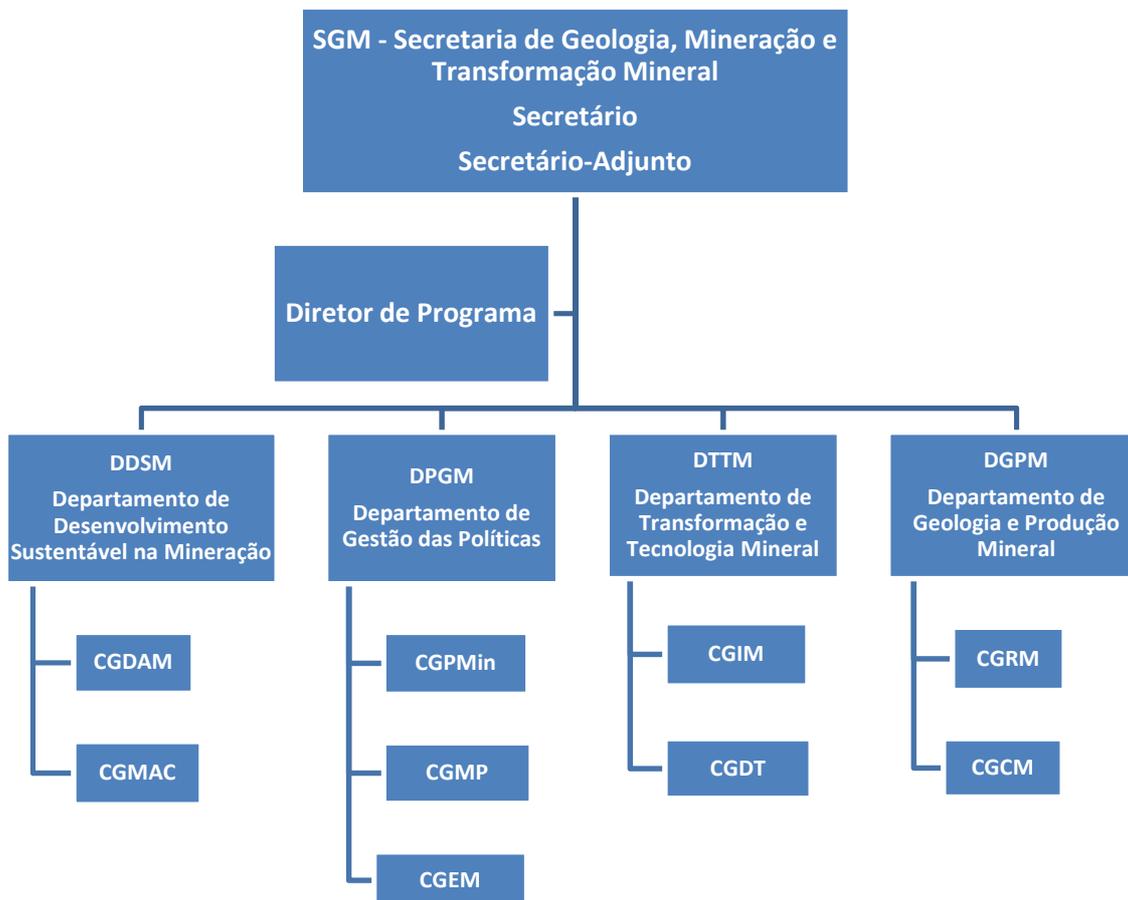
Análise da Gestão de Recursos Humanos

Fato

Foram efetuados questionamentos à Secretaria de Geologia e Transformação Mineral – SGM, relativos à Gestão de Recursos Humanos.

O organograma informado pela SGM, com os responsáveis e o quantitativo de pessoal de cada área, são apresentados a seguir:

Figura 01 – Organograma da SGM



Fonte: Nota Técnica nº 6/2014 – DPGM/SGM-MME.

Em relação ao quantitativo de pessoal de cada área, a Unidade apresentou a seguinte relação:

- Gabinete do Secretário: 12 servidores;
- DGPM: 9 servidores;
- DPGM: 9 servidores;
- DTTM: 9 servidores;
- DDSM: 8 servidores.
- **Total de Servidores: 47**

A relação contendo a distribuição dos servidores por Departamento/Coordenação, identificando os comissionados, que exercem cargos de direção e assessoramento, e os não comissionados, que não exercem nenhum cargo de direção, são informados conforme a seguir:



Quadro 07 – Total de Servidores Comissionados x Não Comissionados

SGM - Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral	Cargos Comissionados	Servidor Efetivo*
Total de Servidores Comissionados/Não Comissionados	39	8
Total Geral de Servidores da SGM	47	

Fonte: Nota Técnica nº 6/2014 – DPGM/SGM-MME.

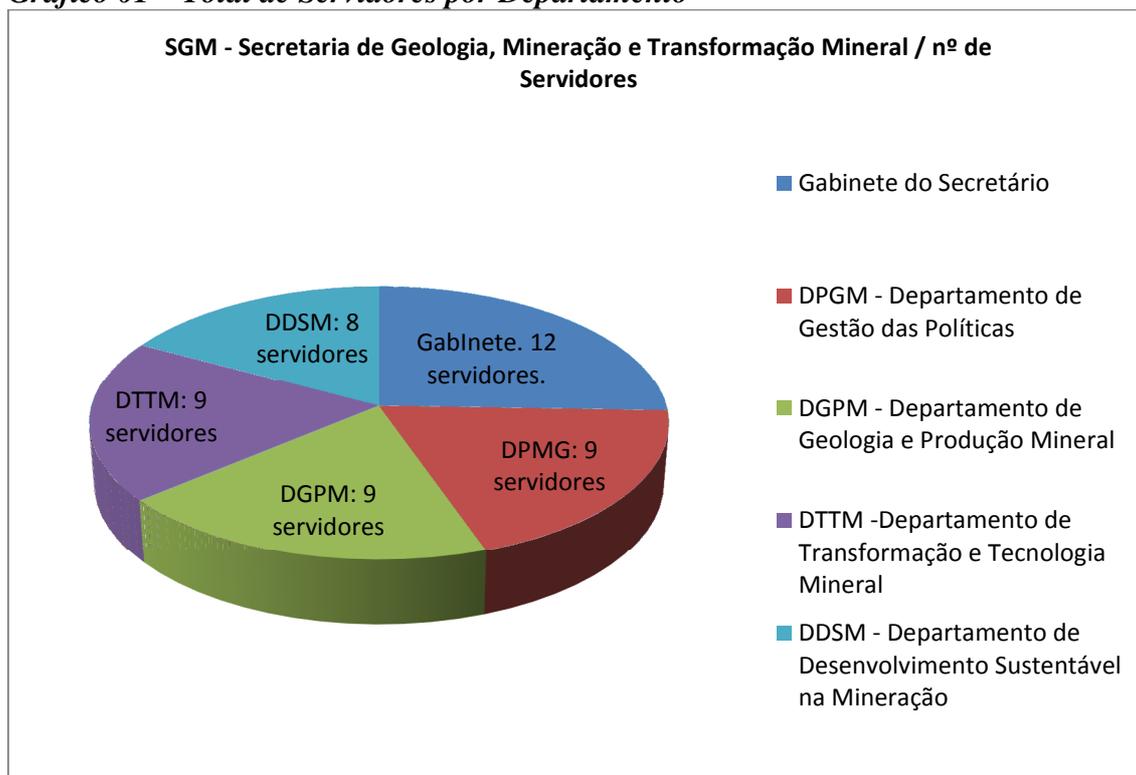
Quadro 08 – Servidores Comissionados x Não Comissionados, por Departamento

SGM - Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral			
Secretaria/Departamentos	Cargos Comissionados	Servidor Efetivo*	Total de Servidores
Gabinete da Secretaria	11	1	12
DPGM	8	1	9
DGPM	6	3	9
DTTM	7	2	9
DDSM	7	1	8
Total de Servidores da SGM	39	8	47

Fonte: Nota Técnica nº 6/2014 – DPGM/SGM-MME.

* **Servidores efetivos (não comissionados) são os que constituem a força operacional executora e que não possuem cargos comissionados.**

Gráfico 01 – Total de Servidores por Departamento



Fonte: Nota Técnica nº 6/2014 – DPGM/SGM-MME.

Das informações prestadas pela Unidade, não foram encontradas situações que caracterizassem ausências legais momentâneas dos servidores da Unidade, que reduzem a força de trabalho efetiva (servidores cedidos, afastados, removidos, licenciados, etc.). Verifica-se, também, que o Órgão tem adotado a política de requisição de servidores para complementação da mão de obra na Unidade, uma vez que do total de 47 servidores



da Secretaria, 27 são servidores em cargos efetivos e 20 não tem vínculo com a Administração Pública. Dos 27 servidores de carreira, 09 são vinculados ao Órgão, 11 em exercício descentralizado e 07 são servidores requisitados de outros órgãos e esferas, conforme descrito abaixo.

Quadro 09 – Força de Trabalho da SGM – Situação em 31/12/2013

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva
1. Servidores de Carreira em Cargos Efetivos (1.2.1+1.2.2+1.2.3)	27
1.2.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	9
1.2.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	11
1.2.3. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	7
2. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	20
4. Total de Servidores (1+2)	47

Fonte: Nota Técnica nº 10/2014 – DPGM/SGM-MME.

A fim de verificar situações que reduzem a força de trabalho efetiva da Unidade dentro das previsões legais, a Unidade informou que nos próximos cinco anos, 03 (três) servidores reunirão condições necessárias para gozarem de aposentadoria voluntária e que não há nos próximos 5 anos servidores que atingirão a idade de aposentadoria compulsória, quando o servidor completa 70 anos.

Adicionalmente, a Unidade informou que não houve concurso público em 2013, realizado para aumento do efetivo.

Do informado pela Unidade, constatou-se que o ingresso de 12 servidores ocorrido no exercício não surtiu o efeito desejado, de aumento da força de trabalho, uma vez que no mesmo período saíram 11, restando um saldo positivo de apenas 1 servidor no acréscimo dos quadros da SGM.

Quanto à política de requisição de servidores para complementação de mão-de-obra, a Unidade informou que a coordenação de política de requisição de servidores para complementação de mão-de-obra está concentrada na Secretaria Executiva do MME. No entanto, verifica-se que dos 47 servidores da SGM, apenas 09 (nove) são servidores de carreira vinculada ao Órgão, demonstrando que a Unidade se utiliza da requisição de servidores para complementação de mão-de-obra.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Inadequabilidade na distribuição da força de trabalho.

Fato

Com base nas informações prestadas pela Unidade, verifica-se que sua força de trabalho, frente às atribuições institucionais, não se encontra dentro de um dimensionamento adequado, uma vez que servidores responsáveis pela gestão e apoio à gestão se encontram desempenhando funções operacionais.

Conforme se pode notar, a partir dos exames realizados pela equipe de auditoria, a força de trabalho da Unidade é constituída em sua maioria de cargos comissionados, o que poderia prejudicar o desempenho da função de gerenciamento e coordenação dos servidores responsáveis pela gestão, uma vez que aqueles deveriam desempenhar função de gestão e apoio a gestão e se encontram executando também funções execução.

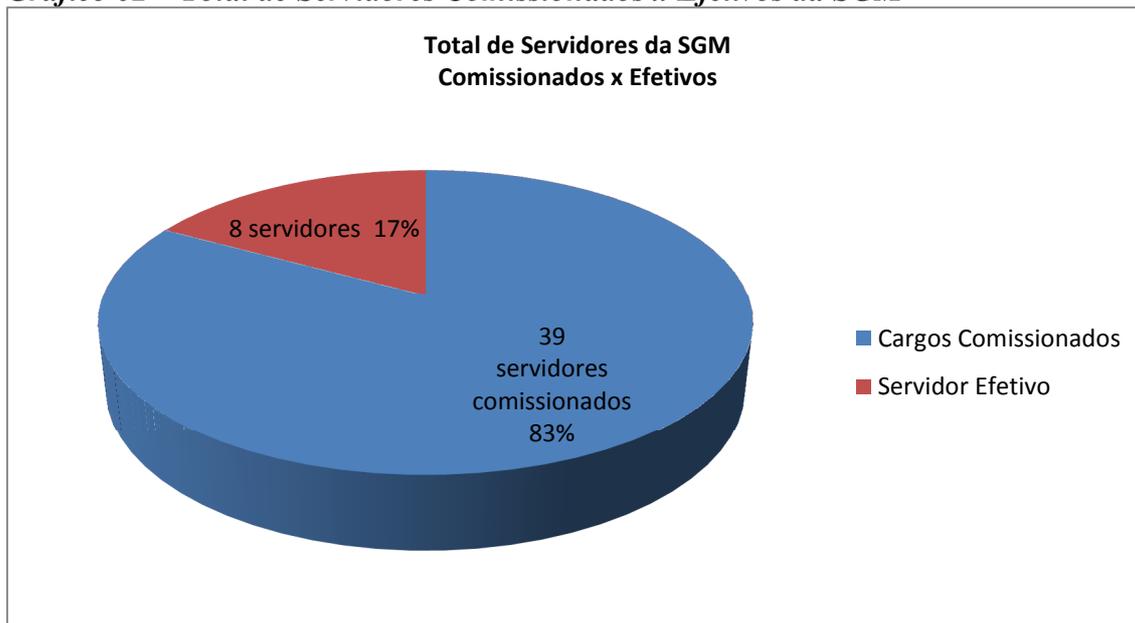


Dos 47 servidores, 39 (83%) correspondem a cargos de direção e assessoramento superior, restando de fato, somente 8 (17%) servidores operacionais que se encontram dentro da estrutura do gabinete e das diretorias. Verifica-se, portanto, uma inadequabilidade na distribuição da força de trabalho da Unidade.

Do exposto conclui-se que está ocorrendo deficiência de mão-de-obra operacional, que não desempenhem funções de gerenciamento.

Segue abaixo a composição de servidores da Secretaria, dividida em dois grupos: servidores com cargos comissionados e servidores efetivos. Dessa forma é possível visualizar a desproporcionalidade de cargos com funções de assessoramento e direção em relação a cargos com funções operacionais.

Gráfico 02 – Total de Servidores Comissionados x Efetivos da SGM

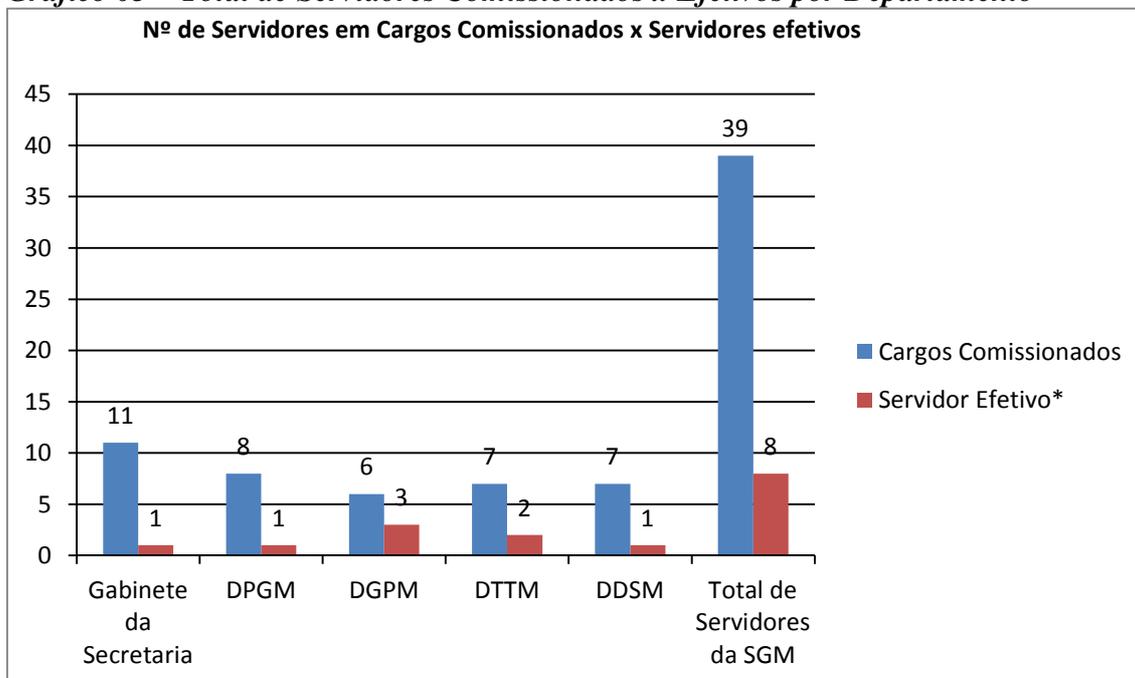


Fonte: Nota Técnica nº 6/2014 – DPGM/SGM-MME.

A seguir, é apresentada a relação de servidores com Cargos Comissionados e Servidores Efetivos com funções somente operacionais, por Departamento:



Gráfico 03 – Total de Servidores Comissionados x Efetivos por Departamento



Fonte: Nota Técnica nº 6/2014 – DPGM/SGM-MME.

Conforme informado acima, constata-se que do total de 47 servidores da SGM, 39 (83%) correspondem a cargos comissionados e apenas 08 (17%) são servidores efetivos de execução. Destaca-se que, na primeira manifestação apresentada, a SGM informou que das 09 Coordenações existentes, todas contavam somente com servidores em cargos comissionados de Direção e Assessoramento Superior, conforme podemos verificar no quadro abaixo:

Quadro 10 – Distribuição de Servidores por Coordenação

COORDENAÇÕES	CARGOS	
CGPMin - Coordenação-Geral de Política e Programas para Mineração	Coordenador	1
	Assistente	1
CGMP - Coordenação-Geral de Monitoramento e Controle da Gestão de Programa	Coordenador	0
	Assistente	1
CGEM - Coordenação-Geral de Economia Mineral	Coordenador	1
	Assistente	1
CGRM - Coordenação-Geral de Geologia e Recursos Minerais	Coordenador	1
	Assistente	1
CGCM - Coordenação-Geral de Monitoramento e Controle da Gestão de Programa	Coordenador	1
	Assistente	1
CGIM - Coordenação-Geral de Desenvolvimento da Indústria de Transformação Mineral	Coordenador	1
	Assistente	1
CGDT - Coordenação-Geral de Capacitação e Desenvolvimento Tecnológico	Coordenador	1
	Assistente	1
CGDAM - Coordenação-Geral de Desenvolvimento Socioambiental na Mineração	Coordenador	1
	Assistente	1
CGDAC - Coordenação-Geral de Mineração em Áreas de Conservação e Conflito	Coordenador	1
	Assistente	1

Fonte: Nota Técnica nº 6/2014 – DPGM/SGM-MME.



Verifica-se que os servidores responsáveis pela gestão e apoio a gestão, responsáveis pela gerência, também estão exercendo funções operacionais, o que pode vir a interferir no desempenho da função de gerenciamento.

Do exposto, constata-se que a força de trabalho da Unidade não se encontra em parâmetros adequados, o que pode prejudicar o desempenho de gerenciamento e coordenação, dos servidores responsáveis pela gestão.

Causa

Concentração da força de trabalho operacional nas áreas gerenciais, responsáveis pela tomadas de decisões, e déficit de mão de obra operacional.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Nota Técnica nº 15/2014-DPGM/SGM-MME, a Unidade se manifestou apresentando informações a seguir:

“Quanto a esta questão, a SGM também entende que o quadro de servidores operacionais deve ser ampliado. Corrobora o entendimento o fato de esta Secretaria ter solicitado, em 2013, à Secretaria Executiva do MME a contratação de Analistas de Infraestrutura. Um ponto importante a ser destacado, diz respeito à especialidade técnica exigida para os cargos dessa Secretaria, o que, exige concursos públicos específicos. Para a carreira de Analistas de Infraestrutura, por exemplo, foram realizados apenas dois concursos com vagas voltadas ao MME: 2008 e 2010. Ademais, a evasão dos técnicos deste cargo é consideravelmente alta. Nesse sentido, embora o quadro de Recursos Humanos desta Secretaria tenha percebido melhoras desde 2008, a avaliação do funcionamento e das necessidades da SGM mostra que o número de técnicos com formação adequada em exercício ainda é insuficiente.

Todavia, cabe ressaltar que, diferentemente do que consta no Relatório de Auditoria, existem servidores efetivos alocados nas coordenações. A SGM define a alocação de seus servidores considerando o organograma da Secretaria. Uma vez que as coordenações-gerais são as unidades responsáveis pela operacionalização das atividades da SGM, os servidores efetivos estão diretamente vinculados a elas (e indiretamente aos departamentos) e ao gabinete, conforme dados abaixo:

Tabela 03: Distribuição dos servidores na Unidade



Gabinete do Secretário (12 servidores): 1 secretário, 1 secretário-adjunto, 1 diretor de programa, 4 assessores técnicos, 1 assistente, 3 assistentes técnicos e 1 servidor efetivo.

Departamento de Gestão das Políticas – DPGM (ocupados em 2013 – 9 servidores): 1 diretor, 1 assessor técnico e 1 assistente.

Coordenação-Geral de Política e Programas para Mineração: 1 coordenador e 1 assistente;

Coordenação-Geral de Monitoramento e Controle da Gestão de Programa: 0 coordenador (em 2013 este cargo não estava preenchido) e 1 assistente;

Coordenação-Geral de Economia Mineral: 1 coordenador, 1 assistente e **1 servidor efetivo**.

Departamento de Geologia e Produção Mineral – DGPM (9 servidores): 0 diretor (em 2013 este cargo não estava preenchido), 1 assessor técnico, 1 assistente.

Coordenação-Geral de Geologia e Recursos Minerais: 1 coordenador, 1 assistente e **1 servidor efetivo**;

Coordenação-Geral de Monitoramento e Controle de Concessões Minerais: 1 coordenador, 1 assistente e **2 servidores efetivos**.

Departamento de Transformação e Tecnologia Mineral – DTTM (9 servidores): 1 diretor, 1 assessor técnico, 1 assistente.

Coordenação-Geral de Desenvolvimento da Indústria de Transformação Mineral: 1 coordenador, 1 assistente e **1 servidor efetivo**;

Coordenação-Geral de Capacitação e Desenvolvimento Tecnológico: 1 coordenador, 1 assistente e **1 servidor efetivo**.

Departamento de Desenvolvimento Sustentável na Mineração – DDSM (8 servidores): 1 diretor, 1 assessor técnico, 1 assistente;

Coordenação-Geral de Desenvolvimento Socioambiental na Mineração: 1 coordenador, 1 assistente e **1 servidor efetivo**;

Coordenação-Geral de Mineração em Áreas de Conservação e Conflito: 1 coordenador e 1 assistente.

Fonte: Nota Técnica nº 15/2014-DPGM/SGM-MME

Ademais, cabe destacar que a Tabela 10 do Relatório de Auditoria representa a distribuição dos cargos em comissão prevista no Decreto nº 7.798/2012.” [...]

Análise do Controle Interno

Na primeira manifestação da Unidade quanto ao assunto, a mesma informou que todos os servidores efetivos estavam alocados nas Diretorias, e que as Coordenações contavam apenas com servidores comissionados. Na segunda manifestação a Unidade apresentou uma nova distribuição da força de trabalho, alocando os servidores nas Coordenações, informando que *“Uma vez que as coordenações-gerais são as unidades responsáveis pela operacionalização das atividades da SGM, os servidores efetivos estão diretamente vinculados a elas (e indiretamente aos departamentos) e ao gabinete”*.

No entanto, considerando a desproporcionalidade entre os Cargos Comissionados (83% de direção e assessoramento superior) e os cargos operacionais (17%), essa Auditoria mantém a constatação da “Inadequabilidade na distribuição da força de trabalho” alertando a SGM a otimizar a sua distribuição.



Recomendações

Recomendação 1: Recomenda-se à SGM que estude uma melhor adequação de sua força de trabalho operacional, procurando otimizar, da melhor forma possível, a sua distribuição, priorizando as áreas ligadas mais diretamente às execuções das Ações, em especial as Coordenações.

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

3.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Informações desatualizadas em relação às transferências voluntárias e não disponibilização dos Termos de Cooperação firmados pela SGM no sítio eletrônico do MME, em desacordo com a Lei de Acesso à Informação.

Fato

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, dispõe em seu artigo 8º:

*“Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a **divulgação em local de fácil acesso**, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.*

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

[...]

*II - **registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;**” (Grifo nosso)*

Por sua vez, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, no Capítulo III – Da Transparência Ativa, dispõe que essa divulgação deverá se dar por meio dos sítios na internet dos órgãos e entidades, independente de requerimento dos cidadãos.

No Processo nº 48000.000690/2013-56, referente ao Termo de Cooperação nº 001/2013 firmado com o CETEM, verificou-se que a Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF e a Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP, por meio da mensagem SIAFI nº 2012/1916946, de 10 de dezembro de 2012, apresentaram alguns esclarecimentos com relação à execução orçamentária dos Termos de Cooperação, dentre as quais destacamos:

“- Considerando que o ato que dá suporte à descentralização de créditos é de natureza orçamentária, devidamente registrado no SIAFI, não há necessidade de sua publicação no DOU, sendo que a minuta-padrão instituída pela Portaria Conjunta é o documento que ampara a descentralização externa (destaque orçamentário) de créditos, devendo, para tanto, ficar arquivada na unidade descentralizadora, com a movimentação do dia;



- *Com vistas a possibilitar o acesso público à informação, a unidade responsável pela descentralização externa deverá disponibilizar no seu sítio eletrônico na internet o referido Termo de Cooperação;*” (Grifo nosso)

Apesar das disposições da LAI e dessa orientação da STN/MF e da SOF/MP, não foram localizadas no sítio eletrônico do MME as informações relativas às transferências executadas por meio de Termos de Cooperação (descentralização de créditos) firmados pela SGM, de forma a possibilitar o acesso público à informação e, conseqüentemente, o exercício do controle social pelos cidadãos.

Adicionalmente, em acesso realizado ao sítio eletrônico do MME em 22/05/2014, verificou-se que as informações relativas aos convênios encontravam-se desatualizadas. Nas páginas do MME específicas sobre convênios ainda constam informações da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127, de 29 de maio de 2008, que foi revogada pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011, a qual sequer é mencionada nas informações disponibilizadas.

De acordo com as páginas visitadas, as informações sobre convênios do MME podem ser acessadas em um *link* que leva a uma área intitulada Transparência Pública. No entanto, ao acessar essa página constatamos que o último convênio assinado pela SGM mostrado na relação é de 2009. Os convênios firmados a partir de então, como por exemplo os que estão vigentes (Convênios SICONV nº 769433/2012 e nº 787420/2013), não aparecem na relação.

Convênios - Consulta por Data

Imprimir  Enviar por e-mail 

Ano:
 Mês: Refinar Busca

Dados atualizados até: 03/05/2014

Número	Mês	Ano	Situação	UF	Município	Convêniente	Unidade Gestora	Objeto
676120	Outubro	2013	Adimplente	DF	BRASILIA	CENTRAIS ELETRICAS DO NORTE DO BRASIL S/A ELETRONORTE - 0035	SECRETARIA DE ENERGIA ELETRICA - 320013	PROMOVER OS SERVIÇOS DE RECUPERAÇÃO, REFORMA E MANUTENCAO DAS QUATRO UNIDADES GERADORAS DA UTE RIO MADEIRA CONSTANDO 3 UNID GERADORAS 18MWE UMA DE 35MW, BEM COMO A LOGISTICA DE TRANSPORTE DAS UNIDADES DE RONDONIA PARA BOLÍVIA.
672549	Junho	2012	Adimplente	DF	BRASILIA	GEAP FUNDACAO DE SEGURIDADE SOCIAL - 03658432000182	COORD. GERAL DE RECURSOS HUMANOS/M.M.E - 320005	Objeto: Convênio de adesão entre as partes: Ministério de Minas e energia - MME e a fundação de Seguridade Social - GEAP, tem por objeto pro porcionar aos servidores do MINISTÉRIO: ativos, inativos e seus respectivos grupos familiares definidos, bem como aos pensionistas, a possibi lidade de ingresso no Plano de Saúde G
654075	Novembro	2009	Concluído	DF	BRASILIA	ASSOCIACAO TELECENTRO DE INFORMACAO E NEGOCIOS	SECRET. DE GEOL. MINERAÇÃO E TRANSF. MINERAL - 320012	PARA ATENDER AO TERMO DE PARCERIA A SER FIRMADO COM A ATN VISANDO A ACAO DE UMA REDE DE TELECENTROS, CAPACITACAO A DISTANCIA E PRESENCIAL EDE CURSOS TECNICOS NA AREA DE MINERACAO.

Figura 02 – Consulta aos convênios do MME na internet

Fonte: <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/convencios/convenioTexto.jsf?consulta=4&consulta2=0&CodigoOrgao=32000> – acessado em 22/05/2014.

Diante disso, faz-se necessário que as informações relativas ao MME disponíveis no *link* acima e nos relacionados a seguir sejam atualizadas.

- <http://www.mme.gov.br/mme/menu/convencios.html>



Causa

Não observância da Lei de Acesso à Informação e da mensagem SIAFI nº 2012/1916946, de 10 de dezembro de 2012, da STN/MF e da SOF/MP, de forma a disponibilizar no sítio eletrônico do MME os Termos de Cooperação firmados pela SGM e ausência de atualização das informações do sítio eletrônico do MME no que se relaciona às transferências voluntárias.

Manifestação da Unidade Examinada

A SGM se manifestou por meio da Nota Técnica nº 9/2014-DPGM/SGM-MME, de 16 de maio de 2014, em seu item 7: *“A Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral, em respeito ao princípio da publicidade, publica no Diário Oficial da União os extratos de todos os Termos de Cooperação firmados para viabilizar a descentralização de créditos orçamentários, conforme se verifica nas cópias das publicações dos dias 6/06/2013, 30/10/2013 e 12/11/2013 em anexo (CD). Tendo em vista que a Mensagem SIAFI nº 2012/1916946 orienta a publicação dos Termos de Cooperação apenas no sítio eletrônico do MME, entende-se que o procedimento adotado pela SGM está em consonância com as exigências legais de conferir publicidade às transferências de recursos realizadas por essa Unidade.”*

Após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções em 6 de junho de 2014, a SGM enviou à CGU a Nota Técnica nº 15/2014-DPGM/SGM-MME, de 10 de junho de 2014, por meio da qual informou que irá considerar a inclusão dos Termos de Cooperação no sítio eletrônico do MME e irá diligenciar para que as informações referentes a transferências voluntárias firmadas pela SGM bem como demais informações gerais sobre convênios e instrumentos congêneres sejam atualizadas.

Análise do Controle Interno

A publicação dos extratos dos Termos de Cooperação no Diário Oficial da União (DOU) não afasta a necessidade de que as informações relativas a transferências de recursos mediante Termos de Cooperação estejam disponíveis nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades, em atendimento à LAI e ao Decreto que a regulamentou, conforme exposto no Fato.

Também é esse o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF e da Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP ao orientar, por meio da mensagem SIAFI nº 2012/1916946, que as unidades responsáveis pelos Termos de Cooperação para descentralização externa disponibilizassem nos seus sítios eletrônicos na internet os instrumentos firmados.

Destaque-se que os Termos de Cooperação não são publicados no Portal dos Convênios, conforme disposto em sua seção Perguntas e Respostas – Legislação – item 1.3. Dessa forma, a publicação nos *sites* dos órgãos e instituições se mostra ainda mais importante para dar a devida transparência a essa modalidade de transferência voluntária.

As demais informações acessadas a partir do sítio eletrônico do MME relacionadas às transferências voluntárias encontram-se desatualizadas, conforme se verificou por meio de acesso realizado em 22/05/2014. Diante de tal constatação, faz-se



necessário atualizar o sítio eletrônico de forma a atender à LAI e possibilitar a consulta dessas informações pela sociedade em geral.

Recomendações

Recomendação 1: Atualizar as informações do sítio eletrônico do MME, referentes aos instrumentos de transferência voluntária firmados pela SGM bem como demais informações gerais sobre convênios e instrumentos congêneres, em atendimento à Lei de Acesso à Informação e à orientação da STN/MF e da SOF/MP.

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no procedimento de cobrança das prestações de contas de instrumentos de transferências voluntárias para o atendimento aos prazos estabelecidos nos instrumentos e em normativos.

Fato

Com relação aos Termos de Cooperação vigentes em 2013, verificou-se que em um deles (Termo de Cooperação nº 001/2013 – Processo nº 48000.000690/2013-56), firmado com o Centro de Tecnologia Mineral – CETEM, unidade de pesquisa do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), as contas não haviam sido prestadas até 31/12/2013. Tendo em vista que sua vigência havia se encerrado em 07/09/2013, verifica-se que as contas não foram prestadas no prazo estabelecido no próprio instrumento e na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011.

Verificou-se em e-mail datado de 29 de abril de 2014 (fl. 41 da cópia digitalizada do Processo nº 48000.000690/2013-56) que as contas desse e de outros dois Termos de Cooperação firmados com o CETEM ainda não haviam sido prestadas até essa data. O mesmo e-mail encontra-se nos Processos nºs 48000.000691/2013-17 e 48000.001946/2013-42, referentes aos Termos de Cooperação nº 02/2013 e nº 04/2013, respectivamente.

Quadro 11 – Termos de Cooperação com prestações de contas atrasadas em 29/04/2014

Nº do instrumento	Valores Pactuados		Valores Repassados		Vigência	
	Global (R\$)	Contrapartida (R\$)	No Exercício	Acumulado até o Exercício	Início	Fim
48000.000690/2013-56	20.000,00	-	20.000,00	20.000,00	07/06/2013	07/09/2013
48000.000691/2013-17	15.000,00	-	15.000,00	15.000,00	04/06/2013	04/12/2013
48000.001946/2013-42	20.000,00	-	20.000,00	20.000,00	01/11/2013	31/12/2013
TOTAL	55.000,00	-	55.000,00	55.000,00	-	-

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da DIENE a partir da Nota Técnica nº 9/2014-DPGM/SGM-MME, de 16 de maio de 2014.

Por meio do Ofício nº 075/2014-SGM-MME, de 6 de maio de 2014, a SGM solicitou ao CETEM o envio das prestações de contas referentes aos Termos de Cooperação relacionados no quadro anterior. De acordo com o item 2 do referido Ofício: “*Em preparação para o atendimento das demandas da Solicitação de Auditoria*”



da CGU constatou-se que até o presente não recebemos do CETEM a requerida documentação de Prestação de Contas dos citados Termos de Cooperação”.

Destaque-se que o item IV.2 do Termo de Cooperação nº 001 estabelece o envio de relatórios sobre o andamento da execução do objeto do Projeto/Ação periodicamente, bem como a sua respectiva Prestação de Contas parcial ou final. No entanto, não se verificou a existência de tais documentos no processo digitalizado disponibilizado pela Unidade. Por sua vez, o item IV.1 do instrumento prevê a elaboração de Relatório Técnico reunindo elementos necessários para o acompanhamento das atividades desenvolvidas no prazo de trinta dias após a realização do objeto. Também não se verificou na copia digitalizada do Processo nº 48000.000690/2013-56 o envio pelo CETEM do referido Relatório Técnico.

Por fim, a SGM informou que o CETEM encaminhou, por meio do Ofício nº 075/DIR, de 15 de maio de 2014, recebido na Secretaria em 19/05/2014, a prestação de contas do Termo de Cooperação nº 001/2013. Tendo em vista que a vigência do mesmo se encerrou em 07/09/2013, verifica-se um lapso temporal entre o término do instrumento e o envio da prestação de contas de cerca de oito meses, em desacordo com os prazos estabelecidos nos normativos e no próprio Termo de Cooperação.

Destaque-se que por meio do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201109029 a CGU havia efetuado recomendação no sentido de que a SGM avaliasse a possibilidade de inclusão em inadimplência das convenientes que não apresentam prestações de contas finais nos prazos estabelecidos em normativos.

Observa-se que as fragilidades relacionadas à cobrança das prestações de contas apontadas no Relatório de Auditoria nº 201109029 ainda se encontram presentes na SGM. Como se pode verificar no quadro abaixo, no exercício de 2013 ocorreram situações em que o lapso temporal entre o fim da vigência de convênios e o envio das prestações de contas por parte das convenientes se deu em prazo superior ao estabelecido em normativos.

Quadro 12 – Convênios com prazo entre o fim da vigência e o envio da prestação de contas superior ao estabelecido na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011

Convênio	Conveniente	Fim da vigência	Data de envio da Prestação de Contas	Dias entre o fim da vigência e o envio da Prestação de Contas
SICONV 723611/2009	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Computação Científica - FACC	14/12/2012	10/04/2013	117
SICONV 723590/2009	Fundação Universitária José Bonifácio - FUJB	30/05/2012	02/04/2013	307

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria da DIENE a partir de informações das Notas Técnicas nº 7/2014-DPGM/SGM-MME e nº 9/2014-DPGM/SGM-MME.

Causa

Fragilidades na sistemática adotada pela SGM para cobrança das prestações de contas dos órgãos e entidades que firmaram instrumentos de transferências voluntárias com a Secretaria, acarretando a não observância dos prazos estabelecidos em normativos para o envio das prestações de contas.



Manifestação da Unidade Examinada

A SGM se manifestou por meio da Nota Técnica nº 7/2014-DPGM/SGM-MME, item 12: *“Tendo em vista a dificuldade enfrentada por alguns convenentes em relação à prestação de contas, seja por falta de recursos humanos capacitados, seja por desconhecimento acerca do tema, a SGM atua de forma a priorizar o diálogo antes de ações punitivas. Entende-se que o desempenho da SGM não é afetado por essa prática, pois a Unidade exerce suas atividades segundo os normativos legais e orientações emanadas dos órgãos de controle, em especial aos Acórdãos do TCU.”*

Com relação à recomendação constante no Relatório Preliminar no sentido de que se avaliasse a possibilidade da inscrição em inadimplência dos órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que não apresentem as prestações de contas finais referentes a transferências voluntárias nos prazos estabelecidos em normativos, a Unidade se manifestou por meio da Nota Técnica nº 15/2014-DPGM/SGM-MME: *“Sobre esse item, considerando que a Recomendação em questão tinha como foco o atraso na prestação de contas de Termos de Cooperação, a SGM entende que o artigo 72, §3º, da Portaria Interministerial nº 507/2011, restringe a inscrição de inadimplência para convenentes. Assim, a aplicação do referido dispositivo só poderá se operar para situações em que tenha sido assinado um convênio, o que significa que não há previsão na Portaria em análise de inscrição de inadimplentes quando a transferência tenha se operacionalizado por meio de Termo de Cooperação [...]”*.

Análise do Controle Interno

O fato de os órgãos ou entidades não possuírem recursos humanos suficientes não pode ser usado como justificativa para o não cumprimento dos prazos previstos nos normativos legais e infralegais, ou mesmo aqueles estabelecidos nos próprios instrumentos de transferência voluntária, para a apresentação das prestações de contas. Dessa forma, ainda se verificam situações em que o lapso temporal entre o fim da vigência de instrumentos de transferências voluntárias e o envio das prestações de contas é superior ao prazo estabelecido em normativos, em especial no art. 72 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, transcrito a seguir.

“Art. 72. O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o seguinte:

I - o prazo para apresentação das prestações de contas será de até 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro; e

II - o prazo mencionado na alínea anterior constará no convênio.

§ 1º Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no convênio, o concedente estabelecerá o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei.

.....” (Grifo nosso)

Isto posto, existem fragilidades na sistemática adotada pela SGM para a cobrança das prestações de contas, o que vem ocasionando o descumprimento dos prazos estabelecidos em normativos por parte dos órgãos e entidades que recebem recursos da SGM mediante transferências voluntárias. Como exemplo, pode-se citar os Termos de Cooperação firmados com o CETEM e os convênios relacionados no Quadro 12.



Acerca da recomendação constante no Relatório Preliminar no sentido de que a SGM avaliasse a possibilidade da inscrição em inadimplência dos órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que não apresentam as prestações de contas finais referentes a transferências voluntárias nos prazos estabelecidos em normativos, a SGM informou: “[...] considerando que a Recomendação em questão tinha como foco o atraso na prestação de contas de Termos de Cooperação, a SGM entende que o artigo 72, §3º, da Portaria Interministerial nº 507/2011, restringe a inscrição de inadimplência para convenientes. Assim, a aplicação do referido dispositivo só poderá se operar para situações em que tenha sido assinado um convênio, o que significa que não há previsão na Portaria em análise de inscrição de inadimplentes quando a transferência tenha se operacionalizado por meio de Termo de Cooperação [...]”.

Apesar da manifestação da SGM mostrada acima, verificou-se que ocorreram situações em que o lapso temporal entre o fim da vigência de convênios e o envio das prestações de contas por parte das convenientes se deu em prazo superior ao estabelecido em normativos, como se pode observar no Quadro 12, sem que a SGM tenha inscrito os convenientes em inadimplência, não observando assim o disposto no artigo 72, §3º, da Portaria Interministerial nº 507/2011.

Recomendações

Recomendação 1: Estabelecer procedimento e responsáveis no âmbito da SGM pela cobrança das prestações de contas das transferências voluntárias firmadas, com o objetivo de garantir a observância dos prazos estabelecidos em normativos por parte dos órgãos e entidades que recebem recursos da Secretaria mediante transferências voluntárias.

3.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Inadequação na gestão das transferências voluntárias quanto a análise efetuada pela unidade com relação às prestações de contas apresentadas pelas convenientes e ao atendimento às condições para a celebração/formalização dos instrumentos.

Fato

Em 2013, foram aprovadas oito prestações de contas, sendo que sete delas haviam sido apresentadas em exercícios anteriores e aguardavam análise, conforme relação a seguir.

Quadro 13 – Prestações de contas aprovadas em 2013

Convênio	Conveniente	Recursos		Data de Envio da Prestação de Contas e de Conclusão da Análise	Dias entre a Prestação de Contas e a Conclusão da Análise
		MME	Conveniente		
SIAFI 515335/2004	ADIMB/DF - Agência de Desenvolvimento Tecnológico, Indústria Mineral Brasileira/DF	530.000,00	54.000,00	PRESTAÇÃO DE CONTAS 23/12/2010 CONCLUÍDO em 25/02/2013	795
SICONV	Fundação	300.000,00	33.000,00	PRESTAÇÃO	45



723590/2009	Universitária José Bonifácio - FUJB			DE CONTAS 02/04/2013 CONCLUÍDO em 17/05/2013	
SICONV 707719/2009	ABM - Associação Brasileira de Metalurgia	15.000,00	1.212,30	PRESTAÇÃO DE CONTAS 10/12/2009 CONCLUÍDO em 22/11/2013	1443
SICONV 756085/2011	ABM - Associação Brasileira de Metalurgia	25.000,00	3.000,00	PRESTAÇÃO DE CONTAS 23/09/2011 CONCLUÍDO em 22/11/2013	791
SICONV 723091/2009	FACC - Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Computação Científica	36.570,00	6.000,00	PRESTAÇÃO DE CONTAS 15/02/2011 CONCLUÍDO em 21/11/2013	1010
SICONV 723059/2009	FACC - Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Computação Científica	99.410,00	14.000,00	PRESTAÇÃO DE CONTAS 24/11/2010 CONCLUÍDO em 22/11/2013	1094
SICONV 723598/2009	FACC - Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Computação Científica	315.000,00	35.000,00	PRESTAÇÃO DE CONTAS 15/05/2012 CONCLUÍDO em 22/11/2013	556
SIAFI 600181	SEICOM - Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Mineração do Amapá	160.000,00	100.667,50	PRESTAÇÃO DE CONTAS 11/06/2010 CONCLUÍDO em 24/01/2013	958
TOTAL	-	1.480.980,00	246.879,80	-	-

Fonte: Nota Técnica nº 7/2014-DPGM/SGM-MME, de 9 de maio de 2014.

O volume de recursos federais para os quais foram aprovadas prestações de contas em 2013 totaliza R\$ 1.480.980,00. Com o objetivo de avaliar a análise efetuada pela unidade em relação às prestações de contas apresentadas pelas convenientes tomou-se como amostra o Convênio SIAFI 515335/2004, tomando-se por base o critério de materialidade tendo em vista que os recursos repassados por meio desse instrumento representam 35,8% do total de recursos que tiveram as contas analisadas em 2013.

Verificou-se no Processo nº 48000.002971/2004-52, referente ao Convênio SIAFI 515335/2004, que diversas notas fiscais apresentadas pela conveniente não apresentavam a aposição dos dados do convênio, em desacordo com o disposto na Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997, norma vigente à época da vigência do referido convênio, conforme caput do artigo 30 transcrito a seguir:



“Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as **faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do convenente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.**”(Grifo nosso)

De acordo com informações do Relatório de Gestão, foram celebrados no exercício de 2013 os seguintes instrumentos de transferências voluntárias:

Quadro 14 – Transferências voluntárias firmadas em 2013

Nº do instrumento	Valores Pactuados (R\$)		Valores Repassados (R\$)		Vigência	
	Global	Contrapartida	No Exercício	Acumulad o até o Exercício	Início	Fim
Convênio SICONV 787420/2013	522.300,00	52.300,00	225.400,00	225.400,00	15/12/13	15/12/14
Termo de Cooperação nº 48000.000690/2 013-56	20.000,00	-	20.000,00	20.000,00	07/06/2013	07/09/2013
Termo de Cooperação nº 48000.000691/2 013-17	15.000,00	-	15.000,00	15.000,00	04/06/2013	04/12/2013
Termo de Cooperação nº 48000.001886/2 013-68	45.000,00	-	45.000,00	45.000,00	30/10/2013	30/06/2014
Termo de Cooperação nº 48000.001946/2 013-42	20.000,00	-	20.000,00	20.000,00	01/11/2013	31/12/2013

Fonte: Nota Técnica nº 9/2014-DPGM/SGM-MME, de 16 de maio de 2014.

Com o objetivo de verificar o atendimento às condições para a celebração/formalização dos instrumentos, tomou-se como amostra o Convênio SICONV 787420/2013, firmado com a Secretaria de Estado de Minas e Energia do Maranhão – SEME/MA, tendo em vista que o mesmo possui maior materialidade frente aos demais instrumentos firmados no exercício de 2013.

Verificou-se na cópia digitalizada do Processo nº 48000.001578/2013-32, referente ao Convênio SICONV 787420/2013, que na declaração firmada pelo Secretário de Estado do Planejamento e Orçamento (fl. 103), não consta o ateste de cumprimento dos limites de despesa total com pessoal, para o atendimento ao art. 38, inciso XII, alínea a, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011. Ademais, não constava no processo o comprovante de remessa para o respectivo Tribunal de Contas do envio das declarações firmadas para o atendimento ao art. 38, incisos XII, XV, XVII e XVIII da referida Portaria. O recibo de entrega ao Tribunal de Contas do Maranhão que consta no processo refere-se apenas à declaração



de exercício de plena capacidade tributária, relativa ao art. 38, inciso I da Portaria Interministerial nº 507/2011.

Também não se verificou a comprovação da regularidade quanto ao Pagamento de Precatórios Judiciais, por meio de certificado emitido pelo Cadastro de Inadimplentes do Conselho Nacional de Justiça (CEDIN) ou por meio de declaração de regularidade quanto ao pagamento de precatórios judiciais do chefe do executivo ou do secretário de finanças juntamente com a remessa da declaração para o Tribunal de Justiça do Estado, para o atendimento ao art. 38, inciso XVI da Portaria Interministerial nº 507/2011.

Com relação à documentação cuja comprovação foi verificada por meio do Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – CAUC (fl. 23 da cópia digitalizada do Processo nº 48000.001578/2013-32), destaca-se que para as seguintes obrigações/requisitos a data de validade das informações obtidas por meio do CAUC estava expirada quando da efetiva assinatura do Convênio SICONV 787420/2013, a qual se deu em 09/12/2013:

- Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União – validade: 21/08/2013;
- Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente – validade: 21/08/2013;
- Publicação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) – validade: 30/09/2013;
- Publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – validade: 30/09/2013; e
- Regularidade Previdenciária – validade: 07/12/2013.

Para as demais obrigações/requisitos cuja validade mostrada no CAUC expirou-se antes da efetiva assinatura do convênio, verificou-se que as mesmas foram rerepresentadas por meio de certidões, as quais encontravam-se válidas em 09/12/2013, a saber: Regularidade quanto a Tributos e Contribuições Federais e à Dívida Ativa da União, Regularidade quanto a Contribuições Previdenciárias e Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS. No que diz respeito à regularidade perante o Poder Público Federal (CADIN), verificou-se no processo cópia de consulta realizada no SIAFI em 09/12/2013, na qual não constava registro para a Secretaria de Minas e Energia do Estado do Maranhão.

Causa

Fragilidades nos controles internos para gestão das transferências voluntárias, em especial com relação às fases de análise da documentação exigida para a celebração/formalização do convênio e análise de prestação de contas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Nota Técnica nº 15/2014-DPGM/SGM-MME, a SGM informou que:

“10. Em relação à Avaliação das Transferências Concedidas, a CGU recomendou:

[...]

d) “Instituir procedimentos, como por exemplo a adoção de listas de verificação (check lists), para o controle de recebimento e análise prévia dos documentos exigidos em normativos para a celebração de instrumentos de transferências



voluntárias e prestações de contas, de forma a garantir que toda a documentação necessária seja entregue, encontre-se válida e completa quando da assinatura dos instrumentos e da análise da prestação de contas". A SGM informa que avaliará adotar o procedimento sugerido pela CGU." (Grifo nosso)

Análise do Controle Interno

Das oito prestações de contas aprovadas pela SGM em 2013 sete delas haviam sido apresentadas em exercícios anteriores e aguardavam análise da Secretaria. Como se pode verificar no Quadro 13, algumas delas aguardavam análise a mais de mil dias, o que revela fragilidade em um dos aspectos da gestão das transferências voluntárias pela SGM, no que se relaciona a tempestividade na análise das prestações de contas.

Também com relação à análise da documentação apresentada pelas convenientes foram verificadas fragilidades. Isso porque em notas fiscais apresentadas pela ADIMB/DF não constava a aposição dos dados do Convênio SIAFI 515335/2004, em desacordo com o disposto na Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997, norma vigente à época da vigência do referido convênio. Portanto, a área responsável pela análise das prestações de contas dos convênios firmados pela SGM/MME aceitou a comprovação de utilização de recursos públicos com documentação que não atende às formalidades legais.

No que se relaciona aos procedimentos adotados pela Unidade para a celebração/formalização dos instrumentos de transferências voluntárias, verificou-se a ausência de toda a documentação necessária para a assinatura do Convênio SICONV 787420/2013, firmado com a SEME/MA.

Tendo em vista as fragilidades verificadas, por meio do Relatório Preliminar foi formulada recomendação para que a SGM instituisse procedimentos, citando como exemplo listas de verificação (*check lists*), para o controle de recebimento e análise prévia dos documentos exigidos em normativos para a celebração de instrumentos de transferências voluntárias e prestações de contas. A esse respeito, a SGM se manifestou após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções no sentido de que avaliará a recomendação da CGU.

Cumprir destacar que essa recomendação da CGU tem o intuito de garantir que toda a documentação necessária seja entregue e encontre-se válida quando da assinatura dos instrumentos de transferências voluntárias e da análise da prestação de contas por parte da SGM.

Recomendações

Recomendação 1: Instituir procedimentos, como por exemplo a adoção de listas de verificação (*check lists*), para o controle de recebimento e análise prévia dos documentos exigidos em normativos para a celebração de instrumentos de transferências voluntárias e prestações de contas, de forma a garantir que toda a documentação seja entregue e encontre-se válida quando da assinatura dos instrumentos e da análise da prestação de contas.



4 CONTROLES DA GESTÃO

4.1 CONTROLES INTERNOS

4.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Não atendimento às recomendações do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201109029.

Fato

Após analisar as informações prestadas pela SGM por meio da Nota Técnica nº 7/2014-DPGM/SGM-MME, de 9 de maio de 2014, em relação a 4 recomendações anteriormente direcionadas àquela Secretaria por meio do Relatório de Auditoria nº 201109029, verificou-se a existência de pendências com relação ao atendimento das recomendações da CGU relacionadas a seguir, discriminadas por constatação:

1.1.2.2 – CONSTATAÇÃO: (021) – Ausência de validação dos indicadores de gestão.

Recomendação 1: Recomenda-se efetuar estudos com vistas a instituir novos indicadores de gestão da SGM tendo em vista suas diversas atividades institucionais, além da operacionalização daqueles que já estão em fase de validação.

1.2.4.3 – CONSTATAÇÃO: (010) – Atuação intempestiva da UJ na análise das prestações de contas de transferências voluntárias concedidas.

Recomendação 1: Criar rotinas e definir recursos humanos adequados para análise das Prestações de Contas das transferências voluntárias concedidas pela UJ.

Recomendação 4: Avaliar a possibilidade de inclusão em inadimplência as convenientes que não apresentam prestações de contas final, nos prazos estabelecidos em normativos.

1.2.4.6 – CONSTATAÇÃO (044) – Atuação intempestiva da UJ na análise das prestações de contas de transferências voluntárias concedidas.

Recomendação 1: Criar rotinas e definir recursos humanos adequados para análise das Prestações de Contas das transferências voluntárias concedidas pela UJ.

Causa

Ausência de normatização de sistemática de gestão das demandas dos órgãos de controle interno e externo no âmbito da SGM, o que implica em aumento da probabilidade de não atendimento às recomendações/determinações e assunção de riscos que podem prejudicar a gestão da Secretaria.



Manifestação da Unidade Examinada

Com relação à situação atual do atendimento às recomendações do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201109029, a SGM se manifestou por meio da Nota Técnica nº 7/2014-DPGM/SGM-MME, de 9 de maio de 2014.

Para a Recomendação 1 referente à Constatação nº 021, a SGM assim se posicionou:

[...] *“Quanto à instituição de novos indicadores, a SGM continua aguardando a aprovação do Marco Regulatório da Mineração (MRM), uma vez que a sua aprovação gerará profundas alterações na estrutura e atribuições da Unidade.*

A SGM utiliza os indicadores de desempenho institucional elaborados no Plano de Trabalho Institucional (acompanhamento de convênios; análise de outorga de títulos minerários; e elaboração e divulgação de dados e estatísticas setoriais). Contudo, a partir da aprovação do MRM a SGM terá condições adequadas para reavaliar e propor a implementação de novos indicadores.”

Com relação à Recomendação 1 referente Constatação nº 010 e à Recomendação 1 relativa à Constatação nº 044, no sentido de que fossem criadas rotinas e definidos recursos humanos adequados para análise das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas, a SGM informou que segue os procedimentos estabelecidos pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, Portaria SE/MME nº 494/2009 e demais normativos legais acerca do tema.

No que tange aos recursos humanos para análise das prestações de contas, conforme informado pela Secretaria, há um servidor destacado prioritariamente para essa tarefa. De acordo com o entendimento da SGM, há necessidade de ampliar essa força de trabalho e, para tal, realiza gestão junto à Secretaria Executiva com o objetivo de contratação de novos servidores. Ainda segundo a SGM, *“em um cenário de aumento da demanda de transferências voluntárias, a SGM demandará maior número de servidores, uma vez que atualmente exerce suas atribuições com o número mínimo exigido para execução de suas atividades finalísticas”*.

Em relação à Recomendação 4 relativa à Constatação nº 010, para que se avaliasse a possibilidade de inclusão em inadimplência das convenientes que não apresentam prestações de contas final nos prazos estabelecidos em normativos, a SGM justificou o não cumprimento da recomendação sob a alegação de que as convenientes enfrentam dificuldades dado a falta de recursos humanos capacitados ou desconhecimento acerca do tema. Nos dizeres da Secretaria, esta *“atua de forma priorizar o diálogo antes de ações punitivas”* e *“o desempenho da SGM não é afetado por essa prática, pois a unidade exerce suas atividades segundo os normativos legais e orientações emanadas dos órgãos de controle, em especial aos Acórdãos do TCU”*.

A Secretaria destacou, ainda, que *“até 2008 as prestações de contas eram analisadas pela Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças – CGOF do MME, mas ocorreu uma mudança de metodologia, passando esta atribuição a ser exercida pela SGM. Com isso, a SGM teve que se capacitar inicialmente, o que gerou o represamento de grande volume de processos em fase de prestação de contas. Nos dois últimos anos, a unidade atuou para diminuir o passivo e espera-se que em 2014 a situação esteja completamente normalizada.”*



Após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a SGM informou, por meio da Nota Técnica nº 15/2014-DPGM/SGM-MME, que avaliará a recomendação da CGU no sentido de normatizar uma sistemática de gestão das demandas dos órgãos de controle.

Análise do Controle Interno

Com relação à Recomendação nº 1 relativa à Constatação: (021) – Ausência de validação dos indicadores de gestão, diante da manifestação da SGM de que irá reavaliar e propor novos indicadores após a aprovação do Novo Marco da Mineração, considera-se que a recomendação está pendente de atendimento devendo, portanto, ser acompanhada via Plano de Providências Permanente – PPP. Considera-se que uma vez aprovado o Novo Marco da Mineração a Secretaria poderá efetuar os estudos necessários para a instituição dos novos indicadores.

Para as recomendações referentes à Constatação: (010) – Atuação intempestiva da UJ na análise das prestações de contas de transferências voluntárias concedidas, temos as seguintes considerações:

Com relação à Recomendação nº 1, no sentido de que fossem criadas rotinas e definidos recursos humanos adequados para análise das Prestações de Contas das transferências voluntárias concedidas pela UJ, será recomendado à Secretaria Executiva verifique a necessidade de atualização da Portaria SE/MME nº 494/2009, diante da constatação de que tal Portaria se baseia na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008, que foi revogada pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.

Consideramos que o fato de a SGM contar com apenas um servidor para realizar todas as análises de prestações de contas de transferências voluntárias pode implicar em um acúmulo de prestações de contas não analisadas diante de um cenário de aumento no número de instrumentos firmados ou mesmo devido a impedimentos do servidor, tais como férias, licenças, ou eventual saída do mesmo dos quadros da Secretaria. Dessa forma, a SGM deve continuar o diálogo com a Secretaria Executiva de forma a reforçar seu quadro de servidores.

No entanto, a despeito da reduzida força de trabalho, foram analisadas em 2013 oito prestações de contas, evidenciando o esforço empreendido para regularizar a situação de contas prestadas que ainda não haviam sido analisadas pela SGM.

Para a Recomendação nº 4, no sentido de que se avaliasse a possibilidade de inclusão em inadimplência as convenientes que não apresentam prestações de contas final, nos prazos estabelecidos em normativos, em que pese os argumentos apresentados pela SGM de que os convenientes ou contratados não possuem recursos humanos suficientes para a tempestiva e adequada prestação de contas, tal justificativa não pode ser utilizada para o não cumprimento dos prazos estabelecidos nos normativos legais e infralegais para a apresentação das prestações de contas.

Foram verificadas situações em que o lapso temporal entre o fim da vigência de convênios e o envio das prestações de contas por parte das convenientes se deu em prazo superior ao estabelecido em normativos, como se pode observar no Quadro 12, sem que a SGM tenha inscrito os convenientes em inadimplência.

Diante das considerações acima, verifica-se que as recomendações relativas à Constatação: (010) encontram-se pendentes de atendimento e serão monitoradas via reuniões do PPP.



Para a Recomendação 1 referente à Constatação (044) vale a mesma análise efetuada para Recomendação 1 relativa à Constatação (010), tendo em vista que tais recomendações são de idêntico teor.

Tendo em vista a existência de recomendações da CGU não atendidas pela Unidade e que as análises às demandas dos órgãos de controle são concentradas no Departamento de Gestão das Políticas de Geologia, Mineração e Transformação Mineral – DPGM, sem que tais atividades estejam refletidas nas competências do Departamento estabelecidas pela Estrutura Regimental do MME e pelo Regimento Interno da SGM, verifica-se a necessidade de estabelecimento de uma sistemática de acompanhamento das recomendações/determinações dos órgãos de controle.

Recomendações

Recomendação 1: Normatizar uma sistemática de gestão das demandas dos órgãos de controle interno e externo, levando em consideração o fluxo de atividades a serem desenvolvidas, indicando responsáveis e definindo procedimentos de controle e avaliação do atendimento ao TCU e à CGU.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201406142

Processo: 48000-001029/2014-49

Unidade(s) auditada(s): Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia, consolidando as seguintes unidades: Secretaria de Energia Elétrica (SEE); Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético (SPE); Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis (SPG) e Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM).

Ministério supervisor: Ministério de Minas e Energia – MME

Município (UF): Brasília (DF)

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no(s) Relatório(s) de Auditoria Anual de Contas inserido(s) neste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da(s) unidade(s) auditada(s).
3. Os trabalhos foram realizados sobre a gestão da Secretaria-Executiva e tomou por base os resultados das auditorias efetuadas na gestão das 4 secretarias finalísticas que compõem sua estrutura.
4. As constatações que subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis, embora tenham sido evidenciadas por meio de testes de auditoria no âmbito das secretarias finalísticas, decorrem da falta de ações/insuficiência da atuação da Secretaria-Executiva em uniformizar e promover o atendimento de recomendações que visem eliminar ou mitigar as causas das fragilidades relacionadas aos temas Indicadores de Desempenho e Gestão das Transferências Voluntárias, conforme a seguir discriminado por Secretaria:

4.1 Secretaria de Energia Elétrica (SEE) – Relatório 201405763

- Definição de indicadores do DMSE com baixa utilidade (item 1.1.2.1);
- Inconsistências na definição e na apuração de indicador do DPUE (item 1.1.2.2);
- Descumprimento dos prazos legais de análise das contas e encerramento dos respectivos convênios no âmbito da Secretaria de Energia Elétrica - SEE/MME (item 3.1.1.2);

4.2 Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético (SPE) – Relatório 201406133

- Ausência de atributos utilidade e mensurabilidade nos indicadores de desempenho institucional da SPE/MME (item 1.1.2.3);

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized 'D' or similar character, is written over the bottom of the list.

- Descumprimento dos prazos legais de análise das contas e encerramento dos respectivos convênios no âmbito da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - SPE/MME (item 3.1.1.1);

4.3 Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis (SPG) – Relatório 201406134

- Ausência de atributos utilidade e mensurabilidade nos indicadores de desempenho institucional da SPG/MME (item 1.1.1.2);

- Ausência de indicadores que permitam avaliar a condução das políticas públicas sob a responsabilidade da SPG/MME (item 1.1.1.3);

4.4 Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM) – Relatório 201406138

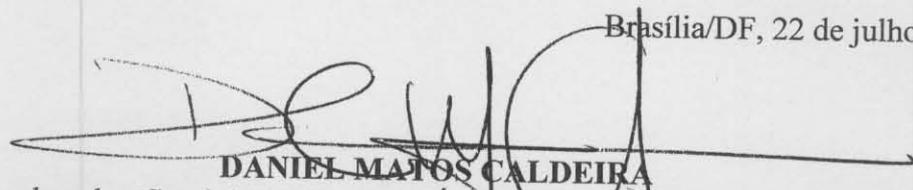
- Inconsistências nos Indicadores Institucionais de Desempenho da SGM (item 1.1.2.3);

- Fragilidades no procedimento de cobrança das prestações de contas de instrumentos de transferências voluntárias para o atendimento aos prazos estabelecidos nos instrumentos e em normativos (item 3.1.1.2);

5. Diante dos exames realizados e da identificação denexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível na folha 05 do processo, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno detalhado por assunto e por relatório
***.465.030-**	Secretário-Executivo do MME	Regular com ressalvas	Indicadores de Desempenho Relatório nº 201405763 – itens 1.1.2.1 e 1.1.2.2 Relatório nº 201406133 – item 1.1.2.3 Relatório nº 201406134 – itens 1.1.1.2 e 1.1.1.3 Relatório nº 201406138 – item 1.1.2.3 Transferências Voluntárias Relatório nº 201405763 – item 3.1.1.2 Relatório nº 201406133 – item 3.1.1.1 Relatório nº 201406138 – item 3.1.1.2
***.741.240-**	Secretário-Executivo Adjunto do MME	Regular com ressalvas	Indicadores de Desempenho Relatório nº 201405763 – itens 1.1.2.1 e 1.1.2.2 Relatório nº 201406133 – item 1.1.2.3 Relatório nº 201406134 – itens 1.1.1.2 e 1.1.1.3 Relatório nº 201406138 – item 1.1.2.3 Transferências Voluntárias Relatório nº 201405763 – item 3.1.1.2 Relatório nº 201406133 – item 3.1.1.1 Relatório nº 201406138 – item 3.1.1.2

Brasília/DF, 22 de julho de 2014.



DANIEL MATOS CALDEIRA

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Minas e Energia - Substituto



Parecer de Dirigente do Controle Interno

Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201406142

Processo: 48000-001029/2014-49

Unidade Auditada: Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia, consolidando as seguintes unidades: Secretaria de Energia Elétrica (SEE); Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético (SPE); Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis (SPG) e Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM).

Ministério Supervisor: Ministério de Minas e Energia – MME

Município/UF: Brasília (DF)

Exercício: 2013

Autoridade Supervisora: Min Edison Lobão

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresse opinião acerca dos atos de gestão referente ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. No que tange aos avanços mais marcantes da gestão avaliada, especialmente quanto aos resultados das políticas públicas executadas por intermédio de suas ações finalísticas no exercício, destaca-se que, de uma maneira geral o acompanhamento sobre as obras da Copa de 2014 efetuado pelo Departamento de Monitoramento do Setor Elétrico - DMSE da Secretaria de Energia Elétrica - SEE, que por meio de uma sistemática de reuniões com todos os responsáveis de cada cidade-sede, garantiram 100% das obras essenciais ao atendimento dos requisitos exigidos pela FIFA, além de extrapolarem suas atribuições por meio de inspeções nas instalações das próprias arenas e aeroportos.

3. Os fatos descritos a seguir indicam deficiências na gestão com impactos diretos na execução das políticas públicas a cargo do Ministério e situações que podem aumentar os riscos à gestão com reflexo no cumprimento de sua missão institucional:

3.1. Na avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão minerária destaca-se que foram pontuadas oportunidades de melhoria em relação à estruturação dos macroprocessos em relação aos objetivos estratégicos do PPA, vinculação com as competências regimentais e atingimento dos resultados alcançados.

Assinatura manuscrita em tinta preta, consistindo de uma letra 'D' estilizada.

3.2. No que toca à avaliação de indicadores sobre a gestão de 2013, constatou-se que os indicadores instituídos não são suficientes para mensurar o desempenho da gestão. Impende destacar que, na avaliação da gestão de 2011, a CGU já chamava a atenção para a importância do estabelecimento de efetivos indicadores de gestão, recomendando, inclusive, que cada Secretaria finalística agisse com maior celeridade no processo de adoção de ações visando à eliminação das fragilidades consignadas aos referidos indicadores.

3.3. Na avaliação da gestão de pessoal, o que se verificou foi a inadequabilidade da força de trabalho frente às atribuições legais das Secretarias finalísticas, em especial a forte dependência de servidores cedidos ao Ministério, com maiores riscos para a perda do conhecimento ao longo do tempo, quando do regresso desses servidores às instituições de origem.

3.4. Em relação à gestão das transferências voluntárias, foram evidenciadas fragilidades nos controles internos, em especial com relação às fases de análise da documentação exigida para a celebração/formalização de tais instrumentos e o recorrente descumprimento dos prazos legais de análise das prestações de contas e encerramento dos mesmos. Frisa-se que tais inadequações já haviam sido objeto de apontamentos e recomendações por parte desta CGU, quando da avaliação das contas de 2011 no âmbito das Secretarias finalísticas.

4. As principais causas estruturantes dos fatos evidenciados no âmbito das Secretarias finalísticas decorrentes de fragilidades identificadas no exercício das competências de coordenação e supervisão de incumbência regimental da Secretaria-Executiva, e as respectivas recomendações exaradas para mitigação do risco deles decorrentes são as seguintes:

4.1. Sobre a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão considera-se que tais desconformidades decorrem do desalinhamento do desdobramento da gestão organizacional em macroprocessos que reflitam os objetivos ou finalidades institucionais da Unidade em conformidade aos resultados esperados. A recomendação foi no sentido de que fosse envidado esforços para reavaliação da estruturação dos macroprocessos finalísticos da área de mineração, levando em consideração os objetivos estratégicos e as competências vinculadas a Unidade, para um melhor alcance dos resultados.

4.2. Quanto às constatações sobre indicadores de gestão, identifica-se que o cerne da problemática reside na utilização de metas institucionais que não representam a materialização dos objetivos a serem atingidos no âmbito de cada Secretaria finalística. Em se

tratando de achado de auditoria recorrente, foi recomendada a adoção de medidas mais efetivas, dando maior celeridade no processo de revisão/reavaliação dos indicadores e sua forma de cálculo, a fim de que o resultado dos mesmos possa mensurar o mais próximo possível o desempenho Institucional, facilitando o entendimento de seus elementos constitutivos e a interpretação do resultado da Gestão, englobando todas as variáveis do processo que se pretende medir, de forma que os atributos de utilidade e mensurabilidade também possam ser identificados na sua construção.

4.3. Sobre as fragilidades de gestão de pessoal, verifica-se que tais desconformidades foram causadas devido à utilização da requisição de servidores de outros órgãos e esferas em detrimento de uma política de planejamento de requisição de servidores junto ao MPOG e ausência de planejamento voltado para valorização dos servidores e retenção do conhecimento e experiência adquiridos ao longo do tempo. Nesse sentido, foi recomendado às Secretarias finalísticas o desencadeamento de ações visando suprir esta fragilidade, bem como uma melhor adequação de sua força de trabalho operacional, procurando otimizar, da melhor forma possível, a sua distribuição, priorizando as áreas ligadas mais diretamente às execuções das ações.

4.4. No que diz respeito às falhas apontadas em relação às transferências voluntárias, avalia-se terem sido causadas pela falta de estrutura adequada de gestão de transferências voluntárias concedidas, consubstanciada com a ausência de cumprimento de um planejamento e priorização de metas para a conclusão das mesmas. Nesse contexto, foi pactuado Plano de Ação para enfrentamento do passivo com vistas ao encerramento das contas pendentes.

5. No que se refere ao Plano de Providências Permanente, foram identificadas recomendações não atendidas. Destaca-se que algumas recomendações estão pendentes desde 2011 e podem impactar a gestão da Unidade, mesmo após recomendação expressa do Controle Interno nesse sentido. Nesse contexto, destaca-se que foi recomendado para atendimento das pendências referentes às desconformidades sobre indicadores e de gestão das transferências voluntárias, a normatização de uma sistemática de gestão das demandas dos órgãos de controle interno e externo, levando em consideração o fluxo de atividades a serem desenvolvidas, indicando responsáveis, prazos e definindo procedimentos de controle, visando ao acompanhamento, avaliação e atendimento às deliberações.

6. Quanto aos controles internos administrativos, os exames foram aplicados na Secretaria de Energia Elétrica (SEE) e Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis

40

Renováveis (SPG) e evidenciaram fragilidades que apontam para a inadequação desses controles.

6.1. Observou-se em relação ao componente Ambiente de Controle, que o processo de “Monitoramento dos Resultados Quantitativos e Qualitativos” da SPG não possui documentos próprios que formalizem ou determinem as atividades e procedimentos que garantam o monitoramento adequado dos resultados desses objetivos e ações.

6.2. A respeito dos componentes Avaliação de Risco, Procedimento de Controle e Monitoramento, avaliou-se serem inconsistentes em todas as áreas de gestão examinadas, haja vista que as metas definidas e indicadores utilizados para acompanhamento da gestão apresentam inconsistências quanto aos critérios de utilidade e completude.

6.3. Quanto ao componente Informação e Comunicação, destaca-se que a comunicação no âmbito do Ministério ocorre por meio da intranet, correio eletrônico, reuniões e ainda por meio da ferramenta DocFlow, que possibilita a gestão documental da Unidade.

7. No que tange à implementação de práticas administrativas que impactaram positivamente a gestão em suas operações, observou-se que, em 2013, apesar das fragilidades apontadas na avaliação de risco, há um razoável sistema de controle interno para coordenação do Programa Luz para Todos.

8. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 23 de julho de 2014.



WAGNER ROSA DA SILVA

Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura