

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 036.882/2020-8

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Centrais Elétricas Brasileiras S/A; Empresa de Pesquisa Energética; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (extinto); Ministério de Minas e Energia

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. APLICAÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS À POLÍTICA PÚBLICA DE INVESTIMENTOS EM PESQUISA E DESENVOLVIMENTO (P&D) NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO (SEB) INSTITUÍDA PELA LEI 9.991/2000. IRREGULARIDADES. FALHAS E IMPROPRIEDADES. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Este processo trata de auditoria operacional cujo objeto é a política pública de investimentos em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) no Setor Elétrico Brasileiro (SEB) instituída pela Lei 9.991/2000.

2. Transcrevo, a seguir, parte do relatório de fiscalização produzido pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica):

“I. INTRODUÇÃO

I.1. Objeto de Auditoria

1. O objeto de auditoria é a política pública de investimentos em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) no Setor Elétrico Brasileiro (SEB) instituída pela Lei nº 9.991/2000.

I.2. Antecedentes

2. 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 e participação das termelétricas na matriz elétrica. Entre essas fiscalizações, podem ser destacadas as fiscalizações que trataram dos seguintes temas:

2.1. Segurança energética (TC 019.228/2014-7, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman);

2.2. Estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos (TC 029.192/2016-1, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro);

2.3. 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);

2.4. Políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira (TC 008.692/2018-1, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz);

2.5. Participação das termelétricas na matriz elétrica nacional (TC 038.088/2019-3, de relatoria da Ministra Ana Arraes).

3. *No entanto, não havia trabalho específico sobre políticas públicas de investimentos em P&D no setor elétrico. Entre os diversos componentes da tarifa de energia elétrica, de 0,5% a 1% da receita dos agentes do SEB são destinados para a projetos de P&D. É um montante que atinge em torno de R\$ 2 bilhões por ano, com riscos de fragmentação na gestão, uma vez que os recursos são aplicados sob três regimes distintos (um para o MME, um para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT e um pelas próprias empresas sob regulação da ANEEL).*

4. *Quanto a trabalhos anteriores do TCU sobre o assunto, o tema da política pública de P&D no setor elétrico foi abordado tangencialmente em auditoria operacional da então SecexEstatais sobre a aplicação de recursos para P&D da Eletrobras e Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL) (TC 013.712/2016-0), julgado pelo Acórdão 1.784/2017–Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro. Constam do acórdão diversas determinações para a Eletrobras e para o CEPEL, bem como sugestão para que a SeinfraElétrica avalie a conveniência e oportunidade de avaliação de aspectos específicos de regulação do SEB. Em atendimento a essa sugestão, os aspectos mencionados foram objeto de análise neste relatório.*

5. *Há ainda auditoria em curso no próprio TCU conduzida conjuntamente pela SecexDesenvolvimento e pela então SecexEstatais (Fiscalis 155/2020, TC 027.088/2020-0), com vistas a verificar a adequação dos processos da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) à busca da maior efetividade dos incentivos públicos federais à ciência, tecnologia e inovação, sem prejuízo da análise da conformidade dos processos e de amostra dos contratos aos marcos legais e aos princípios aplicáveis abordando aspectos de conformidade no subfundo do FNDCT para o setor elétrico (CT-Energ).*

6. *Também foram identificadas fiscalizações de outros órgãos, como o relatório de Auditoria Interna da ANEEL sobre a gestão do programa de P&D sob responsabilidade da Agência (peça 115), no qual foram constatadas diversas falhas. No presente trabalho, avalia-se se os problemas identificados foram sanados. Além dessa referência, existem diversas situações trazidas em relatório da CGU no FNDCT (peça 108) que também serviram para direcionar o presente trabalho.*

1.3. Objetivo e escopo

7. *O objetivo da presente auditoria foi a avaliação da política pública de P&D no setor elétrico, conforme disposto pela Lei nº 9.991/2000.*

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

Questão 1: *Os recursos legais para Pesquisa & Desenvolvimento no âmbito do setor elétrico estão sendo recolhidos e aplicados?*

Questão 2: *A governança e a gestão dos órgãos e entidades responsáveis pelo P&D do setor elétrico garantem a eficiência da aplicação dos recursos da política pública?*

Questão 3: *Os projetos de P&D estão acessíveis à sociedade?*

Questão 4: *A política pública de P&D do setor elétrico é devidamente avaliada?*

9. *O escopo da auditoria foi concentrado na política de P&D do setor elétrico prevista na Lei nº 9.991/2000. Não fizeram parte do escopo da fiscalização outros recursos que se destinam a P&D no setor, a exemplo de programas internos próprios das empresas ou outros específicos, como a Estratégia Nacional de CT&I, o Plano Inova Energia, o Fundo Tecnológico do BNDES (Funtec) e ações específicas da Capes e do CNPq relacionadas com energia e engenharia elétrica.*

10. *Ademais, ressalta-se que, em função da pandemia de Covid-19, nos termos da Lei nº 14.120/2021, parcela dos recursos de P&D será destinada para mitigar os impactos da Conta*

COVID cujas consequências no setor elétrico ainda são incertas.

I.4. Critérios

11. *Considerando o objeto definido para a auditoria, utilizaram-se, principalmente, os seguintes critérios legais, normativos, contratuais e de boas práticas:*

- a) Art. 37, caput, da Constituição Federal, que trata do princípio da publicidade e eficiência da administração pública;*
- b) Art. 5º, XXXIII da Constituição Federal, que trata do princípio da transparência dos atos administrativos;*
- c) Art. 218, § 2º, da CF, que traz a finalidade da pesquisa tecnológica no país;*
- d) Lei nº 9.991/2000, que trata da política de P&D do setor elétrico;*
- e) Lei nº 9.279/1996, que regula a propriedade industrial, em especial os arts. 6º a 15;*
- f) Lei nº 10.973/2004, Lei de Inovação, art. 5º e 9º;*
- g) Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação;*
- h) Lei nº 13.784/2019, Lei da Liberdade Econômica, art. 5º, que trata da necessidade de realização de Análise de Impacto Regulatório;*
- i) Procedimentos do Programa de P&D (PROP&D), aprovado pela Resolução Normativa ANEEL 754/2016;*
- j) Submódulos 2.7 e 9.1 do PRORET, Procedimentos de Regulação Tarifária da ANEEL;*
- k) Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (Apêndice VII);*
- l) Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise Ex Ante, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA);*
- m) ‘Política Pública em Dez Passos’, do TCU;*
- n) Programa de P&D da ANEEL: Avaliação & Perspectivas (GESEL, 2020);*
- o) Resolução CNPE nº 2/2021, que instituiu prioridades para a aplicação dos recursos de P&D.*

12. *Ao longo do relatório, os referidos critérios, bem como outros mais específicos são justificados e detalhados, na medida em que são utilizados para cada um dos achados de auditoria.*

I.5. Metodologia

13. *O trabalho seguiu o disposto no Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria-Segecex 18/2020), nas Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT-TCU), sendo 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 interno para a matriz de planejamento e painel de referência da matriz de achados com especialistas.*

14. *Em todas as fases da auditoria, foram realizadas reuniões com outras unidades do TCU, em especial com a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e com a Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), para esclarecimentos de temas relacionados com suas respectivas áreas de atuação e de alinhamento com os trabalhos mais recentes de cada secretaria.*

15. *Realizaram-se também várias reuniões e entrevistas com instituições e profissionais do*

setor elétrico, tanto na fase de planejamento como durante a execução da auditoria, a exemplo de Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), e Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

16. Para auxiliar na compreensão das peculiaridades orçamentárias dos recursos da Lei nº 9.991/2000, também foram realizadas reuniões com equipes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria do Orçamento Federal (SOF) do Ministério da Economia. Também foram realizadas entrevistas com técnicos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) especificamente para tratar da forma de divulgação dos projetos de pesquisas desenvolvidos, tendo em vista que essas entidades são referências no que se trata do financiamento de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no setor público nacional.

17. Ao longo da execução do trabalho, aplicaram-se os procedimentos estabelecidos na matriz de planejamento (peça 129). Dados, informações e documentos complementares foram solicitados por meio de ofícios de requisição, encaminhados aos principais envolvidos.

18. Com base nas conclusões preliminares da auditoria, materializadas na matriz de achados preliminar, realizou-se um painel de referência com participantes convidados para avaliar a qualidade e pertinência das conclusões e encaminhamentos. As sugestões oferecidas pelos participantes foram consideradas para alterações na matriz de achados definitiva (peça 130), bem como na elaboração do relatório de auditoria. O painel foi composto por auditores do Tribunal de Contas da União, representantes da Controladoria-Geral da União (CGU), Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL), Eletrobras, STN/ME, SOF/ME, EPE, MCTI, ANEEL, MME e CNPQ.

19. Conforme previsto no Manual de Auditoria Operacional e na Resolução TCU nº 315/2020, o relatório preliminar (peça 132) foi remetido aos órgãos e entidades envolvidos com a temática com a finalidade de obter os comentários dos respectivos gestores acerca do teor das constatações efetuadas, bem como das respectivas propostas de encaminhamento. As diligências com a solicitação dos comentários foram realizadas por meio das seguintes comunicações: Ofício 32835/2021-TCU/Seproc, de 21/6/2021 (peça 135), Ofício 32837/2021-TCU/Seproc, de 21/6/2021 (peça 136) e Ofício 32836/2021-TCU/Seproc (peça 139), que foram encaminhados, respectivamente, à ANEEL, FNDCT e MME.

20. Em resposta, a ANEEL enviou suas contribuições por meio do Ofício Nº 61/2021-AIN/ANEEL, de 28/7/2021 (peça 150). O FNDCT, por sua vez, encaminhou suas observações no Ofício FINEP/PRES nº 2885/2021, de 6/7/2021 (peça 141). Já o MME respondeu a diligência por meio do Ofício nº 270/2021/SE-MME, de 7/7/2021 (peça 142), que encaminhou a Nota Informativa nº 4/2021/DDE/SPE, de 30/6/2021 (peça 143) e a Nota Informativa nº 8/2021/AEGP/SE, de 6/7/2021 (peça 144). Essas Notas Informativas trazem os esclarecimentos, respectivamente, da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético e da Assessoria Especial de Gestão de Projetos do MME.

21. As informações e esclarecimentos apresentados foram incorporadas nesta versão final do relatório.

1.6. Declaração de conformidade com as normas aplicáveis

22. 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.

23. Contudo, cabe mencionar alguns aspectos que limitaram uma maior abrangência e precisão dos exames desta auditoria: ausência de sistemas para gestão dos processos relativos ao Programa de P&D da ANEEL; ausência de controle sistematizado de recolhimento no FNDCT e no MME; e ausência dos dados de recolhimentos e aplicação de 2020, pois não estavam disponíveis até o fim da fase de execução.

I.7. 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, em outros oito capítulos. O Capítulo II contém a visão geral do objeto, incluindo breve contexto sobre a política de P&D e sua relevância para o setor elétrico. Os Capítulos III a VI tratam de cada questão de auditoria e dos respectivos achados de auditoria, enquanto o Capítulo VII trata do CEPÉL, em especial da avaliação de aspectos regulatórios do setor elétrico, conforme deliberação direcionada à SeinfraElétrica no Acórdão 1.784/2017–Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro. Por fim, os Capítulos VIII e IX apresentam, respectivamente, as conclusões e propostas de encaminhamento.

25. Constam dois apêndices ao relatório. No Apêndice A, apresenta-se uma tabela com as indicações das peças processuais de todos os ofícios de requisição e informações, bem como os documentos dos órgãos e entidades fiscalizados com as respectivas respostas. No Apêndice B, registram-se os comentários dos gestores a este relatório preliminar, bem como a análise desta equipe a respeito.

26. Além disso, foi produzido, conjuntamente com a Secretaria de Comunicação, o e-book ‘Qual o destino dos recursos arrecadados para pesquisa e desenvolvimento no setor elétrico?’, constante à peça 152 destes autos. Esse material busca facilitar o entendimento da situação encontrada quando ao recolhimento e aplicação dos recursos legais para P&D no âmbito do setor elétrico (Lei nº 9.991/2000), abordada especificamente no item III deste Relatório.

II. VISÃO GERAL

II.1. Objetivos da Política de P&D do Setor Elétrico

27. A Lei nº 9.991/2000 traz a obrigatoriedade de destinação de recursos das empresas do setor elétrico em investimentos em projetos de P&D. A própria Lei traz alguns objetivos específicos que devem ser alcançados com a aplicação desses recursos, a exemplo do disposto no art. 4º, §§ 2º e 4º, abaixo transcritos:

Art. 4º Os recursos para pesquisa e desenvolvimento, previstos nos arts. 1º a 3º, exceto aquele previsto no parágrafo único do art. 1º, deverão ser distribuídos da seguinte forma:

(...)

§ 2º Entre os programas e projetos de pesquisa científica e tecnológica do setor de energia elétrica, devem estar incluídos os que tratem da preservação do meio ambiente, da capacitação dos recursos humanos e do desenvolvimento tecnológico.

(...)

§ 4º Nos programas e projetos de pesquisa e inovação tecnológica do setor de energia elétrica, deverá ser priorizada a obtenção de resultados de aplicação prática, com foco na criação e no aperfeiçoamento de produtos, processos, metodologias e técnicas. [\(Incluído pela Lei nº 13.203, de 2015\)](#)

28. Os recursos destinados à P&D são um dos encargos setoriais criados para viabilizar a implementação de políticas públicas, cujas receitas são provenientes da tarifa de energia elétrica. Assim sendo, as aplicações devem buscar preponderantemente a solução de problemas que contribuam para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional, nos termos do art. 218, § 2º, da CF/88.

29. Além disso, como são recursos para projetos de P&D, aplicam-se as orientações da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação formulada pelo MCTI. Também devem ser utilizados como parâmetros para a aplicação dos valores a Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação), a Lei nº 9.279/1996 (Lei que regulamenta a propriedade industrial) e a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

30. No caso específico do Programa de P&D da ANEEL, os objetivos estão estabelecidos no Documento 'Procedimentos do Programa de Pesquisa e Desenvolvidos' (PROP&D), aprovado pela Resolução ANEEL nº 754/2016, conforme transcrito abaixo:

1.2.2.1 Com base em diretrizes de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) e contínuo levantamento de oportunidades e lacunas tecnológicas, deseja-se promover e viabilizar o ciclo completo da cadeia de PD&I, incentivando a associação de empresas em torno de iniciativas que disponham de escala apropriada para desenvolver conhecimento e transformar boas ideias, experimentos laboratoriais bem-sucedidos e qualidade de modelos matemáticos em resultados práticos que melhorem o desempenho das organizações e a vida das pessoas.

1.2.2.2 As atividades relacionadas ao programa de P&D regulado pela ANEEL são aquelas de natureza criativa ou empreendedora, com fundamentação técnico-científica e destinadas à geração de conhecimento ou à aplicação inovadora de conhecimento existente, inclusive para investigação de novas aplicações.

1.2.2.3 O sucesso do programa de P&D depende da qualificação técnico-científica dos pesquisadores envolvidos na execução dos projetos e da natureza dos resultados quanto à criatividade científica e inovação tecnológica, seja de processos ou de produtos. Essas qualidades não são mutuamente excludentes.

1.2.2.4 A convergência da descoberta e do seu uso prático, mais ou menos imediato, ou seja, a transformação do resultado da pesquisa em inovação tecnológica, é a mola mestra do programa.

31. Salienta-se que a área de conhecimento relacionada à energia elétrica envolve a aplicação de tecnologias avançadas, muitas vezes disruptivas. No momento atual, a incorporação de novas tecnologias no setor é fator de destaque, pois está ocorrendo uma verdadeira transição ou transformação energética, que é baseada em três pilares fundamentais – Descarbonificação, Descentralização e Digitalização.

32. A descarbonificação consiste na substituição de fontes de geração de elevado nível de emissões de gases causadores do efeito estufa por outras consideradas renováveis. Essa substituição traz novos desafios para a operação do sistema, pois essas fontes possuem atributos distintos como, por exemplo, a maior variabilidade ou intermitência na sua geração, o que traz um nível menor de controle na produção de eletricidade.

33. A descentralização parte do princípio de que o consumidor, que está na ponta do sistema elétrico, passa a ter a possibilidade de uma participação mais ativa no processo, inclusive podendo gerar e armazenar a energia elétrica, fazendo com que a produção não fique mais apenas localizada nas grandes usinas. Essa tendência também dificulta o gerenciamento do sistema, uma vez que acarreta a necessidade de adaptações técnicas e regulatórias para que a geração distribuída seja inserida de forma eficiente.

34. Por fim, a digitalização passa pelo emprego da tecnologia no sistema elétrico, notadamente no consumo de eletricidade. A instalação de novas tecnologias, como os medidores inteligentes (**smart meters**), oferece aos consumidores uma possibilidade de tornar seu consumo mais eficiente.

35. A incorporação dessas novas tecnologias bem como as respectivas adaptações regulatórias são essenciais para uma matriz elétrica sustentável do ponto de vista econômico, social e ambiental, além da necessidade de assegurar a confiabilidade do fornecimento de eletricidade. Nesse sentido, resta evidente a necessidade de uma política pública eficiente de investimentos em P&D no setor elétrico que seja capaz de trazer boas soluções para essas

adaptações (REIS, 2021, p. 232-233).

II.2. Histórico

36. Segundo Ganim, antes da Lei nº 9.991/2000, os investimentos em P&D estavam previstos nos contratos de concessão de serviço público de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica ou nas autorizações para geração de energia elétrica em regime de produção independente (GANIM, 2019, p. 372-373). A partir da referida lei, essa obrigação passou a ser uma exigência legal.

37. De acordo com a Nota Técnica nº 0496/2020-SPE/ANEEL (peça 107, p. 3):

A Lei nº 9.991/2000 consolidou uma tendência que se iniciou na década de 1990, quando as políticas de ciência e tecnologia (C&T) no Brasil passaram a incorporar mecanismos de fomento explicitamente dirigidos ao setor produtivo, tais como os fundos setoriais de ciência e tecnologia, e se estendeu na década de 2000 com a promulgação da 'Lei de Inovação' (Lei nº 10.973/2004) e a 'Lei do Bem' (Lei nº 11.196/2005). Com isso, surgiu a demanda para as universidades, principalmente, e fabricantes atenderem aos desafios de desenvolvimento tecnológico e inovação do setor elétrico.

38. A Lei nº 9.991/2000 estabeleceu a obrigatoriedade de as empresas investirem um percentual mínimo de sua receita operacional líquida (ROL) em P&D do setor elétrico. Assim, a origem dos recursos vem de uma parte das receitas dos agentes, que por sua vez é proveniente das tarifas de energia elétrica paga pelos consumidores de energia. Na Tabela 1, segue o percentual mínimo que cada empresa deve aplicar em P&D a depender do segmento de atuação – distribuição, geração, transmissão.

Tabela 1 - Origem dos recursos de P&D previstos na Lei nº 9.991/2000

Entidades responsáveis	Pesquisa & Desenvolvimento*	Período	Fundamento legal
Concessionárias e permissionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica	0,50%	até 31/12/2022	art. 1º, inciso I
	0,75%	a partir de 1º/1/2023	art. 1º, caput
Concessionárias de geração e empresas autorizadas à produção independente de energia elétrica OBS: excluem-se as geradoras exclusivas de energia eólica, solar, biomassa, PCH's e cogeração qualificada	1,00%	Desde a edição da Lei	art. 2º, caput
Concessionárias de serviços públicos de transmissão de energia elétrica	1,00%	Desde a edição da Lei	art. 3º, caput

Fonte: Lei nº 9.991/2000

* Percentual mínimo em relação à Receita Operacional Líquida dos agentes do setor elétrico, conforme segmento de atuação.

39. A legislação referida também estabelece a destinação dos recursos bem como as respectivas finalidades de sua aplicação, conforme dispõe a Tabela 2

Tabela 2 - Destinação dos recursos de P&D previstos na Lei nº 9.991/2000

Destino	Percentual	Finalidade	Fundamento legal
---------	------------	------------	------------------

<i>Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)</i>	40%	<i>Será criada categoria de programação específica no âmbito do FNDCT para aplicação no financiamento de programas e projetos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor elétrico, bem como na eficiência energética no uso final</i>	<i>art. 4º, inciso I e § 1º</i>
<i>Ministério de Minas e Energia</i>	20%	<i>Custear os estudos e pesquisas de planejamento da expansão do sistema energético, bem como os de inventário e de viabilidade necessários ao aproveitamento dos potenciais hidroelétricos.</i>	<i>art. 4º, inciso III</i>
<i>Aplicação pelas próprias empresas do setor elétrico</i>	40%	<i>Projetos de pesquisa e desenvolvimento, segundo regulamentos estabelecidos pela ANEEL</i>	<i>art. 4º, inciso II</i>

Fonte: Lei nº 9.991/2000

40. *A gestão do FNDCT é compartilhada entre o seu Conselho Diretor; o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), empresa pública de fomento à ciência, tecnologia e inovação ligada ao MCTI; e os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais. Salienta-se que os recursos da Lei nº 9.991/2000 compõe o CT-Energ no âmbito do FNDCT, conforme determina o Decreto nº 3.867/2001.*

41. *Salienta-se que, no período analisado (2011-2019), os recursos recolhidos ao CT-Energ foram utilizados quase que totalmente em outras ações do FNDCT ou remanejados para reserva de contingência nas leis orçamentárias. Assim como o FNDCT, o MME também vem encontrando dificuldades de utilizar os recursos da Lei nº 9.991/2000 em sua finalidade de investimentos em P&D no setor elétrico. Quase que a totalidade dos recursos são direcionadas também para reserva de contingência, portanto, para a formação de superávit financeiro.*

42. *A aplicação em projetos de P&D pelas próprias empresas do setor elétrico, conforme percentual definido no art. 4º, inciso, compõe o Programa de P&D da ANEEL, cuja aplicação se dá de acordo com a regulação da Agência. Em sua Nota Técnica nº 0496/2020-SPE/ANEEL (peça 107, p. 6), a ANEEL destaca que ao longo dos últimos 12 anos, esse Programa contou com a participação de cerca de 10 mil pesquisadores, que publicaram cerca de 4.900 artigos científicos e trabalhos técnico-científicos. Ademais, em decorrência dos projetos desenvolvidos, houve a obtenção de 1.637 títulos de pós-graduação (lato e stricto sensu), foram solicitados 345 registros de propriedade intelectual, além da comprovação de redução ou mitigação de 1.550 impactos socioambientais.*

43. *Em razão da inadimplência temporalmente localizada dos agentes na aplicação do mínimo devido, o que ocorreu notadamente até o ano de 2011, e da incidência da taxa Selic no saldo acumulado, formou-se um passivo de R\$ 3,1 bilhões de recursos não aplicados ao fim de 2019. Em 2020, o governo federal, por meio da Medida Provisória nº 998/2000, convertida posteriormente na Lei nº 14.120/2021, decidiu reorientar recursos de P&D não utilizados para reduzir impactos tarifários nas tarifas de energia elétrica causados pela pandemia de Covid-19.*

44. *Mais detalhes da baixa utilização dos recursos destinados ao MME e ao FNDCT e da formação do passivo de recursos a serem aplicados no Programa de P&D da ANEEL serão trazidos no Capítulo III deste relatório.*

II.3. Beneficiários da Política de P&D do Setor Elétrico

45. O principal produto da aplicação dos recursos é o desenvolvimento de projetos de P&D no setor elétrico. Esses projetos podem, por exemplo, auxiliar a introdução de novas tecnologias, impulsionar uma maior eficiência dos produtos já existentes e propor avanços regulatórios que facilitem as medidas necessárias para a transição energética.

46. Dentre os beneficiários desses projetos de P&D, podem ser apontados, em primeiro lugar, as próprias empresas do setor elétrico, visto que o desenvolvimento tecnológico pode melhorar a sua eficiência. Além disso, diante das novas soluções tecnológicas desenvolvidas, pode ser impulsionado o acesso à eletricidade confiável, menos poluente e a preços módicos, em benefícios dos consumidores de energia elétrica em geral. Outros beneficiários são os pesquisadores, empresas de inovação e institutos de ciência e tecnologia, pois a política pode fortalecer o mercado de inovação no setor elétrico.

47. De forma resumida, espera-se o desenvolvimento do setor como um todo, na medida em que se potencializa a inovação, com criação e aprimoramento de novos produtos e processos, aumentando a produtividade e competitividade das empresas, proporcionando crescimento econômico, social e sustentabilidade ambiental.

II.4. Metas e indicadores de desempenho

48. No caso dos recursos do FNDCT e do MME, como praticamente não há execução de recursos – conforme se detalha no Capítulo III –, não há que se falar em estabelecimento de metas e indicadores de desempenho.

49. No âmbito do Programa de P&D da ANEEL, atualmente se utilizam dois indicadores que mensuram o desempenho da política: índice de aproveitamento de produtos de P&D, que traz a proporção de produtos gerados colocados em uso em relação ao número total de projetos concluídos no ano; e o percentual de produtos de P&D com perfil comercial também em relação ao total de projetos do ano. A insuficiência dos indicadores para o Programa de P&D da ANEEL é objeto de análise no Capítulo IV, no subtítulo referente ao ‘Achado 2.1 – Fragilidades nos controles internos quanto à aplicação dos recursos no âmbito do Programa de P&D da ANEEL’.

II.5. Sistemas de controle

50. No caso do FNDCT e do MME, como praticamente não há aplicação de recursos de P&D no setor elétrico, os controles se restringem ao acompanhamento dos recolhimentos dos valores pelas empresas.

51. No caso do Programa de P&D da ANEEL, as avaliações dos projetos, bem como a análise das prestações de contas, glosas e recursos, é realizada no âmbito da Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento e Eficiência Energética (SPE/ANEEL). De acordo com informações da ANEEL (peça 32, p. 2), atualmente, a área conta com onze Especialistas em Regulação e um Analista Administrativo para a realização dessas tarefas. Contudo, essa equipe é compartilhada, pois também executa as tarefas relativas ao programa de eficiência energética.

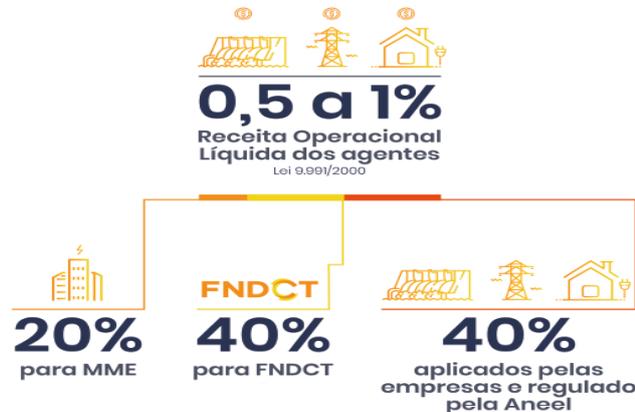
52. A Controladoria-Geral da União (CGU), em razão de suas atribuições de controle interno das políticas públicas do Poder Executivo Federal, também constitui uma instância de controle em relação à política pública estabelecida na Lei nº 9.991/2000. Como exemplo de atuação da CGU, pode-se mencionar a Auditoria Anual de Contas que tratou dos atos e fatos relacionados à gestão do FNDCT relativo ao exercício de 2018 (relatório à peça 108 deste processo).

III. RECOLHIMENTO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA LEI Nº 9.991/2000

53. Conforme Lei nº 9.991/2000 e explanação anterior nas Tabelas 1 e 2, existem três destinações para os recursos de P&D do setor elétrico. Do total previsto, 20% dos recursos devem

ser destinados ao MME, 40% ao FNDCT e 40% investidos pelas próprias empresas em projetos de P&D sob regulação da ANEEL. A origem e a destinação desses recursos para aplicação em P&D no setor elétrico também é ilustrada de forma resumida na Figura 1.

Figura 1 – Origem e destinação dos recursos da Lei nº 9.991/2000



Fonte: elaborado pela equipe, a partir da Lei nº 9.991/2000

54. Em relação aos recursos recolhidos ao FNDCT e ao MME, a ANEEL não participa de sua gestão. Fica a cargo da Agência apenas a definição da fórmula de cálculo para recolhimento do encargo, conforme consta do Submódulo 5.6 – Pesquisa e Desenvolvimento – P&D e Eficiência Energética – PEE dos Procedimentos de Regulação Tarifária (PRORET), aprovado pela Resolução Normativa nº 737, de 27/09/2016, e alterada pela Resolução Normativa nº 830, de 23/10/2018.

55. Segundo o referido Submódulo 5.6 do PRORET, as empresas devem efetuar os recolhimentos ao FNDCT e ao MME até o quinto dia útil do segundo mês subsequente ao do reconhecimento contábil da receita operacional líquida, apurada conforme o disposto no Manual de Contabilidade do Setor Elétrico. O não recolhimento no prazo previsto implica juros de 1% ao mês, **pro rata tempore**, acrescido de multa de 2% sobre o valor histórico, incluindo os valores corrigidos pelo Índice Geral de Preços de Mercado (IGPM), independentemente das penalidades previstas em legislação e regulamentos específicos.

56. Ainda de acordo com o Submódulo 5.6 do PRORET, os recursos destinados ao FNDCT devem ser recolhidos mediante depósito em favor do referido Fundo, em conta específica no Banco do Brasil S.A., por intermédio de boleto bancário, nos termos do Decreto nº 3.867/2001. O boleto deve ser gerado no portal da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). De acordo com informações da Finep, o MCTI, em conjunto com a própria Financiadora, dispõe de um sistema desenvolvido exclusivamente para o acompanhamento do recolhimento e mantém conta corrente específica para o ingresso dos recursos oriundos do recolhimento (peça 112, p. 1). As empresas do setor elétrico registram os valores devidos para posteriormente efetuarem os recolhimentos.

57. Já os recursos destinados ao MME devem ser recolhidos por intermédio de Guia de Recolhimento da União (GRU), no código 10000-5, nos termos do Decreto nº 5.879/2006. A geração da GRU é realizada pelo Sistema de Arrecadação de P&D (SAPED), sendo que os valores são preenchidos por autodeclaração dos contribuintes (peça 97, p. 1).

58. No caso de inadimplência de recolhimento pelos agentes, os respectivos registros devem ser realizados no Cadastro de Inadimplentes com obrigações intrasetoriais, conforme disposto no art. 2º, inciso VII, da Resolução ANEEL nº 538/2013. Ainda de acordo com essa norma, mesmo que o Cadastro esteja sob administração da ANEEL, a responsabilidade pelo envio das informações é compartilhada com os órgãos credores das contas receptoras das obrigações intrasetoriais, com fulcro no disposto em seu art. 5º, caput.

59. *Quanto aos recursos aplicados pelas próprias empresas do setor elétrico, sob regulação da ANEEL, esses constituem o denominado Programa de P&D da ANEEL. Cabe às empresas reguladas com obrigatoriedade de investimento em P&D realizar os investimentos por meio de projetos, os quais devem ser cadastrados na base de P&D da ANEEL. Após a conclusão das atividades de cada projeto, a empresa proponente deve enviar os relatórios final e de auditoria contábil e financeira, com vistas a subsidiar a avaliação de mérito e análise de custos para reconhecimento do valor investido.*

60. *De acordo com o PROP&D, cada empresa deve enviar anualmente a movimentação financeira referente à Conta Contábil de P&D para acompanhamento, por parte da ANEEL, dos investimentos realizados em cada exercício. O saldo dos valores apurados a serem aplicados pelas empresas, conforme seus programas submetidos à ANEEL, após a dedução dos valores já aplicados em projetos não concluídos, são corrigidos, mensalmente, com base na taxa referencial do Sistema de Liquidação e de Custódia (SELIC), a partir do mês subsequente de seu reconhecimento contábil.*

61. *De forma geral, constatou-se que os recursos legais para P&D no âmbito do setor elétrico referentes ao MME e ao FNDCT estão sendo parcialmente recolhidos aos cofres do Tesouro, ainda que falte um melhor controle sobre os recolhimentos efetuados pelas empresas. Já quanto a sua aplicação, verificou-se que a maior parte dos recursos não foram aplicados ou tiveram destinação distinta do que o previsto na Lei nº 9.991/2000, ou seja, são aplicados em objetos não relacionados a P&D no setor elétrico. Assim, constataram-se os seguintes achados de auditoria, que serão alvo de detalhamento a seguir: fiscalização deficiente da arrecadação dos recursos de P&D; baixa aplicação dos recursos de P&D no setor elétrico referente ao MME e ao FNDCT; e inadimplência das empresas na aplicação dos recursos do Programa de P&D da ANEEL.*

III.1. Achado 1.1 - Fiscalização deficiente da arrecadação dos recursos de P&D

62. *Cabe à ANEEL, ao MME e ao FNDCT verificarem se houve o efetivo recolhimento dos valores. Identificou-se que falta um controle mais efetivo dos recursos de P&D recolhidos ao MME e ao FNDCT. Para o período de 2016-2019, identificou-se ausência de comprovação de R\$ 255,8 milhões, em valores históricos, dos recursos devidos ao MME, bem como divergência de baixa materialidade entre valores devidos e recolhidos ao FNDCT.*

63. *Essa situação está em desacordo com o estabelecido no art. 74 da Constituição Federal e nas seguintes normas: Decreto nº 3.867/2001; Decreto nº 5.879/2006; Submódulo 5.6 do PRORET; item 1.2.4.1 do Módulo I do PROP&D; arts. 1º a 5º da Resolução Normativa ANEEL nº 538/2013.*

64. *As causas identificadas para essa situação são (i) a existência de rotinas isoladas dentro de cada órgão/entidade para controle dos recolhimentos, prejudicando uma visão sistêmica do processo; e (ii) a verificação dos recolhimentos apenas com base no que é declarado pelas empresas, não havendo confirmação da exatidão dos valores frente ao cálculo estabelecido nos regulamentos da ANEEL.*

65. *O efeito principal é a potencial inadimplência pelas empresas quanto aos valores devidos aos cofres do MME e do FNDCT, na medida em que não se verifica se os valores devidos são adequados, nem se são efetivamente recolhidos.*

66. *Constatou-se que os valores informados pela ANEEL, conforme declaração das empresas para os anos de 2016-2019, são significativamente maiores do que os valores que efetivamente entraram nos cofres do Tesouro Nacional e do Fundo mencionado. Confrontando dados obtidos no Siafi Gerencial e os informados pela ANEEL, conforme declaração das empresas constatou-se que os valores efetivamente recolhidos foram inferiores aos declarados (Tabela 3). Ressalta-se que somente foi possível obter os dados no Tesouro Gerencial partir de 2016, razão pela qual não foi realizada comparação com os dados fornecidos pela ANEEL nos anos anteriores.*

Tabela 3 – Valores informados de recolhimentos dos recursos da Lei nº 9.991/2000 ao MME e ao FNDCT (Em R\$ milhões)

<i>Ano</i>	<i>MME</i>		<i>FNDCT</i>	
	<i>Arrecadação no exercício (Tesouro Gerencial)</i>	<i>Valores devidos - informados pela ANEEL (conforme declaração das empresas)</i>	<i>Arrecadação no exercício (Tesouro Gerencial)</i>	<i>Valores devidos - informados pela ANEEL (conforme declaração das empresas)</i>
2016	258,8	256,7	505,1	513,3
2017	215,8	299,2	429,5	598,4
2018	245,8	333,5	487,5	667,0
2019	248,8	335,6	508,5	671,1
TOTAL	969,2	1.225,0	1.930,6	2.449,8

Fonte: Tesouro Gerencial e ANEEL (peça 32, p. 5)

Obs.: foram utilizados valores históricos, sem qualquer atualização.

67. Diante da materialidade das divergências encontradas, a equipe de auditoria encaminhou ofícios de requisição à ANEEL, MME e FNDCT solicitando esclarecimentos (peças 77, 81 e 82).

68. Acerca dessa divergência dos valores, à peça 94, p. 1, a ANEEL relatou que não foi informada anteriormente pelas entidades responsáveis desses fatos e que não tem gestão no âmbito das referidas receitas, uma vez que a atribuição para cobrança e arrecadação desses créditos não foi conferida, por lei, à Agência, mas aos outros órgãos que compõem a Administração Pública Federal (conforme Parecer 0643/2011/PGE-ANEEL/PGF/AGU, peça 94, p. 104-111).

69. De acordo com o referido parecer (peça 94, p. 108):

18. As obrigações a que ora se discutem não podem ser confundidas com tributo, sendo pacífico, na Agência, o entendimento de que sua natureza é de mero encargo, obrigação legal, e, portanto, quando inadimplidas, configurariam receitas não tributárias. Com efeito, os créditos devidos a título de P&D e não pagos no seu vencimento enquadram-se no conceito de dívida ativa não tributária, nos termos do artigo 39, § 2º da Lei nº 6830/80.

(...)

26. Assim, quanto aos recursos destinados à pesquisa e ao desenvolvimento e à eficiência energética, uma vez administrados pelos FNDCT e pelo MME, não integram as receitas da ANEEL, motivo pelo qual a sua cobrança deverá ser operacionalizada pelos órgãos competentes, nos termos da Lei Complementar nº 73/93, após a constatação dos devedores e apuração e consolidação dos valores devidos pelo FNDCT e pelo MME, conforme o caso.

27. Feitas essas considerações, em atenção ao Memorando nº 1238/2011-SAF/ANEEL, sugere-se a devolução dos autos à Superintendência de Administração e Finanças uma vez que a Procuradoria-Geral da ANEEL não teria a competência indicada na Portaria PGF nº 267/2009 para análise prévia da legalidade da cobrança de valores devidos a título de P&D, uma vez que os referidos créditos não são de titularidade da ANEEL.

70. Portanto, quanto à ANEEL, tem-se que ela não verifica a adequação dos valores efetivamente recolhidos frente aos valores devidos ao MME e ao FNDCT.

71. Já o MME, à peça 97, p. 1-4, atestou que a sua Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (CGOF), área responsável pela questão financeira-orçamentária no âmbito do Ministério, não possui instrumentos e nem competência legal e/ou regulamentar para verificar ou exercer controle sobre o cálculo do valor devido pelas empresas envolvidas, no que se refere a

arrecadação de P&D. Também não recebe nenhuma informação das concessionárias ou permissionárias a respeito dos recolhimentos. A responsabilidade da Coordenação é apenas acompanhar os registros de arrecadação no Siafi, portanto, não possui condições de explicar em detalhes as divergências apontadas pelo TCU.

72. Sobre a forma de controle da arrecadação dos recursos, à peça 97, p. 1-4, expõe o MME que a GRU gerada para o recolhimento é realizada no âmbito do Sistema de Arrecadação de P&D (SAPED), que é preenchido pelas empresas via autodeclaração. Também afirma que não há conhecimento sobre algum caso de inscrição no CADIN por inadimplência do recolhimento referido.

73. Portanto, quanto ao MME, permanece a divergência apontada na Tabela 3, totalizando R\$ 255,8 milhões, em valores históricos, referente ao período de 2016-2019.

74. Quanto às divergências expressas na Tabela 3, a Finep, por sua vez, apresentou os valores arrecadados pelo FNDCT, obtidos por meio de consulta ao Sistema de Gestão do Recolhimento da União (SISGRU). Esses valores, expressos na Tabela 4, são maiores do que as informações extraídas do Tesouro Gerencial (Tabela 3), bem como da resposta inicial da Finep/MCTI (peça 68).

Tabela 4 – Valores informados de arrecadação dos recursos da Lei nº 9.991/2000 ao FNDCT (em R\$ milhões)

Ano	Valores (em R\$ milhões)
2016	546,7
2017	608,8
2018	691,8
2019	726,4
TOTAL	2.573,7

Fonte: Finep (peça 102, p. 1)

75. No tocante ao controle da arrecadação dos recursos do CT-Energ, à peça 112, p. 1, a Finep expõe que, em conjunto com o MCTI, dispõe de um sistema desenvolvido exclusivamente para o acompanhamento dos recolhimentos. No referido sistema, desenvolvido em 2008 para atendimento à regulamentação da ANEEL, após a apuração de suas Receitas Operacionais Líquidas (ROL) e do cálculo do percentual devido, conforme o art. 4º, inciso I, da Lei nº 9.991/2000, as empresas acessam o sistema, cadastram o valor devido no respectivo vencimento e geram o boleto bancário para pagamento (peça 112, p. 2).

76. Conforme telas do sistema apresentadas à peça 112, esse sistema gera três tipos de relatório que apoiam o controle do recolhimento dos recursos (peça 112, p. 4):

1) Relatório de Inadimplência: apresenta as empresas que registraram valores como devidos e não efetuaram os correspondentes pagamentos;

2) Relatórios de Diferença: mostra todos os pagamentos efetuados com diferença, seja a maior, seja a menor; e

3) Relatório de Empresas Sem Cobrança: traz a listagem de todas as empresas cadastradas no Sistema do CT-Energ que deveriam estar recolhendo algum valor, mas que não o fizeram naquele mês.

77. Ainda segundo a Finep, o objetivo desses relatórios é municiar a ANEEL com informações para seus procedimentos de inadimplência e de fiscalização das empresas do setor, conforme estabelecido na Resolução ANEEL nº 538/2013 (peça 112, p. 4).

78. Portanto, quanto ao FNDCT, em que pese não ter sido esclarecido o motivo dos valores do Siafi Gerencial serem inferiores aos do SisGRU, comprovou-se que os valores recolhidos foram superiores aos devidos e apresentados na Tabela 3.

79. Ainda assim, diante das evidências relatadas, chega-se à conclusão da existência das seguintes fragilidades nos controles dos recolhimentos ao MME e ao FNDCT:

79.1. O MME não verifica se os valores efetivamente recolhidos pelas empresas são aderentes aos valores declarados pelas empresas para a ANEEL. Conforme consta na Tabela 3, há indícios de recolhimento a menor de R\$ 255,8 milhões, em valores históricos, no período de 2016-2019;

79.2. A Finep, que gere os recursos do FNDCT, faz a conferência dos valores recolhidos apenas a partir do que é declarado pelas empresas, sem confrontar com os valores informados pela ANEEL;

79.3. Não há verificação por parte da ANEEL, se os valores declarados pelos agentes como devidos são adequados, nem se foram efetivamente recolhidos para os cofres do Tesouro (P&D do MME) e para o FNDCT;

79.4. Por parte da Finep/FNDCT, também não há conferência se os valores extraídos do Sistema SISGRU está de acordo com os valores do Tesouro Gerencial tampouco há explicação para as divergências encontradas;

79.5. Não existe circularização entre os três órgãos/entidades para verificar se as empresas declaram os mesmos valores para ANEEL, MME e FNDCT;

79.6. Nenhum dos três órgãos/entidade - MME, Finep/FNDCT e ANEEL - faz a verificação se os valores recolhidos ou declarados estão de acordo com a fórmula de cálculo estabelecida pela ANEEL que considera incidência de percentual estabelecido em relação à ROL.

79.7. Caso essas fragilidades sejam mantidas, existe o risco de inconsistências ou inadimplência no recolhimento dos valores por partes das empresas.

80. A ANEEL informou que a Superintendência de Fiscalização Econômica e Financeira (SFF) já instaurou processos de fiscalização com o objetivo de apurar eventuais divergências de recolhimento e inadimplências dos agentes setoriais com os programas regulados, contemplando todos os itens da movimentação financeira de P&D e do Programa de Eficiência Energética (PEE), incluindo os recolhimentos ao FNDCT e MME (peça 94, p. 1). Ressaltou ainda que, para viabilizar as análises da fiscalização quanto aos itens específicos, vai solicitar informações aos órgãos gestores das mencionadas receitas sobre os dados dos recolhimentos mensais (empresas, valores mensais, ajustes etc.) e realizar fiscalização a respeito da ROL dos agentes, que é a base de cálculo desses créditos (peça 94, p. 1).

81. Quanto à responsabilidade pela fiscalização dos recursos, o MME e o FNDCT, por se tratar de recursos enquadrados como encargos, configurando-se como receitas não tributárias, devem operacionalizar a cobrança dos valores, conforme exposto no Parecer 0643/2011/PGE-ANEEL/PGF/AGU, peça 94, p. 104-111). Além disso, o art. 5º, caput, da Resolução ANEEL nº 538/2013 atribui aos credores das contas, no caso o MME e o FNDCT, a obrigação de enviar as informações quanto ao registro dos débitos no Cadastro de Inadimplentes com obrigações intrasetoriais, administrado no âmbito da ANEEL.

82. Contudo, a ANEEL também possui responsabilidade pela fiscalização desses recursos, uma vez que é a entidade que administra o mencionado Cadastro de Inadimplentes e que as obrigações intrasetoriais relativas à P&D, em caso de inadimplência, devem ser objeto de registro, conforme dispõe o art. 2º, caput e inciso VII, da Resolução ANEEL nº 538/2013. Além disso, a ANEEL estabelece os parâmetros para o cálculo da ROL que serve como base para aplicação dos percentuais a serem destinados para P&D e recebe as informações dos valores recolhidos pelas empresas.

83. Nesse sentido, entende-se que a responsabilidade pelo controle dos recolhimentos desses recursos é compartilhada entre MME, FNDCT e ANEEL, conforme as atribuições legais e

infralegais previstas para cada um.

84. *Diante da existência de providências já iniciadas para sanar as irregularidades, em especial a mencionada instauração de campanha de fiscalização por parte da ANEEL, propõe-se realizar determinação à ANEEL para que, no prazo de 180 dias, encaminhe ao TCU relatório sobre o andamento da campanha de fiscalização e providências adotadas para verificação da regularidade dos recolhimentos dos recursos de P&D.*

85. *Para que os controles sejam mais efetivos, independentemente dos resultados da fiscalização supramencionada, também é necessário o estabelecimento de uma rotina de verificação efetiva do recolhimento dos recursos no âmbito dos órgãos/entidades responsáveis que não seja baseada apenas na declaração dos valores pelas empresas. Nesse sentido, propõe-se também recomendar que a ANEEL, MME e FNDCT estabeleçam rotina de verificação da adequação dos depósitos pelas empresas referentes a recursos de P&D aos cofres do Tesouro e ao FNDCT.*

86. *Como benefícios da campanha de fiscalização instaurada pela ANEEL e do estabelecimento de rotinas de verificação mais efetivas dos recolhimentos, podem ser mencionados a potencial arrecadação dos valores recolhidos a menor em exercícios anteriores, a potencial redução da inadimplência quanto aos recolhimentos aos cofres do Tesouro Nacional e para o FNDCT e o aumento da expectativa de controle em relação aos recolhimentos ao MME e ao FNDCT devidos pelas empresas.*

Comentários dos gestores

87. *Quanto à recomendação exposta no item 85, a Finep propõe a inserção do MCTI no rol de entidades a discutirem as soluções a serem buscadas, tendo em vista tanto a Finep como o FNDCT possuem vinculação com o referido Ministério (peça 141, p. 2).*

88. *Entende-se correta essa observação, propondo-se que o texto da proposta de deliberação seja alterado para o seguinte: recomendar que a ANEEL, o MME, o MCTI e o FNDCT estabeleçam rotina de verificação da adequação dos depósitos pelas empresas referentes a recursos de P&D aos cofres do Tesouro e ao FNDCT.*

89. *A Finep também propõe um acréscimo de texto no item 82 deste relatório para melhor compreensão da questão, o que foi prontamente aceito por esta equipe técnica ao inserir a expressão 'conforme as atribuições legais e infralegais previstas para cada um' ao final do referido parágrafo.*

90. *Já o MME fez uma observação no sentido de que concorda com a necessidade de estabelecimento de procedimento conjuntos com a ANEEL para a verificação da adequação dos depósitos realizados pelas empresas (peça 144, p. 1). Essa orientação do MME vai ao encontro da proposta de recomendação formulada no item 85, o que reforça a necessidade de atendimento dessa deliberação para o saneamento da impropriedade verificada.*

III.2. Achado 1.2 – Baixa aplicação dos recursos de P&D no setor elétrico referente ao MME e ao FNDCT

91. *Verificou-se que a maior parte dos recursos arrecadados para P&D da tarifa de energia elétrica não está sendo utilizado para pesquisa e desenvolvimento, sendo utilizada para finalidade diversa do objetivo estabelecido na Lei nº 9.991/2000, especialmente os recursos destinados ao MME e ao FNDCT. Para o período de 2011-2019, o percentual destinado a P&D no setor elétrico associados ao MME e FNDCT foi inferior a 3% do total arrecadado para esse fim.*

92. *As causas identificadas para essa situação são: não priorização de investimentos em P&D*

pelos governos federal, estaduais e municipais; restrição fiscal macrogovernamental, com destinação de parte dos recursos para reserva de contingência no orçamento; e existência de outros mecanismos legais que permitem a aplicação dos recursos para outras ações não específicas do setor elétrico.

93. Dois efeitos podem ser mencionados: baixos investimentos em inovação; e arrecadação de recursos via tarifa de energia elétrica para financiamento de ações governamentais não relacionadas com o setor elétrico, visto que parte dos recursos não são aplicados no setor.

94. A Lei Orçamentária Anual (LOA) estabelece as receitas e despesas para o exercício. O agravamento geral da situação fiscal e o limite de teto de gastos, conforme disposto na Emenda Constitucional nº 95, impõem um desafio para a priorização das ações que serão executadas. Em função disso, parte dos recursos arrecadados para fundos setoriais foram alocados como reserva de contingência nas LOAs, que é utilizada para a formação de superávit financeiro (pagamento de juros e amortização da dívida pública).

95. No caso dos recursos da Lei nº 9.991/2000 destinados ao MME, a alocação dos recursos para fins de reserva de contingência ocorreu com grande intensidade no período analisado, conforme evidenciam os dados da Tabela 5.

Tabela 5 – Destinação dos valores referentes ao MME (Em R\$ milhões)

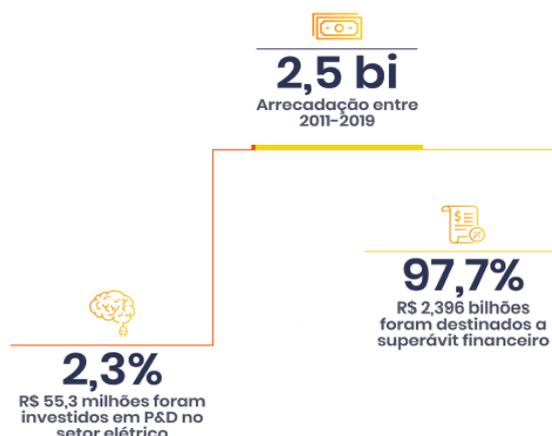
Ano	Aplicação em P&D do setor elétrico	Formação de superávit financeiro
2011	31,3	397,4
2012	20,0	412,4
2013	-	243,2
2014	0,04	211,8
2015	1,3	238,1
2016	2,4	193,5
2017	0,38	215,5
2018	-	245,8
2019	-	238,1
SUBTOTAL	55,3	2.395,9
TOTAL	2.451,2	

Fonte: MME (peça 53)

Obs.: foram utilizados valores históricos. Os valores apresentados pelo MME divergem dos valores financeiros da Tabela 3 no ano de 2016, em que foram arrecadados R\$ 258 milhões, mas que também foram debitados R\$ 62,8 milhões da conta contábil. Já em 2019, houve uma dedução de receita orçamentária de R\$ 10,7 milhões, portanto, embora a arrecadação foi de R\$ 248 milhões, ocorreu um remanejamento orçamentário que reduziu o superávit financeiro contabilizado pelo MME.

96. Portanto, de 2011 a 2019, do total de recursos arrecadados pelo MME por conta da Lei nº 9.991/2000, apenas 2,3% foram investidos em P&D do setor elétrico, sendo que os restantes 97,7% foram destinados para a formação de superávit financeiro (seja pela alocação em reserva de contingência *strictu sensu*, seja pela alocação em ações que não foram executadas). A Figura 2 ilustra essa situação.

Figura 2 – Aplicação dos recursos pelo MME



Fonte: elaborado pela equipe a partir de dados do MME (peça 53)

97. No caso do FNDCT, além da questão da restrição fiscal, que termina por remeter parte dos recursos para reserva de contingência, existe previsão legal para o remanejamento dos recursos da Lei nº 9.991/2000 para outras finalidades, como o fundo de infraestrutura, conforme o art. 1º da Lei nº 10.197/2001, e para ações transversais de P&D, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.540/2007. Na Tabela 6 seguem os dados com a destinação dos recursos arrecadados no âmbito do CT-Energ:

Tabela 6 – Destinação dos valores arrecadado pelo FNDCT no âmbito do CT-Energ (Em R\$ milhões)

Ano	P&D do setor elétrico	Superávit Financeiro	Outras ações do FNDCT
2011	39,0	152,3	99,0
2012	30,8	174,6	138,9
2013	13,2	103,0	262,4
2014	10,1	69,6	511,9
2015	4,6	312,6	162,6
2016	6,1	84,3	303,2
2017	1,9	199,2	267,1
2018	86,7	264,1	233,0
2019	2,2	312,2	205,6
SUBTOTAL	108,0	1.532,8	2.183,8
TOTAL		3.824,6	

Fonte: Compilação da equipe a partir dos dados trazidos na resposta da Finep/MCTI (peça 68)

Obs.: foram utilizados valores históricos. Os valores apresentados pela Finep/MCTI divergem das informações financeiras obtidas da consulta realizada no Tesouro Gerencial e dos valores apresentados pela ANEEL conforme declaração de empresas (dados apresentados na Tabela 3). Além disso, os valores da tabela acima também diferem da consulta ao sistema de recolhimentos das GRUs (SISGRU). Isto reforça o Achado 1.1 acerca da deficiência no controle da arrecadação. Para a descrição do Achado 1.2, utilizou-se apenas os dados informados pela Finep/MCTI para maior coerência interna dos valores informados.

98. Nesse sentido, de 2011 a 2019, do total de recursos arrecadados pelo CT-Energ, conforme previsto na Lei nº 9.991/2000, apenas 2,8% foram investidos em P&D do setor elétrico, 61,3% em outras ações do FNDCT e 35,9% destinados para a formação de superávit financeiro. A Figura 3 ilustra essa situação descrita:

Figura 3 – Aplicação dos recursos pelo FNDCT



Fonte: elaborado pela equipe a partir de Finep/MCTI (peça 68)

99. Ainda que essa constatação demonstre que os recursos não estão sendo aplicados conforme estabelecido pela Lei nº 9.991/2000, o que, em primeira análise, seria uma ilegalidade, há que se fazer uma avaliação mais abrangente da questão, visto que não se trata de problema restrito aos recursos de P&D do setor elétrico. Recursos de vários fundos, com destinações diversas, também vêm sendo alvo de direcionamento para o pagamento de dívida pública, com fulcro no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

100. Diante disso, esse modelo de fundos setoriais, que destina recursos legalmente para diversos objetos (exemplos: defesa dos direitos difusos, participação de estados e municípios, criança e adolescente, idoso, exportações etc.), está sendo alvo de questionamento. Inclusive, está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional nº 187, conhecido também como PEC da Desvinculação dos Fundos.

101. De acordo com o texto da justificativa dessa PEC, caso aprovada, a PEC possibilitará a extinção de cerca de 248 fundos e permitirá 'a desvinculação imediata de um volume apurado como superávit financeiro da ordem de R\$ 219 bilhões, que poderão ser utilizados na amortização da dívida pública' (peça 114, p. 4). Importante observar que essa PEC abrange a extinção não apenas dos fundos federais, mas também de fundos estaduais e municipais. A proposta não abrange os fundos previstos nas constituições ou leis orgânicas de cada um dos Entes Federados, sendo afetados apenas aqueles criados por lei.

102. Ainda segundo essa justificativa, a PEC busca:

(...) restaurar a capacidade do Estado Brasileiro de definir e ter políticas públicas condizentes com a realidade socioeconômica atual, sem estar preso a prioridades definidas no passado distante, que dada as dinâmicas políticas, sociais, econômicas e demográficas, podem não mais refletir as necessidades e prioridades da sociedade brasileira no momento atual. (peça 114, p. 2)

103. Acrescenta-se que, dos 248 fundos a serem extintos, 165 foram instituídos antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, portanto, a maioria. Segundo a justificativa, 'esses fundos possuíam uma função que não é mais compatível com o ordenamento constitucional vigente após a Constituição de 1988' (peça 114, p. 4).

104. É importante salientar que não é esse o caso da Lei nº 9.991/2000. A constituição de fundos destinados a aplicação de recursos em P&D do setor elétrico é algo de extrema relevância, diante da essencialidade da eletricidade atualmente e da necessidade de avanços tecnológicos para as adaptações do sistema elétrico à transição energética em curso, conforme já explicitado.

105. Além disso, os recursos previstos na Lei nº 9.991/2000 são provenientes da tarifa de energia elétrica paga pelos consumidores. Ao remanejar esses recursos para o pagamento da dívida pública, termina-se por tirar o seu caráter de encargo do setor elétrico e o transforma em uma espécie de tributo.

106. Segundo o MME (peça 54, p. 2-3), da parcela destinada a esse Ministério, com fulcro no art. 4º, inciso III da Lei nº 9.991/2000, ao menos parte dos recursos deveria ser destinada à EPE. A finalidade prevista nesse comando legal – custeio dos ‘estudos e pesquisas de planejamento da expansão do sistema energético, bem como os de inventário e de viabilidade necessários ao aproveitamento dos potenciais hidrelétricos’ – guarda coerência com as atividades desenvolvidas pela mencionada entidade. No entanto, os recursos nunca foram destinados à EPE, ao menos diretamente, pois são recolhidos ao caixa único do Tesouro Nacional, fonte da qual a entidade também recebe seus recursos.

107. Em decorrência do constante remanejamento dos recursos para reserva de contingência, a EPE vê seu orçamento cada dia mais reduzido. À peça 114, p. 1, a EPE menciona que em relação ao Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2021 enviado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (SOF/ME), foi registrado o valor total de R\$ 37,4 milhões para a entidade, o que corresponde a apenas 30,9% do montante solicitado. A gravidade do cenário atual é expressa no documento à peça 113, p. 1-2:

Tal cenário é por demais gravoso para a EPE e, por certo, comprometerá a execução das atividades necessárias ao cumprimento da sua missão institucional, com repercussões substantivas na política energética, na garantia da segurança de suprimento, no custo final da energia e no funcionamento de mercados de energia. Mais do que isso, inviabilizará entregas imprescindíveis ao setor energético brasileiro, cuja produção é atribuída à EPE, em muitos casos, por lei e decreto, e de forma exclusiva. Dessa forma, na impossibilidade de realização de sua missão institucional, não haveria oferta desses serviços e produtos por outras entidades, até mesmo por envolverem expertise e ferramentas próprias. (peça 113, p. 1-2)

108. Ainda segundo a Empresa, em razão desse baixo orçamento, diversas atividades de sua responsabilidade, essenciais para o setor elétrico e determinadas por comandos legais e normativos, estariam sob risco. Alguns exemplos mencionados, à peça 112, p. 2-3, são a elaboração do Balanço Energético Nacional (art. 4º, inciso II, da Lei nº 10.847/2004); elaboração do Plano Decenal de Expansão de Energia (art. 4º, incisos III e VIII da Lei nº 10.847/2004); leilões para atendimento aos sistemas isolados (Decreto nº 7.246/2010) e leilões de energia para o sistema interligado (art. 12 do Decreto nº 5.163/2004).

109. Quanto à jurisprudência deste TCU, em relação à questão da desvinculação de fundos, importa mencionar algumas decisões importantes. No Acórdão 2.523/2016-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, que aprovou o Parecer Prévio sobre as Contas de Governo da Presidente da República, exercício de 2015, o TCU decidiu por alertar ao Poder Executivo Federal que a utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação contraria o disposto no art. 73 da Lei 4.320/1964 e no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 – LRF.

110. A questão da não utilização de recursos de fundos em sua finalidade legal também foi objeto do TC 033.793/2015-8, Acórdão 749/2017-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que tratou de Auditoria Operacional decorrente de Solicitação do Congresso Nacional acerca da arrecadação e da aplicação dos recursos dos fundos das telecomunicações. No relatório, as conclusões da equipe de auditoria foram as seguintes:

267. Sobre o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), restou evidente que, do elevado montante arrecadado de 1997 a 2016 (R\$ 85,4 bilhões), menos de 5% dos recursos foram destinados às atividades de fiscalização dos serviços de telecomunicações, 14% foram redirecionados a outros fundos (Fust, FNDCT e FNC), enquanto que aproximadamente 81% dos recursos arrecadados foram utilizados pelo Tesouro em diversas ações, algumas mapeáveis, outras não, com destaque para o pagamento de benefícios previdenciários. O saldo identificado do Fistel em 30/6/2016 era de R\$ 6.066.146.557,28.

268. No tocante ao Fundo de Universalização das Telecomunicações (Fust), observou-se que a quase totalidade dos recursos foram aplicados em outras áreas, que não a universalização. Identificou-se que

foram arrecadados mais de R\$ 20,5 bilhões, restando atualmente como saldo R\$ 3,3 bilhões. Dos recursos utilizados (R\$ 17,2 bilhões), 99% foram desvinculados pelo governo, seja por DRU, seja por medida provisória, sendo destinados principalmente para pagamento de dívida pública e de benefícios previdenciários.

270. No caso do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), foi possível constatar que dos mais de R\$ 7 bilhões arrecadados, já foram utilizados ou redirecionados pelo governo aproximadamente R\$ 6 bilhões. No entanto, desse valor aplicado, identificou-se que em torno de 50% foram desvinculados das finalidades do Funttel, sendo que 29% das aplicações dos recursos do fundo foram para o pagamento de benefícios previdenciários e da dívida pública. (...)

271. De todo modo, apesar da baixa utilização de recursos dos fundos nas finalidades originais previstas em suas leis de criação, impende salientar que todas as destinações identificadas foram realizadas com base em previsão legal, não tendo sido constatada, no limite do escopo deste trabalho, qualquer irregularidade na aplicação dos recursos.

111. Em decorrência desses argumentos, referendadas no voto do Ministro Bruno Dantas, foi expedida a seguinte deliberação no Acórdão 749/2017-Plenário, que julgou o processo:

9.3. determinar ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente, em 120 (cento e vinte) dias contados a partir da ciência da deliberação, estudo acerca dos atuais patamares de arrecadação do Fistel e do Fust, em face da baixa aplicação dos recursos em suas finalidades legais, no qual deve constar análises sobre os impactos de eventual alteração na composição atualmente observada entre arrecadação, aplicação e desvinculação dos fundos, considerando, inclusive, informações obtidas junto à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal;

112. Contudo, a equipe dessa auditoria também fez a proposição da seguinte deliberação com vistas a sanar os problemas identificados:

f) determinar à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no tocante às transferências do Fistel ao Tesouro Nacional, autorizadas pelo art. 3º da Lei 5.070/1966, a partir da ciência desta deliberação, limitem-se a utilizar somente os valores indicados pela Anatel em seu plano plurianual de receitas e despesas, nos termos do art. 49, §§ 1º ao 3º, da Lei 9.472/1997 (parágrafos 234 a 262);

113. Em seu voto, o Ministro Bruno Dantas não acolheu essa proposta, pois ‘uma deliberação dessa natureza equivaleria a dar à Anatel a última palavra sobre a destinação dos recursos do Fistel na elaboração do orçamento, decisão que escapa ao papel desta Corte, ao menos diante do atual ordenamento orçamentário-financeiro’.

114. Com relação à não utilização dos recursos do FNDCT nas finalidades previstas em lei, este TCU já se pronunciou a respeito no TC 020.297/2018-1, que tratou de Auditoria Integrada acerca dos investimentos em ciência, tecnologia e inovação voltados ao Semiárido Brasileiro. Na ocasião, a unidade instrutora – Secex-PB – apontou que a arrecadação do FNDCT foi de mais de R\$ 4 bilhões em 2017, mas a dotação orçamentária para o exercício foi de aproximadamente R\$ 2,6 bilhões. Desse montante, apenas R\$ 900 milhões foram efetivamente disponibilizados. Diante da baixa aplicação dos recursos, a equipe de auditoria recomendou ao MCTI que modificasse a natureza do FNDCT – de fundo contábil/orçamentário para financeiro –, com vistas a evitar sua utilização para outros fins, e no sentido de que tais órgãos atentem para a necessidade de os recursos contingenciados do fundo estarem presentes nos orçamentos seguintes, diante da destinação legal específica.

115. A SecexDesenvolvimento, como unidade revisora do processo, não acatou este encaminhamento, por considerar, entre outras razões, que as propostas tratam de questões fiscais bastante sensíveis e carecem de análises mais aprofundadas e ampliadas para além do universo de CT&I.

116. A Ministra-Relatora Ana Arraes, em seu voto, se alinhou à manifestação da SecexDesenvolvimento,

(...) salientando que acatar a proposta da equipe é inviável no cenário de grave crise fiscal por que passa o governo central, além de invadir a esfera de discricionariedade do administrador na gestão das finanças públicas. Ademais, desde 2014, a União só vem apresentando déficits primários, o que contraria a premissa apontada na presente constatação. (peça 127 p. 38)

117. Diante do entendimento expresso no voto, o Acórdão 1.696/2019-TCU-Plenário, que julgou o referido processo, não incluiu a recomendação proposta pela Secex-PB.

118. Portanto, ainda que o TCU reconheça que o remanejamento dos recursos dos fundos setoriais para outras finalidades afora das previstas legalmente, notadamente para o pagamento da dívida pública, afete a efetividade das políticas públicas relacionadas, a jurisprudência da Corte Federal de Contas vem se posicionando no sentido que tal medida é permitida. Trata-se de ato da discricionariedade do administrador público, especialmente daqueles responsáveis pela gestão das finanças públicas, e de escolhas que devem ser realizadas no âmbito do Congresso Nacional quando da aprovação das leis orçamentárias. A respeito disso, cabe ainda trazer trecho do voto do Ministro Bruno Dantas, que subsidiou o já mencionado Acórdão 749/2017-Plenário:

Dadas a complexidade, a materialidade e a relevância das questões ora debatidas, creio que as informações constantes destes autos, especialmente quando examinadas em conjunto com as análises que vierem a ser produzidas pelas determinações do Tribunal, podem subsidiar sobremaneira as escolhas feitas pelo Parlamento na aprovação do orçamento e suas alterações, bem como contribuir para o aperfeiçoamento da alocação dos recursos públicos.

119. Importa salientar ainda que, diante do agravamento da questão fiscal pela crise econômica resultante da pandemia da Covid-19, foi aprovada recentemente a Emenda Constitucional nº 109/2021. Essa Emenda trouxe medidas restritivas com vistas a garantir a realização de despesas com a concessão de auxílio emergencial para enfrentar as consequências sociais e econômicas. Dentre as mudanças realizadas no texto constitucional, foi inserida vedação à 'criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública', nos termos do art. 167, inciso XIV.

120. Ante o exposto, propõe-se o encaminhamento do presente relatório e da decisão que vier a ser proferida ao Congresso Nacional, com vistas a informar a situação encontrada.

121. Além disso, propõe-se o encaminhamento do relatório, voto e acórdão a ser proferido à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) para que, no âmbito de sua discricionariedade para a escolha dos objetos a serem fiscalizados, estude a possibilidade de fazer auditoria específica acerca do modelo de fundos setoriais.

122. Os dois benefícios deste achado que podem ser mencionados é a transparência para a sociedade acerca da destinação dos recursos previstos na Lei nº 9.991/2000 e o fornecimento de subsídios para o Congresso Nacional da situação quanto aos investimentos em P&D do setor elétrico.

Comentários dos gestores

123. Não houve comentários dos gestores em relação a este achado.

III.3. Achado 1.3 – Inadimplência das empresas na aplicação dos recursos do Programa de P&D da ANEEL

124. Constatou-se que há uma inadimplência da ordem de R\$ 1,7 bilhão (valores atualizados até dezembro de 2019) quanto aos investimentos necessários pelas empresas no âmbito do Programa de P&D da ANEEL, conforme previsto no art. 4º, inciso II da Lei nº 9.991/2000.

125. As causas identificadas para essa situação são a baixa execução de investimentos no início do Programa de P&D e a correção do saldo acumulados pela taxa Selic, que esteve em patamares elevados durante alguns anos do período.

126. Os efeitos são redução dos investimentos em inovação no setor e passivo acumulado desde a criação do Programa de P&D.

127. Como já mencionado, no caso do Programa de P&D da ANEEL, cabe às próprias empresas do setor elétrico, conforme segmento de atuação – distribuição, transmissão e geração –, a realização de investimentos em projetos de P&D, com base no percentual da ROL estabelecido em lei. Nos termos da regulamentação estabelecida pela ANEEL, cabe à Agência a análise do cadastro e da execução dos projetos para o reconhecimento dos valores investidos.

128. Os valores a serem investidos são apurados contabilmente, ou seja, não há movimentação de recursos em contas governamentais, como nos recursos destinados ao MME e ao FNDCT. De acordo com o PROP&D, cada empresa deve enviar anualmente a movimentação financeira referente à Conta Contábil de P&D para acompanhamento, por parte da ANEEL, dos investimentos realizados em cada exercício. O saldo dos valores apurados a serem aplicados pelas empresas conforme seus programas submetidos à ANEEL, após a dedução dos valores já aplicados em projetos, são corrigidos mensalmente com base na taxa referencial do Sistema de Liquidação e de Custódia (Selic), a partir do mês subsequente de seu reconhecimento contábil.

129. Consultando os dados dos investimentos a partir de 2010, verifica-se que as empresas aplicaram mais do que o mínimo legal no período 2010-2019, conforme os valores da Tabela 7.

Tabela 7 - valores devidos e realizados do Programa de P&D da ANEEL (Em R\$ milhões)

Ano	Valores devidos	Valores realizados
2011	379,20	362,40
2012	461,50	608,50
2013	468,60	378,80
2014	508,80	541,90
2015	513,00	461,20
2016	513,30	468,90
2017	598,40	553,40
2018	667,00	871,00
2019	655,40	1.003,20
TOTAL	4.765,20	5.249,30

Fonte: ANEEL (Transparência Programa P&D da ANEEL - www.ANEEL.gov.br/programa-de-p-d)

130. Contudo, em virtude dos baixos valores investidos até 2010, bem abaixo dos valores devidos, e da correção dos saldos pela Taxa Selic, formou-se um passivo que vem aumentando ano a ano, conforme a Tabela 8.

Tabela 8 - Saldo da conta contábil do Programa de P&D da ANEEL (Em R\$ milhões)

Ano	Saldo a investir
2014	1.444,3
2015	1.865,1
2016	2.105,3
2017	2.865,0
2018	3.045,6
2019	3.095,8

Fonte: ANEEL (Transparência Programa P&D da ANEEL - www.ANEEL.gov.br/programa-de-p-d)

131. Os dados das Tabelas 7 e 8 demonstram também que, de 2011 a 2019, o valor total que deveria ter sido aplicado pelas empresas foi de R\$ 8,3 bilhões, considerando a soma do valor de R\$ 5,2 bilhões aplicados no período com o montante de R\$ 3,1 bilhões referente ao passivo em dezembro de 2019, conforme ilustra a Figura 4.

Figura 4 – Aplicação dos recursos regulados pelas ANEEL pelas empresas


Fonte: elaborado pela equipe a partir de ANEEL (Transparência Programa P&D da ANEEL - www.ANEEL.gov.br/programa-de-p-d)

132. Além disso, os dados da Tabela 8 demonstram que não está havendo a redução do passivo a ser investido. Em 2019, o saldo contábil era de R\$ 3,1 bilhões. Desse valor devido, R\$ 1,4 bilhão ainda está dentro do prazo regulamentar para ser investido, mas há R\$ 1,7 bilhão de inadimplência das empresas.

133. Essa situação já foi alvo de constatação do Relatório da Auditoria Interna da ANEEL – Gestão do Programa de Pesquisa e Desenvolvimento (2019). Segundo esse relatório, à época da realização dos trabalhos, 36% das empresas estavam inadimplentes quanto à aplicação do recurso do programa e 76% estavam com saldo acumulado da Selic acima do permitido, totalizando, à época, R\$ 2,1 bilhões (peça 115, p. 16).

134. Cumpre salientar que a nova regulamentação instituída em 2016, com a publicação do PROP&D, trouxe penalidades para as empresas em caso de não aplicação dos valores em projetos de P&D nos prazos estabelecidos. De acordo com o item 1.2.5 do Módulo 1 do PROP&D:

1.2.5.1 A empresa regulada pela ANEEL com obrigatoriedade de atendimento à Lei nº 9.991/2000 que acumular, em 31 de dezembro de cada ano, na Conta Contábil de P&D um montante superior ao investimento obrigatório dos 24 (vinte e quatro) meses anteriores, incluindo o mês de apuração (dezembro), está sujeita às penalidades previstas na Resolução Normativa nº 63/2004.

(...)

1.2.5.4 Para os rendimentos provenientes da remuneração pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic, também acumulados na Conta Contábil de P&D, fica estabelecido o horizonte de até 48 (quarenta e oito) meses, a partir da entrada em vigência da Resolução Normativa que aprova estes Procedimentos, para regularização, de forma a atender ao disposto nos parágrafos anteriores, relativos ao acúmulo de valor nessa Conta.

1.2.5.5 Para proceder a esse atendimento, a empresa deve comprovar o abatimento anual de, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) do saldo proveniente da remuneração pela Selic, tomando como referência o saldo de dezembro do ano civil anterior, a partir da entrada em vigência da Resolução Normativa que aprova estes Procedimentos

135. Contudo, mesmo com essa regra, o que se verificou é que não houve redução do saldo a investir pelas empresas, ao menos até o fim do exercício de 2019, conforme dados da Tabela 8.

136. Considerando essa não aplicação de recursos, a ANEEL, na Nota Técnica nº 01/2020-GMSE/ANEEL, de 16/4/2020 (peça 116), indicou a possibilidade de destinação de parte dos recursos do Programa de P&D e Eficiência Energética para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), em favor da modicidade tarifária. Trata-se de uma das medidas de médio prazo para o enfrentamento dos efeitos da pandemia. Posteriormente, foi editada a Medida Provisória nº 998/2020, convertida na Lei nº 14.120/2021, que inseriu o art. 5º-B à Lei nº 9.991/2020, transcrito abaixo, que determinou a destinação de, no mínimo, 70% dos recursos não comprometidos para a CDE.

Art. 5º-B. Os recursos de que tratam o inciso II do caput do art. 4º e a alínea 'a' do inciso I do caput do art. 5º desta Lei não comprometidos com projetos contratados ou iniciados deverão ser destinados à CDE em favor da modicidade tarifária entre 1º de setembro de 2020 e 31 de dezembro de 2025.

§ 1º A aplicação dos recursos de que trata o caput deste artigo em projetos de pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética e a aplicação de que trata o § 3º do art. 4º desta Lei observarão o limite mínimo de 70% (setenta por cento) do valor total disponível.

§ 2º Os recursos de que tratam o inciso II do caput do art. 4º e a alínea 'a' do inciso I do caput do art. 5º não comprometidos com projetos contratados ou iniciados até 1º de setembro de 2020 e aqueles relativos a projetos reprovados ou cuja execução não tenha sido comprovada serão destinados à CDE em favor da modicidade tarifária, conforme regulamento da ANEEL.

137. Ainda que o aumento do passivo denote irregularidade, observa-se que a ANEEL está tomando providências no sentido de regularizar a situação. Como já mencionado no item III.1, a ANEEL já instaurou processos de fiscalização para apurar eventuais divergências de recolhimento e inadimplências dos agentes setoriais com os programas regulados, contemplando todos os itens da movimentação financeira de P&D, incluindo os recursos do Programa de P&D da ANEEL e recolhimentos ao FNDCT e MME (peça 94, p. 1). Nesse sentido, já foi proposta deliberação para que a ANEEL informe as providências realizadas no âmbito dessa campanha fiscalizatória.

138. Além disso, no âmbito da ANEEL, estão sendo tomadas medidas para revisão da atual regulamentação do Programa de P&D da ANEEL. De acordo com a Nota Técnica nº 0496/2020-SPE/ANEEL, de 18/12/2020 (peça 107, p. 10), em 2019, foi iniciado o processo de aprimoramento do PROP&D por meio da Consulta Pública nº 17/2019. Ainda em 2020, foi instaurada a Consulta Pública nº 74 para apresentar o relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) elaborado a partir do cenário regulatório proposto, dando seguimento ao rito processual inerente à regulação setorial no país. Ainda segundo a referida Nota Técnica, um dos objetivos do aprimoramento da regulação é justamente dar vazão ao saldo disponível acumulado na conta de P&D (peça 107, p. 10).

139. Por fim, após a realização da Consulta Pública nº 78/2020 e trâmites internos na Agência, foi aprovada a norma que regulamenta o recém introduzido art. 5º-B da Lei nº 9.991/2000, que

destinou, no mínimo, 70% dos recursos não comprometidos para a CDE em prol da modicidade tarifária. Trata-se da Resolução Normativa ANEEL nº 929, de 30/3/2021 (peça 120).

140. Segundo notícia veiculada no site da ANEEL (peça 117),

A resolução normativa aprovada pela ANEEL separa em duas partes os recursos referentes a P&D e EE administrados pela Agência. O segmento chamado de Passivo engloba os recursos não utilizados por projetos contratados até 1/9/2020 ou iniciados por meio de ordem de serviço emitida até a mesma data. Desse montante, a Agência postula que deverão ser destinados à CDE, conjugando recursos de P&D e de EE, um total de R\$ 1,750 bilhão, em nove parcelas mensais de abril a dezembro. O outro segmento, chamado de Corrente, é composta pelos recursos que serão recolhidos entre 1/9/2020 e 31/12/2025. Nesse caso, a ANEEL estabelece que as competências de abril até dezembro de 2021 irão considerar, mensalmente, repasses dos recursos dos meses de setembro de 2020 a janeiro de 2021. A partir de abril de 2021, será aplicada à receita do penúltimo mês em relação ao vigente o percentual de repasse à CDE obtido após a avaliação, por empresa, do montante comprometido com os programas. A estimativa de recolhimento para o Corrente é de R\$ 2,14 bilhões até 2025, sendo R\$ 480,06 milhões em 2021.

Com essa decisão, mediante Despacho da Diretoria da ANEEL, será publicada lista com as empresas e os respectivos valores totais do passivo de P&D e EE, com saldo na posição de 31 de agosto de 2020, a serem destinados à CDE, assim como os percentuais dos programas de P&D e PEE entre 1º de setembro de 2020 e 31 de dezembro de 2025 (Corrente) a serem destinados à CDE. O recolhimento desses recursos será feito pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), entidade responsável pela gestão financeira da CDE.

141. Em virtude de a ANEEL já estar tomando as providências com vistas à redução do passivo, bem como a identificar as empresas inadimplentes, e tendo em vista que já foi proposta determinação à ANEEL para que apresente relatório sobre o andamento da campanha de fiscalização que está sendo realizada, abstém-se de mais deliberações.

142. Como benefícios das providências que estão sendo tomadas pela ANEEL, podem ser apontados a diminuição da inadimplência das empresas do setor elétrico em relação aos investimentos do Programa de P&D da ANEEL, bem como a utilização de recursos não utilizados em prol da modicidade tarifária.

Comentários dos gestores

143. Não houve comentários dos gestores em relação a este achado.

IV. GOVERNANÇA E GESTÃO DOS RECURSOS DA LEI Nº 9.991/2000

144. Embora a política de P&D do setor elétrico envolva a destinação de recursos ao MME e ao FNDCT, apenas foi analisada a gestão em relação ao Programa de P&D da ANEEL, que foi a única parcela em que houve investimentos relevantes em P&D do setor elétrico. Como demonstrado no Capítulo III, a maior parte dos recursos do MME e do FNDCT foi direcionada para a formação de superávit primário (pagamento de dívida) ou para outras finalidades definidas em outras leis.

145. Para acompanhamento no âmbito da ANEEL, instaura-se, na agência, um processo específico para avaliação de cada projeto de P&D. Para cada projeto, a agência atribui uma nota, conforme previsto no PROP&D. São avaliados os critérios de originalidade, aplicabilidade, relevância e razoabilidade dos custos, aos quais é atribuída uma nota entre 1 e 5. Por meio de uma Nota Técnica, a ANEEL avalia sucintamente cada critério e ao final atribui uma nota para o projeto. A nota final é calculada a partir das notas atribuídas a cada critério e, caso o projeto obtenha nota final inferior a 3, haverá glosa de recursos.

146. Nesta auditoria, foram analisados aleatoriamente sessenta processos, dentre os 310 disponibilizados pela ANEEL. Os processos selecionados contemplavam informações a respeito dos seguintes itens, dentre outros:

- a) nota atribuída ao projeto;
- b) valor do projeto;
- c) valor aprovado;
- d) tempo entre a apresentação do relatório e análise pela ANEEL;
- e) servidores que elaboraram a Nota Técnica;
- f) existência de recurso do proponente sobre a avaliação realizada; e
- g) tempo de análise do recurso.

147. Em 2019, a Auditoria Interna apontou que 88% das avaliações eram realizadas por apenas um servidor (peça 115, p. 11; Relatório da AIN/ANEEL 2019). Conforme verificado nesta auditoria, o problema encontrado pela auditoria interna foi solucionado, com mais de 15 servidores participando da elaboração das notas técnicas.

148. Além dos processos analisados na amostra, com vistas a avaliar os controles internos da ANEEL em relação a seu Programa de P&D, foram fiscalizadas as informações gerenciais constantes no site da Agência - www.aneel.gov.br/programa-de-p-d.

149. Ressalta-se que, ainda que o único recurso da Lei nº 9.991/2000 que vem sendo efetivamente executado seja o do Programa de P&D da ANEEL, cabe ao MME, como responsável pela condução das políticas públicas do setor elétrico, o estabelecimento de diretrizes para a aplicação dos recursos. Além disso, os investimentos devem seguir as orientações gerais sobre Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no âmbito do MCTI, estabelecidas no Documento Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (2016-2022).

150. De formal geral, constatou-se que existem falhas nos controles da ANEEL que não garantem uma gestão eficiente dos recursos do Programa de P&D da ANEEL. Além disso, o estabelecimento de diretrizes para a política pública de P&D no setor elétrico ainda é incipiente. Nesse sentido, constataram-se os seguintes achados de auditoria, que serão alvo de detalhamento a seguir: fragilidades nos controles internos quanto à aplicação dos recursos no âmbito do Programa de P&D da ANEEL e diretrizes para P&D no setor elétrico ainda em fase de implementação.

IV.1. Achado 2.1 – Fragilidades nos controles internos quanto à aplicação dos recursos no âmbito do Programa de P&D da ANEEL

151. Da análise dos projetos selecionados e das informações constantes no sítio do Programa de P&D da ANEEL, foram identificadas falhas pontuais demonstrando algumas fragilidades nos controles internos instituídos para o acompanhamento dos projetos, mas que, no geral, não caracterizam a ocorrência de irregularidades graves.

152. Essa situação está em desacordo com o art. 74 da Constituição Federal, que estabelece a necessidade da existência de controles internos.

153. Três causas podem ser mencionadas para a ocorrência dessas fragilidades. A primeira é a ausência de sistema gerencial informatizado capaz de simplificar e tornar mais eficiente as rotinas de controle. A segunda é a falta de utilização de indicadores para avaliação de políticas públicas. Por último, a terceira é a falta de padronização na organização dos processos administrativos.

154. *Três efeitos podem ser elencados. O primeiro deles é a potencial aplicação irregular pelas empresas dos recursos do Programa de P&D da ANEEL. O segundo é a avaliação insuficiente da eficiência do Programa. Por fim, o terceiro é a dificuldade na análise dos processos pelos gestores e órgãos de controle.*

155. *Abaixo, são descritas as impropriedades encontradas e os critérios específicos em relação a cada uma delas. Também são apontadas as evidências da sua ocorrência.*

(i) Deficiência na gestão da aplicação dos recursos em razão da falta de sistema gerencial informatizado

156. *Mesmo com a materialidade dos processos envolvidos, a SPE/ANEEL ainda utiliza uma planilha Excel como maneira de gerenciar os projetos de P&D (peça 94, p.2-3). Embora não se trate de uma ilegalidade, pode-se afirmar que a utilização de uma planilha eletrônica não é a maneira mais eficiente de se administrar cerca de 6.000 projetos com valores totais de R\$ 7,6 bilhões, portanto, contrariando o princípio da eficiência da administração pública previsto no art. 37 da Constituição Federal.*

157. *A SPE/ANEEL reconhece que não utiliza a solução ideal e informou que, desde 2018, está desenvolvendo um sistema específico e mais adequado para a gestão dos projetos, conforme resposta a um dos ofícios de requisição da equipe de auditoria (peça 94, p. 3):*

8. *Cientes de que a situação atual não representa uma metodologia ideal de trabalho, a SPE em conjunto com a SGI está desenvolvendo um sistema específico para gestão e automação das atividades de avaliação dos projetos, com base na plataforma BPMS/Bizagi. Fazendo uso da base de dados do programa de P&D ANEEL, pretende-se com esta ferramenta solucionar os problemas de controle, rastreabilidade e confiabilidade nas avaliações finais e revisões. Aclara-se que a metodologia BPMS trabalha com o mapeamento de processos, permitindo o controle do fluxo de atividades, bem como a geração de informações padronizadas e o cadastro automático das informações na base de dados do P&D, além dos respectivos documentos no protocolo da ANEEL.*

9. *Esse projeto de desenvolvimento está registrado com o código AI30 no PDTI da ANEEL, objeto da Ordem de Serviço 32/2020, protocolada no processo 48500.000379/2018-81.*

Comentários dos gestores

158. *Não houve comentários adicionais dos gestores em relação a este apontamento.*

(ii) Juntada de documentos fora de ordem cronológica e ausência de peças essenciais para motivar os atos administrativos

159. *Da análise dos projetos selecionados, foram identificadas falhas nas peças que compõem os processos eletrônicos. Na Tabela 9, são elencadas as falhas encontradas relativas à ausência de peças necessárias para a avaliação do projeto de P&D, que resultam em descumprimento do disposto nos art. 29, § 1º, e art. 50, inciso II, V e VI, da Lei nº 9.784/1999, que exigem a existência de documentos que motivem os atos administrativos.*

Tabela 9 - Processos com peças ou documentos essenciais ausentes

Processo ANEEL	Projeto P&D	Descrição
48500.001034/2018-44	PD-0563-0311/2011	Não consta a Nota Técnica que avaliou o projeto
48500.001041/2018-46	PD-6585-1102/2011	Não consta a Nota Técnica que avaliou o projeto
48500.001073/2018-41	PD-6072-0253/2010	Não consta a Nota Técnica que avaliou o projeto
48500.002108/2017-89	PD-5785-1221/2011	Não consta a Nota Técnica que avaliou o projeto
48500.001140/2017-	PD-5697-1010/2011	O valor apresentado e aprovado diverge do

47		<i>constante do portal de transparência da ANEEL</i>
48500.001733/2017-11	PD-0382-0080/2011	<i>Não consta a Nota Técnica nº 0186/2018-SPE/ANEEL, mesmo sendo mencionada no processo</i>
48500.001073/2018-41	PD-6072-0253/2010	<i>Não consta no processo a Nota Técnica inicial, em que houve glosa de recursos no projeto</i>
48500.003266/2020-51	PD-0372-0024/2010	<i>Na Nota Técnica consta que o relatório da Eletronorte foi recebido entre 5/12/2016 a 16/11/2017, mas o mesmo só foi juntado ao processo em junho de 2020</i>

Fonte: elaboração própria

160. As falhas apontadas não necessariamente indicam ausência de motivação ou inexistência de documentação comprobatória, mas que essas peças não foram juntadas tempestivamente nos respectivos processos. Um exemplo é a situação descrita mais detalhadamente no item 'iv', adiante. Nesse caso, a equipe de auditoria constatou a ausência de uma peça relevante, mas, posteriormente, a peça foi juntada ao processo, conforme se pode constatar comparando a cópia do processo obtida inicialmente com outra cópia obtida após o Painel de Referência realizado no âmbito desta auditoria, em que foram discutidos os achados preliminares.

Comentários dos gestores

161. A ANEEL critica as informações da Tabela 9. Segundo a Agência, como até 2017 os projetos eram analisados por meio de ofício, não havendo processos administrativos singulares para cada projeto de P&D, não era mesmo de se esperar que fossem encontradas notas técnicas avaliando os projetos (peça 150, p. 1). Já a reavaliação dos projetos, quando realizada após 2017, deveria sim ter ocorrido tempestivamente e formalizada em nota técnica (peça 150, p. 1).

162. Dessa forma, de acordo com a ANEEL, as falhas apontadas na Tabela 9 seriam mais bem descritas e tipificadas nos termos da Tabela abaixo:

Tabela 9 (interpretação dos gestores) – Processos apontados no relatório preliminar

#	Processo ANEEL	Projeto	Descrição	Tipificação
1	48500.001034/2018-44	PD-0563-0311/2011	Avaliado pelo Ofício 500/2014 - Falta 2ª avaliação	Atraso
2	48500.001041/2018-46	PD-6585-1102/2011	Avaliado pelo Ofício 243/2015 - Falta 2ª avaliação	Atraso
3	48500.001073/2018-41	PD-6072-0253/2010	Avaliado pelo Ofício 591/2015 e NT 096/2021, 17/6/2021	Atraso
4	48500.002108/2017-89	PD-5785-1221/2011	Avaliado pelo Ofício 244/2016 - Falta despacho	Atraso
5	48500.001140/2017-47	PD-5697-1010/2011	Avaliado por NT 172/2019 e Despacho 150/2019 (Divergência entre o Portal e a NT)	Não há problema de instrução processual, Corrigir Site ANEEL
6	48500.001733/2017-11	PD-0382-0080/2011	Nota Técnica 186/2018 foi juntada em 02/08/2018, ver tela do sistema em anexo.	Não há problema de instrução processual

#	Processo ANEEL	Projeto	Descrição	Tipificação
7	48500.001073/2018-41	PD-6072-0253/2010	O projeto foi avaliado duas vezes, a primeira pelo Ofício 591/2015 e a segunda pela NT 096/2021, assim, não identificamos novo problema de instrução, exceto o atraso na reavaliação listado no # 3.	Não há problema de instrução processual
8	48500.003266/2020-51	PD-0372-0024/2010	Avaliação Ofício 244/2016. Despacho 1.747/2020, de 17/6/2020	Atraso

Fonte: ANEEL (peça 150, p. 2-3)

163. Portanto, segundo a Agência, dos oito apontamentos realizados, cinco são problemas relativos ao atraso processual, podendo ser encaixados no item (iii) 'Descumprimentos de prazos para a análise das prestações de contas' (peça 150, p. 3).

164. Sobre os cinco apontamentos realizados pela equipe de auditoria relativos à ausência de nota técnica nos processos, a Aneel destaca que houve evolução do processo de avaliação ao longo dos anos, pois, até janeiro de 2017, as avaliações eram realizadas individualmente por meio de ofícios (peça 150, p. 3). O reconhecimento dos valores investidos nos projetos era consolidado em uma única nota técnica e publicado um único Despacho com os resultados (peça 150, p. 3).

165. A partir de janeiro de 2017, expõe a Agência que as avaliações 'passaram a ser realizadas por meio de notas técnicas, individualmente para cada projeto, com a participação de 2 servidores, com a abertura de um processo específico para cada projeto' (peça 150, p. 3). Assim, nos casos apontados na fiscalização do TCU, as reavaliações dos projetos se encontravam atrasadas, pois não foram elaboradas as notas técnicas até o fim dos trabalhos de campo (peça 150, p. 3). Por isso, a ANEEL tipificou essas falhas como 'atraso' e não como 'não consta a nota técnica que avaliou o projeto', conforme consta na Tabela 9 original.

166. Em relação às demais falhas apontadas nos processos 48500.001140/2017-47, 48500.001733/2017-11 e 48500.001073/2018-41, a Agência entende que devem ser consideradas falhas pontuais, pois cada uma delas representa apenas 1,7% em relação ao total da amostra verificada.

167. Considerando essas ponderações da ANEEL, entende-se que os apontamentos de inexistência de nota técnica nos processos 48500.001034/2018-44, 48500.001041/2018-46, 48500.001073/2018-41 e 48500.002108/2017-89 não devem ser mantidos, pois o que houve foi apenas o atraso na reavaliação. Como os casos de atraso na avaliação pela ANEEL já estão consignados no item (iii) deste Achado – 'Descumprimentos de prazos para a análise das prestações de contas', os referidos apontamentos podem ser retirados deste item (ii).

168. Já em relação às demais falhas relativas aos processos 48500.001140/2017-47, 48500.001733/2017-11, 48500.001073/2018-41 e 48500.003266/2020-51, ainda que não possam ser consideradas relevantes, entende-se que devem ser mantidas neste relatório por caracterizarem impropriedades verificadas nos processos e que devem ser alvo de atenção pela Agência para que não se repitam.

169. Nesse sentido, após as considerações feitas pelos gestores, segue abaixo a Tabela 10 que representa as falhas encontradas neste item.

Tabela 10 - Processos com peças ou documentos essenciais ausentes (pós comentários dos gestores)

Processo ANEEL	Projeto P&D	Descrição
48500.001140/2017-47	PD-5697-1010/2011	O valor apresentado e aprovado diverge do constante do portal de transparência da ANEEL
48500.001733/2017-11	PD-0382-0080/2011	Não consta a Nota Técnica nº 0186/2018-SPE/ANEEL, mesmo sendo mencionada no processo
48500.001073/2018-41	PD-6072-0253/2010	Não consta no processo a Nota Técnica inicial, em que houve glosa de recursos no projeto
48500.003266/2020-51	PD-0372-0024/2010	Na Nota Técnica consta que o relatório da Eletronorte foi recebido entre 5/12/2016 a 16/11/2017, mas o mesmo só foi juntado ao processo em junho de 2020

Fonte: elaboração própria

(iii) Descumprimentos de prazos para a análise das prestações de contas

170. Observou-se que, dos processos analisados em que houve a avaliação do projeto de P&D, o tempo médio de análise foi de 891 dias e o processo avaliado em menor tempo foi o PD-0039-0058/2012, avaliado pela ANEEL em 148 dias. O mais longo foi o projeto PD-0678-0015/2010, em que a entrega da documentação foi apresentada pela empresa em novembro de 2013 e somente houve manifestação da ANEEL em maio de 2020.

171. O Módulo 4, item 4.3.4.6, do PROP&D prevê que avaliação do projeto deve ser realizada em 120 dias, prazo que não foi observado em nenhum dos processos analisados.

Comentários dos gestores

172. Não houve comentários dos gestores em relação a este apontamento.

(iv) Ausência de motivação para a retirada de glosa após a interposição do recurso pela empresa

173. Da análise do Projeto PD-0382-0090/2015 (Processo ANEEL 48500.001185/2017-11; peça 121), observou-se que havia revisão da pontuação atribuída para a retirada da glosa. Contudo, não estava inserido no processo os documentos que motivaram a revisão realizada. Essa situação aflige o princípio da motivação dos atos administrativos, disposto no art. 20, caput, e Parágrafo único do Decreto-Lei nº 4.567/1942 e arts. 2º, caput, e 50, da Lei nº 9.784/1999.

174. No processo em questão, consta a Nota Técnica SPE/ANEEL 410/2017, de 6/11/2017 (peça 121, p. 83), em que a ANEEL glosa R\$ 233.691,96 do projeto de P&D. Sem outros documentos ou informações prestadas pela empresa juntados ao processo, consta em seguida a Nota Técnica SPE/ANEEL 190/20120 de 8/6/2020, em que o projeto é aprovado em sua integralidade (peça 121, p. 93).

175. Posteriormente, em nova consulta ao processo, realizada em março de 2021, após o Painel de Referência em que foram discutidos os achados preliminares, foi verificada a inclusão do recurso da concessionária e a juntada de novas informações (peça 122, p. 84-116), saneando a falha encontrada.

Comentários dos gestores

176. A Agência entende que o problema ocorreu em apenas um processo em uma amostra de 60 e que, portanto, não pode ser apresentado de maneira generalizada (peça 150, p. 4). Nesse sentido, solicita que não fique registrado na Conclusão do relatório (peça 150, p. 4).

177. *Atendendo parcialmente ao pedido da Aneel, altera-se a conclusão para que fique explícito que o problema ocorreu em apenas um processo. De qualquer forma, cumpre destacar que, exatamente por conta de a falha não ser representativa, o encaminhamento proposto é apenas que seja dado ciência para a Aneel com o objetivo que os gestores evitem a repetição dessa irregularidade, sem necessidade de resposta a este TCU, nos termos do art. 9º, I, da Resolução-TCU nº 315/2020.*

(v) Recursos glosados na avaliação dos projetos sem comprovação de estorno dos valores à conta de P&D (não constam nos processos a cobrança das glosas realizadas)

178. *Verificou-se glosa de valores em 14 processos (PD-5478-0112/2012, PD-0046-0006/2014, PG-0390-0002/2009, PD-0047-0070/2012, PD-3223-0005/2014, PD-0038-0002/2011, PD-0393-0007/2013, PD-0068-0036/2013, PD-0039-0059/2012, PD-0380-0002/2010, PD-6072-0253/2010, PD-0391-0007/2010, PD-0064-1013/2010 e PD-6631-0003/2015), porém, não foi identificada a maneira como as glosas foram contabilizadas e como o valor glosado retornou à conta de obrigações com P&D. Essa situação está em desacordo com o Módulo 4, itens 4.3.3.6, 4.3.3.7 e 4.3.3.8, do PROP&D, que prevê os procedimentos a serem realizados quando existirem diferenças entre o custo da execução do projeto e o valor reconhecido pela ANEEL.*

179. *De acordo com as entrevistas realizadas, o valor contábil da conta de P&D é informado pela própria empresa sem conferência a priori pela ANEEL. Ainda que existam fiscalizações pontuais que verifiquem os saldos das contas, isso não é um procedimento aplicado rotineiramente a todas as empresas.*

180. *Quando ocorre alguma glosa, é emitido um Despacho pela ANEEL (conforme exemplo à peça 126, p. 40) e a empresa é comunicada por Ofício. Não foi constatada a maneira em que essas glosas são tratadas pela ANEEL, existindo apenas o sistema de autodeclaração mencionado no parágrafo anterior. Contribuem para a gravidade da falha a ausência de um sistema de gestão integrado que poderia encaminhar o despacho automaticamente para as áreas responsáveis ou pela falta de juntada de documentos no processo que demonstrem o tratamento interno das glosas realizadas.*

Comentários dos gestores

181. *Informa a Agência que a SFF-ANEEL abriu a Tomada de Subsídio (TS), por meio da Nota Técnica nº 14/2021-SFF/ANEEL, de 20/1/2021, para a atualização do Manual de Contabilidade do Setor Elétrico (MCSE) (peça 150, p. 5). Essa TS ocorreu entre 22/1/2021 e 22/3/2021 e, atualmente, se encontra em fase de análise de contribuições (peça 150, p. 5). Um dos objetivos dessa TS é justamente o aprimoramento dos aspectos relativos aos Programas de P&D e de Eficiência Energética, vindo ao encontro dos padrões internacionais de contabilidade (peça 150, p. 5-6).*

182. *Na referida TS, a SFF-ANEEL estabeleceu o período relativo ao segundo semestre de 2021 para que as empresas façam as adaptações necessárias em seus sistemas corporativos em decorrência da atualização do MCSE (peça 150, p. 6). O objetivo é atender as necessidades de melhores controles para o acompanhamento da gestão dos recursos de P&D e Eficiência Energética, substituindo o controle atual feito via planilha enviada pelos agentes (peça 150, p. 6).*

183. *Além disso, no processo de fiscalização da SFF, já mencionado no item 80 deste relatório, a Agência afirma que irá acompanhar a execução física e financeira dos projetos de P&D e Eficiência Energética (peça 150, p. 6-7). Essa fiscalização poderá melhorar a gestão do Programa de P&D, na medida em que permitirá a identificação de eventuais falhas na execução financeira dos projetos, permitindo a adoção de medidas para corrigi-las (peça 150, p. 6-7).*

184. Portanto, conclui a Aneel que já estão sendo tomadas medidas na direção de resolver os problemas apontados nesse achado, bem como outras questões associadas ao desembolso físico-financeiro dos projetos (peça 150, p. 7).

185. Ainda que a Aneel esteja adotando medidas, como não foi apresentada evidência do saneamento da irregularidade verificada, mantém-se este achado. Saliencia-se que o encaminhamento proposto é apenas que seja dada ciência para a Aneel em relação a essa falha, com o objetivo que os gestores evitem a repetição dessa irregularidade, sem necessidade de resposta a este TCU, nos termos do art. 9º, I, da Resolução-TCU nº 315/2020.

(vi) Títulos de projetos de P&D não diretamente relacionados com os objetivos do Programa de P&D

186. Foi realizado um levantamento apenas dos títulos dos projetos de P&D da ANEEL (peça 94, p. 6-101, também disponível em arquivo não digitalizável da mesma peça 'PD Situação Projetos.xlsx'). Constatou-se que diversos projetos contêm títulos não diretamente relacionados com os objetivos do Programa de P&D, conforme estabelecido no art. 4º, §§ 2º e 4º da Lei nº 9.991/2000.

187. Como exemplo elencam-se os seguintes projetos que solucionam apenas problemas internos e específicos das empresas, sem serem relacionados com o setor elétrico propriamente:

- a) *eficientização da torre de resfriamento da UTE Norte Fluminense (PD-00678-0006);*
- b) *redução da taxa de falhas de transformadores de distribuição de classes 15 kv e 36,2 kv na Coelba (PD-00047-0009);*
- c) *desenvolvimento de planta piloto de uma fábrica de tijolos, telhas e argamassas com lodos e areias da estação de tratamento de esgoto e da estação de tratamento de água da UTE Norte Fluminense (PD-00678-0010);*
- d) *projeto de gerenciamento de identidade e autenticação única (PD-00382-0041);*
- e) *usina de resíduos (PD-00063-0005);*
- f) *atualização automática de cadastro de consumidores (PD-00047-0003);*
- g) *tecnologia verde - green building (PD-00063-0017);*
- h) *plataforma universal para desenvolvimento de aplicativos em terminais móveis inteligentes (PD-05697-3708);*
- i) *valoração de projetos socioculturais (PD-00382-0053);*
- j) *call center remoto (PD-00390-1051).*

188. Essa situação também foi apontada no livro 'Programa de P&D da ANEEL: Avaliação e Perspectivas' do GESEL/UFRJ, que traz, em seu item 3.1.8, a informação de que as empresas priorizam a solução de problemas internos, com uma visão de curto prazo (peça 119, p. 73).

189. Esse tipo de situação não configura em si uma ilegalidade, mas é um ponto de melhoria com vistas a estimular a realização de projetos mais relevantes para o setor. Nesse sentido, merece destaque a Consulta Pública ANEEL 74/2020, que visa obter subsídios para a Análise de Impacto Regulatório que trata da incorporação do conceito de inovação e outras medidas para o avanço dos resultados do Programa de Pesquisa e Desenvolvimento – P&D regulado pela ANEEL.

Comentários dos gestores

190. Não houve comentários dos gestores em relação a este apontamento.

(vii) Falta de verificação quanto aos aportes mínimos realizados pelas empresas vinculadas ao MME associadas ao CEPEL

191. Não foi identificada a maneira como é tratada e contabilizada a alternativa prevista no §3º do art. 4º da Lei nº 9.991/2000, relativo à contribuição estatutária ao CEPEL das empresas vinculadas ao MME, sejam esses aportes no Programa de P&D da ANEEL, seja nas contribuições institucionais para o suporte e desenvolvimento do CEPEL.

192. Por se tratar de questão que já foi alvo de deliberação por este TCU, este achado será desenvolvido detalhadamente no Capítulo VII.

Comentários dos gestores

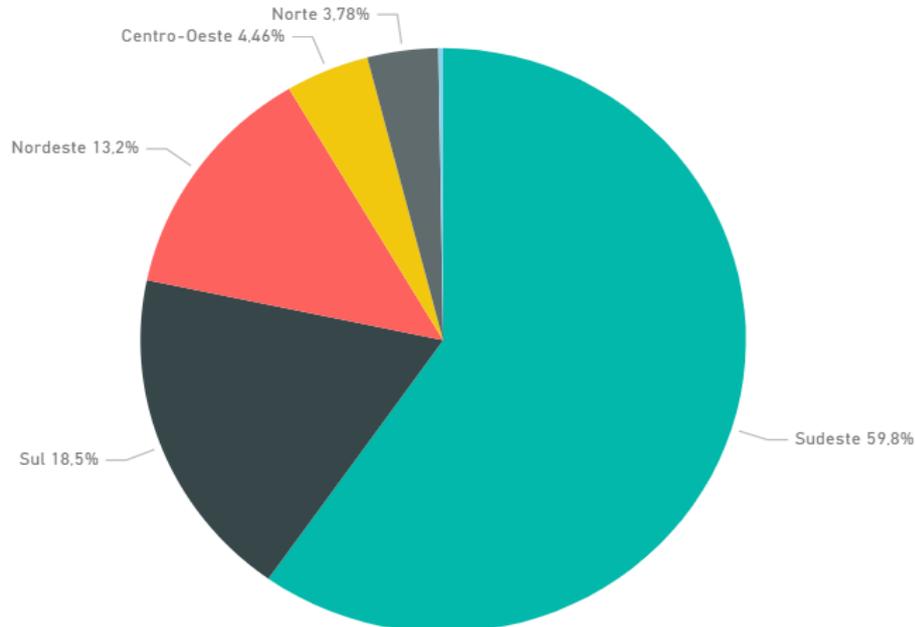
193. Não houve comentários dos gestores em relação a este apontamento.

(viii) Inadimplência das empresas com relação ao aporte mínimo de recursos em projetos desenvolvidos por instituições de pesquisa sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

194. O art. 5º, inciso II da Lei nº 9.991/2000 estabelece que um mínimo de 30% dos recursos de P&D do setor elétrico sejam destinados a projetos desenvolvidos por instituições de pesquisa sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No entanto, no caso do Programa de P&D da ANEEL, não foi identificado um controle sobre os mínimos aplicados nessas regiões.

195. Consta no portal da transparência de P&D da ANEEL a informação de onde estão sendo aplicados os recursos e verifica-se de que não é observado esse mínimo legal, com os gastos nessas regiões alcançando 21,44% do total, conforme a Figura 5.

Figura 5 – Destinação de recursos para cada região



Fonte: Portal da Transparência P&D ANEEL, custo total por região beneficiária. Consulta realizada em 24/3/2021

196. O Apêndice A do Relatório de Análise de Impacto Regulatório do Programa de PDI da ANEEL - RIA Nº 002/2020 também traz a informação de que ‘a regra de obrigatoriedade de investimento de pelo menos 30% nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste continua não sendo observada’ (peça 123, p. 2).

Comentários dos gestores

197. Não houve comentários dos gestores em relação a este apontamento.

(ix) Indicadores insuficientes para mensuração da eficiência do Programa de P&D

198. À peça 32, p. 6-7, a ANEEL informou que utiliza apenas dois indicadores para acompanhar o programa de P&D sob sua gestão, a saber: (i) 'índice de aproveitamento de produtos de P&D' - dos projetos concluídos no ano, quantos tiveram seus produtos gerados colocados em uso (interno/externo); (ii) 'quantidade de produtos de P&D com perfil comercial' - dos projetos cadastrados na base de P&D no ano, quantos são das fases da cadeia de inovação Cabeça de Série (CS), Lote Pioneiro (LP) e Inserção no Mercado (IM).

199. Anteriormente, havia apenas o indicador 'índice de projetos de P&D com resultados utilizados nas empresas do setor': dos projetos concluídos no ano, quantos tiveram seus produtos gerados colocados em uso (interno/externo).

200. Observa-se que os indicadores utilizados não são capazes de traduzir de uma forma ampla a realidade sobre o Programa de P&D, o que vai de encontro com os pressupostos constantes do Apêndice VII do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU.

201. Essa constatação também foi objeto de apontamento nos estudos 'Sugestões de Aprimoramento ao Modelo de Fomento à PD&I do Setor Elétrico Brasileiro: Programa de P&D regulado pela ANEEL' do CGEE (peça 124) e 'Programa de P&D da ANEEL: Avaliação e Perspectivas' do GESEL/UFRJ (peça 119). Este último, especificamente no Capítulo 9.4, traz diversas sugestões de indicadores para a melhor mensuração do Programa e o seu consequente aprimoramento.

Comentários dos gestores

202. Acerca desse apontamento, a ANEEL apresentou um histórico de medidas que visam a melhoria do Programa, inclusive com o estabelecimento de novos indicadores para a melhor mensuração da eficiência e efetividade dessa política pública, conforme transcrito abaixo:

19. Quanto aos '(ix) Indicadores insuficientes para mensuração da eficiência do Programa de P&D', por meio da Nota Técnica nº 227/2019-SPE/ANEEL, de 28 de junho de 2019, cadastrada sob o número 48547.001188/2019-00, a SPE apresentou proposta de abertura de Consulta Pública (CP), visando obter subsídios para incorporar no Programa de P&D regulado pela ANEEL novos instrumentos de incentivo à inovação no setor elétrico e outras medidas visando ao avanço dos resultados do Programa regulado e aprimoramento dos Procedimentos do Programa de Pesquisa e Desenvolvimento (PROP&D).

20. O relatório de consolidação das contribuições da CP 17/2019 foi apresentado na Nota Técnica nº 0372/2019-SPE/ANEEL, de 20/12/2019, cadastrada sob o número 48547.002596/2019-00, com a recomendação de dar continuidade do processo por meio da elaboração de relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e instauração de nova Consulta Pública para sua submissão à sociedade, para obter subsídios com vistas à edição de Resolução Normativa e nova versão, atualizada, dos Procedimentos (PROP&D).

21. Nesse sentido, foi instaurada a Consulta Pública nº 074/2020, no período de 10 de dezembro de 2020 a 22 de fevereiro de 2013, com o relatório da Análise de Impacto Regulatório (AIR) que trata da incorporação do conceito de inovação e outras medidas para o avanço dos resultados do Programa de P&D regulado pela ANEEL, inclusive incorporando indicadores para mensuração da eficiência do Programa regulado. Os objetivos que a Agência busca atingir, por meio da regulação do assunto, são: impulsionar a pesquisa nacional, obter resultados de aplicação prática com foco na criação e no aperfeiçoamento de produtos, processos, metodologias e técnicas, estimular os distintos atores públicos e privados e transformar os resultados das pesquisas em inovação tecnológica. As contribuições ao AIR foram concluídas e a proposta de regulamento está em andamento.

22. A concepção do aprimoramento da regulação do Programa de P&D está em curso na SPE/ANEEL, inclusive com a definição de novos indicadores que possam medir a eficiência e efetividade dessa política pública. (peça 150, p. 7-8)

203. Ainda que a Aneel esteja adotando medidas para a implementação de melhorias, os indicadores atuais ainda são insuficientes para a mensuração da eficiência do Programa. Portanto, mantém-se o achado.

(x) Controles deficientes acerca da geração de receitas com a comercialização dos direitos de propriedade intelectual pelas empresas, bem como da reversão desse recurso para a modicidade tarifária

204. De acordo com o Submódulo 2.7 e 9.1 do PRORET, parte das receitas obtidas pelos agentes do SEB na comercialização dos frutos de seus projetos de P&D devem ser revertidas para a modicidade tarifária. No entanto, como consta da resposta da ANEEL (peça 32, p. 7), é realizada apenas a consolidação dos valores declarados pelas empresas, sem a realização de ações para a confirmação dos dados.

205. De todo o exposto, quanto aos itens 'i' - 'viii', por se tratar de falhas menores que, por si só não ensejam a expedição de recomendação ou de determinação ou que já foram objeto do devido saneamento pela Agência, propõe-se apenas dar ciência à ANEEL sobre as impropriedades. Em relação ao item 'ix', propõe-se recomendação para que a ANEEL incorpore indicadores que permitam avaliar o Programa de P&D de maneira mais ampla. Em relação ao item 'x', propõe-se recomendação para que a ANEEL realize fiscalização com enfoque na reversão das receitas das empresas do setor elétrico com comercialização de direitos de propriedade em prol da modicidade tarifária.

206. Como benefícios da atuação deste TCU e das providências a serem tomadas pela ANEEL em cumprimento às deliberações propostas, podem ser mencionados os seguintes: fortalecimento dos controles internos do Programa de P&D da ANEEL; melhoria da mensuração da eficiência do Programa de P&D; melhoria da gestão dos recursos do Programa de P&D da ANEEL; e possibilidade de reversão de maiores valores para a modicidade tarifária em decorrência dos ganhos com a comercialização dos direitos de propriedade intelectual pelas empresas.

IV.2. Achado 2.2 – Diretrizes para P&D no setor elétrico ainda em fase de implementação

207. A respeito da governança da política pública, foi constatado que as diretrizes gerais para a política de P&D do setor elétrico ainda estão em fase de implementação, mesmo com a Lei nº 9.991/2000 estando vigente há mais de vinte anos. Essa situação está em desacordo com os seguintes comandos legais: art. 1º, incisos IV e XIII, do Decreto nº 9.675/2019; art. 2º-B da Lei nº 9.478/1997. Além disso, descumpre o Decreto nº 9.203/2017, que estabelece a política de governança da Administração Pública Federal, e as premissas do Referencial TCU de Governança de Políticas Públicas.

208. A causa identificada para essa situação é a inércia dos tomadores de decisão. O efeito é o estabelecimento de políticas públicas sem que existam diretrizes governamentais claras, o que pode resultar em uma atuação descoordenada e ineficiente.

209. A ausência de uma visão estratégica para o desenvolvimento tecnológico e de inovação foi uma das constatações do Grupo de Trabalho da Modernização do Setor Elétrico, instituído pela Portaria MME nº 187/2019. De acordo com o Relatório Final desse Grupo de Trabalho (peça 118, p. 47), 'no quesito de governança, inexistente uma instância para discutir estrategicamente as áreas em que o Estado entende que o desenvolvimento tecnológico e a inovação no setor elétrico são desejáveis, visando a obtenção de sinergias e de ampliação de impacto de outras políticas ou decisões setoriais'.

210. A principal medida identificada para o estabelecimento de uma diretriz geral foi a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial em dezembro de 2019 (Portaria Interministerial nº 464/2019), composto pelo MME e MCTI e com a finalidade de propor uma governança das

atividades de ciência, tecnologia e inovação nos setores de Mineração e Energia. Como resultado, foi elaborada uma minuta de decreto a ser avaliado pela Presidência da República, conforme informações do MME e do MCTI nos documentos à peça 42, p. 2-4, e à peça 48, p. 1-4

211. Em fevereiro de 2021, foi expedida a Resolução CNPE nº 2/2021, que estabeleceu a priorização de áreas para a destinação de recursos de P&D (peça 148). Nessa Resolução, o CNPE fez a seguinte determinação ao MME, com fulcro no art. 2º, inciso I, da Resolução CNPE nº 2/2021 (peça 148):

Art. 2º Determinar ao Ministério de Minas e Energia que, no prazo de sessenta dias, contados da publicação desta Resolução, ouvido o Ministério da Economia, avalie a possibilidade e forma de destinação de recursos de pesquisa e desenvolvimento de que trata o art. 4º, inciso III, da Lei nº 9.991, de 2000, para:

I - a Empresa de Pesquisa Energética, para realização de estudos sobre o setor de energia;

212. Acrescenta ainda que, em decorrência desse normativo, 'foi instaurado o Processo 48340.000229/2021-52, em que foi concluída proposta de decreto para viabilização da medida, o qual encontra-se em tramitação para sua formalização' (peça 144, p. 2).

213. Portanto, as ações para o estabelecimento de diretrizes gerais para P&D ainda estão em fase inicial de implementação, e necessitam de regulamentação para surtirem resultados práticos.

214. Destaca-se ainda que o estabelecimento de diretrizes possibilitará um maior impacto sistêmico nos processos de inovação do setor elétrico, contribuindo para que a transição energética se realize de forma mais eficiente.

215. Nos termos do art. 16 da Resolução-TCU nº 315/2020, deixa-se de propor deliberação a respeito da inexistência de diretrizes, pois foi identificado que o MME, MCTI e CNPE já estão tomando as providências cabíveis.

Comentários dos gestores

216. Em atendimento à solicitação do MME, para fins de registro, foi consignado neste relatório final, no item 211, a determinação do CNPE para que o MME, conjuntamente com o Ministério da Economia, avalie a possibilidade de destinação para a EPE de ao menos parte dos recursos de P&D (peça 144, p. 1). Também foi registrado, no item 212, que existe processo administrativo em tramitação no âmbito do MME com o objetivo de formalização de decreto que viabilize essa medida (peça 144, p. 2).

IV.3. Boa Prática - Chamadas Estratégicas do Programa de P&D da ANEEL

217. A partir da Resolução Normativa ANEEL nº 316/2008, foi instituída a possibilidade de Chamadas de Projetos de P&D Estratégicos como forma de direcionar o investimento dos recursos do Programa para temas considerados de grande relevância do setor. Essa possibilidade trouxe diversos benefícios para o Programa.

218. O primeiro benefício que pode ser citado é a inclusão de uma etapa de avaliação inicial (ex-ante) dos projetos, além do acompanhamento de sua execução. Salienta-se que, na modalidade usual do Programa de P&D da ANEEL, as empresas cadastram livremente os projetos a serem executados, havendo apenas uma avaliação ao final pela Agência. De acordo com a publicação 'Programa de P&D da ANEEL: Avaliação & Perspectivas', do GESEL/UFRJ, a ausência de avaliação inicial é um dos fatores causadores de preocupação acerca de eventual glosa futura, o que pode levar a não realização dos investimentos (peça 119, p. 181-182).

219. Outra vantagem das chamadas estratégicas é maior possibilidade de participação de órgãos/entidades do setor elétrico. De acordo com a ANEEL, no processo de definição das chamadas estratégicas, geralmente são convidados órgãos/entidades do setor elétrico, como o MME, EPE, ONS e CCEE, e outros de gestão e fomento à inovação e investimentos setoriais, como

o MCTI, Ministério da Economia, BNDES e FINEP (peça 107, p. 8-9). Nesse âmbito, merece destaque a criação da RISE – Rede de Inovação no Setor Elétrico, que visa promover a cultura da inovação e melhor alocação dos recursos em P&D.

220. Outro ponto positivo das chamadas estratégicas é a concentração dos investimentos em objetos de grande relevância para o setor definidos em conjunto com outros órgãos e entidades, o que evita a aplicação de recurso com objetivos não relacionados com o setor elétrico ou que estejam vinculados apenas à solução de problemas internos das empresas. Além disso, amplia a possibilidade de cooperação entre as empresas do setor elétrico em projetos de P&D de interesse público.

221. Por fim, destaca-se que a adoção dessa nova modalidade permitiu a realização de investimentos expressivos em P&D. Foi o que ocorreu, por exemplo, nas Chamadas Estratégicas nº 13/2011 (Energia solar fotovoltaica); nº 21/2016 (Armazenamento de energia) e nº 22/2018 (Mobilidade Elétrica). Segundo a ANEEL (peça 108, p.8), nos anos referentes à execução dos projetos relativos a essas Chamadas, observou-se valores realizados bem superiores ao investimento mínimo obrigatório.

V. TRANSPARÊNCIA DOS PROJETOS DE P&D

222. Quanto a transparência dos recursos de P&D, podem ser elencadas as iniciativas de transparência ativa da ANEEL e do FNDCT com a utilização de sites eletrônicos (www.aneel.gov.br/programa-de-p-d e www.finep.gov.br/a-finep-externo/fndct/execucao-orcamentaria-e-financeira). Em ambos os sites, é possível encontrar informações gerenciais básicas, como títulos, proponentes e valores investidos nos projetos financiados com os recursos de P&D. Também se verificou que os projetos desenvolvidos com recursos do Programa de P&D da ANEEL, em regra, não são publicizados. Dessa forma, constatarem-se os seguintes achados de auditoria, que serão alvo de detalhamento a seguir: os projetos de P&D não estão disponíveis à sociedade e há problemas na transparência das informações gerenciais.

V.1. Achado 3.1 – Os projetos de P&D não estão disponíveis à sociedade

223. Verificou-se que a sociedade e outros interessados não têm acesso às pesquisas realizadas com recursos de P&D, pois os resultados dos projetos não são tratados como públicos, restringindo os benefícios das pesquisas. De forma geral, pode-se dizer que essa situação está em desacordo com o dever do Estado de garantir o acesso à informação, previsto no art. 5º, inciso XXXIII da CF/88 e nos arts. 5º, 6º e 8º da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

224. Sobre o Programa de P&D da ANEEL, a Agência informou que (peça 32, p. 1-2) o conteúdo integral dos relatórios finais não está disponível em razão da necessidade de resguardar os direitos de propriedade dos produtos gerados, pois, para alguns dos projetos/produtos, foi realizado o pedido de patente junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI).

225. Quanto aos produtos em processo de patente, entende-se que é razoável uma análise mais detalhada sobre a legalidade, ou não, de divulgação dos resultados.

226. Contudo, não há justificativa para a não divulgação integral dos projetos/produtos em que não houve a solicitação do registro da patente das pesquisas.

227. Em cerca de 4.200 projetos aprovados, foram concedidas apenas 325 patentes e licenças (portal da transparência da ANEEL). Mesmo que a falta de transparência plena do conteúdo dos projetos seja justificada pelos direitos de propriedade intelectual das empresas, a comercialização desses direitos deve ser destinada, em parte, para a modicidade tarifária. No entanto, não há controles adequados para verificar o volume desses recursos gerados pelas empresas tampouco sobre a reversão dos valores para essa finalidade, com fulcro no que determina o Submódulo 2.7 e 9.1 do PRORET. A Agência apenas compila os valores informados pelas próprias empresas,

conforme já disposto no subtítulo 'IV.1 - Achado 2.1 - Fragilidades nos controles internos quanto à aplicação dos recursos no âmbito do Programa de P&D da ANEEL' deste relatório.

228. Sobre a propriedade intelectual, é pertinente destacar seu papel fundamental no desenvolvimento de novas tecnologias e a necessidade de se garantir o retorno dos recursos injetados pelos investidores. Diversos dispositivos legais garantem esse direito, com destaque para o art. 5º, XXVII e XXIX da CF/88; arts. 6º ao 15 da Lei nº 9.279/1996 (Lei que regula a propriedade industrial); arts. 6º ao 15 da Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação) e arts. 3º, 30 e 37 do Decreto nº 9.283/2018. Por outro lado, existe também a necessidade de transparência ao público em geral e interessados dos resultados obtidos, uma vez que as receitas utilizadas nos investimentos são provenientes da tarifa de energia elétrica, portanto, recursos públicos.

229. A tensão entre estes dois princípios, sem uma regulamentação adequada, cria um ambiente de incertezas e é um entrave para o desenvolvimento tecnológico. Especificamente para o P&D da ANEEL, o GESEL/UFRJ, em sua publicação 'Programa de P&D da ANEEL: Avaliação e Perspectivas', aponta essa tensão e os problemas causados nos seguintes termos:

A partir das entrevistas com representantes dos fornecedores, constatou-se que há uma assimetria de poder na divisão da propriedade intelectual que afeta a participação destas empresas nos projetos. Segundo estes depoimentos, a obrigatoriedade de ceder a propriedade intelectual desenvolvida no âmbito das atividades do Programa restringe a sua capacidade de aproveitamento dos ganhos com a inovação. Este posicionamento determina um forte desincentivo à participação de empresas fornecedoras e até de prestadores de serviços no Programa de P&D da ANEEL.

Por outro lado, os representantes das empresas do setor elétrico defendem a necessidade de tornar os mecanismos de propriedade intelectual mais flexíveis. Alguns argumentaram, por exemplo, que a manutenção de uma patente é capaz de agregar pouco monetariamente, gerando apenas mais custo e burocracia à empresa. (peça 119, p. 202)

230. Além disso, não existe compartilhamento dos dados utilizados nos projetos. Salienta-se que a utilização dos dados por outras instituições de pesquisa poderia potencializar a inovação no setor elétrico ou evitar a realização de outras pesquisas para a obtenção de dados, portanto, com economia de recursos.

231. Nesse sentido, destaca-se a experiência positiva observada nos editais de pesquisa do CNPq nos quais são encontradas cláusulas que estimulam a colocação dos resultados da pesquisa, dados e coleções à disposição de outros pesquisadores para fins acadêmicos, mesmo que haja a possibilidade de restrição de acesso em função de propriedade intelectual. Além disso, em alguns editais, a proposta de difusão do conhecimento adquirido entra como critério para a seleção do projeto.

232. A publicidade como padrão das pesquisas realizadas com recursos públicos, com a devida restrição de acesso especificamente para situações de propriedade intelectual, é uma das possíveis soluções para a tensão apontada. Nesse sentido, observam-se as seguintes cláusulas no edital da primeira chamada pública realizada em 2021 (Chamada CNPq/MCTI/SEMPI Nº 01/2021 – peça 125 p. 13 e 15):

10.8.2 - Os proponentes cujos projetos tenham sido submetidos ao CNPq, bem como aqueles que apresentarem ao CNPq relatórios técnicos que possam gerar, no todo ou em parte, resultado potencialmente objeto de patente de invenção, modelo de utilidade, desenho industrial, programa de computador ou qualquer outra forma de registro de propriedade intelectual e semelhantes deverão manifestar explicitamente o interesse na restrição de acesso na ocasião da submissão do projeto e/ou do envio do relatório técnico.

10.8.2.1 – As obrigações de sigilo e restrição de acesso público previstas no subitem 10.8.2 subsistirão pelo prazo de 5 (cinco) anos a partir da solicitação da restrição.

10.8.2.2 – Em que pese a possibilidade de restrição de acesso, esta não reduz, contudo, a responsabilidade que os pesquisadores, suas equipes e instituições têm, como membros da comunidade de pesquisa, de manter, sempre que possível, os resultados da pesquisa, dados e coleções à disposição de outros pesquisadores para fins acadêmicos.

(...)

14.4 – Caso os resultados do projeto ou o relatório venham a ter valor comercial ou possam levar ao desenvolvimento de um produto ou método envolvendo o estabelecimento de uma propriedade intelectual, a troca de informações e a reserva dos direitos, em cada caso, dar-se-ão de acordo com o estabelecido na legislação vigente: Lei de Propriedade Industrial (Lei nº 9.279/1996), Marco Legal de CT&I (EC 85/2015, Lei nº 10.973/2004, Lei nº 13.243/2016 e Decreto nº 9.283/2018) e normativo do CNPq que regula a matéria (RN 034/2014).

233. À peça 57, p. 2-3, o CNPq mencionou outros exemplos que demonstram que, em seus editais, é praxe o incentivo à divulgação científica a partir dos critérios de julgamento de mérito das chamadas. Abaixo, seguem os exemplos mencionados:

Chamada Pública CNPq/MCTI/BRICS-STI nº 19/2020, 0836693:

10.6.2.2 – Em que pese a possibilidade de restrição de acesso, esta não reduz, contudo, a responsabilidade que os pesquisadores, suas equipes e instituições têm, como membros de 12 comunidade de pesquisa, de manter, sempre que possível, os resultados da pesquisa, dados e coleções à disposição de outros pesquisadores para fins acadêmicos.

Chamadas CNPq/SESCOOP 007/2018 - Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Inovação em Cooperativismo:

O item 7.1.1 dessa Chamada estabelece os critérios para classificação das propostas, definindo no critério C o peso de 60% para o alinhamento da proposta aos objetivos da ação (resultados previstos, potencial de implementação, impactos potenciais e proposta de difusão). O Anexo II dessa Chamada apresenta a relação de fatores utilizados na avaliação das propostas, sendo o componente da proposta de difusão relacionado à alínea 'k' do Critério 'C'. Adicionalmente, o item 1.15 do Anexo I - Modelo de Proposta Estruturado da Chamada, apresenta as orientações ao proponente quanto a proposta do projeto para a difusão de CT&I à sociedade.

Chamada CNPq/AWS 032/2019 - Acesso às Plataformas de Computação em Nuvem da AWS:

O item 7.1.1 dessa Chamada estabelece os critérios para classificação das propostas, definindo no critério C o peso de 50% para o alinhamento da proposta aos objetivos da ação (resultados previstos, potencial de implementação, impactos potenciais e proposta de difusão). O Anexo II dessa Chamada apresenta a relação de fatores utilizados na avaliação das propostas, sendo o componente da proposta de difusão relacionado à alínea 'k' do Critério 'C'. Adicionalmente, o item 1.15 do Anexo I - Modelo de Proposta Estruturado da Chamada, apresenta as orientações ao proponente quanto a proposta do projeto para a difusão de CT&I à sociedade.

Chamada CNPq/MCTI/CONFAP-FAPs/PELD 021/2020 - Programa de Pesquisa Ecológica de Longa Duração – PELD):

Essa ação, está sujeita à RN 009/2016 - Política de Dados do Programa de Pesquisas Ecológicas de Longa Duração – PELD). A alínea 'l' do item 1.3.1 da Chamada estabelece entre as diretrizes do programa a manutenção de bases de dados das pesquisas, visando sua disponibilização em repositórios de acesso público que contem com orientações bem estabelecidas para acesso e uso. O item 7.1.1 estabelece os critérios para classificação das propostas, definindo no critério G o peso de cerca de 7% para estratégia de divulgação científica do projeto. As alíneas 'u' do Anexo I - Modelo Estruturado – Projeto Completo e 'd' do Anexo II - Modelo Estruturado - Projeto de Comunicação Pública da Ciência, apresentam as orientações ao proponente quanto à estratégia de divulgação científica e à articulação e integração do projeto de comunicação pública da ciência, respectivamente. (peça 57, p. 2-3)

234. Com relação especificamente aos dados gerados com recursos das pesquisas, informou o CNPq que, em regra, o compartilhamento deve ser aberto (peça 57, p. 2-3). As exceções devem ser

justificadas em cada caso pelo próprio proponente, por meio do projeto submetido, quando existir potencial de geração de produto patenteável ou não patenteável, no projeto submetido (peça 57, p. 2-3).

235. *Conclui-se, portanto, que existe espaço para melhoria no que toca a uma maior transparência dos projetos desenvolvidos no âmbito do Programa de P&D da ANEEL. Nesse sentido, propõe-se determinação à ANEEL para que adote as providências para elaboração de análise de impacto regulatório acerca das questões atinentes ao direito de propriedade intelectual dos projetos desenvolvidos no âmbito do Programa de P&D da ANEEL visando dar maior transparência aos projetos elaborados com recursos de P&D.*

236. *Como benefício da atuação do TCU nesse ponto, cita-se a possibilidade de maximização dos recursos utilizados, pois a maior transparência dos projetos é capaz de impulsionar maior inovação em prol do setor elétrico.*

Comentários dos gestores

237. *Não houve comentários dos gestores em relação a este achado.*

V.2. Achado 3.2 – Problemas na transparência das informações gerenciais

238. *Algumas informações disponibilizadas no portal da transparência do Programa de P&D da ANEEL são confusas e induzem a entendimentos equivocados, em desobediência ao dever do Estado de garantir o acesso à informação de forma clara e em linguagem de fácil compreensão, conforme disposto no art. 5º, inciso XXXIII da CF/88 c/c art 5º, caput, da Lei nº 12.527/2011.*

239. *Como exemplo, podemos elencar a ‘Planilha P&D em números’, disponível no site da Agência, na qual os dados estão aproximados e sem maiores esclarecimentos do que exatamente representam. Outro exemplo são as planilhas da movimentação da conta Selic dos agentes do setor, nas quais os títulos das colunas não estão claros e podem induzir a entendimentos equivocados. Ressalta-se que a equipe de auditoria somente compreendeu os dados disponíveis sobre essa movimentação após entrevista com a área responsável da ANEEL.*

240. *Como essa falha foi reconhecida pela própria equipe da ANEEL, que se prontificou em fazer as devidas correções, abstém-se de mais deliberações, com fulcro no art. 16 da Resolução-TCU nº 315/2020.*

241. *Como benefícios dessa ação de controle, citam-se o esclarecimento de dúvidas sobre a forma de cumprimento das exigências da LAI, quando da publicação de informações para acompanhamento das ações da administração pública federal, bem como a permissão de acesso à informação clara e compreensível à sociedade e interessados.*

Comentários dos gestores

242. *Não houve comentários dos gestores em relação a este achado.*

VI. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE P&D

243. *No âmbito da política estabelecida pela Lei nº 9.991/2000 para P&D no setor elétrico, algumas modificações importantes foram realizadas desde a sua edição. Essas alterações foram realizadas tanto no próprio texto da lei como também nas normas infralegais que regulam o Programa de P&D da ANEEL.*

244. *Como alterações importantes no texto da lei, podem ser mencionados como exemplos as alterações dos percentuais destinados a P&D e eficiência energética, conforme diversas modificações em seu art. 1º, inciso III; a possibilidade das empresas vinculadas ao MME associadas ao CEPEL de aplicarem os recursos destinados ao Programa de P&D da ANEEL em aportes ao CEPEL, com fulcro em seu art. 4º, §3º (introduzido pela Lei nº 13.203/2015); e a*

inclusão da obrigatoriedade de repasse de parte do saldo não utilizado pelas empresas relativo ao Programa de P&D da ANEEL à CDE em favor da modicidade tarifária, nos termos de seu art. 5º-B (introduzido pela Lei nº 14.120/2021).

245. *No que toca a alterações no Programa de P&D da ANEEL, diversas regulamentações foram expedidas desde o início da vigência da Lei nº 9.991/2000. Atualmente, seguem vigentes as Resoluções Normativas 316/2008, 504/2012 e 754/2016. A relação completa de todas as normas já expedidas se encontra no portal da transparência de P&D da ANEEL. À época da fase de execução desta auditoria, estava em curso a Consulta Pública nº 74/2020, cujo objetivo é a obtenção de subsídios para posterior análise de impacto regulatório com vistas ao avanço da regulamentação do Programa de P&D da ANEEL.*

246. *A avaliação das políticas públicas é uma etapa essencial para o aperfeiçoamento da política e para garantir a eficiente alocação dos recursos. Nesse sentido, as alterações substanciais no texto legal bem como nas normas que regulamentam a aplicação dos recursos devem ser objeto de avaliação, sendo que as modificações devem ser devidamente motivadas e os resultados avaliados. Existem diversas maneiras de se classificar a análise das políticas públicas. Uma das mais usuais é a classificação quanto ao tempo em que a avaliação é realizada em relação a execução da política. A avaliação pode ser realizada anteriormente a implementação (ex ante), concomitantemente com a execução da política e a partir dos resultados já produzidos (ex post).*

247. *Da avaliação realizada nesta fiscalização, constatou-se que existem algumas falhas no que toca à avaliação da implementação da política pública de P&D no setor elétrico. Nesse sentido, constatou-se o seguinte achado, que será alvo de detalhamento a seguir: avaliação insuficiente **ex-ante** e **ex-post** das alterações legislativas e regulamentares.*

VI.1. Achado 4.1 – Avaliação insuficiente ex-ante e ex-post das alterações legislativas e regulamentares

248. *Foram identificadas falhas na avaliação da política pública, principalmente no que toca às alterações legislativas e regulamentares. Essa situação está em desacordo com as boas práticas de avaliação de políticas públicas, previstas em documentos como ‘Avaliação de políticas públicas – guia prático de análise ex-post, Volume 2 (IPEA)’ e no ‘Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, Apêndice VII’.*

249. *A causa identificada para essa falha é a falta de cultura de avaliação de políticas públicas. O efeito potencial é a implementação das políticas públicas sem alcançar os resultados pretendidos.*

250. *Abaixo, são trazidas situações encontradas de falta de melhor avaliação dos seguintes redesenhos da política de P&D do setor elétrico estabelecida pela Lei nº 9.991/2000: (i) alterações legislativas quanto ao percentual de recursos para P&D; (ii) alterações normativas no processo de acompanhamento dos projetos; e (iii) redução dos percentuais destinados ao Programa de P&D da ANEEL em prol da modicidade tarifária.*

(i) Alterações legislativas quanto ao percentual de recursos para P&D sem avaliações posteriores dos resultados obtidos

251. *A Lei nº 9.991/2000, em seu art. 1º, caput, previu que, da ROL das empresas do setor elétrico, 0,75% seriam destinados a P&D e 0,25% para programas de eficiência energética. Inicialmente, se estabeleceu que o percentual seria de 0,50% para P&D e de 0,50% para eficiência energética até 31/12/2005, com fulcro no art. 1º, inciso I da referida lei. A partir dessa data, os percentuais aplicados deveriam retornar ao estabelecido no caput. Entretanto, o retorno aos percentuais iniciais já foi postergado quatro vezes pela edição de outras leis, o que causa maior investimentos em eficiência energética em detrimento dos valores direcionados a P&D.*

252. *Questionada sobre os motivos das alterações legais, a ANEEL informou que não teve influência nessas modificações (peça 32, p. 9).*

253. *O MME (peça 41, p. 1-2) informou que participou das alterações e que inicialmente se acreditava que o mercado de eficiência energética já estaria desenvolvido na primeira data, mas que a necessidade de mais investimentos levou à postergação dos prazos previstos inicialmente na Lei nº 9.991/2000. O MME justificou essas alterações pela necessidade de criação de um mercado de eficiência energética para a concretização da diminuição do consumo de energia, aumento de competitividade dos diversos setores econômicos e redução dos impactos das tarifas de energia elétrica. Contudo, após as reiteradas modificações na Lei, ainda não foi apresentada avaliação acerca do impacto dessas alterações na propulsão de um mercado de eficiência energética no Brasil.*

254. *Em complemento à sua resposta (peça 87, p. 1), o MME anunciou que a avaliação da distribuição dos percentuais entre eficiência energética e P&D será objeto de estudo com participação da ANEEL, PUC-Rio e GIZ, que contribuirá com o aprimoramento do programa. Contudo, não houve declaração pelo gestor máximo de comprometimento de adoção dessa medida.*

255. *Nesse sentido, propõe-se determinação ao MME para que adote as providências necessárias para elaboração de estudo que avalie os resultados das políticas de aplicação de recursos em P&D e Eficiência Energética, conforme estabelecido na Lei nº 9.991/2000, e quantifique os percentuais eficientes a serem aplicáveis a cada uma dessas políticas para subsidiar eventual alteração ou manutenção dos percentuais estabelecidos no art. 1º da referida lei.*

256. *Contudo, se houver declaração formal do gestor máximo do MME, ou outro instrumento cabível, em que o MME se comprometa com a realização do referido estudo, essa deliberação poderá deixar de ser proposta, nos termos do art. 16, Parágrafo único, inciso I, da Resolução TCU nº 315/2020.*

Comentários dos gestores

257. *Em relação à proposta de determinação exposta no item 255, o MME informa que os seguintes estudos estão em fase de estruturação para a realização da avaliação quanto aos percentuais estabelecidos no art. 1º da Lei nº 9.991/2000 (peça 144, p. 3, e peça 143):*

257.1. *Estudo avaliativo do Programa de Eficiência Energética (PPE/ANEEL): realizado pela Agência Nacional de Energia Elétrica, o estudo tem previsão de início no segundo semestre de 2021, e encontra-se em fase final de contratação;*

257.2. *Metodologia de avaliação do efeito de mercado das iniciativas de Eficiência Energética: No âmbito do 3º Plano de Aplicação de Recursos do Procel, com previsão de contratação para o segundo semestre de 2021;*

257.3. *Modelagem de Incentivos Regulatórios para as Distribuidoras de Energia Elétrica Investirem em Eficiência Energética: No âmbito do 3º Plano de Aplicação de Recursos do Procel, com previsão de contratação para o segundo semestre de 2021.*

258. *Conforme já mencionado, em caso de declaração formal dos gestores do MME de comprometimento com a realização dos estudos avaliativos, a referida deliberação deixaria de ser proposta, nos termos do art. 16, Parágrafo único, inciso I, da Resolução TCU nº 315/2020. Dessa forma, em decorrência da declaração do MME da existência de iniciativas para a realização de estudos no sentido de avaliar os percentuais estabelecidos para aplicação dos recursos em P&D e eficiência energética, deixa-se de propor a mencionada determinação ao MME.*

(ii) Alterações normativas no processo de acompanhamento dos projetos sem avaliações posteriores dos resultados

259. Quanto às avaliações dos projetos desenvolvidos no âmbito do Programa de P&D da ANEEL, anteriormente, em regra, existia avaliação prévia à execução do projeto. Com vistas a tornar o processo menos burocrático para o alcance de resultados mais efetivos, houve mudança na regulamentação e, a partir da Resolução ANEEL nº 316/2008, a regra passou a ser a avaliação dos projetos apenas a posteriori.

260. No entanto, não foi identificado pela equipe de auditoria a realização de alguma avaliação específica sobre as melhorias concretizadas com essa mudança. É importante trazer à tona alguns pontos elencados na Nota Técnica nº 496/2020 (peça 107, p. 5-6) que sintetizam a situação. Até 2007, havia uma análise prévia pela ANEEL de todos os projetos de P&D e projetos de eficiência energética. Com a criação da Superintendência de Pesquisa Energética da ANEEL, em 2007, houve uma alteração para a análise apenas ao final do projeto. Não é mencionada nenhuma avaliação dessa alteração até uma proposta de melhoria em 2019, que constatou o seguinte:

*Uma análise sistemática das informações levantadas evidência que a performance do Programa de P&D da ANEEL tem sido bastante satisfatória no âmbito da ciência e tecnologia, porém bem mais comedida no que se refere ao incentivo à inovação. Verifica-se, nesse contexto, **que os critérios de avaliação são mais voltados à performance acadêmica em vez de resultados práticos e de inovação, sendo a avaliação individualizada, projeto a projeto, não contemplando uma avaliação na qual se perceba uma visão sistêmica por tema, programa ou estratégia de inovação da empresa regulada***

Outra característica do Programa regulado que precisa de atenção e, conseqüentemente, ações no âmbito regulatório, é a baixa participação efetiva do setor produtivo/industrial e, mais recentemente, startups, o que poderia alavancar novos serviços e negócios no setor. Há questionamentos por parte das empresas reguladas e entidades executoras, também, relativos a não possibilidade, na regulação vigente, de premiação por parte da ANEEL para os resultados mais relevantes, que demonstrem melhor performance e potencial de uso e comercialização no curto-médio-longo prazos, o que poderia servir como um estímulo na busca e implementação de projetos com foco em inovação e mercado. (peça 107, p. 10, grifo nosso)

261. No estudo do GESEL, por sua vez, constatou-se que a avaliação apenas ao final do projeto é uma limitação do programa, conforme trecho transcrito a seguir:

Por último, foi sugerido que a ANEEL acompanhasse os projetos de pesquisa durante a sua realização e não apenas oferecesse seu parecer após a sua finalização. De acordo com a entrevista, projetos não-estratégicos, que não recebem uma avaliação inicial, deveriam contar com o acompanhamento da ANEEL durante a sua realização, com a finalidade de sanar possíveis dúvidas acerca das regras do Programa de P&D e enxugar possíveis excessos de preocupação acerca de eventual glosa. (peça 119, p. 182)

262. Não foi constatada avaliação institucional pela ANEEL das conseqüências para a alteração do momento das avaliações dos projetos.

263. Como informado, atualmente, a ANEEL encontra-se em processo de estudos para a mudança da regulamentação do seu Programa de P&D. Inclusive foi realizada a Consulta Pública nº 74/2020, cujo objetivo foi a obtenção de subsídios para posterior análise de impacto regulatório com vistas ao avanço da regulamentação do Programa de P&D da ANEEL.

264. Nesse sentido, propõe-se recomendação à ANEEL para que, na análise de impacto regulatório que será realizada para a incorporação de avanços na regulamentação do Programa de P&D, estude a possibilidade de incorporação de avaliação acerca das vantagens e desvantagens acerca da avaliação dos projetos ser realizada apenas em momento posterior, inexistindo exame prévio.

Comentários dos gestores

265. *Em relação à essa recomendação proposta pela equipe de auditoria, a ANEEL considera necessário que seja levada em conta o histórico do programa e as ações já tomadas, conforme abaixo transcrito:*

26. *Até 2007, os Programas de P&D e EE regulados pela ANEEL eram submetidos para avaliação inicial detalhada e aprovados para execução por meio de Despacho publicado no Diário Oficial da União (D.O.U.). Para tanto, as empresas submetiam à ANEEL, uma vez por ano em calendário fixado pela Agência, uma carteira contendo um ou mais projetos, nominada Programa de P&D ou EE do ciclo 'Ano base/Ano de cadastro'. 'Ano base' correspondia ao período de base de cálculo do valor a ser investido, em observância ao percentual mínimo estabelecido em Lei, e 'Ano de cadastro' correspondia ao ano de submissão à ANEEL para avaliação inicial (ex-ante). (Nota Técnica nº 496/2020-SPE/SFF, cadastrada sob o número 48547.003067/2020-00).*

Tabela – Programa de P&D na fase de ciclo – Valores aprovados e quantidade de projetos.

Ciclo	P&D (R\$)	Projetos¹
1998/1999	12.899.198,00	63
1999/2000	27.562.804,00	163
2000/2001	104.420.231,08	438
2001/2002	156.226.300,86	535
2002/2003	198.801.240,00	537
2003/2004	186.974.737,70	399
2004/2005	191.681.208,67	420
2005/2006	352.224.605,86	542
2006/2007	337.403.993,42	518
Continuidade ²	110.427.588,55	-
Total	1.678.621.908,14	3.615

¹ *Quantitativo de projetos novos de P&D.*

² *Valores relativos às continuidades de projetos de P&D iniciados em ciclos anteriores*

27. *Salienta-se que o quantitativo de projetos citados na coluna 'Projetos' é relativo àqueles aprovados para execução, após a finalização do processo de avaliação inicial (exante) de todas as propostas recebidas pela ANEEL. O quantitativo de propostas recebidas era bastante superior aos projetos aprovados para execução. O procedimento, à época, avaliação inicial (ex-ante), demandava uma elevada carga de atividade para as equipes da ANEEL, sem, contudo, demonstrar a eficácia da política pública. O valor médio de projeto aprovado para execução no período foi de R\$ 433.802,02.*

28. *Essa primeira fase dos Programas de P&D e PEE regulados trouxe benefícios imediatos tais como a aproximação da academia às empresas reguladas, criação e melhoria de infraestrutura laboratorial com foco em desenvolvimento tecnológico, novos produtos e serviços voltados ao setor elétrico, capacitação de recursos humanos em áreas correlatas ao setor, expansão da cadeia de produtos e serviços relacionados à eficiência energética (equipamentos com selo do Programa Nacional de Conservação de Energia - Procel; Empresas de Serviços de Energia - Escos) e participação efetiva de diversas classes de consumidores finais (residencial, baixa-renda, comercial, poder público, serviço público, industrial etc.) como beneficiários diretos nos projetos executados. Por outro lado, como o foco era na avaliação inicial (ex-ante), os resultados obtidos não foram avaliados ou mensurados de fato, o que dificultava a avaliação e comprovação da eficácia dessa política pública. (...)*

29. *Diante disso, e como forma de mitigar essa lacuna em termos de análise, verificação e comprovação dos resultados, a partir da criação da SPE/ANEEL, em 2007, houve um redirecionamento da regulação de ambos os Programas com foco na avaliação final (ex-post) e comprovação do que foi obtido nos projetos executados. Nesse sentido, as regulações, a partir de 2008, buscaram promover e evidenciar a efetividade da política pública estabelecida pela Lei nº 9.991/2000 em promover a inovação e a eficiência energética no setor, tendo como base os resultados alcançados em cada projeto.*

30. A partir 2008, a regra passou a ser a avaliação final de projetos, exceto em casos específicos. O resultado dessa mudança resultou na publicação de novas resoluções: Resolução Normativa nº 316/2008, referente ao Programa de P&D, e Resolução Normativa nº 300/2008, referente ao Programa de Eficiência Energética.

31. É importante ressaltar que nesse período (2008-2020) foram cadastrados na base de P&D 1.936 projetos, para os quais houve indicação de execução por parte da empresa proponente, totalizando um investimento previsto de R\$ 7,019 bilhões, com valor médio por projeto de R\$ 3,625 milhões, incluindo os projetos relacionados às Chamadas de Projeto de P&D Estratégicos.

32. Quando se verifica os projetos já concluídos, tem-se o valor total de R\$ 1,161 bilhão em 946 projetos, com valor médio de R\$ 1,227 milhão.

33. Portanto, observa-se uma elevação média do valor dos projetos para os dois períodos distintos, relacionados às avaliações ex-ante (anterior a 2008) e ex-post (a partir de 2008). Houve um aumento de 183,4% do valor médio dos projetos, caracterizando que os investimentos passaram a ser mais seletivos com a transferência da responsabilidade pela escolha ao agente setorial, propiciando projetos mais robustos e com foco em produtos com potencial de utilização no setor elétrico. (peça 150, p. 8-11)

266. Além disso, a Agência menciona que foi desenvolvido o Projeto 'Prospecção tecnológica no setor elétrico brasileiro' (peça 131), que teve como objetivo a construção de propostas para o direcionamento dos recursos do Programa de P&D (peça 150, p. 11). Ressalta a ANEEL que esse projeto foi desenvolvido a partir de recursos do próprio Programa de P&D da ANEEL (peça 150, p. 11).

267. No referido estudo, foi construído um rol de temas importantes para o desenvolvimento tecnológico do setor de energia elétrica nacional, buscando o crescimento da participação da tecnologia nacional ou ao menos a transferência com a absorção de tecnologia estrangeira, visando o aumento da competitividade das empresas e das respectivas cadeias produtivas no Brasil (peça 150, p. 12). De acordo com a ANEEL, ainda que esses temas não venham a se tornar P&D estratégicos, ficam disponíveis para a seleção pelos desenvolvedores de P&D.

268. Conforme demonstrado nos comentários acima, verifica-se que a ANEEL realizou avaliação acerca das consequências para a alteração do momento das avaliações dos projetos de **ex-ante** para apenas **ex-post**. Contudo, a falta de avaliação inicial indica uma limitação ao programa, visto que pode resultar em não realização de projetos de P&D por preocupação acerca de eventual glosa.

269. Diante dessa ressalva e em virtude de a ANEEL estar em processo de estudos para a mudança da regulamentação do seu Programa de P&D com vistas a aprimorá-lo, entende-se que a proposta de recomendação deve ser mantida.

(iii) Redução dos percentuais destinados ao Programa de P&D da ANEEL em prol da modicidade tarifária

270. Como já informado no Capítulo III deste relatório, em virtude do saldo a investir da conta contábil das empresas para investimentos em P&D, a ANEEL, na Nota Técnica nº 01/2020-GMSE/ANEEL, de 16/4/2020 (peça 116), indicou como uma das medidas de médio prazo para o enfrentamento dos efeitos da pandemia a possibilidade de destinação de parte desses recursos para a CDE em favor da modicidade tarifária. Em virtude da queda de demanda em alguns meses, houve providências do governo para manter sustentabilidade financeira das empresas do setor com consequentes impactos na tarifa de energia elétrica. Posteriormente, foi editada a Medida Provisória nº 998/2020, transformada na Lei nº 14.120/2021, que inseriu o art. 5º-B à Lei nº 9.991/2020, com alterações na destinação dos recursos de P&D.

271. Com o advento da Lei nº 14.120/2021, ocorreram duas alterações relevantes. A primeira é que parte dos recursos acumulados e não comprometidos será revertida para a modicidade tarifária, conforme regulamentação da ANEEL, nos termos do art. 5º-B, § 2º. Também haverá uma

redução dos valores destinados a P&D até 2025, com parte dos recursos sendo direcionados para a modicidade tarifária, com fulcro no art. 5º-B, § 1º.

272. *Contudo, ainda não há precisão sobre os valores do saldo a investir pelas empresas, uma vez que o valor total de R\$ 3,1 bilhões de sobra de recursos está baseado simplesmente nas informações declaradas pelas empresas. Além disso, não é de conhecimento da ANEEL o efetivo comprometido com projetos já contratados. A incerteza sobre o montante dos recursos, o impacto no programa de P&D e o efetivo proveito em modicidade tarifária motivou a realização da Consulta Pública 78/2020. Nessa CP, as empresas informaram os valores acumulados atualizados e contribuíram com a regulamentação da ANEEL.*

273. *Além disso, no tocante à MP 998/2020, não se identificou a realização de estudos sobre o impacto dessas medidas. Ressalta-se que a diminuição dos investimentos pode impactar negativamente a única modalidade de P&D da Lei nº 9.991/2000 que tem surtido efeitos práticos de pesquisa e desenvolvimento, pois, como visto, praticamente a totalidade dos recursos destinados ao FNDCT e ao MME são direcionados para outras finalidades.*

274. *Nesse sentido, propõe-se dar ciência ao MME, Ministério da Economia e MCTI, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU nº 315/2020, que a alteração na política de P&D pelo advento da Lei nº 14.120/2020 foi realizada sem a realização de estudos consistentes e prévios necessários para dimensionar os seus efeitos.*

275. *Por fim, salienta-se que a realização de avaliações consistentes acerca das alterações legislativas e regulamentares traz a possibilidade de tornar a política de P&D mais eficiente.*

Comentários dos gestores

276. *Não houve comentários dos gestores acerca desse apontamento.*

VI.2. Boa Prática - Utilização de Recursos do Programa de P&D da ANEEL para subsidiar a avaliação do próprio programa

277. *Foi identificada a elaboração de estudos que colaboram no sentido de uma avaliação do Programa de P&D da ANEEL.*

278. *O primeiro estudo que se destaca denomina-se 'Prospecção tecnológica no setor elétrico brasileiro', realizado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) (peça 131). Esse estudo foi utilizado para a criação e priorização de temas das chamadas estratégicas.*

279. *O outro exemplo que pode ser destacado é o livro 'Programa de P&D da ANEEL: Avaliação e Perspectivas', produzido pelo GESEL/UFRJ (peça 119). Esse livro faz um diagnóstico do Programa com base na análise dos projetos realizados e dos atores direta e indiretamente envolvidos com as atividades inovativas do setor elétrico. Além disso, aborda diversos aspectos fundamentais, como os critérios de avaliação, a estrutura de governança, a prospecção de modelos de negócio e os mecanismos para avaliação contínua da atividade inovativa e apresenta proposições e medidas de inovações regulatórias e de políticas públicas para o seu aperfeiçoamento.*

280. *Esses estudos foram realizados pelas empresas do setor elétrico com a contratação de institutos de pesquisa com recursos de empresas do setor elétrico destinados ao próprio Programa de P&D. Em outras palavras, é uma forma de fazer a avaliação da política com os recursos do próprio Programa, o que pode ser destacado como uma boa prática.*

VII. APLICAÇÃO DE RECURSOS NO CEPEL

281. *O art. 4º, § 3º, da Lei nº 9.991/2000, introduzido pela Lei nº 13.203/2015, trouxe a possibilidade de as empresas vinculadas ao MME, associadas ao CEPEL, aplicarem os recursos*

que seriam destinados ao Programa de P&D da ANEEL no atendimento de suas obrigações estatutárias de aporte de contribuições institucionais para o suporte e desenvolvimento do CEPEL:

§ 3º As empresas vinculadas ao Ministério de Minas e Energia associadas do Centro de Pesquisas de Energia Elétrica – CEPEL poderão aplicar, alternativamente a investimentos em projetos nos termos do inciso II, percentual, de sua opção, dos recursos de que trata o referido inciso, no atendimento de sua obrigação estatutária de aporte de contribuições institucionais para suporte e desenvolvimento do Cepel, não se aplicando, nesta hipótese, o disposto no inciso II do art. 5o. (Incluído pela Lei nº 13.203, de 2015)

282. *Salienta-se que as empresas vinculadas ao MME associadas ao CEPEL são as seguintes empresas do Sistema Eletrobras: Chesf, Furnas, Eletronorte, CGT Eletrosul e Amazonas Geração e Transmissão.*

283. *O referido comando legal foi alvo de questionamento por esta Corte de Contas, mais precisamente em auditoria operacional realizada no CEPEL e na Eletrobras com o objetivo de verificar como os recursos destinados por lei ou estatutariamente para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) estavam sendo aplicados no âmbito das referidas entidades (TC 013.712/2016-0). Essa ação fiscalizatória foi realizada pela então Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstatais) que, à época, detinha a clientela das referidas entidades.*

284. *Esse processo foi julgado pelo Acórdão 1.784/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, que, em seu item 9.6, fez deliberação direcionada a esta Unidade Técnica:*

9.6. dar conhecimento à SeinfraElétrica dos assuntos tratados nos parágrafos 344 e 455 do relatório da equipe de auditoria, a fim de que avalie, por critérios de conveniência e oportunidade, a adoção de medidas de controle que entender pertinentes relativas aos específicos aspectos de regulação do setor elétrico mencionados nos referidos parágrafos;

285. *Os parágrafos referidos no relatório de auditoria abordaram dois questionamentos acerca do comando legal mencionado. O primeiro questiona se essa possibilidade de direcionamento dos recursos do Programa de P&D da ANEEL ao CEPEL não traria quebra de isonomia em relação às demais empresas do setor elétrico, pois concede a possibilidade de repasse de recursos ao Centro sem necessidade de execução de projetos próprios sob a fiscalização da Agência. A respeito disso, assim foi pronunciado no relatório mencionado:*

343(...) para o cumprimento por parte das empresas Eletrobras da obrigação imposta através do inciso II do art. 4º da Lei 9.991/2000, bastará que elas comprovem a efetivação de transferências de recursos ao Cepel (aportes institucionais), sem a necessidade de execução de projetos próprios executados com base na regulação da ANEEL (Manual do Programa de P&D da ANEEL). A ANEEL também não efetuará qualquer tipo de fiscalização sobre os recursos aportados ao Cepel com amparo no §3º do art. 4º da Lei 9.991/2000, eliminando o risco para a Eletrobras de eventuais glosas de valores pela ANEEL.

344. Portanto, verifica-se que esse dispositivo cria, de fato, uma situação diferenciada no mercado de energia elétrica, possibilitando às empresas Eletrobras uma condição não permitida às outras empresas do setor elétrico (repasse de recursos ao Cepel sem a necessidade de execução de projetos próprios fiscalizados pela ANEEL). Essa possibilidade parece ter o potencial de refletir na própria isonomia que deveria existir no mercado de energia elétrica. Contudo, tal assunto não faz parte do escopo da presente auditoria, não sendo cabível sua discussão no presente relatório. Cabe apenas dar ciência desta situação à SeinfraElétrica, a fim de que tome conhecimento e avalie, por critérios de conveniência e oportunidade, a adoção de algumas medidas de controle relativas à regulação do setor elétrico que entender pertinentes à matéria.

286. *O segundo questionamento aborda a contabilização dos valores repassados ao CEPEL para o cumprimento do art. 4º, § 3º da Lei nº 9.991.*

287. *Como se trata de questões afetas à regulação do setor elétrico como um todo, o TCU entendeu pertinente que isso fosse objeto de análise pela SeinfraElétrica. Aproveitando a oportunidade da realização da presente ação fiscalizatória, que trata justamente da aplicação dos recursos da Lei nº 9.991/2000 em P&D, analisam-se adiante esses dois pontos levantados.*

288. *Destaca-se, também, que, no âmbito do Acórdão 1.784/2017-TCU-Plenário, foi feita determinação à Eletrobras no sentido de tomar providências quanto ao passivo de investimentos no Programa de P&D da ANEEL formado até o ano de 2015. Abaixo, transcreve-se a referida determinação:*

9.1 determinar à Eletrobras que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias:

9.1.1 apresente plano de ação específico para a solução do problema relativo à baixa capacidade de execução no âmbito das empresas Eletrobras de projetos de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) regulados pela Lei 9.991/2000 e para os baixos índices de apresentação de relatórios finais de projetos (prestações de contas) à ANEEL, de que decorrem o inexpressivo volume de recursos já reconhecidos pela agência reguladora como efetivamente executados pelo Sistema Eletrobras;

289. *Ainda que esse assunto tenha relação com a presente auditoria, pois a inadimplência das empresas com as obrigações dos investimentos no Programa de P&D da ANEEL foi objeto de constatação no Capítulo III, item III.3 deste relatório, essa determinação já foi alvo de monitoramento no âmbito deste TCU. Esse monitoramento ocorreu no âmbito do TC 004.206/2019-3, julgado pelos Acórdãos 2.566/2019-Plenário e 242/2020-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.*

(i) Isonomia em relação às demais empresas do setor elétrico

290. *Questionado sobre esse ponto, o MME informou que a introdução da possibilidade do art. 4º, §3º da Lei nº 9.991/2000 não trouxe quebra de isonomia entre as empresas vinculadas ao MME e as demais empresas do setor elétrico, tendo em vista que a obrigação de emprego do mesmo percentual da ROL em P&D continuou existindo (peça 41, p. 2).*

291. *Segundo o CEPEL, a alteração da Lei nº 9.991/2000, introduzida pela Lei nº 13.203/2015, foi originada pela Medida Provisória 688/2015. Essa MP resultou de uma solicitação do MME voltada para as suas empresas, conforme Parecer nº 92/2015, do relator da Comissão Mista, Senador Eunício Oliveira, à peça 62. Em relação a esse Parecer, o CEPEL destaca o seguinte trecho:*

Outra sugestão do MME que acato diz respeito à flexibilização da Lei nº 9.991, de 2000, que dispõe sobre a aplicação de agentes do setor elétrico em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e eficiência energética. Na nova redação, proposta ao art. 4º dessa Lei, com a inclusão dos §§ 3º e 4º, as empresas vinculadas ao MME e associadas ao Centro de Pesquisa de Energia Elétrica (CEPEL) poderão aplicar até 40% dos recursos de P&D no atendimento de suas obrigações estatutárias. As empresas têm como contrapartida do CEPEL o desenvolvimento de programas e projetos de pesquisa e inovação tecnológica do setor de energia elétrica. Destaco que essa flexibilização vem acompanhada de compromisso de priorização de obtenção de resultados de prática, com foco na criação e aperfeiçoamento de produtos, processos, metodologias e técnicas. (peça 62, p. 9-10)

292. *Ainda a respeito dessa possibilidade introduzida pela Lei nº 13.203/2015, o CEPEL ressaltou que é uma instituição que se destaca como produtora de atividades de pesquisa em produtos amplamente utilizados pelo setor elétrico, como softwares, metodologias e técnicas – exemplos: modelos oficiais utilizados pelo ONS, EPE e CCEE que foram desenvolvidos pelo Centro (peça 61, p. 3-4).*

293. *Sobre as obrigações estatutárias provenientes dos aportes institucionais das empresas do Sistema Eletrobras, o CEPEL expôs que visam cobrir todos os gastos do Centro, desde as rubricas de dispêndio, como pessoal, serviços, materiais, depreciação e outros, como aportes aplicados*

especificamente no desenvolvimento de pesquisas, na manutenção de laboratórios e outras instalações físicas bem como a sua operacionalização (peça 61, p. 3). Salientou ainda que essas contribuições representam entre 81% e 85% dos recursos anuais do Centro, sendo que o restante é proveniente do aporte de outros associados (peça 61, p. 3).

294. Destacou ainda a entidade que, sendo o CEPEL um centro de pesquisas, considera que toda a sua estrutura, pessoal, investimentos e dispêndios estão relacionados com a sua capacidade de desenvolvimento de projetos de pesquisa e inovação e de serviços tecnológicos (p. 61, p. 3). Portanto, entende que todos os gastos mencionados podem ser considerados como investimentos em P&D (p. 61, p. 3).

295. Pelo exposto, conclui-se que as empresas continuaram com a obrigação de investimentos em P&D, pois o CEPEL se trata de instituição destinada precipuamente para esse fim. Os dados da Tabela 11 demonstram que, a partir de 2016, primeiro ano após a introdução do art. 4º, § 3º da Lei nº 9.991/2000, conforme alteração realizada pela Lei nº 13.203/2015, os valores destinados pelas empresas do Sistema Eletrobras para o CEPEL aumentaram substancialmente, o que indica que a diminuição dos investimentos no Programa de P&D da ANEEL foi compensada pelo crescimento desses aportes que, ao fim e ao cabo, também se destinam a P&D.

Tabela 11 - Valores repassados ao CEPEL pelas empresas do Sistema Eletrobras (Em R\$ milhões)

Empresa	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Chesf	11,5	12,7	26,8	28,1	27,8	28,9
Eletronorte	13,1	1,8	29,3	30,7	30,3	31,6
Eletrosul	3,2	3,3	7,1	7,4	7,3	7,6
Furnas	13,1	14,4	30,5	31,9	31,6	32,9
Amazonas GT	-	-	-	-	1,0	1,0

Fonte: Eletrobras (peça 89)

296. Assim sendo, conclui-se que a introdução da possibilidade de aportes ao CEPEL em substituição aos investimentos no Programa de P&D da ANEEL não trouxe vantagens às empresas do Sistema Eletrobras e, portanto, não houve quebra de isonomia em relação às demais empresas do setor elétrico. Ressalta-se que não foi objeto de análise a qualidade e efetividade dos projetos desenvolvidos pelo CEPEL, nem a pertinência da destinação desses recursos para o centro.

297. Ademais, está em tramitação no Congresso Nacional a MP 1031, que trata do processo de desestatização da Eletrobras. No âmbito do seu art. 3º, inciso IV, como uma das condições para a desestatização dessa empresa, está prevista a 'manutenção do pagamento das contribuições associativas ao Centro de Pesquisas de Energia Elétrica – Cepel, pelo prazo de quatro anos, contado da data da desestatização'. Portanto, existe prazo para o término da obrigação das contribuições associativas ao CEPEL, o que, caso a MP seja transformada em lei sem alteração desse comando legal, pode alterar a efetividade do art. 4º, § 3º da Lei nº 9.991/2000. Essa questão não foi objeto de análise nesta auditoria.

298. De toda sorte, somente a título de informação, a MP 1031 foi convertida na Lei 14.182/2021 e prevê, em seu art. 3º, inciso IV 'manutenção do pagamento das contribuições associativas ao Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel), pelo prazo de 6 (seis) anos, contado da data da desestatização'.

(ii) Contabilização dos valores repassados ao CEPEL

299. Foi identificado que não existem controles suficientes que permitam afirmar que as empresas do setor elétrico vinculadas ao MME e associadas ao CEPEL realizam os aportes mínimos no art. 4º, § 3º da Lei nº 9.991/2000. Não foi demonstrado pelo CEPEL, MME e ANEEL como se faz a verificação se os valores investidos, seja no Programa de P&D da ANEEL, seja nas

contribuições institucionais para suporte e desenvolvimento do CEPEL, atingem o montante determinado pela Lei.

300. *Questionada sobre como se dá esse controle, a ANEEL informou que os valores investidos no CEPEL pelas empresas do Sistema Eletrobras são informados em campo específico quando do envio da movimentação financeira anual de cada agente (peça 94, p. 2). Contudo, não há verificação pela ANEEL da veracidade dessas informações declaradas pelas empresas. Além disso, não há verificação de que a soma desses valores com o total dos investimentos em Programa de P&D da ANEEL atingem o percentual mínimo devido.*

301. *Já a Eletrobras, no item 2 do Relatório CPT – 001/2020 (peça 106, p. 5-9), trouxe informações acerca da execução dos investimentos em projetos de P&D regulados pela ANEEL, conforme dispõe o art. 4º, inciso II, da Lei nº 9.991/2000. Segundo dados apresentados pela entidade no item 2 (peça 106, p. 5-9), visando diluir o passivo existente, desde 2012, as empresas do Grupo Eletrobras – Furnas, Chesf, Eletronorte, Eletrosul, CGTEE – vêm investindo em projetos regulados de P&D mais do que o valor obrigatório devido, à exceção da CGTEE no período de 2012 a 2015. No item 3 desse mesmo Relatório (peça 106, p. 9-11), a Eletrobras traz os saldos acumulados (passivos) pendentes de investimentos para as cinco empresas mencionadas, bem como as perspectivas de diluição desses passivos nos próximos anos. Por fim, no item 4 (peça 106, p. 11-12), é apresentado Plano de Ação Específico elencando as atividades com o objetivo de superar as metas bem como a prestação de contas junto à ANEEL.*

302. *Ainda que as empresas do Sistema Eletrobras estejam tomando as providências para a diluição do passivo existente do Programa de P&D da ANEEL, em cumprimento ao item 9.1.1 do Acórdão 1.784/2017-Plenário, também não foi demonstrado a existência de controles para verificar o atingimento do percentual mínimo de 40%, seja em investimentos no Programa de P&D da ANEEL, seja em aportes ao CEPEL.*

303. *Nesse sentido, caberia cientificar à ANEEL acerca dessa irregularidade. Ressalta-se, porém, que essa proposição já consta do Capítulo 143, item IV.1, no qual foram levantadas diversas fragilidades dos controles internos da ANEEL acerca da gestão de seu Programa de P&D. Nesse sentido, deixa-se de propor deliberação, uma vez que já foi proposta ciência à ANEEL acerca dessa falha.*

Comentários dos gestores

304. *Não houve comentários dos gestores em relação a este achado.*

VIII. CONCLUSÃO

305. *O presente trabalho avaliou a política pública de P&D no setor elétrico estabelecida pela Lei nº 9.991/2000. Na Visão Geral do Objeto, foi ressaltada a importância de uma política pública eficiente no setor, tendo em vista os desafios tecnológicos e regulatórios na área de energia elétrica. Atualmente, esses desafios tornam-se ainda maiores, pois está em curso o processo denominado de transição energética, que é baseada em três pilares fundamentais - Descarbonificação, Descentralização e Digitalização, o que reforça a necessidade de políticas eficientes para a inovação.*

306. *A matriz de planejamento contemplou quatro questões de auditoria:*

Questão 1: Os recursos legais para Pesquisa & Desenvolvimento no âmbito do setor elétrico estão sendo recolhidos e aplicados?

Questão 2: A governança e a gestão dos órgãos e entidades responsáveis pelo P&D do setor elétrico garantem a eficiência da aplicação dos recursos da política pública?

Questão 3: Os projetos de P&D estão acessíveis à sociedade?

Questão 4: A política pública de P&D do setor elétrico é devidamente avaliada?

307. Quanto ao **recolhimento e aplicação dos recursos**, observou-se que existem três destinações para os recursos de P&D do setor elétrico, conforme a Lei nº 9.991/2000. Legalmente, 20% dos recursos devem ser destinados ao MME, 40% ao FNDCT e 40% investidos pelas próprias empresas em projetos de P&D conforme regulação estabelecida pela ANEEL. Quanto a essa questão, foram identificados três achados:

307.1. *Achado 1.1 - Fiscalização deficiente da arrecadação dos recursos de P&D destinados ao MME e ao FNDCT:*

307.1.1. *Foram verificadas divergências entre os valores recolhidos aos cofres do Tesouro (P&D do MME) e do FNDCT com relação aos valores informados pelas empresas à ANEEL. Apurou-se que a responsabilidade pelo controle dos recolhimentos é compartilhada entre ANEEL, MME e FNDCT/Finep. Para o período de 2016-2019, identificou-se ausência de comprovação de R\$ 255,8 milhões, em valores históricos, dos recursos devidos ao MME. Também se verificou que a ANEEL já instaurou campanha de fiscalização para apurar os investimentos realizados pelas empresas.*

307.1.2. *Nesse sentido, propõe-se determinação à ANEEL para que apresente relatório sobre o andamento da campanha de fiscalização contendo as providências adotadas para a verificação da regularidade dos recolhimentos dos recursos de P&D. Adicionalmente, foi proposta recomendação para que a ANEEL, MME, MCTI e FNDCT estabeleçam rotinas de controle para a fiscalização regular dos recursos recolhidos pelas empresas do setor elétrico aos cofres do Tesouro (P&D do MME) e do FNDCT.*

307.1.3. *Como benefícios deste achado, podem ser mencionados a potencial recuperação de valores recolhidos a menor em exercícios anteriores, a potencial redução da inadimplência quanto aos recolhimentos aos cofres do Tesouro Nacional e para o FNDCT e o aumento da expectativa de controle em relação aos recolhimentos ao MME e ao FNDCT devidos pelas empresas.*

307.2. *Achado 1.2 - Baixa aplicação dos recursos de P&D no setor elétrico referente ao MME e ao FNDCT:*

307.2.1. *No caso dos recursos destinados ao MME, do total de quase R\$ 2,5 bilhões arrecadados de 2011 a 2019, apenas pouco mais de R\$ 55 milhões foram investidos em P&D do setor elétrico (apenas 2,3% do total). No tocante aos recursos destinados ao FNDCT, do total de R\$ 3,8 bilhões arrecadados, apenas R\$ 108 milhões resultaram em investimentos para essa finalidade (apenas 2,8% do total).*

307.2.2. *Identificou-se que essa baixa aplicação não representa uma ilegalidade em si, pois existem dispositivos legais que permitem a utilização dos valores em outras finalidades, além de que restrições fiscais macrogovernamentais levam ao direcionamento dos recursos para o pagamento da dívida pública, além de outros. Em um contexto de crise fiscal acentuada, optou-se por não propor deliberação a respeito e apenas descrever a situação para o conhecimento do Congresso Nacional. Além disso, propõe-se o encaminhamento da situação para a Semag/TCU para que essa unidade estude a possibilidade de fazer uma fiscalização acerca da questão relacionada ao remanejamento dos recursos dos fundos setoriais para outras finalidades.*

307.2.3. *Os dois benefícios deste achado que podem ser mencionados é a transparência para a sociedade acerca da destinação dos recursos previstos na Lei nº 9.991/2000 e o fornecimento de subsídios para o Congresso Nacional da situação quanto aos investimentos em P&D do setor elétrico.*

307.3. *Achado 1.3 - Inadimplência das empresas na aplicação dos recursos do Programa de P&D da ANEEL:*

307.3.1. Foi constatada a existência de uma inadimplência de R\$ 1,7 bilhões de recursos não investidos relativos ao Programa de P&D da ANEEL no saldo contábil das empresas do setor elétrico ao final de 2019. Contudo, em razão de a Agência já estar tomando medidas para o saneamento dessa constatação, absteve-se da proposição de deliberações.

307.3.2. Como benefícios das providências que estão sendo tomadas pela ANEEL, podem ser apontados a diminuição da inadimplência das empresas do setor elétrico em relação aos investimentos do Programa de P&D da ANEEL bem como a utilização de recursos não utilizados em prol da modicidade tarifária.

308. Diante da baixa aplicação dos recursos para P&D no setor elétrico em relação ao previsto na Lei nº 9.991/2000, cabe trazer uma representação geral do montante efetivamente aplicado em relação aos valores devidos. Entre 2011 e 2019, do total de R\$ 14,6 bilhões devidos para P&D no setor elétrico (R\$ 2,5 bilhões no âmbito do MME, R\$ 3,8 bilhões do FNDCT e R\$ 8,3 bilhões das empresas conforme regulação da ANEEL), apenas R\$ 5,4 bilhões foram efetivamente aplicados nesse fim, conforme ilustrado na Figura 6:

Figura 6 - Representação geral dos recursos efetivamente aplicados em relação aos valores



Fonte: Dados consolidados deste Relatório

309. Em relação à **governança e gestão na aplicação dos recursos**, foi analisado de que forma ocorre o acompanhamento e a fiscalização da execução dos projetos pelas empresas no Programa de P&D da ANEEL. No caso do MME e do FNDCT, como não houve aplicação relevante de recursos no período analisado, optou-se por não abordar a gestão desses recursos. Em relação a esse ponto, foram verificados os seguintes achados:

309.1. Achado 2.1 - Fragilidades nos controles internos quanto à aplicação dos recursos no âmbito do Programa de P&D da ANEEL:

309.1.1. Da análise de uma amostra selecionada de sessenta processos, foram identificadas as seguintes falhas que, mesmo algumas delas sendo pontuais, no seu conjunto, demonstram fragilidades nos controles internos instituídos para o acompanhamento dos projetos de P&D sob regulação da ANEEL: deficiência na gestão da aplicação dos recursos em razão da falta de sistema gerencial informatizado; juntada fora de ordem cronológica e ausência de peças essenciais para motivar os atos administrativos em quatro processos; descumprimentos de prazos para a análise das prestações de contas; ausência de motivação para a retirada de glosa após a interposição do recurso pela empresa em um processo específico; recursos glosados na avaliação dos projetos sem comprovação de estorno dos valores à conta de P&D; títulos de projetos de P&D não diretamente relacionados com os objetivos do Programa; falta de verificação quanto aos aportes mínimos realizados pelas empresas vinculadas ao MME associadas ao CEPEL;

inadimplência das empresas com relação ao aporte mínimo dos recursos a projetos desenvolvidos por instituições de pesquisa sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; controles deficientes acerca da geração de recursos com a comercialização dos direitos de propriedade intelectual pelas empresas bem como da reversão desse recurso para a modicidade tarifária. Como se trata de questões menores, que por si só não ensejam a expedição de recomendação ou determinação, propõe-se que seja dada ciência à ANEEL a respeito.

309.1.2. Identificou-se também insuficiência de indicadores para avaliação do programa e controle deficiente da reversão dos recursos provenientes de comercialização de direitos de propriedade em prol da modicidade tarifária. Com relação à insuficiência de indicadores, propõe-se recomendação à ANEEL para que incorpore outros indicadores que permitam a avaliação do Programa de P&D de forma mais ampla. No tocante ao controle deficiente quanto à reversão dos recursos, propõe-se recomendação à ANEEL de realização de fiscalização a respeito.

309.1.3. Como benefícios da atuação deste TCU e das providências a serem tomadas pela ANEEL em cumprimento às deliberações propostas, podem ser mencionados os seguintes: fortalecimento dos controles internos do Programa de P&D da ANEEL; melhoria da mensuração da eficiência do Programa de P&D; melhoria da gestão dos recursos do Programa de P&D da ANEEL; e possibilidade de reversão de maiores valores para a modicidade tarifária em decorrência dos ganhos com a comercialização dos direitos de propriedade intelectual pelas empresas.

309.2. Achado 2.2 - Diretrizes para P&D no setor elétrico ainda em fase de implementação:

309.2.1. Identificou-se que, mesmo passados 20 anos da Lei nº 9.991/2000, as diretrizes para P&D no setor elétrico ainda estão sendo implementadas. Contudo, como se verificou que os órgãos e entidades responsáveis já estão tomando as providências cabíveis, não se propõe deliberação a respeito.

309.2.2. Salieta-se ainda que o estabelecimento de diretrizes possibilitará um maior impacto sistêmico nos processos de inovação do setor elétrico, contribuindo para que a transição energética se realize de forma mais eficiente.

*310. No tocante à **transparência da execução da política de P&D**, verificou-se a importância de uma política de divulgação dos trabalhos e dos dados produzidos nas pesquisas no sentido de maximizar a utilização dos recursos e, por conseguinte, impulsionar maior inovação em prol do setor elétrico. Além disso, observou-se que também é fundamental que a transparência dos dados gerenciais em relação à execução do Programa de P&D deve ser feita de forma clara e em linguagem de fácil compreensão com vistas a possibilitar o acompanhamento da execução dos recursos pela sociedade. No tocante a esse tópico, foram identificados dois achados:*

310.1. Achado 3.1 - Os projetos de P&D não estão disponíveis à sociedade:

310.1.1. Verificou-se que os projetos desenvolvidos a partir dos recursos do Programa de P&D da ANEEL, em geral, não são divulgados, mesmo nos casos em que não houve pedido de registro de patente. No âmbito do CNPq, foram identificadas práticas que estimulam a maior divulgação tanto dos projetos em si como dos dados gerados com os estudos.

310.1.2. Também se identificou que a não divulgação decorre de questões que envolvem o direito de propriedade intelectual dos projetos. Nesse sentido, propõe-se determinação à ANEEL para que adote as providências necessárias para elaboração de análise de impacto regulatório sobre as questões atinentes ao direito de propriedade intelectual dos projetos desenvolvidos visando a dar maior transparência aos projetos elaborados e, por consequência, maximizando os recursos utilizado em prol do setor elétrico.

310.1.3. Como benefício da atuação do TCU nesse ponto, cita-se a possibilidade de maximização dos recursos utilizados, pois a maior transparência dos projetos é capaz de impulsionar maior inovação em prol do setor elétrico.

310.2. Achado 3.2 - Problemas na transparência das informações gerenciais:

310.2.1. Foram constatados problemas na transparência das informações gerenciais. Algumas planilhas e tabelas não estavam dispostas de forma clara e compreensível. Como a própria equipe da ANEEL reconheceu a impropriedade e já está tomando as providências para o saneamento, não se propõe deliberação neste caso.

310.2.2. Como benefícios dessa ação de controle, citam-se o esclarecimento de dívidas sobre a forma de cumprimento das exigências da LAI, quando da publicação de informações para acompanhamento das ações da administração pública federal, bem como a permissão de acesso à informação clara e compreensível à sociedade e interessados.

311. Quanto à **avaliação da política de P&D**, destacou-se a importância da avaliação como uma etapa essencial para o aperfeiçoamento da política e para garantir uma eficiente alocação dos recursos. Nesse sentido, as alterações substanciais no texto legal bem como nas normas que regulamentam a aplicação dos recursos devem ser objeto de avaliação, sendo que as modificações devem ser devidamente motivadas e os resultados avaliados. A avaliação pode ser realizada anteriormente a implementação (**ex ante**), concomitantemente com a execução da política e a partir dos resultados já produzidos (**ex post**). Em relação a esse ponto, foi apontado o seguinte achado:

311.1. Achado 4.1 - Avaliação insuficiente ex ante e ex post das alterações legislativas e regulamentares:

311.1.1. Identificaram-se falhas com relação à avaliação de três alterações realizadas na política pública de P&D no setor elétrico. A primeira delas foram alterações na Lei nº 9.991/2000 quanto ao percentual de recursos para P&D sem avaliações posteriores dos resultados obtidos. Em relação à essa impropriedade, nos comentários dos gestores, o MME apresentou iniciativas com vistas à realização de estudos avaliativos. Dessa forma, abstém-se de propor deliberação a respeito.

311.1.2. A segunda foram alterações normativas na regulamentação do Programa de P&D da ANEEL no processo de acompanhamento que retiraram a necessidade de haver avaliação prévia dos projetos. Não houve avaliação posterior da efetividade dessa mudança. Em virtude desse achado, propõe-se recomendação à ANEEL.

311.1.3. Por fim, a terceira constatação foi relativa às alterações decorrentes da MP 998/2020, convertida na Lei nº 14.120/2021, que direcionou parte dos recursos do Programa de P&D da ANEEL para a CDE em prol da modicidade tarifária. Foi verificado que não houve a devida avaliação anterior das consequências, além de não haver precisão dos dados utilizados que motivaram a mudança. Nesse caso, propõe-se dar ciência aos órgãos e entidades responsáveis pela falha.

311.1.4. Destaca-se que a realização de avaliações consistentes acerca das alterações legislativas e regulamentares traz a possibilidade de tornar a política de P&D mais eficiente.

312. Também foram observadas duas boas práticas que foram objeto de destaque neste relatório. A primeira foi a instituição das chamadas estratégicas no âmbito do Programa de P&D da ANEEL. Nessa modalidade, observaram-se diversas vantagens em relação à forma usual de realização de investimentos pelas empresas no âmbito desse Programa, como a maior participação de outros órgãos/entidades do setor elétrico e relacionados à inovação; existência de uma avaliação inicial dos projetos, maior concentração dos investimentos em objetos relevantes para o

setor como um todo e montantes relevantes investidos. Essa boa prática se relaciona com a questão da governança e gestão dos recursos.

313. A segunda boa prática identificada foi a elaboração de estudos que contribuem para a avaliação do Programa de P&D da ANEEL. Como exemplo, foram mencionadas as seguintes publicações: 'Prospecção tecnológica no setor elétrico brasileiro' do CGEE e 'Programa de P&D da ANEEL: Avaliação e Perspectivas', do GESEL/UFRJ. Esses estudos foram patrocinados por empresas do setor elétrico com a utilização de recursos do Programa de P&D da ANEEL. Essa boa prática, por sua vez, está relacionada com a questão da avaliação da política pública de P&D.

314. Além das questões de auditoria em si, aproveitou-se esta fiscalização para cumprimento de deliberação no âmbito do Acórdão 1.784/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro (TC 013.712/2016-0), que também se relacionava com a política de P&D do setor elétrico definida na Lei nº 9.991/2000. Na ocasião, com fulcro no item 9.6 desse julgado, foi sugerido à SeinfraElétrica que, no âmbito de sua discricionariedade, adotasse medidas de controle relacionadas ao art. 4º, § 3º, da Lei nº 9.991/2000, introduzido pela Lei nº 13.203/2015, que trouxe a possibilidade de as empresas vinculadas ao MME associadas ao CEPEL de aplicarem os recursos que seriam destinados ao Programa de P&D da ANEEL no atendimento de suas obrigações estatutárias de aporte de contribuições institucionais.

315. Conforme o relatório de auditoria do referido processo, essas medidas de controle deveriam se concentrar em dois questionamentos. O primeiro deles questiona se a possibilidade de direcionamento dos recursos do Programa de P&D da ANEEL ao CEPEL não traria quebra de isonomia em relação às demais empresas do setor elétrico, pois concede a possibilidade de repasse de recursos ao referido Centro sem necessidade de execução de projetos próprios sob a fiscalização da Agência. O segundo questionamento aborda a contabilização dos valores repassados ao CEPEL para o cumprimento no art. 4º, § 3º da Lei nº 9.991/2000.

316. Após saneamento dessas questões, chegou-se à conclusão de que o citado comando legal não representa quebra de isonomia, uma vez que o CEPEL é uma instituição de pesquisa e desenvolvimento. Portanto, as empresas vinculadas ao MME continuam com o ônus de aplicar os recursos em P&D, não podendo se falar em vantagem indevida em favor das empresas vinculadas ao MME associadas ao CEPEL.

317. Contudo, verificou-se que não há controles adequados que possibilitem verificar se realmente as empresas vinculadas ao MME estão fazendo a devida destinação dos recursos não aplicados no Programa de P&D da ANEEL em suas contribuições estatutárias ao CEPEL. Ressalta-se que, pelo texto do art. 4º, § 3º da Lei nº 9.991/2000, o somatório dos investimentos no Programa de P&D regulado pela ANEEL e das contribuições estatutárias ao CEPEL devem totalizar 40% do percentual estabelecido nos artigos 1º, 2º e 3º da ROL dos agentes do setor elétrico, conforme segmento de atuação. Esse apontamento também foi considerado como uma das fragilidades dos controles internos da ANEEL e, como já mencionado anteriormente, propõe-se ciência à Agência.

IX. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

318. Ante o exposto, propõe-se:

318.1. determinar à ANEEL, com fundamento no art. 7º § 3º, VI, da Resolução TCU nº 315/2020, que, no prazo de 180 dias:

318.1.1. adote as providências necessárias para elaboração de análise de impacto regulatório acerca das questões atinentes ao direito de propriedade intelectual dos projetos desenvolvidos no âmbito do Programa de P&D da ANEEL visando dar maior transparência aos projetos elaborados com recursos de P&D, com fulcro no dever do Estado de garantir o acesso à informação, previsto

no art. 5º, inciso XXXIII da CF/88 e nos arts. 5º, 6º e 8º da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) (Achado 3.1);

318.1.2. encaminhe ao TCU relatório sobre o andamento da campanha de fiscalização e providências adotadas para verificação da regularidade dos recolhimentos dos recursos de P&D, consoante o disposto no Submódulo 5.6 do PRORET, no item 1.2.4.1 do Módulo I do PROP&D e nos arts. 1º a 5º da Resolução Normativa ANEEL nº 538/2013 (Achado 1.1);

318.2. caso a campanha de fiscalização referida no item acima ainda não tenha sido concluída, a Agência deverá mandar, no prazo estabelecido, um relatório parcial a respeito;

318.3. recomendar à ANEEL, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU nº 315/2020, que:

318.3.1. incorpore indicadores que permitam avaliar o Programa de P&D de maneira mais ampla, com fulcro no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (Apêndice VII) e no item 9.4 da publicação do GESEL 'Programa de P&D da ANEEL: Avaliação & Perspectivas' (Achado 2.1);

318.3.2. realize fiscalização com enfoque na reversão das receitas das empresas do setor elétrico com a comercialização de direitos de propriedade resultantes de projetos com recursos do Programa de P&D da ANEEL em prol da modicidade tarifária, com fulcro no Submódulo 2.7 e 9.1 do PRORET (Achado 2.1);

318.3.3. na análise de impacto regulatório que será realizada para a incorporação de avanços na regulamentação do Programa de P&D, incorpore avaliação acerca das vantagens e desvantagens acerca da avaliação dos projetos ser realizada apenas em momento posterior, inexistindo exame prévio, em observância ao art. 4º, inciso III do Decreto nº 9.203/2017 e ao art. 2º, III do Decreto 10.411/2020 (Achado 4.1, 'ii');

318.4. recomendar à ANEEL, ao MME, ao MCTI e ao FNDCT, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU nº 315/2020, que estabeleçam rotina de verificação da adequação dos recursos de P&D depositados pelas empresas aos cofres do Tesouro e ao FNDCT, de forma a dar efetividade à Resolução Normativa ANEEL 538/2013 (Achado 1.1);

318.5. dar ciência à ANEEL, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU nº 315/2020, das seguintes irregularidades relacionadas a fragilidades nos controles internos quanto à aplicação dos recursos no âmbito do Programa de P&D (Achado 2.1):

318.5.1. deficiência na gestão da aplicação dos recursos em razão da falta de sistema gerencial informatizado, em desobediência ao princípio da eficiência da administração pública previsto no art. 37, caput, da CF/88;

318.5.2. juntada de documentos fora de ordem cronológica e ausência de peças essenciais para motivar os atos administrativos, em descumprimento do disposto nos art. 29, § 1º, e art. 50, inciso II, V e VI, da Lei nº 9.784/1999, que exigem a existência de documentos que motivem os atos administrativos;

318.5.3. descumprimentos de prazos para a análise de prestações de contas, em desacordo com o Módulo 4, item 4.3.4.6, do PROP&D;

318.5.4. ausência de motivação para a retirada de glosa após a interposição do recurso pela empresa, em descumprimento ao disposto no art. 20, caput, e Parágrafo único do Decreto-Lei nº 4.567/1942 e arts. 2º, caput, e 50, da Lei nº 9.784/1999;

318.5.5. recursos glosados na avaliação dos projetos sem comprovação de estorno dos valores à conta de P&D, em desobediência ao disposto no Módulo 4, itens 4.3.3.6, 4.3.3.7 e 4.3.3.8, do PROP&D;

318.5.6. títulos de projetos de P&D não diretamente relacionados com os objetivos do Programa de P&D, conforme estabelecido no art. 4º, §§ 2º e 4º da Lei nº 9.991/2000;

318.5.7. falta de verificação quanto aos aportes mínimos realizados pelas empresas vinculadas ao MME associadas ao CEPTEL, em desacordo com o art. 4º, § 3º da Lei nº 9.991/2000;

318.5.8. inadimplência das empresas com relação ao aporte mínimo de recursos em projetos desenvolvidos por instituições de pesquisa sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em descumprimento ao art. 5º, II da Lei nº 9.991/2000;

318.6. dar ciência ao MME, Ministério da Economia e MCTI, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU nº 315/2020, que a alteração na política de P&D pelo advento da Lei nº 14.120/2020 foi realizada sem a realização de estudos consistentes e prévios necessários para dimensionar os seus efeitos, em descumprimento às práticas estabelecidas em publicações governamentais acerca da avaliação de políticas públicas, como, por exemplo, 'Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise Ex Ante', do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e 'Política Pública em Dez Passos', do TCU (Achado 4.1, 'iii');

318.7. 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:

318.7.1. monitorar as determinações e recomendações contidas nos subitens 316.1-316.3;

318.7.2. encaminhar o presente relatório bem como o voto e a decisão a ser proferida ao Congresso Nacional, com vistas a informar a situação encontrada em relação à aplicação abaixo da previsão legal dos recursos de P&D no setor elétrico referente ao MME e ao FNDCT, conforme dispõe o art. 4º, I e III, da Lei nº 9.991/2000 (Achado 1.2);

318.7.3. encaminhar o presente relatório bem como o voto e a decisão a ser proferida à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) para que, no âmbito de sua discricionariedade para a escolha dos objetos a serem fiscalizados, estude a possibilidade de fazer auditoria específica acerca do modelo de fundos setoriais (Achado 1.2).”

É o relatório.

VOTO

Em exame auditoria operacional cujo objeto é a política pública de investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no Setor Elétrico Brasileiro (SEB) instituída pela 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, e dá outras providências.*”

2. A Lei 9.991/2000 estabelece a obrigatoriedade de destinação de recursos das empresas do setor elétrico em investimentos em projetos de P&D, com vistas a alcançar alguns objetivos específicos, a exemplo do disposto nos §§ 2º e 4º do seu art. 4º, abaixo transcritos:

“Art. 4º Os recursos para pesquisa e desenvolvimento, previstos nos arts. 1º a 3º, exceto aquele previsto no parágrafo único do art. 1º, deverão ser distribuídos da seguinte forma:

(...)

§ 2º Entre os programas e projetos de pesquisa científica e tecnológica do setor de energia elétrica, devem estar incluídos os que tratem da preservação do meio ambiente, da capacitação dos recursos humanos e do desenvolvimento tecnológico.

(...)

§ 4º Nos programas e projetos de pesquisa e inovação tecnológica do setor de energia elétrica, deverá ser priorizada a obtenção de resultados de aplicação prática, com foco na criação e no aperfeiçoamento de produtos, processos, metodologias e técnicas.”

3. A mencionada lei estabelece que as concessionárias e permissionárias de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica devem investir um percentual mínimo, entre 0,5 a 1% de sua receita operacional líquida (ROL), que é obtida a partir do pagamento da tarifa elétrica pelos consumidores de energia, em P&D do setor elétrico.

4. A distribuição desses recursos está prevista em seu art. 4º, da seguinte forma:

Destino	Percentual	Finalidade
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)	40%	Financiar programas e projetos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor elétrico, bem como na eficiência energética no uso final
Ministério de Minas e Energia (MME)	20%	Custear os estudos e pesquisas de planejamento da expansão do sistema energético, bem como os de inventário e de viabilidade necessários ao aproveitamento dos potenciais hidroelétricos
Aplicação pelas próprias empresas do setor elétrico	40%	Financiar projetos de pesquisa e desenvolvimento, segundo regulamentos estabelecidos pela ANEEL

5. O objetivo dessa política é o desenvolvimento de projetos de P&D no setor elétrico. Esses projetos podem, por exemplo, auxiliar a introdução de novas tecnologias, impulsionar uma maior eficiência dos produtos já existentes e propor avanços regulatórios que facilitem as medidas necessárias para a transição energética.

6. Em termos objetivos, a fiscalização procurou responder as seguintes questões de auditoria:
- Questão 1: Os recursos legais para Pesquisa & Desenvolvimento no âmbito do setor elétrico estão sendo recolhidos e aplicados?
- Questão 2: A governança e a gestão dos órgãos e entidades responsáveis pelo P&D do setor elétrico garantem a eficiência da aplicação dos recursos da política pública?
- Questão 3: Os projetos de P&D estão acessíveis à sociedade?
- Questão 4: A política pública de P&D do setor elétrico é devidamente avaliada?
7. No período examinado, de 2011 a 2019, quase a totalidade dos recursos destinados ao FNDCT e ao MME foram contingenciados para a formação de superávit financeiro ou utilizados em outras ações.
8. Sobre o recolhimento pelas empresas do setor elétrico dos recursos para P&D referentes ao FNDCT e ao MME, a conclusão da auditoria é de que esses valores estão sendo apenas parcialmente repassados aos cofres do Tesouro e que a fiscalização é deficiente, pois as rotinas de controle não são compartilhadas pelas unidades responsáveis (FNDCT, MME e ANEEL) e a verificação é promovida somente a partir do que é declarado pelas empresas.
9. Além disso, constatou-se que menos de 3% do total arrecadado para P&D a partir da tarifa de energia elétrica, entre 2011 e 2019, para o FNDCT e MME, vem sendo aplicado nessa finalidade. Isso revela a falta de priorização desse tipo de investimento, comprometendo fortemente os investimentos em inovação na área.
10. Nesse contexto, é razoável afirmar que se os recursos previstos na lei fossem regularmente recolhidos e aplicados, a situação energética que se apresenta, em razão da grave crise hídrica atualmente vivenciada, talvez pudesse ser menos preocupante, acaso mais estudos e projetos de alternativas inovadoras e modernas à nossa dependência das hidroelétricas estivessem sendo desenvolvidos e implementados.
11. Não obstante, todos conhecemos o cenário de restrição fiscal que vive o país, agravado notadamente pela pandemia, portanto, entendo descabido cogitar a adoção de uma solução simplista de se determinar o literal cumprimento do contido na Lei 9.991/2000. Aliás, como bem apontou a equipe de auditoria, esse não é um problema pontual de P&D do setor elétrico. Muitos outros fundos setoriais enfrentam a mesma realidade.
12. Assim sendo, acolho a sugestão da equipe de auditoria no sentido de encaminhar cópia desta deliberação ao Congresso Nacional e amplio a proposta de que a nossa Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) avalie a possibilidade de se fazer uma auditoria operacional específica acerca da eficácia, eficiência e efetividade dos fundos setoriais para a concretização das políticas públicas, para que se determine, desde logo, à Segecex, que inclua a realização desse trabalho no plano de fiscalização, não em todos os fundos, mas naqueles mais relevantes e representativos de suas áreas, de modo a subsidiar o debate que já está em curso no Poder Legislativo Federal, em face da PEC da Revisão dos Fundos (Proposta de Emenda Constitucional 187/2019).
13. Já a aplicação dos recursos em projetos de P&D pelas próprias empresas está regulamentado pela ANEEL e compõe o seu programa de P&D. Nos últimos 12 anos, esses recursos financiaram a publicação de cerca de 4.900 artigos e trabalhos técnico-científicos elaborados por mais de 10 mil pesquisadores, a obtenção de 1.637 títulos de pós-graduação, a solicitação de 345 registros de propriedade intelectual e a redução ou mitigação comprovadas de 1.550 impactos ambientais.
14. Ainda que não haja movimentação de recursos em contas públicas na aplicação de recursos em P&D pelas próprias empresas do setor elétrico, a equipe também encontrou inadimplência de cerca de R\$ 1,7 bilhão de investimentos não realizados nos projetos de pesquisa e desenvolvimento.

Acrescente-se, ademais, que dos 8,3 bilhões que deveriam ser aplicados pelas empresas no período em análise, havia um saldo a investir de 3,1 bilhões. E veja-se que, na prática, essa é a modalidade de aplicação dos recursos que tem sido mais efetiva, pois quase a totalidade dos recursos destinados ao FNDCT e ao MME estão sendo direcionados para finalidades alheias à P&D.

15. Vale dizer, a esse respeito, que a ANEEL informou que sua Superintendência de Fiscalização Econômica e Financeira já iniciou a apuração de eventuais divergências de recolhimento e inadimplências dos agentes setoriais para a finalidade de P&D. Além disso, recentemente editou a Resolução Administrativa 929/2021, com vistas a reduzir a inadimplência das empresas, bem como aplicar os recursos não investidos em prol da modicidade tarifária.

16. No que tange à segunda questão de auditoria, relacionada à governança, a equipe apontou que as diretrizes gerais para a política de P&D ainda estão em fase de implantação, a despeito de a Lei 9.991/2000 já estar em vigor há mais de 20 anos. Anotou, ainda, fragilidades no controle interno na aplicação dos recursos do Programa P&D da ANEEL, relacionadas a:

- a) deficiência na gestão da aplicação dos recursos em razão da falta de sistema gerencial informatizado;
- b) juntada de documentos fora de ordem cronológica e ausência de peças essenciais para motivar os atos administrativos;
- c) descumprimentos de prazos para a análise das prestações de contas;
- d) ausência de motivação para a retirada de glosa após a interposição do recurso pela empresa;
- e) recursos glosados na avaliação dos projetos sem comprovação de estorno dos valores à conta de P&D;
- f) títulos de projetos de P&D não diretamente relacionados com os objetivos do Programa de P&D;
- g) falta de verificação quanto aos aportes mínimos realizados pelas empresas vinculadas ao MME associadas ao CEPEL;
- h) inadimplência das empresas com relação ao aporte mínimo de recursos em projetos desenvolvidos por instituições de pesquisa sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;
- i) indicadores insuficientes para mensuração da eficiência do Programa de P&D; e
- j) controles deficientes acerca da geração de receitas com a comercialização dos direitos de propriedade intelectual pelas empresas, bem como da reversão desse recurso para a modicidade tarifária.

17. Por outro lado, a auditoria consignou, como boa prática, a instituição da “Chamada de Projetos de P&D Estratégicos” pela ANEEL, que propicia uma avaliação mais qualificada dos projetos, bem como a concentração de investimentos em estudos de grande relevância, tais como o da energia solar fotovoltaica, do armazenamento de energia e o da mobilidade elétrica.

18. Quanto à transparência dos projetos de P&D, objeto da terceira questão de auditoria, a equipe vislumbrou a possibilidade de aprimoramentos, pois identificou que os projetos de P&D não são tratados como públicos, sob o pretexto de resguardar direitos de propriedade dos produtos gerados, que é uma situação de exceção (dos 4.200 projetos aprovados apenas 325 obtiveram patentes ou licenças comerciais).

19. Fora isso, o portal de transparência do Programa de P&D da ANEEL é obscuro e confuso, como reconhece a própria agência reguladora.

20. Em relação à última questão de auditoria, acerca de avaliação da política pública, foi constatada uma insuficiente avaliação prévia e *a posteriori* das alterações legislativas e regulamentares, tanto relacionadas ao montante de recursos destinado à P&D, bem como nos

processos de acompanhamento, sem avaliação dos resultados dessas mudanças. Exemplo disso foi a edição da MP 998/2020, convertida na Lei 14.120/2021, que destinou os recursos acumulados e não comprometidos para a modicidade tarifária, bem como reduziu, até 2025, os valores destinados à P&D, em face da crise sanitária do Coronavírus, sem a realização de quaisquer estudos sobre os impactos dessas medidas.

21. Nesta seara, a equipe de auditoria também anotou uma boa prática, que é a utilização de recursos do Programa P&D da ANEEL para patrocinar estudos acerca da efetividade desse próprio programa, examinando aspectos tais como critérios de avaliação, estrutura de governança, prospecção de modelos de negócios, avaliação da atividade inovativa etc.

22. Por último, a fiscalização aproveitou para monitorar o cumprimento do item 9.6 do Acórdão 1.784/2017 do Plenário, que sugeriu à SeinfraElétrica que examinasse a autorização introduzida pela Lei 13.203/2015, para que as empresas vinculadas ao MME, associadas ao CEPTEL, pudessem aplicar os recursos destinados ao Programa de P&D da ANEEL no aporte de suas contribuições institucionais.

23. Acerca disso, verificou-se que inexistem controles adequados para conferir se as empresas estão, realmente, adimplindo suas contribuições institucionais ao CEPTEL com os recursos do Programa de P&D da ANEEL.

24. Ante o exposto, acolho, com ajustes, as propostas de determinações e recomendações formuladas pela SeinfraElétrica, sem deixar, antes de finalizar, de registrar meus elogios ao competente trabalho produzido.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de novembro de 2021.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2674/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.882/2020-8
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidades: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Eletrobras); Empresa de Pesquisa Energética (EPE); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI); Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (extinto); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério da Economia (ME); Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica)
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes a auditoria operacional cujo objeto é a política pública de investimentos em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) no Setor Elétrico Brasileiro (SEB) instituída pela Lei 9.991/2000.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/92, nos arts. 169, 243 e 250, incisos II e III do Regimento Interno do TCU, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar:

9.1.1. à ANEEL que, no prazo de 180 dias:

9.1.1.1. adote as providências necessárias para dar maior transparência aos projetos elaborados com recursos de P&D, avaliando eventuais impactos no direito de propriedade intelectual dos projetos desenvolvidos no âmbito do Programa de P&D da ANEEL;

9.1.1.2. elabore e encaminhe ao TCU relatório, ainda que parcial, sobre o andamento da campanha de fiscalização e providências adotadas para verificação da regularidade dos recolhimentos dos recursos de P&D, consoante o disposto no Submódulo 5.6 do PRORET, no item 1.2.4.1 do Módulo I do PROP&D e nos arts. 1º a 5º da Resolução Normativa ANEEL nº 538/2013;

9.1.2. à Secretaria-Geral de Controle Externo que inclua no plano de fiscalização a realização de uma auditoria operacional acerca da eficácia, eficiência e efetividade de selecionados fundos setoriais, segundo critérios de relevância e materialidade, para a concretização das políticas públicas;

9.2. recomendar à ANEEL que:

9.2.1. incorpore indicadores que permitam aprimorar a avaliação do Programa de P&D da ANEEL, com base no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU e no item 9.4 da publicação do GESEL “Programa de P&D da ANEEL: Avaliação & Perspectivas”;

9.2.2 realize fiscalização com enfoque na reversão das receitas das empresas do setor elétrico em prol da modicidade tarifária com a comercialização de direitos de propriedade de projetos resultantes do Programa de P&D da ANEEL;

9.2.3. examine as vantagens e desvantagens acerca da avaliação dos projetos ser realizada apenas em momento posterior, inexistindo exame prévio, em observância ao art. 4º, inciso III, do Decreto nº 9.203/2017 e ao art. 2º, III, do Decreto 10.411/2020;

9.3. recomendar à ANEEL, ao MME, ao MCTI e ao FNDCT que estabeleçam rotina de verificação da adequação dos recursos de P&D depositados pelas empresas aos cofres do Tesouro e ao FNDCT, de forma a dar efetividade à Resolução Normativa ANEEL 538/2013;

9.4. dar ciência à ANEEL das fragilidades relacionadas ao controle interno na aplicação dos recursos do Programa P&D, descritos no parágrafo 16 do voto que fundamenta este acórdão;

9.5. dar ciência ao MME, à ANEEL e à CEPEL de que inexistem controles adequados para atestar que as empresas estão adimplindo suas contribuições institucionais ao CEPEL com os recursos de P&D;

9.6. encaminhar cópia desta decisão ao Congresso Nacional, ao MME, ao MCTI, ao FNDCT, ao Ministério da Economia e à CEPEL, com a informação de que o inteiro teor deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam está disponível no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.7. anexar cópia da presente deliberação ao TC-013.712/2016-0, em face do monitoramento do item 9.6 do Acórdão 1.784/2017-Plenário nele proferido;

9.8. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 44/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/11/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2674-44/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro e Jorge Oliveira (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral, em exercício