



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Secretaria Executiva - Ministério do Meio Ambiente

Exercício 2018

15 de julho de 2019

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Órgão: **MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE**

Unidade Examinada: **Secretaria Executiva - Ministério do Meio Ambiente**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201900622**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas realizada no Ministério do Meio Ambiente (MMA), na qual foram avaliados os atos de gestão, praticados no exercício de 2018, relativos ao monitoramento das recomendações da CGU e do Acórdão 2512/2016-TCU-Plenário sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, assim como as ações do MMA sobre a Política de Resíduos Sólidos Urbanos; além de avaliação quanto à governança de TI do Ministério; às contratações por adesão à Ata de Registro de Preços; ao processo de seleção e dos projetos na modalidade não-reembolsável apoiados pelo Fundo Nacional sobre Mudança do Clima; e à implementação da Política de Gestão de Riscos e do Programa de Integridade no âmbito do MMA.

Ainda como escopo da auditoria, foi analisada a conformidade dos Registros de Gestão e Contábil do órgão, bem como a conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O presente Relatório visa dar atendimento à Decisão Normativa – TCU nº 172, de 12 de dezembro de 2018, a qual dispõe sobre a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de 2018 julgadas pelo Tribunal. Dessa forma, o escopo da auditoria realizada foi firmado em reunião com a Secex Agroambiental do Tribunal de Contas da União, a partir dos itens constantes do Anexo II da Decisão Normativa.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

As principais conclusões da equipe de auditoria referem-se à baixa implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e da Política de Gestão de Riscos no MMA; indicam a necessidade de aperfeiçoamento das justificativas técnicas para a elaboração de convênios; de melhorias na governança em Tecnologia da Informação, e do necessário funcionamento de comitês e colegiados que possuem competências estratégicas na implementação e execução das políticas ambientais.

As recomendações abordam melhorias na governança em tecnologia da informação e o funcionamento do Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abetre - Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos e Efluentes
Abinee - Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
Abrelpe - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
APP - Areas de Preservação Permanente
CGOV - Comitê de Governança
CGRC - Comitê de Governança, Riscos e Controles
Conama - Conselho Nacional de Meio Ambiente
Consegov - Conselho de Governança, Gestão de Riscos e Controles
Cori - Comitê Orientador para a Implantação de Sistemas de Logística Reversa
D.O.U. - Diário Oficial da União
DRHB/MDR - Departamento de Recursos Hídricos e de Revitalização de Bacias Hidrográficas
EGD - Estratégia de Governança Digital
Eletros - Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos
EVTE - Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica para Implantação de Sistemas de Logística Reversa
FNMA - Fundo Nacional do Meio Ambiente
FNMC - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
Funasa – Fundação Nacional de Saúde
GTT - Grupo de Trabalho Temático
MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional
MMA - Ministério do Meio Ambiente
NGO - Núcleos de Governança, Gestão de Riscos e Controles
PAAR - Plano Anual de Aplicação de Recursos
PDTIC - Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação
PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PRR - Planos de Resposta ao Risco
RSU - Resíduos Sólidos Urbanos
SGOV - Subcomitês de Governança
Siafi - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Siconv - Sistema de Convênios do Governo Federal
SINIR - Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos
SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal
Sisnama - Sistema Nacional de Meio Ambiente
SISP - Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação
SNVS - Sistema Nacional de Vigilância Sanitária
Suasa - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
TCU - Tribunal de Contas da União
UG - Unidades Gestoras

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. Conformidade das peças do Relatório de Gestão.	9
2. Política Nacional de Resíduos Sólidos - Monitoramento das recomendações da CGU e do Acórdão 2512/2016-TCU: estágio incipiente de implementação.	9
3. Levantamento Logística Reversa: situação da regulamentação dos acordos setoriais.	24
4. Avaliação do processo de seleção dos projetos apoiados pelo Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, na modalidade não-reembolsável: processos de seleção regulares; necessária atuação da Unidade para o pleno funcionamento do Comitê Gestor do Fundo Nacional do Meio Ambiente.	28
5. Avaliação da gestão de transferências mediante contrato de repasse: fragilidades identificadas quanto às questões técnicas que sustentam as contratações apontam para a necessária rescisão dos contratos de repasse.	32
6. Regularidade dos processos de contratação realizados por meio de adesão à Ata de Registros de Preços.	39
7. Avaliação da governança em Tecnologia da Informação: baixa aderência aos regulamentos e inatividade do Comitê de Tecnologia da Informação (CTI).	40
8. Conformidade do Registro de Gestão e Conformidade Contábil: A Unidade realiza a conformidade de registros de gestão (compliance), conforme contido no inc. I do art. 7º da Instrução Normativa STN-MF nº 06/2007.	49
9. Avaliação da implementação da Política de Gestão de Riscos: Instituição da Política de Gestão de Riscos no âmbito do MMA com nível de maturidade incipiente em relação à implementação da Política em suas Unidades internas.	50
10. Avaliação da implementação do Programa de Integridade: Implementação do Programa de Integridade do MMA conforme diretrizes estabelecidas pela Portaria CGU nº 57/2019.	53
11. Atendimento das Recomendações da CGU.	54
RECOMENDAÇÕES	55
CONCLUSÃO	56
ANEXOS	58
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	58

II – SITUAÇÃO DE ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES CONSTANTES DO RELATÓRIO DE AUDITORIA CGU Nº 201602951 E DAS ANÁLISES E DETERMINAÇÕES EMITIDAS POR MEIO DO ACÓRDÃO TCU Nº 2512/2016.

59

INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas, que apresenta os resultados das análises realizadas sobre a prestação de contas anual do Ministério do Meio Ambiente (MMA), referente ao exercício de 2018.

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo, nos termos do art. 12 da Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 172/2018, fomentar a boa governança pública, incrementar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas do órgão auditado, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal.

O escopo do trabalho, acordado com a Secex Agroambiental do Tribunal de Contas da União a partir dos itens constantes do Anexo II à Decisão Normativa – TCU nº 172/2018, ao qual foi adicionada uma análise a respeito de 57 contratos de repasse firmados ao final do exercício de 2018 com municípios do Maranhão, está discriminado a seguir.

- Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças;
- Monitoramento das recomendações da CGU – Avaliação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Aterros Sanitários) e do Acórdão 2512/2016-TCU-Plenário (Levantamento sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos);
- Exploratório sobre as ações do MMA sobre a Política de Resíduos Sólidos Urbanos – Logística Reversa;
- Avaliação do processo de seleção e dos projetos, apoiados pelo Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, na modalidade não-reembolsável;
- Avaliação da gestão de transferências mediante contrato de repasse;
- Avaliação da regularidade dos processos de contratação realizados por meio de adesão à Ata de Registros de Preços;
- Avaliação da governança em Tecnologia da Informação;
- Conformidade do Registro e a Conformidade Contábil;
- Avaliação da implementação da Política de Gestão de Riscos e do Programa de Integridade.

Os resultados das análises são apresentados abaixo.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Conformidade das peças do Relatório de Gestão.

Após análise, verificou-se que as peças "Relatório de gestão", "Rol de Responsáveis" e "Relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias" que devem se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela Unidade estão em conformidade com as normas e orientações.

2. Política Nacional de Resíduos Sólidos - Monitoramento das recomendações da CGU e do Acórdão 2512/2016-TCU: estágio incipiente de implementação.

O presente item tem como propósito apresentar as providências adotadas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), com base nas recomendações emitidas pela Controladoria-Geral da União, por meio do Relatório de Auditoria nº 201602951, e nas análises e determinações emitidas pelo Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2512/2016 – Plenário e do Relatório de Levantamento de Auditoria na Política Nacional de Resíduos Sólidos (TC 023.678/2015-1).

O tema foi selecionado para análise, no âmbito desta Auditoria Anual de Contas, em virtude das fragilidades identificadas nos trabalhos de avaliação citados, os quais demonstraram a baixa implementação e não institucionalização da PNRS.

Instituída no exercício de 2010 (Lei nº 12.305/2010), a PNRS possui uma abordagem abrangente e complexa, com responsabilidades que perpassam diferentes níveis de governo. O gerenciamento inadequado dos resíduos sólidos urbanos (RSU) é causa para a poluição no ar, na água e nos solos. No entanto, o problema transcende o aspecto ambiental, visto que também impacta diretamente na saúde humana, assim como nas condições degradantes de trabalho e socioeconômicas dos catadores de materiais recicláveis.

O trabalho realizado pela CGU buscou avaliar o estágio de implementação da Política em relação aos RSU, especificamente no que concerne à disposição ambientalmente adequada desse resíduos e conseqüente eliminação dos lixões. Assim, é relevante ressaltar que, em relação ao tema, no âmbito da União, as responsabilidades de implementação se dividem entre o MMA, o Ministério das Cidades e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Entretanto, de acordo com o que preceitua o art. 15 da Lei nº 12.305/2010, a elaboração do PNRS está sob a Coordenação do MMA, o que torna o Ministério o principal agente indutor e formulador da Política.

Nesse sentido, aqui será apresentada a situação atual da implementação do PNRS frente às fragilidades e riscos identificados nos trabalhos da CGU e do TCU, nos exercícios de 2015 e 2016, e as providências adotadas pelo Ministério do Meio Ambiente, até então, com o fim de corrigir e/ou mitigar tais falhas.

De acordo com o avaliado na presente auditoria, em que pesem as diversas medidas adotadas pelo MMA, na tentativa de implementar o PNRS, não houve, de fato, avanço efetivo no tema, visto que as situações identificadas nos trabalhos dos órgãos de controle se mantiveram praticamente as mesmas, conforme quadro a seguir, que apresenta as principais falhas.

Quadro 01 – Principais fragilidades e deficiências identificadas na implementação do PNRS que não tiveram sua situação modificada até a finalização dos trabalhos de auditoria (junho de 2019).



Fonte: Elaboração própria.

A situação do atendimento das determinações e recomendações emitidas pelos órgãos de controle estão detalhadas no Anexo II deste Relatório.

2.1 Eliminação de lixões e aterros controlados

CGU Item 2.11	A União não tem cumprido as suas responsabilidades para eliminação dos lixões e aterros controlados no cumprimento da meta estabelecida pela política nacional de resíduos sólidos.
TCU Risco 4.2	Estados e Municípios enfrentam problemas para disposição ambientalmente adequada de resíduos e encerramento dos lixões

2.1.1 Situação Identificada em 2016

No exercício de 2016, o trabalho da CGU demonstrou que, após seis anos da publicação da Lei 12.305/2010, não houve os avanços esperados em relação aos objetivos, metas e diretrizes ali estabelecidas. Segundo dados do MMA, 3.355 municípios ainda não dispunham de infraestrutura de aterro sanitário, ou seja, 60% dos municípios brasileiros.

O Tribunal de Contas da União, em seu Relatório de Levantamento (também de 2016), observou que essas situações decorrem de uma série de problemas que contribuem para a disposição final inadequada, entre eles estão: inexistência de um plano nacional aprovado com diretrizes, metas e prioridades; deficiências de planejamento estadual e municipal; falta de um sistema nacional de monitoramento; problemas na participação social e *accountability*; baixa capacidade técnica, financeira e operacional dos entes federativos para implementar de forma efetiva a Política Nacional de Resíduos Sólidos, assim como o baixo aporte de recursos para implantar a política pública.

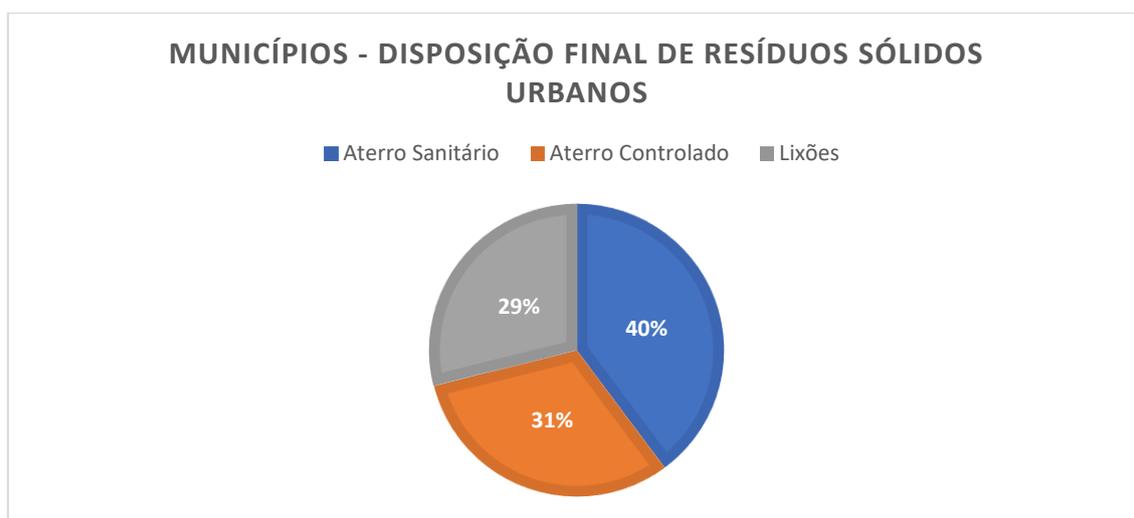
2.1.2 Situação Atual e Providências adotadas

A partir de levantamento realizado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – Abrelpe (Panorama de Resíduos Sólidos no Brasil – 2017), verifica-se que após nove anos de promulgação da Lei de Resíduos Sólidos no Brasil, a situação permanece preocupante, visto que apenas 59,1% do montante anual de resíduos sólidos urbanos é encaminhado para aterros sanitários.

O estudo demonstra que houve um aumento de 1% na destinação inadequada em 2017, com mais de 29 milhões de toneladas depositadas em lixões e aterros controlados e que tais unidades inadequadas ainda estão presentes em todas as regiões do país e receberam mais de 80 mil toneladas de resíduos por dia, com um índice superior a 40%, com elevado potencial de poluição ambiental e impactos negativos à saúde.

No que se refere ao quantitativo de municípios brasileiros, os dados a seguir demonstram que somente 40% deles dispõem os resíduos sólidos em aterros sanitários.

Figura 01: Municípios – Disposição Final de Resíduos Sólidos Urbanos



Fonte: Panorama de Resíduos Sólidos no Brasil – 2017. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – Abrelpe.

Assim, de acordo com o estudo, considerando que 3.352 municípios, isto é, cerca de 60% deles ainda despejam seus resíduos em locais inadequados, verifica-se que a

situação identificada atualmente é praticamente a mesma da relatada em 2016 pelos órgãos de controle.

Em virtude de diversas causas contribuírem para o problema em questão, as providências adotadas pelo Ministério estão detalhadas nos tópicos a seguir, conforme tratado nos relatórios emitidos pela CGU e pelo TCU.

2.2 Elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos

CGU Item nº 1.1.1.1	Ausência de formalização do Plano Nacional de Resíduos Sólidos
TCU Risco 1.1	Não foi aprovado o Plano Nacional de Resíduos Sólidos

2.2.1 Situação Identificada

De acordo com o Relatório nº 201602951, a versão preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (agosto de 2012), após as realizações das Audiências Públicas e das Consultas Públicas, foi aprovada pelo Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos (CI) e apreciada pelos Conselhos de Meio Ambiente, das Cidades, de Recursos Hídricos e de Saúde. Entretanto, em função da não apreciação pelo Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), o referido Plano não foi publicado (inciso IV, art. 47 do Decreto nº 7.404/2010).

Ressalta-se que a ausência da publicação do Plano Nacional inviabiliza a cobrança e o monitoramento dos resultados obtidos em relação às metas e às diretrizes estabelecidas naquele documento. Além disso, prejudica a consonância e a conformidade dessa norma com a dos demais Planos Estaduais e Municipais.

O TCU em levantamento realizado sobre a PNRS apontou, por meio do Acórdão nº 2512/2016, as consequências da ausência do Plano Nacional:

“Cumprе ressaltar que a ausência de um plano nacional também provoca um desestímulo a Estados e Municípios em elaborar seus planos de resíduos, uma vez que faltam diretrizes e estratégias nacionais nas quais os entes federativos possam se orientar. Além disso, a falta de um documento dessa natureza provoca descrédito em relação à PNRS, pois se o governo federal não possui um plano aprovado e atualizado, sua legitimidade para exigir que Estados e Municípios elaborem seus próprios planos fica questionada, principalmente no caso de Municípios com deficiências de recursos humanos e com menor capacidade financeira, técnica e operacional.”

Quanto à apreciação do PNRS no Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), o Ministério do Meio Ambiente informou, durante o exercício de 2018, que foi encaminhada proposta de alteração do Decreto, especialmente quanto à exclusão da apreciação e aprovação do Plano por aquele Conselho. Entretanto, não houve desfecho do assunto até o encerramento do exercício.

Considerando que a versão preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos é de 2012, embora não tenha sido publicado, é necessário ressaltar que sua atualização deveria ter ocorrido em 2016, já que o prazo para revisão é de quatro anos, conforme determina a legislação.

Para tanto, naquele mesmo exercício (2016), o Ministério realizou a contratação de serviço de consultoria para a elaboração de documentos técnicos com vistas a subsidiar o processo de revisão do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, no âmbito do Programa Interáguas, parcialmente financiado com recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), por intermédio do Contrato de Empréstimo/Doação BIRD 8074-BR.

2.2.2 Situação Atual e Providências Adotadas

Em função do fim da vigência do Programa Interáguas, a referida contratação, que tinha a previsão de entrega de sete produtos, foi encerrada no exercício de 2018, com a conclusão de apenas dois produtos, quais sejam: o levantamento e avaliação das fontes relacionadas a resíduos e o panorama e diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no Brasil, abordando a situação dos planos de resíduos e a capacidade institucional dos entes.

Assim, o exercício de 2018 foi encerrado sem a efetiva atualização e formalização do Plano Nacional de Resíduos Sólidos.

O Ministério do Meio Ambiente informou que celebrou, em 10/05/2019, Acordo de Cooperação Técnica com a Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais - Abrelpe, tendo por objeto o desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à atualização do Plano Nacional de Resíduos Sólidos - Planares.

De acordo com o Ministério, a Abrelpe desenvolverá, até ao final de 2019, sem ônus para o MMA, dentre outras etapas do Planares: (i) a proposição de cenários; (ii) a proposição de metas e indicadores de monitoramento; (iii) as diretrizes, estratégias e recursos financeiros para atingimento das metas, e (iv) os programas, projetos e ações para atendimento das metas.

Segundo consta do Relatório de Gestão de 2018, a previsão do Ministério é finalizar o processo de revisão do Plano até o início de 2020, para, assim, submetê-lo ao Comitê Interministerial e à sociedade, por meio de consulta e audiências públicas.

2.3 Elaboração dos Planos Municipais e Estaduais de Resíduos Sólidos

CGU Item nº 1.1.1.2	Descontinuidade no aporte de recursos pelo MMA aos entes federados e aos consórcios públicos para a elaboração de planos de resíduos sólidos e demora para a conclusão das operações contratadas.
TCU Risco 5.2	Deficiências nos mecanismos de planejamento e controle impactam na implementação da PNRS em nível federal, estadual e municipal

2.3.1 Situação Identificada

Segundo o artigo 8º da Lei nº 12.305/2010, os planos de resíduos sólidos são instrumentos da PNRS e a elaboração dos planos estaduais e municipais de resíduos sólidos é condição para que os entes federados tenham acesso aos recursos da União, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

No trabalho realizado em 2016, a CGU constatou uma diminuição da disponibilidade orçamentária para apoio à elaboração dos planos de resíduos sólidos; a falta de articulação entre MMA e Ministério das Cidades para otimização da destinação dos recursos para elaboração de planos de acordo com as peculiaridades dos arranjos locais; e falhas no monitoramento das operações contratadas pelo MMA/CEF.

Conforme também constatado naquele ano, 42% dos Municípios brasileiros declararam possuir planos municipais e apenas doze Estados haviam concluído seus planos estaduais. Além disso, de acordo com o relatado pelo TCU, mesmo para os planos já elaborados, foram identificadas deficiências de controle quanto à qualidade do documento e à efetiva implementação das ações previstas em tais instrumentos de planejamento.

2.3.2 Situação Atual e Providências Adotadas

No tocante à elaboração de Planos Municipais de Resíduos Sólidos, dados trazidos pelo IBGE, por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic 2017), mostrou que pouco mais da metade dos municípios (3.053, isto é, 54,8%) declararam possuir um Plano Integrado de Resíduos Sólidos.

Quanto aos Planos Estaduais de Resíduos Sólidos, de acordo com dados coletados pela CGU (junho de 2019), desde a sanção da PNRS, verifica-se que nove Estados da federação ainda não publicaram seus planos.

Tais dados demonstram uma evolução no quantitativo de planos criados em todo o território nacional, mas ainda resta a necessidade de comprometimento e investimento do governo federal para apoiar técnica e financeiramente os entes a elaborarem seus planos, visto que quase metade dos municípios brasileiros e 33% dos estados ainda não cumpriram o estabelecido na PNRS.

No que concerne ao aporte de recursos financeiros feitos pelo MMA para apoiar a elaboração dos planos, foi identificado que a ação orçamentária “20W6 - Apoio à Implementação de Instrumentos Estruturantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos”, que tem como um dos objetivos apoiar a elaboração dos Planos Estaduais de Resíduos Sólidos, teve sua execução consideravelmente baixa frente às dotações disponíveis na Lei Orçamentária Anual, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 02: Execução Orçamentária da Ação 20W6.

Ano (LOA)	Dotação (A)	Empenhado (B)	Liquidado (C)	Pago (D)	Despesas liquidadas em relação a Dotação (C/A)
2016	18.689.070	2.636.634	67.546	67.546	0,4%
2017	27.902.189	23.785.753	586.373	586.373	2,1%
2018	700.000	698.152	214.300	214.300	30,6%
2019 ¹	8.199.926	462.904	77.602	77.602	0,9%

¹ Até 7 de junho de 2019

Fonte: Extração SIOP em 07/06/2019.

Observa-se que, nos últimos 3 exercícios, as despesas liquidadas, ou seja, efetivamente realizadas, não representaram mais que 2% do orçamento planejado para esta Ação. A exceção seria em 2018, que, embora tenha ocorrido uma execução em torno de 30%, a dotação orçamentária para o período foi 97% inferior daquela prevista para o ano anterior.

No presente exercício (2019), em que pesem os dados apresentarem execução até junho, a execução da Ação não alcançou ainda 1% do previsto na LOA.

A respeito do aporte de recursos para a implementação da Política como um todo, o MMA se manifestou informando que, com relação à elaboração e aprovação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, “será neste instrumento de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos onde serão identificados os déficits e daí os recursos financeiros necessários para se alcançar a situação desejada, considerando o cenário socioeconômico adotado, nos prazos oferecidos, e assim fornecer os subsídios demandados para previsão destes recursos nos instrumentos de planejamento, em particular, o Plano Plurianual 2020-2023”. E complementou informando que, no exercício de 2018, não houve repasse orçamentário ou financeiros para Estados e Municípios para elaboração de planos de resíduos sólidos ou para projetos referentes à eliminação dos lixões.

Quanto às demais fragilidades apontadas pela CGU, o MMA esclareceu que vem mantendo, desde o início da atual gestão, contato próximo com o Ministério do Desenvolvimento Regional (que absorveu as competências do antigo Ministério das Cidades), no que tange a agenda de resíduos sólidos urbanos, buscando a realização de ações conjuntas para apoiar Estados e Municípios que ainda não dispõem de planos de gestão de resíduos. Outrossim, o MMA, em articulação com o MDR e com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), estrutura uma forma de apoiar a elaboração de planos de gestão de resíduos, por meio da disponibilização de guias práticos e ações de capacitação.

Quanto às falhas no monitoramento das operações contratadas pelo MMA/CEF, o Ministério informou que a maioria dos contratos de repasse referentes ao tema “resíduos sólidos” tiveram suas prestações de contas aprovadas/concluídas, o que

demonstra, segundo o órgão, a adequação dos controles realizados pela Caixa Econômica Federal (responsável pela celebração, acompanhamento e prestação de contas) na gestão dos contratos de repasse do MMA. Dos 66 contratos, 57 foram integralmente finalizados, estando com sua prestação de contas aprovada/concluída e um está em análise de prestação de contas. Estão ainda em execução os seguintes contratos: 767632/2011, 764007/2011, 765022/2011, 773509/2012, 773475/2012 e apenas os contratos: 765440/2011-SEMA/MT, 773482/2012 - Aparecida de Goiânia/GO e 773478/2012 - Goiânia/GO não haviam realizado execução físico-financeira até junho de 2019, embora tenham sido realizados os desembolsos.

No que tange ao planejamento, para a agenda de resíduos sólidos, incluindo o exercício de 2019, cabe salientar que no mês de abril de 2019, o Ministério do Meio Ambiente realizou o lançamento do Programa Nacional “Lixão Zero”, que estabelece um Plano de Ação incluindo “Apoiar municípios no encerramento de lixões e aterros controlados” e “Elaborar guia prático, com modelos, para elaboração de Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos”.

Ainda, neste esteio, no âmbito do Projeto ProteGEEr, executado pelo MDR com apoio do MMA, estão previstas ações referentes à eliminação de lixões, como o Manual de orientação para Encerramento de Lixões. O mencionado projeto é iniciativa do MDR, MMA com apoio da GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*) e Governo Alemão.

Cabe ressaltar que parte das recomendações emitidas pela CGU depende de deliberação do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos para seu atendimento, haja vista sua competência estratégica na implementação do PNRS (art. 4º do Decreto 7.404/2010). Todavia, segundo o Ministério, em face da publicação do Decreto nº 9.812, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, o referido Comitê, bem como outros colegiados, se encontra em processo de avaliação quanto à pertinência de sua manutenção e forma de funcionamento.

Assim, conclui-se que, na prática, todas as medidas estratégicas relacionadas à implementação dos instrumentos e efetivação dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos se encontram paralisadas até que a reformulação do Comitê, indicada pelo MMA, esteja finalizada.

2.4 Celebração de consórcios de manejo de resíduos sólidos

CGU Item nº 1.1.1.4	Deficiências nas ações de incentivo à formação de consórcios de manejo de resíduos sólidos.
TCU Risco 3.2	Dificuldades dos Municípios para celebrar e manter os consórcios

2.4.1 Situação Identificada

Segundo estabelece a Lei nº 12.305/2010, o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados é instrumento da PNRS. Nesse sentido, o artigo 45 estabelece que os consórcios públicos constituídos nos termos da Lei nº 11.107/2005 com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal.

Uma das vantagens da constituição de arranjos regionais para a gestão integrada dos resíduos sólidos é que a PNRS concede a faculdade de elaboração de um único plano intermunicipal de gestão integrada de resíduos sólidos (PIGIRS), de modo a dispensar a elaboração de planos individuais para cada município, desde que o referido plano intermunicipal contemple o conteúdo mínimo previsto no art. 19 da Lei nº 12.305/2010.

Entretanto, os trabalhos desenvolvidos pela CGU e pelo TCU identificaram diversos obstáculos enfrentados pelos municípios para a celebração e manutenção dos consórcios, como, por exemplo, as desavenças políticas entre gestores.

Dessa forma, o sucesso da implementação da disposição final ambientalmente adequada no País depende de altos investimentos, inclusive da União e, da continuidade de ações que busquem incentivar os arranjos regionais ao invés de soluções locais, a depender da situação.

De acordo com o TCU, a única ação de fomento à formação de consórcios, identificada no trabalho, refere-se ao repasse de recursos para os Estados realizarem estudos de regionalização com o objetivo de identificar afinidades físicas, sociais, econômicas e político-institucionais existentes entre seus Municípios. No entanto, apesar de o MMA fazer repasse de recursos, o art. 8º, inciso XIX, da Lei 12.305/2010, abre espaço para incentivos de outra natureza, como os de apoio técnico e apoio logístico para a formação e a manutenção dos consórcios. Isso porque, além da baixa capacidade financeira, grande parte dos Municípios brasileiros também têm baixa capacidade técnica e operacional.

A CGU também constatou que o MMA pode incentivar a formalização dos consórcios por meio de divulgação aos municípios de informações técnicas necessárias à formação de arranjos regionais, pela divulgação de experiências bem-sucedidas de consorciamento, pela disponibilização de recursos para a implementação da infraestrutura necessária à efetiva operacionalização desses consórcios, bem como pela continuidade de financiamento de estudos de regionalização.

2.4.2 Situação Atual e Providências Adotadas

A Unidade informou que as recomendações da CGU referentes ao financiamento dos planos e consórcios de resíduos sólidos motivaram a criação de um Grupo de Trabalho a partir do Comitê Interministerial, o que resultou na elaboração de uma minuta de instrução normativa, visando estabelecer as condições mínimas para acesso a recursos da União, para obtenção de seu aval ou para o acesso a recursos administrados, direta

ou indiretamente, por entidade federal, quando destinados a ações e programas de apoio à gestão dos resíduos sólidos urbanos. A minuta prevê critérios de exigibilidade e de prioridade para acesso a recursos da União.

Segundo o Ministério, a minuta foi submetida ao TCU e à Funasa, sendo que a Funasa ainda não havia se manifestado sobre o seu conteúdo. Paralelamente, o MMA informou que está participando de uma força de trabalho com a Rede Nacional de Consórcios Públicos para discutir as barreiras encontradas e propor soluções para melhorar a gestão de resíduos sólidos.

Nesse sentido, uma das ações previstas no Plano de Ação do Programa Lixão Zero tem como objetivo “Fortalecer os Consórcios Públicos Intermunicipais” dando apoio aos municípios na formação de consórcios para o aprimoramento da gestão dos resíduos sólidos (prestação dos serviços e manejo), por meio de articulação entre os atores potenciais, quais sejam: Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), Confederação Nacional de Municípios (CNM), Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma), Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) e a Rede Nacional de Consórcios Públicos em Resíduos (RNCP).

A respeito das medidas tomadas ou que pretende tomar para corrigir as deficiências de controle quanto à qualidade dos planos de resíduos sólidos elaborados por Estados e Municípios e quanto à efetiva implementação das ações previstas em tais instrumentos de planejamento, a Unidade esclareceu que o Plano de Ação acima referido também contempla medidas concretas para contribuir com a melhoria da gestão de resíduos sólidos urbanos no país.

2.5 Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR)

CGU Item nº 1.1.1.3	Versão atual do Sinir não atende ao previsto no Decreto nº 7.404/2010 e riscos de atrasos em virtude de novo cronograma de implementação e de recursos escassos.
TCU Risco 4.1	Não implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR

2.5.1 Situação Identificada

O Sinir é um dos Instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. A sua primeira versão foi disponibilizada em 21 de dezembro de 2012, com o objetivo de cumprir a exigência do prazo previsto no parágrafo único do artigo 71 do Decreto 7.404/2010.

Não obstante o atendimento do prazo, verificou-se que essa versão do sistema não atendia às exigências de informações previstas no citado Decreto e tampouco cumpria as finalidades previstas, como: coletar e sistematizar dados relativos à prestação dos serviços públicos e privados de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos; permitir e facilitar o monitoramento, a fiscalização e a avaliação da eficiência da gestão e gerenciamento de resíduos sólidos nos diversos níveis.

A fim de desenvolver e implementar melhorias no SINIR, o MMA firmou com o CPAI/UnB, em 14 de dezembro de 2012, o contrato administrativo nº 002/2012, cujo objeto é o desenvolvimento de pesquisa científica para o tratamento de informações envolvidas na Política Nacional de Resíduos Sólidos com o propósito de implementar uma adequada Arquitetura da Informação, necessária à gestão estratégica do SINIR do Governo Federal, no valor global de R\$ 5.466.692,00.

O contrato administrativo nº 002/2012 vigorou até outubro de 2016, não sendo aditivado, pois o MMA optou por internalizar o desenvolvimento e a manutenção do SINIR com aproveitamento das funcionalidades já desenvolvidas pela UnB. Assim, como nova estratégia o Ministério resolveu realizar desenvolvimento e tratamento dos dados para conclusão do Sistema.

2.5.2 Situação Atual e Providências Adotadas

Até o momento, verifica-se que o Sistema SINIR ainda não foi implantado, conforme funções previstas no art. 71 do Decreto 7.404/2010.

No exercício de 2018, o MMA informou que foi elaborado um plano de trabalho de ações conjuntas que resultou num novo módulo do Sistema, o qual permitiu o cadastramento *online* pelas secretarias de meio ambiente estaduais dos dados relacionados à logística reversa, planos de resíduos e disposição final ambientalmente adequada dos resíduos, por meio de senha personalizada.

Para o aprimoramento do portal, o MMA comunicou, ainda em 2018, que estava em processo de celebração de Cooperação Técnica com o BID, cujo título do projeto é o “Apoio ao fortalecimento do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (SINIR) e à Identificação e Avaliação de Projetos de Investimento em Infraestrutura para a Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos no Brasil”. Além disso, informou que a proposta inicial é integrar, via webservice, as bases de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS (ou SINISA), e dos cadastros coordenados pelo Ibama (CTF e CNORP). As informações deveriam ser tratadas e disponibilizadas na forma de indicadores de gestão, mapas temáticos e gráficos para subsidiar o Inventário Nacional de Resíduos Sólidos.

No entanto, com a mudança da gestão do Ministério no exercício de 2019, o MMA informou que assinou um Acordo de Cooperação Técnica, sem ônus, com a Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos e Efluentes (Abetre) para o aprimoramento do SINIR por meio do desenvolvimento de um módulo municipal e outro estadual contendo os principais dados e informações do conteúdo mínimo dos respectivos Planos de Resíduos Sólidos, além de um Manifesto de Transporte de Resíduos (MTR), todos com previsão de entrega ainda em 2019.

De acordo com o Ministério, a Abetre desenvolverá os seguintes módulos do SINIR: Módulo para coleta e processamento de dados e informações municipais sobre a gestão de resíduos sólidos com possibilidade de inclusão do plano de resíduos na íntegra;

Módulo para coleta e processamento de dados e informações estaduais sobre a gestão de resíduos sólidos com possibilidade de inclusão do plano de resíduos na íntegra; Módulo para emissão de documentos “Manifesto de Transporte de Resíduos” (MTR) e Declaração Anual de Movimentação de Resíduos, para monitorar a geração, o armazenamento, o transporte e a destinação dos resíduos sólidos no país.

Para o acompanhamento do projeto de desenvolvimento do Sistema, foi instituído um Grupo de Trabalho composto por representantes das partes envolvidas dentre as quais a Secretaria Executiva (SECEX) por meio da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação (CGTI) MMA a fim de assegurar a estrutura necessária para o desenvolvimento e manutenção do Sistema. Ademais, a CGTI incorporou o SINIR como prioridade ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação PDTIC 2019/2022 do MMA.

2.6 Capacitação e fomento do PNRS

CGU Item nº 1.1.1.5	Baixo aproveitamento nas capacitações realizadas pelo MMA.
TCU Risco 3.1	Problemas de divulgação dificultam uma visão sistêmica da PNRS

2.6.1 Situação Identificada

De acordo com o trabalho desenvolvido pelo TCU, o Governo Federal não possui uma estratégia de divulgação e apresentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, ficando restrito a ações educacionais e, dessa forma, atores fundamentais na condução da política, a exemplo dos Municípios, têm pouco conhecimento a respeito dos objetivos e diretrizes estabelecidos pela legislação de resíduos sólidos e, conseqüentemente, do seu papel dentro da efetiva implementação da política.

Entretanto, apesar de a PNRS possuir um marco legal moderno, não existe um plano de divulgação de suas diretrizes por parte do governo federal, dificultando uma visão global da política, sobretudo para os atores municipais, que são os principais executores da política. Isso faz com que os prefeitos de Municípios menores foquem suas ações no encerramento dos lixões, assunto que chama mais atenção, embora não atenda à política em sua plenitude.

O Tribunal ressaltou que as ações de divulgação da política por parte do governo federal se resumem à oferta pelo MMA de curso gratuito de ensino a distância (EaD) para a elaboração dos planos municipais simplificados de gestão integrada de resíduos sólidos.

A CGU identificou, ainda, em relação às ações de capacitação ofertadas pelo MMA na área de resíduos sólidos, que, da forma como estão sendo executados os cursos, sem tutoria e sem delimitação do público alvo específico, ou seja, técnicos e gestores municipais, verifica-se um baixo aproveitamento dos cursos, além da dificuldade em

monitorar e a avaliar os resultados obtidos no que concerne a contribuição para elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos.

2.6.2 Situação Atual e Providências Adotadas

No exercício de 2018, o MMA informou que não havia sido consolidado, ainda, o Plano de Capacitação conjunta entre o Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente e a Funasa, no entanto, no âmbito do projeto ProteGEEr havia o desenvolvimento de capacitação para municípios com a geração de subsídios para uma estratégia conjunta de capacitação.

O projeto ProteGEEr, citado pelo Ministério, é um projeto de cooperação técnica firmado entre Brasil e Alemanha com o fim de promover uma gestão sustentável e integrada de resíduos sólidos urbanos, preservar os recursos naturais e reduzir o uso de energia e a emissão de gases de efeito estufa (GEE). Ele é implementado no âmbito da cooperação técnica firmada entre o então Ministério das Cidades (atualmente Ministério do Desenvolvimento Regional) o Ministério do Meio Ambiente, a Agência Brasileira de Cooperação e a Cooperação Brasil-Alemanha por meio da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), atuando em quatro campos:

- Proteção do clima: identificação de potenciais de redução de emissão de GEE no setor de resíduos sólidos urbanos e sua integração em diretrizes governamentais, além da implementação de medidas locais.
- Desenvolvimento de capacidades: treinamento de servidores públicos, bem como de colaboradores do setor privado, em gestão integrada de resíduos. Além disso, desenvolvimento de ferramentas de apoio à tomada de decisão para os municípios.
- Ensino e pesquisa: desenvolvimento de conteúdos de gestão de resíduos com alto impacto na redução de GEE em currículos universitários e projetos de pesquisa aplicada em interação com o mercado.
- Plataforma virtual: estabelecimento de uma rede virtual Brasil-Alemanha para disseminar conhecimento para o setor, fortalecendo o diálogo entre os atores e a troca de experiências internacionais.

Especificamente sobre “Desenvolvimento de capacidades”, o Acordo prevê a disponibilização de uma plataforma de desenvolvimento de capacidades e linhas de financiamento para treinamento de servidores públicos, bem como de colaboradores do setor privado, em gestão integrada de resíduos e desenvolvimento de ferramentas de apoio à tomada de decisão para os municípios.

Ademais, o Ministério informou que está em fase de revisão do manual sobre orientações para elaboração de Planos Simplificados de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PSGIRS), de modo a incorporar o conteúdo completo previsto no art. 19 da Lei nº 12.305/2010 atendendo a todas as faixas populacionais. Este documento é a base para o curso de educação à distância ofertado pelo MMA em seu Ambiente Virtual de Aprendizagem.

Contudo, o MMA não possui contrato para alteração de conteúdo dos cursos existentes ou inserção de novos cursos. Além disso, o órgão não possui mais, com a reestruturação, o Departamento de Educação Ambiental, responsável pela gestão da plataforma de EAD.

O Ministério comunicou, contudo, que já vem atuando no alinhamento com as instituições supracitadas, ou seus correspondentes na nova organização institucional do governo federal (Ministério das Cidades, atual Desenvolvimento Regional), como também na busca de cooperações, com o objetivo de otimizar recursos, potencializar e ampliar a abrangência dos processos de capacitação e aumentar a capilaridade das ações educativas.

2.7 Definição de responsabilidades

CGU Item nº 1.1.1.6	Ausência de clareza no papel do Ministério das Cidades na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.
TCU Risco 5.1	A PNRS, ao instituir a responsabilidade compartilhada, não delimitou a responsabilidade de cada ator no ciclo de vida dos produtos.

2.7.1 Situação Identificada

Considerando o disposto no Plano Nacional de Resíduos Sólidos, as diversas diretrizes nele estabelecidas demonstram que o tema promove alta transversalidade entre órgãos do poder público. Assim, é imprescindível que as atribuições e responsabilidades de cada ator envolvido sejam bem definidas, de forma a não haver dúvidas do papel de cada ente, seja o poder público (municipal, estadual e federal), a sociedade e os geradores dos resíduos sólidos.

No entanto, a CGU identificou que havia divergências entre os Ministérios do Meio Ambiente e o das Cidades, no que diz respeito ao papel do antigo MCidades na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Para o primeiro, todas as estratégias que necessitam de aportes de recursos da União têm reponsabilidade compartilhada. Enquanto o segundo não se considera responsável por algumas delas.

Quando não há clareza nas competências dos atores no âmbito da implementação de uma política pública, corre-se o risco de não atingimento de seus objetivos devido à falta de integração, principalmente entre os tomadores de decisão. O objetivo maior da política fica prejudicado.

O Tribunal de Contas da União alertou, em seu trabalho, sobre a responsabilidade compartilhada, criada pela Lei 12.305/2010, que não delimita os responsáveis pelas etapas do ciclo de vida do produto relacionadas à destinação ambientalmente adequada. Dessa forma, não ficou estabelecido quem arcará com os custos envolvidos em cada uma dessas fases.

Além disso, o TCU constatou que a indefinição do uso dos termos responsabilidade compartilhada e responsabilidade estendida provoca uma insegurança jurídica quanto ao conceito a ser aplicado, o que provoca riscos à implementação efetiva da política pública de resíduos sólidos.

2.7.2 Situação Atual e Providências Adotadas

Como informado acima, o MMA celebrou Acordo de Cooperação Técnica com a Abrelpe, tendo por objeto o desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à atualização do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares). Assim, com a elaboração das diretrizes, estratégias e ações associadas aos recursos financeiros para atingimento das metas é que serão identificadas as competências legais dos ministérios relacionados à gestão dos resíduos sólidos, permitindo a descrição, para cada ação, dos responsáveis por sua execução e acompanhamento.

2.8 Participação de atores importantes no processo decisório

TCU Risco 2.1	Estados, Municípios, iniciativa privada e sociedade civil não têm participação nos comitês previstos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos
-------------------------	---

2.8.1 Situação Identificada

De acordo com o levantado pelo TCU, a legislação de resíduos sólidos não previu a participação de importantes atores nos Comitês Temáticos (Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos-CI e Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa-CORE). Essa lacuna normativa tem prejudicado o debate acerca da regulamentação e da implementação das diretrizes e objetivos da política.

O Tribunal observou que nos dois comitês não existe a participação de representantes de Estados, Municípios, entidades privadas e da Sociedade Civil, embora grande parte das atribuições previstas pela PNRS seja executada de forma descentralizada, principalmente quando se trata de resíduos sólidos urbanos.

2.8.2 Situação Atual e Providências Adotadas

Quanto à alteração da composição dos Comitês, o Ministério havia informado que, em face da publicação do Decreto nº 9.812, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, o referido Comitê, bem como outros colegiados, se encontra em processo de avaliação quanto à pertinência de sua manutenção e forma de funcionamento.

2.9 Conclusão

Compreende-se que há ainda diversos obstáculos na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. As dificuldades perpassam todos os níveis de governo e impedem que os instrumentos básicos da Política sejam finalizados, como os planos de resíduos sólidos dos Estados e Municípios e o Sistema Nacional de Informações sobre a

Gestão dos Resíduos Sólidos. Tais elementos são essenciais para o planejamento, avaliação, fiscalização, transparência e monitoramento da gestão de RSU no Brasil.

O Governo Federal lançou, recentemente, o Programa Nacional Lixão Zero contendo um Plano de Ação que traz um conjunto de objetivos organizados segundo os eixos prioritários para orientar a implementação de ações no âmbito da Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana, de forma alinhada com os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Em tese, a execução do referido plano é um desafio que trará a executoriedade da PNRS a médio prazo, no entanto, é relevante que o Ministério considere os riscos e os entraves indicados pelos órgãos de controle, para que seja possível o efetivo alcance das metas planejadas.

Ressalte-se, por exemplo, que a paralisação das atividades do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, devido à publicação do Decreto nº 9.812, de 11 de abril de 2019, é um ponto de alerta ao MMA visto que o referido colegiado possui atuação estratégica na Política e parte das recomendações emitidas pela CGU dependem da atuação do Comitê para o atendimento.

Frisa-se, ainda, a necessidade de se reforçar o apoio técnico e financeiro aos Municípios, agentes que possuem papel determinante na execução da Política, mas que até o momento não possuem perspectivas de receberem tal auxílio, devido às restrições orçamentárias que o programa de governo vem sofrendo.

Diante do exposto, verifica-se um baixo atendimento das recomendações emitidas pela CGU, por meio do Relatório de Auditoria nº 201602951, e das determinações emitidas pelo TCU, por meio do Acórdão nº 2512/2016, conforme detalhado no Anexo II deste relatório.

3. Levantamento sobre Logística Reversa: situação da regulamentação dos acordos setoriais.

De acordo com dados levantados pela Abrelpe, os números referentes à geração de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) em 2017 revelam um total anual de 78,4 milhões de toneladas no país. Conforme citado no item 2, o gerenciamento inadequado desses resíduos causa a poluição no ar, na água e nos solos, impactando não somente o meio ambiente, mas também a saúde humana.

Com o objetivo de dar tratamento ao descarte dos RSU, a Lei nº 12.305/2010, no âmbito da PNRS, instituiu o conceito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, que representa um conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados.

De forma a dar aplicabilidade à responsabilidade compartilhada, foi criado o sistema da logística reversa, definida no inciso XII, do art. 3 da Lei, como o instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.

Dentre os objetivos previstos para a PNRS, a maioria está relacionada com a logística reversa, como: não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados; e articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos.

Para implementar a logística reversa, a Lei definiu três diferentes instrumentos que poderão ser usados para a sua implantação: regulamento, acordo setorial e termo de compromisso.

O acordo setorial é o instrumento considerado de maior participação social, pois é ato de natureza contratual, firmado entre o Poder Público e os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, podendo ser iniciado por qualquer uma das partes.

Por meio do Comitê Orientador para a Implantação de Sistemas de Logística Reversa (CORI), criado pelo Decreto nº 7.404/2010, o governo federal tem utilizado, na maioria dos casos, os acordos setoriais com o fim de implementar a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

A Lei estipulou, em seu art. 33, quais cadeias de produtos estariam obrigados a estruturar e a implementar sistemas de logística reversa. Nesse sentido, o Comitê criou grupos de trabalho temáticos, para cada tipo de produto, com objetivo de elaborar as minutas dos editais de chamamento para a celebração dos acordos, assim como coletar informações para a realização de Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica para Implantação de Sistemas de Logística Reversa (EVTE).

Para a celebração dos acordos setoriais de iniciativa do Poder Público, é necessário passar pelo seguinte processo:

1. Definição das entidades e órgãos que deverão compor o Grupo de Trabalho Temático (GTT) constituído pelo CORI;
2. Levantamento de dados e subsídios para a elaboração de EVTE;
3. Elaboração do EVTE e da minuta de edital de chamamento de propostas de acordo setorial;
4. Aprovação da viabilidade técnica e econômica da respectiva cadeia de logística reversa e da minuta do edital de chamamento pelo CORI;
5. Publicação do edital de chamamento pelo MMA;

6. Apresentação de propostas ao MMA;
7. Análise de propostas e abertura de prazo para ajustes;
8. Aprovação e abertura de consulta pública ou arquivamento da(s) proposta(s) pelo Cori;
9. Prazo para consulta pública da minuta de acordo;
10. Prazo para ajustes após a consulta pública;
11. Assinatura do acordo setorial.

De acordo com o MMA, todos os Grupos Temáticos já tiveram seus trabalhos concluídos, de forma que boa parte das cadeias de produtos elencados pela Lei já possui regulamentação, conforme demonstrado no Quadro a seguir.

Quadro 03: Situação da regulamentação do sistema de logística reversa.

Produtos	Situação da regulamentação do sistema de logística reversa
<p>Agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) e do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa), ou em normas técnicas</p>	<p><u>Embalagens em geral:</u> Acordo setorial assinado em 25/11/2015. Atualmente, está em negociação a fase 2 do acordo setorial de embalagens em geral.</p> <p><u>Embalagens de aço:</u> Termo de compromisso assinado em 21/12/2018.</p>
<p>Embalagens plásticas de óleos lubrificantes</p>	<p>Acordo Setorial para implantação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens Plásticas de Óleo Lubrificante foi assinado no dia 19/12/2013 e teve seu extrato publicado no D.O.U de 07/02/2013. Ele tem como objetivo garantir a destinação final ambientalmente adequada das embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes de um litro ou menos. Atualmente, se encontra em negociação o termo aditivo ao acordo setorial de embalagens de óleos lubrificantes.</p>

	<p>Já foram recebidos os relatórios de desempenho de logística reversa de embalagens de óleo referente aos anos de 2016 e 2017. O relatório de 2016 bem como os de anos anteriores já se encontram publicados no SINIR e o de 2017 está em processo de revisão pelo Instituto Jogue Limpo, entidade responsável pela logística reversa de embalagens de óleo.</p>
<p>Lâmpadas fluorescentes de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista</p>	<p>Acordo setorial assinado em 27/11/2014.</p> <p>Foi recebido o relatório de desempenho de logística reversa de lâmpadas, cujo sistema atendeu, no seu primeiro ano de operação efetiva (2017), cerca de 33 municípios localizados em 24 estados, mais o Distrito Federal. De acordo com o MMA, foram recolhidas cerca de 43,5 toneladas de lâmpadas.</p>
<p>Produtos eletroeletrônicos e seus componentes</p>	<p>As negociações do acordo setorial de logística reversa de eletroeletrônicos se iniciaram com a publicação do Edital nº 02/2013, e ainda estão em andamento. Segundo o Ministério, trata-se de uma cadeia de produtos bastante complexa que abrange uma enorme gama equipamentos dos mais variados portes. Ao longo do ano de 2018, houve uma grande evolução das negociações sendo que já há consenso do MMA com o comércio e a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee) em torno de uma proposta de texto. No entanto, há ainda pontos de divergência da Eletros (Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos) com o MMA.</p>
<p>Resíduos de medicamentos e suas embalagens</p>	<p>As negociações do acordo setorial de logística reversa de medicamentos foram encerradas. Tais negociações se iniciaram com a publicação do Edital nº 02/2013, ainda em 2013. Uma vez que as negociações não lograram êxito, o Ministério elaborou uma proposta de regulamentação da logística reversa de medicamentos por meio de um decreto. Tal proposta foi colocada em consulta pública durante o período de 19/11/2018 a 18/01/2019. Foram recebidas mais de 2.000 contribuições que, pelo seu volume, ainda estão em análise.</p>
<p>Pilhas e baterias</p>	<p>Encontra-se em negociação o acordo setorial de logística reversa de baterias chumbo ácido. A</p>

	proposta foi colocada em consulta pública durante o período de 19/11/2018 a 19/12/2019, por meio do qual foram recebidas cerca de oito contribuições. De acordo com o MMA, o acordo setorial encontra-se pronto para assinatura aguardando conciliação de agenda dos membros do Comitê Orientador de Logística Reversa.
Pneus	O sistema de logística reversa para os fabricantes e comerciantes de pneus está regulamentada na Resolução CONAMA nº 416, de 30 de setembro de 2009.

Fonte: Ministério do Meio Ambiente (Despacho Nº 17020/2019-MMA).

De acordo com o Ministério, os sistemas de logística reversa regulamentados por meio de acordos setoriais ou termos de compromisso preveem, nos seus respectivos instrumentos, que o seu monitoramento se dará por meio da apresentação de relatórios anuais de desempenho. Esses relatórios são disponibilizados ao público na página do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR) - <http://sinir.gov.br/logistica-reversa/sistemas-implantados>.

Ressalte-se que a competência para fiscalizar o cumprimento das obrigações previstas em acordo setorial ou termo de compromisso é dos órgãos executores, seccionais e locais do Sistema Nacional do Meio Ambiente, como o IBAMA e órgãos estaduais e municipais ambientais, conforme estabelecido no Decreto nº 9.177/2017.

4. Avaliação do processo de seleção dos projetos apoiados pelo Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, na modalidade não-reembolsável: processos de seleção regulares; necessária atuação da Unidade para o pleno funcionamento do Comitê Gestor do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) é um instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Desde sua criação em 2009, o FNMC tem por finalidade financiar projetos, estudos e empreendimentos que visem à redução de emissões de gases de efeito estufa e à adaptação aos efeitos da mudança do clima.

O Fundo é administrado por um Comitê Gestor presidido pelo Secretário-Executivo do MMA. Tem a função de autorizar o financiamento de projetos e recomendar a contratação de estudos, com base em diretrizes e prioridades de investimento estabelecidas a cada 2 anos.

A cada ano, o Comitê gestor deve aprovar a proposta orçamentária e o Plano Anual de Aplicação de Recursos (PAAR). Ao final de cada ano, precisa elaborar relatórios sobre a aplicação das verbas.

O Fundo Clima é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e disponibiliza recursos em duas modalidades, reembolsável e não-reembolsável. Na modalidade reembolsável, há empréstimos via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) às instituições públicas e privadas. Os recursos não-reembolsáveis são operados pelo MMA, por meio de convênios e parcerias com órgãos e entidades públicas e do terceiro setor.

De acordo com o Relatório de Gestão do MMA, exercício de 2018, em relação aos recursos reembolsáveis, o ano de 2018 representou um aumento significativo no incentivo a novos projetos. No total, 365 deles passaram a integrar a carteira do Fundo, sendo a maioria deles nos subprogramas energia renovável e máquinas e equipamentos mais eficientes. Estima-se que esses projetos devem resultar na redução de emissões de mais de 5 milhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente ao longo da vida útil dos empreendimentos. Conforme o PAAR 2018, havia previsão de R\$ 202,89 milhões para aplicação pelo BNDES nessa modalidade.

Houve também acréscimo de novos projetos entre os apoiados com recursos não reembolsáveis. Em edital conjunto com o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), foram selecionados 16 municípios que receberam recursos do FNMC para ações de redução da vulnerabilidade à mudança do clima. Seguiram em execução outros sete projetos que faziam parte da carteira do Fundo, além de outros sete resultantes de edital com o FNMA em 2015. No total, foram destinados R\$ 6,69 milhões para essa modalidade.

Por meio dessa auditoria, avaliou-se os processos de seleção dos projetos apoiados pelo FNMC na modalidade não-reembolsável, no exercício de 2018, por meio de análise dos documentos encaminhados pelos gestores do Fundo, assim como por consultas aos sítios eletrônicos do MMA e no Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV).

As questões de auditoria elaboradas e as respectivas conclusões, alcançadas por meio desse trabalho, estão apresentadas a seguir.

a) As chamadas públicas e os projetos selecionados (modalidades de aplicação dirigida e de livre concorrência) estão em consonância com o PAAR do Fundo Clima, referente ao exercício de 2018?

O PAAR estabelece que os recursos sejam aplicados por meio de descentralização em iniciativas socioambientais para redução de vulnerabilidade à mudança do Clima em Áreas Urbanas.

Em 2018, de acordo com o Ofício nº 2555/2019/MMA, as seleções de novos projetos pelo FNMC ocorreram exclusivamente por meio do Edital FNMA/FNMC nº 01/2018, não havendo a celebração de instrumentos fora do escopo dessa chamada pública. Os temas abordados no edital foram: a) recuperação de áreas de preservação permanente (APP); b) implantação, proteção e/ou ampliação de áreas verdes urbanas; c) implementação de ações previstas em instrumentos de gestão: plano de manejo de unidades de conservação municipais, plano de gestão territorial e ambiental de terras indígenas,

plano de gestão territorial e ambiental de territórios quilombolas ou instrumentos de gestão similares; d) uso sustentável, proteção e recuperação de recursos hídricos; e) água: implantação ou ampliação de sistemas de captação, distribuição e armazenamento, reuso; f) implantação/ampliação de hortas orgânicas comunitárias; g) implantação/ampliação de sistemas agroflorestais em quintais ou espaços coletivos; h) fortalecimento/estímulo à produção e ao consumo de produtos locais, orgânicos, éticos e de comércio justo, sobretudo da agricultura familiar.

Percebe-se, assim, que os temas estão relacionados com as iniciativas previstas no PAAR. O PAAR, por sua vez, está de acordo com as diretrizes estabelecidas na 20ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor - biênio 2017/2018. Há de se ressaltar que os projetos selecionados se referiam aos temas relacionados no Edital FNMA/FNMC nº 01/2018. Conclui-se, portanto, que o referido edital está de acordo tanto com o PAAR quanto com as Diretrizes estabelecidas na 20ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor - biênio 2017-2018.

b) As modalidades de seleção aplicadas no exercício de 2018 são transparentes, com ampla divulgação e conhecimento geral?

Conforme dito no item anterior, as seleções de novos projetos pelo FNMC ocorreram exclusivamente por meio do Edital FNMA/FNMC nº 01/2018, o qual possui informações claras e objetivas orientando a apresentação das propostas. O Edital foi publicado nas páginas eletrônicas do FNMA, do FNMC e, também, no Sistema de Convênios do Governo Federal – SICONV. Um extrato dele foi publicado no Diário Oficial da União em 19 de junho de 2018. Foram inseridos banners nas páginas eletrônicas dos dois fundos com link para o texto integral do edital. Para divulgar o edital, a Assessoria de Comunicação do Ministério do Meio Ambiente publicou uma matéria com informações sobre a seleção pública.

c) Os projetos selecionados foram apreciados previamente pelo Comitê Gestor, considerando-se critérios como mérito, tempo de execução, custos e grau de maturidade?

Não houve seleção por meio da modalidade dirigida, ocorrendo exclusivamente por meio do Edital FNMA/FNMC nº 01/2018. Nele está estabelecido que as propostas que atenderem integralmente os critérios obrigatórios relacionados em seu tópico 7 serão avaliadas por uma câmara técnica formada por analistas do MMA de acordo com os parâmetros estabelecidos e atribuição de pontuação. Por meio da pontuação obtida, seria feita a classificação das propostas a serem encaminhadas ao Conselho Deliberativo do FNMA para deliberação e aprovação daquelas que seguiriam para a celebração dos termos de convênio. Observou-se que as propostas foram avaliadas de acordo com o preceituado no referido Edital. Por meio do Ofício nº 2555/2019/MMA, a UPC informa que o colegiado tomou conhecimento da relação dos projetos aprovados, não havendo ainda ata aprovada pelo colegiado que comprove a realização desse informe.

d) O instrumento adotado para a execução foi celebrado em conformidade com a legislação vigente?

A documentação encaminhada pelos convenientes foi avaliada pelos analistas do MMA previamente à celebração dos convênios. Somente uma proposta, da prefeitura de Garanhuns, não foi celebrada porque estava inadimplente na data da assinatura. Para os demais entes federativos, os analistas não encontram situações em desacordo com a legislação vigente.

Do exposto, conclui-se que no exercício de 2018 o processo para a seleção de novos projetos apoiados pelo FNMC ocorreu de acordo com o previsto pelo Comitê Gestor para o biênio 2017/2018 e com o PAAR. A divulgação do edital aconteceu de forma transparente, com ampla divulgação e conhecimento geral. Os critérios estabelecidos são baseados em fundamentos técnicos e objetivos o que possibilita a verificação da classificação das propostas pelo Comitê Gestor. Portanto, não foram identificadas oportunidades de melhoria no que diz respeito ao processo de seleção dos referidos projetos.

Há de se ressaltar que não foi analisada a execução dos acordos e convênios celebrados. Por meio do Relatório de Gestão do Ministério do Meio Ambiente, exercício de 2018, verifica-se a intenção do FNMC seguir a expansão do investimento, ampliando os projetos apoiados tanto na modalidade reembolsável quanto na não reembolsável. Sobre a modalidade não reembolsável, de acordo com o referido relatório, o FNMA lançará em 2019 novo edital conjunto com o FNMC para seleção de projetos em áreas urbanas com investimento na ordem de R\$ 10 milhões. Mas para que isso ocorra, de acordo com o Decreto nº 9.578/2018, faz-se necessário que o MMA elabore o PAAR do FNMC, que após ser aprovado pelo Comitê Gestor do FNMC, seja publicado no prazo de sessenta dias contado da publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual foi publicada em 15/01/2019.

Tendo transcorrido o prazo para a publicação do PAAR sem que ainda se tenha constituído o Comitê Gestor do FNMC, o MMA informou por meio do Despacho nº 19846/2019-MMA que a discussão dessa pauta está prevista para a primeira reunião anual do colegiado. Além disso, também informou que desde o início do exercício, o Ministério está passando por uma fase importante de adequação na estrutura regimental, com repercussão no arranjo de governança de unidades administrativas, instâncias colegiadas e ações orçamentárias. Nesse contexto, adveio a necessidade de revisão relativa ao funcionamento dos colegiados suscitada pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Essas circunstâncias geraram impacto no FNMC, com demandas de adequações administrativas e normativas que estão sendo providenciadas pelo MMA para que seja possibilitada a retomada das atividades do colegiado e o pleno funcionamento das rotinas do FNMC.

Recomenda-se, portanto, que sejam providenciadas as adequações administrativas e normativas para a retomada das atividades do colegiado e o funcionamento do FNMC.

5. Avaliação da gestão de transferências mediante contrato de repasse: fragilidades identificadas quanto às questões técnicas que sustentam as contratações apontam para a necessária rescisão dos contratos de repasse.

Foram analisados contratos de repasse firmados entre o MMA e 57 municípios maranhenses, ao final do ano de 2018, que utilizam recursos orçamentários da Função-Programa 18.544.2084.217V.0001 – Apoio a Projetos de Ampliação do Acesso à Água por Meio de Tecnologias e Práticas Ambientalmente Sustentáveis, alocados por meio de créditos especiais conferidos pela Lei nº 13.513/2017.

A União se fez representar pela Caixa Econômica Federal nos ajustes, sendo que o objeto é a “elaboração de **Diagnóstico Ambiental Municipal** com foco na revitalização de bacias hidrográficas e na proteção e conservação dos mananciais de abastecimento superficiais e/ou subterrâneos do município”.

Em cada um dos contratos de repasse celebrados pactuou-se o mesmo valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) para os repasses da União, ou valores próximos disso, e contrapartida municipal de R\$ 1.000,00 (um mil reais). O valor total das avenças importou em R\$ 17.098.400,00 (dezessete milhões, noventa e oito mil e quatrocentos reais).

Ainda não houve liberação de recursos da União para os municípios executarem o objeto do contrato de repasse. Contudo, pelo menos cinco municípios já concluíram o processo de contratação da empresa responsável pelo estudo.

As análises realizadas pela equipe de auditoria evidenciam, em síntese, que são frágeis as justificativas técnicas que embasaram as contratações, especialmente quanto à seleção dos municípios beneficiados, à padronização dos objetos dos convênios e do seus valores, assim como à utilidade/necessidade do produto para a implementação das políticas públicas citadas na base legal da Ação Orçamentária nº 217V, conforme descrito nos tópicos abaixo.

a) Os Diagnósticos Ambientais Municipais não constituem um produto a ser diretamente utilizado na execução das políticas públicas relacionadas na base legal da Ação Orçamentária nº 217V, sendo, tão somente, um elemento a ser eventualmente aproveitado na elaboração dos planos necessários à execução das políticas municipais de segurança alimentar, de saneamento básico e universalização do acesso à água.

Dentre os atos normativos que constituem a base legal vinculada à Ação Orçamentária nº 217V, conforme informações do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP), nenhuma delas se refere especificamente ao objeto dos contratos de repasse.

A Lei nº 11.346/06, regulamentada pelo Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. De acordo com o referido decreto, para aderir ao SISAN é

necessário que estados e municípios assumam o compromisso de, em até um ano após a adesão, elaborar o plano estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional.

Já a Lei nº 11.445/2007, também relacionada na base legal para a execução da Ação 217V, estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. O Art. 9º determina que o titular dos serviços (município) deve formular a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto, elaborar os planos de saneamento básico nos termos da lei. Com efeito, o Decreto nº 7.217/2010, que regulamenta a Lei nº 11.445/2007, determina que os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas em que os Municípios estiverem inseridos. Determina ainda o conteúdo mínimo dos referidos planos, que devem conter, entre outros itens, um diagnóstico da situação do saneamento no município e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores de saúde, epidemiológicos, ambientais, inclusive hidrológicos, e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas.

Outro Decreto vinculado à Ação Orçamentária é o nº 7.535, de 26 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “Água para Todos”. As Portarias Interministeriais nº 169, de 23 de abril de 2012 e nº 239, de 3 de julho e 2013 também tratam de dispositivos relacionados ao Programa Água para Todos. Em sua estrutura de governança, o Programa Água para Todos dispõe de um Comitê Operacional, com atribuições de avaliar e apresentar ao Comitê Gestor demandas por diagnósticos e estudos que auxiliem o Governo Federal na elaboração de políticas e ações necessárias à oferta de água e atendimento da demanda.

As demais normas vinculadas à Ação Orçamentária nº 217V são Portarias Interministeriais que não tratam da exigência do instrumento “Diagnóstico Ambiental Municipal”. São elas as Portarias Interministeriais nº 130, de 23 de abril de 2013, nº 495, de 6 de dezembro de 2013 e nº 424, de 30 de dezembro de 2016.

b) Fragilidade metodológica na seleção dos critérios que elegeram os municípios do Estado do Maranhão como beneficiários dos recursos da Ação Orçamentária nº 217V e imposição de uma restrição territorial a uma ação orçamentária de alcance nacional definido pela Lei nº 13.513, de 24 de novembro de 2017.

Com a publicação do Decreto nº 9.464, de 9 de agosto de 2018, que reabriu, em favor do MMA, o saldo não empenhado do Crédito Especial aberto originalmente pela Lei nº 13.513, de 24 de novembro de 2017, no valor de R\$ 19.963.014,00, tramitou, no Ministério, o Processo nº 02000.013831/2018-12, que trata da definição da forma de execução dos recursos, por meio de Contrato de Repasse, e da proposta metodológica para definição do recorte territorial a ser utilizado para fins de execução do crédito orçamentário.

A proposta metodológica, registrada na Nota Técnica nº 2015/2018-MMA, de 18 de setembro de 2018, foi a referência para a definição do Estado do Maranhão como unidade territorial prioritária para o recebimento dos recursos no exercício de 2018.

Porém, tal proposta possui fragilidades que indicam o favorecimento dessa Unidade da Federação, em detrimento das demais, quais sejam:

No item 3.1 da referida Nota Técnica, o autor se reporta à mensagem eletrônica enviada pela SECEX/MMA, na qual é solicitada a definição de critérios técnicos para o recebimento de propostas no âmbito da Ação 217V. Já no Item 3.2., informa-se que a Nota Técnica tem o objetivo de apresentar uma proposta metodológica para definição do recorte territorial a ser utilizado para fins de execução do Crédito Orçamentário reaberto pelo Decreto nº 9.464/2018. No entendimento da CGU, não é adequada a elaboração de um recorte territorial para a utilização do crédito, uma vez que o localizador da ação orçamentária é nacional, conforme consta no Anexo I da Lei nº 13.513, de 24 de novembro de 2017. O ato de promover uma delimitação territorial para a execução de uma ação orçamentária de alcance nacional restringe o direito dos 5.570 municípios brasileiros de elaborar projetos para aprimorar o acesso à água potável de suas populações.

No item 3.3 da Nota Técnica, apresenta-se como premissa para o processo de delimitação territorial o atendimento prioritário a regiões do Brasil com elevada criticidade quanto ao desenvolvimento humano, notadamente quanto ao acesso à água de qualidade. Quanto à essa premissa, vale ressaltar que a criticidade quanto ao desenvolvimento humano e acesso à água não está restrita a municípios do mesmo estado, pois perpassa as fronteiras geopolíticas. A criticidade no acesso à água ocorre até mesmo em comunidades isoladas de municípios ou estados com bons índices de abastecimento de água.

Na sequência, é apresentada proposta de confecção de um índice de criticidade, a ser estabelecido para os estados brasileiros, com base em dados do Censo Demográfico de 2010, dados obtidos no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>. Os indicadores selecionados foram: a) Índice de Gini; b) Porcentagem de ocupados com ensino médio completo – 18 anos ou mais 2010; c) Porcentagem da população em domicílios com coleta de lixo 2010; d) Porcentagem de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados 2010; e) Mortalidade infantil 2010; f) IDHM 2010; g) Renda per capita 2010; e h) Porcentagem de pobres 2010. O índice de criticidade foi aplicado aos estados brasileiros resultando no Estado do Maranhão como estado mais crítico, com pontuação de 0,93 (de um máximo de 1,00), seguido pelos estados do Pará, com 0,79 pontos e Alagoas, com 0,78 pontos.

Vale ressaltar que os indicadores utilizados para o cálculo do índice de criticidade aplicado aos estados, na metodologia proposta na Nota Técnica nº 2015/2018-MMA são determinados para todos os municípios brasileiros. Portanto, a expressa intenção do Ministério do Meio Ambiente em priorizar o acesso aos recursos da Ação 217V às regiões mais carentes no acesso à água poderia ser realizada diretamente a partir do indicador "Porcentagem da população em domicílios com água encanada", disponível no mesmo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. A partir do ordenamento deste indicador para os municípios brasileiros, obtemos o seguinte resultado:

Código	Município	UF	% da população em domicílios com água encanada 2010
2501534	Baraúna	PB	0,15
2205953	Marcolândia	PI	0,5
2501351	Assunção	PB	0,77
2516151	Sossego	PB	1,2
2513158	Santa Cecília	PB	1,22
2516755	Tenório	PB	1,83
2513851	Santo André	PB	2,14
2616183	Vertente do Lério	PE	2,38
2500536	Alcantil	PB	2,94
2905909	Campo Alegre de Lourdes	BA	5,9
2201739	Betânia do Piauí	PI	6,33
2905156	Caetanos	BA	6,88
2209559	São Braz do Piauí	PI	6,99
2202091	Caldeirão Grande do Piauí	PI	7,01
2514651	São José do Brejo do Cruz	PB	8,29
2311959	Salitre	CE	13,46
1301159	Careiro da Várzea	AM	14,95

Fonte: IBGE: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2010.

De forma ilustrativa, a tabela acima apresenta os municípios brasileiros com menos de 15% da população residente em domicílios com água encanada. Esses municípios estão distribuídos em 6 estados, nas regiões Nordeste e Norte. Nenhum desses municípios está localizado no Estado do Maranhão. Deste modo, podemos demonstrar a limitação da metodologia proposta pelo MMA na priorização dos investimentos da Ação Orçamentária 217V - Apoio a Projetos de Ampliação do Acesso à Água por Meio de Tecnologias e Práticas Ambientalmente Sustentáveis. A metodologia está privilegiando apenas uma unidade da federação em uma ação de alcance nacional, priorizada a partir de um critério de validade metodológica questionável. Além disso, os diagnósticos ambientais, objetos das contratações, não apresentam potenciais benefícios sociais de resolutividade em relação aos indicadores utilizados para a classificação de risco.

c) Fragilidades quanto à padronização do objeto e sobre a sua aplicabilidade/necessidade para a implementação de políticas públicas executadas pelo MMA.

Instado a manifestar-se sobre a padronização do objeto e sobre a aplicabilidade dos diagnósticos ambientais municipais para as políticas públicas executadas pelo MMA, a Unidade informou que o Departamento de Recursos Hídricos e de Revitalização de Bacias Hidrográficas (DRHB), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), recebeu as atribuições de execução dos Contratos de Repasse objetos desta análise, a partir da reforma administrativa promovida pela Medida Provisória nº 870, de 1º de Janeiro de 2019, sendo portanto esse departamento responsável pelas respostas enviadas à CGU.

Com relação à padronização do objeto, o MDR assim se manifestou, no Anexo II ao Ofício nº 4093/2019/MMA (SEI Nº 1147437):

"Devido à similaridade na abordagem e produtos esperados foram utilizadas como referência informações de processos de contratação de estudos de zoneamento ecológico econômico, sendo ajustada à escala para o recorte municipal. Estes estudos devem ser desenvolvidos por meio de equipes multidisciplinares, uma vez que os diagnósticos abrangem dimensões bióticas, físicas, socioeconômicas e jurídico-institucionais. A metodologia para elaboração do diagnóstico, prevê, em uma primeira etapa, a compilação de dados secundários de fontes oficiais de dados. Em seguida são realizadas análises sobre a situação ambiental do município, tendo como base as interrelações entre os componentes físicos, bióticos, socioeconômicos e jurídicos-institucionais. Por fim, após a realização do diagnóstico, são propostas medidas de proteção ao meio ambiente e a indicação de áreas prioritárias para implantação de projetos de conservação e recuperação dos mananciais de abastecimento do município. Dessa forma, considerando a natureza do serviço e os produtos esperados, os recursos humanos necessários para a elaboração do diagnóstico são similares, independentemente das características do município conveniente. O cálculo dos valores de referência é uma estimativa obtida a partir dos valores unitários utilizados para cômputo dos custos diretos e indiretos definidos na Portaria ANA nº 213/2016, de 03 de agosto de 2016, e da equipe técnica considerada necessária para a realização das atividades previstas no escopo do trabalho (...)"

No entanto, não parece razoável que todos os contratos de repasse possuam o mesmo valor, independentemente da extensão territorial, da complexidade da bacia hidrográfica envolvida, das características de relevo e solo do município etc.

O município de Amarante do Maranhão, por exemplo, possui 7.438 Km² de área, enquanto Bela Vista do Maranhão conta com extensão territorial de apenas 148Km². Ou seja, dentro de Amarante do Maranhão caberia cinquenta municípios do porte de Bela Vista do Maranhão. Mesmo assim, as planilhas de custo unitário de ambos municípios são idênticas, e preveem a mesma quantidade de horas de trabalho de todos os profissionais a serem contratados: engenheiro civil, geólogo, assistente social, biólogo e topógrafo.

Coincidentemente o valor orçado como referência para contratação das empresas que farão o estudo nos municípios é igual ao valor disponibilizado, em regra, para o contrato de repasse: R\$ 301.000,00 (trezentos e um mil reais).

É natural que uma área de 7.348 Km² consuma muito mais horas de trabalho, para se executar o levantamento e mapeamento das feições geomorfológicas, dos declives, da tipologia e propriedades dos solos, dos aquíferos e das demais áreas de infiltração etc., do que uma área de apenas 148 Km². Há, ainda, municípios situados sobre os Lençóis Maranhenses, como Santo Amaro e Paulino Neves, onde o acesso às comunidades e

demais pontos de interesse possui grau de dificuldade maior que em municípios mais urbanizados, como Chapadinha e Itapecuru-Mirim.

Com relação à aplicabilidade do objeto, o MDR afirmou que o Diagnóstico Ambiental Municipal converge com os instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001) e da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981). Foi incentivado como resposta à necessidade de planejamento ambiental territorial, buscando subsidiar o ordenamento do uso e ocupação do solo, especialmente advindos do processo de implementação dos Planos Diretores municipais aportando a dimensão ambiental, na sua plenitude de planejamento, gestão e implementação. Por meio da identificação das principais fragilidades e vulnerabilidades existentes, o diagnóstico se constitui como uma ferramenta estratégica para salvaguardar os recursos naturais existentes no município.

Entretanto, no entendimento desta equipe de auditoria, a padronização de um produto do tipo Diagnóstico Ambiental Municipal e a consequente formalização de 57 Contratos de Repasse com o mesmo objeto, firmados na última semana do ano de 2018 com 57 municípios de uma mesma Unidade da Federação restringe o alcance esperado com a abertura dos créditos especiais na Ação 217V, que tem por objetivo "Promover a conservação, a recuperação e o uso racional dos recursos hídricos, por meio da indução de boas práticas de uso de água e solo e da revitalização de bacias hidrográficas".

Ademais, resta ainda obscura a aplicabilidade do Diagnóstico Ambiental Municipal, uma vez que não se trata de produto específico a ser utilizado em nenhuma política pública das áreas de desenvolvimento social e meio ambiente, saneamento e recursos hídricos, tais como os planos diretores municipais (instrumento previsto no Estatuto das Cidades - Lei nº 10.257/01); planos de bacias hidrográficas (instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos - Lei nº 9.433/97); planos de saneamento básico (instrumento previsto pela Lei Federal do Saneamento - Lei nº 11.445/07), entre outros.

Esse contexto de fragilidades quanto às questões técnicas que sustentam as contratações (referentes à padronização do preço do produto, à municipalização dos diagnósticos ambientais, à escolha dos municípios beneficiados – todos do Estado do Maranhão, e à não conformidade do produto com as normas relacionadas na base legal da Ação Orçamentária nº 217V), demonstra que é oportuna a rescisão dos referidos contratos.

Em homenagem ao art. 21 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, que determina que “a decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas”, cabe discorrer sobre as consequências da extinção contratual.

Primeiramente, é preciso registrar que o Diagnóstico Ambiental Municipal, em que pese possa ser útil na formulação e implementação de políticas ambientais municipais, não é condição para execução das políticas municipais de segurança alimentar, de

saneamento básico e universalização do acesso à água. Além disso, até o momento, não houve repasse de recursos aos municípios e as poucas empresas identificadas como contratadas pelas prefeituras ainda não iniciaram a execução dos serviços.

Por outro lado, a manutenção dos contratos pode gerar um risco de dano aos cofres públicos, tendo em vista as fragilidades técnicas já indicadas. Portanto, a suspensão imediata dos processos – para evitar a transferência de recursos aos municípios –, o cancelamento do empenho em nível federal e a consequente rescisão dos convênios são medidas necessárias para garantir a qualidade do gasto público e evitar a concretização do direcionamento de recursos públicos para o Estado do Maranhão sem a robustez técnica devida. Considera-se que a adoção de tais medidas privilegia a ação preventiva antes de processos sancionadores, nos termos do § 1º do art. 13 do Decreto 9.830/2019, que regulamenta artigos da LINDB no Poder Executivo Federal.

Considerando que os contratos de repasse foram migrados para o Ministério de Desenvolvimento Regional em razão da reforma administrativa promovida pela Lei nº 13.844, de 14 de junho de 2019 (conversão da Medida Provisória nº 870/2019), foi recomendado àquele Ministério a rescisão dos 57 contratos de repasse.

d) Análise sobre a manifestação apresentada pelo gestor

Concedida a devida oportunidade ao gestor para se manifestar sobre este item do relatório, foram apresentados esclarecimentos no sentido de que, uma vez reaberto o crédito especial em favor do MMA para a Ação 217V, foi determinado à equipe técnica que procedesse estudos de forma a atender municípios com maior índice de criticidade hídrica, como forma de nortear uma decisão em função dos poucos recursos para fazer frente às necessidades.

Diante disso, a equipe técnica, por meio da Nota Técnica 2105/2018, apresentou estudos com base em indicadores que visavam atender prioritariamente regiões do país com elevada criticidade quanto ao desenvolvimento humano, notadamente quanto ao acesso à água de qualidade, utilizando indicadores de saneamento, educação, demografia, vulnerabilidade, mortalidade infantil, IDH, renda per capita, dentre outros indicadores do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Portanto, segundo o gestor, sua decisão pela realização dos contratos de repasse está baseada em critérios técnicos.

Ademais, quanto à necessidade do objeto dos contratos (Diagnóstico Ambiental Municipal), esclarece que se trata de um estudo que serviria como base para a realização do Zoneamento Ambiental Municipal. Com o diagnóstico identificando as principais fragilidades e vulnerabilidades existentes nos municípios, dar-se-ia um passo importante para a realização do Zoneamento Ambiental Municipal, ferramenta esta necessária para o planejamento de ações socioambiental do município, inclusive a melhoria do acesso à água.

A opção pelo diagnóstico municipal deveu-se ao pouco tempo disponível, já que os recursos só estariam disponíveis em 2018. Assim, houve um esforço para se padronizar o objeto a fim de atender a um número maior de municípios.

O gestor também informou que foi realizado chamamento público por meio do Siconv, sendo que o programa foi cadastrado no referido sistema com toda a descrição e os critérios de seleção pertinentes.

Todavia, a análise realizada pela CGU não contesta de modo definitivo a utilidade do Diagnóstico Ambiental, mas demonstra que não se trata de um documento necessário à implementação das políticas públicas previstas nas leis que sustentaram a abertura do crédito suplementar. Além disso, o gestor, em sua manifestação, não logrou afastar os argumentos trazidos pela equipe de auditoria a respeito da restrição dos recursos aos municípios do Maranhão, já que seria possível realizar o ranqueamento de todos os municípios do país para, então, definir os que seriam beneficiados com os contratos de repasse, ao invés de restringir a ação a apenas um estado da federação.

6. Regularidade dos processos de contratação realizados por meio de adesão à Ata de Registros de Preços.

Para avaliação da adequação dos processos de contratação realizados pelo Ministério em 2018 por meio de adesão à atas de registro de preço, foram verificados os aspectos relativos ao planejamento da contratação, como a existência dos artefatos previstos na IN nº 04/2014, que regulamenta as contratações de bens e serviços de TI, bem como se estavam presentes os requisitos para adesão a atas de registro de preço, de acordo com o estabelecido pelo Decreto nº 7.892/2013, posteriormente alterado pelo Decreto nº 9.488/2018, que dispõe sobre o sistema de registro de preços na Administração Pública Federal.

Do total de quatro contratações realizadas via adesão à ARP no exercício de 2018, avaliou-se três adesões, todas relativas à contratação de bens e serviços de TI, as quais representavam, em termos de materialidade, uma abrangência de 99% dos valores contratados.

Como resultado, atestou-se que as três contratações estavam em conformidade com as etapas e os artefatos previstos na IN nº 04/2014, tais como existência do Documento de Oficialização da Demanda, instituição da Equipe de Planejamento da Contratação, elaboração do Estudo Técnico Preliminar da Contratação e do respectivo termo de referência, contendo os elementos exigidos na norma. Verificou-se também que as contratações estavam alinhadas ao PDTIC 2016-2018 do MMA.

Entretanto, cabe ressaltar que, em relação ao Plano Anual de Contratações de TI (PCTIC), item obrigatório desde 2016, não foi possível fazer a análise de correspondência, haja vista que, conforme citado no presente relatório, o Ministério não o publicou formalmente.

Em relação aos requisitos para adesão à ata de registro de preço, observou-se que as contratações foram precedidas da adequada pesquisa de preço, que embasou a justificativa para vantagem da adesão; da autorização do órgão gerenciador da ata; bem como da análise de compatibilidade da ata com a necessidade do MMA.

Quanto a essa análise, em que pese existir nos processos analisados a avaliação da compatibilidade, entende-se como fundamental que o Ministério demonstre, mais detalhadamente, a aderência dos aspectos técnicos da solução existente na ata de registro de preço com as necessidades do MMA, especificadas em seu próprio termo de referência.

Assim, diante das avaliações realizadas sobre as três contratações supracitadas por meio de adesão a atas de registro de preço, avaliou-se que todas atenderam às conformidades relativas ao planejamento da contratação, estando aderentes à IN nº 04/2014 e ao Decretos nº 7.892/2013.

7. Avaliação da governança em Tecnologia da Informação: baixa aderência aos regulamentos e inatividade do Comitê de Tecnologia da Informação (CTI).

7.1 Baixa aderência do Plano Diretor de Tecnologia da Informação ao guia de PDTIC do SISP e à Estratégia de Governança Digital (EGD).

A partir da análise do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) 2016-2018 do MMA, verificou-se que o Plano deixou de contemplar alguns aspectos importantes exigidos em um PDTIC e apresentou um baixo alinhamento com a Estratégia de Governança Digital (EGD) 2016-2019 do Poder Executivo Federal.

I – Aderência ao Guia do PDTIC do SISP

Em relação ao conteúdo do PDTIC, a avaliação adotou como referência o Guia de elaboração do PDTIC do SISP versão 2.0, o qual tem por finalidade disponibilizar informações para auxiliar a elaboração e o acompanhamento de um PDTIC, com conteúdo e qualidade mínimos para aprimorar a governança e a gestão da TI nos órgãos da Administração Pública Federal. O Guia de PDTIC do SISP foi concebido para aplicação pelos órgãos membros do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), conforme Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011.

Entre os elementos identificados como ausentes ou frágeis no PDTIC 2016-2018 do MMA em comparação com o Guia do SISP, destaca-se:

a) A falta da indicação, em termos quantitativos e qualitativos, dos recursos humanos necessários para execução de cada ação proposta no plano de metas e ações do PDTIC.

Em que pese haver no item "7.9. Gestão de pessoas" do PDTIC do MMA uma estimativa em termos globais da necessidade de pessoal para a área de TI, não se verificou um dimensionamento dos recursos humanos necessários para desempenhar as atividades relacionadas a cada ação em particular do PDTIC, conforme recomendado no item "3.3 Definir metas e ações" do referido guia.

Ressalta-se que, especialmente no caso das ações relativas ao desenvolvimento e manutenção de sistemas, as quais estão entre aquelas classificadas como de maior

prioridade no PDTIC do MMA, dada a complexidade desse tipo de ação, que exige diversos atores para sua implementação - como servidores da área técnica de TI, da área de negócio e da área administrativa -, bem como requer distintas competências, tais como especificação/análise de requisitos e validação técnica dos produtos de software entregues, avalia-se como fundamental para um adequado planejamento que o Ministério realize um levantamento quali-quantitativo dos recursos humanos necessários para implementação ou manutenção de cada software.

b) A falta de indicação dos recursos orçamentários necessários para execução de cada ação específica do plano de metas e ações do PDTIC.

Em desconformidade com o previsto no modelo do SISP, o plano de metas e ações existente no PDTIC não apresenta os recursos orçamentários estimados para realização de cada ação.

c) Ausência do planejamento orçamentário das ações, com a estimativa de gastos (investimento e custeio), para cada ano de vigência do Plano.

Embora a vigência do PDTIC do MMA tenha sido de três anos, de 2016 a 2018, o plano orçamentário apresentado não contemplou todo esse período, restringindo-se apenas ao ano de 2016.

Assim, combinando-se a ausência da indicação dos recursos orçamentários para cada ação do PDTIC, conforme exposto acima, com a programação incompleta do orçamento relativo a cada ano de vigência do PDTIC, avalia-se como deficiente o planejamento orçamentário para cumprimento das ações de TI no Ministério.

Vale ressaltar que, conforme descreve o Guia do SISP, não é objetivo do PDTIC produzir como artefato uma proposta orçamentária contendo todos os detalhamentos e classificações utilizados para a confecção do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). No entanto, o trabalho de planejamento orçamentário realizado para elaboração do PDTIC reúne a base das informações necessárias para se confeccionar a proposta orçamentária anual do órgão.

d) Ausência de estimativa da capacidade de execução da TIC

Verificou-se que o PDTIC não contemplou a mensuração da capacidade operacional da área de TI para atender a demanda, considerando tanto a alocação atual dos esforços necessários aos projetos e atividades em execução quanto a estimativa dos recursos a serem disponibilizados para alocação em novos projetos e atividades.

É importante registrar, conforme descreve o item “2.5. Estimar a capacidade de execução da TIC” do Guia, que a estimativa da capacidade de execução da TIC é fundamental no processo do planejamento da execução do plano de ações, uma vez que considera a estimativa das pessoas e dos recursos (processos, ferramentas, etc) necessários para as atuais e futuras ações planejadas. Desse modo, é a partir dessa

estimativa que se torna possível prever e planejar, com base na priorização feita, aquelas ações que poderiam ser atendidas dentro do período de validade do PDTIC.

Adicionalmente, cabe mencionar que a antiga STI/MP publicou, em 2015, o Método de Dimensionamento de Quadro de Pessoal de TIC do SISP (MQP-SISP), o qual visa orientar os órgãos nesse processo de dimensionamento do quadro de pessoal de TIC por meio de critérios objetivos. Assim, recomenda-se que na elaboração do próximo PDTIC o Ministério avalie adotar o referido método de dimensionamento sugerido pelo SISP.

e) Fragilidade na priorização das necessidades de TI

Especificamente em relação às necessidades que tratavam do desenvolvimento de sistemas de informação, observou-se que o PDTIC do MMA optou por agrupar, dentro de uma só necessidade, todos os sistemas de informação elencados para serem desenvolvidos. Tal necessidade foi nomeada como “NE-SIS-01 - Desenvolvimento de novos sistemas e portais”.

Ocorre que, com esse agrupamento, fragilizou-se a avaliação da alta direção do órgão e/ou do Comitê de TI quanto à relevância e necessidade de cada sistema em particular ser desenvolvido, prejudicando a sua classificação com base nos critérios de priorização adotados pelo órgão, quais sejam: gravidade, urgência e tendência (matriz GUT).

Com isso, a priorização no PDTIC foi realizada somente em relação à necessidade genérica “desenvolvimento de novos sistemas” e não sobre cada sistema de informação a ser implementado, que é o que representa, de fato, a necessidade informada pela área de negócio.

A título de exemplificação, cabe destacar que a necessidade “NE-SIS-01 - Desenvolvimento de novos sistemas e portais” tem a previsão de desenvolvimento de 26 novos sistemas para atender diversas áreas finalísticas do MMA. Da mesma forma, a necessidade “NE-SIS-002 - Desenvolvimento e manutenção de portais”, agrupou 10 portais a serem desenvolvidos e, por sua vez, a necessidade “NE-SIS-003 - Manutenção de sistemas legados” tem previu a manutenção de 17 sistemas, o que inclui, naturalmente, desenvolvimento de novas funções.

A seguir, apresenta-se um quadro resumo contendo um recorte da priorização feita no PDTIC e a quantidade de sistemas/portais agrupados vinculados a essas necessidades.

Quadro 04: Priorização feita no PDTIC.

ID	NECESSIDADE DE TI	Priorização				QTDE. SISTEMAS
		G	U	T	TOTAL	
NE-SIS-01	Desenvolvimento de novos sistemas e portais.	5	5	5	125	26
NE-SIS-03	Manutenção de sistemas legados.	5	5	5	125	17
NE-SIS-02	Desenvolvimento e manutenção de portais.	5	4	5	100	10

Assim, tendo em vista que as necessidades NE-SIS-01 e NE-SIS-03 possuem o mesmo nível de priorização e representam 43 sistemas a serem desenvolvidos e/ou mantidos, não se tem explicitamente no PDTIC a ordem de priorização de cada um desses sistemas, como resultado dos critérios de priorização aplicados. Igualmente, não há priorização individualizada em relação aos 10 portais previstos na necessidade item NE-SIS-02.

Desse modo, considerando que cada sistema em particular possui a sua relevância estratégica para a Instituição, tendo associado à sua implementação a disponibilização de diferentes recursos humanos e orçamentários, compatíveis com a respectiva complexidade e tamanho funcional da solução, avalia-se que a priorização das necessidades do PDTIC do MMA deveria ser feita especificamente para cada sistema/portal a ser mantido ou desenvolvido.

Além dos aspectos relacionados acima, cabe registrar também a ausência dos seguintes itens previstos no Guia do SISP:

a) Registro formal de designação da equipe de elaboração do PDTIC

Não foi encontrado registro que formalizasse a designação, por parte do Comitê de TI, da equipe de elaboração do documento.

Segundo o Guia do SISP, a Equipe de Elaboração do PDTIC é quem operacionaliza o projeto de elaboração do Plano. Os membros da equipe são designados pelo Comitê de TIC, que deve indicar servidores, tanto das áreas finalísticas quanto da área de TIC. Ou seja, reforça-se a orientação de que os profissionais que vão participar da elaboração do PDTIC não sejam exclusivamente servidores da área de TIC. Outra recomendação é que a equipe não seja técnica, mas primordialmente negocial, com conhecimento multidisciplinar, perfil colaborativo e integrador, domínio da cultura organizacional e do negócio da sua área.

b) Fragilidade na análise da organização da área de TIC do MMA

O item relativo à estrutura organizacional da TIC no PDTIC do Ministério restringe-se a reproduzir o organograma da área de CGTI e as respectivas atribuições regimentais.

Assim, verificou-se a ausência, conforme prevê o guia em seu item “2.3 - *Analisar a organização da TIC*”, de uma avaliação quanto à adequação do organograma relativo a TIC e da arquitetura corporativa da TIC, e se ela é gerenciada; se os macroprocessos e processos internos de TIC existentes são formalizados, mensurados e melhorados e se os relacionamentos entre eles estão bem definidos por meio de papéis e responsabilidades; e se o inventário de recursos de TIC (hardware, software, redes, etc.) é mantido atualizado.

II – Alinhamento à EGD 2016-2019

Conforme estabelecido na IN 04/2014, art. 3º, e no Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, o PDTIC dos órgãos integrantes do SISP deve estar alinhado com a Estratégia

de Governança Digital - EGD da administração pública federal, que é o documento que define os objetivos estratégicos, as metas, os indicadores e as iniciativas da Política de Governança Digital e norteará programas, projetos, serviços, sistemas e atividades a ela relacionados.

Entretanto, ao se avaliar o PDTIC 2016-2018 do MMA e a EGD 2016-2019, publicada em 2016, verificou-se um baixo alinhamento entre os dois documentos, não atendendo ao disposto na legislação.

Nesse sentido, cabe destacar que:

a) Não houve correspondência das necessidades e ações do PDTIC do MMA com objetivos estratégicos previstos na EGD, tais como: “OE.01 - Fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos”, “OE.03 - Ampliar a oferta e aprimorar os serviços públicos por meio da transformação digital” e “OE.04 - Compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura”

Na avaliação realizada, não foram identificadas ações do Ministério que visassem atender aos objetivos citados acima. Entre as ações previstas na EGD, ausentes no PDTIC, estão: a disponibilização de bases de dados com seus respectivos artefatos no Portal Brasileiro de Dados Abertos; ampliação da prestação de serviços públicos por meios digitais; expansão dos serviços publicados no Portal de Serviços Públicos; aumento da Interoperabilidade de sistemas e dados.

b) Não houve alinhamento entre os princípios contidos no PDTI do MMA com os princípios da governança digital descritos na EGD, quais sejam: “Foco nas necessidades da sociedade; Abertura e transparência; Compartilhamento da capacidade de serviço; Compartilhamento de dados; Simplicidade; Priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital; Segurança e privacidade; Participação e controle social; Governo como plataforma; e Inovação.”

c) A priorização das necessidades de TI não considerou, como critério objetivo, o seu alinhamento com a EGD.

Nesse sentido, registra-se que o Guia do SISP, no item “3.2 – Priorizar as necessidades inventariadas”, recomenda que seja utilizado “*como um dos principais critérios de priorização o atendimento aos eixos da EGD (acesso a informação, prestação de serviços públicos e participação social).*”

Como justificativa, o Ministério informou que o seu PDTIC teve como base a Estratégia Geral de TI 2013-2015, que era, à época da elaboração do Plano Diretor, o equivalente à EGD.

Sobre a questão, avalia-se que a justificativa é parcialmente válida, uma vez que, de fato, a publicação do PDTIC do MMA ocorreu em março de 2016, mesmo período em que foi publicada a EGD 2016-2019 (Portaria nº 68, de 7 de março de 2016).

Todavia, o próprio decreto que estabeleceu a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos da administração pública federal, que foi editado em janeiro de 2016 (Decreto nº 8638/2016), já previa em seu art. 8º que os PDTICs deveriam ser atualizados para atender as disposições da EGD em vigor, conforme transcrito a seguir:

Art. 8º Para contribuir com o alcance dos objetivos estabelecidos na EGD, os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional elaborarão:

I - Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação ou instrumento equivalente de planejamento de tecnologia da informação e comunicação; e

II - Instrumento de planejamento de segurança da informação e comunicação e de segurança cibernética.

Parágrafo único. Os instrumentos de planejamento de que tratam os incisos I e II do caput serão atualizados para atender as disposições da EGD em vigor.

Portanto, o Ministério deveria ter realizado os devidos ajustes em seu PDTIC a fim de alinhá-lo à Estratégia de Governança Digital, o que não o fez, conforme detalhado no item 5.2, durante todo o período de três anos de vigência do plano, entre 2016 e 2018.

Assim, diante das avaliações empreendidas, conclui-se que o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação – PDTIC do MMA, que vigorou de 2016 a 2018, não estava alinhado à EGD em vigor nem totalmente aderente ao Guia do SISP, uma vez que deixou de apresentar artefatos importantes, tais como: indicação dos recursos humanos e orçamentários para cada ação do plano de metas e ações; estimativa da capacidade de execução da TIC; e priorização dos sistemas de informação a serem desenvolvidos, entre outros.

Por fim, considerando o término de vigência do PDTIC avaliado, é importante que o MMA, na elaboração do seu novo PDTIC, procure seguir os processos de elaboração e acompanhamento do PDTIC em todas as suas fases e artefatos, conforme detalhado no Guia do SISP, bem como busque o adequado alinhamento e priorização de suas ações com os objetivos estratégicos traçados na EGD para a APF.

Nesse sentido, cabe trazer que a Portaria nº 778, de 4 de abril de 2019, que dispõe sobre a governança de TI nos órgãos do SISP, estabelece, em seu art. 6º, que “Art. 6º - O PDTIC é o instrumento de alinhamento entre as estratégias e os planos de TIC e as estratégias organizacionais, e deverá: I - observar, no que couber, o guia de PDTIC do SISP; II - estar alinhado à Estratégia de Governança Digital - EGD e ao Planejamento Estratégico Institucional - PEI e, na ausência deste, ao Plano Plurianual – PPA”

7.2 Ausência de processo de monitoramento e avaliação da execução do PDTI

Na avaliação da execução do PDTIC 2016-2018 do MMA, verificou-se que o Ministério não dispõe de um processo estruturado e formalizado para o adequado monitoramento e avaliação periódica dos resultados do seu PDTIC, em desacordo

com o previsto na Portaria nº 19/2017 (art. 6º), na IN 04/2014 (Art. 4º, § 2º), bem como no Guia do PDTI do SISP.

Segundo o art. 6º da Portaria nº 19/2017, o PDTIC deverá:

“I - observar, no que couber, o guia de PDTIC do SISP;

(...)

V - ter um processo de acompanhamento formalizado para monitorar e avaliar a implementação das ações, o uso dos recursos e a entrega dos serviços, com o objetivo de atender às estratégias e aos objetivos institucionais;

VI - ter periodicidade mínima bianual com revisão anual”

Ocorre que, a partir das informações obtidas no trabalho de auditoria, evidenciou-se que, durante os três anos de execução do PDTIC, não estavam presentes os instrumentos necessários para a realização das atividades de acompanhamento e avaliação, tais como: i) a definição dos papéis e responsáveis pelo acompanhamento do PDTIC e designação da respectiva equipe de acompanhamento; ii) elaboração do plano de acompanhamento do PDTIC, com aprovação pelo Comitê de Governança Digital, ou afim; iii) elaboração de relatórios de avaliação dos resultados intermediários; e iv) do relatório de avaliação final, devidamente aprovados pelo Comitê.

Sobre as atividades relacionadas ao acompanhamento do PDTIC, cabe mencionar que foram observados alguns registros, informais, que indicam a existência de certo acompanhamento pelo Ministério. Entretanto, pelas características verificadas em tais registros – que eram restritos ao acompanhamento da situação de implementação das ações do PDTIC (concluída, paralisada, em andamento, não iniciada) e que não possuíam periodicidade definida e identificação dos responsáveis, não eram estruturados e não foram validados pelo Comitê de TI, que seria a instância encarregada por aprová-los - avalia-se como deficiente o referido monitoramento realizado.

Nesse sentido, vale trazer que o Guia do PDTIC do SISP, versão 2.0, no âmbito do processo de acompanhamento do PDTIC, descreve a necessidade, entre outros elementos, de os relatórios de avaliação conterem: *Verificação da inclusão de novas demandas, bem como a repriorização das ações; Análise do alinhamento estratégico das ações de TIC; Elaboração de parecer sobre as execuções física e orçamentária do PDTIC; Elaboração de parecer sobre o cumprimento das metas estabelecidas; Avaliação e proposição de ações corretivas, redirecionamentos e/ou repactuação de metas, se necessário; e Justificativas para o não atingimento de metas, se necessário;*

Como consequência da falta de um processo de acompanhamento do PDTIC, verificou-se que o Plano não foi revisado anualmente, conforme prevê a norma,

nem sofreu qualquer atualização durante todo o seu período de vigência, de 2016 a 2018.

Da mesma forma, após a publicação da EGD 2016-2019, em março/2016, o PDTIC do MMA também não sofreu a devida atualização para atender aos dispositivos trazidos pela nova EGD em vigor, indo de encontro ao estabelecido pelo Decreto nº 8.638/2016, em seu art. 8º.

É importante destacar que o PDTIC deve ser regularmente revisado, de forma a sofrer as adaptações necessárias, quer seja por fatores que só puderam ser percebidos durante a fase de execução ou por outros fatores que impossibilitam a execução do planejado. Dessa forma, o processo de acompanhamento possibilita a adoção de procedimentos que orientem a atuação dos atores responsáveis pela execução do PDTIC, no sentido de maximizar a possibilidade de se alcançar as metas planejadas com maiores eficiência e eficácia.

Sobre sua importância, cabe registrar que a recente publicada Portaria nº 778, de 4 de abril de 2019, que substituiu a Portaria STI/MP nº 19/2017, incluiu, no inciso relativo a necessidade de haver um processo de acompanhamento do PDTIC formalizado, que o processo deve *“primordialmente, verificar o alcance das metas estabelecidas e, se necessário, estabelecer ações para corrigir possíveis desvios”*.

Por fim, como causa para a constatada ausência de avaliação periódica do PDTIC, pode-se destacar a falta de funcionamento ordinário e efetivo do Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação do MMA, conforme tratado no item 6.3 do presente relatório.

Portanto, a partir da situação verificada, conclui-se pela necessidade de o Ministério estruturar, formalmente, um processo de acompanhamento e avaliação sistemático do seu PDTIC, com a definição dos papéis e responsabilidades pelo acompanhamento do Plano, sempre com a participação ativa do Comitê de Governança Digital, a fim de subsidiar a tomada de decisão relativamente à priorização e alocação de recursos de TIC.

7.3 Falta de funcionamento do Comitê de TI

Em que pese o MMA possuir formalmente o Comitê de Tecnologia da Informação (CTI), constatou-se que, na prática, o referido comitê está inativo, uma vez que não há registro de sua atuação nos anos de 2017, 2018 e início de 2019.

Cabe ressaltar que, em função da falta de funcionamento desse colegiado desde dezembro de 2016, data da sua última reunião, tem-se que atribuições essenciais da governança de TI do MMA, como o acompanhamento e avaliação sistemática do PDTIC, bem como a sua revisão anual não foram realizadas, como já destacado nos itens 6.1 e 6.2.

Da mesma forma, outra atividade fundamental sob responsabilidade do Comitê, que é a aprovação do Plano Anual de Contratações de TI do órgão (PCTIC), também não vem sendo realizada no âmbito do MMA desde 2016, em descumprimento ao que estabelece a Portaria nº 40/2016.

Sobre o tema, vale mencionar que o comitê de TI é a principal estrutura por promover a Governança de TI no órgão, pois é responsável por coordenar a formulação de propostas, de políticas, de diretrizes, dos objetivos e das estratégias, além de coordenar a elaboração do PDTI e do PCTIC e, finalmente, aprovar a alocação dos recursos orçamentários destinados a TI, conforme estabelecido nos diversos normativos que regem o tema, como Decreto nº 8.638/2016, IN 04/2014, Portaria nº 19/2017, Portaria nº 40/2016 e Guia de Governança de TI do SISP.

Portanto, a ausência de atuação do Comitê evidencia também o baixo envolvimento da alta administração do Ministério com as iniciativas de TIC no órgão.

Merece registro o fato de que existe um processo administrativo no órgão aberto em 2017 com a finalidade de instituir um novo Comitê de TI no Ministério, de modo a atender a nova estrutura e composição mínima do Comitê de Governança Digital (CGD), conforme o estabelecido no Decreto nº 8.638/2016. Entretanto, após recomendações elencadas pela Consultoria Jurídica em outubro de 2017, o processo não avançou.

Quanto às possíveis razões apresentadas pelo MMA à deficiente atuação do Comitê no período avaliado, foi citado que as frequentes mudanças ocorridas nos cargos de direção do MMA nos últimos anos tiveram impacto na governança de TIC do Ministério.

7.4 Ausência do Plano de Contratações de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicações (PCTIC)

Na avaliação do planejamento das contratações de TI do MMA, verificou-se que a unidade não elaborou formalmente os Planos de Contratações de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicações (PCTIC) relativos aos exercícios de 2017, 2018 e de 2019, assim como não houve a respectiva aprovação dos planos anuais de contratações pelo Comitê de TI, em desacordo ao que estabelece a Portaria nº 40, de 14 de setembro de 2016. Adicionalmente, não foi identificado registro do envio PCTIC ao órgão central do SISP.

De acordo com a referida Portaria, os órgãos integrantes do SISP deverão elaborar o PCTIC referente a cada exercício fiscal, com o objetivo de aperfeiçoar o planejamento de suas contratações e a qualidade da programação e execução orçamentária (art. 1º da Portaria nº 40/2016).

Além disso, em seu artigo 6º, incisos I, II e IV, ficou estabelecido que o PCTIC deve ser elaborado e aprovado pelo Comitê de Governança Digital até 31 de maio do ano anterior ao exercício fiscal, bem como encaminhado ao órgão central do SISP por meio da Central de Serviços e Suporte do SISP – C3S.

Entretanto, a partir das informações obtidas durante a realização da auditoria por meio de entrevistas com os gestores, bem como de solicitações de auditoria requisitando os planos anuais de contratação de TI, constatou-se que o Ministério, desde 2016, não tem registro oficial

dos seus PCTICs devidamente formalizados e aprovados. Cabe registrar que, em resposta à auditoria, foram apresentadas algumas planilhas que continham uma relação de contratações de TI a serem realizadas em 2017 e 2018, porém os próprios gestores alertaram que tais arquivos não estavam devidamente formalizados e nem havia registro do processo que os originou. Dessa forma, não saberiam informar se aquelas planilhas, de fato, seriam os PCTICs do órgão.

Frente a essa situação, verificou-se que, na prática, o órgão não tem realizado, de forma estruturada, com a participação do Comitê de TI, a consolidação das contratações de TI que pretende contratar ou prorrogar no ano seguinte, a fim de compor o planejamento orçamentário do órgão e ser utilizado como insumo para a proposta do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), conforme prevê o inciso III, art. 6º da Portaria nº 40/2016.

É importante destacar que é a partir de um calendário de licitações, construído a partir do Plano Anual de Contratações, que se obtém maior previsibilidade na gestão, assim como permite ampliar a realização de compras compartilhadas, viabilizando novas oportunidades de ganhos de escala.

Portanto, é fundamental que o MMA, a fim de atender aos normativos vigentes, adote um processo de trabalho que garanta a elaboração anual do seu plano de contratações de bens e serviços de TI, devidamente aprovado pelo Comitê de TI, inclusive em relação às eventuais alterações necessárias durante sua execução.

8. Conformidade do Registro de Gestão e Conformidade

Contábil: A Unidade realiza a conformidade de registros de gestão (compliance), conforme contido no inc. I do art. 7º da Instrução Normativa STN-MF nº 06/2007.

A Instrução Normativa STN nº 06, de 31 de outubro de 2007, trata dos procedimentos relativos às Conformidades de Registro de Gestão e Contábil, as quais devem ser realizadas por todos os órgãos que utilizam o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) para registro da execução orçamentária, financeira e patrimonial. Em complementação, as macrofunções do Siafi nº 020314 (Conformidade de Registros de Gestão) e nº 020315 (Conformidade Contábil) detalham os procedimentos a serem realizados pelas unidades em relação aos temas.

Nesse contexto, considerando que os responsáveis pela Conformidade de Registros de Gestão atestam a suportabilidade documental dos registros realizados no Siafi e, posteriormente, os responsáveis pela Conformidade Contábil monitoram esse ateste e verificam a consistência dos registros realizados no sistema, os quais resultam nas demonstrações contábeis, foi verificado se as Unidades Gestoras (UG) do MMA mantêm uma rotina de Conformidade de Registro de Gestão, bem como a atuação da setorial contábil do Ministério em relação à Conformidade Contábil do órgão, de modo a observar se essa segunda linha de defesa do órgão está atuando no que se refere aos registros do Siafi, tendo em vista que a Conformidade de Registros de Gestão, monitorada pela Conformidade Contábil, consiste na certificação dos registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial incluídos no Siafi e da existência de documentos hábeis que comprovem as operações (art. 6º, IN STN nº 06/2007).

Dessa forma, foram analisados os dados dos órgãos 44000 (Ministério do Meio Ambiente), 44204 (Fundo Nacional do Meio Ambiente), 44208 (Serviço Florestal Brasileiro) e 44902 (Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima), todos vinculados à mesma setorial contábil do Ministério. Das 54 Unidades Gestoras executoras ativas no Siafi (desconsiderando a UG da setorial contábil), observou-se que 9 delas apresentaram ausência de Conformidade de Registros de Gestão em algum dia ao longo de 2018. Entretanto, durante o mês de dezembro, encerramento do exercício de 2018, somente 1 UG apresentou falta de Conformidade de Registros de Gestão.

Em relação à Conformidade Contábil, no mês de encerramento do exercício de 2018, das 54 Unidades Gestoras executoras ativas no Siafi, 22 delas apresentaram algum tipo de restrição. Entretanto, a maioria das restrições apontadas no final do exercício se tratam de contas de controle e não patrimoniais, relativas a convênios, termos de execução e contratos de repasse, conforme detalhado na Declaração do Contador constante do Relatório de Gestão do exercício de 2018.

Adicionalmente, foi verificado que o registro da Conformidade Contábil foi realizado por profissional em contabilidade devidamente registrada no Conselho Regional de Contabilidade (CRC) e credenciada no Siafi para esse fim, sendo a mesma contadora que assinou a Declaração do Contador no Relatório de Gestão.

Dessa forma, verificou-se que o Ministério do Meio Ambiente tem uma rotina de Conformidade de Registros de Gestão implementada em suas unidades, no que diz respeito aos registros verificáveis pelo sistema, tendo em vista que não foram realizadas inspeções *in loco* para avaliar como essa conformidade é realizada. Em relação à Conformidade Contábil, verificou-se que a setorial contábil do Ministério tem monitorado os registros realizados pelas UG executoras no Siafi e emitido orientações para as devidas regularizações, conforme informações disponíveis no sistema em questão e na Declaração do Contador do Relatório de Gestão do exercício de 2018.

9. Avaliação da implementação da Política de Gestão de Riscos: Instituição da Política de Gestão de Riscos no âmbito do MMA com nível de maturidade incipiente em relação à implementação da Política em suas Unidades internas.

Com vistas a analisar a atuação do Ministério do Meio Ambiente quanto à adoção de medidas para o estabelecimento de práticas relacionadas à gestão de riscos, direcionadas para o alcance dos objetivos do Ministério, de acordo com a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, foi verificado se o órgão dispõe de uma política de gestão de riscos estabelecida e aprovada pela alta administração, comunicada apropriadamente e disponível para acesso a todos; e se existem estruturas e processos definidos para apoiar as responsabilidades de governança de riscos e assegurar que a gestão de riscos seja integrada aos processos de gestão.

Ressalta-se que a sistemática de elaboração e constituição de uma política de gestão de riscos pode ser complexa, considerando o envolvimento de diversos atores e áreas

dentro da instituição, sendo implementada de forma gradual e contínua. Dessa forma, a abordagem desta análise se limitou a traçar um diagnóstico da situação atual em que se apresenta a implementação da política, de modo a subsidiar a identificação de possíveis oportunidades de melhorias.

O marco inicial da instituição da política no Ministério foi a publicação da Portaria MMA nº 415, de 26/10/2017, a qual instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) e o Subcomitê de Gestão de Riscos no âmbito do Ministério. No entanto, a mencionada Portaria foi revogada com o advento da Portaria MMA nº 409 de 29/10/2018, a qual instituiu a Política de Governança, Riscos e Controles do MMA, criando o Conselho de Governança, Gestão de Riscos e Controles (CONSEGOV), o Comitê de Governança (CGOV), os Subcomitês de Governança (SGOV), e os Núcleos de Governança, Gestão de Riscos e Controles (NGO).

Nesse mesmo sentido de ações iniciais para instituição da política, ao longo do exercício de 2017, houve capacitações dos dirigentes, pontos focais e multiplicadores do Planejamento Estratégico do órgão, além dos servidores da área responsável pela execução do projeto piloto sobre a temática.

No entanto, as discussões de Gestão de Riscos durante o exercício auditado foram limitadas aos dirigentes membros do CGRC (revogado com o advento da Portaria MMA 409/2018), CONSEGOV e CGOV, em função das reuniões ocorridas, respectivamente, em 17/04/2018 e 27/11/2018 (CONSEGOV e CGOV), com a participação do dirigente máximo na reunião do CONSEGOV. Não foi evidenciado que a alta direção tem emitido comunicações aos servidores, funcionários e demais colaboradores com a finalidade de informar as tratativas em curso para a efetiva implementação da política e sua importância.

Em relação ao desenho da política, a Portaria MMA 409/2018, no Capítulo III, abrange todos os requisitos mínimos estabelecidos pela IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 para a instituição de uma Política de Gestão de Riscos pelos órgãos do Poder Executivo Federal, estabelecendo que a política no Ministério deverá estar associada ao modelo de gestão do planejamento estratégico.

Conforme o normativo, primeiramente, a gestão de riscos fica a cargo dos gestores de riscos designados pelas respectivas unidades do MMA, com competências para identificação, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos. Tais gestores ficam responsáveis pela elaboração de Planos de Resposta ao Risco (PRR) e por monitorar a evolução dos níveis de riscos e a efetividade das medidas de controles definidas nos PRRs, reportando às instâncias de monitoramento sobre o andamento dos PRRs, envolvendo os demais responsáveis e os CONSEGOV e CGOV.

A Portaria prevê a disponibilização de solução tecnológica que integre a gestão estratégica à gestão de riscos, para a implementação e o monitoramento da política, bem como os responsáveis por promover a capacitação e o desenvolvimento contínuo dos servidores na temática de gestão de riscos. Dispõe também sobre diretrizes para a metodologia a ser adotada para o gerenciamento dos riscos da Unidade e para o

monitoramento da política, considerando a implementação da política associada ao modelo de gestão do planejamento estratégico, inclusive no que se refere à sua periodicidade de monitoramento, para fins de otimização da gestão.

Em relação à implementação da política, a Coordenação-Geral de Planejamento Institucional (CGPI) é considerada a unidade responsável pela condução da gestão de riscos no MMA, resguardadas as atribuições das estruturas de governança, tais como o CONSEGOV e o CGOV, de elaboração, implementação e monitoramento da política no âmbito do órgão.

Entretanto, verificou-se que a implementação da política nas Unidades do Ministério encontra-se em fase inicial, considerando a publicação da Portaria somente em outubro/2018.

Em 2018, foi finalizado o projeto piloto de gestão de riscos para a temática de projetos de recursos externos, tendo como resultado um PRR. No entanto, a Política ainda não foi instituída nas demais unidades, nem definida uma metodologia que se aplique às diversas áreas do Ministério, bem como a implementação de um sistema informatizado que possa dar suporte ao monitoramento dos planos de resposta aos riscos.

No final do exercício de 2018, o MMA encontrava-se na fase de elaboração de sua metodologia mediante a experiência piloto de gestão de riscos junto à unidade responsável pelos projetos de recursos externos.

Contudo, com a entrada em vigor da Medida Provisória 870, de 1º de janeiro de 2019, e do Decreto 9.672, de 02 de janeiro de 2019, o Ministério passou por um amplo processo de reestruturação e alteração de competências, de modo que as atividades relacionadas a gestão de riscos foram impactadas com as novas prioridades e diretrizes da alta administração. Dessa forma, foi sinalizada a necessidade de adequação de toda a Política de Gestão de Riscos, bem como demais instrumentos de gestão, destacando a revisão do Planejamento Estratégico considerando o próximo PPA (2020-2023), e as estruturas de governança previstas pela Portaria nº 409/2018, de modo a refletirem a nova estrutura organizacional do órgão e as diretrizes estabelecidas.

Em relação ao processo de recursos externos, área definida para a execução do projeto piloto de gestão de riscos, com a criação da Secretaria de Relações Internacionais, a responsabilidade pela gestão desse processo foi alterada. Dessa forma, o PRR resultante do projeto piloto não está sendo implementado e precisará ser revisto conforme as prioridades da atual gestão.

Diante das análises realizadas, verificou-se que, embora a Política de Gestão de Riscos tenha sido instituída no âmbito do MMA por meio da Portaria MMA 409/2018, abordando os aspectos relevantes apontados pela IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, as estruturas definidas pela Portaria ainda não foram instituídas, de modo que a Organização ainda apresenta nível de maturidade incipiente em relação à implementação da Política em todas as suas Unidades, não sendo assegurado ao Ministério do Meio Ambiente, no estágio atual, que a gestão de riscos esteja integrada aos principais processos de gestão.

10. Avaliação da implementação do Programa de Integridade: Implementação do Programa de Integridade do MMA conforme diretrizes estabelecidas pela Portaria CGU nº 57/2019.

Foi realizada uma análise sobre o grau de execução das ações no âmbito do Ministério do Meio Ambiente em função da implementação do Programa de Integridade, de acordo com a Portaria CGU nº 57, de 04 de janeiro de 2019, a qual alterou a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018.

Para tanto, foi verificado se as fases de implementação previstas pela Portaria mencionada foram executadas de forma satisfatória e se o Programa de Integridade está sendo adequadamente monitorado, de modo a subsidiar a identificação de possíveis oportunidades de melhorias, considerando a determinação inicial de implementação das Políticas de Integridade para o final do exercício de 2018.

Em relação às fases de implementação previstas pela Portaria CGU nº 57/2019 (em substituição à PT CGU 1.089/2018), os arts. 4º ao 7º determinam:

- a) constituição de unidade de gestão da integridade (UGI);
- b) aprovação do Plano de Integridade; e
- c) execução e monitoramento do Programa de Integridade, com base nas medidas definidas pelo Plano de Integridade.

Verificou-se que o Departamento de Gestão Estratégica foi designado como unidade responsável pela coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade no âmbito do MMA, em maio/2018 (Unidade de Gestão da Integridade - UGI), por meio da Portaria MMA nº 137, de 10 de maio de 2018.

Posteriormente, foi publicada a Portaria MMA nº 400, de 22 de outubro de 2018, a qual instituiu o Programa de Integridade do Ministério do Meio Ambiente, estabelecendo as diretrizes e os objetivos do Programa e dispendo sobre as Unidades de Integridade e a operacionalização do Programa, que deve ocorrer por meio dos Planos de Integridade com ciclos de dois anos cada.

O primeiro Plano de Integridade foi aprovado para o ciclo de 2019-2020, por meio dos arts. 15 e 16 da Portaria MMA nº 400/2018, sendo detalhado conforme os anexos I ao IV da Portaria, dispendo sobre o Plano de Trabalho para o ciclo 2019-2020, com as ações e medidas das instâncias de integridade; os riscos à integridade; as campanhas educacionais e de capacitação; e as estratégias de monitoramento contínuo, abrangendo ações previstas até maio/2021, incluindo a avaliação sobre a execução das ações previstas no Plano 2019-2020 e a elaboração e aprovação de nova versão do Plano de Integridade do órgão.

Entre as ações do Plano de Trabalho para o Plano de Integridade do ciclo 2019-2020, foram identificadas quase todas as competências correspondentes ao rol mínimo de processos e funções estabelecidos pelo art. 6º da Portaria CGU nº 57/2019 para dar

atendimento ao item b acima (aprovação do Plano de Integridade), com cronogramas de execução e unidades responsáveis pelas atividades a serem desenvolvidas.

Entretanto, não foi identificado no Plano de Integridade o estabelecimento de procedimentos de responsabilização, conforme prevê o Inciso VI do art. 6º da Portaria CGU nº 57/2019. Observou-se que o MMA possui apenas algumas instâncias que absorvem parte da responsabilidade pela apuração disciplinar no âmbito do órgão, são elas: Comissão Permanente Disciplinar (Portaria MMA nº 218, de 22 de junho de 2017); e Comissão de Ética do Ministério do Meio Ambiente - CE-MMA (Portaria nº 449, de 20 de agosto de 2007).

No entanto, cumpre ressaltar que essas instâncias apontadas não constituem uma unidade de correição formalmente instituída, apresentando fragilidades por não fazerem parte da estrutura formal do órgão, já que não estão previstas no Regimento Interno do MMA.

No que diz respeito ao monitoramento do Programa, o art. 17 da Portaria MMA nº 400/2018 estabelece as instâncias de monitoramento, avaliação, validação e revisão dos Planos de Integridade, e o Anexo IV apresenta as estratégias de monitoramento contínuo do Programa de Integridade, com atividades a serem realizadas e prazos para acompanhamento. No entanto, não há o estabelecimento de indicadores para a avaliação do Programa.

Dessa forma, verificou-se que o Programa de Integridade está sendo implantado no MMA por meio do Plano de Integridade aprovado para o ciclo 2019-2020, com identificação de fragilidade para o que se refere aos procedimentos de responsabilização, que não foram contemplados no Plano de Trabalho vigente, e por contarem com instâncias frágeis de correição, as quais não fazem parte da estrutura formal do órgão.

11. Atendimento das Recomendações da CGU.

O objetivo deste item é verificar se há atendimento das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União em ações de controle realizadas no MMA. Os quadros a seguir mostram a situação geral das recomendações emitidas pela CGU e sua situação:

Quadro 05: Situação geral das recomendações.

Recomendações em monitoramento	
Aguardando providências do gestor e no prazo	8
Em análise pela CGU	12

Fonte: Sistema Monitor. Extração em 08/07/2019.

A análise realizada demonstra que existem oito recomendações em monitoramento, aguardando providências do gestor, dentro do prazo, o que indica um esforço das Secretarias em atender as recomendações da CGU.

RECOMENDAÇÕES

1 - Providenciar as adequações administrativas e normativas para a retomada do Comitê Gestor do Fundo Nacional do Meio Ambiente e o pleno funcionamento das rotinas do referido fundo. *(Achado 4)*

2 - Recomenda-se que o MMA faça constar no seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC): a) a indicação dos recursos humanos e orçamentários para cada ação do plano de metas e ações; b) a estimativa da capacidade de execução da TIC, considerando os recursos humanos, materiais e orçamentários previstos; c) o plano orçamentário das ações de TI considerando todo o período de vigência do PDTIC; e d) que a priorização das necessidades de TI relativas ao desenvolvimento/manutenção de sistema seja feita considerando cada sistema de informação, portal ou aplicativo individualmente. Além disso, que se observe, no que couber, o processo de elaboração do PDTIC previsto no Guia do SISP, com todas as suas fases e artefatos, bem como busque o alinhamento e priorização de suas necessidades de TI com os objetivos estratégicos traçados na Estratégia de Governança Digital (EGD) vigente, em atenção ao disposto no art. 6º, incisos I, II, III e IV, da Portaria nº 778/2019. *(Achado 7.1)*

3 - Recomenda-se que o MMA implemente, formalmente, um processo de acompanhamento e avaliação sistemático do seu PDTIC com a definição dos papéis e responsabilidades pelo acompanhamento do Plano e elaboração dos relatórios de avaliação dos resultados, com a participação ativa do Comitê de Governança Digital, a fim de subsidiar a tomada de decisão relativamente à repriorização, alocação de recursos de TIC e estabelecer ações para corrigir possíveis desvios; bem como realize, anualmente, a revisão do PDTIC, em atenção ao disposto no art. 6º, incisos V e VI, da Portaria nº 778/2019. *(Achado 7.2)*

4 - Recomenda-se que o MMA reestruture o seu Comitê de TI, de forma a atender ao disposto no art. 9º, do Decreto 8.638/2016, bem como implemente mecanismos para garantir o seu adequado e regular funcionamento, como a publicação do Regimento Interno do Comitê, descrevendo os papéis e responsabilidades envolvidos nas tomadas de decisão, a definição da periodicidade das reuniões ordinárias, indicação da necessidade de aprovação dos planos anuais de contratação de TI – PCTIC, da priorização de investimentos em ações de TIC, entre outras responsabilidades. *(Achado 7.3)*

5 - Recomenda-se que o MMA, em atenção ao que estabelece a Portaria nº 40/2016, adote um processo de trabalho que garanta a elaboração formal do Plano de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicações – PCTIC relativo a cada exercício, bem como a sua respectiva aprovação pelo Comitê de Governança Digital, ou estrutura equivalente, inclusive em relação às eventuais alterações necessárias durante sua execução. *(Achado 7.4)*

CONCLUSÃO

As análises realizadas permitiram identificar aspectos positivos da gestão do Ministério do Meio Ambiente, no exercício de 2018, como a regularidade e transparência do processo de seleção de projetos apoiados pelo Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC). Verificou-se que os critérios estabelecidos foram baseados em fundamentos técnicos e objetivos, o que possibilitou a verificação da classificação das propostas pelo Comitê Gestor do Fundo.

Quanto aos controles internos aplicados aos registros da execução orçamentária, financeira e patrimonial, observou-se que o Ministério mantém rotina de conformidade de registros de gestão, e que a setorial contábil da Unidade tem monitorado, também, os registros realizados pelas Unidades Gestoras executoras no Siafi e emitido orientações para as devidas regularizações.

Cabe destacar, no entanto, que foram constatadas diversas fragilidades e oportunidades de melhoria relevantes nas áreas de gestão inseridas no escopo deste trabalho de auditoria.

É o caso, por exemplo, da Política de Gestão de Riscos. Observou-se que, embora ela tenha sido instituída no âmbito do MMA, as estruturas definidas pelo normativo ainda não foram estabelecidas, de modo que o Ministério ainda apresenta nível de maturidade incipiente em relação à implementação da Política em todas as suas Unidades, não sendo assegurado ao Ministério do Meio Ambiente, no estágio atual, que a gestão de riscos esteja integrada aos principais processos de gestão.

No que concerne à implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, verificou-se que a situação, identificada no exercício de 2016 pela CGU e pelo TCU, permanece praticamente a mesma, com poucos avanços na implementação e implantação dos instrumentos básicos da Política, como os planos de resíduos sólidos dos Estados e Municípios e o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos.

Compreende-se que há ainda diversos obstáculos na implementação da PNRS que perpassam todos os níveis de governo, ressaltando a necessidade de se reforçar o apoio técnico e financeiro aos Municípios, agentes que possuem papel determinante na execução da Política, mas que até o momento não possuem perspectivas de receberem tal auxílio, devido às restrições orçamentárias que o programa de governo vem sofrendo.

Outro ponto que merece destaque é a avaliação da governança em Tecnologia da Informação, a qual possibilitou constatar a baixa aderência do Plano Diretor de Tecnologia da Informação ao guia de PDTIC do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) e à Estratégia de Governança Digital

(EGD), devido, entre outras falhas, à falta da indicação, em termos quantitativos e qualitativos, dos recursos humanos necessários para execução de cada ação proposta; à falta de indicação dos recursos orçamentários necessários para execução de cada ação específica do plano de metas e ações do PDTIC; à ausência do planejamento orçamentário das ações, com a estimativa de gastos (investimento e custeio), para cada ano de vigência do Plano; e à fragilidade na priorização das necessidades de TI.

Verificou-se, ainda, que o Ministério não dispõe de um processo estruturado e formalizado para o adequado monitoramento e avaliação periódica dos resultados do seu PDTIC. Além disso, em que pese o MMA possuir formalmente o Comitê de Tecnologia da Informação (CTI), constatou-se que, na prática, o referido comitê está inativo, uma vez que não há registro de sua atuação nos anos de 2017, 2018 e início de 2019.

Ademais, a avaliação da gestão de transferências de 57 contratos de repasses que beneficiam municípios no Estado do Maranhão demonstrou uma série de fragilidades técnicas que apontam para a necessária rescisão dos referidos contratos.

Por fim, cabe alertar ao Ministério quanto à atuação dos Comitês/ colegiados. Em face da publicação do Decreto nº 9.812, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, todos os colegiados gerenciados pelo Ministério se encontram paralisados, em processo de avaliação quanto à pertinência de sua manutenção e forma de funcionamento.

No caso do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e do Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, os colegiados possuem competência estratégica na implementação e execução das respectivas políticas. Assim, se faz necessário a urgente retomada das atividades dos Comitês, de forma a diminuir o impacto da paralisação nos resultados e metas estabelecidas nos normativos nacionais e nos acordos internacionais firmados pelo país.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Foram recebidas manifestações relativas apenas ao item 5 do Relatório, cujo resumo e análise estão registradas no citado item.

II – SITUAÇÃO DE ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES CONSTANTES DO RELATÓRIO DE AUDITORIA CGU Nº 201602951 E DAS ANÁLISES E DETERMINAÇÕES EMITIDAS POR MEIO DO ACÓRDÃO TCU Nº 2512/2016.

Relatório de Auditoria CGU nº 201602951

ID	Texto	Última Manifestação do Gestor	Situação
171367	Recomenda-se à Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental que especifique no Plano Nacional de Resíduos Sólidos o agente responsável pela implementação das estratégias que compõem as diretrizes da Política, afim de conferir clareza aos papéis dos agentes responsáveis.	<p>O Ministério do Meio Ambiente - MMA celebrou Acordo de Cooperação Técnica com a Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais - Abrelpe, tendo por objeto o desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à atualização do Plano Nacional de Resíduos Sólidos - Planares. Acordo esse que teve seu extrato publicado no Diário Oficial da União de 10/05/2019, Edição 89, Seção 3, pag. 116.</p> <p>A Abrelpe desenvolverá, até ao final de 2019, sem ônus para o MMA, dentre outras etapas do Planares: (i) a proposição de cenários; (ii) a proposição de metas e indicadores de monitoramento; (iii) as diretrizes, estratégias e recursos financeiros para atingimento das metas, e (iv) os programas, projetos e ações para atendimento das metas. É na elaboração das diretrizes, estratégias e ações associadas aos recursos financeiros para atingimento das metas é que serão identificadas as competências legais dos ministérios relacionados à gestão dos resíduos sólidos, permitindo a descrição, para cada ação, dos responsáveis por sua execução e acompanhamento.</p>	Não atendida
171368	Recomenda-se que a Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental encaminhe, a cada seis meses, informações atualizadas sobre o estágio do contrato de consultoria contratada para a revisão do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, bem como das tratativas para a resolução da situação do Conselho do MAPA.	Para a atualização do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares) o Ministério do Meio Ambiente (MMA) está em tratativa com a Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – Abrelpe, visando a celebração de um Acordo de Cooperação. Quanto à situação do Conselho Nacional de Políticas Agrícolas, o Processo foi submetido à análise e manifestação da Consultoria Jurídica (CONJUR) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que recomendou o reenvio à CONJUR do MMA para nova manifestação sobre a Exposição de Motivos Interministerial nº 00044/2017 MMA MAPA MF MDIC MS e minuta de alteração do Decreto nº 7.404/2010, uma vez que a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, alterou os antigos Ministérios da Fazenda; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e o Ministério do Trabalho, agrupando-os no Ministério da Economia.	Não atendida
171369	Recomenda-se que a Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental mantenha gestão junto à Secretaria Executiva do MMA a fim de dotar a SRHQ dos recursos e da estrutura necessária de TI para o desenvolvimento e manutenção do Sistema Sinir e encaminhe a esta CGU os resultados acordados.	Para o acompanhamento do projeto de desenvolvimento do SINIR foi instituído um Grupo de Trabalho composto por representantes das partes envolvidas dentre as quais a Secretaria Executiva (SECEX) por meio da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação (CGTI) MMA a fim de assegurar a estrutura necessária para o desenvolvimento e manutenção do Sistema. Ademais, a CGTI incorporou o Sinir como prioridade ao Plano Diretor de tecnologia da Informação e Comunicação PDTIC 2019/2022 do MMA.	Não atendida

171370	Recomenda-se que o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos avalie e discuta, com fundamento nas análises e estudos elaborados pelo Grupo Técnico nº 6, proposta comum para fomento das linhas de financiamentos para a elaboração de Planos de Resíduos Sólidos.	Em face da publicação do Decreto nº 9.812, que altera o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, bem como outros colegiados, se encontra em processo de avaliação quanto à pertinência de sua manutenção e forma de funcionamento.	Não atendida
171371	Recomenda-se que o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos avalie e discuta, com fundamento nas análises e estudos elaborados pelo Grupo Técnico nº 6, proposta comum para fomento das linhas de financiamentos para os consórcios de resíduos sólidos.	Em face da publicação do Decreto nº 9.812, que altera o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, bem como outros colegiados, se encontra em processo de avaliação quanto à pertinência de sua manutenção e forma de funcionamento.	Não atendida
171372	Recomenda-se ao Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos que discuta, delibere e encaminhe à Secretaria de Orçamento Federal solicitação para suprir as necessidades orçamentárias de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a fim de subsidiar a elaboração da peça orçamentária e contemplar as reais necessidades de investimentos que estimulem avanços na implementação da Política.	O Ministério do Meio Ambiente celebrou Acordo de Cooperação Técnica com a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe) em abril de 2019, sem ônus para o órgão, para a finalização do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares) e será neste instrumento de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos onde serão identificados os déficits e daí os recursos financeiros necessários para se alcançar a situação desejada, considerando o cenário socioeconômico adotado, nos prazos oferecidos, e assim fornecer os subsídios demandados para previsão destes recursos nos instrumentos de planejamento, em particular, o Plano Plurianual 2020-2023.	Não atendida
171373	Recomenda-se que a Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, faça gestão junto à Secretaria de Logística e de Tecnologia da Informação - SLTI do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, no intuito de solicitar apoio para o desenvolvimento e manutenção do Sistema Sinir e encaminhe a esta CGU os resultados das tratativas realizadas.	Em fevereiro de 2019 o MMA assinou um Acordo de Cooperação Técnica, sem ônus, com a Associação Brasileira de Empresas Tratamento de Resíduos e Efluentes (ABETRE) para o aprimoramento do Sinir com o desenvolvimento de um módulo municipal e outro estadual contendo os principais dados e informações do conteúdo mínimo dos respectivos Planos de Resíduos Sólidos, além de um Manifesto de Transporte de Resíduos (MTR), todos com previsão de entrega ainda em 2019.	Não atendida

171374	Recomenda-se ao Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, no uso da competência prevista no inciso VIII, do Artigo 2º da Portaria MMA nº 177/20011, que discuta e delibere sobre a possibilidade de elaboração de um Plano de Capacitação, em conjunto com o Ministério das Cidades e a FUNASA, a fim de evitar duplicidade de esforços e melhorar a eficiência e eficácia dos cursos ofertados.	O MMA já vem atuando no alinhamento com as instituições supracitadas, ou seus correspondentes na nova organização institucional do governo federal (Ministério das Cidades, atual Desenvolvimento Regional), como também na busca de cooperações, com o objetivo de otimizar recursos, potencializar e ampliar a abrangência de nossos processos de capacitação, aumentar a capilaridade das ações educativas, qualificar os processos formativos nossos e de nossos parceiros, promovendo a sinergia dos esforços empregados e dos resultados obtidos. A cooperação para a proteção do clima na gestão de resíduos sólidos urbanos - ProteGEEr conta com a participação do Ministério do Desenvolvimento Regional, que coordena o Programa Nacional de Capacitação das Cidades – CAPACIDADES, e o outro parceiro estratégico é a Funasa. Outra cooperação que está se consolidando é com a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – Abrelpe, e tem como um de seus objetivos a capacitação.	Não atendida
--------	--	---	--------------

Acórdão TCU nº 2512/2016

ID	Texto	Última Manifestação do Gestor	Situação
9.1	Determinar ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que encaminhem ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias, o devido plano de ação conjunto para a atualização e a aprovação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com a definição de prazos, atividades e responsáveis, de forma a atender ao disposto no art. 46 do Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010;	O Processo Administrativo foi submetido à análise e manifestação da Consultoria Jurídica (CONJUR) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que recomendou o reenvio à CONJUR do MMA para nova manifestação sobre a Exposição de Motivos Interministerial nº 00044/2017 MMA MAPA MF MDIC MS e minuta de alteração do Decreto nº 7.404/2010, uma vez que a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, alterou os antigos Ministérios da Fazenda; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e o Ministério do Trabalho, agrupando-os no Ministério da Economia.	Não foi informado se houve encaminhamento do Plano de Ação ao TCU, conforme determinado

9.2	<p>9.2. determinar ao Ministério do Meio Ambiente que encaminhe, no prazo de 90 (noventa) dias, o devido plano de ação para a implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos, com a definição de prazos, atividades e responsáveis, de modo a dar cumprimento ao art. 12, parágrafo único, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010;</p>	<p>Após reorganização estrutural do Ministério do Meio Ambiente - MMA e priorização de demandas, no âmbito de uma Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana, na qual a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos assume especial destaque, foi assinado Acordo de Cooperação Técnica com a Associação Brasileira de Empresas Tratamento de Resíduos e Efluentes (ABETRE) para o desenvolvimento do SINIR, conforme requisitos funcionais estabelecidos pelo Ministério do Meio Ambiente, em atendimento aos requisitos legais estabelecidos na Política Nacional de Resíduos Sólidos. A ABETRE possui expertise comprovada na implantação/manutenção de sistema de informações relacionado ao tema resíduos e propôs a desenvolver, sem ônus ao MMA, os seguintes módulos do SINIR, conforme descritos abaixo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Módulo para coleta e processamento de dados e informações MUNICIPAIS sobre a gestão de resíduos sólidos com possibilidade de inclusão do plano de resíduos na íntegra; - Módulo para coleta e processamento de dados e informações ESTADUAIS sobre a gestão de resíduos sólidos com possibilidade de inclusão do plano de resíduos na íntegra; - Módulo para emissão de documentos “Manifesto de Transporte de Resíduos” (MTR) e Declaração Anual de Movimentação de Resíduos, para monitorar a geração, o armazenamento, o transporte e a destinação dos resíduos sólidos no país. Diante do exposto, a cooperação técnica firmada entre o MMA e o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID deverá ser readequada, em função da cooperação técnica firmada entre MMA e ABETRE. 	<p>Não foi informado se houve encaminhamento do Plano de Ação ao TCU, conforme determinado</p>
-----	--	--	--

9.3	<p>9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente, com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e com outros órgãos e entidades eventualmente envolvidos na temática, adote as providências necessárias para solucionar os achados identificados no presente levantamento, indicados como riscos à implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, atentando especialmente para:</p> <p>9.3.1. a ausência de participação dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, da iniciativa privada e da sociedade civil nos comitês previstos pela PNRS, a exemplo do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos (CI) e do Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa (CORE);</p> <p>9.3.2. a ausência de estratégia de divulgação e apresentação dos objetivos e das diretrizes inerentes à PNRS para os diversos atores nela envolvidos, sobretudo para os entes municipais, como principais executores da política;</p> <p>9.3.3. as dificuldades técnicas, financeiras e operacionais por parte dos municípios na celebração e manutenção de consórcios para a gestão integrada de resíduos sólidos;</p> <p>9.3.4. a ausência de delimitação pela PNRS da responsabilidade de cada ator pelas etapas do ciclo de vida dos produtos relacionadas com a destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e rejeitos; e</p> <p>9.3.5. as deficiências nos mecanismos de planejamento e controle que impactam na implementação da PNRS nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;</p>	<p>Quanto ao item “9.3” acima, apresentaremos uma proposta de atualização do Plano de Trabalho para a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, em elaboração conjunta com a Abrelpe, que satisfaça às demandas dos itens “9.3.2” ao “9.3.5”.</p> <p>Por fim, o item “9.3.1” poderá ser atendido em eventual revisão do Decreto nº 7.404/2010 e seu alinhamento com o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.</p>	Não atendido
-----	--	---	--------------