



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

RELATÓRIO N° : 201109004
MUNICÍPIO - UF : Brasília - DF
UCI EXECUTORA : SFC/DIENE - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Minas e Energia
UNIDADE AUDITADA : SECRETARIA-EXECUTIVA/MME
PROCESSO N° : 48000.000584/2011-19
EXERCÍCIO : 2010
TIPO DE AUDITORIA : AUDITORIA DE GESTÃO

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201109004, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre os atos praticados pelos gestores das Unidades Gestoras Agregadas, Jurisdicionada à Secretaria Executiva do Ministério de Minas e Energia, conforme discriminado a seguir:

- Secretária de Energia Elétrica - SEE, UG 3230012, Relatório de Auditoria n° 201109019;
- Secretaria de Petróleo, Gás Natural e combustível renovável - SPG, UG 320017, Relatório de Auditoria n° 2011209302;
- Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral- SGM, UG 320012, Relatório de Auditoria n° 201109029;
- Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético- SPD, UG 320010, Relatório de Auditoria n° 201109027; e
- Gabinete do Ministro, UG 32001, Relatório de Auditoria n° 201109257.

I - INTRODUÇÃO

2. Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 13/04/2011 a 31/05/2011, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

II – RESULTADOS DOS TRABALHOS

3. Verificamos no Processo de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-107/2010 e 110/2010.

4. Em acordo com o que estabelece o Anexo III da DN-TCU-110/2010, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

4.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A Unidade Jurisdicionada Agregadora – Secretaria-Executiva, órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado de Minas e Energia - MME, tem as seguintes competências definidas no Art. 4º do Decreto nº 5.267/2004:

- Assistir ao Ministro de Estado na supervisão e coordenação das atividades das entidades vinculadas;
- Supervisionar e coordenar as atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério;
- Supervisionar e coordenar as atividades relacionadas com os sistemas federais de planejamento e de orçamento, de contabilidade, de administração financeira, de administração dos recursos de informação e informática, de administração de recursos humanos e de serviços gerais, no âmbito do Ministério;
- Coordenar, orientar, supervisionar e consolidar o processo de elaboração do orçamento de investimento e do programa de dispêndios globais das entidades vinculadas, promovendo a articulação desses agentes com o órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal;
- Prestar assistência ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE; e
- Auxiliar o Ministro de Estado na definição das diretrizes e na implementação das políticas e ações da área de competência do Ministério.

O seu Parágrafo Único estabelece que a Secretaria-Executiva exerce, ainda, o papel de órgão setorial dos Sistemas de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP, de Serviços Gerais - SISG, de Planejamento e de Orçamento Federal, de Contabilidade Federal e de Administração Financeira Federal, por intermédio da Assessoria Especial de Gestão Estratégica e da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração.

O Ministério, como órgão setorial do Poder Executivo, tem suas competências voltadas para a aplicação de políticas e diretrizes de governo nas áreas de recursos minerais e energéticos (energia elétrica, petróleo e gás), envolvendo seu planejamento, sua prospecção e o aproveitamento dos potenciais existentes em todo o território nacional.

No campo das energias, em suas diversas formas, desenvolve suas atividades com foco no abastecimento dos respectivos mercados, buscando garantir o desenvolvimento econômico e social do País, atuando na organização dos interesses públicos e privados para a exploração dos recursos naturais, de forma sincronizada e com sustentabilidade ambiental.

Nas áreas de geologia, mineração e transformação mineral, o MME tem focado sua ação na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas setoriais, visando a consolidação do desenvolvimento sustentável do setor, que é importante segmento exportador e contribuidor do PIB e de suporte ao mercado doméstico, gerador de empregos e polo atrativo de investimentos produtivos tanto internacionais como nacionais.

A Secretaria-Executiva, buscou atingir durante 2010, ao supervisionar Programas/Ações/Atividades e ao cumprir suas atribuições, os objetivos estratégicos definidos na elaboração do PPA 2008-2011, destacando-se:

- A promoção da inclusão social, do crescimento com sustentabilidade, da geração de empregos e da distribuição de renda;
- A implantação de uma infraestrutura energética eficiente e integradora nacionalmente;

- A redução das desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do País; e
- O fortalecimento da inserção soberana internacionalmente, bem como da integração Sul-Americana.

Para cumprir tais atribuições/competências, a Secretaria-Executiva está estruturada em duas áreas, a saber:

- A Assessoria Especial de Gestão Estratégica – AEGE; e
- A Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA.

À AEGE compete a coordenação e supervisão das ações de planejamento e de orçamento de investimento e a promoção, coordenação e supervisão do processo de planejamento estratégico do MME. Responde pela orientação e coordenação do processo de estabelecimento de diretrizes estratégicas à elaboração dos planos de ações do Ministério, orientando os sistemas de cobrança de resultados gerenciais e a coordenação e acompanhamento da atuação dos órgãos do Ministério e das entidades vinculadas, com vistas ao cumprimento das políticas e ações estratégicas estabelecidas pelo MME. Cabe também a formulação e implementação de estratégias e mecanismos de integração e articulação do Ministério com suas entidades vinculadas e demais órgãos governamentais, bem como o assessoramento ao Secretário-Executivo no acompanhamento da política setorial e de pessoal das empresas vinculadas. Realiza a coordenação, orientação, supervisionar e consolidação do processo de elaboração do orçamento de investimento e do programa de dispêndios globais das entidades vinculadas ao Ministério, promovendo a articulação desses agentes com o órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. Estabelece e implementa, em articulação com os órgãos do Ministério e suas entidades vinculadas, sistemáticas de acompanhamento, avaliação e revisão do PPA, propondo medidas para correção de distorções e seu aperfeiçoamento e, ainda, acompanha a elaboração, supervisão e promoção da avaliação dos contratos de gestão firmados no âmbito das ações do Ministério, pelos órgãos e entidades vinculadas.

Por fim, articula-se com os agentes de governança dos setores energéticos e de mineração e é responsável pela disponibilização de informações gerenciais, visando dar suporte ao processo decisório e à supervisão ministerial.

À SPOA, de acordo com o estabelecido no Art. 6º do Decreto nº 5.267/2004, e na Portaria Ministerial nº 144/2006, compete regimentalmente:

- Planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relativas à organização e modernização administrativa, assim como as relacionadas com os Sistemas Federais de Planejamento e de Orçamento, de Contabilidade, de Administração Financeira, de Administração dos Recursos de Informação e Informática, de Administração de Recursos Humanos e de Serviços Gerais, no âmbito do Ministério;
- Orientar e consolidar a formalização das propostas orçamentárias do Ministério e de suas entidades vinculadas, compreendendo o orçamento fiscal e o da seguridade social, compatibilizando-as com os objetivos, metas e alocação de recursos, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;
- Desenvolver as atividades de execução orçamentária, financeira e contábil, no âmbito do Ministério; e
- Realizar tomadas de contas dos ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens e valores públicos e de todo aquele que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em dano ao erário.

Ressalte-se que, em relação à SPOA, o Tribunal de Contas da União determinou por meio da DN 110/2010 que essa UJ apresentasse individualmente seu Processo de Contas referente ao exercício

de 2010. Portanto, a avaliação da gestão da SPOA foi realizada em separado dessa Unidade Agregadora e está registrado conforme Relatório de Auditoria nº 201108999, peça componente do Processo de Contas de 2010 daquela Subsecretaria.

Dos citados objetivos estratégicos, derivaram objetivos setoriais para o Ministério, também colocadas no âmbito do PPA. Estes objetivos se desdobram em Programas/Ações, gerenciados e/ou executados pelas Secretarias finalísticas do Ministério (SEE, SPG, SGM e SPD), supervisionadas por aquela Secretaria-Executiva.

No âmbito do Setor Elétrico, o Ministério desenvolveu diretrizes e políticas voltadas para o equilíbrio entre oferta e demanda, qualidade e estabilidade da energia fornecida, equilíbrio econômico-financeiro das empresas outorgadas, modicidade tarifária e universalização do uso da energia elétrica.

Para o Setor de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis (biocombustíveis), trabalhou-se visando garantir a adequada participação dos derivados de Petróleo, Gás Natural e dos Combustíveis Renováveis na matriz energética nacional e, em conjunto com a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), assegurar o abastecimento nacional.

Relativamente ao setor de Geologia, Mineração e Transformação Mineral, o Ministério teve como principal diretriz a disponibilização das informações geológicas e de dados econômicos e técnicos sobre as condições de mercado, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento setorial com vistas à atração de novos investimentos privados para a pesquisa e produção mineral. Além disso, a assistência técnica a pequenos produtores e a busca pela formalização da atividade foram ações prioritárias do Ministério.

A Equipe de Auditoria considerou as atividades institucionais citadas no Art. 4º do decreto nº 5.267/2004, de competência da Unidade como cumpridos satisfatoriamente, tendo em vista os resultados alcançados no exercício e constantes do seu Relatório de Gestão.

SUPERVISÃO MINISTERIAL NO ÂMBITO DA ITAIPÚ BINACIONAL.

O Decreto 5.267 de 9 de novembro de 2004, em seu artigo 4, inciso I estabelece a competência regimental da Secretaria-Executiva de assistir ao Ministro de Estado na supervisão e coordenação das atividades das entidades vinculadas.

No caso de Itaipu a supervisão não se dá em sentido estrito, posto que a Empresa não integra a Administração Pública Federal, direta ou indireta. O Ministério exerce sua ação com foco nos interesses nacionais considerando a sua condição de organização supranacional, por meio da Eletrobrás e em articulação com o Ministério das Relações Exteriores - MRE, tendo em vista a importância estratégica do empreendimento quanto à credibilidade e segurança das relações multilaterais também por que o MRE tem representantes que acompanham as reuniões do Conselho de Administração da referida binacional.

Quanto aos mecanismos de controle interno e externo da ITAIPU, são eles aqueles previstos no Tratado e Atos Complementares, destacando-se: órgão de auditoria interna que realiza, com equipes formadas por auditores brasileiros (Eletrobrás) e paraguaios, exames anuais em consonância com os planos e regras aprovados pelo Conselho de Administração; auditorias externas anuais, realizadas em conjunto por empresas brasileiras e paraguaias especializadas e escolhidas por licitação pública; exigência de parecer favorável da Eletrobrás e da autarquia paraguaia ANDE (Administración Nacional de Electricidad) para a aprovação das contas de ITAIPU pelo Conselho de Administração.

A Equipe de Auditoria, diante das limitações impostas pela legislação internacional e pelos normativos próprios da ITAIPÚ BINACIONAL, considerou pertinente o foco dado à supervisão ministerial exercida pela Secretaria-Executiva.

SUPERVISÃO QUANTO AOS FUNDOS ADMINISTRADOS PELA ELETROBRÁS.

O Decreto 5.267 de 9 de novembro de 2004, em seu artigo 4º, inciso IV estabelece a competência regimental da Secretaria-Executiva de coordenar, orientar, supervisionar e consolidar o processo de elaboração do orçamento de investimento e do programa de dispêndios globais das entidades vinculadas, promovendo a articulação desses agentes com o órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

Diante disso, a SE executa esse trabalho em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST, que é o órgão que define os parâmetros para a elaboração destas peças orçamentárias, em estrito cumprimento às determinações da Lei de Diretrizes Orçamentárias anual. O DEST, é que, por fim, consolida o Orçamento de Investimento – OI e o Programa de Dispêndios Globais – PDG, das empresas estatais.

Uma vez que os fundos setoriais constituem fontes de recursos do PDG do Sistema Eletrobrás, tendo destinações específicas, em parte para as próprias empresas do Sistema Eletrobrás, é competência do MME acompanhar e supervisionar as políticas relacionadas aos fundos relacionados ao setor elétrico (ressalta-se que houve ação efetiva do Ministério objetivando a prorrogação da RGR, com edição da Medida Provisória nº 517, de 30.12.2010), cabendo à Eletrobrás a gestão dos seus recursos, que atendem a diversas áreas do setor elétrico.

Por meio da NT Nº2/2011-AEGE/SE-MME, a SE ratificou que os recursos dos fundos setoriais constituem fontes de recursos do PDG do Sistema Eletrobrás, tendo destinações específicas, em parte para as próprias empresas do Sistema.

A importância dos Fundos Setoriais, que no ano de 2010 envolveram recursos na ordem de R\$11 bilhões, na composição do PDG da Eletrobrás, só vem ressaltar, no entendimento da Equipe de Auditoria, a importância do trabalho de supervisão ministerial a ser desenvolvido pelo MME no processo de elaboração do orçamento de investimento e do programa de dispêndios globais da entidade vinculada, no caso a Eletrobrás, haja vista o risco da entidade gestora dos recursos não tratar todos os prováveis clientes de maneira isonômica, uma vez que na carteira de prováveis clientes existem empresas sob seu controle acionário.

ACOMPANHAMENTO DAS OBRAS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC

No âmbito da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral – SGM, dentre outras atribuições, está a de coordenar os estudos de planejamento setoriais, propor as ações para o desenvolvimento sustentável da mineração e da transformação mineral, monitorar e avaliar o funcionamento e desempenho dos setores de geologia, mineração e transformação mineral, bem como das instituições responsáveis por estes setores, promovendo e propondo as revisões, atualizações e correções dos modelos em curso.

Assim, com relação à evolução física de cada empreendimento contemplado no PAC, é solicitado mensalmente à CPRM o andamento dos trabalhos até o mês anterior e a previsão para o mês em curso, informando também os fatos relevantes e as dificuldades e restrições. Essas informações são analisadas, consolidadas e apresentadas ao Diretor do Departamento de Geologia e Produção Mineral da SGM desse MME, que havendo dúvidas ou questionamentos a respeito, solicita esclarecimentos à CPRM. Nesse mister, é feito o acompanhamento da execução orçamentário-financeira das ações.

No âmbito da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis – SPG, compete promover estudos para conhecimento das bacias sedimentares brasileiras, bem como propor diretrizes para a realização das licitações das áreas destinadas à exploração e produção de petróleo e gás natural; monitorar, avaliar e propor medidas preventivas e corretivas, visando garantir a adequada participação dos derivados de petróleo, do gás natural e dos combustíveis renováveis, na

matriz energética nacional; monitorar e avaliar, em conjunto com as agências reguladoras e instituições competentes, as condições e a evolução dos abastecimentos de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis, bem como a satisfação dos consumidores, dentre outras atribuições.

No que se refere ao fluxo de informações, a Petrobras e ANP enviam, mensalmente, à SPG os relatórios de andamento das obras com informações de execução física e financeira dos projetos, a existência de restrições e suas ações corretivas correspondentes, e ainda a existência de atrasos nos cronogramas propostos. A SPG faz, então, uma análise crítica das informações e as consolida.

As informações recebidas por cada área, após analisadas e consolidadas nas Secretarias, são transportadas para o WEBPAC.

Releva destacar que a Coordenação do PAC, por sua vez, realiza exame e promove reavaliação das metas, a fim de serem levadas ao Secretário Executivo e ao Sr. Ministro para conhecimento.

Mensalmente são realizadas reuniões, denominadas Salas de Situação, sobre todos os temas – Geração, Transmissão, Luz para Todos, Petróleo e Gás Natural, Combustíveis Renováveis, Geologia e Mineração – coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. Nessa Sala de Situação, são reunidos os órgãos envolvidos no processo, quais sejam: Ministério do Meio Ambiente – MMA, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, Instituto Brasileiro do meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, Fundação Nacional do Índio – Funai, e outros, quando necessário, na busca de esclarecimentos e brevidade na condução dos assuntos.

Trimestralmente é feito um balanço do Programa que é apresentado ao Grupo Executivo do PAC - GEPAC. São exibidos dados preponderantemente gerenciais, e também os problemas e situações que mereçam algum destaque, ou que possam requerer alguma ação em um nível hierárquico mais alto no Governo. A cada semestre (anteriormente era feito a cada quadrimestre) um balanço geral do período é tornado público.

Do exposto, restam evidenciados os procedimentos de monitoramento das obras do PAC pelas Secretarias finalísticas do Ministério. Vale destacar, no entanto que, no caso da Secretaria de Energia Elétrica, o Departamento de Monitoramento do Setor Elétrico – DMSE, na sua atribuição de monitorar a expansão do sistema elétrico, efetua visitas in loco às obras de geração e transmissão o que representa, no entendimento da equipe de auditoria, uma boa prática no processo a ser implementada nas demais secretarias.

A visão da Equipe de Auditoria é de que a implementação de visitas in loco representaria uma boa prática na realização do monitoramento das obras do PAC. Por meio da Nota Informativa Nº002/2011/SE-PAC/GM-MME, a Unidade argumentou que foi criado o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento – CGPAC, em nível de Ministro, o qual tem a atribuição de acompanhar e supervisionar ações necessárias à implementação e execução do PAC.

A Unidade alega ainda que o ato de fiscalizar empreendimentos, vinculados à energia e exploração mineral, cabe à ANEEL (geração e transmissão/distribuição), ANP (petróleo, gás natural e biocombustível), DNPM (exploração mineral) e Eletrobrás (Luz para Todos e Proinfa) e, no que diz respeito às vistorias in loco, argumenta que não é atribuição da coordenação do PAC executá-las. Alega ainda a Unidade que diversas Secretarias daquele Ministério, as quais são responsáveis por parte do programa, realizam, quando a pedido da Coordenação do PAC, por solicitação do Ministro ou dos Secretários, ou por conta de cronograma específico da própria Diretoria e/ou Coordenação, vistorias para verificar o andamento de algumas obras, normalmente as mais complexas, e integrantes da Coordenação do PAC podem participar ou não dessas vistorias.

Por fim, entende a Unidade que por não ser atribuição da Coordenação do PAC o ato de fiscalizar, nem mesmo do Ministério, esse não dispõe de corpo técnico e administrativo para realizar o citado ato.

Cabe esclarecer que a boa prática, realizada pelo DMSE/SEE, no processo de monitoramento das obras de expansão do sistema elétrico, não possui o viés de fiscalização, como entendido e rebatido pela Secretaria Executiva por meio da Nota Informativa citada anteriormente. A boa prática está representada pela iniciativa do DMSE em realizar a visita in loco com o objetivo, não de fiscalizar o empreendimento, mas de poder certificar de alguma forma as informações repassadas pelos agentes executores, retirando o estigma de mero repassador de informações dos agentes executores para as Salas de Situação de acompanhamento das obras do PAC. Paralelamente ao benefício citado anteriormente, existe a possibilidade de se vivenciar as dificuldades enfrentadas na execução do empreendimento, o que facilita a busca de soluções conjunta entre os diversos atores envolvidos no processo.

AVALIAÇÃO DO EXERCÍCIO DAS COMPETÊNCIAS REGIMENTAIS DA SE/MME QUANTO À SUPERVISÃO MINISTERIAL DAS ENTIDADES VINCULADAS.

O Decreto 5.267 de 9 de novembro de 2004, que em seu Anexo I estabelece a Estrutura Regimental do Ministério de Minas e Energia, apresenta as seguintes atribuições destacadas em relação à Secretaria Executiva - SE e à Assessoria Especial de Gestão Estratégica - AEGE, artigos 4º e 5º do referido Anexo:

“Art. 4º À Secretaria-Executiva compete:

I - assistir ao Ministro de Estado na supervisão e coordenação das atividades das entidades vinculadas;

(...)

Art. 5º À Assessoria Especial de Gestão Estratégica compete:

(...)

IV - coordenar e acompanhar a atuação dos órgãos do Ministério e das entidades vinculadas, com vistas ao cumprimento das políticas e ações estratégicas estabelecidas;

V - formular e implementar estratégias e mecanismos de integração e articulação do Ministério com suas entidades vinculadas e demais órgãos governamentais;

VI - assessorar o Secretário-Executivo no acompanhamento da política setorial e de pessoal das empresas vinculadas;

VII - coordenar, orientar, supervisionar e consolidar o processo de elaboração do orçamento de investimento e do programa de dispêndios globais das entidades vinculadas ao Ministério, promovendo articulação desses agentes com o órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;

(...)

X - articular-se com os agentes de governança dos setores energéticos e de mineração; e

XI - disponibilizar informações gerenciais, visando dar suporte ao processo decisório e à supervisão ministerial.”

Como se depreende da leitura do citado normativo, cabe à Secretaria Executiva as responsabilidades sobre o exercício da supervisão ministerial sobre as Secretarias integrantes da estrutura do Ministério e das entidades vinculadas e à AEGE cabe a coordenação e o acompanhamento da atuação dos órgãos do MME e das entidades vinculadas, com vistas ao cumprimento das políticas e ações estratégicas definidas para a elaboração do plano de ações do MME.

As atividades desempenhadas pela AEGE, conforme descrito no Relatório de Gestão e conforme informações repassadas pelos gestores em reuniões gerenciais realizadas ao longo dos trabalhos de auditoria procuram assegurar as funções relacionadas à realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade e a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade, bem como trabalha com o objetivo de coordenar e acompanhar as políticas e as ações estratégicas do Governo.

Essa avaliação é ratificada pelas informações obtidas no curso dos trabalhos de auditoria, por meio de reuniões com os gestores e respostas a Solicitações de Auditoria, conforme a seguir resumido, com exemplos pontuais destacados para cada área de atuação do Ministério:

1) Setor de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis:

1.1. PETROBRAS

A supervisão ministerial das empresas do Grupo Petrobras, se dá no nível mais elevado da administração da empresa, ou seja, no seu Conselho de Administração, onde são definidas as políticas e ações estratégicas, cabendo lembrar que os Conselhos de Administração e Fiscal tanto da Petrobras, quanto da Eletrobrás, contam com representantes do MME em suas composições, sendo que a governança corporativa desses Conselhos de Administração tem uma forte na cobrança de definição e cumprimento das ações estratégicas de cada Companhia, cabendo ainda aos Conselhos harmonizar as diretrizes de governo com suas estratégias e planos de negócio.

1.2. ANP

Nos trabalhos de Auditoria Anual de Contas finalizado na Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis identificou-se situação em que a atuação mais efetiva do MME no âmbito de sua supervisão ministerial poderia ter contribuído para o incremento da eficiência administrativa daquela Agência (DL 200/1967, Art. 26, Inciso III).

Conforme consignado no Relatório de Auditoria nº 201108791, a ANP não possui, até o momento, Planejamento Estratégico Institucional, o que expõe a Agência a riscos, dentre os quais o citado Relatório destaca o de potencial desalinhamento entre as prioridades estratégicas de negócio da ANP e as ações previstas para a área de TI.

A atuação proativa do MME tem objetivado otimizar a eficiência administrativa daquela Agência, na busca de uma mitigação das falhas apontadas pela Equipe de Auditoria, cabendo ressaltar, principalmente, as gestões do MME junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na aprovação de pleitos de aumento do quantitativo de pessoal próprio, por meio de concurso público, bem como o acompanhamento da proposta de Projeto de Lei, em andamento no Congresso Nacional, de aumento do Quadro de Pessoal da Agência.

2) Setor de Geologia, Mineração e Transformação Mineral:

2.1 DNPM

Nos trabalhos de Auditoria Anual de Contas finalizado no Departamento Nacional de Produção Mineral identificaram-se duas situações em que a atuação mais efetiva do Ministério no âmbito de sua supervisão ministerial poderia ter contribuído para o incremento da eficiência administrativa daquele Departamento (DL 200/1967, Art. 26, Inciso III).

Conforme consignado no Relatório de Auditoria nº 201108771, o DNPM não possui, até o momento, o Planejamento Estratégico Institucional devidamente elaborado, o que expõe aquele Departamento a riscos, dentre os quais destaca o de potencial desalinhamento entre as prioridades estratégicas de negócio do DNPM e as diretrizes e objetivos previstos no PNM 2030 e, a ausência de indicadores institucionais de avaliação da gestão apresentando como riscos à sua gestão administrativa quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade.

O procedimento da Secretaria Executiva, em conjunto com a Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral foi no sentido de atuar na elaboração dos Projetos de Lei do novo marco regulatório do Setor Mineral, com a proposta de criação da Agência Nacional de Mineração e da nova Lei de Concessões, dando nova dimensão e importância ao setor de mineração no Brasil.

3) Setor de Energia Elétrica:

3.1 ELETROBRÁS

A importância dos Fundos Setoriais, que possuem materialidade na ordem de R\$11 bilhões, na composição do PDG da Eletrobrás aumenta a necessidade da supervisão ministerial sobre a execução orçamentária da Empresa. Pelo fato da Eletrobrás ser a gestora desses fundos, cabe ao ministério zelar pela eficiência na aplicação desses recursos sem que se atinja a autonomia administrativa, operacional e financeira da Entidade.

A equipe de auditoria alerta para o fato de que a Eletrobrás é a gestora desses recursos ao mesmo tempo em que suas empresas subsidiárias e controladas são beneficiárias. Tal situação possibilita a geração de um conflito de interesses de maneira a potencializar o risco de um tratamento não isonômico entre todos os agentes envolvidos. Tal situação está identificada em relatório de fiscalização da ANEEL nº040/2011-SFF, base para o termo de Notificação 047/2011-SFF, disponíveis na rede mundial de computadores (http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/acomp_financeiro/documentos/Tn%2047%20-%20Eletrobrás.tif).

Com relação a possível conflito de interesses, na medida que a Eletrobrás é gestora dos recursos dos Fundos Setoriais e suas subsidiárias e controladas são potenciais beneficiárias, o MME esclareceu o seguinte:

- Com relação á CCC, não há possibilidade, pois os recursos são rateados conforme a necessidade de cobertura do custo de combustíveis fósseis, sendo que o rateio do custo do consumo de combustíveis abrange a totalidade dos concessionários distribuidores;
- Os recursos da CDE, por seu turno, têm sido direcionados quase que integralmente para o programa de universalização do serviço de energia elétrica em território nacional, a cargo das empresas concessionárias distribuidoras de energia elétrica; e
- Quanto aos recursos da RGR, cabe lembrar que sua aplicação, além financiar o Programa Luz para Todos, é utilizada em projetos de investimentos, sendo cada projeto é avaliado por comitês técnico e financeiro, aprovado pela Diretoria Executiva e ratificado pelo Conselho de Administração da Eletrobrás.

Outro ponto nevrálgico, que careceria de uma intervenção a nível ministerial, relaciona-se a questão que envolve a fiscalização desses recursos pela ANEEL. Apesar de a agência possuir a competência legal de fiscalizar os fundos gerenciados pela Eletrobrás, ela não possui competência para imputar multas, uma vez que a holding não compõe o quadro de agentes do setor elétrico. Tal situação inviabiliza a efetividade da competência da agência reguladora.

3.2 ANEEL

Registre-se que a assinatura do Contrato de Gestão entre a ANEEL e o Ministério de Minas e Energia, em 26 de fevereiro de 2010, materializou mais um instrumento de acompanhamento da gestão, fornecendo insumo para o controle da atuação administrativa e da avaliação do seu desempenho. Ressalta-se que a ANEEL estava sem contrato de gestão desde 2001, o que demonstra um avanço na busca pela eficiência e transparência administrativa.

À Assessoria Especial de Gestão Estratégica – AEGE, órgão da Secretaria-Executiva do MME,

competem as seguintes atribuições, conforme o Art. 5º do mencionado Decreto:

- A coordenação e supervisão das ações de planejamento e de orçamento de investimento, em acordo com o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;
- A promoção, coordenação e supervisão do processo de planejamento estratégico do Ministério;
- A orientação e coordenação do processo de estabelecimento de diretrizes estratégicas à elaboração dos planos de ações do Ministério, orientando os sistemas de cobrança de resultados gerenciais;
- A coordenação e acompanhamento da atuação dos órgãos do Ministério e das entidades vinculadas, com vistas ao cumprimento das políticas e ações estratégicas estabelecidas;
- A formulação e implementação das estratégias e mecanismos de integração e articulação do Ministério com suas entidades vinculadas e demais órgãos governamentais;
- O assessoramento ao Secretário-Executivo no acompanhamento da política setorial e de pessoal das empresas vinculadas;
- A coordenação, orientação, supervisão e consolidação do processo de elaboração do orçamento de investimento e do programa de dispêndios globais das entidades vinculadas ao Ministério, promovendo articulação desses agentes com o órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;
- O estabelecimento e implementação, em articulação com os órgãos do Ministério e suas entidades vinculadas, de sistemáticas de acompanhamento, avaliação e revisão do plano plurianual, propondo medidas para correção de distorções e seu aperfeiçoamento;
- O acompanhamento da elaboração, supervisão e promoção da avaliação dos contratos de gestão firmados no âmbito das ações do Ministério, pelos órgãos e entidades vinculadas;
- A articulação com os agentes de governança dos setores energéticos e de mineração; e
- A disponibilização de informações gerenciais, visando dar suporte ao processo decisório e à supervisão ministerial.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MME

O processo de elaboração do atual Plano Estratégico do MME iniciou-se em 2007, a partir das diretrizes emanadas do programa de governo do Presidente eleito à época, com a elaboração de um diagnóstico e uma análise estratégica dos setores Energia Elétrica, Petróleo e Mineração por grupos de trabalho, coordenados por aquela Assessoria e por uma equipe da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, que resultaram na identificação dos objetivos estratégicos do Ministério de Minas e Energia – MME.

Tais objetivos estratégicos, por sua vez, deram origem às Diretrizes Estratégicas, aos Indicadores e Projetos estratégicos, aos Programas do PPA 2008-2011 e suas respectivas Ações, que foram incorporados ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, os quais são gerenciados ou executados pelas Secretarias finalísticas do Ministério (SGM, SPG, SEE e SPD) e supervisionados pela AEGE da Secretaria-Executiva.

A Gestão Estratégica do mencionado Plano, se dá por meio da Avaliação e Monitoramento dos Programas do PPA e do PAC, realizada pela Coordenação Geral de Planejamento Estratégico daquela Assessoria, bem como por uma equipe de monitoramento do PAC, também ligada à Secretaria Executiva do Ministério.

A AEGE, visando apoiar a Gestão Estratégica e orientar elaboração das políticas públicas do Ministério, desenvolveu um Sistema de Indicadores Gerenciais – SIG no qual foram incorporados indicadores setoriais divididos por temas ou setores. O referido Sistema, ainda em desenvolvimento, irá colaborar com a proposta do novo PPA, no qual os programas serão temáticos e os indicadores passarão a ser representativos da evolução setorial e não apenas do conjunto de ações do programa como é no PPA vigente.

PLANO DE AÇÕES DO MME

Visando o acompanhamento da execução do mencionado Plano Estratégico, a Secretaria-Executiva, conforme registrado no Relatório de Gestão elaborou cronograma para acompanhar e desenvolver as várias ações vinculadas ao processo de planejamento governamental (PLDO, LDO, PLOA, LOA, PPA e PAC), que denominou Plano de Ações, implantado em abril de 2010, o se mostrou um bom instrumento de gestão, para supervisão, coordenação e acompanhamento das atividades desenvolvidas pelas Unidades. Trata-se de um sistema de compartilhamento “sharepoint”, cuja atualização das informações é realizado pelas chefias da Secretaria-Executiva.

Segundo o Relatório do Gestor, cerca de uma centena de assuntos foram desenvolvidos ao longo do ano. Tanto as atividades de rotina quanto as novas atividades como aquelas de acompanhamento de projetos prioritários que fazem parte do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, questões financeiras envolvendo a Eletrobrás e Petrobras, informações solicitadas pela Casa Civil da Presidência da República dentre outras, são acompanhadas por esse novo instrumento.

Além disso, conforme o Relatório de Gestão, a supervisão da Secretaria-Executiva/MME requer uma estreita participação em reuniões periódicas, com efetiva interação com as Secretarias finalísticas, Entidades Vinculadas e a própria Sociedade.

ATRIBUIÇÕES REGIMENTAIS DA AEGE

Dos exames efetuados nas informações constantes do Relatório de Gestão da Unidade Agregadora a Equipe de Auditoria considerou que o grau cumprimento das competências estabelecidas anteriormente no mencionado Decreto pela AEGE em 2010 foi bastante satisfatório, dando cumprimento efetivo às atividades estabelecidas no citado Decreto.

Além disso, verificou-se que a AEGE implementou o Sistema de Informações Gerenciais – SIGE, com 35 indicadores, que atualmente se encontram em processo de validação e ultimamente, alguns indicadores estão sendo reavaliados e incorporados outros indicadores setoriais divididos por temas por aquela Assessoria, de forma a refinar os dados fornecidos e os gráficos gerados, para melhor apoiar o processo decisório.

A AEGE funciona também como unidade de monitoramento e avaliação no acompanhamento e avaliação do PPA, além de fazer o acompanhamento da execução dos PDG e OI, participando ativamente nas negociações e encaminhamentos dos pleitos de créditos especiais ou suplementares, e revisão do PDG, de suas empresas vinculadas.

CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO

Quanto aos critérios utilizados pelo MME para a indicação de seus representantes aos Conselhos de Administração de suas estatais, A AEGE informou que a grande maioria dos Conselheiros de Administração das empresas estatais supervisionadas pelo MME, indicados por esta Pasta, são Ministros de Estado, Secretários Executivos e/ou seus Adjuntos, Secretários e outros funcionários que exercem cargos na mais elevada hierarquia dos órgãos da Administração Federal e que, por outro lado, os critérios utilizados pelo MME não podem ser diferentes dos critérios obedecidos pelas empresas para a escolha dos seus administradores, sendo que alguns estão definidos nos seus Estatutos Sociais e Regimentos Internos.

GOVERNANÇA CORPORATIVA

Relativamente à forma de atuação adotada para fazer-se cumprir as diretrizes estabelecidas nas Resoluções nº 2 e 3, ambas de 31.12.2010, da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR, instituída pelo Decreto nº 6.021/2007, que determinam às empresas estatais a adoção de diretrizes que visam o aprimoramento das práticas corporativas relativas aos seus respectivos Conselhos de Administração, aquela AEGE ressalta que as mencionadas Resoluções da CGPAR estabelecem os seguintes prazos para a implementação dessas diretrizes:

- 6 meses, a partir da sua vigência (28.03.2011), para aquelas empresas que necessitem de medidas administrativas ou elaboração de normativos internos; e

- 1 ano, a partir de sua vigência (28.03.2011) para aquelas empresas que necessitem de alteração ou adaptação dos Estatutos, convocação de Assembleia de acionistas ou edição de Decreto Presidencial.

A AEGE informa ainda que, conforme sua competência para exercer a atividade de Supervisão Ministerial, terá durante este exercício de 2011, uma atuação ativa no sentido de monitorar a ação das empresas vinculadas a esta Pasta, algumas com prazo até 28.09.2011 e outras, com prazo até 28.03.2012, na implementação das diretrizes determinadas pelas citadas Resolução nº 2 e 3, da CGPAR.

Esta CGU irá acompanhar ao longo do exercício vigente o citado monitoramento a ser realizado por aquela AEGE.

PUBLICAÇÃO NA INTERNET DAS PEÇAS INTEGRANTES DOS PROCESSOS DE CONTAS DA UJ E DE SUAS VINCULADAS

A publicação das peças integrantes do Processo de Prestação de Contas Anual no sítio eletrônico oficial do MME, bem como nos respectivos sítios das entidades supervisionadas, conforme consta no Caput do art. 20-B, do Decreto n.º 3.591/2000, bem como na Portaria CGU n.º 262, de 30 de agosto de 2005.

A importância de dar transparência e publicidade aos atos da administração pública federal, com a divulgação de informações sobre a aplicação de recursos públicos e assim viabilizar o efetivo controle social da gestão pública é de fundamental importância, e considerando-se, ainda, que essa exigência vem sendo ratificada anualmente, desde a publicação da Lei No 11.178/2005 – LDO 2006.

Visando verificar o cumprimento da mencionada Portaria pelo MME, realizou-se visita aos respectivos sítios oficiais dessa Pasta em março/2011, bem como de suas Supervisionadas, para acessar as informações relativas à Transparência Pública, Portal da Transparência e Processo de Contas Anuais, verificando, que tanto essa Pasta como suas Supervisionadas não vinham cumprindo o disposto na Portaria e/ou cumprindo-a de forma parcial.

A Equipe de Auditoria solicitou-se, então, por meio da Solicitação de Auditoria - SA nº 201109004/020 de 13/05/2011, informações relativas à atuação efetiva da AEGE sobre o assunto, inclusive sobre as empresas do Grupo Petrobras, de forma a se fazer cumprir de forma total o disposto na legislação vigente.

A AEGE solicitou o envio dos links da CGU, conforme item 5.3.4 do anexo I, da Norma de Execução nº 3 da Portaria nº 2546, de 27 de dezembro de 2010, referente aos Relatórios, Certificados e Pareceres de Auditoria dos Processos de Prestação de Contas Anuais do período de 2005 a 2009.

Concomitantemente, a AEGE enviou Ofício a todas as entidades supervisionadas, solicitando o cumprimento das exigências estabelecidas no Decreto nº 3.591, de 06.09.2000, e Portaria CGU nº 262, de 30.08.2005, sobre a publicação das peças integrantes da Prestação de Contas Anual - PCA, bem como a forma dessa divulgação e data prevista para que essas informações estejam corretamente disponibilizadas no sítio eletrônico oficial das entidades.

Na mesma data, 06.04.2011, o Assessor Especial de Controle Interno encaminhou Ofício a todas as entidades supervisionadas (cópias anexas), informando sobre o levantamento realizado pela CGU e o não cumprimento dos dispositivos legais já mencionados, relatado a este Ministério pelo Ofício nº 8197/2011/DIENE/DI/SFC/CGU-PR, de 29.03.2011, solicitando informar, até o dia 20.04.2011, as razões pelas quais estavam ocorrendo a desobediência legal, bem como a data em que as

informações estariam disponíveis corretamente na internet.

Em 11.05.2011, o Assessor Especial encaminhou a todas as entidades supervisionadas, por meio de Ofícios, em anexo, cópia dos pronunciamentos ministerial proferidos sobre as contas de cada instituição, relativas aos exercícios de 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009.

Observou-se que a AEGE teve atuação ativa para o equacionamento da pendência apontada pela CGU e informou à CGU que terá, durante este exercício de 2011, uma atuação proativa no sentido de monitorar a ação das empresas vinculadas a esta Pasta com relação à Transparência Pública, inclusive, fazendo constar uma ação específica no seu Plano de Trabalho.

Após tais informações, voltou-se a consultar os Portais do MME e de suas Supervisionadas comprovando-se que as informações estão sendo atualizadas pelas respectivas entidades e esta CGU fará um acompanhamento junto àquela AEGE no exercício vigente.

SUPERVISÃO DAS SECRETARIAS FINALÍSTICAS.

O Decreto nº 5.267 de 9 de novembro de 2004, que em seu Anexo I estabelece a Estrutura Regimental do Ministério de Minas e Energia, apresenta a seguinte atribuição destacada em relação à Secretaria Executiva - SE, conforme Art. 4º do referido Anexo:

“Art. 4º À Secretaria-Executiva compete:

(...)

II - supervisionar e coordenar as atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério;

(...)”

Decorrente dos exames auditoriais relativos à avaliação da gestão de 2010 no âmbito das Secretarias finalísticas que compõem o MME (SEE, SPD, SPG e SGM), foram identificados pontos críticos que carecem de um acompanhamento (supervisão) por parte da SE, tendo em vista os riscos inerentes que cada um deles apresenta caso não sejam implementados demandando ações mitigadoras por parte de cada Secretaria, quais sejam:

Secretaria de Energia Elétrica - SEE

- Estrutura Organizacional - Formalização da GEAF - Gerência de Administração e Finanças dentro do Decreto e da distribuição dos cargos.
- Competências Institucionais - Avaliação das tarifas encontra-se apenas no âmbito do acompanhamento.
- PRODEEM - Finalização dos convênios de maneira a possibilitar o encerramento do convênio.

Com relação à atribuição de acompanhamento e avaliação das tarifas dos serviços de energia elétrica a ser realizada pela Secretaria de Energia Elétrica sob a supervisão da Secretaria Executiva, ficou ratificado o entendimento, por meio do Ofício nº092/2011-SE-MME, de que a proposta, apenas para o acompanhamento das tarifas seriam suficientes para as definições de diretrizes e implementação das políticas e ações da área de competência do Ministério.

Em consonância com o parágrafo anterior, cabe à Secretaria Executiva supervisionar e adequar às mudanças sofridas na estrutura organizacional junto ao regimento interno do Ministério, de maneira a manter, além da transparência, um ambiente de controle favorável a identificação dos riscos que interferem no atingimento dos objetivos institucionais.

Por fim, merece destaque o acompanhamento e supervisão sobre os procedimentos de encerramento do PRODEEM. Mudanças na legislação provocaram uma nova perspectiva sobre quais ações

deveriam ser tomadas para a transferência dos ativos do Programa. Cabe agora à SEE/MME, juntamente com a ANEEL desenvolver, conforme determinação constante no Acórdão TCU nº371/2011-Plenário, plano de ação para desenvolvimento de estudos que equacionem os entraves existentes no atendimento às comunidades e famílias isoladas.

Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - SPD

- Estrutura Organizacional (Regimento Interno desatualizado)
- Indicadores Institucionais (Ausência de indicadores institucionais que possam auxiliar de forma adequada o processo de decisão gerencial).
- Transferências Voluntárias (Acompanhamento intempestivo dos convênios firmados e ausência das respectivas prestações de contas parciais).

O Regimento interno desatualizado em face à estrutura de fato adotada pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético foi mitigado por meio da Portaria nº 261, de 15.04.2011. Sobre esse aspecto, a Secretaria Executiva deve estar alerta quanto à adequação da base legal utilizada, uma vez que a supervisão das atividades das secretarias finalísticas deve ser suportada pelo Decreto que aprova a estrutura regimental.

A ausência de indicadores institucionais na Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético merece atenção especial da Secretaria Executiva, haja vista a importância desses instrumentos nos procedimentos de controle e tomadas de decisão. A fragilidade na especificação e identificação desses indicadores devido a natureza de planejamento desses indicadores não pode simplesmente justificar a ausência desse instrumento de acompanhamento da eficiência da Secretaria.

Deficiência na sistemática de acompanhamento dos convênios devido a ausências de fiscalizações in loco e não implementação da legislação pertinente, assim como intempestividade na aprovação de contas.

Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis - SPG

- Competências Institucionais - necessidade de atualização do regimento interno, para refletir novas atribuições desempenhadas pelos Departamentos.
- Controles Internos - fragilidades nos controles internos, no que se refere aos quesitos Ambiente de Controle, Avaliação de Risco e Procedimentos de Controle.

Foi verificada a ausência de definição regimental a respeito de atribuições efetivamente desempenhadas pela Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis - SPG. Dessa forma, a Secretaria Executiva deve atuar com o objetivo de revisar e atualizar as competências regimentais da SPG e dos seus Departamentos, estabelecidas no Decreto 5.267 de 9 de novembro de 2004, levando-se em consideração as mudanças recentes no setor de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis, bem como as ações desenvolvidas pela SPG nos últimos anos.

Há oportunidades para melhorias no sistema de controle interno na SPG. A Secretaria Executiva deve atuar na orientação da SPG quanto aos controles internos para que, uma vez mapeados seus principais riscos inerentes e residuais, implemente mecanismos de controle interno, nos moldes propostos na estrutura COSO e na Portaria TCU nº 277/2010, com foco em procedimentos mitigadores de risco e monitoramento dos riscos que possam ameaçar o cumprimento dos objetivos da Unidade.

Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral - SGM

- Novo Marco Regulatório: Projetos de Lei: 1) Nova lei das concessões para o Setor Mineral do País; 2) Criação do Conselho Nacional de Política Mineral; 3) Criação da Agência Nacional de Mineração em substituição ao atual DNPM; e 4) Alteração de cobrança, alíquotas e distribuição dos Royalties.

- Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM – 2030) - Implantação do planejamento setorial no País.
- Supervisão Ministerial: DNPM - processos de autorização, licenciamento e permissões (deferimento, indeferimento e nulidade).
- Concessão de Lavra: Portarias assinadas tanto pelo SGM ou pelo Ministro de Estado.

A SGM, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 028, de 10/06/2011, apresentou informações/esclarecimentos adicionais sobre os pontos críticos da Supervisão Ministerial no DNPM e Portaria de Concessão de Lavra, por meio da NOTA INFORMATIVA Nº 2/2011-DGPM/SGM-MME, de 22/06/2011, encaminhada mediante o Ofício nº 093/2011-SE-MME, de 28/06/2011.

A SGM assevera que a metodologia utilizada no processo de outorga de direitos minerários acima referida, à luz da legislação vigente, é suficiente para a diminuição dos riscos envolvidos no trâmite dos processos administrativos no âmbito daquela SGM. Ainda complementa com informações que confirmam a supervisão ministerial nas atividades do DNPM, bem como apresenta soluções de curto, médio e longo prazo para minimizar as possibilidades de manipulação interna de processos minerários, bem como a possibilidade de captura dos técnicos e dos fiscais pelos grandes mineradores, evitando prejuízos econômicos não só à sociedade, bem como à União.

Segundo a SGM, o reflexo da introdução de novos controles tem proporcionado em 2011 o estabelecimento de padrões e indicadores qualitativos e quantitativos para processos de outorga de direitos minerários submetidos ao MME. Como exemplo, está a criação de um Grupo de Trabalho conjunto SGM e DNPM, com minuta de Portaria SGM em análise, para avaliar a eficácia dos procedimentos de outorga de títulos no âmbito do Departamento Nacional da Produção Mineral.

Entre outros reflexos destes procedimentos, a SGM informou que houve devolução de processos para o DNPM para diligências. Do total de 290 processos analisados neste ano, apenas em junho de 2011, a SGM devolveu número superior a 50 processos, “em bloco”, para diligências visando melhor instrução dos mesmos.

Em relação ao fluxo de informações referentes aos processos minerários, a SGM informou que a introdução de novos procedimentos trazidos pela Portaria MME 627, de 12.07.2010 reorientou o fluxo processual e reforçou a supervisão ministerial nas ações do DNPM descritas acima, com a introdução da atividade de análise técnica.

Conforme a SGM, outra ação relacionada à supervisão ministerial nas atividades do DNPM foram as discussões entre CONJUR/MME, DGPM/SGM e DNPM/PROGE que culminaram com a publicação da Ordem de Serviço DNPM nº 01/2011 (DOU 11.04.11), que estabeleceu novos procedimentos e responsabilidades nos fluxos de processos minerários em todas as etapas do trâmite processual no âmbito do DNPM.

Por fim, a SGM, conhecedora das vulnerabilidades do Código Mineral em vigência, do seu regulamento, das legislações relacionadas e das dificuldades regulatórias e estruturais da autarquia DNPM, propôs um novo Código Mineral, em análise pela Casa Civil da Presidência da República e a criação da Agência Nacional de Mineração, em análise pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Depreende-se da argumentação apresentada que tais ações se iniciaram em 2010 e estão sendo implementadas em 2011. A Equipe de Auditoria ressalta que a avaliação da gestão diz respeito a 2010 e, portanto, a despeito das ações mitigadoras implantadas em 2011 que realmente demonstram uma efetiva supervisão ministerial, conclui-se que essa supervisão, no exercício de 2010, foi incipiente e pouco efetiva.

No que tange aos projetos de lei, segundo informações colhidas do gestor em reuniões durante os trabalhos de auditoria na SGM, há a designação de servidores específicos para acompanhar e fornecer todas as informações ou esclarecimentos, porventura solicitados tanto no âmbito da Casa

ADEQUAÇÃO DO REGIMENTO INTERNO

Durante as auditorias de contas realizadas na Secretaria de Energia Elétrica – SEE e na Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético – SPE, foram identificadas inconsistências relacionadas tanto à estrutura das secretarias, como inconsistências relacionadas às atribuições desenvolvidas de fato e às formalmente designadas pelo Decreto 5.267, de 09/11/2004, cabendo lembrar que a proposta de revisão da Estrutura Regimental do MME se encontra em estudos no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Até a aprovação do Decreto dispendo sobre a nova Estrutura Regimental do Órgão, o MME publicou a Portaria nº 261, de 15.04.2011, que determina que a SPE exerça a supervisão sobre o Departamento de Outorgas e Concessões, Permissões e Autorizações e que a SEE exerça a supervisão sobre o Departamento de Políticas Sociais e Universalização do Acesso à Energia Elétrica.

O Decreto no. 5.267, de 9/11/2004, aprovou a estrutura regimental do Ministério de Minas e Energia, tendo sido posteriormente regulamentado pela Portaria MME no. 144, de 23/06/2006, a qual previa que a Secretaria de Energia Elétrica – SEE seria estruturada em três departamentos, quais sejam: o Departamento de Gestão do Setor Elétrico – DGSE, o Departamento de Monitoramento do Sistema Elétrico – DMSE; e o Departamento de Outorgas de Concessões, Permissões e Autorizações – DOCPA, e que Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético – SPDE, por sua vez, contaria, em sua estrutura, com os três seguintes departamentos: o Departamento de Planejamento Energético – DPE, Departamento de Desenvolvimento Energético – DDE e o Departamento de Políticas Sociais e Universalização do Acesso a Energia - DPUE. Todavia, o Relatório de Gestão 2010 informa que a SEE possuem em sua estrutura organizacional os seguintes departamentos: o DMSE, o DGSE e o DPUE. Além disso, o Relatório de Gestão 2010 ainda informa que a SPDE e composta pelos seguintes departamentos: o DPE, o DDE e o DOCPA.

Além disso, foi criada uma unidade não prevista no Regimento Interno, qual seja, a Gerência de Administração e Finanças – GEAF, a qual conta com 9 pessoas, sendo 4 cargos em comissão.

Já as inconsistências relacionadas às competências atribuídas ao Departamento de Gestão do Setor Elétrico pelo Regimento Interno do Ministério de Minas e Energia que não estão sendo executadas, o Decreto nº 5.267/2004, que aprovou a estrutura regimental do Ministério de Minas e Energia, estabelece em seu art. 14, incisos I e III, que caberia ao DGSE as seguintes competências:

- monitorar a evolução dos custos marginais da expansão dos sistemas elétricos; e
- acompanhar e avaliar a evolução das tarifas dos serviços de energia elétrica em todo o território nacional, em conformidade com a política tarifária.

Em 20/04/2011, por meio do Ofício 140/2011-SEE-MME, o Secretario Adjunto de Energia Elétrica assim justificou:

“Informamos que no dia 18/04/2011, foi publicada no Diário Oficial da União a Portaria no. 261 de 15 de abril de 2011, que determina que a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético exerça supervisão sobre o Departamento de Outorgas e Concessões, Permissões e Autorizações e que a Secretaria de Energia Elétrica exerça supervisão sobre o Departamento de Políticas Sociais e Universalização do acesso a Energia, até edição de Decreto dispendo sobre a nova Estrutura Regimental do Ministério de Minas e Energia.

Com relação à GEAF, sua implantação decorreu da auditoria relativa ao exercício 2007, quando a CGU identificou elevado descontrolo no processo relativo à gestão de contratos e convênios, conforme constou da Comunicação de Encerramento dos Trabalhos de Campo, Ordem de Serviço nº. 208718, exercício 2007encaminhada a SEE, em 14/05/2008, por meio do Ofício nº.

Naquela oportunidade, a SEE firmou por meio do Ofício nº. 101/2008-SEE, alguns compromissos, dentre os quais, i) o de criar uma ambiência institucional capaz de garantir a execução adequada de ações relacionadas a contratos, convênios, parcerias, cooperação técnica e outros instrumentos de relacionamento com órgãos públicos, agentes setoriais e organismos internacionais, o que se viabilizaria com a criação de uma área específica a essa finalidade, ii) o de capacitar os colaboradores, notadamente quanto ao uso do sistema de gestão de convênios.

O primeiro compromisso resultou justamente na estruturação da GEAF, constituída como fluxo de trabalho, no exercício da gestão administrativa na busca do resultado finalístico da Secretaria. Dentre outras atribuições, realiza a gestão de pessoal, gestão de documentos- Programa de Tramitação de Documentos do MME - Docflow, apoio administrativo e logístico, e também: acompanha a sistemática do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal - SIAFI e Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV.

Trata-se, pois de uma estrutura informal, que objetivou o agrupamento de colaboradores, com base em suas habilidades e conhecimentos, vinculadas ao Gabinete da SEE, não mais, com atribuições específicas de protocolo e guarda documental, mas tornando-se um ponto forte no processo sistêmico que permitiu aperfeiçoar o desempenho da Secretaria.

Com relação às atribuições não executadas pela SEE, esta equipe de Auditoria questionou por meio das SA 201109019/001 e AS 201109019/006, se a Secretaria estaria cumprindo as atribuições constantes no art. 14, incisos I e III, do Decreto no. 5.267/2004.

Mediante o Ofício no. 124/2011 – SEE-MME, o Secretario de Energia encaminhou o Memorando nº 5/2011-DGSE/SEE-MME, do Diretor do Departamento de Gestão do Setor Elétrico respondendo a SA 201109019/001, onde informa que os custos marginais de expansão dos sistemas elétricos não são monitorados pelo DGSE e que esta atividade é desenvolvida pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético.

Por meio Ofício 137/2011 – SEE-MME, o Secretario Adjunto de Energia Elétrica encaminhou o memorando nº 7/2011-DGSE/SEE-MME, do Diretor do Departamento de Gestão do Setor Elétrico respondendo a SA 201109019/006, onde informa que apesar da previsão regimental, a estrutura do DGSE não comporta a atividade de avaliação dos reajustes e que para se adequar a realidade do departamento, o regimento deve ser alterado no sentido de substituir a palavra “avaliar” por “analisar”.

Por meio da Nota Informativa Nº 002/2011/DGSE/SEE-MME, a Secretaria Executiva ratificou o entendimento da SEE, entendendo que a sugestão da alteração do inciso III do Art. 5º é tão somente no sentido de uma melhor adequação do regimento interno às atividades desenvolvidas pelo DGSE.

A Secretaria-Executiva informou que vem tratando desse assunto desde 2007 por meio de correspondências e documentação encaminhadas ao Ministério do Planejamento – MP para manifestação, visando subsidiar a aprovação de alterações necessárias no Decreto nº 5.267/2004.

Entendemos que a publicação da Portaria que altera a estrutura regimental das Secretarias de Energia Elétrica e de Planejamento e Desenvolvimento Energético, remedia temporariamente a questão da formalização da estrutura que já vinha sendo exercido de fato, melhorando dessa forma a transparência necessária à composição do Ministério, o que não elide a necessidade de alteração do Decreto. Corrobora a necessidade dessa alteração, as modificações necessárias de maneira a se obter uma compatibilização das atribuições de fato e de direito.

4.2 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Segundo o Relatório de Gestão da Unidade Agregadora, objetivando estabelecer indicadores institucionais que possam auxiliar de forma adequada o processo de decisão gerencial, a Secretaria-Executiva e as Secretarias Finalísticas se empenharam em 2010 em criar e desenvolver tais indicadores.

A Agregadora implementou o Sistema de Informações Gerenciais – SIG, com 35 indicadores, que atualmente se encontra em produção e ultimamente, alguns indicadores estão sendo reavaliados, de forma a refinar os dados fornecidos e os gráficos gerados, para melhor apoiar o processo decisório das autoridades do Ministério. Os indicadores incluídos no SIG estão apresentados nos Relatórios de Gestão de cada Secretaria, agregados a este Relatório.

Ressalte-se que, em razão disso, a análise dos indicadores de gestão foi realizada no âmbito de cada Unidade Agregada a esta Agregadora, conforme o caso, e registrado nos seus respectivos relatórios de auditoria, a saber: Relatório de Auditoria nº 201109029 (SGM), 201109027 (SPD), 201109019 (SEE) e 201109302 (SPG).

Ressalte-se que, no âmbito da Unidade Agregadora, a utilização de indicadores de avaliação da gestão se deu de forma prioritária junto a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA e, a partir da sua experiência acumulada no desenvolvimento de seu painel de indicadores, pretendem incorporar novos indicadores propostos para o PPA 2012-2015, bem como indicadores de gestão que estão em fase de aprovação e deverão compor o índice de desempenho institucional do Órgão.

4.3 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ

O Objetivo do formulário contendo afirmativas sobre os aspectos do sistema de controle interno da UJ, segundo a PORTARIA TCU Nº 277, de 7/12/2010 era demonstrar a estrutura de seus controles internos, de forma a evidenciar a suficiência desses controles para garantir, com razoável segurança, a confiabilidade das informações financeiras produzidas, a obediência (compliance) às leis e regulamentos que a regem ou ao seu negócio, a salvaguarda dos seus recursos, de modo a evitar perdas, mau uso e dano e a eficácia e eficiência de suas operações.

Da análise do Capítulo 9 do Relatório de Gestão da SE – Funcionamento do Sistema de Controle Interno, no campo “Considerações Gerais”, observou-se que o gestor questiona o posicionamento da CGU/TCU de responder de forma independente (por Secretaria) aquele formulário.

Asseverou o Gestor que, na descrição do objetivo daquele questionário está colocada a palavra “compliance” e, que esse verbete tem origem no mercado financeiro e significa um conjunto de disciplinas para fazer cumprir as normas legais e regulamentares, as políticas e diretrizes estabelecidas e considera que esse “conjunto de disciplinas”, não existe de forma independente para cada UJ daí a dificuldade de responder esse questionário de forma individualizada, o que pode gerar confronto nas respostas das Secretarias.

Ressalta o Gestor ainda que, as ações dos servidores públicos pelo art. 37, da Constituição Federal, devem se pautar pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O Gestor acredita que as repostas a aquele instrumento são mais adequadas quando se tratam de autarquias especiais, empresas públicas e empresas estatais, ou seja, entidades não dependentes e com autonomia administrativa. No caso das empresas estatais (Grupo Petrobras e Sistema Eletrobrás) estas têm praticado em suas ações todos os mecanismos e utilizado critérios de “compliance”, já que suas ações são negociadas em bolsas de valores no Brasil e exterior.

A Secretaria-Executiva entende que vários itens não se aplicam à administração direta do Governo Federal e informa que a metodologia empregada para responder aquele questionário foi a realização

de reuniões e debates, no âmbito da Secretaria-Executiva com as pessoas das áreas estratégicas da Unidade.

As informações constantes no mencionado formulário permitiu efetuar as seguintes observações quanto aos seus aspectos de ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento.

AMBIENTE DE CONTROLE

São utilizados mecanismos de divulgação e conscientização, a todos os níveis da Unidade, acerca da importância dos controles internos quanto à salvaguarda de documentos; uso intransferível de senhas e restrições de acesso às instalações da Unidade, mediante o uso da rede interna (intranet) e o serviço de correio eletrônico (e-mail) que são utilizados para a divulgação das principais políticas, notícias, diretrizes, normativos internos e do código de ética dos servidores públicos federais para os servidores/empregados.

Na intranet é divulgado ainda os manuais e outros instrumentos com normas e procedimentos padronizados prevendo sistemas de autorizações e aprovações postos em documentos formais, linhas de autoridade claramente definidos.

A UJ possui normativos atualizados que disponham sobre sua estrutura administrativa, incluindo a forma de hierarquia criada (coordenações-gerais, divisão e setores), com suas atribuições e responsabilidades, bem como há organograma atualizado e acessível aos servidores pela intranet.

AVALIAÇÃO DE RISCO

Segundo o Relatório de Gestão, a Unidade respondeu as questões referentes a este aspecto no formulário (questões de 11 a 15), assinalando as alternativas como “Totalmente inválida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente não aplicado no contexto da UJ”.

Depreende-se disso, em princípio que, no âmbito da Secretaria-Executiva, não haveria a identificação dos seus processos/atividades críticas que permitem o atingimento dos objetivos e metas definidos para a UJ, os riscos inerentes a cada processo/atividade executado no âmbito UJ definindo os níveis de risco, bem como as probabilidades de ocorrência dos mesmos e a consequente adoção de ações em cada caso para mitigá-los.

Entretanto, ao longo dos trabalhos de auditoria na UJ observou a identificação e avaliação dos riscos e suas ações mitigadoras, cabendo enfatizar os exemplos dos diagnósticos realizados para os setores de energia e mineração, que subsidiaram o Planejamento Estratégico do Ministério elaborado em 2010.

PROCEDIMENTOS DE CONTROLE

Segundo o Relatório de Gestão, a Unidade respondeu as questões referentes a este aspecto no formulário (questões de 19 a 22), assinalando as alternativas como “Totalmente inválida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente não aplicado no contexto da UJ”.

Depreende-se disso, em princípio que, no âmbito daquela Secretaria-Executiva, não haveria a adoção de procedimentos de controle de natureza preventiva ou de detecção para diminuir ou mitigar os riscos inerentes a cada processo/atividade executado no âmbito UJ e alcançar seus objetivos.

Entretanto, ao longo dos trabalhos de auditoria na UJ, a Equipe de Auditoria observou a existência de procedimentos de natureza preventiva ou de detecção dos riscos e suas ações mitigadoras, cabendo enfatizar os exemplos dos diagnósticos realizados para os setores de energia e mineração, que subsidiaram o Planejamento Estratégico do Ministério elaborado em 2010.

Nesse aspecto a UJ utilizam, como instrumentos de comunicação institucionais, aqueles disponibilizados pelo Ministério como a “intranet” e o serviço de “e-mail”, para o envio de informações e/ou orientações a todos os servidores/empregados da UJ.

MONITORAMENTO

A sistemática de acompanhamento dos processos de gerenciamento dos riscos pelo Ministério foi realizada mediante atividades contínuas de monitoramento, avaliações independentes ou uma combinação de ambas. A sistemática de reuniões periódicas e as salas de situação para tomadas de decisões relativas ao PAC se destacou como instrumento de monitoramento das obras sob a responsabilidade do Ministério.

O Unidade informou à Equipe de Auditoria, que o monitoramento e a avaliação dos controles internos ao longo do tempo, cuja função consiste em verificar se tais controles são adequados e efetivos, têm sido realizados com algumas dificuldades, tendo em vista a necessidade de atualização/revisão da Estrutura Regimental do Ministério – Decreto nº 5.267/2004 e ressaltou que o MME já encaminhou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, desde 2008 (Aviso nº 83/MME, de 12 de maio de 2008, reiterado pelo Aviso nº 192/2008/G-MME, de 08 de setembro de 2008) a sua proposta de revisão da atual Estrutura Regimental, que até esta data não foi logrado êxito, uma vez que o Ministério do Planejamento ainda não se manifestou sobre o assunto.

Apesar desta revisão depender da aprovação do Ministério do Planejamento, o Ministério tem atuado na prática, convivendo com algumas distorções estruturais, mas não deixando de exercer suas funções de supervisão, tanto no âmbito das Secretarias finalísticas como das entidades vinculadas ao Ministério, a exemplo das seguintes ações:

- Trabalhos realizados na área de petróleo, relacionados à gestão dos contratos de partilha da produção e comercialização de petróleo e gás da União, inclusive, com a criação da Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA;
- Trabalhos realizados na área de energia elétrica, principalmente, com a definição dos vetores para nortear o processo de transformação e fortalecimento da Eletrobrás;
- Ação efetiva do MME, objetivando a prorrogação da RGR (MP nº 517, de 30.12.2010);
- Trabalhos realizados na área de mineração, resultando na definição do novo Marco Regulatório de Mineração, na criação do Conselho Nacional de Política Mineral e uma Agência Reguladora de Mineração.

4.4 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Não houve a ocorrência da atividade de gestão de passivos por insuficiência de créditos orçamentários no exercício de 2010 pela UJ, razão porque deixa de ser realizada a avaliação pela Equipe de Auditoria.

4.5 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Tendo em vista a competência de realizar a atividade de licitação para aquisição de bens, obras e serviços ser da Coordenação-Geral de Compras e Contratos - CGCC/SPOA, a avaliação sobre a regularidade dos mesmos está registrada no Relatório de Auditoria daquela Unidade (Relatório 201108999).

4.6 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

A gestão de recursos humanos no âmbito do Ministério é de competência da CGRH/SPOA, razão porque foi avaliada junto à aquela Subsecretaria(Relatório nº 201108999).

4.7 Avaliação do Cumprimento pela UJ das Recomendações do TCU e do Controle Interno

Em razão da não ocorrência de recomendações oriundas da Controladoria-Geral de União – CGU, bem como de determinações do Tribunal de Contas da União – TCU à UJ em 2010, não foi possível avaliar o atendimento ou não pela Unidade de recomendações/determinações da CGU/TCU.

4.8 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Não houve a ocorrência da atividade de gestão de passivos por insuficiência de créditos orçamentários no exercício de 2010 pela UJ, razão porque deixa de ser realizada a avaliação pela Equipe de Auditoria.

4.9 Avaliação da Conformidade da Inscrição de Restos a Pagar

Não houve a ocorrência da atividade de inscrição em restos a pagar no exercício de 2010 pela UJ, razão pela qual deixa de ser avaliada pela Equipe de Auditoria.

4.10 Avaliação dos Critérios - Chamamento Público

Tendo em vista que não houve em 2010 a ocorrência do evento de chamamento público de convenientes realizado pela UJ, deixou-se de realizar a avaliação dessa atividade por parte da Equipe de Auditoria.

4.11 Avaliação de Contratos e Convênios - SIASG/SICONV

Não houve em 2010, no âmbito da UJ, a ocorrência de celebração de convênios ou contratos, bem como não houve convênios ou contratos vigentes no mencionado exercício, razão porque deixa de ser avaliado se houve a atualização das informações referentes aos convênios e contratos no SICONV e SIASG pela UJ.

4.12 Avaliação da Entrega e do Tratamento das Declarações de Bens e Rendas

A avaliação em 2010 da atividade de solicitar, recepcionar e guardar, no âmbito do Ministério, as declarações de bens rendas anuais daqueles servidores ocupantes de cargos comissionados foi realizada junto à Coordenação-Geral de Recursos Humanos – CGRH da SPOA (Relatório nº 201108999).

4.13 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços

A avaliação quanto à aderência no âmbito do Ministério em relação à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, obras e serviços foi realizada junto à Coordenação-Geral de Compras e Contratos – CGCC da SPOA (Relatório nº 201108999).

4.14 Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial

A gestão de bens imóveis de uso especial, em razão de sua competência, foi avaliada junto à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA (Relatório nº 201108999).

4.15 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A gestão de tecnologia da informação (TI), em razão de sua competência, foi avaliada junto à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA (Relatório nº 201108999).

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

III - CONCLUSÃO

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

Brasília/DF, 29 de julho de 2011.



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

CERTIFICADO DE AUDITORIA

CERTIFICADO N° : 201109004
UNIDADE AUDITADA : 320011 - SECRETARIA-EXECUTIVA/MME
EXERCÍCIO : 2010
PROCESSO N° : 48000.000584/2011-19
MUNICÍPIO - UF : Brasília - DF

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de **01/01/2010 a 31/12/2010**.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. Em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201109004, proponho que o encaminhamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 seja pela **regularidade**.

Brasília/DF, 27 de julho de 2011

JOSÉ ANTÔNIO MEYER PIRES JÚNIOR
Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Minas e Energia



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

RELATÓRIO Nº : 201109004
EXERCÍCIO : 2010
PROCESSO Nº : 48000.000584/2011-19
UNIDADE AUDITADA : 320011 - SECRETARIA-EXECUTIVA/MME
MUNICÍPIO - UF : Brasília - DF

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício sob exame, da Unidade acima referida, expresso, a seguir, opinião conclusiva, de natureza gerencial, sobre os principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria, em decorrência dos trabalhos conduzidos por este órgão de controle interno sobre os atos de gestão do referido exercício.

2. Sob avaliação e supervisão desta Unidade Agregadora, destacam-se avanços em atividades, consideradas de risco gerencial, relacionadas aos resultados das políticas públicas, tais como promoção da inclusão social, crescimento com sustentabilidade, geração de empregos e a distribuição de renda; implantação de uma infraestrutura energética eficiente e integradora; redução das desigualdades regionais, fortalecimento da inserção do País de forma soberana no cenário internacional e integrado com os países sul-americanos. No que se refere à gestão propriamente dita, que se relaciona, direta ou indiretamente, com essas atividades, vale destacar o seguinte:

2.1 Esta Agregadora implementou Sistema de Informações Gerenciais – SIG, com 35 indicadores, atualmente em produção, sendo que alguns estão sendo reavaliados, de forma a refinar os dados fornecidos e os gráficos gerados, para melhor apoiar o processo decisório das autoridades do Ministério. Ressalte-se que, no âmbito da Unidade Agregadora, houve a utilização, pela primeira vez, de indicadores de avaliação da gestão, de forma prioritária junto a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA, que vem proporcionando expectativas de melhorias no desempenho institucional daquela Subsecretaria.

2.2 Na Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis – SPG, a participação nas discussões sobre a definição do novo marco legal do setor, tendo em vista as descobertas na província petrolífera do Pré-Sal, o acompanhamento dos empreendimentos relacionados aos setores de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis, alocados ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, a participação em diversos conselhos, câmaras setoriais e grupos de trabalho interministeriais, e o monitoramento contínuo do mercado de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis.

2.3 Na Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral - SGM, a participação nas discussões sobre o novo Marco Regulatório Mineral, que culminou com a elaboração de Projeto de

Lei, encaminhado à Casa Civil, onde prevê a nova lei das concessões para o setor Mineral do País; a criação do Conselho Nacional de Política Mineral; a criação da Agência Nacional de Mineração; e a alteração de cobrança de alíquotas e distribuição dos Royalties. Ainda, pode-se elencar a elaboração e implantação do Plano Nacional de Mineração 2030 - PNM-2030, tendo como objetivo orientar a formulação de políticas de médio e longo prazo que possam contribuir para que o setor mineral seja um alicerce para o desenvolvimento sustentável, servindo dessa forma de referência para o futuro da mineração brasileira.

2.4 A assinatura do Contrato de Gestão entre a ANEEL e o Ministério de Minas e Energia, em 26 de fevereiro de 2010, materializou mais um instrumento de acompanhamento da gestão, fornecendo insumo para o controle da atuação administrativa e da avaliação do seu desempenho. Ressalta-se que a ANEEL estava sem o Contrato de Gestão, desde 2001, o que demonstra um avanço na busca pela eficiência e transparência administrativa.

2.5 Gestão junto a Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão na aprovação de pleitos de aumento do quantitativo de pessoal próprio da ANP, por meio de concurso público, bem como o acompanhamento da proposta de Projeto de Lei, em andamento no Congresso Nacional, de aumento do quadro de pessoal da Agência.

3. Os pontos descritos a seguir significam situações relevantes que geram impactos diretamente na execução da política pública, a cargo da unidade, que aumentam os riscos de se produzirem impactos diante de questões apontadas na gestão, em especial da principal unidade de assessoramento, a Assessoria Especial de Gestão Estratégica - AEGE.

3.1 Supervisão ministerial a ser desenvolvida pelo Ministério de Minas e Energia - MME no processo de elaboração do Orçamento de Investimento e do Programa de Dispendios Globais – PDG de entidades vinculadas. Em especial, da Eletrobrás, haja vista o risco de a entidade ser ao mesmo tempo gestora desses fundos setoriais e poder destinar recursos desses fundos a prováveis beneficiários, que estão sob seu controle acionário.

3.2 A ausência de indicadores institucionais, identificadas na Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - SPE, haja vista a importância desses instrumentos nos procedimentos de controle e tomadas de decisão para a atuação da AEGE, conforme Art.5º, Inciso XI, do Decreto 5.267/2004, de disponibilizar informações gerenciais, visando dar suporte ao processo decisório e à supervisão ministerial.

3.3 Cumprimento das diretrizes estabelecidas nas Resoluções nº2 e 3, ambas de 31.12.2010, da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR, cujo foco é o aprimoramento das práticas corporativas relativas aos seus respectivos Conselhos de Administração.

3.4 Cumprimento das exigências estabelecidas no Decreto nº 3.591/2000 e Portaria CGU nº262/2005, sobre a publicação das peças integrantes da Prestação de Contas Anual – PCA, bem como a forma de divulgação e data prevista para que essas informações estejam corretamente disponibilizadas no sítio eletrônico oficial das entidades. Ainda no que se refere à transparência, a gestão das Páginas de Transparência Pública, regulamentada pelo Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 e pela Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006, que determinam a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal na Internet.

4. Considerando que as situações apresentadas no item anterior não representaram constatações, mas sim potencializam os riscos das atividades da AEGE em relação às suas atividades institucionais, tanto nas secretarias finalísticas como nas entidades vinculadas há que se pontuarem ações de mitigação para os riscos identificados. Dessa maneira, podem-se elencar as seguintes medidas necessárias mitigatórias:

4.1 Aprofundamento nas discussões sobre os procedimentos de aprovação dos Orçamentos de Investimentos e dos Planos de Dispêndios Globais das empresas do Grupo Eletrobrás, quando da alocação de recursos oriundos dos Fundos Setoriais do Setor Elétrico.

4.2 Monitorar o desenvolvimento de indicadores institucionais junto à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético – SPE que possibilitem o acompanhamento das atividades, facilitando a tomada de decisão gerencial. A fragilidade na especificação e identificação desses indicadores, devido à importância do planejamento institucional das políticas públicas do Setor de Energia, não pode ser justificada pelo fato de essa atividade de planejamento não ser facilmente mensurada como outra atividade operacional.

4.3 Monitoramento incisivo na ação das empresas vinculadas ao MME, com observância aos prazos estabelecidos, para a implementação das diretrizes determinadas pelas Resoluções nº 2 e 3, da CGPAR, em especial, sobre as entidades vinculadas da Administração Indireta, Distribuidoras Federalizadas do Sistema Elétrico.

4.4 Monitoramento concomitante das atualizações das informações disponibilizadas pelas empresas vinculadas ao MME, relacionadas às exigências estabelecidas nas legislações, em especial da Holding Petrobrás e Subsidiárias.

5. Em complemento ao parágrafo 3º, os pontos descritos a seguir também significam situações que geraram impactos diretamente na execução da política pública, aumentando os riscos de se produzirem impactos diante das questões da Secretaria Executiva, cujo foco envolve as entidades vinculadas ao MME.

5.1 Acompanhamento ministerial, relacionado à questão que envolve a fiscalização dos fundos setoriais da Eletrobras pela ANEEL, de maneira a aumentar a eficiência das ações de fiscalização.

5.2 Supervisão ministerial junto ao DNPM nos processos de autorização, licenciamento e permissão (deferimento, indeferimento e nulidade). Visto que o Código Mineral em vigência, o regulamento, a legislação relacionada e as dificuldades, regulatórias e estruturais do DNPM, são considerados fatores de vulnerabilidade, do ponto de vista da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral - SGM.

5.3 Supervisão ministerial junto à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, na formalização de um planejamento estratégico institucional, de maneira a contribuir com o incremento da eficiência administrativa da unidade supervisionada.

6. Considerando que as situações apresentadas no item anterior potencializam os riscos da Secretaria Executiva em falhar nas suas atividades institucionais junto às entidades vinculadas, podem-se elencar as seguintes medidas mitigatórias para os riscos mencionados no parágrafo anterior:

6.1 Aprofundar e desenvolver, junto com os agentes envolvidos, procedimentos que aumentem a eficiência das ações de fiscalização da ANEEL sobre os fundos setoriais do setor elétrico, haja vista a dificuldade existente na aplicação de multas, uma vez que a gestora dos fundos não compõe o quadro de agentes do setor elétrico.

6.2 Acompanhar junto à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento da aprovação das propostas encaminhadas prevendo a mudança da legislação mineral e a transformação da autarquia em agência.

6.3 Monitorar a elaboração formal do Planejamento Estratégico Institucional para a ANP tendo como um dos focos o alinhamento entre as prioridades estratégicas de negócio da Agência e as

ações previstas para a área de TI, contribuindo assim para o incremento da eficiência administrativa. Para o DNPM, o foco no alinhamento entre as prioridades estratégicas de negócio do Departamento e as diretrizes previstas no PNM-2030.

7. lém das situações elencadas no parágrafo 5º, relacionadas às entidades vinculadas do MME, deve-se destacar também as situações identificadas junto às suas Secretarias Finalísticas que geram riscos de se produzirem impactos na gestão da Secretaria Executiva.

7.1 Encerramento do PRODEEM, uma vez que mudanças na legislação provocaram uma nova perspectiva sobre quais ações deveriam ser tomadas para a transferência dos ativos do Programa.

7.2 Divergências na estrutura regimental, definidas por meio do Decreto nº 5.267/2004, impactando na organicidade necessária à composição do ministério.

7.3 Deficiência na sistemática de acompanhamento dos convênios sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - SPE devido a ausências de fiscalizações in loco e não implementação da legislação pertinente, assim como intempestividade na aprovação de contas.

7.4 Oportunidades para melhorias no sistema de controle interno nas Secretarias Finalísticas, relacionados à identificação de seus principais riscos que ameaçam o cumprimento dos objetivos da unidade.

8. Considerando que as situações apresentadas no item anterior potencializam os riscos da Secretaria Executiva em relação às suas atividades institucionais junto às Secretarias Finalísticas do MME, podem-se elencar as seguintes medidas mitigatórias para os riscos mencionados no parágrafo anterior:

8.1 Acompanhar a SEE/MME, juntamente com a ANEEL, a elaboração, conforme determinação constante no Acórdão TCU nº371/2011-Plenário, de plano de ação para desenvolvimento de estudos que equacionem os entraves existentes no atendimento às comunidades e famílias isoladas, para posterior solução de encerramento do PRODEEM.

8.2 Compatibilização entre as estruturas de fato existentes no MME e de direito, conforme decreto que institui o Regimento Interno do ministério, como maneira de manter o nível de organicidade adequado à elaboração de procedimentos de controle compatíveis. A desatualização do Regimento Interno em face às estruturas de fato adotadas pelas Secretarias foi mitigada por meio da Portaria nº 261, de 15.04.2011. Sobre esse aspecto, a Secretaria Executiva deve estar atenta quanto à adequação da base legal utilizada, uma vez que a supervisão das atividades das secretarias finalísticas deve ser suportada pelo Decreto que aprova a estrutura regimental.

8.3 Acompanhamento da implementação de estrutura e treinamento necessário à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético para a implantação de procedimentos de controle necessários ao adequado acompanhamento e fiscalização dos instrumentos de transferência voluntária de recursos.

8.4 Mapeamento dos principais riscos dessas Secretarias, com o objetivo de melhorar os controles internos e o monitoramento do cumprimento dos objetivos da unidade. A Secretaria Executiva deve atuar na orientação dessas Secretarias quanto aos controles internos para que, uma vez mapeados seus principais riscos inerentes e residuais, programe mecanismos de controle interno nos moldes propostos na estrutura COSO e na Portaria TCU nº 277/2010, com foco em procedimentos mitigadores de risco e monitoramento dos riscos que possam ameaçar o cumprimento dos objetivos da Unidade.

9. Não foram identificadas, no Plano de Providência Permanente, recomendações não atendidas

ou não acatadas pela Unidade Jurisdicionada, de maneira que o acompanhamento das providências tomadas pelas Unidades Organizacionais da UJ são acompanhadas adequadamente.

10. Diante da implementação dos controles internos administrativos, quanto à qualidade e suficiência, pode-se concluir que a UJ vem proporcionando razoável gestão, reflexo de um ambiente de controle favorável. A Unidade está estruturada em uma assessoria especial (AEGE), subunidade estratégica e na Subsecretaria (SPOA), responsável pela atividade operacional/administrativa da Unidade. Seus processos e produtos próprios definidos e mapeados permitem a identificação e avaliação dos riscos. Dispõe, ainda, de instrumentos de comunicação (intranet e e-mail) com os servidores capazes de divulgar as principais políticas, diretrizes e normativos, possibilitando assim que as diretrizes e objetivos organizacionais sejam seguidos conforme normativos internos. Com relação à qualidade e suficiência apresentada pelos controles internos administrativos instituídos pela UJ, verificou-se a suficiência dos mesmos, bem como o baixo grau de exposição aos diversos tipos de riscos existentes.

11. Diante das diversas restrições enfrentadas pela gestão da Secretaria-Executiva podem-se elencar as seguintes práticas administrativas que resultaram em impactos positivos na supervisão ministerial exercida pela Secretaria Executiva:

11.1 Iniciativa do Departamento de Monitoramento do Setor Elétrico - DMSE/SEE, no processo de monitoramento das obras de expansão do sistema elétrico, de realizar acompanhamento in loco das obras, de maneira a poder certificar as informações repassadas pelos agentes executores, retirando a alcunha de mero repassador de informações dos agentes executores para as salas de situação de acompanhamento das obras do PAC. Além do benefício citado anteriormente, a boa prática possibilita a vivência das dificuldades enfrentadas na execução do empreendimento, facilitando a busca conjunta de soluções entre diversos atores envolvidos no processo.

11.2 A aquisição do sistema “Docflow”, colocado em produção a partir do dia 30 de agosto de 2010 no âmbito do Ministério, dotou o Ministério de uma ferramenta necessária para a reorganização do fluxo de trabalho e leiaute do Protocolo-Geral, bem como a revisão de todos os seus processos internos. Com tal ferramenta foi possível a implantação da tecnologia de GED e Workflow a qual, levando-se em conta o ciclo de vida da informação como estratégia da administração e gestão do conhecimento, proporcionou ao Ministério a disponibilização rápida e eficiente da documentação produzida ao alcance de todos os usuários, bem como imprimiu agilidade ao processo de tomada de decisão.

12. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VII, art. 13 da IN/TCU/Nº 57/2008 e fundamentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, nº 243887, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília, 28 de julho de 2011

WAGNER ROSA DA SILVA

Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura