

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201405751

Processo: 48500.000008/2014-75

Unidade Auditada: Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL

Ministério Supervisor: Ministério de Minas e Energia - MME

Município/UF: Brasília - DF

Exercício: 2013

Autoridade Supervisora: Ministro Edison Lobão

000161

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresse opinião acerca dos atos de gestão referente ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. Quanto aos avanços mais significativos da gestão avaliada, especialmente quanto aos resultados das políticas públicas executadas por intermédio de suas ações finalísticas no exercício de 2013, cabe citar a aprovação da redução nas tarifas de distribuição de energia elétrica, em virtude das alterações advindas da Lei n.º 12.783/2013, bem como a promoção de leilões com vistas ao suprimento energético programado pelo Plano Decenal de Energia Elétrica. Ademais, há de se considerar como avanço da gestão avaliada a aprovação da Resolução Normativa n.º 540/2013, que dispõe sobre a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) pelo órgão regulador.

2.1. Com o advento da MP 579/2012, posteriormente convertida na Lei n.º 12.783, de 11 de janeiro de 2013, coube à Agência o papel de subsidiar as decisões que seriam prolatadas pelo Poder Concedente, o que foi feito ao longo dos exercícios de 2012 e 2013. Especificamente, neste último exercício, por força do artigo 13, § 2º, da Lei n.º 12.783/2012, a ANEEL realizou revisão extraordinária das tarifas das concessionárias de distribuição de energia elétrica, reduzindo as tarifas de energia elétrica dos consumidores finais em média de 20,2%. As inovações da Lei n.º 12.783/2013 que permitiram tal redução tarifária foram: (i) alocação de cotas de energia, resultantes das geradoras com concessões renovadas, um preço médio de R\$

LD

48500.000008/2014-75

32,81/ MWh; (ii) redução dos custos de transmissão; (iii) redução dos encargos setoriais; e (iv) retirada de subsídios da estrutura da tarifa, com aporte direto do Tesouro Nacional.

2.2. No que concerne à outorga de concessões, autorizações e permissões, para geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, a ANEEL promoveu leilões com vistas ao suprimento energético programado pelo Plano Decenal de Energia Elétrica, observadas as metas prioritizadas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Nesse sentido, foram outorgados 2.675,317 MW de geração e 11.233,20 km de linhas de transmissão da Rede Básica. Em 2013, o Brasil teve um acréscimo real de capacidade instalada de 5.650,3 MW de geração, alcançando 126.754,6 MW, e de 9.913,91 km de linhas da Rede Básica, que alcançou 111.583,21 km de extensão, ao final do ano.

2.3. Quanto à adoção da análise de impacto regulatório pela ANEEL, em 2013, o órgão regulador passou a realizar de forma sistematizada, inclusive, com a adoção de formulário padronizado, a análise do impacto regulatório de seus atos normativos. De forma resumida, tal procedimento tem o condão de reduzir os custos da regulação, aumentar a efetividade da ação pública no mercado, melhorar o ambiente de negócios e a competitividade das empresas no Brasil, ampliar a participação e o controle social e aumentar a legitimidade e a segurança jurídica do processo regulatório pátrio.

3. Os fatos descritos a seguir não geraram impactos diretos na execução da política pública a cargo da unidade, mas são situações que podem aumentar os riscos à gestão da unidade:

3.1. No que concerne à descentralização da execução das atividades complementares de regulação, controle e fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica às Agências Estaduais, identificou-se que, apesar dos avanços trazidos pela edição da Resolução Normativa n.º 417/2010, a Agência (i) não possui ferramentas capazes de fornecer uma visão gerencial e completa da descentralização; (ii) tem protelado anualmente a aplicação do fator de pagamento, fixado a partir da avaliação da qualidade dos produtos entregues pelas Agências Estaduais; e (iii) ao fazer incidir o percentual administrativo sobre os insumos diárias, passagens e locação de veículos, pode influenciar indevidamente o cálculo do valor a ser repassado aos órgãos reguladores dos Estados.

D

000182

3.2. Quanto à análise de impacto regulatório, constatou-se que a Agência não definiu de forma clara quais os atos normativos deverão passar pelo processo de AIR e não estabeleceu uma gradação entre a complexidade do tema a ser regulado e o nível de profundidade da análise a ser realizada. Verificou-se, também, que as análises de impacto regulatório produzidas pelo órgão regulador não têm trazido o mapeamento dos riscos envolvidos em cada cenário regulatório considerado, bem como o arrolamento de medidas capazes de mitigar tais riscos.

3.3. Com relação ao acompanhamento das obras relacionadas ao setor de distribuição de energia elétrica para a Copa do Mundo de 2014, constatou-se fragilidade no acompanhamento dessas por parte da Agência Reguladora. Considerando a responsabilidade de definir um processo de fiscalização da execução das melhorias/correções propostas na rede de distribuição, atribuída à ANEEL por meio do Relatório Síntese, de 13/07/2011, resultado do Grupo de Trabalho criado por meio da Portaria nº760, de 30/08/2010, verificou-se que a Agência vem apontando atrasos significativos na execução desde 2012, porém, apenas em 2014 houve fiscalização *in loco* pela ANEEL, o que potencializou o risco de ocorrência de obras não concluídas a tempo da realização do evento.

3.4. Quanto à avaliação do processo de orçamentação e prestação de contas dos recursos disponibilizados ao Operador Nacional do Sistema Elétrico -- ONS, constatou-se ausência de estudos de mercado, por parte da ANEEL, que justificassem a política remuneratória dos empregados do Operador, bem como a aprovação de orçamento sem o estabelecimento de critérios objetivos a serem observados pela Agência, situação verificada na aprovação do orçamento referente ao projeto "Novas Instalações".

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

4.1. No que tange à descentralização da execução das atividades complementares de regulação, controle e fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica às Agências Estaduais:

a. O planejamento e o controle dos produtos demandados e entregues em virtude dos Contratos de Metas firmados pela ANEEL e as Agências Estaduais é feito por meio de planilhas eletrônicas e de forma descentralizada em cada Unidade Organizacional da

D

Agência. Diante disso, com o fito de (i) possibilitar uma visão gerencial e completa das atividades descentralizadas, (ii) permitir que o histórico do planejamento e da execução de tais atividades seja resguardado e (iii) conferir um tratamento corporativo às informações relevantes à tomada de decisão, reforçando o princípio da impessoalidade na Administração Pública, recomendou-se que a Agência desenvolva e implemente ferramentas capazes de fornecer ao órgão regulador uma visão gerencial e completa da descentralização das atividades complementares de regulação e fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica.

- b. Além disso, o Conselho Diretor da Agência tem reiteradamente afastado a aplicação do fator de pagamento nos repasses feitos pela ANEEL às Agências Reguladoras Estaduais, conforme se observa nas Portarias n.º 1.968/2011 (art. 4º, parágrafo único), 2.458/2012 (art. 3º) e 2.886/2013 (art. 2º). Por isso, o órgão de controle interno recomendou que a ANEEL, quando do cálculo do valor a ser repassado à Agência Estadual, aplique um fator de ponderação que leve em consideração a avaliação da qualidade dos produtos entregues pelo órgão estadual.
- c. Ademais, a metodologia de custos de referência adotada pelo órgão regulador tem feito incidir percentual administrativo sobre diárias, passagens e locação de veículos. A aplicação do percentual administrativo sobre o valor resultante da multiplicação da quantidade de homens-hora dispendidas na confecção do produto pelo valor do homem-hora adotado para a Agência Estadual, por si só, já ressarce as despesas administrativas e de apoio e coordenação do órgão delegado. A ANEEL, porém, nos produtos para os quais há dispêndios com diárias, passagens e/ou locação de veículos, também embute o percentual administrativo em tais componentes, majorando o custo de referência de tais produtos. Diante disso, recomendou-se que a Agência - quando da reavaliação da metodologia de cálculo do custo de referência - busque alternativas capazes de deixar mais claro quais os custos são cobertos pelo percentual administrativo, levando em consideração os apontamentos feitos no Relatório de Auditoria, de modo que, após as devidas discussões e análises, o percentual administrativo não seja embutido nos valores de diárias, passagens e/ou locação de veículos repassados às Agências Estaduais.

4.2. Quanto à Análise de Impacto Regulatório, a ausência de regulamentação que apresente uma diferenciação clara acerca de quais os atos normativos devem ser submetidos aos procedimentos de Análise de Impacto Regulatório e, também do estabelecimento de uma gradação entre a complexidade do tema a ser tratado e o nível de profundidade demandada na

000163
H

AIR, originou a necessidade de quando da revisão da Resolução n.º 540/2013, a Agência observe as seguintes diretrizes: (i) discriminar de forma clara quais os atos normativos da ANEEL deverão passar pelo processo de Análise de Impacto Regulatório; (ii) estabelecer uma gradação entre a complexidade do tema a ser regulado e o nível de profundidade da análise a ser realizada. Ademais, a inexistência de menção expressa à obrigatoriedade da proposição de medidas mitigadoras para cada um dos riscos identificados no momento da Análise de Impacto Regulatório, deu azo à necessidade de a Agência - nas Análises de Impacto Regulatório - promover o mapeamento e a avaliação dos riscos envolvidos nas alternativas de atuação regulatória consideradas, bem como propor medidas mitigadoras para tais riscos.

4.3. Com relação ao acompanhamento das obras relacionadas ao setor de distribuição de energia elétrica para a Copa do Mundo de 2014, a ANEEL, baseada em informações prestadas pelas distribuidoras, vem apontando atrasos significativos na implantação de tais empreendimentos desde 2012, porém, apenas em 2014 houve fiscalização efetiva da Agência Reguladora. Ainda, a Agência alega, baseada em manifestação da Procuradoria Federal, que só poderia aplicar eventuais penalidades às distribuidoras após o término da Copa do Mundo FIFA 2014. Diante disso, o órgão de controle interno recomendou que a ANEEL solicitasse às distribuidoras o plano de contingência aplicável às obras em atraso, inclusive àquelas que serão concluídas após a realização do evento.

4.4. Quanto à avaliação do processo de orçamentação e prestação de contas dos recursos disponibilizados ao Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS, não foram identificadas análises da ANEEL que fundamentam a política remuneratória adotada pelo ONS, especificamente quanto ao pagamento de 2/3 de adicional de férias e do uso da remuneração variável baseada em Performance Organizacional. Também, não foram identificados procedimentos de análise da proposta de orçamento do ONS pela ANEEL que garantam a economicidade esperada. Tal situação foi verificada na aprovação do orçamento do projeto “Novas Instalações”. Diante disso, o órgão de controle interno recomendou a realização de estudo de mercado a fim de verificar a adequabilidade dos valores remuneratórios pagos pelo ONS a seus empregados e Administradores, também a realização de estudo referente às metas apresentadas pelo ONS como parâmetro para remuneração do programa Performance Organizacional, verificando sua compatibilidade com possíveis benefícios para o sistema elétrico e para a sociedade. Por fim, recomendou que, na aprovação do orçamento do ONS dos próximos ciclos, especificamente dos itens que envolvam contratações de materiais, serviços ou obras de

D

engenharia, a ANEEL estabeleça critérios objetivos de análise, buscando evitar contratações antieconômicas pelo Operador.

5. No que se refere ao Plano de Providências Permanente, foram identificadas recomendações não atendidas pela Unidade Jurisdicionada. Em que pese o fato de que algumas recomendações pendentes podem impactar a gestão da Unidade, verificou-se que, para cada uma delas, há ações mitigadoras tempestivas em andamento, monitoradas em sua implementação pela Auditoria Interna, em seu acompanhamento permanente.

6. A autoavaliação do gestor no Quadro A.3.2. - Avaliação do sistema de controles internos da UJ do Relatório de Gestão foi coerente para todos os componentes. Das áreas avaliadas, observou-se que os componentes: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento contribuem para o atingimento das diretrizes, desafios, objetivos e metas pactuadas por meio do Contrato de Gestão e devidamente alinhadas aos objetivos estratégicos da Unidade. Importante perceber que as metas definidas no PPA para perseguir o aprimoramento da qualidade do fornecimento e zelar pela modicidade dos preços dos serviços de energia elétrica para a sociedade apresentam pouca compatibilidade com o fim a ser alcançado, podendo resultar em uma avaliação superficial dos procedimentos de controle necessários e do cumprimento do objetivo traçado no PPA. Cabe destacar que a avaliação de risco não é sistematizada na ANEEL. Ressalva-se, na oportunidade, que os controles internos atinentes aos processos administrativos sancionatórios instaurados pela ANEEL e pelas Agências Reguladoras Estaduais, especialmente no que toca ao acompanhamento dos prazos prescricionais, bem como aqueles relativos aos processos essenciais à regulação econômica, merecem ser reavaliados e, caso necessário, aperfeiçoados.

7. No que tange à implementação de práticas administrativas que impactaram positivamente a gestão da Unidade em suas operações, tem-se que, em 2013, o órgão regulador aprovou a Agenda Regulatória para o período 2014-2015. A Agenda indica para o mercado e para a sociedade quais os temas deverão ser tratados pelo órgão regulador nos próximos dois exercícios, conferindo maior transparência à atuação regulatória e fortalecendo o controle social. Cita-se, ainda, como prática administrativa que impactou positivamente as operações da ANEEL, a consolidação de práticas voltadas à valorização da transparência ativa, por meio da divulgação, em seu sítio na internet, de informações do setor elétrico. Ademais, no âmbito da Tecnologia da Informação - TI, em que pese a atuação da Agência ainda se utilizar de planilhas

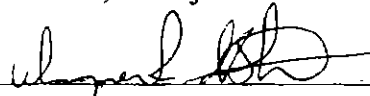
D

800184
[Handwritten mark]

eletrônicas como banco de informações em muitos de seus processos, registra-se que melhorias vêm sendo implementadas ao longo do tempo com priorização das soluções de TI.

8. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado nos Relatórios de Auditoria, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília, 30 de junho de 2014.



WAGNER ROSA DA SILVA

Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura

