



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

**ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA
EFICIÊNCIA ENERGÉTICA**

A busca de um modelo de
agência para o Brasil

CARLOS ALEXANDRE PRINCIPE PIRES

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - CCS

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos
Setores Energéticos e Mineral

Rio de Janeiro, maio de 2019.



Carlos Alexandre Principe Pires

ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA EFICIÊNCIA ENERGÉTICA

A busca de um modelo de agência para o Brasil

Trabalho de Conclusão de Curso

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral, apresentada ao programa de pós-graduação *lato sensu* em Administração da PUC-Rio como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral.

Orientador: Rodrigo Flora Calili

Rio de Janeiro
maio de 2019.

Agradecimentos

Agradeço ao competente Professor Rodrigo Flora Calili pelos ensinamentos, ao amigo Paulo Augusto Leonelli por ter me trazido de volta ao mundo da Eficiência Energética, a meus pais pelo rumo, à Patricia por estar ao meu lado e às minhas filhas, Helô e Juju, por simplesmente existirem.

Resumo

Pires, Carlos Alexandre Príncipe. Calili, Rodrigo Flora. Aspectos Institucionais da Eficiência Energética - A busca de um modelo de agência para o Brasil. Rio de Janeiro, 2019. 41 p. Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral – Departamento de Administração. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O trabalho faz um levantamento dos principais modelos institucionais no arcabouço legal brasileiro que possam vir a servir de inspiração para a criação de uma agência executiva brasileira especializada em políticas públicas de eficiência energética. Traz um histórico das ações empreendidas na área, buscando justificar a necessidade de que o Poder Público faça uso de uma entidade assessoria ao Executivo, para este fim, num modelo que, conclui, seja mais aderente ao que se conhece como Serviço Social Autônomo (SSA). Além disso, propõe um modelo de Contrato de Gestão a ser utilizado para regular esta relação.

Palavras-chave

Eficiência Energética. Agência Executiva. Políticas Públicas.

Abstract

Pires, Carlos Alexandre Principe. Calili, Rodrigo Flora. Institutional Aspects of Energy Efficiency - The search for an agency model for Brazil. Rio de Janeiro, 2019. 41 p. Term work - Specialization Course in Public Policies and Governmental Management in the Energy and Mineral Sectors – Department of Administration. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The work presents a research of the main institutional models in the Brazilian legal framework that may serve as an inspiration for the creation of a Brazilian Executive Agency specialized in energy efficiency public policies. It presents a record of the actions undertaken in this area, aiming to justify to the public authorities the need to use a quasi-governmental entity, for this purpose, in a model that, supposedly, is more adherent to what is known as Autonomous Social Service (SSA). In addition, it proposes a sample Management Contract to be used to regulate this relationship.

Key-words

Energy Efficiency. Executive Agency. Public Policies.

Sumário

1. Introdução	1
2. Referencial Teórico	2
2.1. A história dos programas de eficiência energética no Brasil.....	2
2.2. A estrutura organizacional do Ministério de Minas e Energia para eficiência energética	8
2.3. A eficiência energética nos outros órgãos do Poder Executivo	13
3. Possíveis modelos institucionais	15
3.1. As Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).....	16
3.2. Os Serviços Sociais Autônomos (SSA).....	18
3.2.1. Gestão de Recursos Humanos	20
3.2.2. Licitações	21
3.2.3. Governança	21
3.3. Quadro comparatório entre os modelos	22
4. O Contrato de Gestão (ou autonomia) como elemento-chave	24
5. Uma proposta de modelo para uma Agência Brasileira de Eficiência Energética	26
5.1. Uma proposta de Contrato de Autonomias e Resultados (Contrato de Gestão).....	31
6. Conclusões	40
7. Referências	41

1. INTRODUÇÃO

A eficiência energética tem se notabilizado mundialmente como instrumento importante para o atingimento das metas de redução de Gases de Efeito Estufa e para a transformação para economias de baixo carbono. O Brasil vem trabalhando nesta área nas últimas décadas. Todavia, percebe-se a necessidade de revisão e aperfeiçoamento de suas ações tanto do ponto de vista estratégico como operacional.

Neste sentido, a busca de um modelo institucional que considere as peculiaridades da atuação do Brasil nas questões de eficiência energética pressupõe compreender, primordialmente, quais os modelos de agências executivas que tem funcionado em nosso território, e propor um que se adeque à realidade dos programas já existentes.

Este estudo tem o objetivo de levantar as principais alternativas existentes no arcabouço legal-institucional brasileiro, realçando as vantagens e desvantagens quanto a sua aplicabilidade para os programas de eficiência energética e desenvolvimento energético do Ministério de Minas e Energia.

Por meio do levantamento proposto, buscar-se-á propor um modelo que possa viabilizar a criação de uma agência executiva com o objetivo de representar o braço executivo do Ministério de Minas e Energia para os programas de Eficiência Energética.

Para isso, foi feita uma análise dos modelos existentes, essencialmente aqueles que ora fazem parte do arcabouço institucional da Administração Pública Federal, e que tem cumprido funções semelhantes àquelas pertinentes aos programas de eficiência energética e desenvolvimento energético.

A principal fonte de dados adveio de artigos e trabalhos acadêmicos que se debruçaram sobre os modelos paraestatais de administração pública, e da própria legislação de criação de algumas dessas instituições.

No capítulo 2, busca-se traçar um histórico da eficiência energética no Brasil, enumerando os principais esforços depreendidos, bem como os marcos legais mais importantes. Da mesma forma, mostra-se a estrutura organizacional do Ministério de Minas e Energia e a transversalidade do tema, evidenciada pela atuação de diversos outros órgãos da Administração Pública Federal com a eficiência energética.

No capítulo 3, estudam-se os possíveis modelos institucionais previstos no arcabouço legal brasileiro, com enfoque nas Organizações Sociais (OS), nas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e nos Serviços Sociais Autônomos (SSA), traçando-se um quadro comparativo entre eles.

Os capítulos 4 e 5 são dedicados ao Contrato de Gestão e à proposta de criação da Agência Brasileira de Eficiência Energética – ABEE. Ao final do capítulo 5, propõem-se os termos do que poderia vir a ser o Contrato de Gestão da Agência.

O capítulo 6 é dedicado exclusivamente às conclusões do estudo.

2. REFERENCIAL TEORICO

2.1. A história dos programas de eficiência energética no Brasil

Pode-se dizer que o Brasil respondeu tardiamente às preocupações mundiais decorrentes da primeira crise do petróleo, ocorrida na década de 1970. Na ocasião, intensa mobilização dos países industrializados foi feita com o intuito de se investir em eficiência energética e na diminuição da dependência em relação ao petróleo e seus derivados (SOUZA, 2011).

Somente no início dos anos de 1980 é que o País iniciou sua longa caminhada na direção de políticas nacionais para a conservação de energia e eficiência energética. Em fevereiro de 1981, o então Ministério de Indústria e Comércio (MIC) lançou o programa CONSERVE, com o objetivo de reduzir o consumo de energia na indústria, fomentar a substituição dos combustíveis fósseis utilizados na indústria, por fontes renováveis, bem como estimular a eficiência energética nos processos industriais (PICCININI, 1994). Para isso,

buscava também angariar recursos para investimento nos estudos e projetos pertinentes ao tema.

O Programa CONSERVE durou até 1985, e contou com recursos do BNDES para investimento em 80 projetos que totalizaram US\$ 283,1 milhões (TABELA 1). Embora uma análise *ex-ante* de cada um dos projetos tenha sido feita, já que a liberação dos recursos pressupunha um diagnóstico energético detalhado, pouco (ou nada) se tem sobre os impactos energéticos provenientes do Programa, uma vez que não se tinha, à época, tradição no Monitoramento e Verificação (M&V), resultando numa lacuna nas economias obtidas com a realização dos projetos (PICCININI, 1994).

No ano de 1982, foi lançado o Programa de Mobilização Energética (PME) pelo Decreto nº 87.079, caracterizado por um conjunto de ações dirigidas para incentivar o uso de medidas de conservação de energia e, especialmente, substituir derivados de petróleo por fontes renováveis de energia (MME, 2011).

**Programa Conserve: Investimento Total dos Projetos
Financiados pelo Sistema BNDES - 1981/85
(US\$ mil)**

		Sistema BNDES				Total	
Setor	Projetos	BNDES	Finame	Total	Outros	US\$ Mil	%
Papel e Celulose	18	33.105	28.584	61.689	43.952	105.641	37
Siderurgia	11	28.919	26.571	55.490	19.660	75.150	27
Cimento	11	13.603	16.377	29.980	22.166	52.146	18
Subtotal	40	75.627	71.532	147.159	85.778	232.937	82
Química e Petroquímica	7	5.376	2.491	7.867	5.656	13.523	5
Energia	4	5.355	2.870	8.225	2.814	11.039	4
Metalurgia	10	2.215	3.694	5.909	2.967	8.876	3
Mineração	2	369	688	1.057	569	1.626	1
Agroindústria	14	2.902	3.449	6.351	4.827	11.178	4
Materiais de Construção	3	740	407	1.147	785	3.932	1
Total	80	92.584	85.131	177.715	103.396	283.111	100
%	-	33	31	64	36	100	-

Fonte: BNDES, apud Piccinini (1994)

Notas: Data básica de cálculo: 1.12.85; taxa cambial: US\$ 1.00 - Cr\$9.400,00.

Tabela 1

Mais à frente, em 1984, o Inmetro - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (vinculado ao MIC) iniciou o processo de criação do Programa de Avaliação da Conformidade, com foco no desempenho energético. O programa tinha como objetivo informar o cidadão brasileiro acerca do desempenho dos equipamentos no tocante ao uso da energia, buscando reduzir o consumo no uso final. Nasce aí, de uma parceria com o Ministério de Minas e

Energia, o Programa Brasileiro de Etiquetagem – PBE, importante componente do *portfólio* de iniciativas que o Brasil possui até hoje, nessa área.

Interessante notar que, tendo sido originalmente pensado para o setor automobilístico, como resposta às crises do petróleo, o PBE foi redirecionado e ampliado para o formato que persiste até hoje, enquanto que a etiquetagem veicular só veio a fazer parte do Programa em 2008.

Hoje, o PBE fornece informações sobre o desempenho dos produtos, considerando atributos que vão além da eficiência energética, como ruído e outros critérios que podem influenciar a escolha dos consumidores. Dessa forma, ele estimula a competitividade da indústria, que busca cada vez mais posicionar seus produtos nas categorias mais eficientes.

O Programa conta atualmente com 38 categorias diferentes de produtos, alguns com histórico de mais de vinte anos de evolução na eficiência energética, como refrigeradores e condicionadores de ar (CARDOSO, 2012).

No ano seguinte, numa iniciativa conjunta entre o Ministério de Minas e Energia e o do MIC, foi criado o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica – Procel, por meio da Portaria Interministerial nº 1.877, de 10 de dezembro de 1985. O principal objetivo do programa, elencado no art.1 da Portaria, era de *“maximizar seus resultados e promover um amplo espectro de novas iniciativas, avaliadas à luz de um rigoroso teste de oportunidade, prioridade e economicidade”* (BRASIL, 1985).

Em 11 de maio de 1990, como parte integrante das reformas implementadas pelo governo Collor, foi editado o Decreto nº 99.250, por meio do qual foi instituído o Programa Nacional de Racionalização da Produção e do Uso de Energia, com a finalidade de promover, articular e desenvolver ações visando à racionalização e maior eficiência na produção e no uso de insumos energéticos no País.

Vale dizer que pouco foi feito em termos institucionais, uma vez que o Programa Nacional de Racionalização da Produção e do Uso de Energia foi implementado a partir das estruturas existentes nas áreas governamental e privada, articuladas nos níveis de planejamento, execução e institucional, financeiro, tecnológico, gerencial e promocional, como previsto no art. 1º, Parágrafo Único do Decreto. Sua efetividade se deu no desdobramento da iniciativa, que culminou com a “recriação” do Procel e criação do Programa

Nacional da Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural – CONPET.

Em 18 de julho de 1991, por Decreto Presidencial sem número, o Procel foi alçado à categoria de programa de governo, tendo suas responsabilidades e abrangência ampliadas, devendo se articular com diversos atores direta ou indiretamente ligados ao uso e produção de energia elétrica. Para a sua implementação, foram criados o Grupo Coordenador de Conservação de Energia (GCCE), como órgão de coordenação do Procel, e a Secretaria Executiva (SE) do GCCE, à cargo da Eletrobrás, como órgão Executivo. A supervisão e controle permaneceram com o Ministério de Minas e Energia, com o Diretor do Departamento Nacional de Desenvolvimento Energético – DNDE, na figura de Coordenador do GCCE (BRASIL, 1991).

Ao longo de todos esses anos, é possível notar diferentes fases do Programa. Entre os anos de 1991 a 1993, por exemplo, o Procel experimentou profundas modificações, fruto de restrições orçamentárias das Centrais Elétricas Brasileira (Eletrobras), principal provedora dos projetos. Uma reestruturação do Programa, com foco na redução de perdas dos sistemas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, com ações de curto prazo, sobreveio àquela fase, com a assinatura de diversos acordos de cooperação com entidades internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e entidades da Europa e América do Norte, que deram suporte ao andamento do Programa (VERDE, 2000).

Nos anos que se seguiram, o Procel recebeu consistente aporte de recursos provenientes da Reserva Global de Reversão¹ (RGR). A Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993, estabeleceu que “a *ELETROBRÁS* destinará [ia] os recursos da RGR (...) para reativação do programa de conservação de energia elétrica, mediante projetos específicos”. Esta medida elevou sobremaneira os investimentos no Programa, e abriu caminho para a consolidação de importantes sub-programas, como o Procel-Reluz, focado na substituição de lâmpadas de iluminação pública por equivalentes eficientes.

O Procel teve importante papel durante a crise de fornecimento de energia de 2001, sendo responsável por intensa campanha de mídia visando a redução

¹ A RGR é um encargo do setor elétrico brasileiro, criado em 1957, pago mensalmente pelas concessionárias de geração, transmissão e distribuição de energia.

no consumo de energia elétrica, época em que, inclusive, o Programa teve seu nome alterado informalmente (pois não houve modificação no Decreto de criação) para Programa de Combate ao Desperdício de Energia Elétrica. Vários acordos com fabricantes de motores elétricos, equipamentos eletrodomésticos e de iluminação foram feitos, o que garantiu boa parte dos resultados dessa época.

Neste mesmo período, como resultado direto da crise de energia, foi sancionada a Lei nº 10.295, de 17 de outubro de 2001, a chamada Lei de Eficiência Energética, que dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia (HADDAD, 2004). Vale dizer que esta mesma lei já tramitava no Congresso Nacional há mais de uma década, tendo sido originada de antigo Projeto de Lei do Senador Fernando Henrique Cardoso (nº 125/90), que dizia respeito a índices mínimos de eficiência para equipamentos, dentre outras coisas. O destino se encarregou de dar ao então presidente, a incumbência de sancionar a mesma lei que ajudou a redigir, e cujo apelo popular, por conta da crise, acelerou sua tramitação.

O passo seguinte foi a edição do Decreto nº 4.059, de 19 de dezembro de 2001, que regulamentou a lei e instituiu o Comitê Gestor de Indicadores e Níveis de Eficiência Energética (CGIEE), com a função de elaborar regulamentação específica para cada tipo de aparelho e máquina consumidora de energia.

A lei e o decreto prevêm que o poder executivo estabelecerá “*níveis máximos de consumo específico de energia, ou mínimos de eficiência energética, de máquinas e aparelhos consumidores de energia fabricados e comercializados no país*”. O Decreto prevê, também, o estabelecimento do Programa de Metas com indicação da evolução dos níveis a serem alcançados por cada equipamento regulamentado.

Outra grande transformação no âmbito dos programas de eficiência energética no País se deu por conta da criação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Criada pela Lei nº 9.427/96 como um órgão independente (autarquia especial), é responsável por regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, promover as licitações destinadas às contratações de concessionárias, celebrar e gerir contratos de concessão, determinar e implementar as revisões de tarifas, assegurar a competitividade e implementar o livre acesso às redes de transmissão, além de estabelecer os parâmetros técnicos e operacionais que venham a garantir a qualidade dos serviços aos consumidores.

No esteio de sua criação, as empresas distribuidoras privatizadas viram-se obrigadas a apresentar, por força de contrato com o órgão regulador, programas de melhoria da eficiência energética. Já em julho de 1998 a Aneel publicou o Manual de Orientação para Elaboração de Projetos de Combate ao Desperdício de Energia Elétrica, a Resolução da ANEEL nº 242/98, que passaram a regulamentar o tema (VERDE, 2000).

Nesse contexto, foi aprovada em 24 de julho de 2000 a Lei nº 9.991, que *“dispõe sobre realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica, e dá outras providências”*. A partir desta lei, as concessionárias de energia elétrica foram obrigadas a investir 0,5% da receita operacional líquida (ROL) de maneira a fomentar o mercado de eficiência energética.

Os investimentos consistentes em eficiência energética, por parte do Procel, perduraram até 2013, ano em que foi publicada a Medida Provisória nº 579 (mais tarde convertida na Lei nº 12.783/2013). A MP 579 desobrigou do recolhimento da quota anual da RGR as concessionárias e permissionárias de serviço público de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Em termos práticos, suprimiu-se o aporte na RGR, e a fonte de recursos para o Procel extinguiu-se.

A Lei nº 9.991/2000 sofreu sucessivas modificações, tanto em prazo quanto em escopo, culminando com a introdução da Lei nº 13.280, de 3 de maio de 2016, que em seu art. 1º alterou os percentuais de investimento em eficiência energética pelas concessionárias, fazendo com que “20% (vinte por cento)² fossem destinados ao Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel)”. Restabeleceu-se, com a edição desta Lei, a perenidade dos recursos para o Programa.

O arcabouço legal criado para a eficiência energética na eletricidade tem seu par na área de petróleo e gás na criação do Programa Nacional da Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural – CONPET, por Decreto, em 18 de julho de 1991 (mesma data da “reformulação” do Procel)³.

Decreto instituiu o programa *“com a finalidade de desenvolver e integrar as ações que visem à racionalização do uso dos derivados do petróleo e do gás*

² 20% dos 0,5%, ou seja, 0,1% da ROL

³ Antes o Procel era respaldado por mera Portaria.

natural, em consonância com as diretrizes do Programa Nacional de Racionalização da Produção e do Uso de Energia". O documento legal cria, também, o Grupo Coordenador do Conpet - GCC, e estipula que a Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras proverá o apoio técnico e administrativo necessário ao funcionamento do GCC, por intermédio de órgão de sua estrutura administrativa, apropriado para exercer as funções da Secretaria-Executiva do Conpet-SEC.

Embora o Conpet tenha conseguido resultados bastante expressivos, principalmente na parceria para a etiquetagem de veículos leves, não é difícil perceber a grande distância que existe entre os dois Programas, Procel e Conpet. Ao longo de sua história, o Conpet nunca recebeu recursos oriundos que não fossem da própria Petrobras, razão pela qual sempre ficou à sombra de seu "irmão mais velho". Do ponto de vista da governança, o MME, por meio do Departamento de Desenvolvimento Energético, é quem coordena o Programa.

2.2.A estrutura organizacional do Ministério de Minas e Energia para eficiência energética

O Ministério de Minas e Energia é o órgão responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas relacionadas ao uso dos recursos energéticos do País, tendo o papel de buscar o equilíbrio entre a oferta e a demanda de energia. Neste sentido, possui duas importantes atribuições, que são a de fomentar a eficiência energética e a pesquisa, desenvolvimento e inovação na área de energia, visando a inserção de novas fontes de energia na matriz energética nacional.

Eficiência energética é um assunto transversal, que perpassa as mais diversas áreas. No Brasil, o assunto é tratado por diversos Ministérios, e não somente pelo MME. O ganho de complexidade das ações implica em dificuldades para investimentos/orçamentos que tem feito aumentar os chamados "custos de transação", tornando-se uma barreira que dá sinais de crescimento contínuo.

Dois dos maiores programas de eficiência energética do país estão sob a coordenação do MME: o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel), cujos resultados de 2018 atingiram 21 TWh (Figura 1) e o Programa Nacional da Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural (Conpet), cujas Secretarias Executivas se encontram a cargo da Eletrobrás e Petrobras, respectivamente.

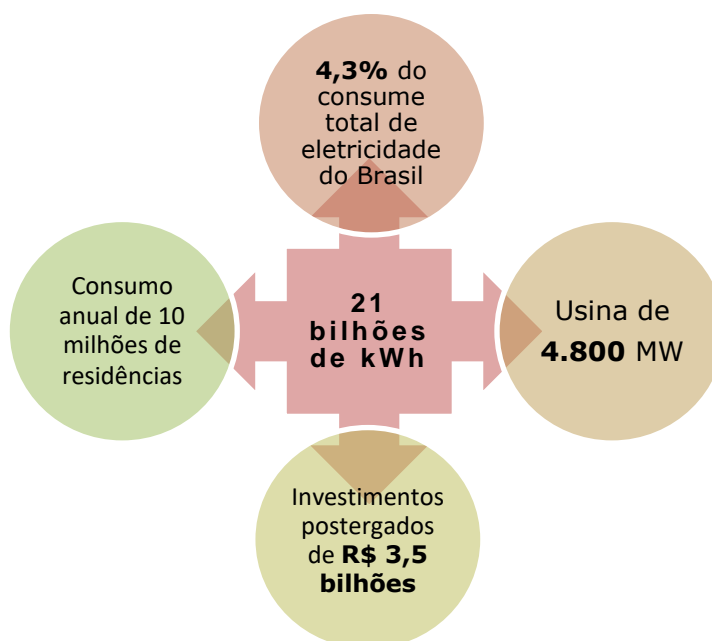


Figura 1 - Resultados do Procel - FONTE: ProcelInfo

Ambos tem apresentado dificuldades na execução de suas atividades, por conta de diretivas de governança corporativa voltadas para preservar os acionistas dessas mesmas empresas. No caso do Procel, entretanto, há recursos garantidos por força da Lei nº 13.280/2016, e a Eletrobrás se encarrega de administrar e executar um montante que hoje gira em torno de R\$ 140 milhões por ano, sendo remunerada por uma taxa de administração de 1%, além de seus custos como Secretaria Executiva. Todo o custeio de pessoal envolvido nos projetos é ressarcido através deste mecanismo, num nível de governança que prevê, inclusive, que a Aneel fiscalize o uso do mesmo (PROCEL, 2018).

A sinergia entre os diversos programas e o caráter interministerial da eficiência energética são desafios a serem vencidos para a institucionalização eficaz das políticas públicas sobre o tema.

O Governo Federal tem buscado promover a sinergia dos Programas com iniciativas como a criação do Comitê Técnico de Eficiência Energética no âmbito do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, o órgão máximo em termos de diretrizes energéticas no país.

O Comitê Técnico, criado em 08 de dezembro de 2016, tem a finalidade de propor estratégias para a inserção da eficiência energética no planejamento do setor energético de forma explícita e sustentável, orientando as ações dos diversos entes públicos e privados no combate ao desperdício de energia e na construção de uma economia energeticamente eficiente. Com a promulgação e operacionalização da Lei nº 13.280/2016, este comitê encontra-se pouco utilizado.

Na estrutura do MME, a eficiência energética está a cargo do Departamento de Desenvolvimento Energético, da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético. Neste Departamento há uma Coordenação-Geral para Eficiência Energética, que se junta às outras duas⁴ para cumprirem a missão do departamento.

A estrutura organizacional do MME está descrita no Decreto nº 9.675, de 2 de janeiro de 2019, recém-publicado como uma das primeiras ações do novo governo. Pelo Decreto, cabe ao Departamento de Desenvolvimento Energético (DDE) “*coordenar ações e planos estratégicos de conservação de energia*”, bem como “*promover e coordenar programas nacionais de conservação e uso racional de energia elétrica, petróleo e seus derivados, gás natural e outros combustíveis*”. A localização do DDE na Estrutura Organizacional do Ministério pode ser vista na Figura 2 (MME, 2019).

O regimento interno do MME, aprovado pela Portaria MME nº 108, de 14 de março de 2017, chega ao detalhe da estrutura em nível de Coordenações-Gerais, caracterizando a Coordenação-Geral de Eficiência Energética como tendo as atribuições citadas no art. 10, *ipsis literis*: I - subsidiar a elaboração e articular e coordenar a implementação de políticas, planos e programas de eficiência energética, bem como promover os respectivos monitoramentos; II - promover a sistematização das informações relativas às políticas, planos e programas de eficiência energética, gerando indicadores pertinentes às respectivas avaliações; III - planejar, coordenar e acompanhar as ações relativas à elevação dos níveis

⁴ A Coordenação-Geral de Sustentabilidade Ambiental e a Coordenação-Geral de Fontes Alternativas.

de eficiência energética de máquinas, aparelhos consumidores de energia e edificações; IV - promover, estimular e difundir as ações relativas à conservação e ao uso racional da energia nos distintos segmentos consumidores; **V - coordenar e integrar os programas nacionais de conservação e uso racional de energia elétrica, derivados de petróleo, gás natural e de outros combustíveis, em articulação com demais órgãos e entidades envolvidos (grifo nosso)**; VI - identificar prioridades e elaborar propostas de diretrizes para aplicação dos recursos provenientes, tanto do orçamento da União como de demais fontes, a serem aplicados em projetos ou ações de eficiência energética; VII - subsidiar a formulação de políticas setoriais de forma a garantir a sustentabilidade do mercado nacional de eficiência energética, articulando a participação dos órgãos de financiamento, fomento e da iniciativa privada; VIII - estimular a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico no âmbito da eficiência energética; IX - estimular a capacitação profissional em eficiência energética, em todos os níveis; X - apoiar a articulação à cooperação com outros órgãos governamentais, entidades de classe, empresas estatais ou privadas, centros de pesquisa e ensino visando à inserção de diretrizes relativas à eficiência energética nas políticas de desenvolvimento industrial, de transportes, de habitação, meio ambiente e outras, em consonância com a política energética nacional; XI - acompanhar a evolução das questões relativas à eficiência energética nos níveis nacional e internacional visando a subsidiar o MME em seus posicionamentos; e XII - acompanhar a implementação dos acordos internacionais firmados na área de energia no tocante aos temas relativos à eficiência energética⁵.

A despeito do extenso rol de atribuições, a Coordenação-Geral de Eficiência Energética possui, no momento, apenas um servidor, da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Não obstante o *locus* institucional da eficiência energética, naturalmente alocada no MME, há que se perceber que, ao longo dos últimos anos, mormente após a publicação do Plano Nacional de Eficiência Energética – PNEf, em 2011, o tema se capilarizou por outros Ministérios, o que deve ser visto como natural, dado o caráter transversal do assunto.

⁵ Por ocasião deste TCC, a estrutura organizacional do MME, bem como o Regimento Interno, encontravam-se em revisão, sem previsão para término.

ORGANOGRAMA

De acordo com o Decreto nº 8.871, de 06/10/2016 e Portaria MME nº 108, de 14/03/2017

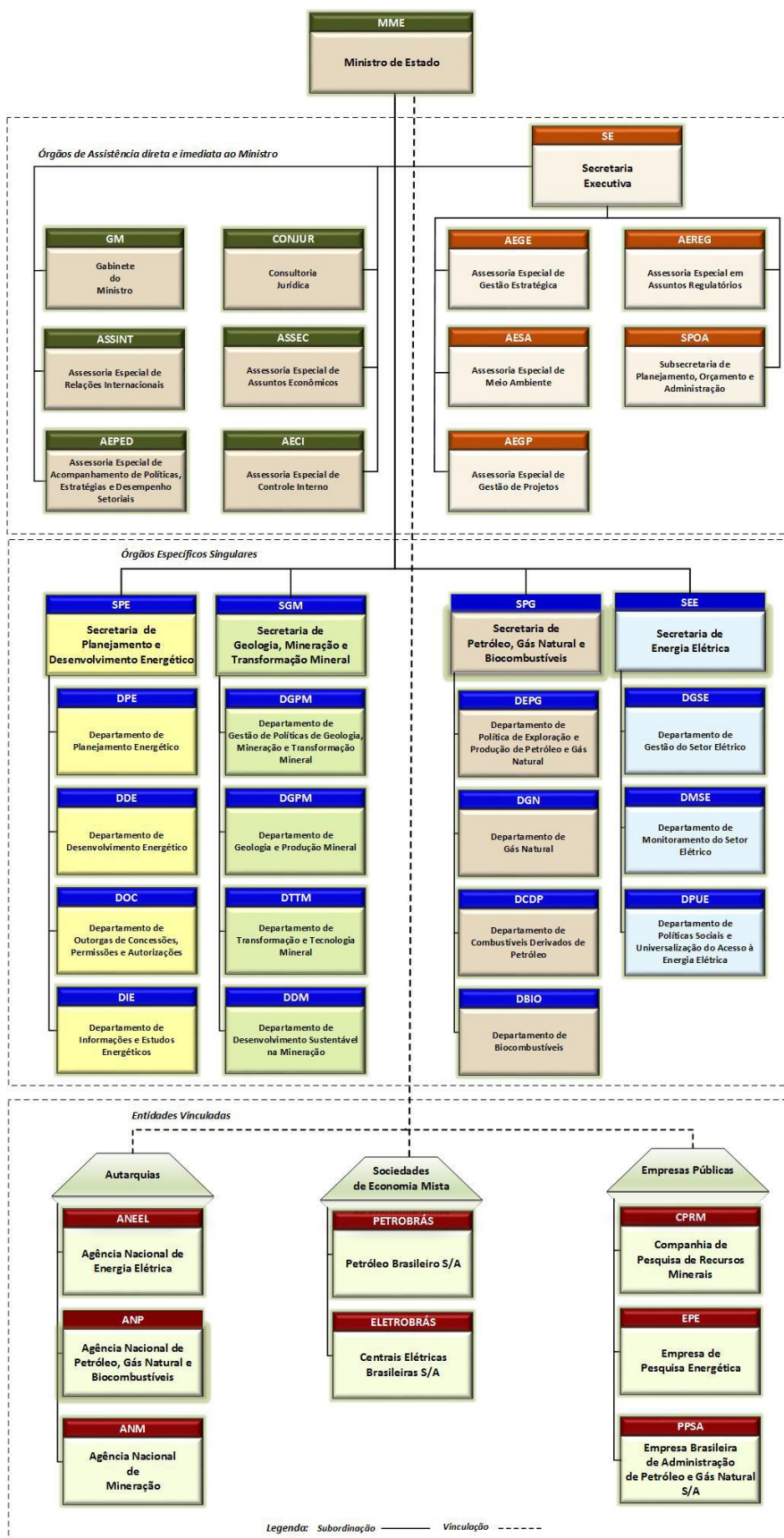


Figura 2 - Organograma do MME

2.3.A eficiência energética nos outros órgãos do Poder Executivo

Como já dito, o caráter transversal da eficiência energética leva a que o tema seja considerado na implementação de políticas públicas de vários entes do Poder Público, mormente no Executivo. Nos demais poderes, as iniciativas são da própria inovação legislativa (criação de leis que permitam a eficiência energética), controle da administração pública (acórdãos do Tribunal de Contas da União, visando a eficiência e eficácia das políticas públicas⁶), e na implementação de medidas de efficientização nos edifícios de suas sedes.

No Executivo, são inúmeras as iniciativas ligadas ao tema. Em recente trabalho realizado por meio de parceria do Ministério de Minas e Energia e o Instituto Brasileiro do Cobre – Procobre, foram levantadas oitenta ações simultâneas, sendo executadas preponderantemente pelo MME, Procel e Aneel, mas também por pelo menos outros seis ministérios, incluindo o Ministério de Relações Exteriores, que auxilia o MME na condução da política no que se refere aos fóruns internacionais sobre a temática (NOGUEIRA, 2018).

Além do MME, foram identificadas ações nas seguintes instituições:

- Ministério do Meio Ambiente
- Ministério do Desenvolvimento Regional⁷
- Ministério da Economia⁸
- Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
- Ministério da Educação
- Ministério de Relações Exteriores⁹
- Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL
- Centro de Pesquisas de Energia Elétrica – CEPEL
- Empresa de Pesquisa Energética – EPE
- Instituto Nacional de Tecnologia – INT
- Confederação Nacional das Indústrias – CNI
- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI
- Procobre Brasil – ICA
- Cooperação Alemã para o Desenvolvimento Sustentável - GIZ

⁶ Como o Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário, que suscitou a criação do Programa Esplanada Sustentável, numa parceria entre o MME (Procel), MMA, Ministério do Planejamento e Secretaria do Tesouro Nacional.

⁷ Antes Ministério das Cidades

⁸ Antigos Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

⁹ Não chegou a ser citado, mas no mesmo estudo há menção a trabalhos executados em parceria com o MRE

Na Figura 3, pode-se ver a governança principal das ações de eficiência energética no Brasil, tendo o MME o papel principal, seguindo as orientações do Conselho Nacional de Política Energética e seu Comitê Técnico de Eficiência Energética como assessoramento.

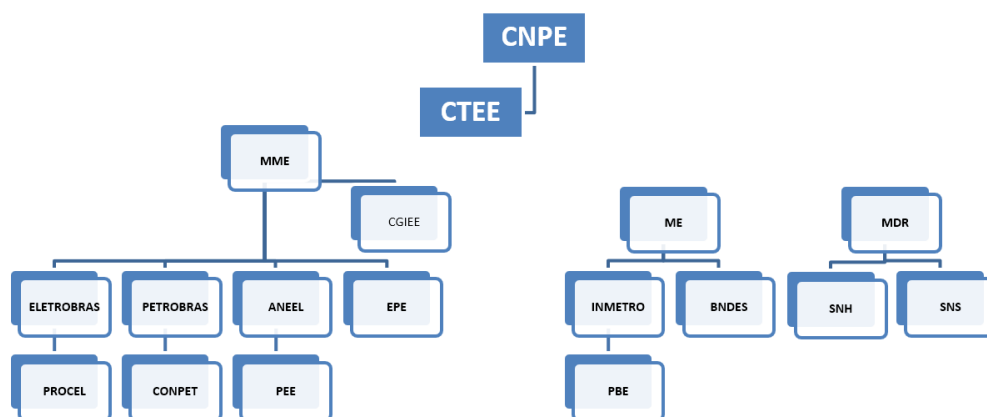


Figura 3 - Governança principal da EE no Brasil

Outros ministérios são envolvidos de acordo com as políticas relacionadas:

- Educação formal – MEC;
- Saneamento – MDR;
- Prédios Públicos – ME;
- Cooperação Internacional – MRE

Percebe-se, essencialmente, que determinadas ações são executadas por mais de uma instituição simultaneamente, donde deriva falta de sinergia entre os órgãos executores. Não obstante o esforço empreendido nas ações e programas de eficiência energética no setor público, as constantes mudanças de governo levam a descontinuidade ou atrasos nos projetos¹⁰.

Outra queixa bastante comum está na ausência de um banco de dados que abarque todos os resultados das políticas, e que traga, com isso, uma confiabilidade no acompanhamento das metas brasileiras de eficiência energética incluídas nas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC) do Acordo de Paris. Nesse sentido, o envolvimento da Empresa de Pesquisa Energética é fundamental.

¹⁰ A reestruturação dos Ministérios, empreendida pelo Presidente Jair Bolsonaro, trouxe reflexo em alguns desses projetos.

3. POSSÍVEIS MODELOS INSTITUCIONAIS

Em boa parte do mundo ocorreu, entre as décadas de 80 e 90, um movimento para reformar a administração pública, com o objetivo de tornar o Estado mais ágil e menor. Este movimento iniciou pelos países mais desenvolvidos e foi, aos poucos, permeando pela periferia. No seu bojo, estavam medidas que visavam a tornar a “burocracia” mais eficiente e com mais credibilidade, melhorando o nível de governança das políticas públicas.

No Brasil, este movimento começa tardiamente com a instituição do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), cujo Plano Diretor fazia distinção entre os seguintes níveis de atuação: “núcleo estratégico” e das “atividades exclusivas” os “serviços não-exclusivos”, ou seja, onde o Estado deveria atuar diretamente, e onde não (DE TONI, 2017).

A Reforma Administrativa Brasileira, entretanto, se dá num contexto de forte restrição orçamentária-fiscal, turbulência e incerteza, gerando distorções e uma incoerência no desenho que terminou por se caracterizar por uma fragmentação do modelo institucional. Neste contexto aparecem as agências reguladoras e as agências executivas, como formas de atuação do Estado.

As Agências Reguladoras surgiram visando a garantir a competição entre empresas reguladas, a qualidade dos serviços e a estabilidade na sua prestação. Foram baseadas numa autonomia administrativa e pressupunham mandato não coincidente com o Poder Executivo, de forma a preservar esta mesma autonomia.

Três grandes ondas podem ser identificadas na criação das Agências Reguladoras. Na primeira, surgiram a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Num segundo momento, foram criadas a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Por fim, foram constituída a Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ).

As Agências Executivas, a seu turno, foram criadas pela Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que em seu art. 51 estabelece os requisitos para que uma autarquia ou fundação possa vir a constituir-se uma agência executiva: (i) ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em

andamento; (ii) ter celebrado Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor. Além disso, estabelece a Presidência da República com a competência exclusiva para sua qualificação. O art. 52, por sua vez, dá as diretrizes para que a relação com o Poder Executivo seja bem estabelecida pelo Contrato de Gestão com a Agência.

Na escore da Reforma Administrativa ocorre o movimento de “publicização”, ou a tentativa de transferir para o Setor Público Não-Estatal alguns serviços não-exclusivos do Estado. Nesse fluxo, surgem no arcabouço legal-institucional as figuras das Organizações Sociais (OS), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e a “nova interpretação” dos Serviços Sociais Autônomos (SSA), paraestatais¹¹ que, a rigor, já existiam desde a Constituição Federal de 1946.

3.1.As Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)

As Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, criadas por particulares, com ou sem a autorização da Administração Pública, a fim de exercerem atividade de interesse social.

São classificadas como entes de cooperação, e podem ter como finalidade o ensino a determinadas categorias profissionais, o apoio a projetos de pesquisa e a extensão de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico (DI PIETRO, 2014).

As Organizações Sociais estão regulamentadas pela Lei nº 9.637/98, e nela estão contidos os requisitos necessários à obtenção da qualificação. As OSCIP são tratadas na Lei nº 9.790/99 e regulamentadas pelo Decreto nº 3.100/99.

Embora tenham muitas semelhanças entre si, uma entidade não pode ser qualificada como OS e OSCIP ao mesmo tempo. Ambas devem obedecer as normas de licitação quando contratantes em contrato de obras, compras, serviços

¹¹ No sentido etimológico, entende-se como paraestatais as pessoas jurídicas que não integram a Administração Pública direta ou indireta, atuando paralelamente ao Estado, sem integrá-lo.

e alienações, com recursos da União – sendo aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o pregão.

Embora as Organizações Sociais tenham sido idealizadas para substituir órgãos e entidades da administração pública, que seriam extintos e teriam suas atividades “absorvidas”, o mesmo não acontece com as OSCIP, que atuam onde houver interesse público. As OSCIP tem, essencialmente, atuação em assistência social, cultural, saúde, segurança alimentar e nutricional, proteção e preservação do meio-ambiente, promoção do desenvolvimento sustentável, econômico e social e de direitos humanos.

Não podem ser classificadas como OS ou OSCIP: (a) as sociedades comerciais, sindicatos, associações de classe ou de representação de categoria profissional; (b) as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais; (c) as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações; (d) as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios; (e) as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados; (f) as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras; (g) as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras; (h) as organizações sociais; (i) as cooperativas; (j) as fundações públicas; (k) as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas, (l) as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o Sistema Financeiro Nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

Do ponto de vista da relação com o Poder Público, as OS devem assinar contrato de gestão, enquanto as OSCIP se valem de termos de parceria. As Organizações Sociais qualificam-se mediante ato discricionário de Ministro de Estado ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente, enquanto que a OSCIP semente se qualifica por ato vinculado do Ministério da Justiça¹².

¹² Inicialmente, o modelo pensado para as OSCIP deveria ter qualificações apenas por parte do Ministério da Justiça. Entretanto, há quem entenda, a exemplo do TCE-SP, que não há essa necessidade por lei estadual, pois a Lei n.º 9.790/99 tem caráter nacional. Dessa forma, pelo entendimento do Tribunal de Contas Paulista, “*estados federados e Municípios, a par do Distrito Federal, estão aptos, desde logo, a celebrarem Termos de Parceria com as OSCIPs, assim qualificadas, no desenvolvimento cooperado de objetivos comuns*”.

A lei exige que as OS possuam Conselho de Administração, que deve ser composto, entre outros, por representantes do Poder Público e por membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral. No caso das OSCIP, a obrigatoriedade recai na existência de Conselho Fiscal.

No tocante à flexibilidade de atuação, é permitido às OS a contratação sem licitação, desde que a prestação do serviço esteja previsto no contrato de gestão, ao cabo que não há nenhuma dispensa para as OSCIP.

Por fim, tem-se que as duas modalidades de organização não-estatal poderão perder sua qualificação, assegurado-se o contraditório e a ampla defesa. No caso das OS, isso poderá ocorrer quando for constatado o descumprimento do contrato de gestão. Para as OSCIP, quando houver expícito descumprimento da lei, e a perda de qualificação se dará por meio de processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público.

3.2. Os Serviços Sociais Autônomos (SSA)

O modelo de Serviço Social Autônomo (SSA) foi concebido para o que se conhece como Sistema "S", o SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (1942), o Sesi – Serviço Social da Indústria (1946), SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (1946) e o SESC – Serviço Social do Comércio (1946), financiados por contribuição parafiscal.

Bem mais tarde, o Governo Federal expandiu o Sistema "S", mediante a criação do SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (1990) e do SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (1991). Em sequência, foram criados o SEST – Serviço Social de Transporte (1993) e o SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (1993), culminando com a criação do SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (1998), todos seguindo o mesmo padrão originalmente proposto na década de 40.

Ainda em 1991, entretanto, o modelo de SSA deu início ao seu "salto interpretativo", com o surgimento da APS – Associação das Pioneiras Sociais (1991) – responsável pela Rede SARAH de Hospitais de Reabilitação, financiada mediante Contrato de Gestão firmado com o Ministério da Saúde. A modelagem proposta na criação da Rede SARAH ensejou a concepção da APEX-BRASIL –

Agência de Promoção de Exportações do Brasil (2003) e da ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (2004), ambas com finalidades e configurações diferentes das demais, com financiamento por intermédio de contribuição social, contrato de gestão e a possibilidade de angariar outras receitas.

Segundo o eminente professor Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, 2010), Serviços Sociais Autônomos são:

“...todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias”.

Ao que o autor acrescenta, destacando que tais entidades

"não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por considerados de interesse específico de determinados beneficiários. Recebem, por isso, oficialização do Poder Público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições para fiscais, quando não são subsidiadas diretamente por recursos orçamentários da entidade que as criou."

O chamado “salto interpretativo”, que culminou com a criação dos modelos ora consolidados da APEX e ABDI, bem como de inúmeros outros SSA pelos estados e municípios, teve origem no desvio do conceito doutrinário de que o modelo deveria atender à assistência e ao ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais. A Rede SARA, por exemplo, atua na assistência à saúde. As demais instituições criadas na modalidade de Serviço Social Autônomo desviam-se do conceito doutrinário, como a ABDI, criada pela Lei nº 11.080/2005. A ABDI, por exemplo, tem a finalidade de promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuam para a geração de

empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia.

A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), por sua vez, atua para promover os produtos e serviços brasileiros no exterior e atrair investimentos estrangeiros para setores estratégicos da economia brasileira. Foi criada pela Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003.

Inúmeros SSA foram criados nos estados: no Estado do Paraná, o Paraná Educação (1997), o Paraná Previdência (1998), o Ecoparaná (1998), o Paraná Tecnologia (1998) e o Paranacidade (2006). Em Minas Gerais, a Caixa Beneficente dos exGuardas Cíveis e Fiscais de Trânsito de Minas Gerais – CBGC (1999). No Amapá, o Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento em Administração Pública – IPESAP (1999) – extinto em 2002. No Amazonas, o Fundo Previdenciário do Estado do Amazonas - AMAZONPREV (2001). Em São Paulo, a Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade - INVESTE SÃO PAULO (2008). E em Alagoas, o AL Previdência (2009). Isso sem falar nos encontrados em alguns municípios, como em Curitiba, o Instituto Curitiba de Saúde - ICS (1999), em Manaus, o Fundo Único de Previdência de Manaus – MANAUSPREV (2005) e em Petrópolis, o Fundo de Saúde dos Servidores Públicos do Município de Petrópolis (2002) e o Hospital Alcides Carneiro – SEHAC (2007) - (CAMARGO, 2011).

São alguns dos aspectos que podem levar a uma maior flexibilidade da gestão dos Serviços Sociais Autônomos:

3.2.1. Gestão de Recursos Humanos

No geral, a contratação de pessoas obedece o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), embora as leis de criação possam prever a cessão de servidores públicos para atuarem em SSA, notadamente quando estes absorvem atividades até então prestadas por entidades públicas.

É comum, também, a previsão de que o SSA seja obrigado a realizar seleção pública para a contratação dos trabalhadores, tendo liberdade para fazê-lo. Da mesma forma, têm autonomia para o dimensionamento de sua força de trabalho ou para definição de plano de cargos e salários. Na APEX e ABDI, por exemplo, esta autonomia está assegurada mediante Contrato de Gestão.

Outras características importantes da gestão de pessoas pelos SSA consiste na não-limitação ao teto remuneratório da Administração Pública, por decisão do Tribunal de Contas da União¹³, bem como a não contabilização das despesas com pessoal para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.2.2. Licitações

Embora a Lei nº 8.666/93 não seja aplicada aos SSA, devem ser observados os princípios da Administração Pública nos processos de contratação conduzidos por estas entidades. É comum, também, que uma vez aprovados os regulamentos internos de compras e contratações, estes deverão ser publicados no diário oficial.

3.2.3. Governança

Via de regra, o Serviço Social Autônomo não é um tipo de descentralização de serviços públicos, mas uma forma de participação do Poder Público para incentivar a iniciativa privada. O cerne da relação público-privado se dá mediante o Contrato de Gestão, figura fundamental no estabelecimento de limites e autonomia. Há três grandes exemplos no âmbito federal, nos casos da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e a Rede SARAH.

Definidas as regras para composição e alternância no comando dos órgãos de governança, os SSA podem ganhar vida própria e autônoma, num desenho muito próximo da relação hierárquica observada na administração indireta do Estado (CAMARGO, 2011), havendo casos, como o da Apex, onde a nomeação e demissão do Dirigente máximo se dá por ato do Presidente da República.

Em geral, o modelo prevê que os SSA tenham um Conselho Deliberativo ou de Administração, um Conselho Fiscal e uma Diretoria Executiva. A flexibilidade para a definição em Lei do modelo considerado mais adequado em relação ao contexto político-administrativo é que dita as “regras do jogo”, dando sempre ao

¹³ Acórdão TCU – AC-2328-49/06-P, *Ipsis Literis*: “Tribunal manifestou-se no sentido de que por não estarem as entidades do Sistema “S” incluídas nem no universo da administração pública direta nem no da administração pública indireta, não seriam, portanto, destinatárias explícitas das normas constitucionais destinadas a estabelecer limitações à remuneração no setor público”.

poder público a possibilidade de execução da política pública sob sua supervisão direta, em maior ou menor grau.

3.3. Quadro comparatório entre os modelos

Diante das características de cada modelo, e dos exemplos de organização previstos na legislação brasileira, um quadro comparativo foi preparado, buscando sintetizar os principais pontos a serem considerados na análise.

O Quadro síntese encontra-se abaixo:

Quadro 1: Comparativo entre OS, OSCIP e SSA

	Organização Social	OSCIP	Serviço Social Autônomo
Regime Jurídico	Direito privado	Direito privado	Direito privado
Personalidade Jurídica	Associação civil Sem fins lucrativos	Associação civil Sem fins lucrativos	Ente civil Sem fins lucrativos
	Instituída por iniciativa de particulares	Instituída por iniciativa de particulares	Criado pelas Confederações Nacionais Colaboradoras do Estado Exceção ao SARAH, APEX e ABDI
	Desempenham serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização do Poder Público	Execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas	Cooperam nos setores considerados de interesse específico de determinados beneficiários
	Contrato de gestão	Termos de parceria	Contrato de gestão
Área de atuação	Ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio-ambiente, cultura e saúde	Assistência social, cultural, saúde, segurança alimentar, proteção e preservação do meio-ambiente, desenvolvimento sustentável, direitos humanos, dentre outros	Assistência e ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais Outras atividades de interesse público
Natureza da Atividade	Atividade pública Não exclusiva do Estado	Atividade de interesse público	Não exercem serviço público delegado do Estado , mas atividade privada de interesse público
Relação com o Poder Público	É um tipo de descentralização de serviços públicos	Pode ser um tipo de descentralização de serviços públicos Firmam parceria com o Estado, em regime de cooperação.	Não é um tipo de descentralização de serviços públicos. A participação do Poder Público se dá para incentivar a iniciativa privada.
	Firma contrato de gestão com ministério supervisor, com as obrigações e responsabilidades do Poder Público e da OS, bem como o plano de trabalho a ser desenvolvido	Firma Termo de parceria, que estabelece o vínculo de cooperação entre o Poder Público e a entidade, para o fomento e a execução da atividade de interesse público.	Firma contrato de gestão com o Poder Público, nos casos da ABDI, APEX e SARAH
	O CG deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência	Previsão no estatuto: observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência	Para SARAH, APEX e ABDI - O CG deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência
Criação ou Qualificação	Qualificada por decreto, pelo Chefe do Poder Executivo Escolha é discricionária	Qualificada por ato do Min. da Justiça Escolha da associação poderá ser por meio de concursos de projetos	Por lei específica

	Organização Social	OSCIP	Serviço Social Autônomo
Desqualificação ou extinção	Deverá ser precedida de processo administrativo Desqualificação por decreto	Deverá ser precedida de processo administrativo no Min. da Justiça Desqualificação por ato do MJ	Não existem procedimentos para extinção. Entende-se que seja por lei
Recursos orçamentários /financeiros	Recursos orçamentários de acordo com cronograma do contrato de gestão firmado com o Poder Público	Fomento pelo Poder Público ou cooperação entre Poder Público e entidade privada A lei não especifica as modalidades de fomento ou cooperação.	Garantidos por meio de contribuições parafiscais compulsória, Exceções: ABDI, APEX e Rede SARAH
	Pode auferir recursos de outras fontes, inclusive ter fonte própria, por meio da venda de serviços	Os recursos das OSCIP são de origem pública, embora possam receber recursos de outras fontes, com restrições à venda de serviços pela área da saúde e educação	ABDI, APEX e Rede SARAH podem celebrar contratos de prestação de serviços com pessoas físicas ou jurídicas para atingir os objetivos previstos no contrato de gestão
	Pode receber subvenções Não pode receber auxílios	Pode receber subvenções e auxílios da União Federal e suas autarquias	Pode receber subvenções da União Federal e de suas autarquias
Patrimônio	Recebe bens públicos necessários para o cumprimento do contrato de gestão.	Tem patrimônio próprio Pode receber bens públicos para a consecução dos objetivos	Tem patrimônio próprio – no caso do SARAH, a lei autoriza que administre bens públicos
Gestão de Pessoas	CLT	CLT	CLT
	Pode contratar sem concurso público	Pode contratar sem concurso público	Idem
	Quadro de pessoal com regras próprias	Quadro de pessoal com regras próprias	Para ABDI, SARAH e Apex, há exigência de processo seletivo
	Remuneração de mercado	Pode remunerar dirigentes que atuem efetivamente na gestão executiva Valores de mercado	Remuneração de mercado Não sujeito ao teto remuneratório
Cessão de servidores	Autorizada a cessão especial de servidor para as OS, com ônus para a origem (art. 14 da Lei 9.637)	Não está prevista Lei de OSCIP de MG prevê a cessão de servidores	Não está prevista Vigora o Art. 93 da Lei 8.112, prevalecendo lei específica
Modelo de governança	Colegiada. Obrigatoriedade de Conselho de Administração e uma Diretoria, como órgãos de deliberação superior e direção	Colegiada. Obrigatoriedade de constituição de Conselho Fiscal ou órgão equivalente	Colegiada. Constituição de um Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal. SARAH não tem conselho fiscal.
	Devem participar do Conselho de Administração representantes do Poder Público e da sociedade civil	É permitida a participação de servidores públicos na composição do Conselho.	Na ABDI e APEX → participação de representantes do Executivo no Conselho de Administração. No SEBRAE e SESC não participam representantes do Poder Público
Remuneração de conselheiros	Não devem receber remuneração pelos serviços, só ajuda de custo por reunião da qual participem	Não devem receber remuneração pelos serviços ou subsídio, a qualquer título	No SARAH e no SESC há menção expressa de que os conselheiros não poderão receber remuneração
Ocupação de cargo por servidor público	Poderá ocupar cargo de primeiro ou de segundo escalão na OS	Vedada a participação de servidor em diretoria de OSCIP	Não está prevista a participação de servidores em cargos de 1º escalão
Pagamento de vantagem pecuniária a servidor	Pode ser paga a servidor cedido, desde que não seja com recursos do Contrato de Gestão	É vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título, por servidor público	A legislação não prevê. Valem os artigos 117 e 119, da Lei 8.112/90
Contratos	Não está sujeita à Lei 8.666/93	Não está sujeita à Lei 8.666/93	Não está sujeita à Lei 8.666/93
	Emitirá regulamento próprio para compras com recurso público		ABDI, SARAH e APEX observam os princípios da licitação

	Organização Social	OSCIP	Serviço Social Autônomo
Supervisão	Supervisionadas pelo órgão com o qual a OS firmou contrato de gestão (ministério supervisor)	A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada	Não tem subordinação hierárquica a qualquer autoridade pública, mas ficam vinculadas a um órgão estatal, para fins de controle finalístico e prestação de contas do dinheiro público.
Prestação de contas	Sujeitos à fiscalização do TCU	Sim, conforme determina o Parágrafo Único do art. 70 da Constituição Federal	Sujeitos à fiscalização do TCU
Auditoria externa	Deve realizar auditoria externa	Deve realizar auditoria externa	Não há referência na legislação
Obrigações	Proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade	Não podem distribuir, entre seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio, auferidos com o exercício de suas atividades	Não há referência na legislação.
Isenção de impostos	Isenta A imunidade não está condicionada à não remuneração de dirigentes pelos serviços prestados. A vedação não alcança a hipótese de remuneração, em decorrência de vínculo empregatício	Isenta A imunidade não está condicionada à não remuneração de dirigentes pelos serviços prestados. A vedação não alcança a hipótese de remuneração, em decorrência de vínculo empregatício	Isenta Condicionada à não remuneração, por qualquer forma, dos cargos da diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos e à não distribuição de lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretexto
Privilégios	Dispensa de licitação para contratação dos serviços da OS		Não há referência na legislação
Normas	Lei nº 9.637/98	Lei nº 9.790/99	Legislação específica para cada organização

4. O CONTRATO DE GESTÃO (OU AUTONOMIA) COMO ELEMENTO-CHAVE

O Contrato de Gestão é o instrumento que regula o compromisso administrativo firmado entre o poder executivo e as instituições de direito público e privado que atuem em políticas públicas. Sua existência pressupõe uma gestão pública pautada no controle da execução através de pactuação, fazendo do contrato o compromisso do Estado com a racionalização de controles burocráticos de meios e com a eficiência do Estado.

O Contrato de Gestão foi um dos pilares da Nova Administração Pública, na corrente que ficou conhecida como “gerencialismo”, e que ganhou corpo na administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso, no Brasil. Nessa corrente, dá-se uma ênfase no controle dos resultados ao invés do controle dos insumos, e o Contratos de Gestão era (é) quem dava suporte a este controle.

Na Nova Governança Pública, base teórica que busca igualar a governança pública com a corporativa, reconhece-se uma dificuldade intrínseca na habilidade

de se especificarem os objetivos e, conseqüentemente, resultados das políticas públicas e, por consequência, incentiva-se mais ainda os Contratos de Gestão, como forma de mitigar esta lacuna (NEVES, 2017).

Em última instância, o Contrato de Gestão visa a garantir que a atuação do ente vinculado seja pautada pela efetividade, atingindo resultados almejados pela sociedade; pela eficácia, comprometendo-se com o cumprimento responsável da sua execução; e pela eficiência, demonstrando zelo e dedicação para com os bens e recursos públicos (ANDRÉ, 1999).

O Contrato de Gestão é utilizado nas entidades que exercem atividades de competência exclusiva do Estado, como as agências executivas (AEs), e nas organizações sociais (OS), que atuam em serviços não exclusivos do Estado. No caso das OS, o Contrato de Gestão é o instrumento gerencial que lhe permite ser sustentada por recursos orçamentários e receber cessão de funcionários públicos com ônus para a origem, exercendo funções delegadas pelo Estado.

Há muitas críticas nos modelos de Contrato de Gestão que foram implementados no Brasil, sendo considerados como cópias imperfeitas dos modelos inglês e francês, e como uma forma de fuga do Estado em sua relação com a execução de políticas delegadas a entes privados.

Diante disso, alguns aperfeiçoamentos tem sido sugeridos. Em 2007, uma Comissão de Juristas constituída pela Portaria nº 426, de 6 de dezembro de 2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, se debruçou sobre o assunto no intuito de propor uma nova estrutura orgânica para o funcionamento da Administração Pública Federal e das suas relações com entes de colaboração.

Como um dos resultados subsidiários do trabalho, foi proposta a substituição da expressão contrato de gestão, previsto no artigo 37, § 8º, da Constituição Federal, pelo contrato de autonomia, por entender que o conceito acaba gerando confusão com a mesma denominação dada pela Lei nº 9.637/98, que disciplina as organizações sociais.

Pela proposta de novo marco legal¹⁴, o contrato de autonomia seria o *“acordo celebrado entre a entidade ou órgão supervisor e a entidade ou órgão supervisionado, por seus administradores, para o estabelecimento de metas de desempenho do supervisionado, com os respectivos prazos de execução e*

¹⁴ Não há registro de que a proposta tenha prosperado no arcabouço legal brasileiro

indicadores de qualidade, tendo como contrapartida a concessão de flexibilidades ou autonomias especiais” (MPOG, 2009).

De forma abrangente, o contrato de autonomia tem como objetivo (i) aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado pela consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência; (ii) compatibilizar as atividades do supervisionado com as políticas públicas e os programas governamentais; (iii) facilitar o controle social sobre a atividade administrativa; (iv) estabelecer indicadores objetivos para o controle de resultados, aperfeiçoando as relações de cooperação e supervisão; (v) fixar a responsabilidade de dirigentes quanto aos resultados; e (vi) promover o desenvolvimento e a implantação de modelos de gestão flexíveis, vinculados ao desempenho, propiciadores do envolvimento efetivo dos agentes e dirigentes na obtenção de melhorias contínuas da qualidade dos serviços prestados à comunidade (MPOG, 2009).

Para atingir seu objetivo, o contrato de autonomia deve contemplar: (i) metas de desempenho, prazos de consecução e respectivos indicadores de avaliação; (ii) estimativa dos recursos orçamentários e cronograma de desembolso; (iii) obrigações e responsabilidades das partes em relação às metas definidas; (iv) flexibilidades e autonomias especiais conferidas ao supervisionado; (v) sistemática de acompanhamento e controle; (vi) penalidades aplicáveis aos responsáveis, em caso de descumprimento do contrato; (vii) condições para sua revisão, suspensão, renovação, prorrogação e rescisão; e (viii) prazo de vigência (MPOG, 2009).

5. UMA PROPOSTA DE MODELO PARA UMA AGENCIA BRASILEIRA DE EFICIENCIA ENERGETICA

A despeito de sua enorme experiência em políticas públicas voltadas à conservação de energia e eficiência energética, com mais de trinta anos desde a criação dos seus principais programas, o Brasil não possui uma Agência Executiva especializada no tema.

No mundo, há inúmeros exemplos de agências, nos três níveis – federal/nacional, estadual e local (municipal). Somente na Europa há mais de 400 agências para eficiência energética, com os mais diversos escopos e atividades, sendo pelo menos 32 em nível nacional (KOVAČIĆ, 2012).

No Brasil, do ponto de vista estratégico, o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE criou, em 08 de dezembro de 2015, o Comitê Técnico de Eficiência Energética – CTEE. Percebe-se, entretanto, que este comitê não dispõe de estrutura executiva que viabilize a efetivação das decisões tomadas no CNPE.

Em termos operacionais, o caráter transversal da eficiência energética exige uma visão integrada dos sistemas elétrico e térmico. Os dois maiores programas de eficiência energética, sob a coordenação do MME, o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica – Procel, e o Programa Nacional da Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural – Conpet, cujas Secretarias Executivas se encontram a cargo, respectivamente, da Eletrobrás e Petrobras, trazem em suas atuações uma prática desagregada com ações somente pelo lado da energia elétrica ou pelo lado de combustíveis.

As transformações que se preveem para o setor energético requerem um arcabouço institucional mais desenvolvido e eficaz. Da mesma forma, percebe-se que a temática da eficiência energética já permeia diversos outros entes da Administração Pública Federal, demandando para isso um maior nível de coordenação e sinergia.

Nosso arcabouço legal-institucional encontra-se bastante enviesado para a eficiência energética no uso da eletricidade, tendo o Procel, no seu Plano de Aplicação de Recursos para o ano de 2019 mais de R\$ 140 milhões em carteira de projetos (PROCEL, 2018), ao cabo que o Conpet sequer possui orçamento garantido. Não há similaridade na regulação do setor de petróleo e gás (e derivados) no que diz respeito à obrigatoriedade de investimento em eficiência energética, como existe por meio da Lei nº 9.991/2000.

Diante disso, já há algum tempo vislumbra-se a possibilidade de se criar uma agência especializada em eficiência energética no País, que viesse a preencher lacunas como as que foram enumeradas, mas não se encontrou, até o momento, condições para sua viabilização.

De qualquer forma, alguns elementos podem ser elencados como potenciais características a serem utilizadas no modelo de agência que se pretende que haja no Brasil, respeitando o alicerce legal brasileiro.

Uma análise das opções existentes em nosso universo jurídico, pode-se dizer que a opção utilizada na criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, vinculada ao antigo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e

Comércio Exterior, ora Ministério da Economia, parece ser o melhor ponto de partida¹⁵.

Por consequência, o modelo de Serviço Social Autônomo ganha terreno como opção para a doravante chamada Agência Brasileira de Eficiência Energética (ABEE¹⁶).

A ABEE ficaria responsável pela execução do Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica – Procel, e do Programa Nacional da Racionalização do Uso dos Derivados de Petróleo e do Gás Natural – Conpet, de acordo com as orientações do Poder Executivo.

Dentre as principais características dos serviços sociais autônomos (SSA), tem-se: (i) não integram a Administração Pública; (ii) são dotados de personalidade jurídica de direito privado; (iii) desenvolvem atividades privadas de interesse coletivo; (iv) o interesse coletivo justifica o fomento a essas atividades; (v) o fomento tem origem no próprio segmento econômico incentivado. Neste rol, vê-se que a eficiência energética encaixa-se bem no modelo.

De qualquer maneira, em virtude da complexidade e abrangência do tema, e da forte vinculação com o setor energético, entende-se que é imprescindível que as atividades exercidas pela ABEE sejam regidas por um contrato de gestão (ou contrato de autonomies e resultados), com o objetivo de dar maior flexibilidade de atuação, sem perder-se de vista os compromissos assumidos em instâncias supranacionais no que diz respeito às metas de eficiência energética das NDC¹⁷ brasileiras.

Do ponto de vista orçamentário, é importante destacar que, ao contrário do que ocorre em alguns SSA, os recursos para a execução de projetos de eficiência energética já estão previstos na Lei nº 9.991/2000, tanto os que devem ser investidos diretamente pelas Concessionárias de Distribuição de Energia Elétrica (0,4% da Receita Operacional Líquida) quanto aos que devem ir para a conta do Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica, que viria a ser absorvido pela ABEE (0,1% da ROL).

Do lado da eficiência energética ligado ao setor de petróleo e gás, entretanto, destaca-se que não há na legislação nada parecido com a

¹⁵ Lei nº 11.080 de 30 de dezembro de 2004.

¹⁶ Livre denominação, visto que já há uma ABEE (Associação Brasileira de EE)

¹⁷ Contribuições Nacionalmente Determinadas

Lei nº 9.991/2000, razão pela qual dever-se-ia inovar o arcabouço legal, para esta finalidade. Como proposta, vê-se que um percentual pequeno dos royalties de petróleo, regidos pelos art. 48 e 49 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a chamada Lei do Petróleo, seria suficiente para impulsionar os programas.

Neste aspecto, sugere-se que 5% dos royalties conseguidos quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva (art.18), ou quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres (art. 19), iriam para o Programa Nacional da Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural (Conpet).

Adicionalmente, abrir-se-ia a possibilidade, tal qual existe na lei de criação da ABDI, para que a ABEE aufera outras receitas como: (i) recursos que lhe forem transferidos em decorrência de dotações consignadas no Orçamento-Geral da União, créditos adicionais, transferências ou repasses; (ii) recursos provenientes de convênios, acordos e contratos celebrados com entidades, organismos e empresas; (iii) doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados; (iv) decorrentes de decisão judicial; (v) valores apurados com a venda ou aluguel de bens móveis e imóveis de sua propriedade; e (vi) rendimentos resultantes de aplicações financeiras e de capitais, quando autorizadas pelo Conselho Deliberativo.

A gestão da ABEE deveria ser enxuta, que privilegiasse a formação de parcerias que lhe garantissem capilaridade e abrangência nacionais. Propõe-se que o corpo diretivo da agência seja composto de uma Diretoria Executiva, um Conselho Deliberativo e um Conselho Fiscal.

Competiria ao Poder Executivo a supervisão da gestão da ABEE, com a obrigatoriedade de definir os termos do contrato de autonomias e resultados (CAR), que estipularia as metas e objetivos, os prazos e responsabilidades para sua execução e especificaria os critérios para avaliação da aplicação dos recursos a ela repassados. Da mesma forma, deveria aprovar, anualmente, o orçamento-programa da ABEE para a execução das atividades previstas no CAR.

O contrato de autonomias e resultados (ou Contrato de Gestão) deve ser o instrumento mais importante da relação entre o órgão e seu supervisor imediato, o Ministério de Minas e Energia. O CAR asseguraria à Diretoria Executiva da ABEE, por exemplo, a autonomia para a contratação e a administração de pessoal, sob regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

Na elaboração do CAR devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, prevendo-se, expressamente, a especificação do programa de trabalho, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade.

Visando aos critérios de eficiência e eficácia na Administração Pública, o CAR deverá estipular limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos empregados da agência, conferindo à Diretoria Executiva poderes para fixar níveis de remuneração para o pessoal da entidade, em padrões compatíveis com os respectivos mercados de trabalho, segundo o grau de qualificação exigido e os setores de especialização profissional.

Do ponto de vista de Recursos Humanos, a possibilidade de se contratar mediante a CLT dá condições para que a Agência possua corpo técnico especializado compatível com suas atribuições, remunerando a valores de mercado. Percebe-se, entretanto, que a transição do atual modelo, em que a Eletrobrás e a Petrobrás funcionam como Secretarias Executivas do Procel e do Conpet, respectivamente, pressupõe que se abra a possibilidade para que a expertise destas empresas seja transladada para a Agência nascitura. Como sugestão, poder-se-ia celebrar convênio de repasse de capital intelectual nos primeiros anos de vigência do novo modelo, prevendo-se, por exemplo, que a Eletrobrás e a Petrobrás prestassem assessoria ou consultoria para a ABEE.

De forma similar quando da criação da ABDI e Apex, a criação de um Serviço Social Autônomo como a ABEE obedece ao seguinte trâmite: primeiro o Poder Público deve ser autorizado a criar o SSA, por meio de lei (preferencialmente) ou Medida Provisória. Uma vez autorizado, o Poder Público deverá (num prazo estipulado) criar a entidade através de um Decreto, no qual os objetivos, funções, composição do corpo diretivo, fontes de recursos, obrigações e direitos deverão estar pormenorizados. Por fim, e não menos importante, deverá ser assinado o Contrato de Autonomias e Resultados com a Administração imediata, no caso da ABEE, com o Ministério de Minas e Energia.

5.1.Uma proposta de Contrato de Autonomias e Resultados (Contrato de Gestão)

A assinatura do Contrato de Autonomias e Resultados é o grande passo para a efetividade das ações a serem implementadas pela ABEE.

Tomando-se como base os contratos de gestão existentes em Serviços Sociais Autônomos semelhantes, espera-se que o CAR da ABEE seja algo próximo de:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

O objeto deste CAR é a pactuação de metas, objetivos, prazos, responsabilidades e resultados a serem alcançados pela **ABEE**, bem como de critérios que permitam a avaliação objetiva do seu desempenho e de sua eficiência pelo **MME**, de forma a aferir a efetiva contribuição de sua atuação na execução de políticas de conservação e uso racional de energia, que contribuam para uma alocação eficiente dos recursos energéticos e a preservação do meio ambiente.

PARÁGRAFO ÚNICO - Este Contrato tem fundamento na Lei nº XXXX, de XX de XXXXXXXX de 2017 e no Decreto nº XXX, de XX de XXXXX de 2017.

CLÁUSULA SEGUNDA - DA MISSÃO E DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DA ABEE

A missão da **ABEE** é promover a execução de políticas de conservação e uso racional de energia, que contribuam para uma alocação eficiente dos recursos energéticos e a preservação do meio ambiente.

PARÁGRAFO ÚNICO. A atuação da **ABEE** será orientada por seu Planejamento Estratégico Plurianual, constante do Anexo I, aprovado pelo Conselho Deliberativo da Agência, em consonância com o Planejamento Estratégico do **MME**, com a política de eficiência energética do Governo Federal, e com os seguintes objetivos:

- I - contribuir na elaboração, formulação, implementação, acompanhamento, coordenação, execução, monitoramento e avaliação do desempenho da política de eficiência energética;
- II – executar o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica – Procel, e o Programa Nacional da Racionalização do Uso dos Derivados de Petróleo e do Gás Natural – Conpet, de acordo com as orientações do MME;

III - produzir inteligência para subsidiar decisões que insiram a eficiência energética como opção à geração de energia, no âmbito do Planejamento Energético Nacional;

IV - disseminar e apoiar melhores práticas relacionadas a projetos de eficiência energética, proporcionando ganho de escopo com as iniciativas privadas;

V - apoiar a Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) relacionada ao tema eficiência energética;

VI - desenvolver e executar o portfólio de produtos e serviços previstos em seu Planejamento Estratégico;

VII - fortalecer a rede de relacionamento com atores-chave para promoção da eficiência energética;

VIII - sistematizar, manter e disponibilizar dados e informações consistentes e periódicas sobre o uso da energia, que tenham reflexo sobre os objetivos de inserção da eficiência energética no Planejamento Energético Nacional;

IX - desenvolver seu papel institucional e suas atribuições, primando pela excelência na gestão;

X - articular-se com o Governo Federal e entidades privadas para o constante e permanente aperfeiçoamento das ações governamentais no tocante ao uso dos insumos energéticos e do atingimento das metas, objetivos e resultados das políticas setoriais para a eficiência energética;

XI - auxiliar o **MME** em suas atribuições de formulador e avaliador da política de eficiência energética, contribuindo com apoio técnico e metodológico para o permanente acúmulo de conhecimento e consecução de seus objetivos estratégicos, com produção de inteligência e disponibilização de dados e informações para subsidiar decisões; e

XII - auxiliar no desenvolvimento de um mercado de eficiência energética no País, bem distribuído regionalmente, e em consonância com práticas de responsabilidade social, desenvolvimento sustentável e geração de emprego, produtividade e renda.

CLÁUSULA TERCEIRA - DO PROGRAMA DE TRABALHO ANUAL

Os programas e projetos a serem executados pela **ABEE** serão definidos em Programa de Trabalho Anual, este compreendido como o conjunto de metas, indicadores de desempenho e de resultado, sua sistemática de avaliação e o plano de ação anual, observadas as diretrizes fixadas pelo **MME** e em consonância com o disposto na Cláusula Segunda.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - O Programa de Trabalho Anual conterá:

I - Plano de Ação;

II - Orçamento Programa; e

III - Quadro de Metas e Indicadores de Desempenho e de Resultado.

PARÁGRAFO SEGUNDO - O Programa de Trabalho Anual será elaborado pela Diretoria Executiva da **ABEE** e submetido previamente ao seu Conselho Deliberativo.

PARÁGRAFO TERCEIRO - O Programa de Trabalho Anual da **ABEE** será elaborado, na conformidade do modelo constante do Anexo II, e apresentado ao **MME** até 30 de novembro do ano anterior ao que se referir, para análise, aprovação e publicação, até 31 de dezembro do mesmo ano.

PARÁGRAFO QUARTO - Os ajustes e adequações que se fizerem necessários no Programa de Trabalho Anual serão efetuados mediante proposta da **ABEE** e aprovação do **MME**, desde que não contrariem condição expressa neste Contrato.

PARÁGRAFO QUINTO - As alterações referidas no parágrafo anterior serão registradas por simples apostilamento pelo **MME**.

CLÁUSULA QUARTA - DAS OBRIGAÇÕES DA ABEE

A **ABEE**, além das demais obrigações consignadas neste instrumento, obriga-se a:

I - observar as diretrizes fixadas pelo **MME**, cumprir as metas e alcançar os resultados estabelecidos no Programa de Trabalho;

II - apresentar ao **MME** o Programa de Trabalho Anual, em conformidade com a política de eficiência energética definida pelo Poder Executivo;

III - disponibilizar informações técnicas, creditícias e outras que lhe forem solicitadas relacionadas à execução do presente instrumento;

IV - executar as ações previstas no Programa de Trabalho Anual, bem como produzir relatórios de acompanhamento e de avaliação;

V - promover a articulação interinstitucional e harmonizar as ações de execução da Política Energética Nacional, relacionadas ao tema eficiência energética;

VI - aplicar, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da sua receita corrente líquida, excetuadas as despesas de custeio (pessoal e manutenção), em programas, projetos e ações finalísticas;

VII – enviar, anualmente, o balanço de suas atividades para o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE);

VIII - apresentar ao **MME** até 31 de março o relatório de execução do ano anterior, com os documentos pertinentes à prestação de contas dos recursos aplicados e à avaliação de desempenho em relação às metas e indicadores, constantes do Programa de Trabalho Anual.

CLÁUSULA QUINTA - DAS OBRIGAÇÕES DO MME

São obrigações do **MME**, além de outras, previstas neste instrumento e na legislação aplicável:

I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento pela **ABEE** dos resultados e metas ora pactuados;

II - promover a publicação do presente instrumento no Diário Oficial da União, por ocasião de sua celebração, revisão ou renovação, em até quinze dias, contados da data de sua assinatura;

III - apoiar a **ABEE**, nos limites de sua competência, para o provimento dos meios necessários à consecução dos objetivos e metas definidos;

IV - analisar e deliberar sobre o orçamento-programa da **ABEE** e promover sua publicação no Diário Oficial da União;

V - emitir, até o dia 1º de maio de cada exercício, parecer sobre o cumprimento do CAR pela **ABEE** no ano anterior;

VI - promover, por ocasião do termo final do contrato, avaliação conclusiva sobre os resultados alcançados; e

VII - prever dotações no Orçamento Geral da União, para custeio de ações, cuja execução seja atribuída à **ABEE**, em razão da sua finalidade, promovendo a transferência dos recursos, na forma da legislação aplicável.

CLÁUSULA SEXTA - DOS RECURSOS FINANCEIROS DA ABEE

Para a execução dos programas e metas objeto deste Contrato, assim como o custeio da sua estrutura administrativa e de pessoal, a **ABEE** contará com as seguintes fontes de recursos:

- a) recursos arrecadados e repassados, nos termos do art. 16 da Lei nº (Lei de Criação da ABEE);
- b) receita adicional advinda de transferências de dotações consignadas no Orçamento Geral da União, créditos adicionais, transferências e repasses; e
- c) outras receitas adicionais previstas nos incisos II a VI, do art. 17 da Lei nº (Lei de Criação da ABEE).

PARÁGRAFO PRIMEIRO - Os saldos não utilizados serão, obrigatoriamente, aplicados nas instituições bancárias onde a **ABEE** possui conta-corrente ou conta-poupança, na forma da legislação vigente e os rendimentos auferidos serão computados em favor da **ABEE** e aplicados, exclusivamente, na consecução de suas atividades institucionais.

PARÁGRAFO SEGUNDO - Na hipótese de serem transferidos à **ABEE** recursos originários de dotações consignadas no Orçamento Geral da União, serão incluídas as metas correspondentes no Programa de Trabalho Anual.

CLÁUSULA SÉTIMA - DA GESTÃO DE PESSOAL

Fica assegurada à Diretoria Executiva da **ABEE** autonomia para contratação e administração de pessoal sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - As despesas com remuneração, encargos e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos empregados não poderão ultrapassar o limite máximo de 25% (vinte e cinco por cento) das receitas correntes líquidas da Agência, do respectivo exercício financeiro, excetuando-se as despesas decorrentes de convênios e de outros instrumentos de repasse de recursos.

PARÁGRAFO SEGUNDO - A remuneração, vantagens e benefícios a serem percebidos pelos empregados da **ABEE** observarão o Plano de Cargos e Salários, aprovado pelo Conselho Deliberativo, bem como as negociações coletivas de trabalho.

PARÁGRAFO TERCEIRO - A Diretoria Executiva da **ABEE** fixará os níveis de remuneração do pessoal, em padrões compatíveis com os

respectivos mercados de trabalho, segundo o grau de qualificação exigido e os setores de especialização profissional.

CLÁUSULA OITAVA - DA FISCALIZAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

O MME, por intermédio de sua Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - SPE, será responsável pela fiscalização da execução deste Contrato, cabendo-lhe, ainda, a supervisão, o acompanhamento e a avaliação do desempenho da ABEE, na conformidade dos relatórios anuais aprovados previamente por seu Conselho Deliberativo, de acordo com os objetivos, metas e indicadores de desempenho constantes do Programa de Trabalho Anual.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - A SPE constituirá Comissão de Acompanhamento e Avaliação, que poderá contar com a participação de representantes de outros Ministérios.

PARÁGRAFO SEGUNDO - A Comissão de Acompanhamento e Avaliação reunir-se-á, no mínimo, semestralmente, em data previamente definida, para:

I - avaliar os resultados alcançados pela ABEE em face das metas e indicadores de desempenho, nas perspectivas de eficácia, eficiência e efetividade de sua atuação, conforme o Sistema de Avaliação de Desempenho, constante deste Contrato; e

II - propor a renegociação das metas, dos indicadores e dos limites fixados, caso necessário.

PARÁGRAFO TERCEIRO - A Comissão de Acompanhamento e Avaliação poderá, a critério do MME, ser integrada ou contar com a colaboração de especialistas das áreas de conhecimento envolvidas nas ações previstas neste CAR, como também por especialistas em auditoria.

PARÁGRAFO QUARTO - A ABEE encaminhará à Comissão de Acompanhamento, com 15 (quinze) dias de antecedência das reuniões, relatório sobre o seu desempenho no cumprimento das metas e obrigações previstas neste CAR, bem como outros documentos solicitados.

CLÁUSULA NONA - DO CUMPRIMENTO DO CONTRATO DE AUTONOMIAS E RESULTADOS (CAR) E DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A **ABEE** apresentará ao **MME**, até 31 de março de cada ano, relatório circunstanciado sobre a execução do **CAR** no exercício anterior, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

I - prestação de contas dos recursos nele aplicados;

II - avaliação geral do **CAR** e do desempenho da **ABEE** em relação às metas e indicadores estabelecidos no Programa de Trabalho Anual; e

III - análises gerenciais cabíveis.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - Na prestação de contas, constarão os seguintes documentos:

I - resultado financeiro do exercício: demonstrativo da execução da receita e despesa e demonstrativo do total orçado e realizado, por grupo de despesa;

II - aplicações financeiras no exercício;

III - resultados do balanço contábil; e

IV - demonstrativo de obediência aos limites fixados nas Cláusulas Quarta, inciso VI, e Sétima, Parágrafo Primeiro.

PARÁGRAFO SEGUNDO - Até 1º de maio de cada exercício, o **MME** analisará o relatório de que trata o *caput* e emitirá parecer sobre o cumprimento deste Contrato pela **ABEE**, na conformidade do parágrafo único do art. 13 do Decreto nº (Decreto de Criação da **ABEE**).

PARÁGRAFO TERCEIRO - A Diretoria Executiva da **ABEE** remeterá ao Tribunal de Contas da União a prestação de contas da gestão anual aprovada pelo Conselho Deliberativo, acompanhada de manifestação do Conselho Fiscal, sem prejuízo do disposto no art. 14 da Lei nº (Lei de Criação da **ABEE**), nos termos do disposto no art. 14 do Decreto nº (Decreto de Criação da **ABEE**), até 31 de março do ano seguinte ao término do exercício financeiro, ou na data por ele fixada.

CLÁUSULA DÉCIMA - DAS RESPONSABILIDADES E PENALIDADES

No caso de não atingir as metas pactuadas, em conformidade com os Critérios de Avaliação de Desempenho fixados neste Contrato, a **ABEE** ficará impedida de receber repasses de recursos voluntários do **MME**, no ano subsequente.

PARÁGRAFO ÚNICO - Os dirigentes e administradores que derem causa ao descumprimento dos objetivos avençados bem como a eventuais faltas cometidas, serão responsabilizados, proporcionalmente ao grau da inadimplência, nas esferas penal, civil e administrativa, na forma da legislação aplicável ao caso concreto, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa, conforme legislação vigente.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DOS ANEXOS

Constituem anexos deste instrumento:

Anexo I - Planejamento Estratégico 2019-2022;

Anexo II - Modelo do Programa de Trabalho Anual;

Anexo III - Critérios Gerais para Avaliação de Desempenho

PARÁGRAFO ÚNICO - O Programa de Trabalho Anual a que se refere a Cláusula Terceira será incorporado a este CAR, após sua publicação no Diário Oficial da União.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA REVISÃO E MODIFICAÇÃO

As alterações das cláusulas e condições pactuadas neste Contrato e nos Anexos I a IV serão objeto de termo aditivo, precedido de proposta contendo as razões de tal iniciativa, e ficarão condicionadas à manifestação favorável do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República, nos termos do art. 10, § 2º, do Decreto nº (Decreto de Criação da ABEE).

PARÁGRAFO PRIMEIRO - O disposto nesta Cláusula não se aplica aos ajustes necessários à adequação do Programa de Trabalho Anual, cujas alterações serão procedidas na conformidade da Cláusula Terceira, Parágrafos Quarto e Quinto.

PARÁGRAFO SEGUNDO - Na hipótese de celebração de aditivo, caberá à ABEE compatibilizar as alterações com o Programa de Trabalho Anual em curso e com os demais instrumentos que se fizerem necessários.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DA VIGÊNCIA E RENOVAÇÃO

O presente Contrato terá a vigência, a partir de sua publicação no Diário Oficial da União, até XXXXX, podendo ser renovado se assim acordarem as partes signatárias.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DA RESCISÃO

O presente Contrato poderá ser rescindido, a qualquer tempo:

I - por decisão do **MME**, em virtude do descumprimento dos resultados e das metas pactuadas, sem justificativa aceita; e

II - por acordo entre as partes, devidamente justificadas as razões.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - A rescisão deste contrato importa na imediata suspensão das medidas de ampliação de autonomia de gestão conferida à **ABEE**, cabendo ao **MME** a adoção dos atos necessários à revogação das mesmas.

PARÁGRAFO SEGUNDO - São nulos os atos praticados em contrariedade à suspensão de que trata o parágrafo anterior, sujeitando aqueles que o praticarem às sanções legais cabíveis.

PARÁGRAFO TERCEIRO - Por ocasião do termo final deste instrumento, será realizada pelo **MME** avaliação conclusiva sobre os resultados alcançados.

6. CONCLUSÕES

Embora o Brasil tenha realizado, ao longo de mais de três décadas, ações voltadas ao aprimoramento da eficiência no uso dos recursos energéticos, e lançado mão de diversos programas neste sentido, é perceptível que, nos anos recentes, há uma necessidade de se alavancarem as iniciativas, dando a elas uma maior abrangência e, porque não, investimento.

Com a profusão de iniciativas, e dispersão em diversos ministérios, espera-se um ganho de sinergia na atuação coordenada por uma Agência Executiva especializada no tema. Há inúmeras referências mundo afora, sendo que na Europa há mais de quatrocentas.

Estudos mostram que o País necessita, para fazer frente a suas metas de redução de gases de efeito estufa, aperfeiçoar os mecanismos de mercado para eficiência energética, mais do que triplicando a oferta de mão-de-obra especializada no setor até 2030. Isso deverá se refletir, também, no setor público, que cada vez mais demandado por políticas públicas na área.

A “tropicalização” de alguns conceitos ligados ao gerencialismo, nova governança, e outros movimentos visando a uma profissionalização do serviço público levou, no caso brasileiro, a uma profusão de modelos institucionais que possam atuar “ao lado” do Estado, sem sê-lo.

Dentre os modelos estudados, o de Serviço Social Autônomo parece ser o que mais se adequa às necessidades de uma Agência Brasileira de Eficiência Energética, que precisa ser ágil, trabalhar com parcerias, empregar força de trabalho especializada e contar com mecanismos de controle que permitam ao Poder Executivo pactuar metas e oferecer autonomia condizente.

Neste sentido, destaca-se também a figura do Contrato de Gestão, ou Contrato de Autonomias e Resultados, que precisa dar o tom correto para que a Agência seja capaz de desempenhar suas funções a contento.

Espera-se, assim, que se contribua para o aprimoramento do arcabouço legal-institucional da eficiência energética no País.

7. REFERENCIAS

ANDRÉ, M. A. de. A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado. RAE – revista de administração de empresas, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 42-52, jul./set. 1999.

BRASIL. Decreto presidencial de 18 de julho de 1991. Dispõe sobre o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica - PROCEL e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1991

_____. Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000. Dispõe sobre realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica, e dá outras providências. Brasília, 24 jul. 2000.

_____. Portaria Interministerial MME/MIC n.1.877, de 30 de dezembro de 1985. Institui o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel) e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1985.

CAMARGO, Thiago Alvim et al. O modelo serviço social autônomo: Alternativa flexível para a implementação de atividades de interesse público. 2011.

CARDOSO, R. B. Estudo dos impactos energéticos dos Programas Brasileiros de Etiquetagem Energética: Estudo de caso em refrigeradores de uma porta, condicionadores de ar e motores elétricos. 2012. 131 p. Tese (doutorado em Ciências da Engenharia Elétrica). Universidade Federal de Itajubá, 2012

DE TONI, J. A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial: os desafios de um serviço social autônomo no fomento e implementação de políticas públicas federais. In: 10º Congresso CONSAD de Administração Pública. Brasília: CONSAD, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

HADDAD, J. A Lei de Eficiência Energética e o Estabelecimento de Índices Mínimos de Eficiência Energética Para Equipamentos no Brasil. Revista Brasileira de Energia. Volume 11, número 1, 1º semestre de 2005.

_____. Uso eficiente da energia: dos incentivos regulatórios recentes até a atual lei de eficiência energética. Revista Brasileira de Energia, v. 9, n. 1, 2004.

INMETRO, Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, site acessado em 23/03/2019: https://www2.inmetro.gov.br/pbe/pdf/folder_pbe.pdf

KOVAČIĆ, B. J.: Role of Executive Agencies for Energy Efficiency with a view on activities of Serbian Energy Efficiency Agency. THERMAL SCIENCE, Vol. 16, 2012, Págs. 23-33.

MEIRELLES, Hely Lopes – Direito Administrativo Brasileiro – 36ª ed. rev. e atual – São Paulo: Malheiros, 2010 – p. 405.

MME, MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Plano Nacional de Eficiência Energética. Brasília, 2011.

MPOG, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração. Brasília, 2009.

NEVES, Fernando Pereira et al. Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: uma análise conceitual comparativa. Revista Espacios. Volume 38, número 7, 2017. Pág. 6.

NOGUEIRA, Luiz Augusto Horta et al. Estudos em Eficiência Energética: Atividades Governamentais e Iniciativas em Eficiência Energética. PROCOBRE. Brasília, 2018.

PICCININI, M.S, 1994. “Conservação de Energia na Indústria”. Revista do BNDES, v.1, n.1, jun, Rio de Janeiro.

PROCEL, INFO et al. Plano Anual De Aplicação de Recursos do Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica – PROCEL. Brasília, 2018.

SOUZA, A. et al. Os programas brasileiros em eficiência energética como agentes de reposicionamento do setor elétrico. Revista Tecnologia e Sociedade, 2011.

VERDE, V.S.V. “A Conservação de Energia Elétrica no Novo Modelo Institucional do Setor Elétrico Brasileiro”, Tese de Mestrado da UFRJ, 2000.