

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 012.738/2022-0

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Empresa Brasileira de Participações Em Energia Nuclear e Binacional S.a. - ENBPar; Empresa de Pesquisa Energética; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério de Minas e Energia

Interessado: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro. (00.662.270/0003-20).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS VOLTADOS PARA A EFICIÊNCIA ENERGÉTICA NO SETOR ELÉTRICO. CARÊNCIA DE DADOS E INFORMAÇÕES ATUALIZADOS, INTEGRADOS E ACESSÍVEIS. DEFICIÊNCIA NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS INICIATIVAS. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria operacional realizada com o objetivo de “*avaliar políticas públicas e programas voltados para a eficiência energética no setor elétrico, incluindo aspectos relacionados à governança, abrangência e efetividade das ações*” (grifou-se).

2. O conceito de eficiência energética refere-se a ações que reduzem a energia necessária para atender às demandas da sociedade, sob a forma de iluminação, calor/frio, acionamento, transportes ou uso em processos. A eficiência energética objetiva atender às necessidades da economia com menor uso de energia primária e, conseqüentemente, menor impacto na natureza (Plano Nacional de Eficiência Energética do Ministério das Minas e Energia).

3. No presente trabalho, foram fiscalizadas as seguintes iniciativas governamentais: a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia (PNCURE), o Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE), o Programa de Eficiência Energética da Aneel (PEE) e o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel).

4. Transcrevo, a seguir, o relatório de auditoria:

“INTRODUÇÃO

Objeto de Auditoria

1. *O objeto da auditoria são as políticas públicas, iniciativas governamentais e regulação aplicáveis à eficiência energética no setor elétrico.*

2. *Eficiência energética refere-se a ações de diversas naturezas que reduzem a energia necessária para atender as demandas da sociedade, seja por serviços de energia sob a forma de iluminação, calor/frio, acionamento, transportes ou uso em processos. De um ponto de vista macro, a eficiência energética objetiva atender às necessidades da economia com menor uso de energia primária e, conseqüentemente, menor impacto na natureza (MME, 2011, p. 1).*

3. *Dentre as políticas públicas brasileiras ligadas à promoção da eficiência energética no setor elétrico, foi objeto de exame a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia (PNCURE), parte do Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE), o Programa de Eficiência Energética da Aneel (PEE) e o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel).*

Antecedentes

4. *O TCU possui um histórico relevante de fiscalizações sobre o setor elétrico, notadamente auditorias operacionais acerca de aspectos estratégicos do setor, como segurança energética, encargos setoriais, inserção de fontes renováveis, participação das termelétricas na matriz elétrica, acompanhamento da crise hidroenergética de 2021, governança setorial, política tarifária e sistemática do planejamento da operação. Entre essas fiscalizações, podem ser destacadas as fiscalizações que trataram dos seguintes temas:*

a) Segurança energética (TC 019.228/2014-7), de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman), na qual, em diversas apreciações – por exemplo, nos Acórdãos 1.631/2018, 1.171/2014 e 1.196/2010, todos do Plenário – apontou-se a necessidade de racionalização da escolha da matriz elétrica nacional de acordo com critérios de segurança e economicidade.

b) Estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos (TC 029.192/2016-1, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro), na qual estudaram-se os desafios da expansão hidrelétrica no Brasil.

c) Eficiência do custeio de políticas públicas com base em subsídios da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) (TC 032.981/2017-1, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz), na qual avaliou-se a eficiência do custeio de políticas públicas mediante subsídios da CDE.

d) Políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira (TC 008.692/2018-1, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz), que avaliou de forma sistêmica como as instituições têm conduzido as políticas públicas de inserção e ampliação de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira.

e) Participação das termelétricas na matriz elétrica nacional (TC 038.088/2019-3, de relatoria da Ministra Ana Arraes), na qual se estudaram os desafios da geração por térmicas e seu papel no cenário de transição energética e com maior penetração de renováveis variáveis.

f) Política pública de investimentos em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) no Setor Elétrico Brasileiro (SEB), instituída pela Lei 9.991/2000 (TC 036.882/2020-8);

g) Política tarifária do setor elétrico (TC 014.282/2021-6, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler), na qual o tribunal avaliou a existência, a efetividade e a coerência da política tarifária do setor elétrico, apontando falta de diretrizes, de princípios norteadores e de objetivos claros para a política tarifária do setor elétrico.

5. *Em um contexto de otimização dos recursos do sistema elétrico brasileiro, a abordagem sobre políticas públicas de eficiência energética ganha posição de destaque no portfólio de fiscalizações do TCU sobre o setor. O assunto foi abordado apenas de forma subsidiária em outros trabalhos do Tribunal.*

6. *Considerando esses trabalhos anteriores e o papel relevante da eficiência energética para o setor elétrico, determinou-se a presente auditoria, conforme Despacho do Ministro Benjamin Zymler (TC 012.250/2022-8).*

Objetivo e escopo

7. *O objetivo da auditoria foi avaliar as políticas públicas e programas voltados para a eficiência energética no setor elétrico, incluindo aspectos relacionados à governança, abrangência e efetividade das ações. Nesse sentido, analisaram-se a estrutura de governança relacionada ao assunto, a coerência das diretrizes e objetivos da atuação governamental e os resultados obtidos com as ações de eficiência energética.*

8. *Para tanto, a equipe de auditoria elaborou as seguintes questões de auditoria:*

Questão 1: *As políticas e ações voltadas para a eficiência energética do setor elétrico são pautadas por diretrizes, objetivos e planejamento estruturado? Há coordenação entre as iniciativas? Há monitoramento e avaliação?*

Questão 2: *As medidas de estímulo à produção de equipamentos mais eficientes e ao uso mais racional por parte dos consumidores finais são efetivas e suficientes?*

Questão 3: *O Programa de Eficiência Energética (PEE) da Aneel está estruturado adequadamente e tem contribuído efetivamente para a promoção da eficiência energética no país?*

Subquestão 3.1: Os riscos e controles internos do programa são gerenciados?

Subquestão 3.2: As estruturas de accountability, transparência e prestação de contas estão institucionalizadas e funcionando?

Subquestão 3.3: As estruturas de monitoramento e avaliação do PEE estão institucionalizadas?

Subquestão 3.4: O desempenho do PEE é monitorado e avaliado em termos de efetividade e impacto dos projetos?

Questão 4: *O Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel) está estruturado adequadamente e tem contribuído efetivamente para a promoção da eficiência energética no país?*

Subquestão 4.1: Os riscos e controles internos do programa são gerenciados?

Subquestão 4.2: As estruturas de accountability, transparência e prestação de contas estão institucionalizadas e funcionando?

Subquestão 4.3: O desempenho do Procel é monitorado e avaliado em termos de efetividade e impacto dos projetos?

Subquestão 4.4: A transferência do Procel, da Eletrobras para a ENBPar, está se dando de forma estruturada, incluindo a gestão dos riscos e dos controles?

9. *Não fez parte do escopo desta auditoria a análise de:*

a) Projetos e ações específicos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D);

b) Exame da conformidade de casos concretos, a exemplo de processos administrativos relacionados ao Programa de Eficiência Energética da Aneel e ao Programa Brasileiro de Etiquetagem do Inmetro;

c) Programa de Apoio a Projetos de Eficiência Energética do BNDES;

d) Programa Nacional de Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural (Conpet) – Petrobrás; e

e) Demais ações de eficiência energética, a exemplo de ações em edificações, iluminação pública, e perdas elétricas na rede de transmissão e distribuição, que sejam externas ao PEE e ao Procel (as ações contempladas pelo PEE e pelo Procel nessas áreas fazem parte do escopo desta auditoria, dentro da avaliação do respectivo programa).

Critérios

10. *Utilizaram-se como principais critérios de auditoria as seguintes referências legais e normativas:*

- a) *Constituição Federal, em especial os art. 5º, inc. XXXIII; art. 37, § 3º, inc. II; art. 174, caput e § 1º, que tratam, respectivamente, do direito às informações públicas, da participação do usuário na administração pública, e do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado;*
- b) *Lei 9.478/1997, que dispõe, entre outros, sobre a política energética nacional e institui o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE);*
- c) *Lei 9.991/2000, que dispõe sobre realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica, bem como fundamenta a criação do Programa de Eficiência Energética e define formas e percentuais a serem aplicados pelas distribuidoras em programas de eficiência energética;*
- d) *Lei 10.295/2001, a chamada Lei de Eficiência Energética (LEE), que dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia (PNCURE);*
- e) *Lei 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e traz compromissos nacionais de redução das emissões;*
- f) *Lei 12.527/2011, que institui a Lei de Acesso à Informação, em especial art. 7º, IV e VII, a); e art. 8º, §1º, V;*
- g) *Lei 14.182/2021, que dispõe sobre a desestatização da Eletrobras;*
- h) *Decreto 3.520/2000, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do CNPE;*
- i) *Decreto 9.863/2019, que dispõe sobre o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel) e sobre o Prêmio Nacional de Conservação e Uso Racional da Energia, e estabelece a composição do Grupo Coordenador de Conservação de Energia Elétrica (GCCE);*
- j) *Decreto 9.864/2019, que regulamenta a Lei 10.295/2001, dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia (PNCURE) e sobre o Comitê Gestor de Indicadores e Níveis de Eficiência Energética (CGIEE);*
- k) *Decreto 10.411/2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório;*
- l) *Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;*
- m) *Decreto 11.492/2023, que aprova a estrutura do MME, em especial o Anexo I, art. 1, IX e art. 20, XVI;*
- n) *Instrução Normativa Conjunta 01/2016 – CGU/MPOG, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal;*
- o) *Resolução Normativa Aneel 920/2021, que institui o Regulamento do PEE, item 8.*
- p) *Portaria Aneel 4211/2016, que aprova a revisão da Política de Gestão de Riscos, o Regimento Interno do Comitê de Riscos e Controles – Anexo I, parágrafos 5.2 e 5.3;*
- q) *Plano Nacional de Eficiência Energética – MME (2011);*
- r) *Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (RAGPP/TCU);*
- s) *Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (RCPP/TCU);*
- t) *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1 (Ipea, 2018);*
- u) *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2 (Casa Civil, 2018);*
- v) *Diretrizes para uma Estratégia Nacional para Neutralidade Climática – MMA (2022);*
- w) *Publicação 5 Motivos para a Abertura de Dados na Administração Pública do TCU.*

11. *Ao longo do relatório, tais critérios são complementados, justificados e detalhados, na medida em que são aplicados nos achados de auditoria.*

Metodologia

12. Neste trabalho, foram utilizadas principalmente as seguintes técnicas de auditoria: análise documental; pesquisa em sistemas informatizados; entrevistas; confronto de informações e documentos; análise quantitativa e qualitativa de dados; e painel de referência com especialistas externos.
13. Coletaram-se informações acerca do tema mediante pesquisa na legislação, na literatura, em documentos e sistemas informatizados do Poder Executivo e nas plataformas de associações representativas de entidades do setor elétrico.
14. Realizaram-se reuniões e entrevistas com especialistas do setor elétrico das seguintes instituições nas fases de planejamento e de execução da auditoria: Ministério de Minas e Energia (MME), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Empresa de Pesquisa Energética (EPE), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar) e Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras).
15. Ao longo da execução da auditoria, aplicaram-se os procedimentos estabelecidos na matriz de planejamento. Foram também solicitados dados, informações e documentos necessários à investigação, por meio de ofícios de requisição encaminhados aos responsáveis e a outros atores envolvidos. As informações obtidas e as constatações decorrentes foram organizadas em uma matriz de achados.
16. Realizaram-se dois painéis de referência com gestores e especialistas das instituições supramencionadas. O primeiro objetivou colher contribuições à matriz de planejamento do trabalho. Já o segundo foi referente à matriz de achados, para avaliar a qualidade e pertinência das conclusões e das propostas de encaminhamentos.
17. Antes da elaboração deste relatório definitivo da auditoria, foi encaminhando o relatório preliminar (peças 145 a 147), remetido ao CNPE (peça 150), ao MME (peça 151), ao Inmetro (peça 159), à Aneel (peça 152) e à ENBPar (peça 149), principais órgãos de governo envolvidos na temática, com a finalidade de obter os comentários dos respectivos gestores sobre as constatações e sobre as propostas de encaminhamento, conforme previsto no item 145 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, bem como em observação à Resolução TCU 315/2020 e ao Manual de Auditoria Operacional.
18. A manifestação do MME consta nas peças 163 a 166, a da Inmetro nas peças 167 a 178, a da Aneel na peça 179 e a da ENBPar da peça 162. O CNPE não apresentou manifestação. Como se descreve ao longo deste relatório, em geral, os comentários do MME e do Inmetro foram no sentido de concordar com os apontamentos do relatório preliminar, apresentando também sugestões de ajustes no texto. A Aneel e ENBPar informaram que não possuíam considerações e comentários ao relatório preliminar. Não houve questionamentos com relação às conclusões do relatório, nem quanto aos encaminhamentos propostos.
19. Este relatório definitivo levou em consideração as informações e os esclarecimentos prestados pelos gestores a partir da leitura da versão preliminar. O **“Error! Reference source not found.”** descreve o conteúdo dos comentários apresentados.

Participação cidadã

20. Com objetivo de ampliar o relacionamento institucional com a sociedade em todas as fases das ações de controle externo, por meio da Portaria-Segecex 24/2023, a Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU aprovou diretrizes sobre participação cidadã nas ações de controle externo, considerando, entre outros, que o tema participação cidadã é uma das diretrizes da gestão do Tribunal.

21. *Em aderência com as diretrizes aprovadas, a equipe de auditoria realizou uma série de atividades envolvendo entidades representativas da participação cidadã em todas as fases dos trabalhos, a exemplo de reuniões, entrevistas e painéis para validação das matrizes de planejamento e de relatório. Durante essas atividades participaram diversas entidades, a exemplo de:*

a) Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) - é uma organização não governamental brasileira, sem fins lucrativos, fundado em 1987. Tem como objetivo promover a educação, a defesa dos direitos do consumidor e a ética nas relações de consumo. Promove eventos e campanhas para conscientizar os consumidores sobre seus direitos e deveres, bem como para incentivar práticas de consumo consciente e sustentável;

b) International Energy Initiative (IEI Brasil) - é uma organização internacional não governamental e sem fins lucrativos criada em 1991. Tem como missão promover o uso da energia para o desenvolvimento sustentável, equilibrando eficiência econômica com equidade social e sustentabilidade ambiental. O IEI Brasil utiliza estratégias com foco nos países em desenvolvimento para cumprir seus objetivos;

c) Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Conservação de Energia (Abesco) - é uma entidade civil sem fins lucrativos que representa o segmento de eficiência energética brasileiro. Fundada em 1997, reúne empresas com diversas áreas de atuação e cobrindo os usos finais de energia. Objetiva fomentar e promover ações e projetos para o crescimento do mercado de eficiência energética;

d) Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee) - é uma sociedade civil de direito privado, sem fins lucrativos, que reúne concessionárias de distribuição de energia elétrica atuantes em todas as regiões do país. Presta serviços de apoio às suas associadas nas áreas técnica, comercial, econômico-financeira, jurídica e institucional. É responsável pela articulação e interlocução entre o poder concedente, órgãos reguladores, parlamento, imprensa e agentes do setor elétrico, com atuação voltada à defesa dos interesses do segmento;

e) Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) - é uma entidade de classe da indústria do estado de São Paulo, representando indústrias de diversos setores. Objetiva fomentar a atividade industrial, buscando mais competitividade assim como possibilitar o acesso ao crédito e a novas tecnologias;

f) Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) - é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, vinculada ao sistema sindical. Foi criada em 1942 e é uma referência no suporte à tecnologia e inovação para as indústrias de diferentes segmentos e portes. Oferece cursos, serviços técnicos e tecnológicos;

g) Instituto Pólis - é uma organização da sociedade civil de atuação nacional, constituída como associação civil sem fins lucrativos. Desde sua fundação, em 1987, o Instituto tem a cidade como locus de sua atuação. A defesa do Direito à Cidade está presente em suas pesquisas, trabalhos de assessoria ou de avaliação de políticas públicas, atuando junto à sociedade civil visando o desenvolvimento local na construção de cidades mais justas, sustentáveis e democráticas; e

h) Instituto Escolhas - é uma associação civil sem fins lucrativos, fundada em 2015, para qualificar o debate sobre sustentabilidade por meio da tradução numérica dos impactos econômicos, sociais e ambientais das decisões públicas e privadas. Objetiva produzir estudos, análises e relatórios que amparem novas leituras e argumentos, permitindo a construção de soluções para viabilizar o desenvolvimento sustentável. Desenvolve estudos e análises sobre temas para o desenvolvimento sustentável, trazendo dados e abordagens sobre desafios socioambientais.

22. Ademais, para engajar entidades representativas da participação cidadã no monitoramento do acórdão que vier a ser prolatado, esta AudElétrica deverá realizar contato com interessados para discussão de oportunidades de contribuições, avaliando, inclusive, o envio de cópia do acórdão e a criação de versões simplificadas de relatórios de interesse do cidadão e de ações para divulgação.

Declaração de conformidade com as normas aplicáveis

23. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

Organização do relatório

24. De forma a facilitar a leitura e em atendimento às orientações constantes do Manual de Auditoria Operacional do TCU, organizou-se o conteúdo deste relatório, além desta Introdução, nos capítulos listados abaixo.

25. O Capítulo 0 contém a visão geral do objeto, incluindo um breve contexto sobre a eficiência energética (EE) e sobre políticas públicas, além da linha do tempo referente às políticas e ações na área de EE no Brasil, seguida de um descritivo daquelas aplicáveis ao setor elétrico.

26. Os Capítulos 0 a 0 tratam das quatro questões de auditoria levantadas e dos respectivos achados de auditoria.

27. Já os Capítulos 0 e 0 apresentam, respectivamente, as conclusões e propostas de encaminhamento.

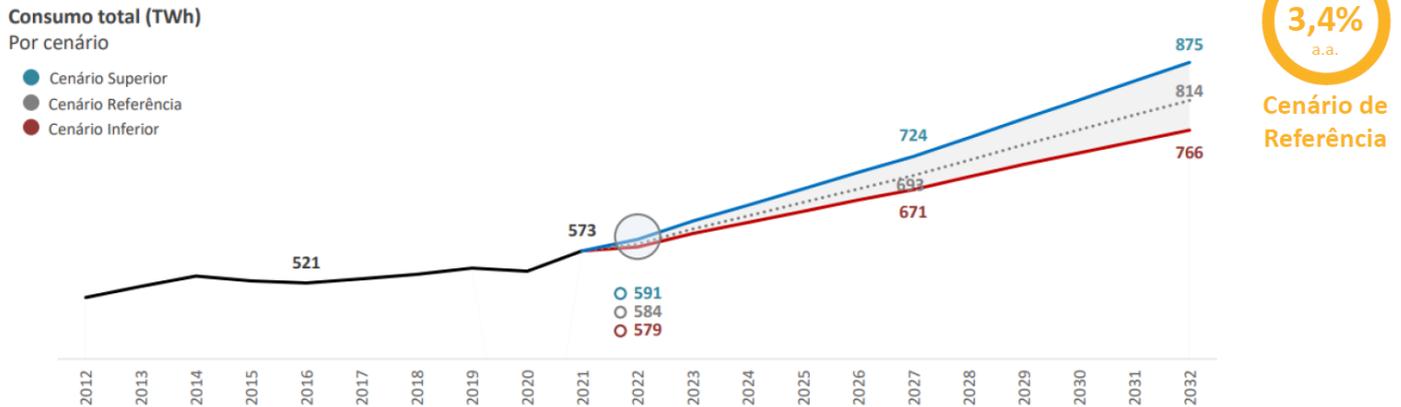
28. Constam ainda três apêndices. O Apêndice A traz os comentários dos gestores ao relatório. O Apêndice B traz um levantamento estruturado dos principais normativos, bem como leis gerais, manuais e outros documentos considerados na auditoria. Já o Apêndice C traz as informações sobre eficiência energética constantes no Capítulo 0 – VISÃO GERAL, sistematizadas por instituição e órgão.

29. Finalmente, são trazidas as listas de figuras, tabelas e siglas utilizadas ao longo do relatório.

VISÃO GERAL

30. No Brasil, o consumo de energia tem sido crescente e estima-se que continuará aumentando no futuro próximo. Entre os anos de 2021 e 2032, o cenário de referência prevê um aumento de 3,4 % ao ano, passando de 573 TWh em 2021 para um montante estimado de 814 TWh em 2032, o que pode ser visto na Figura 1 (MME/EPE, 2023, p. 9).

Figura 1 – Evolução do consumo total de eletricidade



Fonte: MME/EPE, 2023, p. 9.

31. Nesse sentido, as medidas de eficiência energética se tornam cada vez mais relevantes, diminuindo a necessidade de aumentar a geração, além de reduzir os impactos ambientais decorrentes. Como exemplo, apenas no ano de 2032, estima-se que os ganhos com eficiência elétrica sejam de 39 TWh, o que representa 5 % do consumo e é equivalente à geração da Usina Hidrelétrica Tucuruí (MME/EPE, 2023, p. 16). Já em um panorama energético geral (incluindo eletricidade e combustíveis), para 2032, espera-se uma economia de 19 Mtep, apenas em ações referentes ao aumento da eficiência energética, o que representará 5 % da demanda energética no país (MME/EPE, 2023, p. 14 e 15).

32. De forma geral, pode-se considerar os ganhos em eficiência energética como provenientes de duas parcelas: uma parcela referente ao “progresso autônomo” e outra parcela referente ao “progresso induzido”.

33. Por progresso autônomo entende-se aquele que se dá por iniciativa do mercado, sem interferência direta de políticas públicas, ou seja, de forma espontânea, por meio da reposição natural do parque de equipamentos, seja por equipamentos similares novos e mais eficientes ou por tecnologias novas que produzem o mesmo serviço de forma mais eficiente. O progresso autônomo pode ser motivado por questões de competitividade (no caso de consumidores industriais) ou mesmo por questões comportamentais (o que se vincula mais aos consumidores residenciais), de forma que os consumidores finais tenham contribuído com os ganhos de eficiência energética ao longo dos anos.

34. Já por progresso induzido, entende-se aquele que requer estímulos mais diretos por meio de políticas públicas.

35. Visando uma comparação internacional, utilizou-se o RISE (Regulatory Indicators for Sustainable Energy) como instrumento para verificar a situação da eficiência energética do Brasil diante de outros países.

36. O RISE é um conjunto de indicadores desenvolvidos para comparar as estruturas de políticas e regulamentações que os países estabeleceram para apoiar o monitoramento e o alcance do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7 (Sustainable Development Goal 7 - SDG 7) sobre o acesso universal à energia limpa e moderna. O RISE é pontuado em uma escala de 0 a 100 e permite a comparação de 140 economias, que juntas abrigam 98% da população mundial. Ao medir o nível e a ambição da adoção de políticas nos países, os indicadores RISE podem auxiliar os formuladores de políticas a avaliar as suas estruturas nacionais em relação às de seus pares regionais e globais. Assim, os países podem aprender uns com os outros, identificando práticas bem-sucedidas e adaptando-as ao seu próprio contexto (Banco Mundial, 2022a, p. 6 e 8).

37. Dentro do pilar de eficiência energética são considerados os seguintes indicadores: planejamento nacional de eficiência energética; instituições de eficiência energética; incentivos e mandatos para usuários finais da indústria e do comércio, para o setor público, e para programas voltados a empresas de energia; entidades de eficiência energética; mecanismos de financiamento para eficiência energética; padrões mínimos de desempenho energético; sistema de etiquetagem de energia; normas de eficiência energética em edifícios;

38. ... o Brasil se encontra na 27ª colocação no pilar de eficiência energética, mostrando que há espaço para aperfeiçoamento.

Instituições ligadas à eficiência energética do setor elétrico

39. Por ser um tema que perpassa vários atores do setor elétrico, os programas e políticas ligados à eficiência energética elétrica no Brasil contam com a atuação de diversos órgãos/entidades da administração pública direta e indireta, além de outras instituições. Os parágrafos abaixo trazem uma lista sintética dos principais atores, suas respectivas competências e responsabilidades, enquanto o Apêndice C traz informações mais detalhadas.

Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)

40. O Conselho possui, dentre outras, a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do País e definir a estratégia e a política de desenvolvimento tecnológico do setor de energia elétrica.

Ministério de Minas e Energia (MME)

41. O MME atua na coordenação das ações e dos programas entre os demais órgãos governamentais e entidades privadas e é responsável pela implementação da Lei de Eficiência Energética e preside diversos órgãos colegiados que tratam sobre o tema, a saber: o Comitê Gestor de Indicadores e Níveis de Eficiência Energética (CGIEE), o Comitê Gestor de Eficiência Energética (CGEE) e o Grupo Coordenador de Conservação de Energia Elétrica (GCCE) e o CNPE.

Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)

42. A Lei 9.991/2000 estabelece uma série de competências para a Aneel em relação ao PEE, como a regulamentação da distribuição e da aplicação dos recursos, a regulamentação da priorização de serviços e produtos de empresas nacionais e de inovação e de pesquisa produzida no País, bem como a fiscalização dos recursos depositados na conta corrente Procel, dentre outras atribuições. Além disso, a agência compõe o CGIEE, o CGEE e o GCCE.

Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. (ENBPar)

43. Criada em decorrência da desestatização da Eletrobras para assumir as atividades que não foram privatizadas, a ENBPar assumiu a Secretaria Executiva do Procel e administra a conta corrente do programa.

Empresa de Pesquisa Energética (EPE)

44. A EPE possui competência para promover estudos e produzir informações para subsidiar planos e programas de desenvolvimento energético ambientalmente sustentável, inclusive, de eficiência energética e promover planos de metas voltados para a utilização racional e conservação de energia.

45. Além de subsidiar o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), o Plano Nacional de Energia (PNE) e o Plano Nacional Eficiência Energética (PNEf), seus estudos são utilizados na construção de cenários de ganhos de eficiência energética para atendimento dos compromissos internacionais de redução de emissões de gases de efeito estufa.

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)

46. O MCTI contribui com atividades relacionadas com eficiência energética especialmente por meio dos fundos de ciência e tecnologia, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e o Fundo de Financiamento a Projetos de Desenvolvimento Tecnológico (FPDTE). Além disso, tem como organização vinculada o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE/MCTI), que desenvolve estudos de prospecção e avaliação estratégica que incluem, entre vários outros temas, a eficiência energética.

Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)

47. O Inmetro conduz o Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE), que possui a finalidade de racionalizar o uso dos diversos tipos de energia no País.

Comitê Gestor de Indicadores e Níveis de Eficiência Energética (CGIEE)

48. Comitê que atua no âmbito da PNCURE. Sua participação se dá na regulamentação dos níveis máximos de consumo de energia ou níveis mínimos de eficiência energética de máquinas e aparelhos e de edificações. É composto por representantes do MME, que o coordena, MCTI, Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia, Aneel, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e sociedade civil.

Comitê Gestor de Eficiência Energética (CGEE/MME)

49. O CGEE/MME atua no âmbito do Procel e tem as finalidades de aprovar o plano anual de investimentos (PAR) do Procel, acompanhar a execução das ações, avaliar anualmente os resultados alcançados na aplicação do programa, e aprovar a prestação de contas de cada PAR. É composto por representantes do MME, MCTI, Aneel, ENBPar, Confederação Nacional da Indústria (CNI), Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee) e Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (Abrace).

Grupo Coordenador de Conservação de Energia Elétrica (GCCE)

50. O GCCE atua no âmbito do Procel e tem como atribuições, dentre outras, a de estabelecer as metas para o Procel, analisar a prestação de contas do Plano Anual de Aplicação de Recursos do Procel, definir critérios e prioridades a serem observados para a seleção dos projetos que integrarão o Plano Anual de Aplicação de Recursos do Procel, elaborar e apresentar proposta do Plano Anual de Aplicação de Recursos do Procel.

Legislação sobre eficiência energética e o ciclo de políticas públicas

51. As principais leis e decretos regulamentadores relativos à eficiência energética são:

a) a Lei 9.991/2000, que dispõe sobre investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética pelas concessionárias do setor de energia elétrica, fundamentando a criação do Programa de Eficiência Energética e definindo formas e percentuais a serem aplicados pelas distribuidoras em programas de eficiência energética;

b) a Lei 10.295/2001 - Lei de Eficiência Energética (LEE), que dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia (PNCURE) e define que o Poder Executivo estabelecerá níveis máximos de consumo específico de energia, ou mínimos de EE, para máquinas e aparelhos consumidores de energia fabricados ou comercializados no país, bem como desenvolverá mecanismos para promover a eficiência energética nas edificações construídas no país;

c) o Decreto 3.520/2000, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do CNPE, atribuindo-lhe competência para promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do País;

d) o Decreto 4.059/2001, revogado pelo Decreto 9.864/2019, que regulamenta a Lei 10.295/2001 (LEE/PNCURE) e institui o CGIEE;

e) o Decreto 9.863/2019, que dispõe sobre Procel e sobre o Prêmio Nacional de Conservação e Uso Racional da Energia, e regulamenta o GCCE;

f) o Decreto 9.864/2019, que dispõe sobre PNCURE e sobre o CGIEE;

g) o Decreto 10.791/2021, que cria a ENBpar (tem por finalidade, entre outras, a de administrar a conta corrente Procel).

h) o Decreto 10.531/2020, que institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031, com a diretriz principal de elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais.

52. Quanto às políticas públicas e seus estágios de desenvolvimento, foi utilizado o Referencial de Controle de Políticas Públicas – RCPP/TCU (TCU, 2021) como principal guia metodológico e doutrinário. Segundo o RCPP/TCU, “são consideradas políticas públicas o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos” (TCU, 2021, p. 14).

53. Ainda segundo o RCPP/TCU, “o ciclo de políticas públicas é um modelo, uma simplificação de realidade complexa, composto por vários estágios e fases, não necessariamente sequenciais, que orientam a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas” (TCU, 2021, p. 25), consistindo basicamente em 3 estágios (formulação, implementação e avaliação) e de 9 fases (diagnóstico do problema; formação da agenda; análise de alternativas; tomada de decisão; desenho e institucionalização da política; estruturação da governança e gestão; alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros; operação e monitoramento; e avaliação e extinção).

54. No presente relatório, o conceito de política pública será aplicado de duas maneiras: (1) de forma genérica, se referindo ao conjunto difuso de ações com objetivo de promover a eficiência energética no setor elétrico; e (2) de forma específica, quando se refere a um programa ou ação desenhado exclusivamente para tratar de questões afetas à eficiência energética, com responsáveis definidos e recursos próprios, onde se enquadram o Programa de Eficiência Energética da Aneel (PEE), o Programa Brasileiro de etiquetagem (PBE) e o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel).

55. As demais informações sobre os normativos afetos à eficiência energética no setor elétrico, bem como outros normativos utilizados na construção dos critérios da auditoria podem ser encontrados, em formato para acesso rápido, no **Error! Reference source not found.**

Iniciativas governamentais relacionadas à eficiência energética no setor elétrico

56. O Brasil tem tido algumas iniciativas, ações e políticas voltadas direta ou indiretamente à promoção da eficiência energética no setor elétrico. **Error! Reference source not found.** (na próxima página) traz uma linha do tempo que mostra a evolução do tema no país desde a década de 1980, destacando ainda as leis e normativos mais relevantes.

57. Na cronologia do tema no Brasil, percebe-se a realização de programas e ações que perduram décadas, como o PBE, o Procel e o PEE da Aneel, que datam de 1984, 1985 e 2000, respectivamente, antes mesmo da publicação da chamada Lei da Eficiência Energética em 2001.

58. Especificamente para eficiência energética, o Plano Nacional Eficiência Energética (PNEf) foi publicado em 2011 com o objetivo de identificar os instrumentos de ação e de captação dos recursos e de promoção do aperfeiçoamento do marco legal e regulatório (MME, 2011, p. 1).

59. Também merecem destaque os diferentes planos publicados. Em 2020, o PNE ganhou sua edição 2050 (PNE 2050), atualizando o PNE 2030, publicado anteriormente em 2007. O PNE 2050, como um conjunto de estudos que dão suporte ao desenho da estratégia de longo prazo do governo em relação à expansão do setor de energia (MME/EPE, 2020, p. 3), trouxe em seu texto um capítulo dedicado à eficiência energética (p. 165-169).

60. Já o PDE é publicado anualmente e possui o objetivo de indicar as perspectivas da expansão do setor de energia no horizonte de dez anos. Sua última versão, o PDE 2031, foi publicada em 2022 (MME/EPE, 2022b) e os cadernos de estudos que subsidiarão o PDE 2032 já estão disponíveis (MME/EPE, 2023).

61. Dentre outras publicações, menciona-se a “Proposta do Plano Decenal de Eficiência Energética (PDEf)”, publicado em 2020 pela Eletrobras (ix Estudos e Projetos, 2020). O documento contém estudos, realizados por uma consultoria privada, como subsídios para a elaboração de uma versão oficial do PDEf. Traz propostas de ações para alcançar os ganhos de eficiência energética previstos no PDE, em um nível de desagregação maior do que o PNEf (ix Estudos e Projetos, 2020, p. 9). No entanto, o documento permanece sendo uma proposta, sendo que a atribuição de prosseguir no processo de torná-lo um plano oficial cabe ao MME (peça 55, p. 9) e, por isso, não consta na linha do tempo da **Error! Reference source not found.**

...

Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia (PNCURE)

62. A PNCURE foi instituída pela Lei 10.295/2001, também chamada de Lei de Eficiência Energética, e se encontra regulamentada pelo Decreto 9.864/2019 (que revogou o Decreto 4.059/2001). A Política visa a alocação eficiente de recursos energéticos e a preservação do meio ambiente por meio do: (i) estabelecimento de níveis máximos de consumo específico de energia, ou mínimos de eficiência energética (Minimum Energy Performance Standards – MEPS), de máquinas e aparelhos consumidores de energia fabricados ou comercializados no País; (ii) do estabelecimento de um programa de metas para a evolução desses níveis; e (iii) do desenvolvimento de mecanismos que promovam a eficiência energética nas edificações construídas no País.

63. A PNCURE possui uma forte relação com o PBE, uma vez que a PNCURE estabelece os níveis mínimos de eficiência e o PBE classifica o desempenho de diferentes produtos. Nesse sentido, a partir da Lei 10.295/2001, o Inmetro, condutor do PBE, passou a ter a responsabilidade de estabelecer programas compulsórios de avaliação da conformidade na área de desempenho energético, passando a ter um papel fundamental na implementação dessa lei (Inmetro, 2021).

64. Já os níveis mínimos de eficiência energética são definidos pelo Comitê Gestor de Indicadores e Níveis de Eficiência Energética (CGIEE), que é coordenado pelo MME e composto por representantes de instituições governamentais e da sociedade civil.

Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE)

65. Instituído em 1984 e conduzido pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), o PBE possui a finalidade de fornecer informações sobre o desempenho de diversos produtos, considerando atributos como a eficiência energética, o ruído e outros critérios que podem influenciar a escolha dos consumidores que, assim, poderão tomar decisões de compra mais conscientes.

66. Inicialmente foi desenvolvido por meio da adesão voluntária dos fabricantes; ganhou posteriormente dois importantes parceiros: a Eletrobras (com o Procel, em 1985) e a Petrobras (com o Conpet, em 1991). O Procel e o Conpet oferecem os Selos de Endosso (Selo Procel e Selo Conpet), que destacam os equipamentos mais eficientes em suas categorias. O PBE, o Procel e o Conpet são programas complementares, mas funcionam independentemente um do outro. Ademais, tanto a Eletrobras e a Petrobras, quanto o Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel), ofereceram e ainda oferecem apoio técnico e operacional ao Inmetro para a manutenção da etiquetagem de várias categorias de equipamentos.

67. De forma geral, o PBE funciona da seguinte forma: os produtos são ensaiados em laboratórios e recebem a Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE), com informações técnicas e faixas coloridas que os classificam. No caso da eficiência energética, a classificação vai da mais eficiente (A) às menos eficientes (de C até G), onde se entende que os mais eficientes utilizam melhor a energia, têm menor impacto ambiental e custam menos para funcionar.

68. O conteúdo das etiquetas ajuda a equilibrar a relação de consumo, diminuindo a assimetria de informação existente entre quem compra e quem vende. Afinal, os consumidores geralmente não têm conhecimento especializado sobre os produtos e muitas vezes há dificuldade de identificar os mais econômicos, os mais silenciosos ou que, por exemplo, gastam menos água. Os fornecedores, por sua vez, precisam que seus produtos sejam diferenciados no mercado, justificando, assim, o investimento que fazem na melhoria dos seus produtos.

69. Atualmente, o PBE cobre 25 objetos, dentro dos segmentos de eletrodomésticos, aquecimento de água, iluminação, veículos, edificações, máquinas e equipamentos e geração de energia elétrica (peça 30, p. 1).

Programa de Eficiência Energética (PEE)

70. Instituído pela Lei 9.991/2000, o PEE determina que as concessionárias de distribuição de energia elétrica devem investir 0,25% de sua receita operacional líquida (ROL) em projetos de EE (art. 1º), sob fiscalização da Aneel. Porém, a Lei estipulou que, até 31/12/2025, esse percentual seja de 0,50% da ROL (Figura 2).

71. O objetivo do PEE é promover o uso eficiente e racional de energia elétrica em todos os setores da economia por meio de projetos que demonstrem a importância e a viabilidade econômica de ações de combate ao desperdício e de melhoria da eficiência energética de equipamentos, processos e usos finais de energia. Para isso, busca-se maximizar os benefícios públicos da energia economizada e da demanda evitada no âmbito desses programas. Busca-se, enfim, a transformação do mercado de energia elétrica, estimulando o desenvolvimento de novas tecnologias e a criação de hábitos e práticas racionais de uso da energia elétrica (Aneel, 2021, item 6.1).

72. Importante ressaltar que, conforme instituído pela Lei 14.120/2021, que alterou a Lei 9.991/2001, os recursos não comprometidos com projetos contratados ou iniciados em EE deverão ser destinados à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) em favor da modicidade tarifária no período entre 1º/9/2020 e 31/12/2025 (Lei 14.120/2021, Art. 5º-B).

73. As concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica poderão aplicar até 80% (oitenta por cento) dos recursos de seus programas de eficiência energética em unidades consumidoras beneficiadas pela Tarifa Social de Energia Elétrica, em comunidades de baixa renda e em comunidades rurais (Lei 9.991/2000, Art. 1º, inc. V).

74. Quanto à governança, a Lei 9.991/2000 originalmente estabelecia apenas o Comitê Gestor, no âmbito do MCTI (Art. 6º). Posteriormente, a Lei 13.280/2016 alterou a Lei 9.991/2000, criando o Comitê Gestor de Eficiência Energética, no âmbito do MME (Art. 6º-A).

75. A regulamentação dos investimentos em EE, o acompanhamento da execução dos projetos e a avaliação de seus resultados são feitos pela Secretaria de Inovação e Transição Energética da Aneel. Os Procedimentos do Programa de Eficiência Energética (PROPEE) constam da Resolução Normativa Aneel 920/2021.

76. Em 2020, a Aneel lançou a plataforma Observatório do Programa de Eficiência Energética (OPEE) para aprimorar o acompanhamento e a gestão do PEE (Aneel, 2023).

Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel)

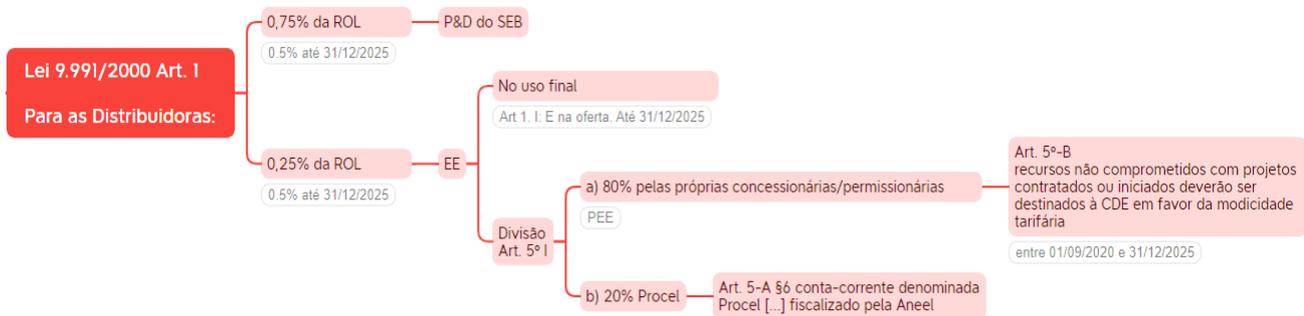
77. O Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel) foi concebido em 1985 (Portaria Interministerial nº 1.877) para ajudar a resolver problemas conjunturais, como a necessidade de ampliação da capacidade energética, no contexto do aumento dos preços dos combustíveis fósseis a partir do início dos anos 1980, como consequência do segundo choque do petróleo em 1979. O Procel é coordenado pelo MME e destina-se a promover o uso eficiente da energia elétrica e combater o seu desperdício (Procel, 2022a, p. 10 e 12).

78. Por definição de foco de atuação, o Procel não atua em projetos de pesquisa e desenvolvimento, ou seja, iniciativas que estejam caracterizadas em alguma das etapas da cadeia de inovação (pesquisa básica, pesquisa aplicada, desenvolvimento experimental, cabeça de série, lote pioneiro, inserção no mercado, entre outros). O programa busca promover a disseminação de tecnologias já cientificamente comprovadas que contribuem para o uso racional de energia e para a eficiência energética, bem como apoiar a inovação por meio do fomento a startups (peça 166, p. 2).

79. O Procel tem por objetivo incentivar o desenvolvimento do mercado de eficiência energética nacional, por meio de apoio a projetos estruturantes que busquem remover as barreiras desse mercado (peça 166, p. 2).

80. Em 2016, com a promulgação da Lei 13.280, o Procel passou a contar com 20% dos recursos de EE do Programa de Eficiência Energética (PEE) relacionado à receita operacional líquida (ROL) das distribuidoras de energia elétrica (antes de 2016, não havia recursos específicos para a operacionalização do Procel). A divisão dos recursos de distribuidoras é mostrada na Figura 2.

Figura 2 – Divisão dos recursos de distribuidoras, entre P&D e EE, segundo Lei 9.991/2000



Fonte: elaboração própria.

81. Além disso, a Lei 9.991/2000 condiciona o repasse dos recursos à apresentação e aprovação de Plano (anual) de Aplicação dos Recursos (PAR) e à apresentação e aprovação da prestação de contas do ano anterior. O PAR do Procel é elaborado pelo Grupo Coordenador de Conservação de Energia (GCCE), que também faz o relatório com prestação de contas, enquanto o Comitê Gestor de Eficiência Energética (CGEE/MME) é responsável pela avaliação e aprovação tanto do plano quanto da prestação de contas.

82. No âmbito do PAR/Procel, são direcionados recursos para aplicação em projetos que realizem investimentos em estudos, capacitação e programas de eficiência energética. Para o biênio 2022/2023, o orçamento estimado no PAR é de R\$ 225 milhões.

83. As principais áreas de atuação do Procel são (Procel, 2016):

a) **Equipamentos** – identificação, por meio do “Selo Procel”, dos equipamentos e eletrodomésticos mais eficientes;

b) **Edificações** – promoção do uso eficiente de energia no setor de construção civil, em edificações residenciais, comerciais e públicas, por meio da disponibilização de recomendações especializadas e simuladores;

c) **Iluminação pública (Reluz)** – apoio a prefeituras no planejamento e implantação de projetos de substituição de equipamentos e melhorias na iluminação pública;

d) **Poder público** – ferramentas, treinamento e auxílio no planejamento e implantação de projetos que visem ao menor consumo de energia em municípios e ao uso eficiente de eletricidade e água na área de saneamento;

e) **Indústria e comércio** – treinamentos, manuais e ferramentas computacionais voltados para a redução do desperdício de energia nos segmentos industrial e comercial, com a otimização dos sistemas produtivos; e

f) **Conhecimento** – elaboração e disseminação de informação qualificada em eficiência energética, seja por meio de ações educacionais no ensino formal ou da divulgação de dicas, livros, softwares e manuais técnicos.

84. Em 1993 foi instituído o Selo Procel de Economia de Energia, com grande interação com o PBE e com o objetivo de orientar o consumidor no ato da compra, indicando os produtos que apresentam os melhores níveis de eficiência energética dentro de cada categoria, proporcionando, assim, economia na sua conta de energia elétrica. Também estimula a fabricação e a comercialização de produtos mais eficientes, contribuindo para o desenvolvimento tecnológico e a preservação do meio ambiente.

85. Até 2023, o Procel foi executado pela empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras). Porém, durante o processo de privatização da Eletrobras, que ocorreu com base na Lei 14.182/2021 e foi concluído em junho de 2022, o Decreto 10.791/2021 criou a Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. (ENBpar), empresa pública que assume certas competências da Eletrobras, dentre elas a administração do Procel.

COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS DE EFICIÊNCIA ENERGÉTICA DO SETOR ELÉTRICO

86. O presente capítulo tem como objetivo responder à **Questão 1**: As políticas e ações voltadas para a eficiência energética do setor elétrico são pautadas por diretrizes, objetivos e planejamento estruturado? Há coordenação entre as iniciativas? Há monitoramento e avaliação? Em outras palavras, visa responder se as iniciativas governamentais destinadas ao ganho de eficiência energética no setor elétrico são pautadas de forma coordenada, com diretrizes, objetivos, dados, informações integradas e planejamento estruturado e se há monitoramento e avaliação das ações voltadas à promoção da eficiência energética do setor elétrico brasileiro, considerando o consumo.

87. É importante esclarecer que, nesta seção, considera-se um conceito de política pública mais amplo. De acordo com o Referencial de Controle de Políticas Públicas, elaborado pelo TCU:

são consideradas políticas públicas não apenas aquelas explícitas em atos normativos, como por exemplo as constantes dos programas e planos governamentais (plurianuais, nacionais, setoriais, regionais, organizacionais), mas, também, outras ações concretas e diretrizes, emanadas de atores políticos/governamentais, mesmo que não regulamentadas em ato normativo, que orientam a ação, ou inação, estatal e da sociedade quanto ao tratamento de problemas públicos.

88. Como resposta à **Questão 1**, identificou-se oportunidade de melhoria quanto à coordenação das iniciativas. Em que pese a atuação do MME nesse sentido, a diversidade de instituições e programas existentes, a carência de institucionalização de diretrizes e objetivos claramente definidos indicam a necessidade de um plano de governo estruturado de eficiência energética para o setor elétrico, contemplando e considerando, entre outros aspectos, o estabelecimento de objetivos e metas claras por programa e ações, as ações prioritárias e os indicadores de desempenho.

89. *As subseções seguintes detalham os achados de auditoria referentes às deficiências observadas, em especial no que se refere a: Achado 1.1 – Ausência de um plano estruturado com indicadores, metas e ações necessárias para guiar e coordenar, de forma integrada, as iniciativas de eficiência energética do setor elétrico; Achado 1.2 – Carência de dados e informações atualizados, integrados e acessíveis sobre eficiência energética do setor elétrico; e Achado 1.3 – Deficiência no monitoramento e avaliação, de forma integrada, das iniciativas de eficiência energética do setor elétrico.*

Achado 1.1 – Ausência de um plano estruturado com indicadores, metas e ações necessárias para guiar e coordenar, de forma integrada, as iniciativas de eficiência energética do setor elétrico

90. *Constatou-se a ausência de um plano estruturado que integre as diversas políticas públicas e iniciativas de eficiência energética do setor elétrico. Embora existam diretrizes e princípios norteadores distribuídos na legislação e em planos setoriais, não há objetivos e metas claramente definidos para a eficiência energética no setor elétrico, e nem vinculação entre as iniciativas e programas e o atingimento desses objetivos e metas. Além de falta de metas formais por iniciativas, há falta de indicadores que permitam avaliações mais objetivas da política de eficiência energética.*

91. *Apesar de existirem vários documentos setoriais que tratam de eficiência energética, como o Plano Nacional de Energia (PNE), o Plano Decenal de Energia (PDE) e o Plano Nacional de Eficiência Energética (PNEf), não há um documento oficial que indique e integre as principais ações necessárias, com indicadores e metas para cada programa relacionado à eficiência elétrica. Em janeiro de 2021, foi finalizada uma proposta para um Plano Decenal de Eficiência Energética (PDEf) elaborada por uma consultoria contratada com recursos do Procel (peça 135). A proposta foi desenvolvida com um nível de desagregação bastante significativo para se alcançar os ganhos de eficiência energética previstos no PDE 2029, analisando setores relevantes e propondo ações que foram embasadas em experiências internacionais relevantes e adaptadas à realidade brasileira. Porém, trata-se apenas de um estudo, sem o caráter de documento oficial do setor e que não assume, portanto, as funções de um plano de governo estruturado.*

92. *Utilizando o referencial de controle de políticas públicas do TCU (RCP/TCU) como molde, aponta-se que, por exemplo, as seguintes questões deveriam ser objetivamente tratadas em um plano setorial: O que se pretende com as iniciativas públicas relacionadas à eficiência energética? Há clareza acerca de quais problemas a política pública visa tratar? A política contribui para a resolução do problema público? Foram realizadas simulações, testes e/ou estudos qualitativos e quantitativos para aferir a potencial contribuição da política para resolução do problema público? Foram identificados e analisados potenciais fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas em e entre políticas públicas? A política tem uma teoria clara que expressa, de forma objetiva, como esta incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo? A política tem um modelo lógico que detalha insumos, intervenções (p. ex. programas e ações), produtos, resultados e impactos? A política tem objetivos claros, logicamente coerentes, específicos, mensuráveis, apropriados (relevantes), realistas (alcançáveis) e delimitados em um recorte temporal? A política tem indicadores de efetividade, eficácia e eficiência definidos? A política tem metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultado? O plano de implementação da política pública está institucionalizado? Os recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos), necessários à implementação da política, são gerenciados?*

93. *A temática da eficiência energética no consumo de energia elétrica é transversal e envolve diversos agentes públicos e privados. Além do MME como líder da temática, há a participação da Aneel, da EPE, da ENBPar, do Inmetro, do CNPE e de diversas organizações públicas e privadas. Nesse contexto, para que seja possível alcançar uma boa governança pública e para que os serviços e produtos de responsabilidade das organizações alcancem os resultados pretendidos, faz-se necessária uma boa coordenação e integração das ações e programas, bem como a utilização de estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas.*
94. *O CNPE congrega representantes de diversos setores governamentais, a quem cabe o estabelecimento de políticas nacionais de energia e medidas específicas destinadas a, entre outras, cumprir os objetivos das políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia, entre os quais se incluem promover a conservação de energia, valorizar os recursos energéticos, proteger o meio ambiente os interesses dos consumidores quanto a preço e qualidade, com atribuição para emitir diretrizes ao setor elétrico. Nesse sentido, a Lei 9.478/1997 estabelece que o CNPE, órgão colegiado integrado por dez Ministros de Estado, entre outras autoridades, e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, possui as competências de propor ao Presidente da República a formulação de políticas nacionais e diretrizes destinadas a promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do País (art. 2º, inciso I) e de estabelecer diretrizes para programas específicos (art. 2º, inciso IV). Entretanto, a despeito de terem competências legais, o CNPE e o MME não estabeleceram diretrizes, princípios ou objetivos claros para a política de eficiência energética do setor elétrico.*
95. *Observa-se que em 2015, por meio da Resolução nº 4, de 8 de dezembro de 2015, o CNPE criou o Comitê Técnico de Eficiência Energética (CTEE), com o objetivo de propor estratégias para a promoção da eficiência energética, bem como sua inserção no conjunto de políticas e ações para o desenvolvimento sustentável do País. O CTEE, todavia, reuniu-se poucas vezes, entre 2016 e 2017, e não avançou na produção das proposições objetivadas. Assim, foi revogado por meio da Resolução CNPE nº 08, de 20 de abril de 2021, porque o Conselho entendeu que, conforme inciso I do art. 8º do Decreto nº 10.139/2019, a Resolução de criação do CTEE era uma norma já revogada tacitamente.*
96. *A Lei 14.600/2023, art. 37, incisos IV e IX, estabelece como áreas de competência do MME as diretrizes para o planejamento do setor de energia e as políticas nacionais de sustentabilidade dos recursos elétricos, energéticos e minerais.*
97. *O Decreto 11.492/2023, que aprova a estrutura regimental e as competências do MME, em seu artigo 21 atribui ao Departamento de Informações, Estudos e Eficiência Energética competência para: (i) elaborar, coordenar, implementar e avaliar políticas e programas, ações e planos estratégicos de eficiência energética; e (ii) propor requisitos e prioridades de estudos e de desenvolvimento de tecnologias de conservação da energia à EPE e a outras instituições de ensino e pesquisa.*
98. *Entretanto, apesar de possuir competência legal, o MME não formulou um plano estruturado para coordenar e integrar as diversas iniciativas em eficiência energética do setor elétrico, com objetivos, metas e indicadores atribuídos a cada iniciativa e detalhados no tempo. Assim, observa-se que há carência de um planejamento estruturado e institucionalizado.*
99. *Quanto à existência de objetivos e metas para a promoção da eficiência energética no setor elétrico, de forma dispersa, em documentos como o PNEf (peça 136, p. 32) e um estudo da EPE acerca do compromisso do Brasil no combate às mudanças climáticas (peça 137, p. 27), observa-se indicativos de que se pretende um ganho de 10% em eficiência elétrica até 2030. Entretanto, além de não estar devidamente institucionalizado, não há detalhamento de como se pretende alcançar esse valor.*

100. *O PNE 2050 expõe que: a promoção de iniciativas voltadas à eficiência energética exigirá contínuo processo de melhoria dos mecanismos vigentes no país, a atenção à governança do setor energético, a coordenação entre as várias políticas setoriais nas diversas esferas institucionais, o engajamento dos consumidores finais e a existência de um ambiente regulatório e financeiro para seu efetivo funcionamento; nesse sentido, articulação e coordenação de uma engrenagem composta de diversos agentes, públicos e privados, são necessárias para promover um ambiente de aproveitamento acelerado dos ganhos de eficiência energética em todos os setores da economia; o aproveitamento destas oportunidades requer a elaboração de planos de ação que contemplem as diversas facetas inerentes à aceleração do uso deste recurso, passando tanto pelo aperfeiçoamento/reforço de mecanismos existentes bem-sucedidos, quanto pela promoção de novos mecanismos de política pública no Brasil na área de eficiência energética.*

101. *O PNE 2050 também elenca como um dos principais desafios a coordenação institucional e a integração das diferentes iniciativas. Ressalta que a complexa governança, o elevado número de partes envolvidas e a lenta inserção dos projetos de eficiência energética tornam necessária uma perspectiva de longo prazo. Dessa forma, o fomento ao aproveitamento do potencial de ganhos de eficiência energética torna necessária a implantação de uma agenda de longo prazo, já que há a necessidade de envolvimento de distintos elos desta cadeia de aproveitamento, desde a formulação e regulamentação de mecanismos no âmbito governamental em suas diversas esferas e políticas setoriais, até a efetiva implantação pelos consumidores finais.*

102. *Na mesma linha, o PNEf (2011) expõe que, para promover o progresso induzido de EE, o plano deve identificar os instrumentos de ação e de captação de recursos, bem como de promoção do aperfeiçoamento legal e regulatório. Ressalta-se que o PNEf se encontra desatualizado, após mais de 10 anos da sua edição, e não há posicionamento oficial no sentido de que uma nova versão esteja em elaboração.*

103. *Quando questionado a respeito da existência de planejamento estruturado, diretrizes, objetivos, metas e indicadores para a eficiência energética, o MME manifestou-se no sentido de que (peça 46):*

a) a meta é a mesma assumida pela Contribuição Nacionalmente Determinada pelo Brasil, no âmbito do Acordo de Paris, que é atingir uma economia de 10% em relação à projeção de demanda do cenário B1, considerando, neste caso, ações que compreendem o Progresso Tendencial e Induzido;

b) o PNEf é um importante instrumento de planejamento, cujas metas e indicadores são referência para as políticas que possuem interface com o planejamento dos recursos energético no país;

c) o MME, em articulação com a Eletrobras/Procel, a EPE e a Aneel, entendeu a necessidade de investir no delineamento de um documento de planejamento para apoiar a definição de objetivos e diretrizes setoriais, dentro de uma perspectiva de médio prazo, considerando um horizonte de 10 anos. Dessa forma, iniciou-se o debate para a construção do que vem sendo chamado de Plano Decenal de Eficiência Energética (PDEf), com o objetivo de orientar a atuação dos programas de eficiência energética existentes, bem como ações e programas desenvolvidos por outros órgãos públicos, organizando as medidas de eficiência energética de forma estratégica no horizonte decenal e aprofundando o trabalho desenvolvido no PNEf, de 2011;

d) pretende-se que o PDEf seja um indutor para o mercado de eficiência energética, na medida em que indicará as medidas que serão consideradas prioritárias para o setor no horizonte decenal;

e) o PDEf deve ser um novo instrumento de planejamento energético, por meio do qual devem ser detalhadas, de forma mais aprofundada, as projeções de demanda energética nos setores econômicos, considerando as medidas de eficiência energética vigentes e em vias de implementação;

f) de acordo com o cronograma apresentado pela EPE, há previsão de publicar o documento consolidado do PDEf em meados de 2023, que irá reunir os conteúdos de todo este material que vem sendo publicado de forma distribuída ao longo de 2021 e 2022.

104. *A proposta de PDEf foi finalizada em janeiro de 2021 e, em linhas gerais, pode representar um avanço no planejamento energético brasileiro, pois propõe medidas concretas para aumentar a eficiência energética em diversos setores, integrando-se ao PNE e ao PNEf. A proposta do PDEf permite analisar as necessidades e práticas dos consumidores de energia em diversos setores, oferecendo informações valiosas para a criação e implementação de políticas públicas e programas voltados para a eficiência energética. Além disso, a integração entre os planos e as metas estabelecidas no Plano Decenal de Energia para 2029 (PDE 2029) ajuda a garantir que as ações propostas sejam consistentes com os objetivos gerais do planejamento energético brasileiro.*

105. *O PDEf propõe a formulação de um Plano de Ação Geral, que reúne os planos de ação específicos dos produtos intermediários, pode ser uma ferramenta para integrar, monitorar e avaliar a implementação das ações propostas, bem como para estimar seus impactos no consumo de energia e na eficiência energética. Assim, a proposta do PDEf pode ser um importante instrumento para tornar o planejamento energético brasileiro mais eficiente, sustentável e focado nas necessidades dos consumidores.*

106. *Apesar disso, por ora, o PDEf se trata apenas de uma proposta, na medida em que ainda não foi oficialmente publicado pela EPE e não é utilizado como ferramenta de planejamento e coordenação das ações de eficiência energética no setor elétrico.*

107. *Em relação aos indicadores para a eficiência energética, o MME se manifestou no sentido de que está desenvolvendo um estudo, por meio da cooperação com a Agência Internacional de Energia, para definir indicadores de eficiência energética que traduzam de forma mais precisa os resultados setoriais assim como de avaliação dos múltiplos benefícios da eficiência energética, não só em relação às economias de energia, mas também na geração de empregos, qualidade do ar e saúde (peça 46, p. 2).*

108. *Quando questionado se os objetivos e metas estabelecidos vêm sendo alcançados, o MME cita que, segundo o PDE 2031, o Brasil vem demonstrando uma tendência de redução significativa no consumo e demanda de energia em comparação ao cenário sem a adoção de ações de eficiência, mas que a estimativa é de alcançar um ganho total de eficiência energética de cerca de 5% em 2030 (peça 46, p. 2).*

109. *O quadro exposto configura uma situação de deficiência na coordenação entre os programas e iniciativas, falta de definição das ações que devem ser priorizadas, não distribuição e alocação da meta legal entre as ações atuais e futuras, não definição de indicadores e como consequência a projeção de cumprimento de apenas 50% da meta até 2030.*

110. *Esta situação foi verificada por meio de análises de dados e informações, análise das respostas aos ofícios dirigidos ao MME, Aneel, Eletrobras/Procel, por meio de entrevistas com especialistas e da análise da legislação e regulamentação.*

111. *A Constituição Federal de 88, art. 174, caput e § 1º, destaca o papel planejador do Estado. Em iniciativas relacionadas a eficiência energética, por exemplo, cabe ao Governo Federal atuar com base em ações planejadas, indicando os rumos da política pública.*

112. *Para que a Administração Pública cumpra seu papel e alcance seus objetivos, é de fundamental importância a governança. Nesse sentido, o Decreto 9.203/2017 dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e tem como princípios da governança pública a capacidade de resposta e a melhoria regulatória, entre outros. Também define como diretrizes da governança pública: (i) avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas; e (ii) monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas. Como um dos mecanismos para o exercício da governança pública, o art. 5º inclui a estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido.*

113. *O Decreto 10.531/2020, que instituiu a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031, estabelece que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional devem considerar, em seus planejamentos e suas ações, as diretrizes, os desafios e as orientações elencadas no anexo ao decreto. Uma das diretrizes definidas para a estratégia é aprimorar a governança pública, com foco na entrega efetiva de serviços ao cidadão e na melhoria do ambiente de negócios, garantindo a soberania e promovendo os interesses nacionais. Um dos desafios é melhorar a governança do setor público, aumentando a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações de governo.*

114. *O TCU, em seu papel de contribuir para o aprimoramento da gestão pública, elaborou o Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas do TCU (RAGPP/TCU), que esclarece que: as políticas públicas devem possuir coesão interna; os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas; assim, a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas.*

115. *Já o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (RCPP/TCU) elenca como boas práticas de desenho e institucionalização de políticas públicas:*

- a) oficializar e regulamentar a política pública por meio de ato normativo apropriado e com a devida observância do princípio da administração pública;*
- b) explicitar de forma clara os objetivos da política pública; e*
- c) definir metas objetivas de entrega de produtos, de desempenho e de alcance de resultado.*

116. *Por sua vez, o roteiro Política Pública em Dez passos (TCU, 2020) salienta a necessidade de que a política pública apresente objetivos claros, logicamente coerentes, específicos, mensuráveis, apropriados (relevantes), realistas (alcançáveis) e delimitados no tempo. Também ressalta que a estruturação da governança e da gestão envolve a institucionalização de estruturas de coordenação e coerência, de gestão operacional, de gestão de riscos e controle interno, de monitoramento, de avaliação e de accountability.*

117. *A situação da governança da política de eficiência energética do setor elétrico evidenciada neste achado é resultado da ausência de um plano estruturado que defina os objetivos das ações, estabeleça as diretrizes, coordene e priorize as ações e auxilie na implementação e no acompanhamento da política pública. Esta deficiência na governança pode decorrer, em parte, do fato de as principais ações e programas serem geridas por diversos órgãos, como o MME, a Aneel, a Eletrobras/ENBPar e pelo Inmetro.*

118. *Em consequência da ausência de um plano estruturado com indicadores, metas e ações necessárias para guiar e coordenar, de forma integrada, as iniciativas de eficiência energética do setor elétrico, as ações e programas de EE podem não estar direcionadas para os objetivos estabelecidos pelo governo, dificultando a coordenação das diversas iniciativas, o que pode gerar redundância de esforços e desperdício de recursos. Também há dificuldade de mensuração de resultados, pois sem metas individualizadas e indicadores claros, é difícil mensurar os resultados das ações e programas de EE. Isso dificulta a avaliação do sucesso das políticas públicas e a identificação de oportunidades de melhoria.*

119. *Outras consequências que podem advir são: (i) falta de transparência e prestação de contas, já que a falta de um plano estruturado e de indicadores claros pode gerar uma falta de transparência na governança das políticas públicas de EE, dificultando a prestação de contas para a sociedade e para os órgãos de controle; (ii) fragilidade na continuidade das políticas públicas, que se tornam mais vulneráveis a mudanças políticas e de gestão, comprometendo a continuidade das iniciativas; e (iii) baixa adesão dos agentes do setor elétrico, pois sem a previsibilidade trazida por um plano estruturado e sem os incentivos adequados, os agentes do setor elétrico, industrial e de serviços relacionados podem não aderir às políticas públicas de eficiência energética, dificultando a implementação das iniciativas e comprometendo o alcance das metas.*

120. *Isso faz com que o MME, órgão competente para conduzir a política de eficiência energética do setor elétrico, possua um nível de controle sobre a condução da política e sobre os resultados de ganhos de eficiência que pode ser insuficiente para intervir de forma efetiva quando necessário. Outra consequência é a dificuldade para monitorar e avaliar as iniciativas, pelo fato de não se ter objetivos ou metas definidas para servirem de parâmetros e direcionarem a escolha dos indicadores apropriados. Além disso, a ausência do plano, em algumas ocasiões, faz com que a tomada de decisão em níveis mais operacionais acabe se dando de forma ad hoc.*

121. *Do exposto, conclui-se que a política de eficiência energética do setor elétrico enfrenta desafios significativos, principalmente no que se refere à governança, coordenação e integração das ações e programas. A ausência de um plano estruturado com objetivos claros e individualizados por ações, metas, indicadores e ações prioritárias dificulta a coordenação das diversas iniciativas e a mensuração dos resultados, o que pode levar à redundância de esforços e desperdício de recursos. Como órgão competente pela coordenação da política pública, o MME tem o poder-dever para desenvolver e implementar um plano estruturado que estabeleça objetivos, metas, indicadores e ações prioritárias.*

122. *Diante da irregularidade evidenciada e considerando que a implementação de providências imediatas e necessárias para sanar a irregularidade não são factíveis em virtude da complexidade do tema, no relatório preliminar submetido a comentário dos gestores (peça 145), registrou-se proposta de encaminhamento no sentido de que: (i) o MME elabore um plano de ação para formulação de um plano de governo estruturado de eficiência elétrica para o setor elétrico, contemplando e considerando, entre outros aspectos, o estabelecimento de objetivos, indicadores e metas claros por programa e ação, assim como a definição das ações prioritárias; e (ii) o CNPE trace diretrizes integradoras no tema de eficiência energética.*

123. *Em sua manifestação (peça 166) quanto ao relatório preliminar, o MME esclarece que:*

a) os desafios de aprimoramento da governança, em especial no que se refere à integração de iniciativas e ao monitoramento integrado dos resultados, já eram de conhecimento da equipe técnica do MME, a qual tem buscado alternativas para vencê-los;

b) uma das principais iniciativas nesse sentido, como indicado neste relatório nos parágrafos 103 a 106, foi a contratação, via Procel, do estudo para elaboração da proposta do Plano Decenal de Eficiência Energética (PDEf), a qual, todavia, não se concretizou num produto oficial;

c) também já estão em curso a elaboração de propostas de revisão de alguns regulamentos (portarias, resoluções, decretos e até leis), os quais poderão contribuir para a estruturação de uma governança mais clara e estruturada para o setor de eficiência energética;

d) uma série de dificuldades de ordem institucional (mudança de governo, alteração na estrutura ministerial e especialmente na estrutura organizacional do MME), além do reduzido quantitativo de pessoal dedicado à implementação das políticas públicas de eficiência energética nas diversas instituições envolvidas e da carência de recursos orçamentários para a temática, também tem impedido o desenvolvimento mais ágil de um trabalho de cunho mais estratégico para aprimoramento da governança do setor.

124. Assim, o MME concorda com o posicionamento e o encaminhamento proposto, lembrando, todavia, que o problema não passou despercebido pela equipe técnica do MME, a qual tem buscado ampliar seus recursos – humanos, técnicos e orçamentários – para o desenvolvimento mais ágil deste trabalho.

125. Dessa forma, a equipe de auditoria mantém a proposta constante do relatório preliminar, no sentido de: (i) determinar ao MME que, em 180 dias, elabore um plano de ação para formulação de um plano de governo estruturado de eficiência elétrica para o setor elétrico, contemplando e considerando, entre outros aspectos, o estabelecimento de objetivos, indicadores e metas claros por programa e ação, assim como a definição das ações prioritárias, consoante: a Constituição Federal, art. 174 caput e § 1º; o Decreto-Lei 200/2017, art. 6º I; o Decreto 9.203/2017, art. 5º, inc. II; e os referenciais de governança e de controle de políticas públicas do TCU (RCP/TCU e RAGPP/TCU); e (ii) recomendar ao CNPE que trace diretrizes integradoras no tema de eficiência energética.

126. A proposta visa uma melhor coordenação e integração das ações, monitoramento e avaliação da política pública, promoção da transparência e prestação de contas, garantia da continuidade das iniciativas e maior adesão dos agentes públicos e privados, com a estruturação de um plano que permita maiores ganhos de eficiência elétrica. Esta iniciativa pode dar maior previsibilidade para agentes públicos em suas atuações e aos agentes privados em suas decisões de investimento, planejamento e operação, bem como podem trazer benefícios aos consumidores.

Achado 1.2 – Carência de dados e informações atualizados, integrados e acessíveis sobre eficiência energética do setor elétrico

127. Verificou-se dificuldade na obtenção e consolidação de informações dos diversos programas e ações relacionados a eficiência energética. Foi constatada a ausência de um sistema de informação integrado ou base de dados que reúna informações sobre os programas e ações de eficiência energética (EE) no setor elétrico. No âmbito de cada programa/ação elaboram-se e publicam-se relatórios de resultados anuais separadamente em seus respectivos sites. A Aneel, coordenadora do PEE, e a Eletrobras, coordenadora do Procel até 2023, enviam os relatórios diretamente ao MME, que é responsável por elaborar o relatório anual de resultados do Comitê Gestor de Índice de Eficiência Energética (CGIEE) e submetê-lo ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Apesar da inter-relação entre os programas, não existe um sistema de informações, portal ou base de dados que agrupe informações atualizadas de resultados e andamento das ações.

128. Recentemente, o MME desenvolveu o Portal de Eficiência Energética (<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/ee>) com o objetivo de reunir informações de todas as políticas, programas e ações na área de EE, incluindo projetos desenvolvidos no âmbito da cooperação internacional. O Portal concentra links para sites das ações, programas e partes envolvidas, informações sobre a governança, notícias, publicações e estudos. Entretanto, o portal não disponibiliza dados abertos para análises independentes nem informações quantitativas sobre as ações de EE.

129. *No âmbito do Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE), coordenado pelo Inmetro, não são publicados relatórios de resultados anualmente, conforme informado pelo MME na peça 46, e os arquivos disponibilizados no site de dados abertos são de 2019 (<https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/programa-brasileiro-de-etiquetagem-pbe>) e pouco acessíveis ao público em geral, pois são planilhas em formato 'CSV' que necessitam passar por uma preparação antes de poderem ser analisadas.*

130. *A Constituição Federal de 88, inciso XXXIII do art. 5º garante a todos o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. O inciso II do § 3º do art. 37 garante o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo. A Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, em seu art. 7º, inciso VII, alínea 'a', estabelece que o acesso à informação compreende, entre outros, os direitos de obter informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos. A mesma lei também estabelece, em seu art. 8º, §1º, inciso V, que é dever dos órgãos e entidades públicas promoverem, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas e que na divulgação das informações deverão constar dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.*

131. *Na linha de promover dados e informações mais atualizados, integrados e acessíveis sobre eficiência energética do setor elétrico, o Plano Nacional de Eficiência Energética, 2011, p.15, faz as seguintes propostas de diretrizes a serem seguidas para o aperfeiçoamento da metodologia de projeção de potencial de conservação e sua inserção nos modelos de planejamento:*

a) Criação de um banco de dados e informações sobre, por exemplo, índices de consumo específico, linhas de base de desempenho energético de processos e tecnologias de uso final, com atualização permanente, para utilização em estudos e análises de mercado, estudos de medição e verificação de programas de EE, redução de emissão de gases de efeito estufa (conforme a Lei 12.187/2009 e o Decreto 7.390/2010), etc;

b) Estabelecimento de mecanismos que promovam um intercâmbio perene entre as instituições responsáveis pelo planejamento e os agentes detentores de informações, tais como Inmetro, Procel, Conpet, Cepel, Aneel, Petrobras, Concessionárias, Federações e Sindicatos das Indústrias e academia, para a efetiva formação e atualização do banco de dados; e

c) Desenvolvimento de estudos e aperfeiçoamento contínuo de metodologias para consideração das informações, dados e medidas de eficiência energética nos modelos e estudos de planejamento.

132. *Na mesma linha, o relatório da proposta de PDEf, Anexo 11, tópico 3.1 (peça 135, p. 98), propõe a criação de um sistema integrado de informações em eficiência energética. O documento argumenta que o Brasil possui grande potencial para economia de energia, mas que para aproveitá-lo e gerar benefícios, é crucial selecionar as ações de Eficiência Energética adequadas e garantir acesso a dados confiáveis. Nesse contexto, propõe um Sistema Integrado de Informações em Eficiência Energética para diversos setores, como público, edificações, transportes, industrial e agropecuário. O sistema fomentaria a eficiência energética no país, alavancando o conhecimento científico e estabelecendo benchmarks. A proposta é que o sistema integre bases de dados existentes no país, envolvendo instituições como SNIS, Aneel, Procel, Inmetro/PBE, Conpet, EPE, CGIEE, laboratórios, Cepel, agências reguladoras de transporte, ABNT, Embrapa, IBGE e órgãos certificadores como Ibama e Cetesb. A integração dos dados permitiria o monitoramento da evolução dos setores em termos de eficiência energética, com base em diversos indicadores.*

133. *A carência de dados e informações sobre EE no setor elétrico dificulta a atuação do MME na coordenação das políticas e programas, a obtenção e consolidação de informações, a tomada de decisão pelos diversos agentes envolvidos, o monitoramento e avaliação dos programas e a transparência e prestação de contas. Essa situação também dificulta a identificação de melhores práticas e oportunidades de cooperação e sinergia, podendo levar a um menor impacto das ações implementadas.*

134. *Diante da irregularidade evidenciada e considerando que a implementação de providências imediatas e necessárias para sanar a irregularidade não são factíveis em virtude da complexidade do tema, no relatório preliminar submetido a comentário dos gestores (peça 145), registrou-se proposta de encaminhamento no sentido de que o MME elabore um plano de ação para o saneamento da carência de dados e informações sobre EE no setor elétrico que: (i) reúna, organize e disponibilize os dados e as informações atualizadas sobre os programas e ações de eficiência energética no setor elétrico, facilitando o acesso e a troca de informações entre os diversos agentes envolvidos; (ii) estabeleça protocolos e padrões de dados comuns para garantir a consistência e a compatibilidade das informações coletadas e compartilhadas pelos diferentes programas e instituições envolvidas; (iii) promova a colaboração entre as instituições envolvidas, incentivando a cooperação e a comunicação entre os diferentes órgãos e entidades responsáveis pelos programas e políticas de eficiência energética, para facilitar o compartilhamento de informações e a identificação de sinergias e oportunidades de colaboração; (iv) permita o acesso aos dados, de forma aberta, para a condução de análises independentes.*

135. *Em sua manifestação (peça 166) quanto ao relatório preliminar, o MME comenta que:*

a) as dificuldades de acesso a informações sobre políticas de eficiência energética e a dados sobre resultados consolidados são de conhecimento da equipe técnica do MME e têm sido objeto de desenvolvimento de projetos em diversas frentes, os quais buscam avançar na disponibilidade destas informações de maneira organizada e na obtenção de dados sistematizados e comparáveis entre si de resultados dos programas de eficiência energética já desenvolvidos;

b) entende que a iniciativa de criação do Portal de Eficiência Energética, apesar de ainda necessitar de ajustes e não oferecer dados abertos para análises independentes, já atende parcialmente à demanda proposta no ponto (i) do parágrafo 134 deste relatório, ao buscar organizar e concentrar informações sobre ações em desenvolvimento na área de eficiência energética no mesmo sítio, funcionando como “hub” de informações para os sites das diferentes ações;

c) vários projetos no âmbito do Procel e também de cooperações internacionais têm sido propostos para o desenvolvimento de bancos de dados e plataformas que concentram informações que deverão servir para a orientação dos tomadores de decisão quanto ao aprimoramento das existentes e o desenvolvimento de novas políticas de eficiência energética e que já estão propostos projetos para o desenvolvimento de metodologias que permitam sistematizar os dados resultados das diferentes políticas de eficiência energética num formato unificado, permitindo a divulgação de um resultado agregado;

d) uma iniciativa interessante que vai ao encontro do que se propõe é o Atlas de Eficiência Energética do Brasil, desenvolvido pela EPE, o qual busca identificar, por meio de indicadores específicos, os avanços em eficiência energética da economia brasileira de forma geral, bem como avanços setoriais específicos; e

e) articulações com a EPE já têm sido feitas no sentido de aprimorar os modelos de projeções de demanda energética, a fim de que estes se tornem mais sensíveis aos possíveis impactos e resultados esperados de políticas de eficiência energética.

136. *Assim, mantém-se a proposta de encaminhamento do relatório preliminar no sentido de: determinar ao MME, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, em 180 dias, elabore um plano de ação para saneamento da carência de dados e informações sobre EE no setor elétrico que: (i) reúna, organize e disponibilize os dados e as informações atualizadas sobre os programas e ações de eficiência energética no setor elétrico, facilitando o acesso e a troca de informações entre os diversos agentes envolvidos; (ii) estabeleça protocolos e padrões de dados comuns para garantir a consistência e a compatibilidade das informações coletadas e compartilhadas pelos diferentes programas e instituições envolvidas; (iii) promova a colaboração entre as instituições envolvidas, incentivando a cooperação e a comunicação entre os diferentes órgãos e entidades responsáveis pelos programas e políticas de eficiência energética, para facilitar o compartilhamento de informações e a identificação de sinergias e oportunidades de colaboração; (iv) permita o acesso aos dados, de forma aberta, para a condução de análises independentes, consoante o disposto no inciso V, parágrafo 1º do art. 8º e na alínea 'a' do inciso VII do art. 7º da Lei 12.527/2011.*

137. *A proposta visa a melhoria na qualidade e disponibilidade de dados e informações sobre eficiência energética no setor elétrico, permitindo que os diversos agentes envolvidos tomem decisões mais informadas e embasadas e visa o aumento da transparência e prestação de contas, já que o acesso aberto aos dados permitirá análises independentes e fiscalização por parte da sociedade e demais interessados. Cabe ao gestor público estudar e definir a solução mais apropriada para resolver o problema de carência de dados e informações atualizados, integrados e acessíveis.*

138. *Além disso, há vários benefícios potenciais, como a promoção da colaboração e cooperação entre instituições e órgãos responsáveis por programas e políticas de eficiência energética, permitindo identificar sinergias e oportunidades de colaboração, melhorando a efetividade das ações implementadas e otimizando recursos e a possibilidade de identificar melhores práticas e oportunidades de melhoria, contribuindo para aprimorar continuamente os programas e políticas de eficiência energética.*

139. *Em suma, a determinação proposta visa sanar as deficiências no acesso a dados e informações sobre eficiência energética no setor elétrico, melhorando a tomada de decisão, a transparência, a cooperação entre instituições e, conseqüentemente, a efetividade das ações e políticas relacionadas.*

Achado 1.3 – Deficiência no monitoramento e avaliação, de forma integrada, das iniciativas de eficiência energética do setor elétrico

140. *Constatou-se ausência de um plano de monitoramento e avaliação integrada das políticas e programas de EE. Na medida em que não há objetivos e diretrizes claros, assim como indicadores e metas formalmente estabelecidos, as iniciativas governamentais voltadas para a EE carecem de um acompanhamento estruturado. A ausência de monitoramento e avaliação sistemáticos, por sua vez, prejudica o aprimoramento das ações voltadas a EE no curto, médio e longo prazo.*

141. *Preliminarmente, tal como relatado no Achado 1.1, ressalta-se que a carência de diretrizes, princípios norteadores e objetivos claros, assim como indicadores, metas formais, plano governamental estruturado, por si sós, dificultam o adequado monitoramento e avaliação das políticas e programas de EE no setor. Da mesma forma, a carência de informações atualizadas, integradas e acessíveis, tal como relatado no Achado 1.2, prejudicam o monitoramento e a avaliação.*

142. *Constatou-se que o Poder Executivo vem desenvolvendo um estudo, por meio da cooperação com a Agência Internacional de Energia, para definição de indicadores de eficiência energética que permitam avaliar de forma mais precisa os resultados setoriais, assim como os múltiplos benefícios da eficiência energética (peça 46, p. 2). Além disso, a EPE elabora o Balanço Energético Nacional (BEN) anualmente, que é um instrumento de avaliação do comportamento de consumo e demanda setorial de energia e com isso auxilia na avaliação do impacto agregado das políticas de eficiência energética. O Atlas da Eficiência Energética do Brasil, também da EPE, apresenta o monitoramento do progresso da EE, através de uma análise de indicadores, podendo ser considerado um mecanismo de avaliação.*

143. *A despeito da existência desses estudos, não há um plano de monitoramento e avaliação integrada das políticas e programas de EE. A partir do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (RCPP/TCU), apontam-se, como exemplo, as seguintes questões que deveriam ser objetivamente tratadas pelos gestores responsáveis: O desempenho operacional da política pública é satisfatório? Os recursos (p. ex. humanos, materiais, orçamentários, financeiros) necessários para a implementação da política têm sido disponibilizados e utilizados de forma satisfatória? A eficiência (alocativa, operacional e econômica) da política pública apresenta desempenho satisfatório? Os produtos e serviços oferecidos por meio da política pública, atendem aos critérios de qualidade estabelecidos? Os objetivos e resultados de curto prazo da política pública estão sendo alcançados? Os resultados das avaliações de desempenho são reportados e utilizados?*

144. *Outros exemplos: O desempenho da política é acompanhado? Há um plano de monitoramento e avaliação sistêmica da política pública? Na elaboração do plano de monitoramento e avaliação, para cada indicador, foi especificado: (i) a descrição do indicador; (ii) o método de cálculo; (iii) a fonte de dados; (iv) a frequência da coleta; (v) o órgão responsável pela coleta; (vi) o valor de linha de base, sempre que pertinente; (vii) a meta para o período em questão; e (viii) o valor realizado para o período? No plano de monitoramento e avaliação foram definidos os agentes responsáveis pela realização de procedimentos e rotinas de monitoramento e avaliação, pela coleta e análise dos dados e pela elaboração de relatórios de monitoramento e avaliação da política pública? Há um cronograma estabelecido de medição de indicadores, monitoramento e avaliação da política? Foi estimado o custo das atividades de monitoramento e avaliação da política? Há avaliação periódica dos processos e monitoramento contínuo do desempenho da política pública?*

145. *A Constituição Federal de 88, art. 174, caput e § 1º, destaca o papel planejador do Estado, enquanto o Decreto 9.203/2017, art. 4º, inc. III, estabelece como diretriz da governança pública monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.*

146. *O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (RAGPP/TCU) ressalta que o monitoramento e a avaliação das políticas públicas devem assegurar aprendizado e aperfeiçoamento contínuos e criar condições para que haja accountability, envolvendo as dimensões de transparência da ação pública e responsabilização perante a sociedade.*

147. *O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (RCPP/TCU) destaca que o estágio de implementação envolve a definição das estruturas de governança, de gestão de riscos e controles internos, de monitoramento e de avaliação da política pública, bem como do plano de implementação da política.*

148. *O documento Diretrizes para uma Estratégia Nacional para Neutralidade Climática – MMA (2022), p. 7, coloca a promoção de ganhos de eficiência no setor energético e elétrico entre as medidas que o Brasil pretende adotar.*

149. *Em resposta a ofício de requisição (peça 46), o MME afirmou que cada programa elabora e publica seus relatórios de resultados anuais em seus respectivos sites; e que a Aneel e a Eletrobras enviam seus relatórios diretamente ao MME, que, por sua vez, é responsável por elaborar o relatório anual de resultados do CGIEE; e que o Programa Brasileiro de Etiquetagem, coordenado pelo Inmetro, não publica relatórios de resultados anualmente, mas todos os dados do programa desde sua criação em 1984 estão disponíveis em seu site.*
150. *A situação de deficiência no monitoramento e na avaliação, de forma integrada, das iniciativas de eficiência energética do setor elétrico evidenciada neste achado é resultado da ausência de um plano estruturado, da dificuldade em obter e consolidar informações dos diversos programas e ações devido à ausência de base de dados, da falta de indicadores claros e bem definidos e da inexistência de metas e objetivos claros por programas e ações.*
151. *A falta de indicadores pode dificultar a avaliação dos resultados, pois sem indicadores padronizados é difícil comparar o desempenho de diferentes programas e políticas públicas e avaliar seu impacto no longo prazo.*
152. *Já a ausência de metas e objetivos claros por programas e ações prejudica o monitoramento e a avaliação, pois não fica claro o que se pretende com cada programa e ação.*
153. *Isso faz com que o MME, órgão competente para conduzir a política de eficiência energética do setor elétrico, tenha dificuldades para: (i) identificar problemas e falhas na implementação das políticas, podendo manter práticas ineficientes e prejudicar a melhoria dos programas; (ii) avaliar se os programas resultam em impactos positivos e se os objetivos estão sendo alcançados, com recursos sendo alocados de forma eficiente, podendo levar a desperdício de recursos e falta de efetividade das políticas; e (iii) avaliar as condições do país quanto ao alcance de eventuais metas de ganho de eficiência energética.*
154. *Com base no exposto, conclui-se pela carência de estruturação, formalização e institucionalização das ações relacionadas ao monitoramento e avaliação das iniciativas governamentais voltadas para a EE no setor elétrico.*
155. *Diante da irregularidade evidenciada e considerando que a implementação de providências imediatas e necessárias para sanar a irregularidade não são factíveis em virtude da complexidade do tema, **propõe-se**: determinar ao MME, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que o plano de governo mencionado no Achado 1.1 contemple um programa sistematizado de monitoramento e avaliação dos programas e ações de eficiência energética no setor elétrico, consoante o disposto no art. 6º e no inciso III do art. 4º do Decreto Federal 9.203/2017 e nos referenciais de governança e de controle de políticas públicas do TCU.*
156. *A proposta visa uma melhor coordenação e integração das atividades de monitoramento e avaliação da política pública, promoção da transparência e prestação de contas e garantia da continuidade das iniciativas.*
157. *Quando da apresentação dos comentários ao relatório preliminar, os gestores não apresentaram manifestação quanto ao conteúdo deste achado.*

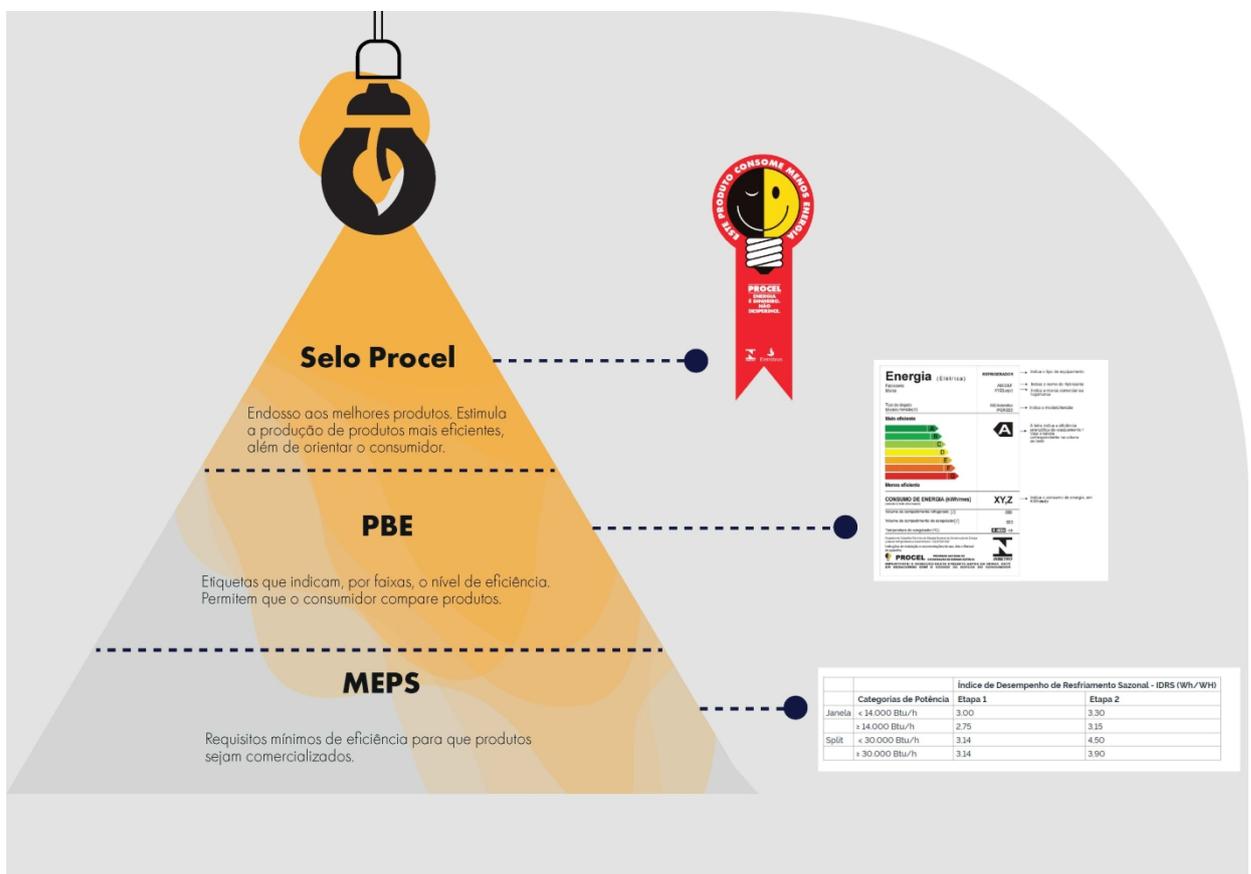
ESTÍMULO À PRODUÇÃO DE EQUIPAMENTOS MAIS EFICIENTES E AO USO RACIONAL DOS CONSUMIDORES FINAIS

158. O presente capítulo tem como objetivo responder à **Questão 2**: As medidas de estímulo à produção de equipamentos mais eficientes e ao uso mais racional por parte dos consumidores finais são efetivas e suficientes? Ou seja, visa esclarecer se os programas de estímulo à produção de equipamentos elétricos mais eficientes e ao uso mais racional por parte dos consumidores finais têm sido efetivos. A promoção da eficiência energética em equipamentos e aparelhos utilizados pelos consumidores finais, tanto no âmbito residencial quanto comercial e industrial, tem o potencial de gerar economias significativas de energia e reduzir as emissões de gases de efeito estufa. A produção de equipamentos mais eficientes, como eletrodomésticos, sistemas de iluminação e motores elétricos, pode proporcionar benefícios a longo prazo para os consumidores, ao mesmo tempo em que contribui para a sustentabilidade do sistema energético como um todo.

159. Nesse sentido, políticas públicas e iniciativas que promovam a implementação de padrões mínimos de eficiência energética, a etiquetagem de equipamentos, bem como a educação e conscientização dos consumidores, são medidas essenciais para estimular a produção de equipamentos mais eficientes e o uso racional da energia pelos consumidores finais.

160. A eficiência energética no Brasil é promovida por meio de uma tríade de iniciativas inter-relacionadas, que visam impulsionar a produção e adoção de equipamentos mais eficientes no uso da energia elétrica. Essas iniciativas são: o estabelecimento de padrões mínimos de eficiência energética (MEPS) feito pelo Comitê Gestor de Indicadores e Níveis de Eficiência Energética (CGIEE); a etiquetagem realizada pelo Inmetro dentro do Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE); e o selo de endosso conhecido como Selo Procel. A Figura 3 ilustra essa tríade.

Figura 3 – A tríade da Eficiência Energética: MEPS, PBE e Procel



Fonte: elaboração própria.

161. *Padrões mínimos de eficiência energética (MEPS, em inglês Minimum Energy Performance Standards): o CGIEE estabelece padrões mínimos obrigatórios de desempenho energético para diversos tipos de equipamentos e aparelhos, como eletrodomésticos, sistemas de iluminação e motores elétricos. Esses padrões, conhecidos internacionalmente como MEPS, têm como objetivo garantir que os produtos disponíveis no mercado atendam a requisitos mínimos de eficiência, contribuindo para a redução do consumo de energia e de emissões de gases de efeito estufa.*

162. *Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE): o PBE, coordenado pelo Inmetro, é responsável pela avaliação e certificação da eficiência energética de equipamentos, atribuindo-lhes etiquetas informativas que indicam o nível de eficiência por faixas, permitindo a comparação com produtos similares no mercado. A etiquetagem oferece aos consumidores informações claras e objetivas para que possam fazer escolhas mais conscientes, optando por produtos que consomem menos energia e geram menos impacto no meio ambiente.*

163. *A composição da carteira do PBE considera o potencial de economia de energia e promove a diferenciação dos produtos no mercado enquadrando-os em classes de eficiência energética, sendo uma referência para os consumidores decidirem o que comprar e para os fornecedores pautarem o desenvolvimento de novas tecnologias e produtos.*

164. *A composição da carteira deve considerar diversos fatores, como as características de posse e hábitos da população, o impacto do produto no consumo médio de energia das famílias, o impacto do produto na demanda ao setor elétrico e o potencial tecnológico para promover ganhos em eficiência energética para o produto.*

165. *A ausência deste último fator explica a ausência de chuveiros elétricos e ferros de passar na carteira do PBE. Embora tenham relevância no consumo de energia elétrica das famílias brasileiras, não há diferenciação de eficiência energética entre os modelos que justifique a etiquetagem destes produtos.*

166. *O Selo Procel é um selo de endosso concedido a produtos que apresentam os melhores índices de eficiência energética dentro de sua categoria. Criado pelo Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel) em 1993, o Selo Procel tem como objetivo estimular a produção e a comercialização de produtos mais eficientes, além de orientar o consumidor na escolha de equipamentos que reduzam o consumo de energia elétrica.*

167. *Como resposta à Questão 2, identificou-se oportunidade de melhoria quanto à sistemática para atualização dos MEPS e para a escolha de novos produtos para inclusão no PBE, bem como de atualização das faixas dos produtos já abrangidos pelo programa no sentido de institucionalizar essas sistemáticas, abrangendo diretrizes, critérios, gatilhos, procedimentos e agentes envolvidos, entre outros.*

168. *A subseção seguinte detalha o achado de auditoria referente às deficiências observadas, qual seja: Achado 2.1 – Ausência de metodologia institucionalizada para atualização do rol de equipamentos com padrões mínimos de eficiência, dos valores dos índices mínimos e das etiquetas de classificação energética.*

Achado 2.1 – Ausência de metodologia institucionalizada para atualização do rol de equipamentos com padrões mínimos de eficiência, dos valores dos índices mínimos e das etiquetas de classificação energética

169. *Constatou-se ausência de metodologia institucionalizada para atualização do rol de equipamentos com padrões mínimos de eficiência e para a atualização dos índices mínimos já instituídos. Da mesma forma, constatou-se a ausência de uma metodologia institucionalizada para atualização do rol de equipamentos abrangidos pelas etiquetas de classificação energética e para atualização das faixas das etiquetas já implementadas.*

170. *Quanto ao rol de equipamentos e valores dos índices mínimos, no Brasil existem oito categorias de equipamentos elétricos com padrões mínimos de eficiência (MEPS) regulamentados (peça 48, p. 4): i) Motores elétricos de indução trifásica; ii) Lâmpadas fluorescentes; iii) Refrigeradores e congeladores residenciais; iv) Condicionadores de ar; v) Reatores eletromagnéticos para lâmpadas; vi) Lâmpadas incandescentes; vii) Transformadores de distribuição; e viii) Ventiladores de teto.*

171. *Quanto às etiquetas de classificação, há 17 categorias de produtos elétricos abrangidas pela etiquetagem: 1) Fornos elétricos comerciais; 2) Micro-ondas; 3) Refrigeradores e congeladores residenciais; 4) Condicionadores de ar; 5) Lavadoras de roupas residenciais; 6) Centrífugas de roupas residenciais; 7) Transformadores de distribuição; 8) Ventiladores de teto; 9) Ventiladores de mesa, de coluna e circuladores de ar; 10) Televisores; 11) Lâmpadas fluorescentes com reator; 12) Lâmpadas LED; 13) Lâmpadas vapor de sódio; 14) Luminárias para iluminação pública; 15) Motores elétricos de indução trifásica; 16) Bombas e motobombas centrífugas; e 17) Sistemas e equipamentos para energia fotovoltaica (peça 30).*

172. *A regulamentação de MEPS e do programa de etiquetagem para aparelhos e equipamentos elétricos é focada no setor residencial, que representará 26% do consumo de eletricidade em 2032, ao passo que o setor industrial será responsável por 43% do consumo, segundo o PDE 2032. Em consonância com esse maior foco no setor residencial, observou-se que o ganho de EE entre 2005 e 2018 foi de 21% no setor residencial e de 7% no setor industrial.*

173. *De acordo com estudo da EPE (peça 138, p. 14 a 17), observa-se que o Brasil não possui MEPS nem etiquetas para equipamentos industriais relevantes, como: bombas de médio e grande porte, compressores de ar, ventiladores, sopradores e chillers.*

174. *Embora o Brasil possua MEPS e etiquetas de eficiência energética para alguns equipamentos importantes no consumo industrial de energia elétrica, como motores elétricos de indução trifásica e bombas hidráulicas de até 25 cv, a abrangência ainda é limitada e não há previsão de inclusão de novos produtos no PBE, segundo o Inmetro (peça 30). Estudos estão em andamento para regulamentar MEPS e etiquetagem de refrigeradores e congeladores comerciais.*

175. *Apesar de todas as etiquetas dos produtos abrangidos pelo PBE terem sido atualizadas entre 2021 e 2022, a análise evidencia a ausência de mecanismos claros e institucionalizados que determinem o processo de atualização dos MEPS e das etiquetas, assim como a sistemática e metodologia para a inclusão de novos produtos e equipamentos no programa.*

176. *Esta lacuna compromete a efetividade das políticas de eficiência energética, uma vez que não há uma abordagem sistemática e baseada em critérios claros para manter os padrões e a classificação dos produtos atualizados e alinhados com os avanços tecnológicos e os objetivos nacionais de eficiência energética.*

177. *Dessa forma, é crucial que as autoridades competentes, como o Ministério de Minas e Energia e o Inmetro, adotem medidas para estabelecer e implementar uma sistemática de atualização dos MEPS e de escolha de novos produtos para inclusão no PBE. Ao fazê-lo, garantirão que as políticas de eficiência energética sejam mais efetivas, promovendo maiores ganhos em termos de redução do consumo de energia, emissões de gases de efeito estufa e sustentabilidade ambiental.*

178. *A proposta do Plano Decenal de Eficiência Energética (PDEf) destaca que a etiquetagem no Brasil possui uma estrutura sólida e está alinhada com as práticas internacionais. Entretanto, aponta a necessidade de uma abordagem mais dinâmica para fomentar o avanço tecnológico e aprimorar os mecanismos relacionados à eficiência energética no país (peça 139, p. 272).*

179. *Embora, segundo o relatório da proposta do PDEf, o sistema atual de etiquetagem seja comparável a outros países, a ausência de processos claros e institucionalizados para a atualização dos MEPS e das etiquetas, bem como para a inclusão de novos produtos e equipamentos no PBE, limita a efetividade das políticas de eficiência energética no Brasil.*

180. *Para buscar maior dinamismo e avanço tecnológico no setor, é fundamental que sejam estabelecidas diretrizes e critérios claros para atualização e revisão dos MEPS e das etiquetas, além de mecanismos para a inclusão de novos produtos e equipamentos no PBE. Essas ações permitirão que o Brasil esteja mais atualizado em relação aos avanços tecnológicos e às melhores práticas internacionais, aprimorando sua política de eficiência energética.*

181. *Em aderência com as análises realizadas pela equipe de auditoria, a proposta do PDEf sugere a elaboração de estudos para a seleção e priorização de novos equipamentos a serem contemplados com MEPS e para revisar a carteira de produtos do PBE com a inclusão e priorização de novos produtos, além da revisão dos valores adotados nas faixas para a classificação dos equipamentos etiquetados (peça 139, p. 335 e 342).*

182. *A proposta do PDEf também compara o PBE com programas de etiquetagem na Califórnia e na China e observa que diversos equipamentos importantes para a indústria, inclusive alguns de elevado consumo energético como ventiladores e compressores, ainda não estão incluídos no programa nacional. Destaca que tanto a Califórnia como a China possuem MEPS para mais equipamentos industriais do que o Brasil. No que se refere a equipamentos acionados por motores elétricos, o Brasil está defasado em relação aos EUA, Alemanha, Reino Unido e China, nos quais existem, ou estão em fase de desenvolvimento, MEPS para bombas hidráulicas e ventiladores industriais (peça 140, p. 86 a 97).*

183. *Na mesma linha, estudo da EPE (Propostas de Medidas no Setor Industrial Brasileiro) evidencia que dentre as medidas prioritárias de EE para a indústria brasileira está a regulamentação de índices mínimos e etiquetagem para equipamentos industriais, em especial as bombas, os compressores, ventiladores e sopradores e chillers e a atualização das etiquetas de motores elétricos e bombas centrífugas.*

184. *Quando a equipe de auditoria questionou o Inmetro a respeito da suficiência da abrangência de equipamentos consumidores de energia elétrica no PBE para o atingimento dos objetivos e se estaria em sintonia com os países referência em eficiência energética, o Inmetro manifestou-se no sentido de que (peça 30):*

a) a composição da carteira do PBE considera o potencial de economia de energia, sendo historicamente formatada pela integração do PBE com outras duas políticas para promoção da eficiência energética de produtos: o selo de endosso (Selo Procel) e os índices mínimos de desempenho (MEPS), estabelecidos pelo CGIEE;

b) a composição da carteira de um programa de etiquetagem deve considerar as características de posse e hábitos de cada país, não sendo adequado comparar os produtos abrangidos pelos países sem levar essas características em consideração;

c) a United For Energy (U4E), braço das Nações Unidas que promove a eficiência energética, desenvolveu guias para a implementação de regulamentações em prol da eficiência energética (englobando MEPS e etiquetagem) para cinco produtos, sejam eles: condicionadores de ar, refrigeradores residenciais, lâmpadas, transformadores de distribuição e motores elétricos e que todos esses produtos foram observados nas carteiras brasileiras de eficiência energética (MEPS e etiquetagem), o que demonstra que essas políticas abrangem ao menos os produtos priorizados pela U4E;

d) a comparação entre países é útil para avaliação de tendências internacionais, mas não é suficiente para determinar uma carteira que efetivamente contribua para o alcance dos objetivos da etiquetagem, já que cada país tem um padrão de consumo diferente; e

e) por entender a importância de haver critérios claros para se prospectar novos produtos para a carteira, bem como para excluí-los, está em andamento o projeto “Diretrizes Transversais para o PBE”, que irá explicitamente destacar quais devem ser os critérios para a priorização de produtos.

185. *O Inmetro complementa que a motivação para esse projeto reside no fato de o PBE atualmente não possuir uma regulamentação que o estabeleça como uma política ampla de governo, sendo concretizado apenas pelas 25 Portarias do Inmetro específicas para os objetos abrangidos. As diretrizes transversais irão contemplar os seguintes temas:*

- a) declaração de objetivos;*
- b) relação com outras políticas públicas;*
- c) mecanismos de participação social e consulta;*
- d) critérios para priorização de produtos;*
- e) indicadores, monitoramento contínuo e avaliação de resultados periódica;*
- f) regras de avaliação da conformidade;*
- g) normas técnicas e infraestrutura da qualidade;*
- h) formatos, conteúdos e reescalonamento da Etiqueta;*
- i) base de dados e interfaces digitais; e*
- j) obrigações do fornecedor.*

186. *Em aderência com o apontado neste achado, o Inmetro observa que a definição explícita desses critérios irá apoiar a formatação de uma agenda regulatória mais coerente com os objetivos do programa, bem como a realização de uma análise de impacto e de resultados mais aderente a indicadores pré-estabelecidos (peça 30). A proposta da Portaria Transversal é explicitar esses critérios para facilitar e impulsionar a criação de sistemáticas para prospecção de novos objetos e procedimentos de avaliação de resultados.*

187. *O quadro exposto configura uma situação de deficiência na governança do CGIEE no que tange aos procedimentos de estabelecimento de MEPS para novos equipamentos e dos procedimentos para evolução dos MEPS. Além disso, expressa uma situação de deficiência na governança do PBE no que tange aos procedimentos de inclusão de novos equipamentos no programa e aos procedimentos para evolução das faixas das etiquetas já implementadas.*

188. *Esta situação foi verificada por meio de análises de dados e informações, análise das respostas aos ofícios dirigidos ao MME e Inmetro, por meio de entrevistas com especialistas e da análise da legislação e regulamentação.*

189. *Para que a Administração Pública cumpra seu papel e alcance seus objetivos é de fundamental importância a governança. Nesse sentido, o Decreto 9.203/2017 dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e tem como princípios da governança pública a capacidade de resposta e a melhoria regulatória, entre outros. Também define como diretrizes da governança pública: (i) avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas; e (ii) monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas. Como um dos mecanismos para o exercício da governança pública, o artigo 5º inclui a estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido.*

190. *O Decreto 10.531/2020 institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 e estabelece que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão considerar, em seus planejamentos e suas ações, as diretrizes, os desafios e as orientações elencadas no anexo ao decreto. Uma das diretrizes definidas para a estratégia é aprimorar a governança pública, com foco na entrega efetiva de serviços ao cidadão e na melhoria do ambiente de negócios, garantindo a soberania e promovendo os interesses nacionais e um dos desafios é melhorar a governança do setor público, aumentando a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações de governo.*

191. *Por sua vez, o roteiro Política Pública em Dez Passos (TCU, 2020) salienta a necessidade de que a política pública apresente objetivos claros, logicamente coerentes, específicos, mensuráveis, apropriados (relevantes), realistas (alcançáveis) e delimitados no tempo. Também ressalta que a estruturação da governança e da gestão envolve a institucionalização de estruturas de coordenação e coerência, de gestão operacional, de gestão de riscos e controle interno, de monitoramento, de avaliação e de accountability.*

192. *A situação da governança da política de eficiência energética do setor elétrico evidenciada neste achado é também relacionada à ausência de um plano estruturado que defina os objetivos das ações, estabeleça as diretrizes, coordene e priorize as ações e auxilie na implementação e acompanhamento da política pública. Esta deficiência na governança pode decorrer, em parte, pelo fato de as principais ações e programas serem geridas por diversos órgãos, como o MME, a Eletrobras/ENBPar e pelo Inmetro. Também pode ser decorrente de deficiência na avaliação e monitoramento das ações e políticas de índices mínimos de performance energética e de etiquetagem, que impacta na melhoria dessas políticas e pela ausência de uma base de dados que permita gerar informações relevantes, as quais poderiam orientar os gestores dos programas e políticas a medirem os resultados com precisão e de forma tempestiva, e assim poderem melhor adequar as carteiras de produtos e as atualizarem.*

193. *Como consequências potenciais, tem-se: (i) a não adequação da carteira de produtos e equipamentos abarcados pelos MEPS e pelo PBE aos objetivos nacionais de EE e aos interesses de setores com alto consumo de energia elétrica; (ii) a não atualização tempestiva dos MEPS e das faixas das etiquetas resultando em menor efetividade no ganho de EE; (iii) a desatualização das etiquetas, podendo levar a não diferenciação dos produtos por acúmulo nas faixas superiores; e, por fim, (iv) a redução do impacto potencial da Lei de EE e do PBE.*

194. *Diante da irregularidade evidenciada e considerando que a implementação de providências imediatas e necessárias para sanar a irregularidade não são factíveis em virtude da complexidade do tema, no relatório preliminar submetido a comentário dos gestores (peça 145), registrou-se proposta de encaminhamento no sentido de que: (i) o MME elabore um plano de ação para definir uma sistemática para atualização dos MEPS; e (ii) o Inmetro elabore um plano de ação para definir uma sistemática de escolha de novos produtos para inclusão no PBE, bem como de atualização das faixas dos produtos já abrangidos pelo programa. Tais sistemáticas devem ser institucionalizadas e englobarem diretrizes, critérios, gatilhos, procedimentos e agentes envolvidos.*

195. *Em sua manifestação (peça 166) quanto ao relatório preliminar, o MME menciona que:*
- a) o CGIEE tem contado com o apoio do Collaborative Labeling and Appliance Standards Program (Clasp), organização não-governamental internacional, sem fins lucrativos, que apoia governos e instituições na elaboração de políticas de eficiência energética, para o desenvolvimento de estudo que indique os critérios e a metodologia para a seleção e priorização dos equipamentos a serem regulamentados em termos de índices mínimos de eficiência energética no Brasil, contando inclusive com o desenvolvimento de uma ferramenta computacional específica para o país que permita que as análises sejam realizadas de acordo com dados e informações específicos do contexto nacional. Os resultados já foram apresentados ao CGIEE, e que está sendo elaborada estratégia de apresentação e formalização desta metodologia;*
 - b) uma das principais dificuldades relativas ao estabelecimento das sistemáticas de atualização dos MEPS é a falta de informações relativa à venda de equipamentos elétricos por classe de eficiência energética, uma vez que esta informação é considerada pela indústria como informação sensível e sigilosa, pois envolveria questões relacionadas a estratégia de negócios das empresas. Ressalta que sem essas informações não é possível avaliar com confiança o avanço da penetração de equipamentos na sociedade por classe de eficiência, e acabam sendo utilizados dados referentes à fabricação dos equipamentos, ou ainda resultados das pesquisas de posse e hábitos de consumo, as quais, todavia não captam de maneira tão assertiva a penetração dos equipamentos no mercado; e*
 - c) estão sendo desenvolvidas tratativas para a elaboração de novos estudos e pesquisas para aprimorar essas avaliações, bem como para buscar alternativas de se obter as informações necessárias.*
196. *Em sua manifestação (peça 167) quanto ao relatório preliminar, o Inmetro informa que concorda com as ações propostas, em especial com a proposta de determinação contida no parágrafo 303.2 deste relatório, ressaltando que já existiam ações para a definição de plano de ação e que as atividades do projeto estão sendo desenvolvidas desde 2022. Em seguida, o Inmetro destaca as seguintes ações executadas:*
- a) realização de Painel Setorial, em 12/07/2022, (peça 174) com o objetivo de reunir o Inmetro e as associações dos setores produtivos ligados ao PBE para alinhamento e composição de uma agenda de entendimentos;*
 - b) visita técnica à Zona Franca de Manaus entre 29/10/2022 e 02/11/2022, para a equipe do PBE conhecer de perto o processo produtivo e a realidade empresarial de parte dos produtos abrangidos;*
 - c) estudo das referências internacionais. Além do estudo dirigido sobre a regulamentação europeia, foi realizada missão para benchmarking junto à Comissão Europeia, entre 28/11/2022 e 02/12/2022;*
 - d) formação do Grupo de Trabalho (GT) a partir da identificação das partes interessadas e formação de um grupo com 27 entidades representativas da sociedade;*
 - e) elaboração de uma primeira minuta de Portaria PBE Transversal, pela Equipe PBE (peça 175); e*
 - f) realização das reuniões com o GT e rodadas de debate, ocorridas em 18/04/2023 (peça 168), 16/05/2023 (peça 170), 13/06/2023 (peça 172), 18/07/2023 (peça 177) e 15/08/2023.*
197. *O Inmetro informa ainda que o conteúdo da Portaria para definição de diretrizes transversais do PBE, consideradas as contribuições das partes interessadas, está sendo compilado para publicação em consulta pública de 60 dias, utilizando a plataforma Participa Mais, com previsão de publicação definitiva até dezembro deste ano. Por fim, o Inmetro destaca que o documento contempla diretrizes para "Composição da Carteira PBE", "Reescalonamento da ENCE" e "Monitoramento e avaliação de resultados", que acreditam ser pontos que mais endereçam à determinação proposta neste relatório.*

198. *Assim, mantém-se a proposta de encaminhamento constante do relatório preliminar, no sentido de: determinar ao MME que, em 180 dias, elabore um plano de ação para definir uma sistemática para atualização dos MEPS; e (ii) determinar ao Inmetro que, em 180 dias, elabore um plano de ação para definir uma sistemática de escolha de novos produtos para inclusão no PBE, bem como de atualização das faixas dos produtos já abrangidos pelo programa. Tais sistemáticas devem ser institucionalizadas e englobarem diretrizes, critérios, gatilhos, procedimentos e agentes envolvidos, consoante o disposto no artigo 1º da Lei 10.295/2001 c/c o inciso II do artigo 5º do Decreto Federal 9.203/2017.*

199. *A proposta visa o desenvolvimento de sistemáticas que permitam maiores ganhos de eficiência elétrica, com mais transparência nos critérios para atualização equipamentos. Essa iniciativa pode dar maior previsibilidade para agentes públicos em suas atuações e aos agentes privados em suas decisões de investimento, planejamento e operação, bem como podem trazer benefícios aos consumidores.*

PROGRAMA DE EFICIÊNCIA ENERGÉTICA DA ANEEL

200. *O Programa de Eficiência Energética (PEE) da Aneel é o maior programa estruturado do setor elétrico brasileiro voltado para o desenvolvimento da eficiência energética no âmbito do consumidor final, incluindo a eficiência de equipamentos, processos e usos finais de energia. O PEE da Aneel foi tratado pela equipe de auditoria como uma política pública. Por isso, foi aplicado o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (RCPP/TCU), conjuntamente com seus anexos correspondentes aos temas analisados.*

201. *Em relação ao PEE, o presente capítulo tem como objetivo responder à **Questão 3** e suas respectivas subquestões, a saber:*

Questão 3: *O Programa de Eficiência Energética (PEE) da Aneel está estruturado adequadamente e tem contribuído efetivamente para a promoção da eficiência energética no país?*

Subquestão 3.1: Os riscos e controles internos do programa são gerenciados?

Subquestão 3.2: As estruturas de accountability, transparência e prestação de contas estão institucionalizadas e funcionando?

Subquestão 3.3: As estruturas de monitoramento e avaliação do PEE estão institucionalizadas?

Subquestão 3.4: O desempenho do PEE é monitorado e avaliado em termos de efetividade e impacto dos projetos?

202. *Nesse sentido, durante a auditoria, foi identificado que:*

202.1. *A Aneel não tem realizado um mapeamento de riscos voltado especificamente para o PEE. Há gestão de riscos da Aneel como um todo, mas que identifica e analisa riscos associados a apenas algumas etapas internas do programa, deixando de abordar diretamente riscos associados aos objetivos estratégicos do programa e a outras etapas internas dos projetos.*

202.2. *Quanto às estruturas de accountability, transparência e prestação de contas, há estruturação de gestão já institucionalizada no PEE por meio do Procedimento do Programa de Eficiência Energética (PROPEE), aprovado pela Resolução Normativa Aneel 920/2021. De acordo com o Módulo 10 do PROPEE, todos os projetos executados no âmbito do PEE devem passar por auditoria contábil financeira independente. O PEE, de acordo com o Módulo 2 do PROPEE, possui previsão de que a distribuidora responsável pelos novos projetos e os já realizados deve abrir anualmente audiência pública, que ficará disponível em sítio eletrônico próprio, onde deverão ser destacadas informações tais como o saldo da Conta de PEE e informações sobre os projetos concluídos pela distribuidora, e aprovados pela Aneel, no ano anterior (Peça 32, p. 9).*

202.3. Ainda quanto à transparência, a Aneel tem adotado boas práticas quanto à publicação dos dados do PEE. Há três plataformas públicas para a disponibilização de dados: o Gestão do PEE, os Dados Abertos da Aneel e o Observatório do PEE (OPEE). Entretanto, pontos de melhoria foram encontrados ao longo da auditoria. O principal é que o OPEE não possui funcionalidades suficientes que permitam o acesso a informações completas do programa e seus projetos, e os dados disponibilizados são limitados como instrumentos de fundamentação de tomadas de decisão. Como exemplo, cita-se a falta de transparência sobre os recursos financeiros, na medida em que carecem de informações sobre valores aplicados e saldos para aplicação de cada projeto e do saldo global do programa.

202.4. Quanto às estruturas de monitoramento e avaliação, desde a criação do PEE, nos anos 2000, não houve avaliação integrada e sistemática do programa, acompanhamento da permanência das ações ao longo do tempo, nem avaliação dos impactos das ações. Apesar de terem sido realizadas várias avaliações parciais do programa, ao longo de mais de vinte anos, ainda não foram realizadas avaliações ex post de impacto, deixando de medir, no mérito, os resultados, impactos e sustentabilidade das ações.

203. As subseções seguintes detalham os achados de auditoria referentes às deficiências observadas, em especial no que se refere a: Achado 3.1 – Ausência de mapeamento de riscos voltado especificamente ao Programa de Eficiência Energética; Achado 3.2 – O Observatório do Programa de Eficiência Energética da Aneel possui funcionalidades limitadas para análise dos dados disponíveis ; e Achado 3.3 – Insuficiência de avaliações ex post de impacto do Programa de Eficiência Energética da Aneel.

204. Conforme já mencionado, a Aneel (peça 179) informou que não possuía considerações e comentários ao relatório preliminar.

Achado 3.1 – Ausência de mapeamento de riscos voltado especificamente ao Programa de Eficiência Energética

205. Constatou-se que a Aneel não tem realizado um mapeamento de riscos voltado especificamente para o PEE. Dentro da gestão de riscos da Aneel como um todo, não foi encontrado trabalho de gestão de riscos focado no programa. Verificou-se que há identificação e análise de riscos associados a algumas etapas internas do programa, contemplando a avaliação de projetos do PEE, mas deixando de abordar diretamente riscos associados aos objetivos estratégicos do programa e a outras etapas internas dos projetos.

206. Tal constatação está em desacordo com o Decreto 9.203/2017, em especial aos arts. 2º - IV, 4º - VI, 5º - III, 17, 18, e 19, bem como com a Instrução Normativa 01/2016 – CGU/MPOG, arts. 2º e 10º, além de deixar de seguir o prescrito no Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2021) e no Referencial Básico de Gestão de Riscos (TCU, 2018).

207. Ressalta-se que, no presente trabalho, não foi realizada a avaliação da maturidade da gestão de risco da Aneel, nos termos do Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos do TCU (2018). A análise da equipe de auditoria recaiu na estruturação da gestão de risco do PEE como parte de uma boa governança de uma política pública em seu estágio de implementação. Para tanto, utilizou-se o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (RCP/TCU) como principal paradigma.

208. *O processo de gestão de riscos envolve a identificação, a análise e a avaliação de riscos, a seleção e a implementação de respostas aos riscos avaliados, o monitoramento de riscos e controles, e a comunicação sobre riscos com partes interessadas, internas e externas (TCU, 2018, p. 22). Conceitualmente, o processo de gestão de riscos representa o conjunto de atividades contínuas, concebido para identificar riscos que possam afetar a capacidade da organização em atingir os seus objetivos e para apoiar tomadas de decisões e ações que forem necessárias para mantê-los em níveis compatíveis com os limites de exposição a riscos previamente estabelecidos, de maneira a fornecer segurança razoável do cumprimento dos objetivos (TCU, 2018, p. 53).*

209. *O mapeamento de riscos é parte da gestão de riscos e se caracteriza pela identificação das vulnerabilidades que impactam os objetivos, de forma que sejam adequadamente identificados os riscos a serem geridos (Instrução Normativa 01/2016 – CGU/MPOG, art. 2º, inciso VII e art. 8º, inciso VII). Para verificar o processo de gestão de riscos da Aneel sobre o PEE, foram solicitadas à agência, por meio do Ofício 118/2022 – TCU/SeinfraElétrica (peça 23), informações quanto a:*

- a) a abordagem utilizada para identificar, avaliar e gerenciar os principais riscos do programa;*
- b) os principais riscos ao alcance dos objetivos do programa identificados;*
- c) a avaliação realizada e o tratamento definido para os principais riscos identificados;*
- d) os controles internos definidos para tratar os riscos mais significativos;*
- e) os planos, métodos, políticas e procedimentos de controle interno implementados;*
- f) as deficiências identificadas e ajustes realizados nos controles internos; e*
- g) os documentos e registros relacionados ao gerenciamento de riscos do PEE. A Aneel respondeu por meio do Ofício 78/2022-AIN/Aneel, de 21/12/2022.*

210. *A Aneel respondeu por meio do Ofício 78/2022-AIN/Aneel, de 21/12/2022 (peça 32). Quanto à abordagem utilizada para identificar, avaliar e gerenciar os principais riscos do PEE, a Aneel respondeu que a gestão de riscos do PEE segue as diretrizes da Política de Gestão de Riscos (Portaria Aneel nº 4.211, de 27/09/2016), o Regimento Interno do Comitê de Riscos e Controles da Aneel, o Manual de Gestão de Riscos Corporativos da Aneel – riscos de processos (2018) e o Manual de Avaliação de Qualidade e Melhoria da Auditoria Interna da Aneel (2020).*

211. *A agência afirmou que foi realizada a autoavaliação de controles no Processo de Eficiência Energética, bem como sua aderência à Gestão de Riscos. Segundo informado, os riscos levantados na autoavaliação de controles no Processo de Eficiência Energética foram (peça 32, p. 3-4):*

1) Operacional:

- Falha de sistemas na migração de dados dos projetos para uma nova plataforma (R1);*
- Falha no envio dos arquivos pelas empresas via sistema (R2);*
- Ausência de parecer de avaliação de projetos por parte de credenciado prestador de serviço de apoio (R3);*
- Qualidade na avaliação de projetos (R4).*

2) Estratégico:

- Atividades acessórias que demandam atenção da equipe de trabalho (inclusive com demandas da Diretoria e outras lideranças da Agência) (R5).*

212. *A agência informou que, após a análise e avaliação dos riscos identificados, “levando-se em consideração o Apetite ao Risco e a Matriz de Riscos Residuais” (p. 4), verificou-se a necessidade de instituição de controle apenas para o risco “Atividades acessórias que demandam atenção da equipe de trabalho”. E, segundo esclarecido, foram definidos treze controles internos (peça 32, p. 5-7) para mitigar esse risco.*

213. *Afirmou-se também ter sido implementado um Plano de Ação para suprir as deficiências identificadas. No Plano de Ação, apontou-se como resposta ao risco identificado e avaliado o “aumento do quantitativo de pessoas na área e/ou reorganização da área” (peça 142, p. 11).*

214. *Por fim, a Aneel esclareceu que o principal documento para o gerenciamento de risco é a autoavaliação e o acompanhamento periódico pela Auditoria Interna, e que os registros estavam identificados em processo administrativo específico, o 48500.001752/2020-35 (peça 32, p. 11).*

215. *Ainda quanto à gestão de risco do PEE da Aneel, não foi encaminhado nenhum plano para a continuidade de monitoramento dos riscos do programa.*

216. *Com base na análise da documentação encaminhada pela agência (peça 142) e consultas ao site da Aneel, e utilizando como paradigma o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (RCPP/TCU), pode-se chegar às seguintes ações positivas da Aneel:*

216.1. *A Aneel possui processo de gestão de risco definido em nível estratégico. A Portaria Aneel 4.211/2016 aprova a revisão da Política de Gestão de Riscos;*

216.2. *Em 2020, foi realizada a Autoavaliação de Controles (ACC) do Processo: Eficiência Energética – Avaliação de Projetos, documentado no processo 48500.001752/2020-35 (peça 32), no qual foram levantados cinco riscos. Deles, apenas um foi avaliado como tendo risco residual que deveria ser mitigado por ações de controle interno. Segundo a Aneel, foram previstas treze ações de controle para o risco identificado e avaliado: (1) O Observatório do Programa de Eficiência Energética (OPEE); (2) Verificação, pelas distribuidoras, dos projetos cadastrados no OPEE; (3) Manual (passo a passo) para preenchimento das informações sobre os projetos; (4) Rito no processo de sorteio de credenciados; (5) Negociar com o credenciado o bloco de projeto (Ordem de Serviço – ODS de 30 dias); (6) Verificação pelo gestor do contrato; (7) Treinamento/check-list em cada critério de avaliação/ exemplos de parecer; (8) Nível de conhecimento exigido no Edital; (9) Agenda do Ano; (10) Avaliação de projetos por amostragem; (11) Automação de processos; (12) Acionar a distribuidora de energia elétrica para correção do dado; (13) Sistema Bizagi que controla o tempo do processo (peça 32, p. 5-7).*

217. *Entretanto, examinando-se o trabalho realizado e os esclarecimentos prestados, constatou-se alguns pontos de atenção quanto à gestão de risco aplicada ao PEE:*

217.1. *A descrição do risco identificado, avaliado e selecionado para ser tratado no processo foi: “Excesso de atividades acessórias. Definição do risco: outras atividades além daquelas da avaliação dos projetos inclusive com Demandas da Diretoria” (peça 142, p. 6). Verifica-se que o risco possui texto genérico. O Referencial Básico de Gestão de Riscos (TCU, 2018) esclarece que na fase de identificação de riscos deve-se incluir descrição de cada risco, pelo menos com a fonte de risco, as causas, o evento e as consequências (Capítulo 3, p. 24). Acrescenta-se que a descrição feita não apresenta quais objetivos do programa estão sendo ameaçados;*

217.2. *O mapeamento realizado deixou de identificar riscos relacionados aos objetivos do programa a partir de uma visão estratégica. O trabalho realizado foi focado especificamente na atividade de avaliação de projetos do PEE. Citam-se abaixo alguns riscos preliminarmente levantados pela equipe de auditoria na fase de planejamento, obtidos a partir de realização de entrevistas com especialistas do setor e da aplicação de técnicas de diagnóstico. Apontam-se esses riscos de maneira exemplificativa, buscando demonstrar o potencial de riscos não mapeados, sem pretensão de suprir a realização de um mapeamento de riscos voltados especificamente ao PEE:*

a) Devido ao foco nos projetos de eficiência energética no consumo residencial, poderá haver um baixo número de programas e financiamentos para a melhoria da eficiência energética do setor industrial (maior consumidor de energia elétrica, deixando de maximizar os benefícios públicos da energia economizada e da demanda evitada);

b) Devido ao processo de seleção de projetos do PEE permitir alta discricionariedade às distribuidoras para selecionar, aprovar e reprovar projetos, poderá ocorrer a escolha de projetos pautados em critérios subjetivos, que não atendam da melhor maneira à função do programa como um todo, impactando no incremento necessário de eficiência energética em grande parte dos consumidores de energia elétrica.

217.3. O mapeamento não alcançou todas as etapas dos projetos do PEE. Segundo o regulamento do PEE (REN Aneel 920/2021), cada projeto segue onze etapas: 1. Seleção; 2. Definição; 3. Cadastro; 4. Avaliação Inicial; 5. Execução; 6. Medição e Verificação (M&V); 7. Validação da M&V; 8. Auditoria Contábil e Financeira; 9. Relatório Final; 10. Avaliação Final; e 11. Acompanhamento. Segundo a documentação encaminhada pela Aneel, não foi encontrada a identificação de riscos para todas as etapas mencionadas, o que é evidenciado pela identificação de apenas cinco riscos (peça 32, p. 3-4) e claramente não atinge todas as etapas.

217.4. Embora a agência tenha informado que a auditoria interna realiza periodicamente a gestão de riscos e autoavaliação, não foram apresentados cronograma ou outra documentação que comprove a realização regular das avaliações e do monitoramento dos riscos do PEE, contrariando a diretriz da Política de Gestão de Riscos da Aneel que indica a necessidade de medição contínua do desempenho da gestão de riscos (Portaria Aneel 4.211/2016, Anexo I, parágrafo 5.1).

218. Entende-se que uma possível causa da situação encontrada é pelo fato de o PEE não estar sendo visto pela Aneel com a devida importância estratégica. Por isso a agência não tem promovido iniciativas que implementem a gestão de riscos devotada especificamente ao programa como um todo e a todas as suas partes. Essa constatação pode ser evidenciada por:

a) Apesar da Política de Gestão de Riscos da Aneel ter entre suas diretrizes o **mapeamento dos riscos** atrelado às iniciativas estratégicas, com a identificação dos responsáveis formais pelo tratamento de cada risco (Portaria Aneel 4.211/2016, parágrafo 5.1), não houve mapeamento de riscos específico para o PEE, apenas uma ação isolada de autoavaliação de controle, conforme anteriormente explicada;

b) Nos documentos de planejamento estratégico da Aneel verificou-se pouca menção ao PEE (vide Tabela 1). Foi realizada a análise dos instrumentos de gestão estratégica da Aneel disponíveis no site e se constatou poucas referências ao PEE nas ações estratégicas da agência. A Tabela 1 apresenta sinteticamente os instrumentos analisados e as referências ao programa em cada instrumento avaliado. Destaca-se que, no Planejamento Estratégico Ciclo 2018-2023, o Objetivo Estratégico ligado diretamente à promoção de eficiência energética foi retirado (em comparação com Ciclo 2014-2017). Além disso, importa mencionar que as atividades constantes na Agenda Regulatória relativas ao desenvolvimento do programa foram diversas vezes postergadas para anos posteriores.

Tabela 1 – Referência ao PEE nos instrumentos de gestão estratégica da Aneel

Instrumento de gestão	Contém referência ao PEE?	Detalhamento
Cadeia de Valor da Aneel (revisada em 2022)		Consta Regulação de Eficiência Energética
Planejamento Estratégico Ciclo 2014-2017		Objetivo Estratégico (OE) 10: Estimular a eficiência e a inovação do setor.
Planejamento Estratégico Ciclo 2018-2023		O PEE não é citado diretamente. Aparece referência à eficiência energética apenas no índice de eficiência energética é mencionado no OE 2 (Promover ambiente regulatório favorável à evolução do setor e ao empoderamento do consumidor).

<i>Instrumento de gestão</i>	<i>Contém referência ao PEE?</i>	<i>Detalhamento</i>
<i>Agendas Regulatórias dos últimos 5 anos (2019-2020, 2020-2021, 2021-2022, 2022-2023, 2023-2024)</i>		<i>Não consta referência ao PEE no Ciclo 2019-2020; A atividade do PEE: “Revisão dos incentivos regulatórios a fontes incentivadas no PEE”, foi sendo transferida para as agendas seguintes (em 2020-2021, 2021-2022 e 2022-2023); As atividades “Revisão dos incentivos regulatórios a fontes incentivadas no PEE” e “Regulação relativa à realização de campanhas de consumo consciente de energia com recursos provenientes do PEE regulado pela ANEEL” foram transferidas do ciclo 2022-2023 para o 2023-2024.</i>
<i>Plano de Gestão Anual 2020</i>		<i>Faz menção à Agenda Regulatória do ano correspondente, mas o PEE não aparece dentre as ações constantes no Plano.</i>
<i>Plano de Gestão Anual 2021</i>		<i>Não há referência ao PEE</i>
<i>Plano de Gestão Anual 2022</i>		<i>Não há referência ao PEE</i>
<i>Plano de Gestão Anual 2023</i>		<i>Não há referência ao PEE</i>

Fonte: Elaboração própria (consulta ao site da Aneel em 5/5/2023)

219. *Outra possível causa identificada para a ausência de mapeamento de riscos abrangente a todo o PEE é o déficit de pessoal dedicado ao PEE e à gestão de risco. Tanto a Aneel quanto outras entidades consultadas afirmaram que a diminuição do número de servidores tem prejudicado o desenvolvimento dos trabalhos ligados ao PEE. O Plano de Ação apresentado no âmbito do processo de Autoavaliação de Controles trouxe como solução a indicação de mais um servidor para a área responsável pelo PEE (peça 142, p. 11).*

220. *O principal efeito é a existência de riscos não mapeados e, conseqüentemente, não mitigados por controles internos efetivos, que uma vez concretizados, afetam os objetivos do programa. Tal situação abre espaço para que recursos que deveriam ser utilizados em eficiência energética sejam, eventualmente, destinados para outros fins.*

221. *Este efeito já se mostrou concretizado pela existência de elevado volume de recursos não utilizados no programa, como constatado em meados de 2020 em que houve redirecionamento dos recursos do PEE para amenizar impactos da Covid-19 por meio da Medida Provisória 998/2020 (convertida na Lei 14.120/2021). Segundo Despacho Aneel 904/2021, o volume de recursos do PEE, na data base de 31 de agosto de 2020, destinado integralmente à CDE, conforme Lei 14.120/2021, foi da ordem de R\$ 860 milhões.*

222. *Conclui-se que, no processo de avaliação de riscos da Aneel, não foi realizado mapeamento de riscos com foco específico no PEE, visando averiguar os riscos que estejam associados a todas as etapas dos projetos e aos objetivos estratégicos do programa. Constatou-se que a Aneel realizou a identificação e análise de riscos associados a apenas algumas etapas internas do programa, contemplando a avaliação de projetos do PEE, mas deixando de abordar diretamente riscos associados aos objetivos estratégicos do programa e a outras etapas internas dos projetos do PEE.*

223. *A gestão de riscos é um elemento crucial para a boa governança corporativa, pois contribui para a redução das incertezas que cercam o alcance de resultados. A ausência de um gerenciamento de riscos específico para o PEE fragiliza o alcance dos objetivos do programa, bem como a utilização eficiente dos recursos – cerca de R\$ 600 milhões por ano.*

224. *Observa-se que o gerenciamento de risco é obrigatório no âmbito da administração pública federal, conforme o art. 1º da Instrução Normativa 01/2016 – CGU, MPOG, contudo, visto que a Aneel possui gestão de risco implementada para a agência como um todo, não será proposta determinação. Entretanto, como não há tratamento de risco específico para o PEE, **propõe-se**: recomendar à Aneel, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que realize o gerenciamento de risco especificamente sobre o Programa de Eficiência Energética da Aneel, identificando e avaliando os riscos atinentes a todo o programa, incluindo todas as etapas internas dos projetos do PEE, conforme arts. 2º - IV, 4º - VI, 5º - III, 17, 18, e 19 do Decreto 9.203/2017, arts. 2º e 10º da Instrução Normativa 01/2016 – CGU/MPOG, e no Capítulo 3 do Referencial Básico de Gestão de Riscos (TCU, 2018).*

225. *Essa proposta de encaminhamento visa evidenciar à alta gestão da Aneel a importância estratégica que o PEE deve ter, inclusive como ferramenta fundamental de promoção da transição energética, por meio do uso eficiente e racional de energia elétrica em todos os setores da economia, a fim de aperfeiçoar a identificação de riscos presentes no PEE da Aneel, objetivando levar ao incentivo de mais ações voltadas à eficiência energética, possibilitando a utilização eficiente dos recursos destinados pela Lei 9.991/2000 e evitando problemas potenciais por meio de ações mitigadoras.*

Achado 3.2 – O Observatório do Programa de Eficiência Energética da Aneel possui funcionalidades limitadas para análise dos dados disponíveis

226. *Constatou-se que a principal ferramenta utilizada para a publicização de dados e informações do PEE, o Observatório do Programa de Eficiência Energética (OPEE), não possui funcionalidades que permitam o acesso a informações completas do programa e seus projetos, e que os dados disponibilizados são limitados como instrumentos de fundamentação de tomadas de decisão pelos gestores públicos e pelo controle social, o que contraria os arts. 3º, 7º e 8º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), bem como os arts. 3º - V e VI, 4º - VIII e XI, do Decreto 9.203/2017.*

227. *O PEE é um programa governamental que envolve recursos públicos, da ordem de R\$ 600 milhões por ano, geridos pelas concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica, ou seja, por entidades privadas. Portanto, espera-se a publicidade de dados e informações dessas instituições, pois se trata de condição fundamental para a promoção do controle e participação social e da accountability.*

228. *Do arcabouço legal, obtém-se diretrizes mestras que conduzem o administrador de recursos públicos, entretanto, não se encontra na lei, normativos ou guias de referência, o “como” realizar a transparência, visto ser objeto de discricionariedade do gestor.*

229. ...

230. *Constatou-se que a Aneel tem adotado boas práticas quanto à transparência dos dados do PEE. Atualmente a agência possui três plataformas públicas para a disponibilização de dados do programa:*

a) Gestão do PEE (Aneel, 2023a): trata-se de plataforma desenvolvida por meio do aplicativo Power BI onde são disponibilizados gráficos e tabelas com informações sobre o PEE do período de 2008 a 2020;

b) Dados Abertos da Aneel (Aneel, 2023b): trata-se de disponibilização de planilha em formato CSV com dados do PEE; e

c) Observatório do PEE (OPEE) (Aneel, 2023c): plataforma de gestão do Programa de Eficiência Energética, com o objetivo de criação de indicadores, cadastro, controle, avaliação e transparência dos projetos de eficiência energética regulados pela Aneel (peça 32, p. 6).

231. *Especificamente sobre o OPEE, o sistema possui dados dos projetos. Segundo a Aneel, o portal visa dar transparência à aplicação dos recursos do PEE desde 2020, podendo ter acesso à base de dados do programa, com as propostas e relatórios finais dos projetos, disponíveis para toda a sociedade. O reconhecimento dos recursos investidos em cada projeto é feito após carregamento dos relatórios finais no OPEE. Para cada avaliação de projeto é aberto um processo público no SIC da Aneel, onde se encontram os documentos emitidos durante o processo de avaliação (peça 32, p. 10).*

232. *Apesar do reconhecimento de boas práticas para a divulgação de informações do PEE, cabe ressaltar alguns pontos de inconformidades e/ou necessidades de melhoria da transparência, visando a conformação aos ditames legais e normativos sobre a obrigatoriedade de que os dados à disposição da sociedade sejam íntegros, completos, atualizados e se apresentem de forma clara, objetiva e de fácil acesso:*

a) dados não estão disponibilizados facilmente em um portal único do PEE, mas por meio de caminhos diferentes, dificultando o acesso do público em geral às informações do programa (há três diferentes plataformas: Gestão do PEE, Dados Abertos da Aneel e Observatório do PEE; além dos conteúdos esparsos no sítio eletrônico da Aneel);

b) as informações sobre os projetos do PEE disponibilizados no OPEE são apresentados em arquivos em PDF;

c) em nenhuma das plataformas há informações sobre os projetos do PEE que foram rejeitados, ou seja, não foram aprovados como ação do PEE, bem como a motivação da não aprovação;

d) o portal Gestão do PEE (Power BI) tem um corte temporal, disponibilizando informações apenas a partir de 2008, não tendo dados comparativos para os anos anteriores a 2008;

e) falta de transparência sobre os recursos financeiros, na medida em que carecem informações sobre valores aplicados e saldos para aplicação de cada projeto e do saldo global do programa;

f) não há informação sobre os recursos devidos e os efetivamente utilizados pelas distribuidoras ao longo dos anos, inclusive aqueles que estejam “em questionamento”, com valores devidamente atualizados;

g) nenhuma das plataformas possui informações sobre o estágio de desenvolvimento dos projetos (informações sobre quantos e quais projetos estão em andamento, quantos foram finalizados e quantos receberam o “de acordo” da Aneel);

h) as planilhas do PEE disponibilizadas na base de Dados Abertos estão incompletas e possuem muitos campos em branco (vide peça 143); e

i) o OPEE, como ferramenta de gestão de dados do programa, carece de recursos que permitam informações que fundamentem novas tomadas de decisão, como por exemplo, relação de projetos e valores envolvidos agrupados, relatório de quais tipologias de projetos têm sido os mais selecionados por cada distribuidora e filtros para selecionar tipos específicos de projetos.

233. *É sempre relevante enfatizar a importância da transparência de informações como um elemento fundamental para a efetividade das políticas públicas. É fundamental a disponibilização de informações de forma clara, completa e compreensível para o público em geral, bem como a adoção de medidas que garantam a proteção dos dados pessoais e a segurança da informação. A transparência de informações é princípio fundamental para a gestão pública efetiva e para a promoção da participação social e da accountability. Além disso, destaca-se a importância de se adotar políticas de transparência proativa, que possibilitem a divulgação de informações relevantes sem que haja a necessidade de solicitações específicas de interessados.*

234. *Aponta-se como possível causa a falta de um sistema integrado de informação que disponibilize dados primários completos e atualizados, bem como apresente ferramentas de relatórios consistentes. Isso porque o OPEE tem sido utilizado essencialmente apenas como um repositório dos projetos do programa, o Power BI apenas fornece gráficos e a Planilha de Dados Abertos não possui ferramentas de geração de relatórios, além de conter dados parciais.*

235. *A consequência da falta de mais informações do programa é uma menor transparência nas decisões e ações tomadas no âmbito do programa, evidenciado na falta de exposição dos motivos de rejeição de um projeto e de aceitação de outro.*

236. *Outro efeito indesejado ocasionado pela falta de ferramenta tecnológica para disponibilização adequada de informações é o prejuízo na participação efetiva das diversas partes interessadas do programa. Este efeito foi verificado nas entrevistas com especialistas realizadas ao longo da auditoria, além das dificuldades enfrentadas pela própria equipe de auditoria nas fases de planejamento e execução.*

237. *A restrição de informação sobre o PEE também atrapalha que organizações, cidadãos, acadêmicos e outras instituições públicas possam colaborar para a produção e o compartilhamento de novos conhecimentos e de novos serviços, numa concepção de coparticipação entre ente privado e governo na oferta de serviços públicos à sociedade.*

238. *Por fim, a falta de dados disponíveis aumenta a chance de dados errados e inconsistentes, pois a disponibilização de dados completos se trata de oportunidade de menor custo para melhoria dos próprios dados, uma vez que a sociedade pode identificar erros e apontar correções.*

239. *Diante da situação apresentada, **propõe-se**: recomendar à Aneel, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que aprimore as ferramentas atuais para que se tornem um único sistema de informação dos dados do PEE, de modo que sejam disponibilizados de modo fácil e claro os dados completos e atualizados do PEE, bem como disponibilize ao público em geral informações de aspectos gerenciais do programa, sem necessidade de solicitações específicas, conforme os arts. 3º, 7º e 8º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), bem como os arts. 3º - V e VI; 4º - VIII e XI; do Decreto 9.203/2017.*

240. *Espera-se que esta medida dê mais transparência às ações executadas no âmbito do projeto, melhore a qualidade dos dados disponíveis sobre os projetos executados e rejeitados no PEE, bem como fortaleça o controle e colaboração de organizações privadas e públicas, e da sociedade em geral.*

Achado 3.3 – Insuficiência de avaliações ex post de impacto do Programa de Eficiência Energética da Aneel

241. *Constatou-se que, desde sua criação, com a Lei 9.991/2000, não houve avaliação integrada e sistemática do PEE, acompanhamento da permanência das ações do PEE ao longo do tempo, nem avaliação dos impactos das ações do PEE. Apesar de terem sido realizadas várias avaliações parciais do programa, ao longo de mais de vinte anos, ainda não foram realizadas avaliações ex post de impacto, deixando de medir, no mérito, os resultados, impactos e sustentabilidade das ações. Por isso, faltam conclusões estruturadas capazes de orientar decisões acerca da necessidade de se continuar, otimizar ou extinguir a política pública.*

242. *Tal situação está em desacordo com o Decreto 9.203/2017, em especial aos arts. 4º - III e VII; bem como com o prescrito no Referencial de Controle de Políticas Públicas (RCP/TCU) (TCU, 2021), no Referencial Básico de Gestão de Riscos (TCU, 2018) e no Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2 (Casa Civil, 2018).*

243. *O PEE é um programa de materialidade alta, que resultou em investimento de bilhões de reais desde seu lançamento, o que torna imprescindível a realização de avaliação dos reais benefícios do programa, inclusive quanto a alternativas para execução de política de incentivo de investimentos em eficiência energética.*

244. *O Decreto 9.203/2017 apresenta como uma diretriz da governança pública a realização de avaliação dos resultados das políticas e das ações, de maneira a garantir que as diretrizes estratégicas sejam observadas (inciso III do art. 4º). Ainda prescreve que, sempre que possível, deve-se avaliar os custos e benefícios das propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas (inciso VII do art. 4º).*

245. *O RCPP/TCU utiliza o conceito clássico da avaliação como um processo ou etapa final por que passa ou deve passar uma política pública, de modo a prover a necessária transparência da ação pública, destacando o entendimento de que a avaliação fornece “um núcleo básico de ferramentas que as partes interessadas podem usar para verificar e melhorar a qualidade, eficácia e efetividade das políticas e dos programas nas várias etapas da implementação — ou, em outras palavras, para focar em resultados” (TCU, 2021, p. 98).*

246. *Dentre os diversos tipos de avaliação ex post das políticas públicas, para fins deste trabalho, destaca-se a realização de avaliações de impacto para o PEE. Não se trata de avaliações específicas por projeto, mas sim do programa como um todo. As avaliações de impacto possuem como selo distintivo o enfoque na atribuição do resultado, tendo como desafio principal identificar a relação causal entre a política ou programa e os resultados de interesse (TCU, 2021, p. 99):*

As avaliações de impacto são um tipo particular de avaliação que procura responder a uma pergunta específica de causa e efeito: qual é o impacto (ou efeito causal) de um programa sobre um resultado de interesse? Trata-se, portanto, de uma avaliação que busca estimar mudanças no bem-estar dos indivíduos que podem ser diretamente atribuídas a uma política pública ou programa específico.

247. *O RCPP/TCU afirma ser uma boa prática na gestão de políticas públicas avaliar os impactos da política, isto é, verificar se as intervenções públicas produziram efeitos (positivos ou negativos) significativos, intencionais ou não. O Guia de Política de Governança Pública do Governo Federal (2018) conclui que “a avaliação ex post de políticas públicas é, portanto, ferramenta essencial para a promoção da boa governança” (TCU, 2021, p. 46).*

248. *A REN Aneel 920/2021, que aprova os Procedimentos do Programa de Eficiência Energética (PROPEE), em seu Módulo 9, prevê a realização de avaliações ex post. Segundo o regulamento, são previstos dois tipos de avaliação quanto ao objeto avaliado: a avaliação de impacto e a de processo, sendo a avaliação de impacto aquela com a finalidade de examinar os efeitos/impactos do programa, baseando-se em informações derivadas de sua implementação, verificando se o programa atingiu os objetivos esperados (Seção 9.3).*

249. *Foram apresentadas, pela Aneel, iniciativas de avaliações específicas de alguns processos do PEE: sugestões de alteração de metodologia para avaliação de projetos de EE do PEE; avaliação do formato de seleção para os projetos no setor privado (contratos de desempenho); avaliação do processo de seleção de projetos visando incluir as fontes incentivadas; avaliação do processo específico de uma tipologia do Programa de Baixa Renda do PEE; avaliação do ambiente regulatório em geral. Nela também se inclui discussão sobre EE. Existe ainda o “acompanhamento de resultados do PEE realizado no âmbito do Planejamento Estratégico da Aneel. Trata-se do ‘Índice de energia economizada pelas ações de eficiência energética’ que é calculado anualmente” (peça 32, p. 12).*

250. *A Tabela 2 apresenta as iniciativas de avaliação informadas pela Aneel, com as respectivas descrições. A coluna “Comentários” contém conclusão da equipe de auditoria sobre a conformação ou não das iniciativas com a o conceito de avaliação ex post de impacto.*

Tabela 2 – Iniciativas da Aneel de avaliar o PEE

Nome da ação	Descrição	Comentários
<i>Metodologia para avaliação da aplicação dos recursos do PEE (2004)</i>	<i>Estabelecimento de metodologia para avaliação de projetos de eficiência energética, considerando os métodos de trabalho, de apuração dos resultados obtidos, comparação com custos de expansão da geração, abrangência para a comunidade e duração dos efeitos obtidos com as ações executadas no âmbito do PEE.</i>	<i>Não se trata de avaliação formal do PEE, mas de estudo realizado tratando algumas avaliações gerais do PEE no setor.</i>
<i>Contratos de Desempenho: Análise de seu uso e propostas para o aprimoramento regulatório do PEE (2012)</i>	<i>O estudo visou preparar recomendações para destravar a implementação de projetos de eficiência energética no setor privado com fins lucrativos e introduzir um mecanismo para fomentar a licitação de projetos de eficiência energética no setor público.</i>	<i>Trata-se de avaliação do formato utilizado à época pelo PEE para os projetos no setor privado.</i>
<i>Desenvolvimento de Propostas para Inclusão de Fontes Incentivadas de Energia Elétrica no PEE da ANEEL (2012)</i>	<i>O documento visa apresentar elementos que justifiquem a inserção no PEE da micro e da minigeração a partir de fontes renováveis, utilizando o sistema netmetering, nos moldes da Resolução 482/2012 da Aneel. São propostas de alteração no Manual do PEE.</i>	<i>Trata-se de iniciativa de avaliar o processo de seleção de projetos visando incluir as fontes incentivadas.</i>
<i>Monitoramento e Avaliação do PEE: Propostas para o Aprimoramento Regulatório do Programa de Eficiência Energética das Distribuidoras de Energia Elétrica – PEE (2012)</i>	<i>Análise sistêmica visando o programa como um todo, sob as diferentes áreas de interface com outras políticas públicas existentes no país. Conclui pela sugestão de que os objetivos do programa sejam verificados de diferentes formas.</i>	<i>Trata-se de análise prévia, que reafirma a importância e necessidade da realização das avaliações de impacto do programa.</i>
<i>Avaliação do Programa de Eficiência Energética das Distribuidoras de Energia Elétrica – PEE – e Propostas para seu Aprimoramento Regulatório- FASE II: Programas de Eficiência Energética para Comunidades de Baixa Renda (2012)</i>	<i>Documento com objetivo de oferecer um contexto para inserção e melhor definição dos Programas de Eficiência Energética para Comunidades de Baixa Renda, inclusive de contribuir com sugestões para garantir maiores e melhores impactos desses programas.</i>	<i>Trata-se de iniciativa de avaliação do processo específico de uma tipologia do PEE, no caso o Programa de Baixa Renda.</i>
<i>Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) da regulação por incentivos do segmento de distribuição de energia elétrica, avaliando o ambiente regulatório quanto à utilização de tecnologias na melhoria do serviço, na eficiência energética e no desenvolvimento do negócio (2019)</i>	<i>Nota Técnica com objetivo de fundamentar a discussão sobre a Atividade nº 31 da Agenda Regulatória 2018-2019 – Avaliar o ambiente regulatório quanto à utilização de tecnologias na melhoria do serviço, na eficiência energética e no desenvolvimento do negócio de distribuição.</i>	<i>Trata-se de avaliação do ambiente regulatório em geral. Na qual também se inclui discussão sobre eficiência energética.</i>
<i>Avaliação de implementação do PEE (2022, em andamento)</i> <i>Previsão de publicação: primeiro semestre/2023</i>	<i>Estudo realizado a partir da cooperação Aneel, GIZ, FGV, com o objetivo de se obter Avaliação Executiva sob a ótica da Implementação, Governança e Resultados, assim como uma Avaliação de Implementação e Avaliação de Resultado da política pública, utilizando metodologia da “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2” (Casa Civil, 2018). Até o momento foram gerados 6 produtos no formato de relatórios a serem formalmente publicados em breve.</i>	<i>Ao que parece, esta é a primeira iniciativa de avaliação do programa, visando analisar os resultados e impactos do PPE ao longo dos anos do programa.</i>

Fonte: elaboração própria a partir das informações fornecidas pela Aneel (peça 144)

251. *Verifica-se que as ações elencadas na Tabela 2 são importantes e contribuem para o aperfeiçoamento do programa, mas, apesar de serem nomeadas como avaliações, se enquadram mais no conceito de monitoramento e não de avaliação ex post de políticas públicas. Sobre essa diferença, vale mencionar o esclarecimento trazido pelo Guia prático de análise ex post (p. 14-15):*

É importante diferenciar o monitoramento da avaliação de políticas públicas. A avaliação deve ser um processo objetivo de exame e diagnóstico da política pública sob análise. Devem ser considerados, dentre outros aspectos, a forma como a política está sendo implementada, seus efeitos desejados e adversos, os principais stakeholders, e a forma como os recursos públicos estão sendo utilizados. (...)

Além disso, a avaliação deve ser conduzida preferencialmente por outros órgãos independentes, não diretamente responsáveis pela execução da política pública (...). A avaliação baseia-se na reflexão crítica e, quando necessário, na proposição de mudanças na condução da política pública. (...)

O monitoramento, por sua vez, tem papel extremamente relevante na execução das políticas públicas, e não deve ser desprezado em nenhuma hipótese. (...) o monitoramento é um processo contínuo ao longo da implementação, realizado pelo próprio órgão responsável pela política pública. (...) O monitoramento permite identificar problemas e falhas durante a execução que prejudicam as ações, os processos ou os objetivos da política pública e, assim, reúne condições para corrigir rumos ou ajustar os planos de implementação.

252. *Destaca-se, dentre as iniciativas mencionadas na Tabela 2, o estudo denominado “Avaliação do Programa de Eficiência Energética” (FGV, PUC RJ e GIZ), que aparentemente suprirá esta ausência de avaliação dos anos anteriores (peça 32, p. 12):*

Esta avaliação tem como objetivo principal verificar indicadores do PEE, levando em conta seus recortes em termos de tipologia de investimento e observando diferentes efeitos sobre diferentes grupos de consumidores finais. Para este fim, o fio condutor da avaliação é a organização da base de dados, que permitiu o levantamento e a análise de indicadores que levam à verificação e ao acompanhamento da performance do programa ao longo do tempo. A partir dos dados organizados foi possível calcular indicadores tanto para verificar efeitos gerados diretamente em decorrência da existência do programa quanto efeitos gerados indiretamente, isso é, a importância do programa sob a perspectiva de variáveis sociais e macroeconômicas. São exemplos de indicadores de efeitos indiretos a importância do programa para a criação novas empresas e para manutenção das mesmas, a participação do programa na geração de emprego e na comercialização de equipamentos no país.

253. *Conclui-se que, apesar dos vários estudos que foram realizados e da previsão do Regulamento do PEE de realização da Avaliação do Programa, tais avaliações ainda não foram implementadas, ou seja, a Aneel não realizou avaliações do tipo ex post, visando examinar o impacto do PEE como um todo. Entretanto, tal lacuna pode ser suprida pela iniciativa “Avaliação do Programa de Eficiência Energética” (FGV, PUC RJ e GIZ), que se encontra em andamento.*

254. *Aponta-se como possível causa para a situação encontrada o fato de não haver no planejamento da agência um cronograma ou plano de avaliações ex post do PEE. A Seção 9.3 do PROPEE prescreve que a Aneel estabelecerá a periodicidade para a avaliação do PEE, entretanto, quando solicitado (peça 23), a agência não encaminhou nenhum plano de execução dessas avaliações (peça 32).*

255. *A falta da realização regular de avaliações ex post de impacto do programa acarreta diversas consequências, muitas vezes não evidentes no curto prazo, mas sérias para o atingimento dos objetivos de uma política pública, as quais destacam-se:*

a) carência de parâmetros para avaliar se o programa é a melhor opção para tratar o problema público;

b) carência de resultados dos impactos produzidos pelo PEE para a sociedade, prejudicando o processo decisório quanto a novas ações e ajustes necessários;

c) *prejuízo para mensurar se os custos de operação da política são razoáveis frente aos seus benefícios (custo-benefício), ou se os gastos com o programa se justificam frente ao seu valor público (custo-utilidade);*

d) *prejuízo na mensuração do grau de satisfação dos beneficiários do programa.*

256. *Devido a estar em curso o estudo denominado “Avaliação do Programa de Eficiência Energética” (FGV, PUC RJ e GIZ), **propõe-se** deixar de determinar, de imediato, a realização de avaliação de impacto do PEE, com fundamento na Resolução TCU 315/2020, art. 16, parágrafo único, inciso I.*

257. *Visto ser o planejamento princípio fundamental da administração pública federal (art. 6º, inciso I do Decreto 200/1967) e função constitucional do Estado (art. 174 da CF 1988) e buscando maior previsibilidade para as próximas avaliações, diante da situação apresentada, **propõe-se**: recomendar à Aneel, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça a periodicidade em que as avaliações ex post de impacto no PEE devem ser realizadas.*

258. *Espera-se que o plano contendo a periodicidade das avaliações de impacto sobre o PEE traga como benefício a previsibilidade e garantia de realização periódica e regular das avaliações, gerando transparência aos resultados alcançados pelo investimento despendido pelo programa.*

TRANSFERÊNCIA DAS COMPETÊNCIAS DO PROGRAMA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA PARA A ENBPAR

259. *O Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel) foi criado em 1985 (Portaria Interministerial nº 1.877) com o objetivo de promover o uso eficiente da energia elétrica no país e combater o seu desperdício. Ele é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia e busca promover a disseminação de tecnologias, bem como apoiar a inovação por meio do fomento a startups (Procel, 2022a, p. 10 e 12, e peça 166, p. 2).*

260. *Em relação ao Procel, o objetivo deste capítulo é responder à **Questão 4** e suas respectivas subquestões, a saber:*

Questão 4: *O Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel) está estruturado adequadamente e tem contribuído efetivamente para a promoção da eficiência energética no país?*

Subquestão 4.1: Os riscos e controles internos do programa são gerenciados?

Subquestão 4.2: As estruturas de accountability, transparência e prestação de contas estão institucionalizadas e funcionando?

Subquestão 4.3: O desempenho do Procel é monitorado e avaliado em termos de efetividade e impacto dos projetos?

Subquestão 4.4: A transferência do Procel, da Eletrobras para a ENBPar, está se dando de forma estruturada, incluindo a gestão dos riscos e dos controles?

261. *Nesse sentido, durante a auditoria, foi identificado que:*

261.1. *O Procel possuía uma estrutura de gerenciamento de riscos e controles internos. A Lei 13.280/2016 define que o programa siga Planos de Aplicação de Recursos (PAR), nos quais são definidos os projetos, objetivos, benefícios esperados, etapas de execução, metas, custos, prazos, possíveis parceiros e formas de contratação. Ademais, durante a gestão da Eletrobras, o programa ainda seguia um conjunto de políticas e normas de gestão de riscos, havendo avaliação e tratamento de risco para cada projeto. Também havia tratamento específico para o Procel Reluz, subprograma identificado como detentor dos principais riscos. Em contrapartida, a ENBPar informou que somente após o mapeamento completo das atividades do programa poderá identificar, avaliar e gerenciar os principais riscos e providenciar procedimentos internos. Ademais, a Eletrobras indicou como risco a*

quantidade de profissionais disponibilizados pela ENBPar para o Procel, sendo 6 profissionais contra os 26 alocados pela Eletrobras. A auditoria identificou ainda um risco não tratado quanto à redução dos recursos disponíveis para o Procel, prevista na Lei 9.991/2000, a partir de 1/1/2023.

261.2. As estruturas de accountability, transparência e prestação de contas estão institucionalizadas. O Procel possui uma governança composta pelo Comitê Gestor de Eficiência Energética (CGEE) e pelo Grupo Coordenador de Conservação de Energia (GCCE). O Relatório de Prestação de Contas é revisado pelo GCCE, disponibilizado para a Aneel, que realiza consulta pública à sociedade, e aprovado pelo CGEE (peça 55). Por outro lado, a transparência do programa é impactada pela ausência de fonte de dados abertos quanto ao programa, o que também contraria a Lei de Acesso à Informação.

261.3. Em relação à avaliação de desempenho, há divulgação anual do Relatório de Resultado do Procel, no qual são apresentados os resultados dos projetos, a exemplo da energia economizada, do custo evitado e da consequente redução de emissões de gases de efeito estufa.

261.4. Finalmente, de forma transversal às demais subquestões, quanto à transferência do programa, apesar do processo ter se dado de forma estruturada (contando com Contrato de Transição e Transferência, governança formada por Comitê e Grupos de Trabalho, Plano de Transição, entre outros), a ENBPar ainda não está adequadamente estruturada para exercer suas competências relacionadas ao Procel. Nesse sentido, destaca-se a carência de: (i) formalização de processos, atividades e funções da equipe; e (ii) mapeamento, avaliação e plano de gerenciamento dos principais riscos do programa.

262. A subseção seguinte detalha o achado de auditoria referente às deficiências observadas, qual seja: Achado 4.1 – A ENBPar ainda não está adequadamente estruturada para exercer suas competências relacionadas ao Procel.

263. Vale ressaltar que a Controladoria-Geral da União (CGU) estava conduzindo outra auditoria, cujo objetivo é avaliar o processo de estruturação da ENBPar de forma ampla. Dentro dela, uma das questões de auditoria formuladas é “Q3 – Está ocorrendo corretamente a transferência e formada a capacidade para a ENBPar assumir a execução das políticas públicas estabelecidas em normativos legais e demais competências estatutárias?”. Porém, até o final da fase de execução da presente auditoria do TCU, a auditoria da CGU ainda estava em andamento, de forma que seus resultados não foram contemplados neste relatório.

264. Conforme já relatado, a ENBPar (peça 162) informou que não possuía considerações e comentários ao relatório preliminar.

Achado 4.1 – A ENBPar ainda não está adequadamente estruturada para exercer suas competências relacionadas ao Procel

265. Inicialmente, registra-se que foram enviados à Eletrobras e à ENBPar requisições de informações sobre o Procel (peças 37 e 38) por meio dos ofícios 0019/2023-TCU/AudEletrica e 0020/2023-TCU/AudEletrica (peças 39 e 40). Ambas as empresas responderam às requisições, por meio do documento Respostas Auditoria do TCU (peça 55) e da Nota Técnica nº 0008/2023-DCE-ENBPar (peça 130), bem como dos respectivos anexos.

266. Ademais, destaca-se que as principais regras relacionadas à transferência de responsabilidades do Procel, da Eletrobras para a ENBPar, estão previstas no Contrato de Transição e Transferência da Gestão dos Programas Setoriais e dos Bens da União Sob Administração da Eletrobras (peças 56 e 132) e no Plano de Transição do Procel (peças 60 e 134).

267. De acordo com o previsto no Contrato (peça 56, p. 5, item 3), para realizar a governança da transição, foram implementados um Comitê de Transição (CT), formado por ambas as empresas, e um Grupo de Trabalho (GT) de cada empresa (peças 64, 71, 133, 131, 128). O CT é responsável por monitorar e garantir o regular e contínuo andamento do Plano, conforme os cronogramas estabelecidos.

268. Foi previsto também um Período de Transição, no qual a gestão do Procel continuou sendo realizada pela Eletrobras. Foi determinado o prazo de até 12 meses (estabelecido pela Resolução nº 203 do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos, de 19/10/2021), de forma que a ENBPar assumiu a gestão do Procel em 15/6/2023 (Eletrobras, 2023).

269. Quanto aos processos, atividades e funções da **equipe** para gerir o Procel:

269.1. Em julho/2022, houve mapeamento de riscos feito pela Eletrobras (peça 68), indicando como risco a quantidade de profissionais disponibilizados pela ENBPar, em comparação aos 26 profissionais da Eletrobras dedicados exclusivamente ao Procel. A estrutura existente na Eletrobras foi formalizada no Plano de Transição do Procel (peças 60 e 134, itens 3 a 8 e Anexo I).

269.2. Por parte da ENBPar, há atualmente apenas 6 profissionais dedicados ao Procel. A empresa informa que pretende aumentar esse quantitativo (peça 130, p. 3). Porém, até a finalização da fase de execução da auditoria, menos de um mês da data para assumirem a gestão do Procel, não foi apresentado plano para efetivação dessa contratação. Assim, a equipe que assumirá a gestão do Procel possuirá 20 profissionais a menos que a equipe da Eletrobras, ou seja, a equipe que assumirá a gestão será equivalente a 23% da equipe anterior.

269.3. Reforçando tal entendimento, a apresentação “Reporte Procel: 14/4/2023”, realizada pela Eletrobras e pela ENBPar ao CT, destaca como ponto de atenção a estruturação insuficiente da ENBPar para operacionalização do Procel em 17/6/2023. Como plano de contingência, são propostas ações de: contratar novos profissionais utilizando cargos de livre provimento; contratar empresa para apoio contábil e financeiro; avaliar a realização de contratos de terceirização para apoio em atividades técnicas de análise e inspeção física dos programas (peça 141, p. 3).

269.4. Por sua vez, a ENBPar informou que a formalização dos processos, atividades e funções da equipe ainda estava em desenvolvimento. Além disso, a equipe estava em treinamento e transferência de conhecimento prático. Visando otimizar tal processo, a Eletrobras estava realizando etapa de Gestão Assistida até 17/6/2023, a saber: até essa data, os projetos serão gerenciados pela Eletrobras e assistidos pela ENBPar. A apresentação “Reporte Procel: 14/4/2023” também destaca que eventuais atrasos nas ações de contratação implicam não haver tempo para treinamento e capacitação adequada até 17/6/2023 (peça 141, p. 3).

269.5. Portanto, conclui-se que o quantitativo atual de profissionais na equipe da ENBPar está aquém do adequado para assumir a gestão do Procel. Ademais, atrasos na contratação de pessoal implicarão não haver tempo para treinamento e capacitação adequada até a data programada.

270. Por sua vez, quanto ao **gerenciamento de riscos** e aos **controles internos** ao Procel:

270.1. A aplicação de recursos do Procel segue os Planos de Aplicação de Recursos (PAR), publicados por despacho do MME após aprovação em consulta pública da Aneel. No PAR são definidos os projetos, seus objetivos, benefícios esperados, etapas de execução, metas, custos, prazos, possíveis parceiros e formas de contratação. Tal dinâmica foi instituída pela Lei 13.280/2016, ou seja, durante a execução do Procel pela Eletrobras, e permanecerá durante a execução pela ENBPar.

270.2. Durante a gestão pela Eletrobras, o programa deveria seguir as políticas e normas para gestão de risco da Eletrobras, com destaque para: Política de gestão de riscos das empresas Eletrobras (peça 57); Norma de Gestão de risco (peça 61); Política anticorrupção das empresas Eletrobras (peça 65); Regulamento de Avaliações de Integridade das Empresas Eletrobras (peça 69); Regulamento do Programa de Integridade (Compliance) das Empresas Eletrobras (peça 72); e Regulamento de Monitoramento de Integridade das Empresas Eletrobras (peça 74).

270.3. Nesse sentido, a avaliação e o tratamento de risco eram realizados para cada projeto do Procel. Havia identificação dos riscos de integridade de terceiros através da avaliação da integridade de todos os fornecedores, prestadores de serviços e associados, realizada a partir de formulário due diligence (peça 88). A avaliação era realizada pela área de integridade corporativa da Eletrobras e consolidada em um parecer de integridade (exemplo na peça 108).

270.4. Especificamente, o Procel Reluz foi identificado como o subprograma com os principais riscos, tendo em vista ser um projeto estratégico, de ocorrência recorrente, de expressivo montante de recursos financeiros repassados a beneficiários públicos diversos, a fundo perdido, e de grande relevância política. No intuito de tratar os riscos da Chamada Pública Procel Reluz, os procedimentos de gestão e controle foram uniformizados em uma série de documentos, que detalham os procedimentos internos e externos de todos os agentes envolvidos, a exemplo de: Processos e Agentes – Procel Reluz (peça 113); FAQ – Perguntas Frequentes sobre o Termo de Cooperação Técnica (peça 112); Termos de Referência Padrão Procel Reluz (exemplos de minuta nas peças 114 a 118); Protocolo para Solicitação Materiais, pelo Beneficiário (peça 119); Cronograma Detalhado Procel Reluz (peça 125). Além disso, a avaliação e o tratamento dos riscos eram feitos a partir de gestão técnica, financeira e administrativa assistida (peça 55, p. 2 e 3, e peça 110).

270.5. Quanto aos contratos firmados, as contratações deveriam seguir o Regulamento de Licitações e Contratos da Eletrobras (peças 116 e 120) e a Norma de Celebração de Convênios da Eletrobras (peças 89 e 121). Já os controles internos seguiam as normas de Gestão de Contratos (peças 97 e 122), Gestão de Convênios (peças 91 e 123) e Gestão do Ambiente de Controles Internos da Eletrobras (peça 124).

270.6. Os projetos do Procel eram gerenciados e controlados pela Eletrobras por meio da ferramenta de gestão de projetos Clarity.

270.7. Em relação à ENBPar, a empresa informou que somente após o mapeamento completo das atividades do programa poderá identificar, avaliar e gerenciar os principais riscos e providenciar procedimentos internos (peça 130, p. 4).

270.8. Similarmente, a ENBPar informou que os sistemas e demais infraestrutura necessários para gestão interna de risco encontram-se em fase de discussão interna e estruturação para futura implantação, a fim de possibilitar a migração de dados e continuidade do programa (peça 130, p. 4).

270.9. A apresentação “Reporte Procel: 14/4/2023”, realizada pela Eletrobras e pela ENBPar ao CT, indica como ponto de atenção que o processo de contratação dos sistemas foi iniciado com estimativa de aquisição próximo a data de 17/6/2023 e a implantação e o treinamento demandarão alguns meses (peça 141, p. 3).

270.10. Portanto, conclui-se que a ENBPar ainda não possui planos para gerenciamento de riscos e para implementação de controles internos para o Procel.

270.11. Ressalta-se que ambos são diretrizes da governança pública, conforme exposto no Decreto 9.203/2017 (com destaque aos artigos 2º, 4º - VI, 5º - III, 17, 18 e 19) e na Instrução Normativa 01/2016 – CGU/MPOG (especialmente os artigos 2º e 10º), além de deixar de seguir o prescrito no Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2021) e no Referencial Básico de Gestão de Riscos (TCU, 2018).

271. *Por sua vez, quanto à avaliação do Procel:*

271.1. *Considerando que o principal objetivo do Procel é a redução de consumo de energia, a Eletrobras apresenta nos Relatórios de Resultados do Procel (Procel, 2006) os resultados atribuíveis às ações do programa. Como exemplo, no relatório referente ao ano-base 2022 são apresentados resultados como: energia economizada de 22,10 bilhões de kWh, o que equivale a 4,35% do consumo total de eletricidade no Brasil e a 11,16 milhões de residências; demanda retirada na ponta de 7.481 MW; e o custo evitado de R\$ 4,144 bilhões. Há também o indicador de redução de emissão de CO₂ que, para 2022, foi de 942 mil tCO₂, o que equivale a 323 mil veículos durante um ano (Procel, 2023, p. 19 e 20).*

271.2. *O relatório traz ainda resultados históricos desde 1986, com uma maior resolução de detalhes para os últimos 5 anos, além da metodologia utilizada (Procel, 2023, p. 22 a 25 e peça 55, p. 6 a 9).*

271.3. *Por parte da ENBPar, em Painel de Referência para a Matriz de Achados, realizado com a equipe de auditoria no dia 20/04/2023, a empresa informou que, assim como fazia a Eletrobras, avaliará anualmente os projetos executados pelo Procel. Porém, esclarece-se que, uma vez que a ENBPar possui um papel exclusivo de executora do PAR, ou seja, sem competência para realizar alterações no plano, não cabe à empresa a avaliação de efetividade do programa como um todo. Cabe à ENBPar, enquanto Secretaria Executiva do Programa, a avaliação da implementação dos projetos do programa, com a consequente elaboração de relatórios de resultados (peças 165 e 166 p. 3).*

271.4. *Uma vez que o PAR é elaborado pelo Grupo Coordenador de Conservação de Energia Elétrica (GCCE), que é coordenado pelo MME, e aprovado pelo Comitê Gestor de Eficiência Energética (CGEE), que é presidido pelo MME, cabe ao MME a avaliação do Procel em termos de efetividade e de impacto de política pública nos objetivos estratégicos do país (peças 165 e 166 p. 3).*

271.5. *Destaca-se que ambas as avaliações – (i) da implementação dos projetos do programa e (ii) de efetividade e impacto da política pública – são complementares e necessárias. Dessa forma, a avaliação completa do Procel é atingida pelo trabalho conjunto entre ENBPar e MME, cada um em suas competências.*

271.6. *É importante frisar que o monitoramento do desempenho e a avaliação das políticas são diretrizes da governança pública (Decreto 9.203/2017, art. 4º - III), cabendo à alta administração dos órgãos e das entidades implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas para o acompanhamento de resultados (Decreto 9.203/2017, art. 6º - parágrafo único - I).*

272. *Quanto à redução dos recursos disponíveis para o Procel:*

272.1. *Até 31/12/2025, a Lei 9.991/2000 previu uma divisão de recursos diferenciada entre os programas de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e eficiência energética (EE) no setor elétrico. A partir dessa data, os recursos para EE (sejam aplicados ao PEE/Aneel ou ao Procel) serão reduzidos pela metade e transferidos para P&D.*

272.2. *A partir dessa redução de recursos, será necessária a adequação das atividades e a priorização dos projetos realizados pelo programa, de forma a mitigar os consequentes impactos. Não obstante, tanto o MME quanto a ENBPar informaram que desconhecem qualquer estudo que faça a avaliação desses impactos (peça 46, p. 3, item 8, e peça 130, p. 5, item 5).*

272.3. *A ausência do referido estudo contraria o disposto no Decreto 9.203/2017, art. 4º, I, que estabelece que é diretriz de governança pública buscar resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades, bem como no referencial Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2 (Casa Civil, 2018, p. 114), que informa que, se não houver recursos suficientes para atendimento de todo o público-alvo, é preciso estabelecer e dar transparência aos critérios de priorização no acesso a essas políticas.*

272.4. *Como principal efeito, tem-se que um risco potencialmente relevante para o Procel não foi devidamente avaliado, o que pode impactar negativamente no volume de projetos periodicamente contemplados e nos resultados gerais do programa.*

273. *Quanto a **dados abertos** ao público sobre o programa:*

273.1. *As informações referentes ao Procel são disponibilizadas em relatórios anuais. Porém, tais relatórios são disponibilizados em formato PDF. Em consulta ao site do Procel (Procel, 2006) e a diversos sites do MME (MME, 2021a; MME, 2021b; MME, 2022), não foram encontradas fontes de dados abertos referentes ao programa (a exemplo de planilhas em formato CSV). Também não foi encontrado plano de dados abertos específico para o programa, nem o Procel foi contemplado no Plano de Dados Abertos 2022-2024 do MME (MME, 2022). A ausência de dados em formato aberto foi confirmada verbalmente pelas empresas Eletrobras e ENBPar durante a execução da presente auditoria, em painel de especialistas sobre a Matriz de Achados.*

273.2. *Tal situação é contrária ao disposto na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), que estabelece que: as informações de interesse coletivo ou geral devem ser obrigatoriamente divulgadas pelos órgãos e entidades públicos em seus sites oficiais (art. 8º, caput e § 2º); devem constar dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades (art. 8º, § 1º, V); devem incluir informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores (art. 7º, VII, a); tais informações devem atender, entre outros, aos requisitos de possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos, serem estruturados e legíveis por máquina (art. 8º, § 3º, III); estarem acompanhados de detalhes sobre os formatos utilizados para estruturação da informação (art. 8º, § 3º, IV); e serem autênticos, íntegros e atualizados (art. 7º, IV).*

273.3. *No caso do Procel, os relatórios em PDF não atendem a esses requisitos por: não serem completos, uma vez que os dados no relatório são um recorte dos dados totais, selecionados pelos autores do relatório; não serem primários, uma vez que os dados publicados foram agregados e transformados; estarem constantemente desatualizados, uma vez que a publicação do relatório possui periodicidade anual; não serem processáveis por máquina, uma vez que o relatório é uma mídia de dados não estruturada, requer leitura humana, e está em formato PDF.*

273.4. *Ressalta-se que tal situação não está relacionada à transição do Procel da Eletrobras para a ENBPar, sendo uma pendência ainda na gestão da Eletrobras. Mesmo assim, tendo em vista o momento de transição, não parece eficaz emitir uma deliberação à Eletrobras, mas sim à ENBPar, visto que caberá à ENBPar tomar as providências para disponibilizar os dados do Procel de forma aberta.*

273.5. *Como principais efeitos listam-se: a diminuição da transparência na gestão pública; a dificuldade na avaliação do programa (tanto da gestão quanto dos resultados); a diminuição da possibilidade (ou até impedimento) de a sociedade realizar contribuições; e a piora na qualidade dos dados governamentais.*

274. Diante de toda a situação narrada ao longo deste achado, **propõe-se** determinar à ENBPar, como responsável pela gestão do Procel a partir de 06/2023, com fundamento no art. 4º, inc. I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 dias, elabore um plano de ação para sanar as irregularidades apontadas, notadamente:

274.1. a ENBPar ainda não está adequadamente estruturada para exercer suas competências relacionadas ao Procel, com destaque para a carência de: (i) formalização de processos, atividades e funções da equipe; e (ii) mapeamento, avaliação e plano de gerenciamento dos principais riscos do programa;

274.2. há carência de estudos quanto aos impactos da redução dos recursos para o Procel a partir de 2025 (Lei 9.991/2000), contrariando o disposto no Decreto 9.203/2017, art. 4º, I e no Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2 (Casa Civil, 2018, p. 114); e

274.3. os dados do Procel não estão disponíveis no formato de dados abertos, contrariando a LAI, em especial art. 7º, IV e VII a) e art. 8º, caput, § 1º V, § 2º, § 3º III e IV.

275. Essa proposta tem como objetivo destacar para a alta administração da ENBPar e do MME os principais pontos de atenção em relação à transferência de responsabilidades em andamento e à redução de recursos ocorrida em 2023, buscando evitar impactos negativos, tanto nos projetos em andamento, quanto nos futuramente incluídos no PAR. Ademais, espera-se contribuir para a melhoria da eficácia e da transparência do Procel, especialmente quanto às avaliações dos projetos e do programa como um todo e à disponibilização de dados abertos.

CONCLUSÃO

276. A eficiência energética no consumo de eletricidade tem se mostrado essencial para o atendimento das necessidades energéticas das sociedades, sendo, inclusive, considerada um dos pilares da transição energética que vem ganhando relevância na atualidade.

277. O Brasil possui diversas ações e programas relevantes para a promoção da eficiência energética no setor elétrico, contando com programas de mais de três décadas de funcionamento. Entretanto, o tema se mostra complexo num país que, além de possuir dimensões continentais e realidades econômicas variáveis, escolheu, historicamente, dividir as competências em diversos atores governamentais e privados. Acrescenta-se ao cenário o fato de a legislação e regulamentação não serem concentradas e bem definidas.

278. Por isso, o trabalho procurou avaliar as ações e programas ligados ao tema da eficiência energética no setor elétrico, em relação ao consumo. Buscou-se analisar sob uma ótica geral se as ações governamentais, bem como os principais programas públicos, estão estruturados adequadamente enquanto políticas públicas, em conformidade com as prescrições legais e normativas e às melhores práticas de gestão de políticas públicas.

279. Em linhas gerais, ficou evidente no trabalho realizado a necessidade de aprimoramento quanto ao planejamento integrado entre as ações que vêm sendo realizadas, incluindo a falta de objetivos e metas claramente definidos, o que amplia o desafio de coordenação dos órgãos responsáveis.

280. Também foram constatados alguns pontos comuns entre os programas e ações de eficiência energética avaliados: a carência de dados disponíveis de forma fácil, completa e atualizada; e a falta de realização de avaliações ex post que examinem no mérito os impactos quanto aos resultados, passo fundamental para o ciclo de políticas públicas.

281. Entende-se haver diversas ações valiosas sendo realizadas no âmbito da promoção de eficiência energética no país, contudo, há necessidade de corrigir falhas e aperfeiçoar algumas práticas.

282. *Diante de desafio que é abordar tema tão extenso e profundo, foram elaboradas quatro questões de auditoria que dividiram o foco em quatro frentes: i) as políticas e ações voltadas à eficiência energética sob olhar global e abrangente, visando as decisões, estruturação, coordenação, planejamento e governança que envolvem diversos stakeholders (Questão 1); ii) os programas de estímulo à produção de equipamentos elétricos, quanto à sua eficiência e efetividade (Questão 2); iii) o Programa de Eficiência Energética da Aneel, quanto à sua estruturação e resultados alcançados (Questão 3); e iv) o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica e o momento de transição que está passando. Foram identificados oito achados de auditoria.*

283. *Os achados 1.1, 1.2 e 1.3 foram encontrados no âmbito da Questão 1, por isso são relativos à visão global das políticas públicas de eficiência energética no setor elétrico, sem focar em nenhum programa ou ação específico.*

284. *O Achado 1.1 tratou da ausência de um plano estruturado integrando as diversas políticas públicas e iniciativas de eficiência energética do setor elétrico. Embora existam diretrizes e princípios norteadores distribuídos na legislação e em planos setoriais como o PNE, o PDE e o PNEf, não há distribuição de objetivos por iniciativas ou programas, nem planejamento com estabelecimento de prazos. Também constatou-se haver falta de indicadores que permitam a avaliação da política. A ausência desses elementos prejudica a efetividade das políticas públicas.*

285. *As carências apontadas levam a ações e programas de eficiência energética do setor elétrico menos direcionados, dificultando a coordenação das diversas iniciativas, podendo gerar redundância de esforços e desperdício de recursos. Além disso, verificou-se dificuldade na mensuração de resultados, causada pela ausência de metas individualizadas e indicadores claros, inclusive prejudicando a identificação de oportunidades de melhoria. É necessário que sejam estabelecidos objetivos claros para as políticas públicas relacionadas a eficiência energética, além de demonstrar como cada ação contribuirá para os objetivos pretendidos.*

286. *O Achado 1.2 apontou para carência de dados e informações atualizados, integrados e acessíveis sobre eficiência energética do setor elétrico. Verificou-se que cada programa ou ação elabora e publica relatórios de resultados anuais separadamente em seus respectivos sites. Apesar da inter-relação entre os programas, não existe, por exemplo, um sistema de informações, portal ou base de dados que agrupe informações, sendo adotados procedimentos distintos em cada programa.*

287. *A carência de dados e informações sobre eficiência energética no setor elétrico dificulta a atuação do MME na coordenação das políticas e programas, assim como na obtenção e consolidação de informações, a tomada de decisão pelos diversos agentes envolvidos, o monitoramento e avaliação dos programas e a transparência e prestação de contas, impactando na identificação de melhores práticas e oportunidades de cooperação e sinergia.*

288. *O Achado 1.3 identificou deficiência no monitoramento e avaliação, de forma integrada, das iniciativas de eficiência energética do setor elétrico. Constatou-se que cada programa elabora e publica seus relatórios de resultados anuais em seus respectivos sites, o que não atende à necessidade de avaliações ex post das políticas implementadas.*

289. *A situação identificada é resultado dos problemas apontados nos achados 1.1 e 1.2. Isso ocorre porque a deficiência no monitoramento e na avaliação, de forma integrada, das iniciativas de eficiência energética do setor elétrico é resultado da ausência de um plano estruturado, da dificuldade na obtenção e consolidação de informações dos diversos programas e ações pela ausência de base de dados, da falta de indicadores claros e bem definidos e da inexistência de metas e objetivos claros por programas e ações.*

290. *No âmbito da Questão 2, o Achado 2.1 apontou ausência de metodologia institucionalizada para atualização do rol de equipamentos com padrões mínimos de eficiência, dos valores dos índices mínimos e das etiquetas de classificação energética.*

291. *A análise evidenciou a ausência de mecanismos claros e institucionalizados que determinem o processo de atualização dos MEPS e das etiquetas, assim como a sistemática e metodologia para a inclusão de novos produtos e equipamentos no programa, o que compromete a efetividade das políticas de eficiência energética, uma vez que não há uma abordagem sistemática e baseada em critérios claros para manter os padrões e a classificação dos produtos atualizados e alinhados com os avanços tecnológicos e os objetivos nacionais de eficiência energética.*
292. *Entende-se que deve haver uma sistemática institucionalizada para atualização dos MEPS, devendo englobar, entre outros, diretrizes, critérios, gatilhos, procedimentos e agentes envolvidos.*
293. *Os achados 3.1, 3.2 e 3.3 foram tratados no âmbito da Questão 3, por isso são relativos ao Programa de Eficiência Energética da Aneel.*
294. *O Achado 3.1 constatou que a Aneel não tem realizado um mapeamento de risco voltado especificamente para o PEE. Verificou-se que há identificação e análise de riscos associados a algumas etapas internas do programa, contemplando a avaliação de projetos do PEE, mas deixando de abordar diretamente riscos associados aos objetivos estratégicos do programa e a outras etapas internas dos projetos.*
295. *A Aneel não tem tratado o PEE com a devida importância estratégica, por isso a agência não tem promovido iniciativas que implementem a gestão de riscos devotada especificamente ao programa como um todo e a todas as suas partes.*
296. *Entende-se que a gestão de riscos é um elemento crucial para a boa governança corporativa, pois contribui para a redução das incertezas que cercam o alcance de resultados, por isso a Aneel deve realizar mapeamento de riscos especificamente voltado para o PEE.*
297. *O Achado 3.2 constatou que a ferramenta utilizada para a publicização de dados e informações do PEE, o Observatório do Programa de Eficiência Energética (OPEE), não possui funcionalidades que permitam acesso a informações completas do programa e seus projetos, e que os dados disponibilizados são limitados como instrumentos de fundamentação de tomadas de decisão pelos gestores públicos e pelo controle social. Para um programa de tão grande relevância, espera-se a publicidade de dados e informações, pois se trata de condição fundamental para a promoção do controle e participação social e da accountability.*
298. *O Achado 3.3 identificou a insuficiência de avaliações ex post de impacto do Programa de Eficiência Energética da Aneel. Desde sua criação, com a Lei 9.991/2000, não houve avaliação integrada e sistemática dos resultados do PEE para a sociedade, acompanhamento da permanência das ações do PEE ao longo do tempo, nem avaliação dos impactos das ações do PEE.*
299. *Apesar de terem sido realizadas várias avaliações parciais do programa, ao longo de mais de vinte anos ainda não foram realizadas avaliações ex post de impacto, deixando de medir, no mérito, os resultados, impactos e sustentabilidade das ações. Por isso, faltam conclusões estruturadas capazes de orientar decisões acerca da necessidade de se continuar, otimizar ou extinguir a política pública.*
300. *O Achado 4.1 foi tratado no âmbito da Questão 4, focando no Procel, considerando, em especial, o momento de transferência de competências da Eletrobras para a ENBPar.*
301. *O Achado 4.1 indicou que a ENBPar ainda não está adequadamente estruturada para exercer suas competências relacionadas ao Procel. Tal constatação decorre de um somatório de limitações evidenciadas ao longo da auditoria, com destaque para a carência de: (i) formalização de processos, atividades e funções da equipe; (ii) mapeamento, avaliação e plano de gerenciamento dos principais riscos do programa; (iii) estudos quanto aos impactos da redução dos recursos para o Procel a partir de 2025.*

302. Com base nos achados descritos, buscando a melhoria do processo como um todo, são propostas determinações e recomendações aos órgãos e entidades competentes.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

303. Ante o exposto, propõe-se:

303.1. Determinar ao Ministério de Minas e Energia (MME), com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 dias:

303.1.1. elabore um plano de ação para formulação de um plano de governo estruturado de eficiência elétrica para o setor elétrico, contemplando e considerando, entre outros aspectos, o estabelecimento de objetivos, indicadores e metas claros por programa e ação, assim como a definição das ações prioritárias, consoante: a Constituição Federal Art. 174 caput e § 1º; o Decreto-Lei 200/2017 Art. 6º I; o Decreto 9.203/2017 art. 5º inc. II; e os referenciais de governança e de controle de políticas públicas do TCU (RCP/TCU e RAGPP/TCU) (Achado 1.1);

303.1.2. elabore um plano de ação para saneamento da carência de dados e informações sobre EE no setor elétrico que: (i) reúna, organize e disponibilize os dados e as informações atualizadas sobre os programas e ações de eficiência energética no setor elétrico, facilitando o acesso e a troca de informações entre os diversos agentes envolvidos; (ii) estabeleça protocolos e padrões de dados comuns para garantir a consistência e a compatibilidade das informações coletadas e compartilhadas pelos diferentes programas e instituições envolvidas; (iii) promova a colaboração entre as instituições envolvidas, incentivando a cooperação e a comunicação entre os diferentes órgãos e entidades responsáveis pelos programas e políticas de eficiência energética, para facilitar o compartilhamento de informações e a identificação de sinergias e oportunidades de colaboração; (iv) permita o acesso aos dados, de forma aberta, para a condução de análises independentes, consoante o disposto no inciso V, parágrafo 1º do art.8º e na alínea 'a' do inciso VII do art. 7º da Lei 12.527/2011 (Achado 1.2);

303.1.3. o plano de governo mencionado no Achado 1.1 contemple um programa sistematizado de monitoramento e avaliação dos programas e ações de eficiência energética no setor elétrico, consoante o disposto no art. 6º e no inciso III do art. 4º do Decreto Federal 9.203/2017 (Achado 1.3);

303.1.4. elabore um plano de ação para definir uma sistemática para atualização dos MEPS. Tal sistemática deve ser institucionalizada e englobar, entre outros, diretrizes, critérios, gatilhos, procedimentos e agentes envolvidos, consoante o disposto no art. 2º da Lei 10.295/2001 c/c o inciso II do art. 5º do Decreto Federal 9.203/2017 (Achado 2.1).

303.2. Determinar ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 dias, elabore um plano de ação para definir uma sistemática de escolha de novos produtos para inclusão no PBE, bem como de atualização das faixas dos produtos já abrangidos pelo programa. Tal sistemática deve ser institucionalizada e englobar diretrizes, critérios, gatilhos, procedimentos e agentes envolvidos, consoante o disposto no art. 1º da Lei 10.295/2001 c/c o inciso II do art. 5º do Decreto Federal 9.203/2017 (Achado 2.1).

303.3. Determinar à Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), como responsável pela gestão do Procel a partir de 06/2023, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 dias, elabore um plano de ação para sanar as irregularidades apontadas (Achado 4.1), notadamente:

303.3.1. a ENBPar ainda não está adequadamente estruturada para exercer suas competências relacionadas ao Procel, com destaque para a carência de: (i) formalização de processos, atividades e funções da equipe; e (ii) mapeamento, avaliação e plano de gerenciamento dos principais riscos do programa;

303.3.2. *há carência de estudos quanto aos impactos da redução dos recursos para o Procel a partir de 2025 (Lei 9.991/2000), contrariando o disposto no Decreto 9.203/2017, art. 4º, I e no Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2 (Casa Civil, 2018, p. 114); e*

303.3.3. *os dados do Procel não estão disponíveis no formato de dados abertos, contrariando a LAI, em especial art. 7º, IV e VII a) e art. 8º, caput, § 1º V, § 2º, § 3º III e IV.*

303.4. *Recomendar ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que trace diretrizes integradoras para as diversas instituições e programas no tema de eficiência energética, consoante o disposto nos incisos I e IV do art. 2º da Lei 9.478/1997 (Achado 1.1).*

303.5. *Recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:*

303.5.1. *realize o gerenciamento de risco especificamente sobre o Programa de Eficiência Energética, identificando e avaliando os riscos atinente a todo o programa, incluindo todas as etapas internas dos projetos do PEE, conforme arts. 2º- IV; 4º - VI; 5º - III; 17; 18; e 19 do Decreto 9.203/2017, arts. 2º e 10º da Instrução Normativa 01/2016 – CGU/MPOG, e no Capítulo 3 do Referencial Básico de Gestão de Riscos (TCU, 2018) (Achado 3.1);*

303.5.2. *aprimore as ferramentas atuais para que se tornem um único sistema de informação dos dados do PEE, de modo que sejam disponibilizados de modo fácil e claro os dados completos e atualizados do PEE, bem como disponibilize ao público em geral informações de aspectos gerenciais do programa, sem necessidade de solicitações específicas, conforme os arts. 3º, 7º e 8º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), bem como os arts. 3º- V e VI; 4º - VIII e XI; do Decreto 9.203/2017 (Achado 3.2);*

303.5.3. *estabeleça a periodicidade em que as avaliações ex post de impacto no PEE devem ser realizadas, consoante a Constituição Federal, art. 174, caput, e § 1º; o Decreto-Lei 200/2017, art. 6º, I; o Decreto 9.203/2017, art. 4º, inc. III e IV; o Referencial de Controle de Políticas Públicas (RCPP/TCU) (TCU, 2021); o Referencial Básico de Gestão de Riscos (TCU, 2018); e o Avaliação de políticas públicas – Guia prático de análise ex post – volume 2 (Achado 3.3).*

303.6. *Deixar de determinar à Aneel, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, a realização de avaliação de impacto do PEE, devido a estar em curso o estudo denominado “Avaliação do Programa de Eficiência Energética” (FGV, PUC RJ e GIZ), sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes (Achado 3.3).*

303.7. *Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as determinações e recomendações do acórdão que vier a ser proferidas.”*

É o Relatório.

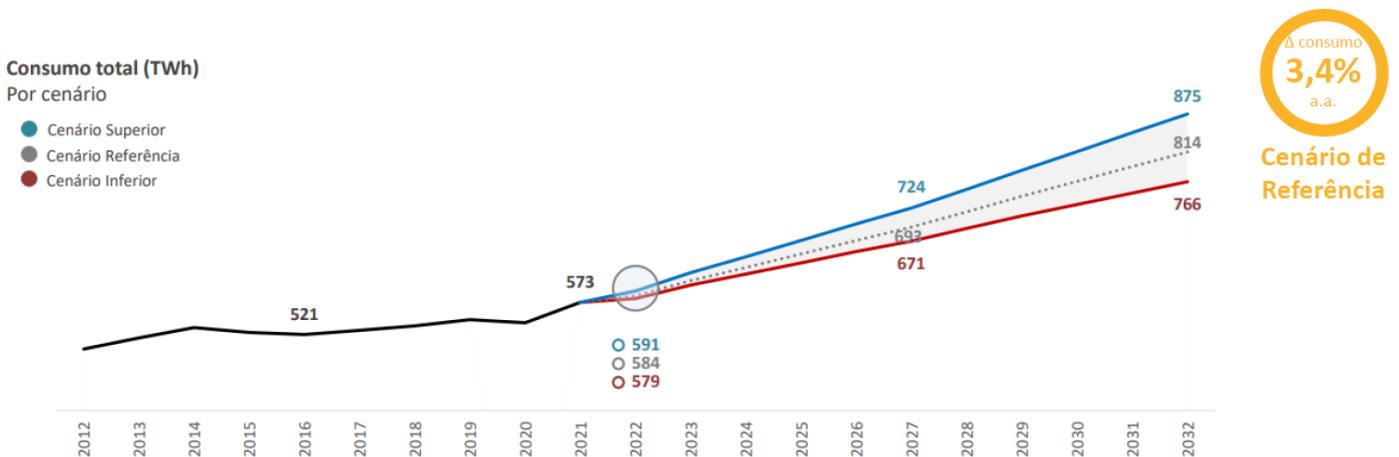
VOTO

Trata-se de relatório de auditoria operacional realizada com o objetivo de “*avaliar políticas públicas e programas voltados para a eficiência energética no setor elétrico, incluindo aspectos relacionados à governança, abrangência e efetividade das ações*” (grifou-se).

2. O conceito de eficiência energética refere-se a ações que reduzem a energia necessária para atender às demandas da sociedade, sob a forma de iluminação, calor/frio, acionamento, transportes ou uso em processos. A eficiência energética objetiva atender às necessidades da economia com menor uso de energia primária e, conseqüentemente, menor impacto na natureza (Plano Nacional de Eficiência Energética do Ministério de Minas e Energia).

3. No Brasil, o consumo de energia tem sido crescente e estima-se que continuará aumentando no futuro próximo. Dos anos de 2021 a 2032, o cenário de referência prevê um aumento de 3,4 % ao ano, passando de 573 TWh em 2021 para um montante estimado de 814 TWh em 2032, o que pode ser visto na Figura 1 (Plano Decenal de Expansão de Energia 2032 da Empresa de Pesquisa Energética).

Figura 1 – Evolução do consumo total de eletricidade



Fonte: MME/EPE, 2023, p. 9.

4. Nesse sentido, as medidas de eficiência energética se tornam cada vez mais relevantes, diminuindo a necessidade de aumentar a geração, além de reduzir os impactos ambientais decorrentes.

5. No presente trabalho, foram fiscalizadas as seguintes iniciativas governamentais:

- Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia (PNCURE);
- Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE);
- Programa de Eficiência Energética (PEE); e
- o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel).

II – Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia (PNCURE)

6. A Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia, a cargo do Comitê Gestor de Indicadores e Níveis de Eficiência Energética (vinculado ao Ministério de Minas e Energia e instituído pelo Decreto 9.864/2019), visa a alocação eficiente de recursos energéticos e a preservação do meio ambiente por meio do:

(i) estabelecimento de níveis máximos de consumo específico de energia, ou mínimos de eficiência energética **Minimum Energy Performance Standards (MEPS)**, de máquinas e aparelhos consumidores de energia fabricados ou comercializados no Brasil;

(ii) do estabelecimento de um programa de metas para a evolução desses níveis; e

(iii) do desenvolvimento de mecanismos que promovam a eficiência energética nas edificações construídas no país.

7. Instituída pela Lei 10.295/2001, a PNCURE possui forte relação com o Programa Brasileiro de Etiquetagem, uma vez que a primeira estabelece os níveis mínimos de eficiência e o segundo classifica o desempenho de diferentes produtos.

III – Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE)

8. Conduzido pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), o PBE possui a finalidade de fornecer informações sobre o desempenho de diversos produtos, considerando atributos como a eficiência energética, o ruído e outros critérios que podem influenciar a escolha dos consumidores, que, assim, poderão tomar decisões de compra mais conscientes.

9. De forma geral, o PBE assim funciona: os produtos são ensaiados em laboratórios e recebem a Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE), com informações técnicas e faixas coloridas que os classificam. No caso da eficiência energética, a classificação vai da mais eficiente (A) às menos eficientes (de C até G), em que entende que os mais eficientes utilizam melhor a energia, têm menor impacto ambiental e custam menos para funcionar.

10. Atualmente, o PBE abrange a etiquetagem de dezessete categorias de produtos elétricos: 1) fornos elétricos comerciais; 2) micro-ondas; 3) refrigeradores e congeladores residenciais; 4) condicionadores de ar; 5) lavadoras de roupas residenciais; 6) centrífugas de roupas residenciais; 7) transformadores de distribuição; 8) ventiladores de teto; 9) ventiladores de mesa, de coluna e circuladores de ar; 10) televisores; 11) lâmpadas fluorescentes com reator; 12) lâmpadas **led**; 13) lâmpadas de vapor de sódio; 14) luminárias para iluminação pública; 15) motores elétricos de indução trifásica; 16) bombas e motobombas centrífugas; e 17) sistemas e equipamentos para energia fotovoltaica.

IV – Achados de auditoria referentes ao PBE e PNCURE

11. Para esses dois programas, foi apontada a ausência de metodologia institucionalizada para atualização do rol de equipamentos com padrões mínimos de eficiência e dos índices mínimos já instituídos.

12. Ou seja, foi evidenciada a ausência de mecanismos que determinem o processo de atualização dos níveis de eficiência mínimos e das etiquetas, assim como a sistemática e metodologia para a inclusão de novos produtos e equipamentos no programa.

13. Essa lacuna pode comprometer a efetividade das políticas de eficiência energética, uma vez que não há uma abordagem baseada em critérios claros para manter os padrões e a classificação dos produtos atualizados e alinhados com os avanços tecnológicos e os objetivos nacionais de eficiência energética.

14. Essa constatação está em desacordo com o art. 5º, inciso II, do Decreto 9.203/2017, o qual estabelece como mecanismo de governança pública a “*definição de diretrizes, objetivos, planos e ações*”.

15. Dito isso, entendo pertinente que se determine ao Comitê Gestor de Indicadores e Níveis de Eficiência Energética e ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia que elaborem, no prazo de até 180 dias, plano de ação para definir uma sistemática para atualização dos **Minimum Energy Performance Standards** (MEPS), de máquinas e aparelhos consumidores de energia fabricados ou comercializados no país e para a definição de novos produtos para inclusão no Programa Brasileiro de Etiquetagem.

V – Programa de Eficiência Energética (PEE)

16. Por meio do art. 1º da Lei 9.991/2000, as *“concessionárias e permissionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica ficam obrigadas a aplicar, anualmente, o montante de, no mínimo, setenta e cinco centésimos por cento de sua receita operacional líquida em pesquisa e desenvolvimento do setor elétrico e, no mínimo, vinte e cinco centésimos por cento em programas de eficiência energética no uso final”* (grifou-se).

17. Entretanto, até 31/12/2025, o inciso I do art. 1º dessa Lei estabelece que o percentual da receita operacional líquida a ser aplicado em programas de eficiência energética será de 0,5%. Somente a partir dessa data, será aplicado o percentual de 0,25% estabelecido no **caput**.

18. Dos valores antes referenciados, 80% são destinados ao Programa de Eficiência Energética (PEE) e 20% ao Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel).

19. O objetivo do PEE é promover o uso eficiente e racional de energia elétrica em todos os setores da economia por meio de projetos que demonstrem a importância e a viabilidade econômica de ações de combate ao desperdício e de melhoria da eficiência energética de equipamentos, processos e usos finais de energia (Resolução Normativa Aneel 920/2021). São exemplos de possíveis ações no âmbito do PEE:

- modernização de pontos de iluminação pública;
- instalação de usinas fotovoltaicas em órgãos públicos; e
- instalação de aquecedores solares nas moradias da população de baixa renda.

20. A regulamentação dos investimentos em eficiência energética, o acompanhamento da execução dos projetos e a avaliação de seus resultados são feitos pela Secretaria de Inovação e Transição Energética da Aneel (Resolução 920/2021 – Aneel).

21. Por envolver recursos da ordem de R\$ 600 milhões por ano, é o maior programa estruturado do setor elétrico brasileiro e é gerido pelas concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica, ou seja, por entidades privadas.

22. Em 2020, a Aneel lançou a plataforma Observatório do Programa de Eficiência Energética (OPEE), o qual consiste em uma plataforma que auxilia o órgão regulador, as empresas distribuidoras de energia e demais interessados no acompanhamento e na gestão do Programa de Eficiência Energética.

23. A ferramenta reúne diversas funcionalidades, como envio de projetos, planos de gestão, movimentação financeira e demais informações que permitam a geração de indicadores e índices relativos aos investimentos realizados no âmbito do PEE.

VI – Achados de auditoria referentes ao PEE

24. O primeiro achado de auditoria diz respeito à ausência de mapeamento de riscos voltado especificamente ao Programa de Eficiência Energética.

25. Embora a Aneel tenha realizado um mapeamento de riscos para a agência como um todo, não há um trabalho de gestão de riscos focado no programa, pois diversas etapas dos projetos do PEE não foram objeto de análise de riscos.

26. Assim, foi constatada a ausência de análise de riscos a partir de uma visão estratégica, destacando-se os seguintes cenários de riscos:

– devido ao foco nos projetos de eficiência energética no consumo residencial, poderá haver um baixo número de programas e financiamentos para a melhoria da eficiência energética do setor industrial (maior consumidor de energia elétrica), deixando-se de maximizar os benefícios públicos da energia economizada e da demanda evitada; e

– devido ao processo de seleção de projetos do PEE permitir alta discricionariedade às distribuidoras para os selecionar, aprovar e reprovar, poderá ocorrer a escolha de projetos pautados em critérios subjetivos, que não atendam da melhor maneira à função do programa como um todo.

27. Tal constatação está em desacordo com art. 17 do Decreto 9.203/2017, o qual estabelece competir à alta administração das organizações da administração pública federal “*estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia.*” (grifou-se).

28. Assim, entendo pertinente que se determine à Aneel que elabore, no prazo de até 180 dias, gerenciamento de risco específico sobre o Programa de Eficiência Energética da Aneel, identificando e avaliando os riscos atinentes a todo o programa, incluindo todas as etapas internas dos projetos do PEE.

VI.1

29. O segundo achado trata de funcionalidades limitadas para análise dos dados disponíveis.

30. Constatou-se que a principal ferramenta utilizada para a publicização de dados e informações do PEE, o Observatório do Programa de Eficiência Energética (OPEE), não possui funcionalidades que permitam o acesso a informações completas do programa e seus projetos, e que os dados disponibilizados são limitados como instrumentos de fundamentação de tomadas de decisão pelos gestores públicos e pelo controle social.

31. Isso porque o OPEE carece de recursos que permitam informações que fundamentem novas tomadas de decisão, como, por exemplo, relação de projetos e valores envolvidos agrupados, relatório de quais tipologias de projetos têm sido as mais selecionados por cada distribuidora e filtros para selecionar tipos específicos de projetos.

32. Ademais, foram apontadas as seguintes fragilidades referentes a boas práticas de transparência que permitam um adequado controle social:

– dados não estão disponibilizados facilmente em um portal único do PEE, mas por meio de caminhos diferentes, dificultando o acesso do público em geral às informações;

– não há informações sobre os projetos do PEE que foram rejeitados, ou seja, não foram aprovados como ação do PEE, bem como a motivação da não aprovação;

– falta de transparência sobre os recursos financeiros, na medida em que se carece de informações sobre valores aplicados e saldos para aplicação de cada projeto e do saldo global do programa;

– não há informação sobre os recursos devidos e os efetivamente utilizados pelas distribuidoras ao longo dos anos, inclusive aqueles que estejam “em questionamento”, com valores devidamente atualizados; e

– ausência de informações sobre o estágio de desenvolvimento dos projetos (informações sobre quantos e quais projetos estão em andamento, quantos foram finalizados e quantos receberam o “de acordo” da Aneel).

33. Posto isso, entendo que o constatado não atende plenamente o disposto no art. 3º, inciso VI, do Decreto 9.203/2017, o qual estabelece a transparência como princípio da governança pública.

34. Posto isso, por verificar oportunidades de melhoria na sistemática de tratamento de dados do programa, acolho a proposta de recomendação para que a Aneel, no prazo de até 180 dias, *“aprimore as ferramentas atuais para que se tornem um único sistema de informação dos dados do PEE, de modo que sejam disponibilizados de modo fácil e claro os dados completos e atualizados do PEE, bem como disponibilize ao público em geral informações de aspectos gerenciais do programa, sem necessidade de solicitações específicas”*.

VI.2

35. O terceiro Achado diz respeito à insuficiência de avaliações posteriores de impacto do Programa de Eficiência Energética da Aneel

36. Constatou-se que, desde a criação do programa, mediante a Lei 9.991/2000, não houve uma avaliação integrada e sistemática do PEE, um acompanhamento da permanência das suas ações ao longo do tempo e nem avaliação dos impactos dessas. Ou seja, não foram avaliados os resultados, impactos e sustentabilidade das ações.

37. Assim, como bem aponta a unidade técnica *“faltam conclusões estruturadas capazes de orientar decisões acerca da necessidade de se continuar, otimizar ou extinguir a política pública”*.

38. Tal situação está em desacordo com os incisos III e VII do art. 4º do Decreto 9.203/2017, os quais estabelecem como diretrizes da governança pública:

“III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios”.

39. Entretanto a carência da análise deve ser ao menos parcialmente suprida, porque está em curso o estudo denominado *“Avaliação do Programa de Eficiência Energética”* (Fundação Getúlio Vargas com a parceria da Pontifícia Universidade Católica - PUC RJ e da **Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit** – Sociedade Alemã para Cooperação Internacional).

40. Assim, no presente momento, não cabe dirigir determinação à Aneel nesse sentido.

41. Contudo, como não está definida a periodicidade em que tais avaliações devem ocorrer, entendo que esse fato está em desacordo com art. 6º do Decreto 9.203/2017, o qual estabelece competir à alta administração implementar mecanismos e práticas de governança contendo formas de acompanhamento de resultados.

42. Entendo, pois, caber determinar à Aneel, que, no prazo de até 180 dias, estabeleça plano contendo a periodicidade das avaliações de impacto do PEE.

VII – Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel)

43. O Procel é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia e destina-se a promover o uso eficiente da energia elétrica e combater o seu desperdício.

44. Especificamente, o programa busca promover a disseminação de tecnologias já cientificamente comprovadas que contribuem para o uso racional de energia e para a eficiência energética, bem como apoiar a inovação por meio do fomento a **startups**.

45. A partir de 2016, o Procel passou a contar com o equivalente a 25% dos recursos destinados ao PEE (antes dessa data, não havia recursos específicos para a operacionalização do Procel).
46. O plano de aplicação dos recursos (PAR) é de responsabilidade do Grupo Coordenador de Conservação de Energia (GCCE). Ao Comitê Gestor de Eficiência Energética (CGEE), cabe a avaliação e aprovação tanto do plano quanto da prestação de contas (ambos os órgãos estão vinculados ao Ministério de Minas e Energia e foram instituídos pela Lei 9.991/1990, com a redação conferida pela Lei 13.280/2016).
47. No âmbito do Procel, são direcionados recursos para aplicação em projetos que realizem investimentos em estudos, capacitação e programas de eficiência energética. Para o biênio 2022/2023, o orçamento estimado no plano de aplicação foi de R\$ 225 milhões.
48. As principais áreas de atuação do Procel são (Procel, 2016):
- equipamentos – identificação, por meio do “selo procel”, dos equipamentos e eletrodomésticos mais eficientes;
 - edificações – promoção do uso eficiente de energia no setor de construção civil, em edificações residenciais, comerciais e públicas, por meio da disponibilização de recomendações especializadas e simuladores;
 - iluminação pública (reluz) – apoio a prefeituras no planejamento e implantação de projetos de substituição de equipamentos e melhorias na iluminação pública;
 - poder público – ferramentas, treinamento e auxílio no planejamento e implantação de projetos que visem ao menor consumo de energia em municípios e ao uso eficiente de eletricidade e água na área de saneamento;
 - indústria e comércio – treinamentos, manuais e ferramentas computacionais voltados para a redução do desperdício de energia nos segmentos industrial e comercial, com a otimização dos sistemas produtivos; e
 - conhecimento – elaboração e disseminação de informação qualificada em eficiência energética, seja por meio de ações educacionais no ensino formal ou da divulgação de dicas, livros, **softwares** e manuais técnicos.
49. Até 2023, o Procel foi executado pela empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras). Porém, com a privatização dessa empresa, o Decreto 10.791/2021 criou a Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. (ENBPar), empresa pública que assumiu certas competências da Eletrobras, dentre elas a administração do Procel.

VIII – Achados de auditoria referentes ao Procel

50. O primeiro achado diz respeito à constatação de que a ENBPar ainda não está adequadamente estruturada para exercer suas competências relacionadas ao Procel.
51. A Eletrobras possuía 26 profissionais dedicados exclusivamente ao Procel. A ENBPar, por sua vez, assumiu a gestão do Procel em 15/6/2023 com apenas seis funcionários dedicados ao programa, sendo que a estatal reconheceu como insuficiente esse número.
52. Foi apontado também que a ENBPar ainda não possui planos para gerenciamento de riscos, para implementação de controles internos.
53. O achado seguinte diz respeito à ausência de disponibilização dos dados em formato aberto mas somente em PDF, o que dificulta a extração e manipulação dos dados, em contrariedade ao disposto no art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011):

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. ...

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: ...

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina” (grifou-se).

54. Outra constatação diz respeito ao fato de que, a partir de 31/12/2025, segundo a Lei 9.991/2000 (art. 1º, inciso I), os recursos para eficiência energética (sejam aplicados ao PEE/Aneel ou ao Procel) serão reduzidos pela metade.

55. A partir dessa redução de recursos, será necessária a adequação das atividades e a priorização dos projetos realizados pelo programa, de forma a mitigar os consequentes impactos. Não obstante, a ENBPar informou não haver estudo que faça a avaliação desses impactos, o que compromete a elaboração estratégica do programa.

56. Assim, entendo pertinente a expedição de determinações para que a ENBPar elabore planos de ações para tratar dessas questões, nos termos dos arts. 5º, inciso II, e 17 do Decreto 9.203/2017 e art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

XI – Achados de auditoria referentes a todo o sistema de eficiência energética

57. Contatou-se a ausência de um plano estruturado com indicadores, metas e ações necessárias para guiar e coordenar, de forma integrada, as iniciativas de eficiência energética do setor elétrico.

58. Não há um plano que integre as diversas políticas públicas e iniciativas de eficiência energética do setor elétrico. Conforme aponta a unidade técnica:

“Embora existam diretrizes e princípios norteadores distribuídos na legislação e em planos setoriais, não há objetivos e metas claramente definidos para a eficiência energética no setor elétrico, e nem vinculação entre as iniciativas e programas e o atingimento desses objetivos e metas. Além de falta de metas formais por iniciativas, há falta de indicadores que permitam avaliações mais objetivas da política de eficiência energética.” (grifou-se).

59. Consoante o Decreto 11.495/2023, em seu art. 21, incisos XII, XIII e XIV, cabe ao Ministério de Minas e Energia estabelecer:

“XII - elaborar, coordenar, implementar e avaliar políticas e programas, ações e planos estratégicos de eficiência energética;

XIII - propor requisitos e prioridades de estudos, desenvolvimento de metodologias e tecnologias, e avaliações de políticas e programas de eficiência energética à EPE, a instituições de ciência e tecnologia, e a órgãos e instituições responsáveis, governamentais ou não; e

XIV - promover e coordenar programas nacionais de conservação e uso racional de energia elétrica, petróleo e seus derivados, gás natural e outros combustíveis.”

60. Entretanto, o Ministério não formulou um plano estruturado para coordenar e integrar as diversas iniciativas em eficiência energética do setor elétrico, com objetivos, metas e indicadores atribuídos a cada iniciativa e detalhados no tempo. Assim, observa-se haver carência de um planejamento estruturado e institucionalizado. Associada a essa falha, constatou-se a ausência de um plano de monitoramento e avaliação integrada das políticas e programas de EE.

61. Ainda como consequência da falta de coordenação entre as diversas iniciativas governamentais sobre as ações voltadas à eficiência energética, foi constatada a ausência de um sistema de informação

integrado ou base de dados que reúna informações sobre todos os programas e ações de eficiência energética (EE) no setor elétrico.

62. Entendo, pois, pertinente que seja efetuada determinação para que essas falhas sejam sanadas mediante a elaboração de planos de ações para tanto, nos termos do art. 5º, inciso II, do Decreto 9.203/2017.

63. Também entendo adequado dar ciência do acórdão a ser preferido ao Conselho Nacional de Política Energética, em virtude de suas competências estabelecidas no inciso IV do art. 2º da Lei 9.478/1997:

“IV - estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso do gás natural, do carvão, da energia termonuclear, dos biocombustíveis, da energia solar, da energia eólica e da energia proveniente de outras fontes alternativas;” (grifou-se).

64. Neste ponto, julgo desnecessário expedir recomendação a esse órgão do mesmo teor da determinação dirigida ao Ministério de Minas e Energia, sob pena de se provocar ações redundantes. Assim, quanto a esse pequeno tópico, dirirjo da proposta da unidade técnica.

XII

65. Diante do exposto, parabenizando a profundidade do trabalho realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear, acolho a sua manifestação, com as alterações e considerações pertinentes, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de março de 2024.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 456/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.738/2022-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro. (00.662.270/0003-20).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Empresa Brasileira de Participações Em Energia Nuclear e Binacional S.a. - ENBPar; Empresa de Pesquisa Energética; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério de Minas e Energia.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar políticas públicas e programas voltados para a eficiência energética no setor elétrico, incluindo aspectos relacionados à governança, abrangência e efetividade das ações,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, determinar, no prazo de até 180 dias:

9.1.1. ao Comitê Gestor de Indicadores e Níveis de Eficiência Energética e ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, com base no art. 5º, inciso II, do Decreto 9.203/2017, que elaborem plano de ação para definir uma sistemática para atualização dos padrões mínimos de eficiência de máquinas e aparelhos consumidores de energia fabricados ou comercializados no país e para a definição de novos produtos para inclusão no Programa Brasileiro de Etiquetagem;

9.1.2. à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), que:

9.1.2.1. com base no art. 17 do Decreto 9.203/2017, elabore gerenciamento de risco específico sobre o Programa de Eficiência Energética (PEE), identificando e avaliando os riscos atinentes a todo o programa, incluindo todas as etapas internas dos projetos do PEE;

9.1.2.2. estabeleça plano contendo a periodicidade das avaliações de resultado e impacto do PEE;

9.1.3. à Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. (ENBpar), nos termos dos arts. 5º, inciso II, e 17 do Decreto 9.203/2017, que elabore planos de ações referentes ao Procel para:

9.1.3.1. adequação estrutural para exercer suas competências;

9.1.3.2. avaliação dos impactos da redução dos recursos a partir de 31/12/2025;

9.1.3.3. disponibilização dos dados em formato aberto, nos termos do art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011);

9.1.4. ao Ministério de Minas e Energia, com fulcro nos art. 5º, inciso II, do Decreto 9.203/2017 e art. 21, incisos XII, XIII e XIV, do Decreto 11.495/2023, que elabore planos de ações para as políticas de eficiência energética, contemplando:

9.1.4.1. a formulação de um plano de governo estruturado para o setor elétrico, abrangendo o estabelecimento de objetivos, indicadores e metas claros para o setor e por programa/ação, assim como a definição das ações prioritárias;

9.1.4.2. o monitoramento e avaliação integrada das políticas e programas de eficiência energética (EE) que: (i) reúna, organize e disponibilize os dados e as informações atualizadas sobre os programas e ações de eficiência energética no setor elétrico; (ii) estabeleça protocolos e padrões de dados comuns para garantir a consistência e a compatibilidade das informações coletadas e compartilhadas pelos diferentes programas e instituições envolvidas; e (iii) facilite o compartilhamento de informações entre os órgãos envolvidos e a identificação de sinergias e oportunidades de colaboração;

9.2. com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar:

9.2.1. à Aneel, nos termos do art. 3º, inciso VI, do Decreto 9.203/2017, que, no prazo de até 180 dias, aprimore as ferramentas atuais para que se tornem um único sistema de informação dos dados do PEE, de modo que sejam disponibilizados de modo fácil e claro os dados completos e atualizados do PEE, bem como disponibilize ao público em geral informações de aspectos gerenciais do programa, sem necessidade de solicitações específicas.

9.3. dar ciência deste acórdão ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE); e

9.4. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear que monitore as determinações e recomendações contidas neste acórdão.

10. Ata nº 10/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/3/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0456-10/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral