

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle

Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201600446

Unidade Auditada: SECRETARIA-EXECUTIVA/MME

Ministério Supervisor: Ministério de Minas e Energia - MME

Município (UF): Brasília/DF

Exercício: 2015

Autoridade Supervisora: Ministro Fernando Coelho Filho

1. Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015 da Secretaria Executiva do Ministério de Minas e Energia, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.
2. Quanto aos avanços mais significativos da gestão avaliada, especialmente quanto aos resultados das políticas públicas executadas por intermédio de suas ações finalísticas no exercício de 2015, cabe citar a criação do Programa de Desenvolvimento da Geração Distribuída de Energia Elétrica - ProGD, por meio da Portaria MME nº 538, de 15 de dezembro de 2015, para ampliar e aprofundar as ações de estímulo à geração de energia pelos próprios consumidores, com base nas fontes renováveis de energia (em especial a solar fotovoltaica). A estimativa do Ministério é de que o referido programa pode movimentar mais de R\$ 100 bilhões em investimentos, até 2030.
3. A seguir são listados os principais fatos que, no entendimento do órgão de controle interno, impactaram a gestão da unidade no exercício de 2015 e/ou representaram situações que a expuseram a riscos adicionais:
 - 3.1. Ausência de planejamento estratégico e de indicadores de gestão das áreas finalísticas do Ministério.
 - 3.2. Inexistência de avaliação dos custos e benefícios da adoção da política de Conteúdo Local no setor de petróleo e gás.
 - 3.3. Intempestividade da publicação e desatualização dos instrumentos de planejamento de longo e médio prazo que definem a política de expansão do setor elétrico.
 - 3.4. Redução da capacidade de regularização das usinas hidrelétricas e consequente aumento da geração termelétrica, inclusive por meio de usinas a óleo diesel e óleo combustível.
 - 3.5. Insuficiência de mecanismos de transparência no processo decisório do MME, Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico - CMSE e Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, bem como não utilização de ferramentas capazes de identificar os efeitos da regulamentação editada por esses órgãos sobre o setor normatizado.
 - 3.6. Falhas de planejamento dos leilões de geração e transmissão de energia elétrica contribuindo para o atraso na entrada em operação de empreendimentos.

3.7. Desatualização dos parâmetros dos modelos computacionais utilizados no planejamento, operação e comercialização de energia elétrica e falta de revisão da capacidade de oferta de energia do parque de geração do país.

3.8. Sobrecontratação de energia elétrica pelas concessionárias de distribuição.

3.9. Descasamento entre a execução de metas físicas e financeiras, bem como utilização de metas físicas incapazes de medir o cumprimento das finalidades ministeriais.

3.10. Não atingimento das metas do Plano Plurianual - PPA 2012-2015 relativas ao setor de mineração.

4. As principais causas estruturantes dos fatos identificados pela equipe de auditoria e as respectivas recomendações exaradas para mitigação do risco deles decorrentes são as seguintes:

4.1. Com relação à ausência de planejamento estratégico e de indicadores de gestão das áreas finalísticas do Ministério, a causa reside na falta de priorização do processo de desenvolvimento e implantação do planejamento estratégico, bem como da instituição de indicadores que mensurem o desempenho das áreas finalísticas do órgão. Diante disso, o órgão de controle recomendou que a unidade conclua o processo de desenvolvimento e implantação do seu planejamento estratégico, bem como institua indicadores de gestão atinentes às suas atividades finalísticas.

4.2. No que tange à inexistência de avaliação dos custos e benefícios da adoção da política de Conteúdo Local no setor de petróleo e gás, identificou-se que tal situação ocorre em razão dos incipientes mecanismos utilizados para o acompanhamento de tal política. Dessa forma, foi recomendado que a Unidade realize estudos para avaliar (i) o percentual de atingimento dos índices de conteúdo local pelos vencedores das rodadas de licitações de blocos já realizadas e (ii) os custos e os benefícios da política de conteúdo local no setor de petróleo e gás.

4.3. Nos casos da intempestividade da publicação e da desatualização dos instrumentos de planejamento que definem a política de expansão do setor elétrico, tais problemas decorrem de falhas no processo de planejamento da expansão de médio e longo prazo do setor elétrico, tendo sido recomendado à Unidade, entre outros, que: (i) apresente um cronograma indicando a data de conclusão de cada um dos produtos relativos ao Plano Nacional de Energia - PNE 2050, disponibilizando-os à sociedade em um processo de consulta pública; e (ii) institua a obrigatoriedade de se avaliar periodicamente a necessidade de atualização do PNE, de modo a incorporar no plano a ocorrência de fatos que tenham impacto significativo no planejamento de longo prazo.

4.4. Em relação à redução da capacidade de regularização das usinas hidrelétricas e consequente aumento da geração termelétrica, inclusive por meio de usinas a óleo diesel e óleo combustível, a causa também está atrelada a falhas no processo de planejamento da expansão de médio e longo prazo do setor elétrico. Diante disso, recomendou-se que (i) a Unidade reveja as diretrizes dos planos de expansão de forma a reforçar a necessidade de que a Empresa de Pesquisa Energética - EPE e os agentes avaliem, quando da realização de estudos de inventário e de viabilidade, os custos e benefícios das duas alternativas (usina hidrelétrica com ou sem reservatório) sob as óticas econômica, energética, socioambiental, a nível local, regional e nacional; e (ii) oriente a EPE e os agentes a aprofundarem a avaliação dos aproveitamentos identificados no relatório "Identificação e Classificação de Potenciais Reservatórios de

Regularização”, de forma a verificar a possibilidade de incluí-los em futuros leilões de geração de energia elétrica.

4.5. No caso da insuficiência de mecanismos de transparência no processo decisório do MME, CMSE e CNPE, bem como não utilização de ferramentas capazes de identificar os efeitos da regulamentação editada por esses órgãos sobre o setor normatizado, apontou-se como causa a adoção incipiente de mecanismos de participação social e dos agentes do setor elétrico nos processos de regulamentação conduzidos ou de que participa o MME.

4.5.1. Dessa forma, recomendou-se que seja avaliada a adoção ou, conforme o caso, a proposição de mecanismos capazes de dar mais transparência às decisões do Ministério e do CNPE e CMSE, como por exemplo: (i) submeter a audiências/consultas públicas, inclusive com sessões presenciais, as propostas de planos, políticas e regramentos que impactem o setor, bem como os estudos que suportem tais propostas; (ii) instituir procedimento de análise de impacto da regulamentação sobre o setor; (iii) disponibilizar um documento na internet que contenha a análise das contribuições recebidas da sociedade; e (iv) no caso do CNPE e do CSME, transmitir - quando aplicável, em tempo real - as reuniões realizadas pela internet ou disponibilizá-las em um repositório de fácil acesso no sítio eletrônico do MME para consultas posteriores.

4.5.2. Além disso, recomendou-se que seja realizada, no âmbito da Comissão Permanente para Análise de Metodologias e Programas Computacionais do Setor - CPAMP, uma reavaliação dos modelos computacionais para estudos energéticos e formação de preço, incluindo a metodologia de aversão a risco e parâmetros implementados a partir da edição da Resolução CNPE nº 03/2013, com o objetivo de tornar o sinal econômico de preços mais eficiente, realista e estável para o mercado de energia elétrica.

4.6. Em relação às falhas de planejamento dos leilões de geração e transmissão de energia elétrica, principalmente no que se refere a fixação de prazos exíguos para entrada em operação dos empreendimentos, o que tem contribuído para o atraso em sua entrada em operação, as causas residem na incipiência do monitoramento, da análise crítica e da retroalimentação do processo de planejamento dos leilões. Diante disso, recomendou-se à Unidade:

4.6.1. Realizar estudos, incluindo avaliações acerca de eventuais alterações normativas necessárias, de forma a estabelecer prazo para início de suprimento compatível com o tempo médio de construção verificado nos projetos já implantados para cada tipo de tecnologia/fonte (usinas hidrelétricas, pequenas centrais hidrelétricas, biomassa, eólica, solar, termelétricas a gás natural, etc.), para os contratos decorrentes de futuros leilões de energia.

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

4.6.3. Propor ao CMSE e/ou ao CNPE a realização de estudos acerca da possibilidade do planejamento e/ou realização dos leilões de expansão da geração e da transmissão se dar de forma integrada, de forma a minimizar a ocorrência de possíveis descasamentos entre a entrada em operação das usinas contratadas e das instalações de transmissão necessárias ao escoamento da energia.

4.7. No caso da desatualização dos parâmetros dos modelos computacionais utilizados no planejamento, operação e comercialização de energia elétrica e da falta de revisão da capacidade de oferta de energia do parque de geração do país, identificou-se como causa a inadequação do processo de revisão periódica de parâmetros e metodologias utilizadas no planejamento e operação do sistema elétrico. Diante de tal constatação, recomendou-se ao Ministério que (i) a partir da reavaliação da garantia física do parque gerador atual, avalie se há necessidade de contratação de oferta de geração adicional, de forma a atender aos requisitos e critérios de segurança do abastecimento e economicidade estabelecidos pelo CNPE; e (ii) avalie, no âmbito da CPAMP, os resultados do Projeto Estratégico de Pesquisa e Desenvolvimento - P&D “Modelo de Otimização do Despacho Hidrotérmico” (Chamada Pública da ANEEL nº 01/2008), de forma a obter subsídios para o aperfeiçoamento dos modelos computacionais atualmente utilizados.

4.8. Para a constatação relativa a sobrecontratação de energia elétrica pelas concessionárias de distribuição, as causas estão relacionadas a falhas nos mecanismos utilizados para ajustar a tendência de crescimento ou retração do mercado com a real necessidade de contratação de energia existente. Recomendou-se, assim, que a Unidade avalie a necessidade de propor alteração ou flexibilização da aplicação do limite mínimo de recontração em leilões de energia existente estabelecido no Decreto nº 5.163/2004.

4.9. Em relação ao descasamento entre a execução de metas físicas e financeiras, bem como à utilização de metas físicas incapazes de medir o cumprimento das finalidades ministeriais, verificou-se como causa a insuficiência de capacitação, orientação e coordenação dos servidores das áreas finalísticas em relação ao processo de planejamento e programação orçamentária e financeira e à fixação de metas físicas. Nesse sentido, recomendou-se que a Unidade capacite, oriente e coordene os servidores das áreas finalísticas em relação ao processo de planejamento e programação orçamentária e financeira e de fixação de metas físicas.

4.10. No que tange ao não atingimento das metas do Plano Plurianual - PPA 2012-2015 relativas ao setor de mineração, as causas estão relacionadas a não aprovação do novo marco regulatório do setor mineral – fator este não circunscrito à governança dos gestores ora avaliados – e à elevada dependência da contratação de consultorias para o cumprimento das metas do PPA 2012-2015. Diante de tal constatação, recomendou-se que o Ministério: (i) avalie e justifique o custo-benefício de implantar uma política de conteúdo local no setor mineral, considerando inclusive a experiência do MME em relação à utilização dessa mesma política no setor de petróleo e gás; e (ii) antes de contratar terceiros para a realização de atividades finalísticas, especialmente estudos setoriais, avaliar se tais atividades não poderiam ser realizadas pelos especialistas do órgão, sendo as contribuições do setor privado e da sociedade colhidas no âmbito de consultas públicas.

5. Com relação ao Plano de Providências Permanente, foram identificadas recomendações não atendidas pela Unidade no prazo devido, que, não sendo implementadas, mantêm ou agravam uma situação negativa na gestão de forma direta e relevante, em especial aquelas relacionadas aos seguintes tópicos: (i) implementação de indicadores de gestão, (ii) análise de prestação de contas de convênios e instrumentos congêneres e (iii) renovação das concessões de distribuição de energia elétrica.

6. No que concerne à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos da unidade, analisando o seu grau de exposição aos diversos tipos de riscos, a partir de situações

identificadas pelas instâncias de controle (Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - MTFC e Tribunal de Contas da União - TCU), verifica-se que o não mapeamento dos pontos de risco e o não desenvolvimento de ferramentas capazes de mitigá-los, em parte em decorrência da não implementação do planejamento estratégico e de indicadores de gestão para suas áreas finalísticas, impactam negativamente o atingimento dos objetivos estratégicos e a missão da Unidade. Não foram identificadas deficiências significativas nos controles internos da área de licitações (Coordenação-Geral de Compras e Contratações – CGCC), tendo-se observado que o gestor da área possui rotinas e procedimentos e vem aprimorando os controles internos existentes. Por outro lado, foram verificadas falhas nos controles internos e no planejamento de todo o processo que envolve a elaboração, a consolidação e análise das informações do Relatório de Gestão do MME.

7. Com relação à implementação de práticas administrativas que impactaram positivamente a gestão da Unidade em suas operações, pode-se citar a utilização de critérios de sustentabilidade ambiental nos processos de compras e contratações realizados em 2015.

8. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN TCU nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade do MTFC estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, de julho de 2016.

WAGNER ROSA DA SILVA
Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura