



**CGU**

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Secretaria Executiva - Ministério do Meio Ambiente

*Exercício 2017*

27 de julho de 2018

**Ministério da Transparência e 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: **201800668**

**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 Anual de Contas**

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

CNRH: Conselho Nacional de Recursos Hídricos

CTPNRH: Câmara Técnica do Plano Nacional de Recursos Hídricos

IICA: Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura

MMA: Ministério do Meio Ambiente

OEMA: Órgão Estadual do Meio Ambiente

PLANSAB: Plano Nacional de Saneamento Básico

PNRH: Política Nacional de Recursos Hídricos

PNRH: Plano Nacional de Recursos Hídricos

PNRS: Política Nacional de Resíduos Sólidos

PNRS: Plano Nacional de Resíduos Sólidos

SE: Secretaria Executiva

SRHQ: Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental

Sinir: Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos

SINGREH: Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

# SUMÁRIO

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b>	<b>3</b>
<b>SUMÁRIO</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>8</b>
<b>1. Avaliação da Conformidade das Peças</b>	<b>8</b>
<b>2. Resultados quantitativos e qualitativos da gestão</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Supervisão da SRHQ quanto à Política Nacional de Recursos Hídricos</b>	<b>8</b>
<b>2.2. Avaliação dos resultados apresentados pelo INTERÁGUAS</b>	<b>9</b>
<b>2.3 Acompanhamento dos avanços obtidos em relação às recomendações da auditoria da CGU sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos</b>	<b>12</b>
<b>2.4 Acompanhamento dos avanços obtidos em relação ao Cadastro Ambiental Rural – CAR 15</b>	
<b>2.5 Acompanhamento da atuação da SE em relação às recomendações do Relatório de Fiscalização Ambiental</b>	<b>22</b>
<b>3. Compras e contratações</b>	<b>27</b>
<b>3.1. Os contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra não são acompanhados e fiscalizados de forma adequada e eficiente de modo a verificar que as empresas contratadas estejam adimplindo com suas obrigações contratuais, trabalhistas, previdenciárias e legais.</b>	<b>27</b>
<b>3.2 Execução de atos referentes à gestão contratual sem a observância dos normativos que regulamentam a prestação de serviços.</b>	<b>31</b>
<b>3.3 Designação de servidor para a realização de ateste da nota fiscal em desacordo com a Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05, de 26 de maio de 2017.</b>	<b>33</b>
<b>3.4. Ausência de estrutura física para realizar a gestão e fiscalização dos contratos de prestação de serviços terceirizados e baixa capacidade operacional dos servidores no acompanhamento e fiscalização da execução contratual.</b>	<b>34</b>
<b>4. Indicadores</b>	<b>35</b>
<b>4.1 Fragilidades no monitoramento dos resultados da Política Nacional de Recursos Hídricos</b>	<b>36</b>
<b>5. Avaliação do cumprimento das determinações do TCU</b>	<b>41</b>
<b>6. Monitoramento das recomendações emitidas pela CGU</b>	<b>41</b>

<b>7. Controles internos</b>	<b>42</b>
<b>7.1. Implementação da Política de Gestão de Riscos</b>	<b>42</b>
<b>7.2. Análise do acompanhamento das recomendações relacionadas aos Projetos de Recursos Externos</b>	<b>44</b>
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>49</b>
<b>4. CONCLUSÃO</b>	<b>51</b>
<b>5. ANEXOS</b>	<b>53</b>
<b>I - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO</b>	<b>53</b>

## INTRODUÇÃO

O presente Relatório refere-se à Auditoria Anual de Contas - AAC realizada em razão da prestação de contas, referente ao exercício de 2017, da Secretaria Executiva - SE do Ministério do Meio Ambiente – MMA.

O relatório de Auditoria Anual de Contas, assim como o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente, são elaborados por este órgão de controle interno e compõem as peças da prestação de contas da SE/MMA que irá subsidiar o julgamento dos responsáveis pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

O escopo da Auditoria foi definido em reunião realizada, em 07 de dezembro de 2017, entre a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente - Secex Ambiental/TCU e a Coordenação Geral das Áreas de Integração Nacional e Meio Ambiente – CGIMA/CGU, englobando as seguintes análises:

- **Resultados quantitativos e qualitativos:** acompanhamento dos avanços obtidos em relação às recomendações da auditoria da CGU na Política Nacional de Resíduos Sólidos, no Cadastro Ambiental Rural - CAR e na atividade de Fiscalização Ambiental; avaliação da atuação da Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental - SRHQ no acompanhamento e monitoramento da Política Nacional de Recursos Hídricos; bem como dos resultados apresentados pelo Programa Interáguas;
- **Compras e contratações:** avaliação da governança na área de licitações e contratos da Secretaria Executiva;
- **Indicadores:** avaliação dos indicadores utilizados para monitorar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos;
- **Avaliação do cumprimento das determinações do TCU:** verificação acerca da existência de recomendações do TCU específicas para a CGU;
- **Controles internos:** avaliação da implementação da Política de Gestão de Riscos; e acompanhamento dos controles internos na área de execução de Projetos de Recursos Externos.

Além dos tópicos acima descritos, esta CGU avaliou também a conformidade das peças incluídas no Sistema e-Contas e o atendimento das recomendações emitidas por esta Controladoria.

Os trabalhos de campo foram realizados em Brasília, no período de 10 de abril de 2018 a 06 de julho de 2018, por meio da análise de documentos e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

É importante destacar que este Relatório apresenta informações acerca dos avanços alcançados, durante o exercício examinado, em relação a outros trabalhos de auditoria realizados por esta CGU, os quais, foram incluídos na fundamentação da emissão da

opinião desse Órgão de Controle Interno (OCI) sobre a prestação de contas da Unidade. Os referidos trabalhos estão consignados nos seguintes relatórios:

- Relatório nº 201602951- Avaliação da Política Nacional de Resíduos Sólidos – Eliminação dos Lixões;
- Relatório nº 201505130 – Avaliação da Implementação do Cadastro Ambiental Rural – CAR; e
- Relatório nº 69 - Ações relativas à Fiscalização Ambiental sob Responsabilidade do Ibama.

Nos tópicos seguintes serão detalhados os itens definidos no escopo com o TCU.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. Avaliação da Conformidade das Peças

Em atendimento ao que estabelece a Portaria TCU nº 65/2018, foi realizada a análise do Relatório de Gestão referente à prestação de contas anual da SE/MMA, exercício 2017, inserido no Sistema de prestação de contas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal ao TCU (e-Contas), a fim de verificar se a unidade elaborou as peças demandadas pelas normas do TCU para o exercício sob análise.

Verificou-se que as peças apresentadas contemplam os formatos e os conteúdos obrigatórios, nos termos da Decisão Normativa TCU nº 163, de 6 de dezembro de 2017, da Decisão Normativa TCU nº 151, de 19 de outubro de 2017, bem como da Ata que formaliza a definição das estratégias e do escopo da auditoria de gestão a ser feita pelo OCI para a certificação das contas desse exercício, de 7 de dezembro de 2017.

## 2. Resultados quantitativos e qualitativos da gestão

Este item possui como objetivo apresentar os resultados das análises realizadas em relação aos avanços obtidos pelo MMA em trabalhos realizados anteriormente por esta CGU quanto aos seguintes assuntos:

- Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- Cadastro Ambiental Rural;
- Fiscalização Ambiental.

Além disso, devido à relevância do tema “Gestão Hídrica”, realizou-se análise em relação ao acompanhamento da Política Nacional de Recursos Hídricos e da execução do Interágua, por parte da Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental (SRHQ). Os itens a seguir tratam desses assuntos.

### 2.1 Supervisão da SRHQ quanto à Política Nacional de Recursos Hídricos

A Política Nacional de Recursos Hídricos foi instituída pela Lei nº 9433/97, tendo como objetivos:

- I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
- II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
- III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais; e
- IV - incentivar e promover a captação, a preservação e o aproveitamento de águas pluviais.

Um dos instrumentos da Política é o Plano Nacional de Recursos Hídricos, que tem como objetivo fundamental e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

O Plano Nacional de Recursos Hídricos foi elaborado sob a coordenação do MMA em amplo processo de mobilização e participação social. O documento final foi aprovado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) em 30 de janeiro de 2006, com período de abrangência até 2020.

Considerando a competência da Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental - SRHQ de acompanhar e monitorar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, foi solicitado àquela Secretaria que informasse de que forma é feito esse acompanhamento.

Diante das informações apresentadas pela SRHQ, verificou-se que o acompanhamento da Política Nacional de Recursos Hídricos é feito por meio do monitoramento do Plano Nacional de Recursos Hídricos e que, em 2015, foi feita a revisão desse Plano (2016-2020), no qual foram definidas as prioridades, ações e metas desse período.

Em análise ao Plano Nacional de Recursos Hídricos revisado verificou-se que foram estabelecidas 16 Prioridades, que se desdobraram em 45 ações e 71 metas. Para cada meta foram definidos os prazos e os executores. Tal definição é essencial para o acompanhamento e cobrança pela implementação do Plano, além de ser o primeiro passo para que o Plano passe a ser um instrumento efetivo da execução da Política.

Em relação ao acompanhamento das metas definidas na revisão do Plano, o MMA encaminhou documentos que tratam do convite aos entes executores para participar da oficina de trabalho, que foi realizada em outubro de 2017, com objetivo de definir a “Estratégia para Implementação e Monitoramento das Metas do PNRH”, bem como o primeiro informe sobre o monitoramento do Plano apresentado à Câmara Técnica do PNRH e ao Plenário do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Da análise da documentação encaminhada verificou-se que o monitoramento realizado pela SRHQ ainda é bastante incipiente, já que é feito por meio de cobrança, por Ofício, aos entes executores e, em função dessa sistemática, várias metas ficaram sem informações. Não obstante é preciso ressaltar que a ferramenta Sistema de Gerenciamento Orientado para Resultados do Plano Nacional de Recursos Hídricos — SIGEOR/PNRH para as instituições do SINGREH, que está prevista para ser concluída no final desse exercício, bem como a definição dos indicadores, conforme detalha item 4.1 deste relatório, possibilitará um ganho no acompanhamento por meio da sistematização das informações sobre o cumprimento das metas do PNRH. Além disso, o fato dessas informações constarem nos próximos Conjunturas contribuirá para dar transparência às informações sobre o PNRH.

## **2.2. Avaliação dos resultados apresentados pelo INTERÁGUAS**

O objetivo desse ponto é avaliar a atuação da SRHQ no âmbito das atividades previstas no Programa de Desenvolvimento do Setor Água - INTERAGUAS.

O Interáguas é um programa do Governo Brasileiro financiado pelo Banco Mundial, lastreado por meio do Acordo de Empréstimo 8074-BR e caracteriza-se pela assistência técnica, com foco voltado ao planejamento, à gestão, ao fortalecimento institucional, à elaboração de estudos e projetos, dentro do contexto intersetorial de utilização da água.

O objetivo geral do INTERAGUAS é contribuir para o fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão no setor água, especialmente nas regiões menos desenvolvidas do País, visando a aumentar a eficiência no uso da água e na prestação de serviços; aumentar a oferta sustentável de água em quantidade e qualidade adequadas aos usos múltiplos; e melhorar a aplicação de recursos públicos no setor água, reduzindo deseconomias causadas por deficiências na articulação e coordenação intersetoriais.

O Programa está estruturado em três componentes setoriais: Recursos Hídricos, Infraestrutura Hídrica/Defesa Civil, e Saneamento, um Componente Intersectorial e um Componente de Monitoramento e Avaliação. As ações desses componentes são gerenciadas pelas instituições a seguir:

Quadro 1: Componente X Executor

Componente	Executor
(1) Gerenciamento de Recursos Hídricos	MMA - Ministério do Meio Ambiente (Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental - SRHQ) e ANA - Agência Nacional de Águas
(2) Água, Irrigação e Defesa Civil	MI - Ministério da Integração (Secretaria de Infraestrutura Hídrica - SIH e Secretaria de defesa Civil - SEDEC)
(3) Saneamento - Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário	MC - Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental)
(4) Coordenação Intersectorial e Planejamento Integrado	Multisetorial sob coordenação da ANA
(5) Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação do Programa	STP - Secretaria Técnica do Programa

O quadro a seguir define as atividades previstas em cada componente e a situação no final do exercício de 2017:

Quadro 2: situação das atividades previstas

Componente	Atividades previstas	Situação
1	Elaboração de Estudos Técnicos para subsidiar a construção de Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Goiás (consultoria);	Finalizado
1	Elaboração da Carta das Águas Subterrâneas do Paraná (Consultoria);	Finalizado
1	Diagnóstico e Avaliação dos Resultados do Plano Nacional de Recursos Hídricos e de Recomendações para a construção do novo PNRH, com horizonte temporal a partir de 2021 (consultoria)	Em andamento
1	Seminário sobre as prioridades do Plano Nacional de Recursos Hídricos para 2016 a 2020;	Finalizado

1	Elaboração de Carta Hidrogeológica de Águas Subterrâneas do Estado do Paraná e Respectivo Texto Técnico;	Finalizado
4	Estudos para subsidiar a construção de proposta de roteiro metodológico para elaboração do zoneamento ambiental municipal (consultoria)	Em andamento
4	Elaboração de Documento-Base da Estratégia Federal de Gestão Ambiental Urbana (Consultoria)	Finalizado
4	Estudos Técnicos para Revisão do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (consultoria)	Em andamento
4	Estudos técnicos para atualização e complementação do diagnóstico do macrozoneamento ecológico-econômico da bacia hidrográfica do rio São Francisco (consultoria)	Em andamento
4	Estudos técnicos para elaboração do prognóstico e dos subsídios à implementação do macrozoneamento ecológico-econômico da bacia hidrográfica do rio São Francisco – 2ª fase do MacroZEE (consultoria)	Em andamento

Fonte: Documento Análise Situacional Interáguas 2017

Além disso, estão previstas as seguintes atividades a serem executadas ainda no âmbito do Interáguas:

Quadro 3: atividades a serem executadas

Atividades	Previsão
Diagnóstico e avaliação da situação dos Planos Estaduais de Recursos Hídricos	Março de 2018
Estratégia para construção do Plano Nacional de Recursos Hídricos com horizonte temporal a partir de 2021	Março de 2018
Plano de Comunicação do CNRH e do PNRH	Março de 2018
Estudo da arte do conhecimento sobre águas subterrâneas no Brasil	Março de 2018
Reuniões Públicas MacroZee	Abril de 2018
Curso EAD Zoneamento Ambiental Municipal	Março de 2018

Fonte: Ajuda Memória\_Dez 2017

É preciso ressaltar que o Programa está previsto para encerrar-se em 31 de outubro de 2018 e que já houve o cancelamento de parte do valor do empréstimo em função das diversas dificuldades vivenciadas na execução do Programa, tais como: alta rotatividade de pessoal; dificuldades de adaptação nas regras de licitação do Banco Mundial e na condução dos processos de “não objeção”; contingenciamento orçamentário; e alteração do Organismo Internacional de Cooperação Técnica.

Até o final de 2017 haviam sido liberados, para a conta designada, recursos na ordem de U\$ 15.892.426,03 (R\$ 45.326.335,20), o que representa aproximadamente 25 % do novo valor do empréstimo. Da conta especial, foram sacados recursos na ordem de US\$ 15.464.862,60 (R\$ 44.485.260,55). Do montante sacado da Conta Especial, apenas US\$

8.135.383,68 (R\$ 21.120.801,48) foram comprovados, o que corresponde a aproximadamente 53 % dos recursos do montante sacado.

As auditorias realizadas no Programa Interáguas têm constatado baixas execuções física e financeira. Sobre o assunto, o Relatório nº 201702236, que avaliou a gestão do Programa em 2017, destacou:

*“Conquanto o valor do empréstimo tenha sido reduzido em 40,57 % a execução financeira continua baixa, tendo em vista que o valor sacado da conta designada representa 24,24 % do empréstimo, enquanto a comprovação das despesas representa 12,75%, restando aproximadamente 6 meses para o término do Projeto.”*

Diante do exposto, verifica-se que várias atividades previstas e extremamente relevantes para a gestão hídrica podem não ser concluídas até o final do Programa. Tal situação representaria um prejuízo enorme, tanto do ponto de vista da demanda, que não seria atendida, quanto dos recursos já garantidos, que teriam que ser devolvidos. Dessa forma, é necessário que haja um esforço adicional da SRHQ/MMA no sentido de agilizar as contratações a fim de concluir, até o fim da vigência do Programa, todas as atividades previstas.

### **2.3 Acompanhamento dos avanços obtidos em relação às recomendações da auditoria da CGU sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos**

Considerando o disposto na Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, no sentido de conceder o prazo de até 4 (quatro) anos, após a data de sua publicação, para materializar a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e consequente eliminação dos “lixões” e aterros controlados, e substituição por aterros sanitários, o Ministério da Transparência e CGU executou ação de controle avaliativa, com a finalidade de verificar a atuação do Ministério do Meio Ambiente – MMA no cumprimento da meta de eliminação dos “lixões”, frente às responsabilidades da União na implementação da PNRS.

As análises realizadas resultaram na identificação de fragilidades, consignadas no Relatório de Auditoria nº 201602951, encaminhado ao gestor em 3 de julho de 2017, e permitiram concluir que não houve os avanços esperados em relação aos objetivos, metas e diretrizes da PNRS. As principais fragilidades identificadas foram:

- Ausência de formalização do Plano Nacional de Resíduos Sólidos;
- Descontinuidade no aporte de recursos aos entes federados e aos consórcios públicos para a elaboração de planos de resíduos sólidos;
- Versão atual do Sinir não atende ao previsto no Decreto nº 7.404/2010 por não fornecer as estatísticas, indicadores e demais informações que permitam o adequado monitoramento, a fiscalização e a avaliação dos resultados da gestão dos resíduos sólidos urbanos e da implementação da PNRS;
- Ausência de ações atuais de incentivo à formação de consórcios de manejo de resíduos sólidos;
- Baixa efetividade nas capacitações realizadas pelo MMA;
- Ausência de clareza no papel dos agentes responsáveis pela implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Tendo em vista as fragilidades apontadas no Relatório, apresenta-se, nos quadros a seguir, a evolução do monitoramento das recomendações:

- À Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental - SRHQ:

<b>Recomendação</b>	<b>Manifestação da SRHQ</b>
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 Nacional de Política Agrícola (MAPA);	Foram encaminhados os pareceres de análises dos produtos P1 e P2.1, elaborados pela consultoria contratada para fornecer subsídios para a revisão do Plano Nacional de Resíduos Sólidos;  Foi enviada à Presidência da República proposta para a exclusão do Conselho Nacional de Políticas Agrícolas da responsabilidade de apreciação do Plano Nacional, juntamente com a exposição de motivos interministerial.
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;	Foi disponibilizado o cadastramento <i>on line</i> pelas secretarias de meio ambiente estaduais dos dados relacionados à logística reversa, planos de resíduos e disposição final ambientalmente adequada dos resíduos. No entanto, os dados ainda não foram publicados pelo Ministério.
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;	Ainda não se avançou em relação a essa recomendação, tendo em vista que a primeira fase de desenvolvimento do Sinir está a cargo da CGTI/MMA.
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.	O produto 6 a ser elaborado pela consultoria contratada para fornecer subsídios para a revisão do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com entrega prevista para 2018, contemplará a descrição dos responsáveis pela execução de cada atividade.

- Ao Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

<b>Recomendação</b>	<b>Manifestação da SRHQ</b>
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;	O Grupo Técnico nº 06 elaborou minuta de deliberação para estabelecer as condições mínimas de acesso a recursos da União destinados a ações e programas de apoio a gestão de resíduos sólidos urbanos (critérios de exigibilidade e prioridade de acesso aos recursos). Ainda não houve a deliberação pelo Comitê Interministerial da PNRS e publicação.
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;	
Discuta, delibere e encaminhe formalmente à Secretaria de Orçamento Federal solicitação para	
	Considerando o quadro atual de restrições orçamentárias, o Ministério tem reiterado junto

<p>suprir as necessidades orçamentárias de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos com fundamento nos estudos realizados no âmbito da revisão do Plano 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;</p>	<p>aos órgãos orçamentários a necessidade de reforço orçamentário e buscado estabelecer parcerias, como por exemplo, com o Projeto cooperação para a proteção do clima na gestão de resíduos sólidos (ProteGEEr) em conjunto com a Agência de Cooperação Técnica Alemã (GIZ) e Ministério das Cidades.</p>
<p>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.</p>	<p>Não houve avanços no sentido de consolidar um plano de capacitação conjunta entre os três órgãos. No entanto, o Projeto cooperação para a proteção do clima na gestão de resíduos sólidos (ProteGEEr) envolve a capacitação para municípios.</p>

Considerando as providências já adotadas para promover a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, observa-se que houve poucos avanços no exercício de 2017 e dois assuntos se apresentam como especialmente sensíveis para que a Política possa progredir: elaboração, aprovação e publicação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos e desenvolvimento do Sistema Sinir.

No que concerne à elaboração, aprovação e publicação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, segundo informações da Unidade, foram entregues apenas os produtos P1 (Levantamento e organização dos dados para elaboração do panorama), P2.1 (Diagnóstico de Resíduos Sólidos) e P2.2 (Planejamento e Gestão dos Resíduos Sólidos no Brasil), sendo que os produtos P2.1 e P2.2 ainda não foram pagos, pois estão em análise pela equipe da SRHQ. Além disso, os conteúdos já apresentados relativamente ao produto 3.0 (Projeções e Cenários) não estariam aptos para aprovação e consequente pagamento, tendo em vista que os conteúdos já apresentados não seriam satisfatórios.

Os principais problemas apresentados pela SRHQ na execução do contrato foram: o iminente término do Interágua que custeia a execução do contrato (outubro de 2018), a morosidade na entrega dos produtos e a baixa qualidade dos produtos apresentados pelo Consórcio contratado.

Diante do exposto, verifica-se que não ocorreram avanços significativos na elaboração do Plano Nacional em 2018. Nesse contexto, a equipe da SRHQ informou que está se debruçando sobre outras possibilidades de novas fontes de financiamento externo (IICA, BID, etc.) para a continuidade da elaboração do Plano Nacional, tendo em vista a dificuldade de disponibilização de recursos no Orçamento Geral de União para essa finalidade.

Quanto ao desenvolvimento e manutenção do Sistema Sinir, verifica-se que ainda não foram apresentados avanços, especialmente no que concerne às informações disponibilizadas aos cidadãos, pois embora o Ministério tenha disponibilizado um cadastramento *on line* pelas secretarias de meio ambiente estaduais dos dados relacionados à logística reversa, planos de resíduos e disposição final ambientalmente adequada dos resíduos, esses dados ainda estão em análise pelo MMA e ainda não

foram publicados no Sistema Sinir. Na reunião realizada com a SRHQ do MMA, em 10/05/2018, foi informado que o MMA busca também uma parceria com o BID para a continuidade do desenvolvimento do SINIR.

Em relação às recomendações que dependem da apreciação do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o principal avanço foi a elaboração de minuta de deliberação para estabelecer as condições mínimas de acesso a recursos da União destinados a ações e programas de apoio à gestão de resíduos sólidos urbanos (critérios de exigibilidade e prioridade de acesso aos recursos), no entanto a minuta ainda não foi apreciada Comitê Interministerial da PNRS.

## **2.4 Acompanhamento dos avanços obtidos em relação ao Cadastro Ambiental Rural – CAR**

Foi realizada por esta CGU, em 2015, auditoria com objetivo de avaliar a implementação do Cadastro Ambiental Rural – CAR.

O CAR foi criado pelo Art. 29 da Lei nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal), e é um registro eletrônico obrigatório para todos os imóveis rurais, que tem por finalidade integrar as informações ambientais referentes à situação das Áreas de Preservação Permanente – APP, das áreas de Reserva Legal - RL, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Uso Restrito e das áreas consolidadas das propriedades e posses rurais do país.

A meta prevista, de acordo com o parágrafo 3º do citado Art. 29 era a inscrição no CAR de todas as propriedades e posses rurais, no prazo de 1 (um) ano contado da sua implantação, prorrogável, uma única vez, por igual período por ato do Chefe do Poder Executivo. Por meio da Portaria MMA nº 100, de 4 de maio de 2015, o prazo para inscrição foi prorrogado por mais um ano, ou seja, até 05 de maio de 2016. Por último, por meio do Decreto nº 9.395, de 30 de maio de 2018, o prazo foi prorrogado novamente para 31 de dezembro de 2018.

Da auditoria realizada em 2015, verificaram-se fragilidades, principalmente, quanto aos seguintes aspectos:

- a) O modelo de governança do SICAR não estava totalmente adequado do ponto de vista da definição de papéis e responsabilidades e da segurança dos dados;
- b) O módulo de análise ainda não havia sido disponibilizado aos Órgão Estaduais do Meio Ambiente - OEMAs;
- c) Os OEMAs relataram que não dispunham de recursos humanos e nem financeiro-orçamentários suficientes para realizar a atividade de análise dos dados do SICAR;
- d) As articulações, com os Estados e demais órgãos envolvidos na implementação do CAR, não haviam sido efetivas em todos os estados, principalmente nas regiões Sul e Nordeste;
- e) As capacitações e as divulgações realizadas ainda não haviam sido suficientes para atingir todo o público alvo do programa, principalmente nas regiões com dificuldade de acesso à rede mundial de computadores.

No intuito de verificar a evolução do CAR em relação às fragilidades identificadas na época da auditoria, foram feitas as seguintes indagações ao SFB, que é atualmente o responsável pela implementação do CAR.

- Informar a situação atual do modelo de governança do SICAR (ambiente de produção, homologação, Data Center, manutenção), bem como os recursos financeiros envolvidos com o referido Sistema até o momento.

Resposta:

Sobre o assunto, o SFB informou que, no âmbito federal, é sua competência gerir o SICAR e coordenar o CAR, e encaminhou a relação de Órgãos responsáveis pelo CAR no âmbito estadual e distrital.

Informou que, atualmente, 21 UFs utilizam a plataforma federal de cadastramento no CAR, disponível do âmbito do SICAR, enquanto seis (BA, ES, MS, MT, SP e TO) utilizam sistemas próprios, cujas bases de dados encontram-se integradas, ou em ajustes de integração – caso dos estados Mato Grosso e Mato Grosso do Sul – à base de dados do SICAR.

Informou ainda que realiza, anualmente, encontros técnicos de implantação do CAR, com o objetivo de monitorar e promover a cooperação técnica entre o SFB e os órgãos e instituições competentes pela implementação do CAR de todas as UFs, de modo a subsidiar a construção das atividades necessárias para implantação do SICAR em território nacional. E que dispõe de grupos de e-mails e de outras plataformas de comunicação com as representações técnicas de todos os Estados, e do Distrito Federal, por meio dos quais presta apoio técnico diariamente aos órgãos e instituições competentes e compartilha informações com todas as unidades da federação.

Nesse sentido, foi ressaltado que em outubro de 2017 foi realizado o Encontro Nacional de Gestores do SICAR para o CAR de territórios de povos e comunidades tradicionais e que está previsto para setembro/outubro de 2018 o Encontro Nacional de Gestores do SICAR para implantação dos Programas de Regularização Ambiental.

Para cumprir os objetivos do SICAR, o SFB, informou também que, além do sistema de cadastro, outras funcionalidades e/ou ferramentas foram desenvolvidas e implementadas progressivamente no âmbito do sistema, mediante Termos de Execução Descentralizada firmados entre o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio do Serviço Florestal Brasileiro, e a Universidade Federal de Lavras (UFLA), por intermédio do Laboratório de Estudos e Projetos em Manejo Florestal (LEMAF).

O SFB justificou a escolha da UFLA e ressaltou a sua experiência com o desenvolvimento de pesquisas e aplicativos de tecnologia da informação para instrumentos de gestão ambiental associados a geoprocessamento e TI.

A Unidade encaminhou uma tabela contendo as informações gerais e os valores das avenças firmadas (Termo de Cooperação e Termos de Execução Descentralizada) entre o SFB/MMA e o LEMAF/UFLA, no valor total já repassado de R\$ 42.934.068,00. Foi encaminhado também o fluxo de trabalho demonstrando como é feito o acompanhamento técnico e gerencial do desenvolvimento do SICAR, bem como a atual arquitetura do Sistema e dos seus módulos funcionais.

Sobre a infraestrutura do SICAR, o SFB apresentou as seguintes informações: *“A infraestrutura do SICAR está distribuída em duas localizações fisicamente distintas, e espelhadas, tanto por motivos de segurança, quanto de desempenho e disponibilidade aos usuários. Parte dos equipamentos localiza-se no Centro de Processamento Digital (CPD) do MMA (Esplanada dos Ministérios), e o restante no CPD da sede do SFB sob manutenção e guarda da Gerência Executiva de Tecnologia da Informação - GETI/SFB/MMA.”*

O SFB apresentou as especificações dos ambientes de produção, homologação, treinamento e blindagem e da estrutura tecnológica de hospedagem primária do SICAR, bem como informou como são feitos o monitoramento e a gestão de erros de operação do SICAR.

No intuito de melhorar a infraestrutura e a segurança do SICAR, foi destacado, pelo SFB, que estão previstas as seguintes aquisições: um storage próprio para o sistema, por meio do Projeto de Regularização Ambiental de Imóveis Rurais na Amazônia e pelo Projeto de Regularização Ambiental de Imóveis Rurais no Cerrado - FIP/CAR; uma Solução de Tratamento e Entrega de Dados (balanceador de DNS e Dados), que já foi licitada; e um subsistema de armazenamento e replicação de dados NETAPP FAS2620/DS212C.

Por fim, foi informado que a manutenção dos ambientes é realizada pela empresa contratada por meio Contrato Administrativo nº 09/2017 e que a empresa é responsável por todo o processo de manutenção e saúde operacional dos ambientes bem como a melhoria contínua dos serviços disponibilizados.

- Considerando os requisitos de segurança previstos na IN MMA nº 03/2014, informar a situação atual do SICAR no que se refere aos seguintes mecanismos de gestão da transparência e da segurança: tratamento de incidentes de rede e gestão de risco; controle de acesso de acordo com os perfis de usuários; soluções de certificação digital e criptografia; contratação de serviços e auditorias de segurança de informação.

Resposta:

Sobre os mecanismos de gestão da transparência e da segurança adotados no âmbito do SICAR, o SFB apresentou as seguintes informações:

*“4.3.1.1. Tratamentos de incidentes de Rede: A rede do SICAR e seus respectivos serviços, tem monitoramento 24h, 7 dias por semana, através do Contrato 09/2017 com a empresa HEPTA TECNOLOGIA E INFORMATICA LTDA. O Termo de Referência do contrato, anexo a esta Nota Técnica sob o nº 0023140, tem como requisito/exigência que sejam utilizados mecanismos de acompanhamento e controle adotados pelo mercado, que nos auxiliam nos processos de sistematização e organização, chamados de frameworks, que trazem consigo boas práticas para a Governança de TI, como, por exemplo: MGP-SISP, CobiTControl Objectives for Information and related Technology, ITIL - Information Technology Infrastructure Library, OGC (Office for Government Commerce), PMI – Project Manager Institute, NBR 27001 etc. Assim todos os incidentes não só de rede, mas*

*com qualquer ativo de TI do SICAR é monitorado e registrado por uma Central eletrônica que dispõe de uma equipe técnica especializada na resolução de incidentes.*

*4.3.1.2. Controle de acesso de acordo com os perfis de usuários: O Módulo de Gestão de Acesso do SICAR tem como principal finalidade o gerenciamento dos acessos dos usuários ao sistema, através da configuração e gestão de todos perfis de acesso e permissões associadas, bem como da concessão de acesso aos usuários finais. Por meio dessa ferramenta, o SFB - enquanto gestor do SICAR - configura os perfis de acesso aos diversos módulos do sistema e controla os acessos aos dados de caráter sigiloso, sob a luz das regras impostas na Instrução Normativa MMA nº 3/2014, e do Parecer nº 00622/2017/CONJURMMA/CGU/AGU (SEI nº 0023166). Aos órgãos e instituições gestores do CAR nas unidades da federação descentralizou-se a gestão do acesso aos dados do CAR para órgãos e instituições de mesma esfera política (estadual/distrital), bem como de instituições de esfera municipal inseridas em suas jurisdições, uma vez que a competência para a gestão do CAR é estadual/distrital e as informações recepcionadas pelo SICAR são de gestão de cada unidade da federação. As informações de caráter sensível e pessoal dos detentores dos imóveis rurais declarados no CAR, armazenadas no SICAR, podem ser acessadas atualmente somente por meio dos Módulos de Gestão de Acesso, Monitoramento e Análise e Central do Proprietário/Possuidor. O documento anexado sob o SEI nº 0023165 apresenta a relação de perfis de acesso para cada um desses módulos, indicando a abrangência do acesso quanto às informações públicas e sigilosas, bem como o número de usuários cadastrados com os respectivos perfis, nos termos do exposto no item 4.6 desta Nota Técnica. Ressalta-se que o Módulo de Análise é de acesso restrito aos órgãos e instituições competentes pela análise do CAR, nos termos na Instrução Normativa MMA nº 2/2014, e o Módulo da Central do Proprietário/Possuidor é de acesso restrito aos detentores dos imóveis rurais declarados no CAR, ou de seus representantes legais.*

*4.3.1.3. Solução de Blindagem - Esta solução de blindagem utilizada pelo SICAR é a mesma utilizada nos ambientes de automação bancária tendo em vista a necessidade premente de segurança da aplicação. A solução de blindagem consiste na implantação de um módulo de identificação da máquina usuária, atrelada a uma solução heurística que compara padrões pré definidos na aplicação. Isto permite uma análise de conformidade da requisição gerada pela página Web acessada, garantindo ao usuário que seus dados informados eventualmente em algum cadastro ou tela de login, não sejam capturados por meio de processos de phishing ou telas falsas muito utilizadas na captura de dados pela internet. Os Serviços da Solução de Blindagem são executados em um ambiente isolado do ambiente do SICAR (ver estrutura informada na Tabela 4.5.), o que permite a execução de diversos algoritmos de verificação e validação sem interferência nos recursos computacionais do SICAR. Seu principal objetivo é trazer segurança aos usuários do SICAR.*

*4.3.1.4. Análise de Segurança das Informações: foram realizadas análise de vulnerabilidade de código do sistema como um todo. Estas análises foram realizadas inicialmente com testes de invasão no aplicativo e posteriormente foram mapeadas e identificadas as vulnerabilidades. A partir das ocorrências identificadas, a equipe de desenvolvimento providenciou as adequações necessárias melhorando os processos de segurança da informação nos padrões definidos para a Administração Pública Federal.”*

- Informar quais Estados estão utilizando o módulo análise. Informar, ainda, se existe um acompanhamento do SFB em relação ao processo de análise e validação dos dados cadastrados no SICAR pelos Estados. Em caso positivo, apresentar de que forma é feita esse acompanhamento e qual a situação atual, por Estado.

O SFB informou que a competência de analisar os dados declarados é do órgão estadual, distrital ou municipal competente, e que cabe àquele órgão apoiar a implantação da análise nas unidades federativas e que para isso foi desenvolvido, no âmbito do SICAR, a ferramenta denominada Módulo de Análise, que conta com diversas funcionalidades de suporte à decisão, incluindo filtros automáticos de sobreposição e mosaico de imagens RapidEye 2011 e Landsat 2008, bem como classificação do uso do solo para classes de interesse da Lei nº 12.651/2012.

Além disso, o SFB informou que promove treinamentos com os órgãos competentes pela análise, para uso da ferramenta, com vistas ao desenvolvimento de suas capacidades institucionais e apoio à implementação do CAR nas unidades federativas.

Informou também que o Módulo de Análise do SICAR já está implantado em 18 das 21 unidades federativas que adotaram a plataforma do SICAR e que os demais estados que utilizam o Sistema estão em fase de implantação do módulo, e serão contemplados pelas atividades de implantação assistida.

O SFB destacou que a implantação do Módulo de Análise é operacionalizada por meio dos TED nº 2/2014 - que promoveu, entre outras ações de capacitação, o curso de habilitação técnica em legislação ambiental com foco na validação do Cadastro Ambiental Rural, também conhecido como CapCAR Análise, e nº 3/2016 - que, em seu escopo, possui a atividade de capacitação e implantação assistida do Módulo de Análise nas unidades da federação.

Foi destacado, também, que o SFB tem apoiado o processo de análise e validação dos dados pelas unidades da federação por meio da implantação da ferramenta conhecida como Filtros Automáticos, que - na sua atual fase de implantação - identifica sobreposições das áreas dos imóveis rurais declarados no CAR com Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Áreas Embargadas e alerta o detentor do imóvel rural para que proceda à revisão do cadastro do seu imóvel e/ou apresente documentação comprobatória das informações declaradas, ou seja, o filtro automático apoia a análise feita pelos órgãos competentes, na medida em que adianta uma das verificações que serão feitas na análise do CAR pelo órgão competente.

Além disso, destacou-se que por meio da Central do Proprietário/Possuidor - módulo do SICAR destinado aos detentores dos imóveis rurais declarados no CAR para acompanhamento das etapas de inscrição, análise e regularização ambiental do imóvel rural - o SICAR dispõe de dispositivo de envio de documentos digitalizados para que os detentores dos imóveis rurais prestem os esclarecimentos necessários ao órgão competente pela análise, em razão de alertas dos filtros automáticos, ou de notificações geradas pela etapa de análise do CAR e também viabiliza ampla gestão do próprio CAR aos detentores por meio de ferramentas de retificação, bases de referência, demonstrativo de situação e segunda via de download de recibo. Adicionalmente, o

produtor rural pode elaborar proposta de regularização ambiental do imóvel rural por meio desta Central.

Quanto ao acompanhamento das informações declaradas no CAR, o SFB informou que o parâmetro utilizado é a "situação" do cadastro, que pode ser Ativo, Pendente ou Cancelado, de acordo com as regras previstas no Art. 51 da Instrução Normativa MMA nº 2/2014. E que para acompanhar a evolução da análise dos cadastros pelas UFs o parâmetro adotado se refere à "condição" do cadastro no processo de análise como um todo.

As condições pré-definidas no sistema para acompanhamento da análise do CAR são:

- Aguardando análise;
- Analisado com pendências, aguardando apresentação de documentos;
- Analisado com pendências, aguardando atendimento a outras restrições;
- Analisado com pendências, aguardando retificação;
- Analisado com pendências, aguardando retificação e/ou apresentação de documentos;
- Analisado pelo Filtro Automático;
- Analisado sem pendências;
- Analisado sem pendências, passível de nova análise;
- Analisado, aguardando regularização ambiental (Lei 12.651/2012);
- Cancelado por decisão administrativa;
- Cancelado por decisão judicial;
- Cancelado por solicitação do proprietário; e
- Em análise.

Em anexo, foi encaminhado documento apresentando o panorama atual de análise do CAR por unidade federativa.

Por fim, o SFB encaminhou duas tabelas, uma contendo os cronogramas das capacitações realizadas por meio do TED nº 03/2016, firmado com a UFLA e a outra com as capacitações realizadas com apoio financeiro da GIZ e informou que entre os dias 14 a 18 de maio de 2018, o SFB promoveu, em Brasília/DF, o V Encontro de Implantação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), em que estruturou-se - com o apoio dos representantes dos órgãos e instituições gestores do CAR nas unidades federativas - um grupo de acompanhamento do Módulo de Análise do SICAR, com o objetivo de trazer as contribuições dos usuários desse sistema para qualificar a requisição de melhorias do módulo e para amadurecimento da ferramenta de análise, de forma que ela alcance – de forma plena - o fim para o qual foi criado.

- Encaminhar o demonstrativo da situação atual do CAR, informando o percentual de cadastros nas seguintes situações: ativo, pendente e cancelado.

#### Resposta:

Sobre a situação atual do CAR o SFB informou que: *“Os documentos anexados nos autos do presente processo, sob o SEI nº 0023156 e SEI nº 0023119 apresentam, respectivamente, por UF a situação e condição atual do CAR, conforme solicitação (ver itens 4.4.11. e 4.4.12.).”*

O Documento SEI nº 23156, referido na manifestação do SFB, apresenta uma tabela contendo a situação dos cadastros no CAR (ativo, cancelado e pendente) por UF e o de nº 23119 apresenta também, por UF, as condições da análise (aguardando análise, analisado e cancelado).

- Informar quais organizações (pública ou privada) tem acesso ao banco de dados do SICAR e quais os instrumentos utilizados para formalizar o acesso a esses dados e garantir a segurança das informações sigilosas.

Resposta:

Sobre o acesso ao banco de dados do SICAR, o SFB apresentou as seguintes informações:

*“4.6.1. A Instrução Normativa MMA nº 03/2014, em seu Art. 9º, permitiu que o fornecimento de dados classificados como pessoais ou sigilosos armazenados no SICAR para outros órgãos públicos de unidades da federação, organizações privadas e do terceiro setor, pode ocorrer mediante a celebração de contratos, convênios, acordos, ajustes, termos de cooperação ou protocolos de intenção, desde que condicionada à assinatura prévia de Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo - TCMS, e ao estabelecimento de cláusulas de segurança da informação, na forma do Art. 48 do Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012.*

*4.6.2. Conforme informado no item 4.3.1.2 desta Nota Técnica, o modelo de gestão de acesso adotado no SICAR foi concebido de modo a atribuir às unidades da federação as atividades de cadastro de usuários e de instituições de âmbito estadual ou distrital, e municipal, descentralizando, também, a gestão de acesso dos usuários dessas instituições no SICAR. Os Acordos de Cooperação Técnica que vem sendo firmados entre o SFB e os órgão e instituições gestoras do CAR para utilizarem a plataforma do SICAR preveem cláusula de confidencialidade dos dados e estabelecem que essas instituições deverão condicionar a concessão de acesso ao SICAR à assinatura de TCMS, e ao estabelecimento de cláusulas de segurança da informação em seus instrumentos de cooperação, na forma do art. 48 do Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012.*

*4.6.3. Cabe informar que o TCMS pode ser gerado pelo próprio sistema SICAR, ao final do preenchimento das informações requeridas nas etapas de cadastramento, devendo o usuário obrigatoriamente concordar com seus termos para que seu cadastro seja efetivado e o acesso aos módulos internos do SICAR seja permitido.”*

O SFB encaminhou uma tabela com a relação dos órgãos e instituições que possuem acesso ao SICAR, concedido tanto pelos gestores estaduais quanto pelo SFB, totalizando, em 13 de junho de 2018, 67 instituições, dentre as quais 25 correspondem a instituições gestoras do CAR, incluindo o Serviço Florestal Brasileiro.

No âmbito federal, o SFB informou que concedeu acesso a 10 instituições públicas, dentre órgãos de controles interno e externo e de ordenamento territorial da Administração Pública Federal (Departamento de Polícia Federal - DPF, Fundação de Desenvolvimento Científico e Cultural - FUNDECC/UFLA, Fundação Nacional do Índio - FUNAI, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, Ministério do Meio Ambiente - MMA, Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, e Tribunal de Contas da União - TCU) e, nos âmbitos estaduais e distrital, os órgãos e instituições gestoras do CAR concederam acesso a 32 instituições de âmbito estadual, distrital e municipal.

Além disso, informou que outras instituições - não cadastradas no SICAR - que tiveram acesso ao banco de dados do SICAR mediante Acordo de Cooperação Técnica firmados com o SFB, quais sejam: Banco Central do Brasil; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf; Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável - FBDS e Fundação SOS Mata atlântica.

Da análise da manifestação do SFB, verifica-se que de 2015, quando esta CGU realizou a auditoria no CAR, até o momento, houve evolução do CAR e do SICAR em vários aspectos.

Primeiramente, podemos citar como aspecto positivo a definição, no Regimento Interno do Serviço Florestal Brasileiro, da competência daquele órgão para coordenar o CAR, no âmbito federal, e para gerir o SICAR, contrapondo-se à indefinição que existia, em 2015, nos papéis e responsabilidades do CAR e do SICAR.

Do ponto de vista da segurança dos dados, verificou-se que houve um aprimoramento do SICAR com a aquisição de Solução de Blindagem, a realização do monitoramento constante da rede do SICAR e com a realização de testes de análise de vulnerabilidades. Entretanto, o SFB não informou quais foram os resultados alcançados e as melhorias executadas após a realização dos testes citados.

Quanto ao módulo de análise do SICAR, verificou-se que houve avanços, pois o módulo já foi disponibilizado e está sendo utilizado por 18 das 21 unidades federativas que adotaram a plataforma do SICAR, com a realização de treinamentos e capacitações com os OEMAs com objetivo de acompanhar a implantação do módulo. Além disso, foi formado um grupo de acompanhamento do Módulo de Análise do SICAR, no intuito de trazer as contribuições dos usuários desse sistema para qualificar a requisição de melhorias do módulo e para amadurecimento da ferramenta de análise.

Verificou-se, também, avanço nas articulações com os Estados, visto que de acordo com o boletim de junho de 2018, apenas as regiões Nordeste e Centro-Oeste ainda não alcançaram os 100 % de áreas cadastradas, no entanto, estão bem próximos de alcançar esse patamar (99% no nordeste e 98,8 % no centro-oeste).

Não obstante as evoluções verificadas, preocupa-se o fato de que 88% dos dados cadastrados no SICAR ainda não foram analisados pelos OEMAs, conforme demonstra o documento SEI nº 23119. Além disso, pegando como exemplo o Estado do Pará, que já analisou aproximadamente 40 % dos dados cadastrados, verifica-se que grande parte dos dados analisados estão com algum tipo de pendência. Tais situações demonstram, primeiro, que a maioria dos OEMAs não dispõem de recursos humanos e nem financeiro-orçamentários suficientes para realizar a atividade de análise dos dados do SICAR, conforme relatado pelos próprios OEMAs na auditoria realizada em 2015; e segundo, que o SICAR apresenta dados inconsistentes, que precisam ser analisados de forma a ter-se um banco de dados que reflita a realidade.

Diante do exposto, é necessário que o SFB, com auxílio da SE do MMA, continue apoiando as UFs por meio da realização de capacitações, do aperfeiçoamento do SICAR, incluindo a implantação de Filtros Automáticos e do apoio financeiro, quando possível.

## **2.5 Acompanhamento da atuação da SE em relação às recomendações do Relatório de Fiscalização Ambiental**

Em 2017, a CGU apresentou, por meio do Relatório nº 69, a consolidação do trabalho que avaliou a gestão e os aspectos operacionais da atividade de fiscalização ambiental do Ibama, englobando desde o planejamento das operações de fiscalização e sua execução até o monitoramento e avaliação dos resultados dessas ações fiscalizatórias.

Dentre as conclusões do referido trabalho, destaca-se, em relação aos bens apreendidos, a ausência de infraestrutura logística para retirada e transporte dos bens, a ausência de locais adequados para guarda e o baixo percentual de destinação final dos bens (menos de 3%). Tais fragilidades representam a ineficácia da apreensão dos bens apreendidos do Ibama e revelam falha na estratégia de descapitalizar o infrator, tendo em vista que o próprio autuado, em regra, é o fiel depositário.

Quanto à estrutura disponível, verificou-se o escasso quantitativo de fiscais ambientais, agravado pelo fato de que há uma redução maior em potencial, tendo em vista que 19% dos fiscais ambientais recebem abono de permanência e já possuem os requisitos necessários para a aposentadoria.

Em referência ao monitoramento e avaliação dos resultados, identificou-se a ausência de indicadores de desempenho para mensurar a eficiência, efetividade e eficácia das ações de fiscalização.

Foi identificado, também, que os esforços de fiscalização estão concentrados no combate ao desmatamento da Amazônia, com o intuito de atender especialmente aos compromissos internacionais assumidos pelo Governo Brasileiro em reduzir as emissões de gases de efeito estufa associadas ao desmatamento.

Por fim, verificou-se o Ibama não dispõe de um sistema de informação relativos aos bens apreendidos, com dados estruturados em nível nacional, o que dificulta o adequado monitoramento e gestão desses bens.

Dentre as diversas recomendações emitidas no Relatório, em algumas foi solicitada a atuação do MMA, como órgão supervisor do IBAMA. Em relação a essas recomendações, foi solicitado à Secretaria Executiva que informasse as providências adotadas a fim de atendê-las.

A seguir, serão apresentadas as recomendações, seguida da manifestação do MMA sobre o assunto:

- Recomendação ID nº 163642 - Recomenda-se que o Ibama realize levantamento das reais necessidades de fiscalização (recursos orçamentários, humanos, logísticos e outros) para adequada proteção do meio ambiente em todos os biomas e temas ambientais. A partir desses dados, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente - MMA, aloque os recursos compatíveis para atender essas necessidades.

RESPOSTA:

O MMA informou que, a partir das necessidades estruturais e de gestão apresentadas pelo IBAMA, realiza as negociações junto às demais entidades vinculadas e, até mesmo, junto a outras Pastas, a exemplo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP, quando se trata de orçamento e da alocação de pessoal, de forma a contribuir para o fortalecimento da entidade e, especialmente, a Área de Fiscalização, responsável pela proteção do meio ambiente.

Informou ainda que o Ministro acompanha o IBAMA em diversas reuniões e agendas que tratam do combate ao desmatamento e que realizou, em 2017, viagens e visitas oficiais aos estados da Amazônia Legal com objetivo de acompanhar as políticas de conservação, fiscalização e monitoramento do bioma. E que foi implementada uma campanha para reduzir desmates criminosos que afetam a natureza e o desenvolvimento socioeconômico do país, denominada Mobilização Nacional de Combate ao Desmatamento Ilegal.

Outra medida informada, com o apoio do MMA, foi o contrato assinado pelo IBAMA com o BNDES (Projeto de Fortalecimento do Controle e do Monitoramento Ambiental para o Combate ao Desmatamento Ilegal na Amazônia - PROFISC I) para aporte de recursos do Fundo Amazônia com o objetivo de fortalecer o controle e o monitoramento ambiental para aumentar a capacidade de dissuasão das infrações ambientais e influenciar a redução da taxa de desmatamento na Amazônia, bem como a realização de novas tratativas com o BNDES, para a avaliação do “Projeto de Fortalecimento do Controle e do Monitoramento Ambiental para o Combate ao Desmatamento Ilegal na Amazônia – PROFISC I-B”, proposto pelo IBAMA, também, para serem utilizados nas ações de fiscalização em campo.

Por fim, o MMA informou que a Instituição tem recebido especial atenção daquela Pasta Supervisora para que suas competências regimentais não sejam impactadas pelo forte contingenciamento imposto pelo Governo Federal e que, em relação aos recursos do Orçamento Geral da União alocados para a citada Autarquia, houve nos 3 últimos exercícios evolução do panorama orçamentário, relativamente às ações de fiscalização ambiental, o que permitiu o fortalecimento da área de fiscalização, possibilitando intensificar as operações para coibir ilícitos ambientais.

- Recomendação ID nº 163644 - Recomenda-se que o IBAMA, juntamente com o Ministério do Meio Ambiente - MMA, realizem trabalho de identificação de possíveis parceiros - como Ministério da Defesa, Ministério da Fazenda, Polícia Federal, Órgãos Estaduais Ambientais, entre outros - e promovam a devida articulação com esses órgãos e entidades, em nível regional e nacional, com a finalidade de dispor de alternativas de locais para armazenamento e destinação dos bens e animais apreendidos.

#### RESPOSTA:

O MMA informou as ações que o IBAMA tem adotado, tais como: firmar parcerias com órgãos estaduais, especialmente com as Polícias Militares dos Estados do Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima; no caso das operações especiais, contar com

apoio do Ministério da Defesa e do Ministério Extraordinário da Segurança Pública. Quanto aos bens e animais apreendidos foram citadas a implementação de duas iniciativas: 1 - leilões eletrônicos para destinação dos bens que permitem a realização de desfazimento sumário, e 2 – processo para credenciamento de empresas de logística dos leilões virtuais e/ou presenciais, igualmente na possibilidade de criação de armazéns regionais para a guarda e gestão dos bens apreendidos, a exemplo da RFB.

Por fim, o MMA informou que foi editada a Portaria nº 1338, de 15 de maio de 2018, que aprovou a minuta padrão de edital e o roteiro de procedimentos administrativos para realização de leilões de bens apreendidos, bem como a celebração do Convênio SIPACWeb, com a Receita Federal Brasileira objetivando a promoção de leilões virtuais.

Em anexo, foi encaminhado documento do IBAMA informando sobre outras ações administrativas que também estão em curso visando solucionar a problemática de armazenamento e destinação dos bens apreendidos.

- Recomendação ID nº 163646 - Recomenda-se que o Ministério do Meio Ambiente – MMA, em conjunto com o Ibama e o ICMBio, faça uma avaliação sobre qual Órgão é o mais apropriado para gerir os CETAS existentes e, em seguida, sejam adotadas medidas no sentido de estruturar adequadamente os Centros de Triagem de Animais Silvestres – CETAS, tanto em termos de infraestrutura básica quanto de recursos humanos necessários, procurando compatibilizar a quantidade de animais destinados à capacidade de atendimento desses Centros, evitando a superlotação e a mortalidade dos animais.

#### RESPOSTA:

O MMA informou que os Centros de Triagem de Animais Silvestres – CETAS já figuram na nova estrutura regimental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, como unidades vinculadas às Divisões Técnico-Ambientais das Superintendências, conforme dispositivo inserto no art. 124, § 2º, da Portaria IBAMA nº 14, de 29 de junho de 2017, que aprova o Regimento Interno da entidade.

- Recomendação ID nº 163671 - Recomenda-se que o Ibama faça gestão junto ao Ministério do Meio Ambiente – MMA e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP visando incrementar tanto o número de agentes ambientais federais quanto de outros servidores com atribuições diretamente ligadas às atividades de fiscalização ambiental, bem como adote medidas urgentes para recomposição do quantitativo de agentes ambientais federais que deverão se aposentar nos próximos anos, de forma a adequar o perfil dos agentes ambientais federais às características das atividades fiscalizatórias.

#### RESPOSTA:

O MMA informou que o Instituto conta com cerca de 950 Agentes de Fiscalização, distribuídos por todas as Unidades da Federação, que atuam em atividades fiscalizadoras de preservação e proteção do meio ambiente e que aquele Ministério tem tentado obter autorização, junto à Pasta do Planejamento, para abertura de novos concursos públicos, visando o incremento, inclusive da área de fiscalização, todavia, sem sucesso, em face do contingenciamento de despesas.

O MMA encaminhou, em anexo, os documentos dos últimos 3 anos, que foram enviados ao Órgão Central de Pessoal, destacando o Aviso nº 65, de 29/05/2018, que foi encaminhado recentemente ao MP, em desdobramento de uma reunião realizada entre os titulares das Pastas do Meio Ambiente e do Planejamento.

- Recomendação ID nº 163673 - Recomenda-se que o Ibama - em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente - MMA, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP e Casa Civil da Presidência da República - avalie a oportunidade e viabilidade de se criar uma categoria funcional, ou legislação específica, para as atividades de fiscalização ambiental, regulamentando os requisitos para a investidura e as atribuições necessárias para o exercício dessa atividade.

RESPOSTA:

O MMA informou que: *“A ação está condicionada ao interesse e conveniência do IBAMA, lembrando que o Quadro de Pessoal da vinculada já contempla a carreira de ‘Especialista em Meio Ambiente’, com o perfil exigido, em concurso público, para atuar na Área de Fiscalização.”*

- Recomendação ID nº 163678 - Recomenda-se que o Ibama faça gestão junto ao Ministério do Meio Ambiente e à Casa Civil da Presidência da República com vistas a assegurar, no estatuto do desarmamento ou em outra lei específica, a prerrogativa do porte de armas de fogo aos agentes ambientais federais, independentemente do tipo de fiscalização realizada, de modo a proteger a integridade básica e a vida dos referidos servidores no desempenho de sua função.

RESPOSTA:

O MMA informou que se encontra em elaboração, no âmbito do IBAMA e do ICMBio, uma minuta de Projeto de Lei para alterar a Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002, que cria e disciplina a Carreira de Especialista em Meio Ambiente, que em seu art. 1º prevê a inclusão do porte de arma para os especialistas designados para as atividades de fiscalização ambiental, na forma do Art. 12-A.

Da análise da manifestação do MMA, verifica-se que algumas ações pontuais foram adotadas no intuito de apoiar o Ibama na melhoria da gestão das atividades de fiscalização ambiental, destacando o encaminhamento do Aviso nº 65, de 29/05/2018, ao Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, solicitando autorização para o provimento de cargos do quadro de pessoal do IBAMA e a solicitação de recursos ao BNDES para apoiar o sistema de fiscalização do Instituto. No entanto, percebe-se que

não existe, por parte do MMA, a definição de uma estratégia de longo prazo, visando implantar ações estruturantes que possam corrigir as fragilidades identificadas no Relatório nº 69 e contribuir, de fato, para a melhoria dos processos de fiscalização do IBAMA.

### **3. Compras e contratações**

Este item apresenta os resultados das análises realizadas cujo objetivo foi verificar se os controles estabelecidos pela SE/MMA em suas contratações de serviços prestados de forma continuada, bem como as respectivas ações voltadas à gestão e fiscalização contratual, apresentam-se aderentes à legislação pertinente e às boas práticas administrativas.

Os valores empenhados, pela Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente, em 2017, para os serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, somaram o total de R\$ 31.144.452,18. A amostra selecionada abrangeu o montante de R\$ 27.238.040,52, o que representa, aproximadamente, 87,50% total do empenhado.

Os resultados estão demonstrados nos itens 3.1 a 3.4.

#### **3.1. Os contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra não são acompanhados e fiscalizados de forma adequada e eficiente de modo a verificar que as empresas contratadas estejam adimplindo com suas obrigações contratuais, trabalhistas, previdenciárias e legais.**

Questão importante e de grande relevância nos contratos de serviços terceirizados prestados com dedicação exclusiva de mão de obra é quanto ao nível de acompanhamento e fiscalização adotado pelo órgão ou entidade, tendo em vista a possibilidade de imputação das responsabilidades solidária e subsidiária à Administração caso seja evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento da obrigação descrita pelo art. 67 da Lei nº 8.666/1993.

Nesse diapasão, o Governador do Distrito Federal impetrou Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16 (ADC 16) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) requerendo a constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, vez que vigorava a Súmula TST 331 que transferia, de forma automática, os encargos trabalhistas, fiscais e comerciais resultantes da execução contratual à Administração.

O pedido foi acolhido pela Suprema Corte e o Tribunal Superior do Trabalho (TST) reescreveu o enunciado da Súmula 331, transformando a responsabilidade da Administração, até então do tipo objetiva, para o tipo subjetiva, em que os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora.

Portanto, a aludida responsabilidade da Administração não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada, deve ser demonstrada a culpa da Administração na fiscalização contratual.

Ainda sobre o tema, recentemente, em 30 de março de 2017, o Plenário do Supremo Tribunal Federal definiu a tese de repercussão geral firmada no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 760931, que discute a responsabilidade da Administração Pública gerada pelo inadimplemento de verbas trabalhistas de empresas prestadoras de serviços contratadas por meio de licitações, e foi concluído no dia 30/3, e foi redigida nos seguintes termos, mantendo o entendimento esposado na decisão da ADC 16:

*O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado **não transfere ao poder público contratante automaticamente** a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do artigo 71, parágrafo 1º, da Lei 8.666/1993. (Grifo nossos)*

De modo a verificar os controles adotados pela Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente (SECEX/MMA) na fiscalização contratual dos contratos de serviços terceirizados prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, foi elaborada a seguinte questão de auditoria: Q1. Os contratos de serviços terceirizados são acompanhados e fiscalizados adequadamente?

Cabe frisar que para melhor obtenção dos resultados, a questão de auditoria foi subdividida em subquestões e permitiram concluir que a metodologia de fiscalização adotada pela SECEX/MMA não permite verificar que as empresas contratadas estejam adimplindo com suas obrigações contratuais, trabalhistas, previdenciárias e legais, conforme descrito a seguir.

Identificou que a Administração designa formalmente e previamente ao início da execução contratual os servidores para o acompanhamento e fiscalização da execução contratual, contudo, faltam-lhes a descrição das atribuições e as competências para o ofício estabelecido pelo art. 67 do Estatuto das Licitações e a atuação de processo de fiscalização específico para cada objeto contratado.

O estabelecimento das diretrizes pela Administração para a fiscalização dos contratos terceirizados prestados com dedicação exclusiva de mão de obra tem como objetivo padronizar as ações a serem executadas pelos servidores designados para o acompanhamento e fiscalização contratual e, conseqüentemente, de mitigar os riscos de imputação de responsabilidade subsidiária e da ocorrência de dano ao Erário em virtude da má qualidade do serviço prestado e, também, pelo não fornecimento dos recursos humanos e logísticos previstos contratualmente.

A padronização possibilita que a Administração adote, para fatos ou casos semelhantes, ações correlatas, além de gerar especialização nos diversos assuntos afetos à fiscalização contratual, como por exemplo a atuação dos fiscais de contratos na

verificação do pagamento de salários, vale transporte, auxílio alimentação, férias, décimo terceiro, controle de frequência e fornecimento de materiais, equipamentos e uniformes.

Portanto, a ausência das atribuições e competências para atuação dos fiscais de contratos ou da elaboração de manual de gestão e fiscalização de contratos terceirizados não resguarda à Administração quanto ao cumprimento das diversas obrigações a que estão sujeitas às empresas contratadas, além de não apresentar caráter orientativo aos servidores designados para o ofício de fiscais de contratos quanto às ações efetivas a serem adotadas durante a execução contratual.

A falta de descrição das atribuições e competências para atuação dos fiscais relega a esses servidores como fator diferencial em suas atuações na fiscalização contratual, as próprias experiências adquiridas ao longo tempo no exercício da atividade, o que não se mostra o cenário mais adequado para fiscalização contratual, o que pode resultar, em alguns casos, dano ao Erário.

Nesse diapasão, foi emitida a Nota de Auditoria nº 75 tendo em vista que se identificou a partir da análise documental – planilha de custos e processos de pagamento selecionados na amostra, e da aplicação de questionários junto aos empregados das empresas terceirizadas contratadas, que os insumos auxílio alimentação e vale transporte estão presentes em todos os contratos para o período de 22 (vinte e dois) dias e que a Administração efetua o pagamento mensal às respectivas contratadas sem realizar quaisquer deduções desses insumos quando o período mensal trabalhado é inferior a 22 (vinte e dois) dias, e igualmente na hipótese de o empregado terceirizado não ser optante pelo recebimento do vale transporte.

Em relação à primeira situação, verificou-se que durante o ano de 2017 tivemos 249 (duzentos e quarenta e nove) dias úteis e que a Administração efetuou o pagamento referente ao período de 264 (duzentos e sessenta e quatro), o que representa, somente em relação ao auxílio alimentação, aproximadamente, o pagamento indevido do valor de R\$ 200.000,00.

Esse montante foi obtido a partir da estimativa de 450 (quatrocentos e cinquenta) empregados terceirizados nos contratados selecionados para análise; do valor médio de R\$ 30,00 para o auxílio alimentação em 2017; e do período de 15 dias, resultante da subtração entre 264 e 249.

Entretanto, visando à elisão desse cenário, a SECEX/MMA informou que a Coordenação-Geral de Gestão Administrativa (CGGA) está levantando o fluxo inerente ao processo de fiscalização e gestão dos contratos com o objetivo de elaborar o respectivo manual com fulcro na Instrução Normativa nº 05/2017, possibilitando no aperfeiçoamento do acompanhamento da execução contratual.

Importante frisar que o manual a ser elaborado pela CGGA deve estabelecer, além das competências e atribuições para os servidores que atuarão na gestão e fiscalização dos contratos terceirizados na verificação do cumprimento das obrigações contratuais,

trabalhistas, previdenciárias e legais, a necessidade de autuar-se processo específico de fiscalização para cada contrato.

O Tribunal de Contas da União (TCU) manifestou-se sobre o assunto por meio do Acórdão nº 1.094/2013-Plenário e registrou a importância de os fiscais de contrato documentarem todos os eventos em processo específico de fiscalização, incluindo toda a documentação fornecida pela empresa contratada, de modo a registrar o histórico do contrato e viabilizar o rastreamento de eventos, responder a questionamentos feitos em auditorias, aplicar penalidades, bem como servir de base para processos de contratações futuras.

Atualmente, o processo de fiscalização é o próprio processo de pagamento, vez que contempla, juntamente com o relatório de fiscalização e a consulta Sistema de Cadastro de Fornecedores (Sicaf), dentre outros documentos, as folha de frequência; os comprovantes de pagamento de salários, vale transporte e auxílio alimentação; movimentação da conta vinculada; Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP); e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

Cabe registrar que, nas entrevistas realizadas com os servidores designados fiscais de contratos, houve relato de realização de fiscalização por amostragem junto aos empregados de modo a aferir se a empresa contratada estava cumprindo com a obrigação de efetuar o pagamento de salário, auxílio alimentação e vale transporte, contudo sem efetuar o respectivo registro formal, o que não permitiria a exclusão da responsabilidade subsidiária da SECEX/MMA em virtude da não exclusão da conduta culposa.

Além de mostrar-se inadequada a instrução do processo de pagamento com documentos inerentes ao processo de fiscalização, o controle adotado para verificar se a empresa contratada cumpre com as obrigações legais, trabalhistas e previdenciária dos empregados terceirizados alocados ao contrato administrativo é inadequado.

A metodologia adotada pelos fiscais de contratos da SECEX/MMA, em 2017, é baseada em análise documental conforme previsão na Instrução Normativa nº 02/2008, contudo, este normativo foi alterado pela Instrução Normativa nº 06, de 23 de dezembro de 2013, que estabeleceu a fiscalização por amostragem espositiva no Acórdão nº 1.214/2013-Plenário como sendo a metodologia mais adequada a resguardar o cumprimento das obrigações contratuais, trabalhistas, previdenciárias e legais descritas nos respectivos contratos e estabelecidas pelas legislações específicas por parte das empresas contratadas.

A metodologia de fiscalização prevista na Instrução Normativa nº 06/2013 foi incorporada pela Instrução Normativa nº 05/2017, que revogou a Instrução Normativa nº 02/2008, e adota fiscalização por amostragem junto aos empregados terceirizados de modo a verificar se a empresa contratada está cumprindo com as obrigações legais, trabalhistas e previdenciárias, devendo ao longo de doze meses todos os empregados serem “fiscalizados”.

Apesar de utilizar metodologia de fiscalização prevista em norma revogada, os servidores designados para o acompanhamento e fiscalização contratual realizaram ação de capacitação em gestão e fiscalização contratual nos exercícios de 2016 e 2017.

Identificamos a existência de segregação de funções entre as atividades de gestão e fiscalização, em que a CGGA, em regra, realiza a função de gestão dos contratos instruindo os processos com os procedimentos necessários à prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros.

Contudo, em 2018, foi publicada a Portaria SPOA, nº 57, de 14 de maio de 2018, designando o Coordenador-Geral de Gestão Administrativa como gestor titular de 36 (trinta e seis) contratos de prestação de serviços. De acordo com o seu art. 2º, o gestor deve desempenhar as atribuições descritas pelos arts. 39 e 40 da Instrução Normativa nº 05/2017, o que pode mostrar-se incompatível com as atribuições do cargo do servidor e o número de contratos em que deverá realizar a função de gestor de contratos; sem embargo ao fato de o TCU, no item 3 do Acórdão nº 299/2007-1ª Câmara, já ter asseverado quanto à necessidade de conferir-se tempo hábil suficiente para o servidor incumbido do desempenho das funções a que se refere o art. 67 da Lei nº 8.666/1993.

Por fim, a falta de padronização de fiscalização contratual alcança o sistema de controle de frequência adotado para os empregados alocados nos contratos de serviços terceirizados prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, em que os Contratos nºs 005/2015, conservação e limpeza; 020/2015, arquivistas e bibliotecários; e 002/2016 apoio administrativo não possuem o ponto eletrônico, enquanto os demais contratos usam a tecnologia como ferramenta para verificar o controle do cumprimento da jornada de trabalho.

### **3.2 Execução de atos referentes à gestão contratual sem a observância dos normativos que regulamentam a prestação de serviços.**

Foram elaboradas questões de auditoria para avaliar se os atos de gestão praticados no âmbito dos contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra estão aderentes aos normativos que regulamentam a prestação de serviços.

Em relação à garantia contratual, a análise consistiu em verificar os seguintes itens na apólice entregue pela empresa contratada: tipo de garantia; prazo de validade da garantia; riscos cobertos; valor garantido; número do contrato; adequabilidade à Circular Susep nº 477/2013, conforme o caso; registro da garantia na Instituição Financeira ou a sua autenticidade; e o registro contábil no Siafi.

O resultado da análise revelou desconformidade apenas quanto ao registro contábil das garantias recebidas das prestadoras de serviços no Siafi na conta contábil 81111.0110, Seguro Garantia, conforme estabelece a Macro Função 021126 - DEPÓSITOS EM GARANTIA.

Em relação à renovação contratual, é efetuada consulta junto à empresa contratada com antecedência de aproximadamente 90 (noventa) dias contados da expiração da vigência contratual quanto ao interesse na renovação por mais um período do respectivo contrato. Em caso afirmativo, é efetuada consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ); e cadastro de empresas inidôneas mantido pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Contudo, não se identificou como condição de prorrogação contratual se as empresas mantinham as condições de habilitação exigidas no instrumento convocatório, em especial as estabelecidas a partir da vigência da Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013, referentes a capital circulante líquido de no mínimo 16,66% do valor estimado da contratação; comprovação de patrimônio líquido de 10% do valor estimado da contratação; e de que 1/12 doze avos dos contratos firmados com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privada vigentes na data apresentação da proposta não é superior ao patrimônio líquido do licitante.

A ausência de comprovação de que o contratado mantém todas as condições iniciais de habilitação no momento da prorrogação contratual, além de desrespeito ao princípio da legalidade, representa risco de a Administração contratar por mais um lapso temporal empresa que não honre com as obrigações contratuais, em especial a trabalhista e a previdenciária.

Ainda em relação à renovação contratual, identificamos no Contrato nº 05/2015, referente à prestação de serviços de limpeza e conservação, que houve a prorrogação contratual, entretanto, os autos contendo a minuta do Quarto Termo Aditivo não foram encaminhados à Consultoria Jurídica, conforme estabelece o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993.

O fiscal do contrato foi consultado quanto à prorrogação contratual no dia 02/12/2016 e se manifestou pela extensão da vigência do contrato por mais 12 (doze) meses, no dia 06/12/2016.

Nesse mesmo dia, foi expedido o Ofício 77/2016/CGLC/CGGA/SPOA/SECEX/MMA à empresa contratada para manifestação do interesse em estender o vínculo por mais um período. A empresa expressou a sua anuência no dia 12/02/2016.

O Contrato nº 05/2015 teve a prorrogação da vigência estendida por mais 12 (doze) meses a partir de 02/03/2017, data de assinatura do Quarto Termo Aditivo.

A Consultoria Jurídica se manifestou a posteriori, conforme Despacho do Subsecretário Planejamento, Orçamento e Administração, em despacho datado de 08 de março de 2017, em que solicita análise e parecer e convalidação do ato praticado.

A manifestação jurídica ocorreu por meio do Parecer nº 00208/2017/CONJURMMA/CGU/AGU, datado de 14/03/2017, em que opina pela possibilidade de convalidação do Quarto Termo Aditivo pela autoridade administrativa, que prorrogou a vigência do contrato até 02/03/2018, e incluiu cláusulas para atendimento da Portaria MP nº 409/2016.

Em relação à conta vinculada, identificou-se em entrevista realizada junto aos servidores que atuam na “gestão da conta vinculada”, que baseiam suas ações no manual elaborado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Seges/MPDG) e que nunca fizeram curso de verba rescisória e não sabem dizer se os valores solicitados pelas empresas estão adequados. A verificação é realizada quanto à justificativa e à memória descritiva apresentadas e não perante a sua legitimidade.

Por fim, verificou-se que, a partir da análise dos processos de pagamento e em alguns casos, que o deferimento do pedido de repactuação à contratada não retroagem à data base da categoria de modo a atualizar os valores retidos na conta vinculada, vez que o aumento do piso salarial repercute nos valores retido a título de décimo terceiro salário, férias, 1/3 constitucional e também na Multa sobre FGTS e contribuição social sobre o aviso prévio indenizado e sobre o aviso prévio trabalhado, o que representa provisionamento a menor e pode ocasionar falta de recursos quando da ocorrências dos respectivos fatos geradores. Esse fato foi observado no ano de 2017 no Contrato nº 02/2016.

### **3.3 Designação de servidor para a realização de ateste da nota fiscal em desacordo com a Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05, de 26 de maio de 2017.**

De modo a verificar o nível de instrução processual pela Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente (SECEX/MMA) no pagamento de serviços terceirizados prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, foi elaborada a seguinte questão de auditoria: Q2. Os processos de pagamento estão adequadamente formalizados?

Para responder essa questão de auditoria, foram elaboradas 07 (sete) subquestões e concluímos a partir da análise documental que os processos de pagamentos se encontram formalizados de forma adequada, exceção feita quanto ao servidor responsável pela realização do ateste.

Dentre a amostra selecionada, verificou-se que as notas fiscais contêm todos os elementos essenciais e necessários; que a nota fiscal está atestada pelo servidor regularmente designado; que os relatórios elaborados pelos fiscais do contrato registram o cumprimento das obrigações assumidas pela empresa; que há autorização para o pagamento pela autoridade competente; que há verificação da regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária mediante consulta ao Siafi ou sítios oficiais anteriormente a cada pagamento; e que as retenções tributárias estão de acordo com a legislação vigente e com a proposta comercial da empresa.

Contudo, identificamos que no processo de pagamento há impropriedade na realização do ateste, pois não caberia ao servidor designado para a atribuição do acompanhamento e fiscalização contratual realizar o ateste da nota fiscal, em que pese este encontrar-se formalmente designado para realizá-lo.

Tal fato se deve, em regra, à “cultura organizacional”, que sempre definiu o fiscal do contrato como sendo o responsável pela realização do ateste, e à Instrução Normativa nº 02/2008, que no capítulo referente ao pagamento foi omissa em definir o responsável pela execução dessa ação.

De forma diversa, a Instrução Normativa nº 05/2017 estabelece em seu art. 50 as condições para recebimento provisório e definitivo dos serviços terceirizados e deve ser realizado conforme o disposto nos arts. 73 a 76 da Lei nº 8.666, de 1993, e em consonância com as regras definidas no ato convocatório.

Sendo assim, estabeleceu que o recebimento provisório deve ser realizado pelo fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial ou equipe de fiscalização, devendo ser elaborado relatório circunstanciado em consonância com as suas atribuições e que o recebimento definitivo será realizado pelo gestor do contrato, ato que concretiza o ateste da execução dos serviços, obedecerá às seguintes diretrizes: a) realizar a análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pela fiscalização técnica e administrativa e, caso haja irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, indicar as cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à contratada, por escrito, as respectivas correções; b) emitir termo circunstanciado para efeito de recebimento definitivo dos serviços prestados, com base nos relatórios e documentação apresentados; e c) comunicar a empresa para que emita a Nota Fiscal ou Fatura com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR), observado o Anexo VIII-A ou instrumento substituto, se for o caso.

Portanto, considerando que a Instrução Normativa está vigente desde 25 de setembro de 2017, o ateste da nota fiscal deve ser realizado pelo servidor responsável pelo recebimento definitivo do objeto e não por aquele que realiza o recebimento provisório.

Outro aspecto a ser considerado é o estabelecimento dos prazos para execução do recebimento provisório pelo fiscal do contrato e do recebimento definitivo pelo gestor do contrato, pois somente o cumprimento dessas etapas que a Administração poderá efetuar o pagamento.

Importante destacar que a Instrução Normativa nº 05/2017 estabelece como marco inicial para contagem do prazo para efetuar o pagamento às empresas contratadas a data de realização do ateste da execução do objeto do contrato.

### **3.4. Ausência de estrutura física para realizar a gestão e fiscalização dos contratos de prestação de serviços terceirizados e baixa capacidade operacional dos servidores no acompanhamento e fiscalização da execução contratual.**

Dentro da SECEX/MMA não existe uma unidade ou setor específico destinada a efetuar a gestão contratual. Todas as atividades relacionadas à gestão e fiscalização contratual são realizadas pelos respectivos fiscais dos contratos, de forma individualizada, e por algumas áreas, como por exemplo, a Coordenação-Geral de Gestão Administrativa (CGGA).

A adoção de unidade ou setor específico para efetuar a gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados favorece a padronização; a valorização do servidor; e o aumento da eficiência administrativa.

A padronização permite que a Administração adote, para fatos ou casos semelhantes, ações correlatas, além de gerar especialização nos diversos assuntos afetos à gestão contratual, como por exemplo, a instrução processual para a formalização dos procedimentos de análise de repactuação, reajuste e reequilíbrio dos contratos; alteração e prorrogação contratual; e aplicação e aplicação de sanções.

Atualmente, a designação para o acompanhamento da execução contratual é conferida a poucos servidores, sobrecarregando-os, já que eles, além do desempenho das atividades de fiscais do contrato, executam outras atribuições inerentes aos seus cargos. A adoção do setor específico permite que os servidores se desincumbam de seus afazeres referentes à atribuição do cargo e executem apenas as atividades alusivas aos atos de gestão e fiscalização, priorizando a eficiência e mitigando os riscos de imputação da responsabilidade subsidiária da Administração pelos débitos trabalhistas não honrados pelas empresas contratadas pelo Ministério do Meio Ambiente.

Uma forma de valorizar os servidores responsáveis pela gestão dos contratos seria a partir de sua alocação exclusiva à gestão contratual vez que sua capacidade operacional estaria voltada exclusivamente para os contratos de serviços terceirizados e, conseqüentemente, elevar-se-ia a eficiência administrativa no acompanhamento da execução contratual.

Tal medida também possibilita a especialização do servidor na execução das atividades de gestão e a maximização da aplicação de recursos voltados para capacitação de servidores para atuarem no ofício estabelecido pelo art. 67 da Lei nº 8.666/1993, pois o número de servidores a serem capacitados será menor em virtude da criação da Unidade ou Setor específico para efetuar a gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados; sem embargos a que fosse constituída em caráter transitório, dada a conjuntura desfavorável na seara fiscal da União, comissão *ad-hoc* para a realização dos processos de trabalho sob a égide do art. 67 da Lei nº 8.666/1993, na esteira do art. 5º do Decreto nº 83.937, de 06/09/1979, até mesmo como medida incubadora de ulterior definição formal de funções, competências e responsabilidades em estrutura organizacional específica, em termos regimentais, conforme inc. X do art. 4º do Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, na esteira do princípio 3 do componente “ambiente de controle” do COSO IC-IF 2013 (cf. item 82 do anexo à IN SFC nº 3, de 09/06/2017).

#### **4. Indicadores**

Este item trata da análise especificamente dos indicadores utilizados para monitorar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

#### 4.1 Fragilidades no monitoramento dos resultados da Política Nacional de Recursos Hídricos

A avaliação dos indicadores de gestão da Secretaria Executiva do MMA concentrou-se na análise daqueles relacionados ao monitoramento da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH).

No Volume IV – Programas Nacionais e Metas do Plano Nacional de Recursos Hídricos, constam as seguintes metas e indicadores:

METAS	INDICADORES
1 – Elaborar e aprovar no âmbito do CNRH documento denominado Estratégia de Implementação do PNRH.	Documento concluído e aprovado no CNRH.
2 – Desenvolver, propor e aprovar, no âmbito do CNRH, Sistema de Gerenciamento Orientado para Resultados do PNRH – Sigeor.	Documento concluído e aprovado no CNRH.
3 – Detalhar, no nível operacional, e implementar o Sistema de Implantação, Monitoramento e Avaliação do PNRH e o Subsistema de Informações de Monitoramento e Avaliação do PNRH, mediante implementação de ações para o fortalecimento dos instrumentos de gestão, especialmente o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos.	Apresentação do sistema de forma operacional ao CNRH.
<p>4 – Detalhar, no nível operacional, o programa estabelecido para o Componente de Desenvolvimento da GIRH no Brasil – Programa III – Desenvolvimento e Implementação de Instrumentos de Gestão de Recursos Hídricos e cinco dos seus nove subprogramas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cadastro Nacional de Usos e Usuários.</li> <li>• Rede Hidrológica QualiQuantitativa.</li> <li>• Processamento, Armazenamento, Interpretação e Difusão de Informação Hidrológica.</li> <li>• Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos.</li> <li>• Apoio ao Desenvolvimento de Sistemas de Suporte à Decisão.</li> </ul>	Documento contendo as estratégias de implementação concluído e aprovado no CNRH. Apresentação no CNRH do Sistema Nacional de Informação com os avanços alcançados, em forma numérica, estatisticamente comprovados

<p><b>5 – Detalhar, no nível operacional, os programas e subprogramas estabelecidos e aprovados, juntamente com o PNRH, para os componentes Gestão Nacional e Gerenciamento Integrado.</b></p>	<p>Apresentação do documento para aprovação no CNRH.</p>
<p><b>6 – Detalhar, no nível operacional, os programas estabelecidos e aprovados, juntamente com o PNRH, para o Componente de Programas Regionais de Recursos Hídricos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa VIII: Programa Nacional de Águas Subterrâneas.</li> <li>• Programa IX: Gestão de Recursos Hídricos Integrados ao Gerenciamento Costeiro, incluindo as Áreas Úmidas.</li> <li>• Programa X: Gestão Ambiental de Recursos Hídricos na Região Amazônica.</li> <li>• Programa XI: Conservação das Águas no Pantanal, em especial suas Áreas Úmidas.</li> <li>• Programa XII: Gestão Sustentável de Recursos Hídricos e Convivência com o Semi-árido.</li> </ul>	<p>Documento contendo as estratégias de implementação concluído e aprovado no CNRH.</p>

No que concerne à evolução do processo de monitoramento da PNRH, a Unidade informou o seguinte:

*“Até 2015 o MMA produziu três informes de execução do PNRH, referentes aos exercícios de 2008, 2009 e ao período 2012-2014. No ano de 2016, o MMA contratou consultoria especializada para a elaboração de um "Diagnóstico e Avaliação dos Resultados do Plano Nacional de Recursos Hídricos e de Recomendações para a Construção do novo PNRH, com horizonte temporal a partir de 2021”.*

Cumprе ressaltar que, por intermédio da Resolução nº 135, de 14 de dezembro de 2011, o CNRH aprovou o documento “Plano Nacional de Recursos Hídricos - PNRH: Prioridades 2012-2015”, como resultado da primeira revisão do PNRH, em que foram definidas 22 (vinte e duas) prioridades para a implementação da Política, o desenvolvimento institucional, a articulação institucional e o gerenciamento do PNRGH, a serem observadas no período de 2012-2015. Entretanto, como se observa no texto do documento, os indicadores de monitoramento e avaliação deixaram para ser construídos no decorrer do exercício de 2012, pela ANA, em conjunto com a SRHQ e as parceiras e interlocutores.

Nesse contexto, foi contratada consultoria especializada para elaborar um Diagnóstico com o objetivo de subsidiar a revisão do Plano Nacional de Recursos Hídricos para o ciclo 2016-2020 e a construção do novo Plano pós 2020.

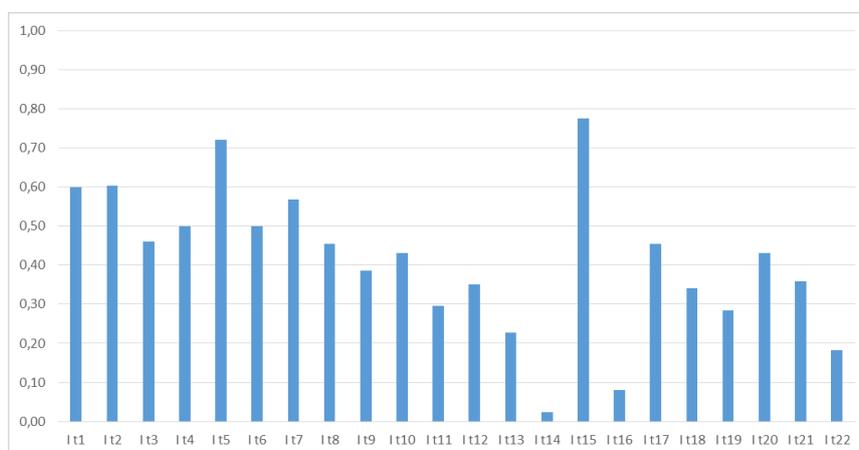
O Produto 2 do citado Diagnóstico foi o relatório "Avaliação Global da Implementação do PNRH no período 2006-2015", que identificou baixos índices de cumprimento das ações e programas do PNRH, como principal causa a ausência de planejamento e de estratégias para o cumprimento das ações, além de falta de conhecimento efetivo dos responsáveis acerca de suas atribuições. Dessa forma, naquele momento, foi proposta uma avaliação de indicadores de análise subjetiva (de percepção e técnicos), cujos resultados poderiam ser mensurados de forma numérica em uma escala de 0 a 1.

Os indicadores de percepção propostos foram os seguintes: (1) Interesse do analista no PNRH; (2) Interesse dos representantes dos órgãos gestores de recursos hídricos no PNRH; (3) Percepção do nível de implementação dos Programas do PNRH; (4) Percepção do nível de esforço dos integrantes do SINGREH; e (5) Percepção do grau de mudança para o País.

Os indicadores técnicos foram agrupados em 22 (vinte e duas) prioridades e 46 indicadores.

A metodologia utilizada para a mensuração dos resultados foi a consulta por meio de questionário a atores do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), em geral, aos membros da Câmara Técnica do Plano Nacional de Recursos Hídricos (CTPNRH), que têm a atribuição legal de avaliação da implementação do PNRH. Os resultados da consulta demonstraram os índices de avanço entre os temas prioritários da Política:

*Gráfico 1: Índices de Avanço dos Temas Prioritários*



Fonte: "Avaliação Global da Implementação do PNRH no período 2006-2015"

De acordo com o estudo contratado, análises dos indicadores apontaram para os seguintes resultados:

*(...)os temas relacionados direta ou indiretamente com os instrumentos com o processo de descentralização da gestão foram os que apresentaram melhores índices de avanço: prioridade 5 – planos de recursos hídricos; prioridade 1 – comitês de bacia; prioridade 2 – cadastros de usuários; prioridade 7 – critérios de outorga.*

*(...) os temas prioritários com piores índices de avanço na análise técnica foram: plano de comunicação (prioridade 14), o desenvolvimento da gestão de rios transfronteiriços (prioridade 16) e o SIGEOR (prioridade 22).*

No que concerne ao índice de avanço global da PNRH, a conclusão foi a seguinte:

*(...) foi possível verificar um índice de avanço global do PNRH. (...) O valor verificado para o indicador global em questão mostra um baixo índice de implementação dos temas prioritários do PNRH considerando o período avaliado e é, juntamente com os indicadores por tema específico, pode ser considerado importante para a avaliação da implementação e definição de medidas a serem tomadas nos próximos períodos.*

Para a segunda revisão do PNRH 2016-2020, foi proposta uma estratégia para a implementação de metas, com a concepção de indicadores de resultados e de metodologia para monitoramento da execução do PNRH para o período 2016-2020, considerando as prioridades, ações e metas definidas a partir da segunda revisão do PNRH (Produto 3).

Dessa forma, para o período de 2016 a 2020, foram propostas 16 prioridades e 71 metas (indicadores), sendo que as prioridades de 1 a 14 já vinham sendo consideradas nas avaliações do período anterior e mais duas foram agregadas. Esses indicadores foram propostos como os resultados de avaliação entre 0 e 1, sendo que o valor nulo significa que não foi iniciado o cumprimento daquela meta, enquanto o valor unitário indica o cumprimento integral.

As 16 (dezesseis) Prioridades, Ações e Metas do Plano Nacional de Recurso Hídricos para 2016-2020 foi aprovada pelo CNRH, por meio da Resolução nº 181/2016. Dessa forma, o anexo da citada deliberação do Conselho complementou e atualizou o Volume IV - Programas Nacionais e Metas do Plano Nacional de Recursos Hídricos, definindo metas, executores e prazos com horizonte temporal até 2020.

De acordo com a Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental (SRHQ), a partir da publicação da Resolução nº 181/2016, em 23/01/2017, foi iniciado o acompanhamento das metas fixadas, em conformidade com um conjunto de indicadores e marcos temporais definidos e pactuados com os executores, sendo apresentado, ao final de 2017, o primeiro informe sobre a execução das metas à Câmara Técnica do PNRH e ao Plenário do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Verifica-se, portanto, que o monitoramento da PNRH, fundamenta-se atualmente no acompanhamento das Prioridades, Ações e Metas do PNRH definidas para o ciclo 2016-2020, nos termos de Resolução aprovada pelo CNRH.

De acordo a Portaria-TCU nº 141/2015, os indicadores são instrumentos de medição que fornecem informações sobre o resultado da execução da estratégia, comunicando o alcance das metas e sinalizando a necessidade de ações corretivas, sendo uma importante ferramenta de gestão para dar transparência na divulgação de resultados,

garantir o alinhamento dos esforços por meio do estabelecimento de linguagem e objetivos comuns e definir critérios objetivos reconhecidos pela instituição.

De acordo com a Portaria-SECEX nº 33/2010 - “Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditoria”, do TCU:

*“Um conjunto de dados isolado mostrando os resultados alcançados por uma instituição não diz nada a respeito de seu desempenho, a menos que seja confrontado com metas ou padrões preestabelecidos, outras organizações do mesmo ramo de atividade, ou realizada uma comparação com os resultados alcançados em períodos anteriores, obtendo-se assim uma série histórica para análise.”*

Dessa forma, embora o monitoramento da PNRH tenha evoluído para a fixação das Prioridades, Ações e Metas, o histórico de monitoramento da Política apresenta descontinuidade em relação à fixação dos parâmetros de medição, tendo em vista que o monitoramento não está sendo realizado periodicamente, na verdade a parece estar sendo realizado a cada ciclo de revisão do PNRH. Além disso, o monitoramento carece da fixação de parâmetros mais objetivos que possam mensurar a evolução da Política, bem como disponibilizar uma série histórica comparável que possa orientar as decisões e intervenções governamentais e mensurar objetivamente o alcance dos objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, conforme disposto no artigo 2º da Lei nº 9.733/1997.

A título de informação, no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), as metas de curto, médio e longo prazos, foram definidas a partir da evolução histórica e da situação dos indicadores, propostos com base na situação do déficit de saneamento básico no País. Por exemplo, foi definida a seguinte fórmula de cálculo para o indicador A1:

$I_{A1}$  = número de domicílios urbanos e rurais abastecidos por rede de distribuição ou por poço ou nascente com canalização interna/ total de domicílios

Nesse sentido, considerando-se a evolução do processo de monitoramento, verifica-se que a definição de indicadores que possam mensurar de forma mais objetiva o desempenho da Política ao longo do tempo, bem como sejam comparáveis e permitam o confronto com metas ou padrões preestabelecidos, tornariam mais efetivo o acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados, a fim de prover a sociedade das informações necessárias à transparência e ao controle social, também para munir os gestores das informações necessárias às decisões relativas à condução da Política.

Considera-se ainda uma fragilidade do processo de monitoramento da Política o fato de que as metas e os indicadores não tenham sido inicialmente perenizados no Plano Nacional de Recursos Hídricos, sendo necessária a contratação de consultorias especializadas para realização de avaliações globais da implementação da Política, bem como para a proposição de indicadores, ao longo da execução do Plano, o que prejudicou a comparabilidade das informações, tendo em vista a diversidade dos modelos de acompanhamento propostos.

Dessa forma, entende-se que atenderia mais aos propósitos do monitoramento da implementação da Política que as prioridades, metas e indicadores passassem a constar de forma perene no Plano Nacional de Recursos Hídricos, considerando a definição de metas de curto, médio e longo prazo.

## 5. Avaliação do cumprimento das determinações do TCU

O presente item possui como objetivo avaliar se houve, no exercício de 2017, determinações ou recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU) dirigidas à Secretaria Executiva do MMA e que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento, bem como em caso positivo verificar se elas foram atendidas.

Com base no levantamento dos acórdãos que deram entradas nesta CGU, do levantamento realizado no sítio do TCU e da análise do item 8.1 do Relatório de Gestão, que dispõe sobre o tratamento de deliberações daquele Tribunal, verificou-se que não houve recomendações e/ou determinações com solicitação de acompanhamento específico desta CGU. Portanto, não foram realizadas análises em relação ao cumprimento das recomendações ou determinações do TCU à SECEX.

## 6. Monitoramento das recomendações emitidas pela CGU

O objetivo desse item é verificar se as Secretarias do MMA mantêm uma rotina de acompanhamento e de atendimento das recomendações emanadas pela CGU. O quadro a seguir demonstra a situação das recomendações no exercício de 2017, por Secretaria:

Quadro: situação das recomendações por Secretaria.

Unidade Gestora	Atendidas	Em Monitoramento	Em Monitoramento e Em Análise CGU	Em Monitoramento, Aguardando Providências do Gestor e no Prazo	Em Monitoramento, Aguardando Providências do Gestor e com Prazo Expirado
44002 - Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração	1	2	2	0	0
440005 - Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano	1	8	8	0	0
440008 - Secretaria Executiva - Ministério do Meio Ambiente	6	9		9	0
440031 - Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental	0	1	1	0	0

440040 - Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável - Sedr	16	17	17	0	0
440069 - Secretaria de Biodiversidade e Florestas	1	3	3	0	0
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>40</b>	<b>31</b>	<b>9</b>	<b>0</b>

Fonte: Consulta ao Sistema Monitor no dia 13/07

Diante do quadro acima, verifica-se que não existem recomendações para providências do gestor com prazo expirado, o que demonstra que as Secretarias do MMA mantiveram, em 2017, uma rotina de acompanhamento visando manifestar-se, dentro do prazo, em relação às recomendações desta CGU. Além disso, do total de recomendações pendentes houve um atendimento de quase 40 % no exercício de 2017, o que indica um esforço das Secretarias em atender as recomendações desta CGU.

## 7. Controles internos

No que se refere aos controles internos, avaliou-se a implementação da Política de Gestão de Riscos da Unidade, bem como das recomendações de melhorias sobre o gerenciamento do MMA em relação aos projetos firmados pela Pasta com organismos internacionais, conforme itens 7.1 e 7.2 a seguir.

### 7.1. Implementação da Política de Gestão de Riscos

A Política de Gestão de Riscos, segundo a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, consiste em uma declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos. De acordo com a IN, os órgãos e entidades deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos.

No Ministério do Meio Ambiente, com o importante apoio da Assessoria Especial de Controle Interno-AECI/MMA, o processo de implementação da política de gestão de riscos teve início em 2016 por meio de eventos de sensibilização que objetivaram internalizar a gestão de riscos na cultura organizacional, contando, inclusive, com a participação de instrutoria da própria Secretaria Federal de Controle Interno-SFC/CGU, na condição de 3ª linha de defesa.

No Relatório de Gestão da Unidade (2017), consta a informação de que houve definição interna para promover o alinhamento da política de gestão de riscos o planejamento estratégico em consonância com o que dispõe o art. 17, II, "a" da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016. Ressalte-se ainda que, inicialmente, está sendo implementado um projeto piloto de levantamento e gestão de riscos em relação à temática Projetos de Recursos Externos.

Durante o exercício de 2017, pode-se destacar as seguintes atuações do MMA para a promoção da continuidade da implementação da política de gestão de riscos:

- Continuidade dos treinamentos e sensibilizações para a política de gestão de riscos;

- Publicação da Portaria MMA nº 415, de 30 de outubro de 2017, que instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controles e o Subcomitê de Gestão de Riscos no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

As palestras, cursos e sensibilizações realizados em 2017 com a finalidade de internalizar a política de gestão de riscos no MMA foram os seguintes:

- 06/02/2017 – reunião da alta administração do Ministério do Meio Ambiente e dirigentes das Unidades Vinculadas, com o Secretário Federal de Controle Interno da CGU para discutir a Instrução Normativa nº 01/2016 MPOG/CGU;
- 06, 07 e 08/02/2017 – Curso ministrado por especialistas da CGU, Karen Cremer e Américo Cordeiro, sobre gestão de riscos e controles internos, que teve como público alvo pontos focais e multiplicadores do Planejamento Estratégico, e utilizou como exercício prático o programa Bolsa Verde;
- 16, 17 e 18/05/2017 – Curso ministrado pelo especialista Rodrigo Fontenelle, que teve como escopo a apresentação da ferramenta desenvolvida pelo Ministério do Planejamento para implementação da gestão de riscos no setor público, tendo como público alvo os servidores que participaram do curso ministrado pela CGU;
- 28,29, 30, 31/08 e 01/09/2017 – Curso ministrado pela especialista da CGU, Karen Cremer, sobre gestão de riscos e controles internos, que teve como público alvo servidores que trabalham com recursos externos, utilizando como exercício prático o programa Interáguas;
- 05/09/2017 – Palestra ministrada pelo especialista Rodrigo Fontenelle, com apresentação da ferramenta desenvolvida pelo Ministério do Planejamento para implementação da gestão de riscos no setor público, tendo como público alvo servidores que trabalham com recursos externos;
- 06/09/2017 – Palestra ministrada pela Diretora do departamento de Transferências Voluntárias do Ministério do Planejamento, Débora Arôxa, sobre os riscos mapeados nos processos de transferências voluntárias, tendo como público alvo servidores que trabalham com recursos externos;
- 26/09/2017 – Palestra ministrada pelo especialista Paulo Grazziotin sobre gestão de riscos e controles internos, elementos de governança corporativa rumo à qualidade organizacional e à cultura de excelência. A palestra foi proferida para a alta Administração do Ministério do Meio Ambiente e de suas Entidades Vinculadas.
- 09,10 e 11/10/2017 – Curso ministrado pela especialista da CGU, karen Cremer, sobre gestão de riscos e controles internos, tendo como público alvo servidores ocupantes de DAS 4, DAS 3, FCPE 4 e FCPE 3;
- 06/11/2017 – Palestra ministrada pelo especialista Paulo Grazziotin sobre gestão de riscos e controles internos, elementos de governança corporativa rumo à qualidade organizacional e à cultura de excelência, tendo como público alvo todos os servidores do Ministério do Meio Ambiente.

Conforme lista acima, verifica-se que o MMA está dando ênfase a gestão de riscos inicialmente em relação ao tema recursos externos, tendo em vista a definição de implementar projeto piloto de levantamento de riscos sobre a temática.

Destaque-se que, com a publicação das Portarias MMA nº 415/2017 e nº 126/2018, o MMA estabeleceu a estrutura básica para a implementação da política de gestão de riscos no

Ministério. A Portaria MMA nº 415/2017 definiu as competências e responsabilidades para a implementação da Política de Gestão de Riscos do MMA e a Portaria MMA nº 126, de 27/04/2018, instituiu a Política de Gestão de Riscos do Ministério do Meio Ambiente, definido os princípios e os objetivos da política no MMA, bem como as diretrizes para a sua implementação e operacionalização.

Ressalte-se que o artigo 12 da Portaria MMA nº 126/2018 define inclusive a metodologia a ser adotada para operacionalizar o processo de gestão de riscos: definição de escopo, identificação dos riscos, análise de riscos, avaliação de riscos, priorização de riscos, resposta aos riscos, comunicação e monitoramento e definição do apetite ao risco. Essa metodologia, segundo a Portaria, deve ainda ser detalhada pelo Subcomitê de Gestão de Riscos e aprovada pelo Comitê de Governança, Riscos e Controles em até 18 (dezoito) meses após a publicação da política.

Diante do exposto, verifica-se que a Política de Gestão de Riscos no Ministério do Meio Ambiente evoluiu em 2017, especialmente pela definição das competências e responsabilidades e pela estruturação da própria política por meio da Portaria MMA nº 126/2018. O desafio do Ministério no presente exercício será regulamentar a metodologia para operacionalização da gestão de riscos e colocá-la em prática.

## **7.2. Análise do acompanhamento das recomendações relacionadas aos Projetos de Recursos Externos**

Trata-se da avaliação sobre o gerenciamento do MMA em relação aos projetos firmados pela Pasta com organismos internacionais, sejam financiados com recursos de empréstimo, doação ou do próprio Orçamento Geral da União, denominados, de forma geral, de “projetos de recursos externos”.

Tal avaliação vem sendo realizada desde 2014, quando foi identificado, em auditorias realizadas, que o MMA não possuía controles instituídos sobre a gestão dos projetos de recursos externos de forma global e centralizada e que não era dada divulgação de informações mínimas à sociedade a respeito dos projetos de recursos externos, em detrimento à Lei de Acesso à Informação.

A partir das fragilidades identificadas foram emitidas recomendações estruturantes à Secretaria Executiva - SECEX do MMA, no intuito de melhorar a gestão dos projetos de recursos externos. A seguir serão apresentadas as recomendações emitidas, bem como a manifestação da Unidade seguida da análise desta CGU:

### **Relatório nº 201308905**

#### Recomendação ID nº 135189:

*Elaborar normativo interno que oriente a elaboração, planejamento, execução, prestação de contas e organização processual de todos os projetos de cooperação técnica internacional e financiamento externo, contemplando, além das normas aplicadas à matéria, as boas práticas adquiridas ao longo desses últimos anos, a fim de tornar uniforme o conhecimento sobre essa temática no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.*

#### Manifestação da Unidade:

Foi publicada no DOU-1 de 17/08/17, pag. 225, a Portaria nº 322/MMA, que disciplina os procedimentos relativos aos processos que envolvem recursos externos no âmbito

deste Ministério do Meio Ambiente. Encontra-se divulgado, também, na página oficial deste Ministério, o Manual Técnico de Projetos de Recursos Externos (Cooperação Internacional em Meio Ambiente), cujo propósito é justamente preencher uma lacuna de conhecimento técnico sobre projetos de recursos externos, sejam eles provenientes de cooperações técnicas ou financeiras (doações ou empréstimos).

#### Análise do Controle Interno:

Verifica-se que tanto a Portaria MMA nº 322/2017 quanto o Manual Técnico de Projetos de Recursos Externos materializaram o esforço inicial empreendido pelo Departamento de Recursos Externos para:

- i) Estabelecer conceitos básicos técnicos necessários à compreensão do processo de recursos externos, o qual envolve considerável complexidade devido aos variados formatos de funcionamento passíveis de serem adotados, considerando a modalidade de cooperação firmada, os tipos de recursos envolvidos e o tipo de relacionamento estabelecido entre as partes;
- ii) Estabelecer a estrutura de governança do processo de recursos externos, por meio da instituição de uma estrutura hierárquica de unidades incumbidas do monitoramento dos projetos, à qual se deu o nome de Sistema de Acompanhamento de Recursos Externos (SARE);
- iii) Definir os procedimentos a serem cumpridos nas principais etapas do fluxo do processo de recursos externos, sendo elas: negociação de novas iniciativas; celebração e prorrogação de acordos internacionais; execução; e avaliação e prestação de contas dos PREs.

Diante do conteúdo apresentado, considera-se que os normativos elaborados atendem à recomendação sob a ótica de orientações basilares, que servem para organizar e padronizar o macro fluxo que deve ser seguido pelas unidades do MMA ao longo do ciclo de vida de um projeto, definindo as responsabilidades de cada instância atuante no processo.

Ainda, há que se ressaltar que a recomendação em tela aponta para a inclusão “além das normas aplicadas à matéria, das boas práticas adquiridas ao longo desses últimos anos”. Neste caso, considerando que as regras e os normativos aplicados aos projetos variam de acordo com os organismos internacionais envolvidos, e que as boas práticas adquiridas necessitam de amplo levantamento e estudo, considera-se que essa lacuna de informações não prejudica o atendimento da recomendação, uma vez que o próprio Manual explicita que “posteriormente, serão detalhados os fluxos e processos para cada modalidade de cooperação”, e que o “documento não tem o propósito de ser definitivo, ao contrário, presta-se como ponto de partida para críticas e sugestões com vistas a ser aperfeiçoado”.

De forma conclusiva, este órgão de controle avalia que os normativos elaborados contribuem para tornar uniforme o conhecimento sobre essa temática no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, em atendimento à recomendação exarada, representando um primeiro esforço da Pasta que deve ser reconhecido e valorizado. No entanto, deve ainda ser objeto de futuras revisões com a finalidade de incorporar orientações específicas às Unidades de Gestão de Projetos, principalmente no que tange

às etapas de execução e avaliação e prestação de contas dos projetos de recursos externos.

Recomendação ID nº 135193:

*Capacitar os gestores do órgão em gerenciamento de projetos, gerenciamento de riscos e normas e execução de projetos de recursos externos (cooperação técnica internacional e financiamento externo).*

Manifestação da Unidade:

O plano de capacitação do MMA para o exercício de 2017 já contou com um tema específico relacionado às atividades a respeito de projetos de recursos externos no âmbito das competências deste DRE (vide plano de capacitação MMA 2017: <http://biosfera.mma.gov.br/internal/#/workspace/13/page/384>). Desta forma, discrimina-se a seguir os principais cursos realizados em 2017 relacionados com gerenciamento de projetos, gerenciamento de riscos e normas e execução de projetos de recursos externos. Não obstante, vale destacar que o plano de capacitação do MMA, para 2018, continuará com destaque para tais ações (considerando obviamente as necessidades de ajustes/melhorias), uma vez que a formação continuada a respeito do assunto é fundamental. Desta forma, entende-se que a presente demanda também está atendida.

A Unidade informou os principais cursos realizados e a quantidade de servidores capacitados.

Análise da CGU:

Posteriormente, em função da solicitação desta CGU, a Unidade encaminhou documentos que comprovam a realização dos cursos, tais como: lista de presença, certificado e programação dos cursos. Além disso, informou que em 2018 continuará realizando novas capacitações. Dessa forma, considera-se atendida a recomendação.

**Relatório nº 201400233**

Recomendação ID nº 65091:

*Que o Ministério do Meio Ambiente institua instrumento de controle que permita conhecer e acompanhar a totalidade dos projetos de recursos externos que estão sob a responsabilidade de suas unidades.*

Manifestação da Unidade:

Neste dia 21/12/2017 ocorreu a apresentação, para os usuários das Unidades Responsáveis pela gestão e execução dos projetos de recursos externos (PREs), sobre o módulo APREX (instrumento de controle dos PREs) do Sistema de Recursos Externos (SRE), conforme dispõe a Portaria MMA nº 440 (em especial em seu art. 2º), de 17/11/2017 (acesse: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=82&data=21/11/2017>), inclusive com a participação de representantes da CGU e TCU na mesa de abertura do referido evento. Desta forma, entende-se que a presente demanda está atendida. A ação acima foi incorporada na gênese do Planejamento Estratégico do DRE, fato que serve como base para destacar a importância do tema neste Ministério.

Análise do Controle Interno:

Em 03 de julho de 2018 foi apresentado, a esta CGU, o Sistema de PREs (BI) que está disponível no seguinte endereço da Web <http://www.mma.gov.br/recursos-externos>. O sistema é bem simples de utilizar e exibe os dados em gráfico e tabelas. No Sistema, estão disponíveis as informações relativas aos PREs em execução ou em prestação de contas e, por meio dos filtros disponibilizados em plataforma BI, é possível escolher vários tipos de informações, tais como: tipo de acordo, tipo de execução, sigla do projeto, sigla da unidade, modalidade de execução e situação do projeto. Determinados os filtros, as informações serão apresentadas em gráficos de dados por quantidade de projetos e por valor em reais.

Além dos gráficos, é possível, também, visualizar as informações em tabela, cujas informações são sigla do projeto, projeto, objeto, modalidade de execução, tipo de execução, fontes, agentes executores, agentes implementadores, início da vigência, fim da vigência, vigência atual, valor, saldo e unidade administrativa.

Além disso, segundo a Secretaria Executiva do MMA, pretende-se que o sistema esteja interligado ao Portal da Transparência.

Diante do exposto, considerando a implantação do módulo APREX, que reúne as informações sobre a totalidade dos projetos de recursos externos do Ministério, avalia-se a recomendação como atendida.

#### Recomendações ID nºs 65092, 65093 e 65094:

*65092 - Que o Ministério do Meio Ambiente dê publicidade em seu sítio eletrônico a todos os projetos de recursos externos vigentes que estão sob a responsabilidade de suas unidades, apresentando, no mínimo, de maneira clara e organizada, as seguintes informações: o órgão/entidade responsável, o tipo de acordo (se Cooperação Técnica Internacional, doação ou empréstimo), o(s) organismo(s) internacional(is) envolvido(s), o arranjo institucional, a origem e o montante dos recursos (especificando contrapartidas financeiras e não financeiras, quando houver), a vigência e o objetivo do projeto.*

*65093 - Que o Ministério do Meio Ambiente, de agora em diante, dê publicidade em seu sítio eletrônico, de maneira clara e organizada, aos resultados obtidos/trazidos por todos os projetos de recursos externos, quando estes forem encerrados.*

*65094 - Que o Ministério do Meio Ambiente disponibilize em seu sítio eletrônico um banco de dados contendo todos os produtos de consultoria entregues no âmbito dos projetos de recursos externos, incluindo uma ferramenta de busca avançada que permita localizar os produtos por meio do preenchimento de campos específicos, como nome do consultor, nome do projeto, título do trabalho, unidade do MMA responsável pelo projeto, data da entrega do produto, entre outros campos julgados relevantes.*

#### Manifestação da Unidade:

Está previsto para o primeiro semestre de 2017 a referida publicização dos dados sobre projetos de recursos externos, conforme consta no Planejamento Estratégico do DRE, e de conhecimento tanto da CGU quanto do TCU (em reuniões realizadas recentemente). Tal previsão já está amparada normativamente pelo art. 1º (transcrito a seguir), da supracitada Portaria nº 440, de 2017. "Art. 1º - Disponibilizar, no Sítio Eletrônico do Ministério do Meio Ambiente por meio do endereço <http://www.mma.gov.br>, as seguintes informações sobre os Projetos de Recursos Externos - PREs: I - título do PRE;

II - unidade responsável; III - objeto; IV - modalidade de cooperação; V - arranjo de execução; VI - Organismo Internacional; VII - vigência; e VIII - valores (contrapartida, empréstimo, doação e cooperação técnica). § 1º - A divulgação referida no caput visa atender ao princípio da transparência e controle social. § 2º - A inserção e a atualização dos dados para a divulgação dos PREs serão feitas pelas Unidades Responsáveis - URs por meio do sistema informatizado denominado Sistema de Recursos Externos - SRE." A ação acima foi incorporada na gênese do Planejamento Estratégico do DRE, fato que serve como base para destacar a importância do tema neste Ministério.

#### Análise do Controle Interno:

O Sistema de PREs, que foi apresentado a esta CGU em 03 de julho de 2018, está disponível na Web em <http://www.mma.gov.br/recursos-externos>, e contém os dados de todos os projetos de recursos externos vigentes no MMA. No entanto, dentre as informações disponibilizadas, ainda não estão contemplados os resultados dos projetos e os produtos de consultoria.

Conforme solicitado pelo MMA, as recomendações nº 65093 e nº 65094 foram consolidadas na de nº 65092, dessa forma considera-se o atendimento parcial da recomendação em função de que o Sistema PREs ainda não contempla informações sobre os resultados e os produtos de consultorias dos Projetos, conforme recomendado.

Diante do exposto, conclui-se que apenas a recomendação 65092 ainda não foi plenamente atendida e continuará em monitoramento pela CGU.

Acredita-se que com a adoção das medidas recomendadas, tais como: a implantação de uma estrutura de controle, monitoramento e articulação com as demais áreas sobre os PREs; a criação de procedimentos que visem garantir que esses Projetos atendam a vários critérios antes de sua formalização – como, por exemplo, alinhamento com os objetivos estratégicos do Ministério, viabilidade do arranjo de financiamento para a iniciativa proposta e capacidade de pessoal, na área técnica de execução, para a implementação do Projeto; a capacitação dos servidores envolvidos na execução dos Projetos; e a elaboração de normativos que visam orientar e uniformizar os entendimentos, haverá uma sensível melhoria nas várias etapas de gestão dos projetos de recursos externos e, conseqüentemente, nos resultados alcançados.

No entanto, é importante mencionar que o Ministério deve monitorar e avaliar sistematicamente os resultados alcançados com a implementação das mudanças adotadas, de forma a aperfeiçoar os processos de gestão dos projetos de recursos externos implantados.

## RECOMENDAÇÕES

Diante das situações verificadas acima, esta CGU emite as seguintes recomendações, as quais foram discutidas com os gestores na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, e serão monitoradas por meio do Sistema Monitor:

**Achado 3.1:** Os contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra não são acompanhados e fiscalizados de forma adequada e eficiente de modo a verificar que as empresas contratadas estejam adimplindo com suas obrigações contratuais, trabalhistas, previdenciárias e legais.

**Recomendação 1:** Adotar procedimentos/metodologias voltados à gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados de modo a possibilitar a verificação do cumprimento das obrigações contratuais a que estão submetidas as empresas contratadas, em especial as relacionadas com obrigações trabalhistas e previdenciárias, tendo como orientação o disposto na Instrução Normativa nº 05/2017, em atendimento aos princípios do interesse público, eficácia, eficiência e economicidade.

**Recomendação 2:** Estabelecer em normativo que designa os fiscais ou em manual de gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra as descrições das atribuições e das competências para o ofício estabelecido pelo art. 67 da Lei nº 8.666/1993.

**Recomendação 3:** Autuar processo de fiscalização específico para cada objeto contratado, instruindo-o com os principais documentos da licitação e contratação, como por exemplo, o edital, termo de referência, minuta de contrato, proposta da empresa, a convenção coletiva de trabalho e as descrições das atribuições e das competências para o ofício estabelecido pelo art. 67 da Lei nº 8.666/1993, atribuindo-a na responsabilidade do fiscal de contratos.

**Achado 3.2:** Execução de atos referentes à gestão contratual sem a observância dos normativos que regulamentam a prestação de serviços.

**Recomendação 1:** Verificar, anteriormente a cada prorrogação contratual, se as empresas contratadas mantêm as condições de habilitação exigidas no instrumento convocatório para habilitação no certame, em especial as estabelecidas a partir da vigência da Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013, e mantidas pela Instrução Normativa nº 05/2017, referentes a capital circulante líquido de no mínimo 16,66% do valor estimado da contratação; comprovação de patrimônio líquido de 10% do valor estimado da contratação; e de que 1/12 doze avos dos contratos firmados com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privada vigentes na data apresentação da proposta não é superior ao patrimônio líquido do licitante, de modo a atender ao princípio da legalidade e de mitigar os riscos de a Administração contratar por mais um lapso temporal empresa que não honre com as obrigações contratuais, em especial a trabalhista e a previdenciária.

**Recomendação 2:** Realizar ação de capacitação com os servidores que atuam na “gestão da conta vinculada” dos contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação

exclusiva de mão de obra na aludida temática de modo a mitigar o risco de provisionamento ou de liberação de recursos na conta vinculada em desconformidade com o que estabelece a o manual da conta vinculada elaborado pela Seges/MPDG e sem observar os direitos do trabalhador em caso de rescisão contratual.

**Achado 3.3:** Designação de servidor para a realização de ateste da nota fiscal em desacordo com a Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05, de 26 de maio de 2017.

**Recomendação 01:** Estabelecer para os serviços terceirizados, conforme preconiza a Instrução Normativa nº 05/2017, as etapas para recebimento provisório e definitivo, sendo este a cargo do gestor do contrato, ato que concretiza o ateste da execução dos serviços.

**Achado 4.1:** Fragilidades no monitoramento dos resultados da Política Nacional de Recursos Hídricos

**Recomendação 01:** Recomenda-se à Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental do MMA que, na revisão do Plano Nacional de Recursos Hídricos, considere definir prioridades, indicadores e metas para curto, médio e longo prazos e, na medida do possível, estabeleça indicadores que possam mensurar de forma objetiva o desempenho da PNRH.

## 4. CONCLUSÃO

A partir das análises efetuadas, conclui-se que a gestão da Secretaria Executiva – MMA, referente ao exercício de 2017, teve aspectos positivos, destacando, nesse sentido, as melhorias realizadas ao longo do exercício auditado que culminaram, no presente exercício, com o lançamento do Portal de Recursos Externos. Tanto o Portal como os normativos desenvolvidos e publicados pelo MMA possibilitaram o atendimento de recomendações anteriores da CGU visando a implementação de melhorias na gestão dos PREs e na concessão de transparência às informações.

Outro avanço na gestão do MMA, em 2017, foi a continuidade das ações de implementação da Política de Gestão de Riscos, especialmente quanto à realização de treinamentos e sensibilizações para a política de gestão de riscos e publicação da Portaria MMA nº 415, de 30 de outubro de 2017, que instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controles e o Subcomitê de Gestão de Riscos no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

Quanto ao CAR, verificou-se que houve evolução principalmente com a implantação do módulo análise do SICAR em 18 estados e a definição dos papéis no regimento interno do SFB. No entanto, constatou-se que a maioria dos dados cadastrados no SICAR não foram analisados pelos OEMAs e que existem inconsistências nos dados declarados, o que requer o apoio constante do SFB e do MMA às Unidades Federativas.

No que concerne ao atendimento das recomendações relacionadas às atividades de fiscalização do IBAMA, verificou-se que houve apoio do MMA por meio da solicitação de incremento de pessoal e de recursos financeiros; no entanto, identificou-se a necessidade da definição de uma estratégia de longo prazo, visando estabelecer ações estruturantes que possam apoiar efetivamente as melhorias dos processos de fiscalização do IBAMA.

No que se refere à implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e consequente eliminação dos “Lixões”, verifica-se que não ocorreram avanços significativos em relação a dois aspectos: conclusão do Plano Nacional de Resíduos Sólidos e do Sistema Sinir. No que se refere à elaboração do Plano, com o término do Programa Interáguas que custeou a contratação de consultoria especializada para a elaboração do Plano, a SRHQ teve que buscar alternativas de novas fontes de financiamento externo (IICA, BID, etc.) para a continuidade da elaboração do documento, tendo em vista a dificuldade de disponibilização de recursos no Orçamento Geral de União para essa finalidade.

Do mesmo modo, em relação ao desenvolvimento e manutenção do Sistema Sinir, ainda não foram apresentados avanços significativos, especialmente no que concerne às informações disponibilizadas aos cidadãos, pois embora o Ministério tenha disponibilizado um cadastramento *on line* pelas secretarias de meio ambiente estaduais dos dados relacionados à logística reversa, planos de resíduos e disposição final ambientalmente adequada dos resíduos, esses dados ainda estão em análise pelo MMA e não foram publicados no Sistema Sinir.

Quanto ao monitoramento da Política Nacional de Recursos Hídricos, em que pese os avanços obtidos com a fixação das Prioridades, Ações e Metas, constatou-se que o histórico de monitoramento desses parâmetros apresenta descontinuidade no seu acompanhamento de forma periódica. Segundo a análise realizada pela CGU, o monitoramento carece ainda da fixação de parâmetros mais objetivos e que possam mensurar a real evolução da Política, bem como disponibilizar uma série histórica comparável que possa orientar as decisões e intervenções governamentais no âmbito da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Por fim, verificou-se que os procedimentos adotados pela SECEX/MMA visando à gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados apresentam fragilidades do ponto de vista de resguardar que as empresas contratadas cumpram com as obrigações dispostas contratualmente, mormente as trabalhistas e previdenciárias, indicando baixo nível de maturidade nos controles instituídos para o acompanhamento da execução contratual.

Tal fato decorre da ausência de um manual de gestão e fiscalização de contratos que traga as atribuições e consequências dos servidores designados para atuarem como representantes da Administração no acompanhamento e fiscalização contratual. Registra-se, ainda, a falta de ações padronizadas por parte dos fiscais em suas atividades e a ausência de autuação de processo específico para que esses servidores efetuem os registros da atividade fiscalizatória.

Entretanto, a Unidade se comprometeu a implementar as recomendações espostas nesse relatório e adotar as diretrizes da Instrução normativa nº 05/2017 para a gestão e fiscalização contratual, de modo a mitigar os riscos apontados.

## 5. ANEXOS

### I - Manifestação da Unidade Examinada e Análise do Controle Interno

#### **Achado 2.4**

Considerando que em algumas respostas do SFB esta equipe de auditoria fez um resumo da manifestação da Unidade Examinada, a seguir será apresentada a manifestação na íntegra sobre os itens resumidos.

#### **4.2 Solicitação 1 - Informar a situação atual do modelo de governança do SICAR (ambiente de produção, homologação, Data Center, manutenção), bem como os recursos financeiros envolvidos com o referido Sistema até o momento.**

*“4.2.1. Em termos institucionais, compete ao Serviço Florestal Brasileiro - SFB, gerir o SICAR, e coordenar, no âmbito federal, o Cadastro Ambiental Rural, e apoiar a sua implementação nas unidades federativas, além de apoiar e acompanhar tecnicamente a implementação dos Programas de Regularização Ambiental - PRA (cf. Decreto nº 8.975/2017 e Resolução SFB nº 37/2017).*

*4.2.2. Nos âmbitos estadual e distrital, os órgãos e instituições responsáveis pela implementação do CAR estão listados no documento anexado a esta Nota Técnica, cadastrado sob o SEI nº 0023044.*

*4.2.3. No que tange ao cumprimento dos dispositivos mencionados no item 4.1.3, atualmente 21 unidades federativas utilizam a plataforma federal de cadastramento no CAR, disponível do âmbito do SICAR, enquanto seis (BA, ES, MS, MT, SP e TO) utilizam sistemas próprios, cujas bases de dados encontram-se integradas, ou em ajustes de integração – caso dos estados Mato Grosso e Mato Grosso do Sul – à base de dados do SICAR.*

*4.2.4. De forma a cumprir as competências indicadas no item 4.2.1, o Serviço Florestal Brasileiro realiza, anualmente, encontros técnicos de implantação do CAR, com o objetivo de monitorar e promover a cooperação técnica entre o SFB e os órgãos e instituições competentes pela implementação do CAR de todas as unidades federativas, de modo a subsidiar a construção das atividades necessárias para implantação do SICAR em território nacional. Ademais dispõe de grupos de e-mails e de outras plataformas de comunicação ágil e instantânea com as representações técnicas de todos os Estados, e do Distrito Federal, por meio dos quais presta apoio técnico diariamente aos órgãos e instituições competentes e compartilha informações com todas as unidades da federação. Desde a implantação do SICAR em 05 maio de 2014, foram realizados 5 encontros técnicos com participação de todos os órgãos estaduais gestores do SICAR, incluindo agenda de oficinas de integração aos estados que utilizam sistemas próprios e, adicionalmente por demanda dos estados, encontros temáticos com destaque para o Encontro Nacional de Gestores do SICAR para o CAR de territórios de povos e comunidades tradicionais realizado em outubro de 2017 e o Encontro Nacional de Gestores do SICAR para implantação dos Programas de Regularização Ambiental previsto para setembro/outubro de 2018.*

*4.2.5. Para cumprir os objetivos do SICAR (cf. item 4.1.2), outras funcionalidades e/ou ferramentas [1] – além de plataforma para cadastramento dos imóveis rurais no CAR – foram desenvolvidas e implementadas progressivamente no âmbito do sistema,*

*mediante Termos de Execução Descentralizada firmados entre o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio do Serviço Florestal Brasileiro, e a Universidade Federal de Lavras (UFLA), por intermédio do Laboratório de Estudos e Projetos em Manejo Florestal (LEMAF).*

....

*4.2.8. Tendo em vista, portanto, a expertise demonstrada e a qualidade dos trabalhos realizados pela Universidade Federal de Lavras, bem como sua vasta experiência especificamente com o desenvolvimento de pesquisas e aplicativos de tecnologia da informação para instrumentos de gestão ambiental associados a geoprocessamento e TI e ainda a característica de inovação, relativa ao estabelecimento de regras de negócios e cálculos a partir das normas do código florestal brasileiro, e a necessidade de utilizar técnicas de sensoriamento remoto e geoprocessamento para viabilizar a execução e cumprimento do disposto em escala nacional, bem como as diferenças de capacidade técnica e tecnológica quanto às ferramentas e procedimentos entre as UF para atendimento ao necessário visando a execução do CAR, o Ministério do Meio Ambiente, como um dos resultados das reuniões e debates do Grupo de Trabalho de implantação do Código Florestal que indicavam os benefícios em se desenvolver a plataforma SICAR em parceria com universidades, e após verificação da capacidade da Universidade Federal de Lavras para o desafio, iniciou em 2013, uma parceria com a UFLA, que culminou no desenvolvimento da plataforma e módulos do SICAR utilizados hoje, de forma direta ou indireta, por todas as unidades federativas brasileiras.*

*4.2.9. Essa parceria teve início quando o Ministério do Meio Ambiente propôs um trabalho de pesquisa e desenvolvimento com o objetivo de definir procedimentos e tecnologias para uma plataforma de gestão de áreas florestais de imóveis rurais com a prestação dos serviços de suporte à automação do Cadastro Ambiental Rural Nacional, viabilizado através do Termo de Cooperação assinado entre o MMA e a UFLA, fundamentado na Portaria Interministerial nº 507/2011, cujo objeto foi realizar o “Desenvolvimento do CAR Offline e Online, criação de Mosaicos ortorretificados; classificação de imagens de satélites com as classes de interesse do Código Florestal; e suporte à customização da automação do Cadastro Ambiental Rural, para subsidiar os objetivos previstos no Decreto Federal nº 7.830/2012 e da Lei Federal nº 12.651/2012”.*

*4.2.10. Além do Termo de Cooperação supracitado, para cumprir os demais objetivos do SICAR, foram celebrados Termos de Execução Descentralizada entre o MMA, SFB e a UFLA. As informações gerais das avenças firmadas entre o MMA, SFB e a UFLA seguem apresentadas na Tabela 4.1, a seguir.*

.....

*4.2.11. As informações sobre recursos orçamentários e financeiros dos termos firmados seguem dispostas no arquivo anexado a esta Nota Técnica, cadastrado sob o número SEI 0023049. Para cada termo firmado são apresentadas duas tabelas, a primeira com as informações gerais com o número do processo no SEI, as versões dos termos firmados, as datas de assinatura e de vigência, e os valores firmados e os objetos, tanto do instrumento firmado quanto dos Termos Aditivos. Na segunda tabela, intitulada GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRO, são informadas as Notas de Créditos com as respectivas datas e valores e as Programações Financeiras com as respectivas datas e valores. Em*

*cada aba é possível verificar o valor total do instrumento firmado, assim como o valor total repassado de recurso orçamentário e de recurso financeiro.*

*4.2.12. O acompanhamento técnico e gerencial do desenvolvimento do SICAR, que envolve ações e atividades efetuadas tanto no âmbito do SFB/MMA, quando no âmbito do LEMAF/UFLA, segue o fluxo de trabalho que se encontra anexado a esta Nota Técnica sob o nº 0022860, compreendendo o ciclo que se inicia na identificação das demandas de desenvolvimento, e passa pelos processos de licitação de requisitos, especificação técnica, desenvolvimento e homologação de novas funcionalidades, até a liberação de novas versões no ambiente de produção disponível aos usuários.*

*4.2.13. O ambiente de produção do SICAR está disponível aos usuários do sistema por meio do portal <http://www.car.gov.br/>, que permite o acesso a todos os módulos já implantados, tanto de acesso público (contemplando todas as informações declaradas no CAR e disponíveis para o acesso público) - destinado aos detentores de imóveis rurais e à sociedade como um todo, quanto de acesso restrito - destinado aos órgãos e instituições gestores do CAR, ou órgãos públicos de controle e gestão territorial que utilizem os dados do CAR para desenvolvimento das suas atividades, acessado por meio de login e senha pessoal pela intranet. A figura anexada a esta Nota Técnica cadastrada no SEI sob o nº 0023162 apresenta a atual arquitetura do SICAR com seus módulos funcionais.*

*4.2.14. O ambiente de homologação é o ambiente utilizado pela área demandante (SFB e parceiros gestores do SICAR nas UF, quando pertinente) para testar as funcionalidades do sistema que serão posteriormente colocadas em produção ou refeitas, caso não ocorra sua aprovação após testes de verificação. O servidor utilizado como ambiente de homologação compreende todo o ambiente, físico e lógico, inclusive, com registros similares ao ambiente de produção, para que o demandante possa simular situações muito próximas daquelas que encontrará no dia a dia, e pode ser acessado por meio do portal <http://homologcar.mma.gov.br>.*

*4.2.15. O monitoramento e a gestão de erros de operação do SICAR é realizado com o auxílio da ferramenta Mantis Bug Tracker, baseada na web, que é um software livre com a principal função de gerenciar defeitos de outros softwares. Essa ferramenta foi escrita em PHP e funciona em diversos bancos de dados entre eles: MySQL, PostgreSQL e outros. A partir da configuração dessa ferramenta pelo LEMAF/UFLA para monitoramento do SICAR, o Mantis é utilizado pelo SFB e pelos órgãos e instituições gestores do CAR nas unidades da federação que utilizam o SICAR para registro e acompanhamento de relatos de não conformidades (erros) encontradas pelos usuários, tanto em ambiente de produção quanto de homologação. Os relatos são encaminhados ao LEMAF/UFLA, responsável pelo desenvolvimento do SICAR, para monitoramento e resolução. O processo de relatoria e atendimento aos casos cadastrados no Mantis segue o fluxograma anexado a esta Nota Técnica, cadastrado sob o nº 0023096. Os projetos de monitoramento do SICAR, bem como o número de casos inseridos no Mantis desde o início dos projetos até 02/05/2018, estão dispostos no documento anexado a esta Nota Técnica cadastrado sob o número 0023173.*

*4.2.16. A infraestrutura do SICAR está distribuída em duas localizações fisicamente distintas, e espelhadas, tanto por motivos de segurança, quanto de desempenho e disponibilidade aos usuários. Parte dos equipamentos localiza-se no Centro de*

*Processamento Digital (CPD) do MMA (Esplanada dos Ministérios), e o restante no CPD da sede do SFB sob manutenção e guarda da Gerência Executiva de Tecnologia da Informação - GETI/SFB/MMA.*

*4.2.16.1. Estrutura tecnológica de hospedagem primária do SICAR (CPD MMA): O ambiente do SICAR hospedado no Data Center do MMA está dividido em estruturas distintas: Produção, Homologação, Treinamento e Blindagem. As especificações dos ambientes estão relacionadas nas Tabelas 4.2 a 4.5, abaixo apresentadas.*

....

*4.2.12.1.2. Hoje está alocado na infraestrutura do MMA uma ocupação em Storage (armazenamento) com uma capacidade de 40 TeraBytes para o SICAR, uma vez que não ainda temos um storage próprio para o sistema, o que está previsto para aquisição por meio de projetos de cooperação financeira internacional por meio do Projeto de Regularização Ambiental de Imóveis Rurais na Amazônia em transição para o Cerrado-KFW/CAR (aguardando não-objeção do doador) e pelo Projeto de Regularização Ambiental de Imóveis Rurais no Cerrado - FIP/CAR (em planejamento para 2019, bem como por recursos próprios orçamentários do SFB/MMA no exercício de 2018 (em conclusão de procedimentos administrativos para aquisição). Deste espaço alocado, estamos utilizando aproximadamente 30 TeraBytes atualmente. É utilizado também um link de internet dedicado com 150 Mbps para o tráfego do SICAR.*

.....

*4.2.16.2. Estrutura do CAR - CPD SFB:*

*4.2.12.2.1. A estrutura do CAR no SFB é composta por 02 Chassis E9000-Huawei, conforme especificado acima e 01 Storage NETAPP com capacidade líquida de 60 TeraBytes. Dos dois Chassis E9000-Huawei apenas um encontra-se no momento operacional. O outro está inativo por não haver infraestrutura elétrica e de refrigeração suficiente para suportar sua operação. Desta forma apenas um chassis esta em utilização. Esta situação está sendo resolvida com o projeto de modificação do ambiente de infraestrutura (sala-segura). Em um terceiro conjunto de Chassis (ES9000) e Storage Netapp estão o restante das aplicações do Serviço Florestal Brasileiro, tais como: Sites, Correio, SEI, SNIF - Sistema Nacional de Informações Florestais, Cadastro Nacional de Florestas Públicas, Inventário Florestal Nacional Laboratório de Produtos Florestais, bases de dados georreferenciadas e cópia da base de dados do CAR Nacional.*

*4.2.17. A manutenção dos ambientes é realizada por meio de Contrato Administrativo nº 09/2017 (Processo Administrativo SEI nº 02209.001661/2017-06) celebrado com a empresa HEPTA TECNOLOGIA E INFORMATICA LTDA – CNPJ 37.057.387/0001-22 em 03/07/2017. A empresa é responsável por todo o processo de manutenção e saúde operacional dos ambientes bem como a melhoria contínua dos serviços disponibilizados. A especificação dos serviços contratados pelo SFB/MMA estão dispostas no Termo de Referência anexado a esta Nota Técnica sob o nº 0023140. A cobrança dos serviços que envolvem o SICAR para o mês de maio/2018 está demonstrada na tabela de Itens de Configuração – IC apresentada na Tabela 4.6, abaixo.*

.....

*4.2.18. No projeto de sustentação do CAR ainda está prevista a aquisição de uma Solução de Tratamento e Entrega de Dados (balanceador de DNS e Dados). Esta solução já foi*

*licitada e está aguardando a finalização do trâmite administrativo para, após isso, ser feita a solicitação da mesma e posterior entrega pelo fornecedor. Os componentes da Solução de Balanceamento, deverão manter a alta disponibilidade do ambiente sistemático do SICAR, com todos os requisitos que ofereçam ao sistema resiliência e confiabilidade, em todos os seus módulos atualmente em produção e os que venham a ser implantados nos próximos 36 meses de forma a atender ao desafio institucional e de governo para a sustentação tecnológica com capacidade de distribuição de acesso de usuários e carga de dados, instituindo redundância de data centers, entre o SFB e o MMA, de forma transparente aos usuários e sistemas, implementando também camada de segurança de aplicação.*

*4.2.19. Ainda, está em processo e aquisição por meio de adesão ao Pregão Eletrônico SRP nº 05/2017 – Processo Administrativo nº 02209.020312/2015-13, Ata de Registro de Preços 02/2018, um subsistema de armazenamento e replicação de dados NETAPP FAS2620/DS212C. Este subsistema de armazenamento e replicação de dados é composto de um storage de alta disponibilidade com capacidade de 192 TeraBytes brutos e aproximadamente 115,2 Terabytes líquidos. Isto irá atender primeiramente a necessidade de uma unidade de armazenamento de dados, imagens de satélite e informações dos Estados no Data Center do MMA que já se encontra saturado o que pode vir a comprometer as novas implementações do SICAR.”*

O SFB encaminhou também tabela com os valores das avenças firmadas (Termo de Cooperação e Termos de Execução Descentralizada) entre o SFB/MMA e o LEMAF/UFLA, no valor total já repassado de R\$ 42.934.068,00. Além disso encaminhou também as tabelas contendo as especificações do SICAR nos ambientes de produção, homologação, treinamento e blindagem, bem como os valores dos serviços do Contrato Administrativo 09/2017 que envolvem o SICAR para o mês de maio, no valor total de R\$ 54.142,61.

**4.4. Solicitação 3. Informar quais Estados estão utilizando o módulo análise. Informar, ainda, se existe um acompanhamento do SFB em relação ao processo de análise e validação dos dados cadastrados no SICAR pelos Estados. Em caso positivo apresentar de que forma é feita esse acompanhamento e qual a situação atual, por Estado.**

*4.4.1. Primeiramente, informa-se que, de acordo com o Art. 42 da Instrução Normativa MMA nº 2/2014, a análise dos dados declarados no CAR é de responsabilidade do órgão estadual, distrital ou municipal competente, e ao SFB, enquanto órgão gestor do SICAR, não compete analisar os dados declarados, e sim apoiar a implantação da análise nas unidades federativas.*

*4.4.2. Para apoiar os Estados e o Distrito Federal na análise dos cadastros no CAR, foi desenvolvido, no âmbito do SICAR, a ferramenta denominada Módulo de Análise, que conta com diversas funcionalidades de suporte à decisão, incluindo filtros automáticos de sobreposição e mosaico de imagens RapidEye 2011 e Landsat 2008, bem como classificação do uso do solo para classes de interesse da Lei nº 12.651/2012. Além de disponibilizar essa ferramenta para os órgãos e instituições gestores do CAR nas unidades da federação que optaram por utilizar a plataforma do SICAR, o SFB, enquanto responsável pelo desenvolvimento desse sistema, promove treinamentos para uso da ferramenta às equipes dos órgãos competentes pela análise, com vistas ao desenvolvimento de suas capacidades institucionais e apoio à implementação do CAR*

nas unidades federativas. Ressalta-se que a operação do Módulo de Análise pelas unidades federativas requer um conjunto de esforços do SFB juntamente com os órgãos competentes pela análise do CAR, nos termos da Instrução Normativa MMA nº 2/2014 e dos Acordos de Cooperação Técnica firmados, com ações sinérgicas que devem ser articuladas e executadas tanto no âmbito técnico quanto nos âmbitos institucional e operacional.

4.4.3. Sendo assim, o plano para a implantação do Módulo de Análise do CAR nas unidades da federação que optaram por utilizar a plataforma do SICAR vem sendo operacionalizado por meio dos TED nº 2/2014 - que promoveu, entre outras ações de capacitação, o curso de habilitação técnica em legislação ambiental com foco na validação do Cadastro Ambiental Rural, também conhecido como CapCAR Análise, e nº 3/2016 - que, em seu escopo, possui a atividade de capacitação e implantação assistida do Módulo de Análise nas unidades da federação, ambos apresentados na Tabela 4.1. e detalhados no arquivo anexado a esta Nota Técnica, cadastrado sob o número SEI 0023049.

4.4.4. Destinado às equipes técnicas dos órgãos estaduais e distritais competentes pela análise dos dados declarados no CAR, ou a instituições por eles habilitadas, o CapCAR Análise objetivou promover a capacitação técnica necessária para operação do Módulo de Análise do SICAR, compreendendo aspectos da legislação ambiental pertinente e das funcionalidades de análise desenvolvidas no sistema. A capacitação semipresencial - que ofertou cursos com carga horária de 112h/aula e 80h/aula - capacitou cerca de 300 técnicos das 21 unidades da federação que optaram por utilizar a ferramenta desenvolvida pelo SFB.

4.4.5. A Tabela 4.7, compila o planejamento das atividades de capacitação presencial e implantação assistida do Módulo de Análise contempladas no TED nº 3/2016, firmado entre o SFB/MMA e o LEMAF/UFLA.

....

4.4.6. Para complementar as ações de implantação da Análise do CAR nos Estados, o SFB conta com o apoio da cooperação Técnica Alemã GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, por meio do contrato de financiamento nº 83264324, firmado entre as partes com base no Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a República Federal da Alemanha e a República Federativa do Brasil, de 17 de setembro de 1996, com valor total de R\$330.350,00 (trezentos e trinta mil, trezentos e cinquenta reais), no qual a FUNDECC – Fundação de Desenvolvimento Científico e Cultural, vinculada à UFLA, foi nomeada a executora da implementação do projeto, com o objetivo de realizar atividades de apoio técnico e operação assistida do Módulo de Análise do SICAR nos estados do bioma Amazônia, quais sejam: Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Rondônia e Roraima (Tabela 4.8). Este contrato teve início em 30 de outubro de 2017 e finaliza na data de 30 de agosto de 2018.

.....

4.4.7. Conforme apresentado no anexo SEI 0023115, o Módulo de Análise do SICAR já está implantado em 18 das 21 unidades federativas que adotaram a plataforma do SICAR para cumprirem a Lei nº 12.651/2012. Os demais estados que utilizam o SICAR estão em fase de implantação do módulo, e serão contemplados pelas atividades de

*implantação assistida de acordo com os cronogramas apresentados nas Tabelas 4.7 e 4.8, acima.*

*4.4.8. Como órgão gestor do SICAR em âmbito nacional, o SFB reforça que, mesmo após a finalização das atividades de implantação do Módulo de Análise nas unidades da federação que utilizam a plataforma do SICAR, continuará, a qualquer tempo, apoiando a implantação da análise do CAR nas unidades federativas, no que couber, sob demanda dos usuários do sistema nos Estados e no Distrito Federal.*

*4.4.9. Além da disponibilização do Módulo de Análise e de treinamento para seu uso, o SFB tem apoiado o processo de análise e validação dos dados pelas unidades da federação por meio da implantação da ferramenta conhecida como Filtros Automáticos, que - na sua atual fase de implantação - identifica sobreposições das áreas dos imóveis rurais declarados no CAR com Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Áreas Embargadas, conforme previsto no Art. 43 da Instrução Normativa MMA nº 2/2014, e alerta o detentor do imóvel rural para que proceda à revisão do cadastro do seu imóvel e/ou apresente documentação comprobatória das informações declaradas. O objetivo principal dos filtros automáticos é apoiar a análise feita pelos órgãos competentes, na medida em que adianta uma das verificações que serão feitas na análise do CAR pelo órgão competente. Considerando o Art 14, §1º, da Lei 12.651/12, a análise do CAR e consequente aprovação da Reserva Legal, proposta deve ser procedida por órgão estadual do SISNAMA ou instituição por ele habilitada, sendo desta forma os filtros automáticos propostos pelo SICAR uma ferramenta de apoio à análise e, portanto configurável para cada estado, mediante solicitação de ajuste ao SFB.*

*4.4.10. Ademais, por meio da Central do Proprietário/Possuidor - módulo do SICAR destinado aos detentores dos imóveis rurais declarados no CAR para acompanhamento das etapas de inscrição, análise e regularização ambiental do imóvel rural - o SICAR dispõe de dispositivo de envio de documentos digitalizados para que os detentores dos imóveis rurais preste os esclarecimentos necessários ao órgão competente pela análise, em razão de alertas dos filtros automáticos, ou de notificações geradas pela etapa de análise do CAR. Além disso a Central do Proprietário/possuidor viabiliza ampla gestão do próprio CAR aos detentores por meio de ferramentas de retificação, bases de referência, demonstrativo de situação e segunda via de download de recibo. Adicionalmente, o produtor rural pode elaborar proposta de regularização ambiental do imóvel rural por meio desta Central. Quando disponível, a emissão de contas de Reserva Ambiental, bem como o monitoramento pelo produtor rural da compensação realizada poderá ser solicitada por meio deste módulo.*

*4.4.11. O parâmetro utilizado para acompanhar as informações declaradas no CAR refere-se à "situação" do cadastro, que podem ser Ativo, Pendente ou Cancelado, de acordo com as regras previstas no Art. 51 da Instrução Normativa MMA nº 2/2014.*

*4.4.12. O parâmetro adotado para acompanhar a evolução da análise dos cadastros pelas unidades federativas refere-se à "condição" do cadastro no processo de análise como um todo. As condições pré-definidas no sistema para acompanhamento da análise do CAR são:*

- Aguardando análise;*
- Analisado com pendências, aguardando apresentação de documentos;*
- Analisado com pendências, aguardando atendimento a outras restrições;*
- Analisado com pendências, aguardando retificação;*
- Analisado com pendências,*

*aguardando retificação e/ou apresentação de documentos; • Analisado pelo Filtro Automático; • Analisado sem pendências; • Analisado sem pendências, passível de nova análise; • Analisado, aguardando regularização ambiental (Lei 12.651/2012); • Cancelado por decisão administrativa; • Cancelado por decisão judicial; • Cancelado por solicitação do proprietário; e • Em análise.*

4.4.13. O documento anexado no SEI sob o nº 0023119 apresenta o panorama atual de análise do CAR por unidade federativa, conforme condições acima apresentadas.

4.4.14. Por fim, entre os dias 14 a 18 de maio de 2018, o SFB promoveu em Brasília/DF o V Encontro de Implantação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), em referência às ações apresentadas no item 4.2.4 desta Nota Técnica, em que estruturou-se - com o apoio dos representantes dos órgãos e instituições gestores do CAR nas unidades federativas - um grupo de acompanhamento do Módulo de Análise do SICAR, com o objetivo de trazer as contribuições dos usuários desse sistema para qualificar a requisição de melhorias do módulo e para amadurecimento da ferramenta de análise, de forma que ela alcance - de forma plena - o fim para o qual foi criado.”

O SFB encaminhou também duas tabelas, uma contendo os cronogramas das capacitações realizadas por meio do TED nº 03/2016, firmado com a UFLA e a outra com as capacitações realizadas com apoio financeiro da GIZ.

### **Achado 3.1, 3.2 e 3.3**

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Instada a se manifestar sobre as fragilidades constatadas, a SECEX/MMA, por meio do Ofício nº 4672/2018/MMA, de 10 de julho de 2018, assim se pronunciou:

Recomendação 1, 2 e 3 do Achado 3.1:

“Para fim de controle interno da execução de cada avença, são consideradas as regras constantes do contrato e do termo de referência, documento a ele vinculado, bem como a legislação vigente.

Atualmente é considerado como referência no âmbito do MMA o Manual de Fiscalização de Contrato da AGU, sendo que no modelo de portaria anexo, não consta as atribuições e competências da fiscalização (vide documento SEI 0238070 e endereço eletrônico [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/235018](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/235018)).

Entretanto, esta Coordenação-Geral já iniciou estudos com vistas à elaboração de proposta de manual próprio de fiscalização de contratos, e no que tange ao modelo de portaria, considerando as boas práticas, adotaremos como referência o da própria CGU, modelo anexo (vide documento SEI 0238087 e endereço eletrônico [https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/boletim-interno/2018/arquivos/17\\_27-04-2018.pdf](https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/boletim-interno/2018/arquivos/17_27-04-2018.pdf)).

Nesse sentido, registamos que as portarias referentes aos contratos vigentes serão adequadas a esse no novo modelo.

De acordo com a Orientação Normativa SLTI/MP nº 3, de 10 de setembro de 2014 (<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/orientacoes-normativas/449-orientacao-normativa-slti-n-3-de-10-de-setembro-de-2014>):

*I – nos contratos de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra deve haver o desconto na fatura a ser paga pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, do valor global pago a título de vale-transporte em relação aos empregados que expressamente optaram por não receber o benefício previsto na Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, regulamentado pelo Decreto nº 95.247, de 17 de novembro de 1987.*

Entretanto, os atuais contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra foram celebrados sob a vigência da Instrução Normativa SLTI/MP nº 2, de 2008, e tiveram por base os modelos de editais da AGU. Nesse sentido, nos termos do Instrução Normativa SLTI/MP nº 2, de 30 de abril de 2008:

*Art. 20. É vedado à Administração fixar nos instrumentos convocatórios:*

*[...]*

*X - quantitativos ou valores mínimos para custos variáveis decorrentes de eventos futuros e imprevisíveis, tais como o quantitativo de vale transporte a ser fornecido pela eventual contratada aos seus trabalhadores, ficando a contratada com a responsabilidade de prover o quantitativo que for necessário, conforme dispõe o art. 23 desta Instrução Normativa. (Incluído pela IN nº 3/2009)*

*[...]*

*Art. 23. A contratada deverá arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, devendo complementá-los, caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento ao objeto da licitação exceto quando ocorrer algum dos eventos arrolados nos incisos do § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.*

*§ 1º O disposto no caput deve ser observado ainda para os custos variáveis decorrentes de fatores futuros e incertos, tais como os valores previsto com o quantitativo de vale transporte. (Redação dada pela IN nº 4/2009)*

*§ 2º Caso a proposta apresente eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos que favoreça a contratada, este será revertido como lucro durante a vigência da contratação, mas poderá ser objeto de negociação para a eventual prorrogação contratual. (Incluído pela IN nº 3/2009)*

Modelo de edital da AGU utilizado à época:

#### 11. OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

[...]

*11.28. Arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, inclusive quanto aos custos variáveis decorrentes de fatores futuros e incertos, tais como os valores providos com o quantitativo de vale transporte, devendo complementá-los, caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento do objeto da licitação, exceto quando ocorrer algum dos eventos arrolados nos incisos do § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.*

*Nota explicativa: As cláusulas acima são as mínimas necessárias. A Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2, de 2008, prevê obrigações específicas para os serviços de limpeza e conservação e de vigilância. Além disso, a regulamentação de cada profissão também pode trazer outras obrigações específicas, como no caso da exigência de contratação de seguro de vida em grupo para os vigilantes. Por fim, também pode ser necessário que se arrole outras obrigações conforme as necessidades peculiares do órgão a ser atendido e as especificações do serviço a ser executado.*

Portanto, dependendo do objeto da licitação e das peculiaridades da contratação, as cláusulas de obrigações da Contratada sofrerão as devidas alterações.

Cabe, também, destacar o contido na Nota Técnica nº 3138/GSNOR/SFC/CGU/PR, de 22 de dezembro de 2009 (<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/460798/RES POSTA PEDIDO Anexo1.pdf>):

*6. Anote-se que o caput do artigo 23 não admite que a Administração reequilibre o contrato quando houver erro no dimensionamento a menor por parte do contratado. Ao contrário, a norma atribui a ele o dever de complementá-lo. Aqui, portanto, o contratado deve arcar com o prejuízo decorrente do seu erro.*

*7. O § 2º, por sua vez, dispõe que as eventuais diferenças quantitativas favoráveis à contratada serão revertidas a seu favor durante a vigência do respectivo contrato. Observa-se, portanto, duas situações no mesmo artigo, quais sejam: caso o erro seja pelo dimensionamento a menor, o ônus da complementação é do contratado; caso o dimensionamento seja a maior, o lucro, na vigência do contrato é do contratado. Vale dizer: em qualquer situação não haverá a interferência da Administração, a não ser*

*quando da prorrogação do contrato, ocasião em que o lucro poderá ser deduzido, já que a norma prevê a possibilidade de negociação.*

*8. Assim, no que tange ao primeiro questionamento, assiste razão à CGU-Regional/MT, pois não vislumbramos mais a possibilidade de recomendarmos a glosa dos valores relativos aos custos não incorridos na vigência do contrato. Porém, pode-se recomendar que tais lucros sejam negociados, e, portanto, deduzidos quando da prorrogação contratual.*

Ainda, de acordo com o parágrafo único do art. 75 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017:

*Art. 75. [...]*

*Parágrafo único. Permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 2, de 2008, os procedimentos administrativos autuados ou registrados até a data de entrada em vigor desta norma.*

Contudo, cabe frisar a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 137/2017, da Procuradoria-Geral Federal da Advocacia-Geral da União ([file:///C:/Users/79146929720/Downloads/parecer\\_n\\_00006\\_2017\\_cplc\\_depconsu\\_pgf\\_agu.pdf](file:///C:/Users/79146929720/Downloads/parecer_n_00006_2017_cplc_depconsu_pgf_agu.pdf)):

*IV. Após 25 de setembro de 2017, será aplicável a Instrução Normativa n. 5, de 2017, aos contratos firmados antes da entrada e vigor do referido normativo ou decorrentes de processos instaurados sob a vigência da legislação anterior, referentes à gestão e fiscalização dos contratos, renovação/prorrogação da vigência contratual, a aplicação de sanções, e motivos que levem à rescisão contratual.*

*V. Não é admissível à Administração criar obrigações na fase de gestão contratual, com base na Instrução Normativa nº 05, de 2017, que não foram exigidas no momento da seleção do fornecedor, por força da aplicação da Instrução Normativa nº 02, de 2008.*

No âmbito do Tribunal de Contas da União, destacamos o constante do Acórdão nº 2.637/2015-Plenário, manifestação da área técnica:

*35. Sobre o assunto, o Voto do Acórdão 4.621/2009-2C é esclarecedor, inclusive, contendo exemplo aplicável à situação analisada, em que se avaliou o aproveitamento de proposta com erro de preenchimento de planilha, cuja correção não acarretou aumento do valor ofertado, uma vez que coberta por diminuição na margem de lucro da empresa.*

*[...]*

*Afirmo que a falha pode ser considerada um erro formal porque a sua ocorrência não teria trazido nenhuma consequência prática sobre o andamento da licitação. Primeiro, porque não se pode falar em qualquer benefício para a licitante, pois o que interessa tanto para ela quanto para a Administração é o preço global contratado. Nesse sentido, bastaria observar que a licitante poderia ter preenchido corretamente o campo férias e de forma correspondente ter ajustado o lucro proposto de forma a se obter o mesmo valor global da proposta. Segundo, porque o caráter instrumental da planilha de custos não foi prejudicado, pois a Administração pôde dela se utilizar para avaliar o preço proposto sob os vários aspectos legais.*

[...]

*37. No Relatório que acompanha a Decisão 577/2001-Plenário, delinea-se a hipótese fática similar à ora apresentada, em que, constatado o erro, a licitante propõe-se a corrigi-lo, arcando com os custos necessários para manter sua proposta global:*

*‘Evidentemente espera-se não haver diferenças entre a informação posta na planilha e aquela exigida pela lei ou pelo acordo. Mas, e se houver? Só há duas alternativas, cuja validade cabe discutir:*

*1ª) acata-se a proposta, mas o proponente tem que suportar o ônus do seu erro (que resulta em uma oferta menos competitiva, se o valor informado for maior que o exigido, ou em uma redução da margem de lucro inicialmente esperada, na situação inversa); ou*

*2ª) desclassifica-se a proposta sumariamente, o que não deixa de ser uma medida drástica, se considerarmos que a licitação não é um fim em si mesma, mas meio para a Administração selecionar a oferta que lhe for mais vantajosa, dentro dos limites de atuação estabelecidos pelo legislador.’*

Infere-se para os contratos celebrados sob a égide da Instrução Normativa SLTI/MP nº 2, de 2008, por ocasião da prorrogação de prazo de vigência, devem ser observados os procedimentos determinados na Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017, desde que não impliquem em inovações nas obrigações previstas na avença original.

Destarte, conclui-se que excluída a situação tratada na Orientação Normativa SLTI/MP nº 3, de 2014, situação que está sendo apurada no âmbito desta Coordenação-Geral, para as demais, smj, deverão ser observadas as regras contratuais, que poderão ser objeto de negociação para fim de eventual prorrogação.

Ainda no tange à referida Orientação Normativa, a mesma deverá constar dos novos editais de licitação, nos seguintes termos: "Conforme a Orientação Normativa SLTI/MP nº 3, de 10 de setembro de 2014, será descontado do valor da fatura mensal, valor global pago a título de vale transporte em relação aos empregados que expressamente optarem por não

receber o benefício previsto na Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, regulamentado pelo Decreto nº 95.247, de 17 de novembro de 1987".

Conforme já consignado, esta Coordenação-Geral já iniciou estudos com vistas à elaboração de proposta de manual de fiscalização dos contratos, que irá respeitar o regramento previsto na Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017, e prever a atuação de processo administrativo específico de fiscalização e acompanhamento, apartado, assim, do processo administrativo de liquidação e pagamento. Porém, os apontamentos apresentados pela CGU serão implantados antes mesmos da entrada em vigor do referido manual.

A designação do Coordenador-Geral é recente, pautada nos art. 39 e 40 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, não sendo possível, ainda, aferir se o quantitativo de contratos impossibilita essa atuação.

Referida situação está sendo solucionada, com a implantação efetiva do ponto eletrônico para todos os contratos, ressaltando que apenas os referenciados pela CGU carecem desse sistema de controle.

Recomendação 1 e 2 do Achado 3.2:

A Coordenação-Geral de Compras e Contratos apresentou registro da primeira garantia no Sistema Siafi na Conta Contábil 81111.0110, Seguro Garantia. O registro apresentado foi o do Contrato nº 27/2012.

Recomendação 1 do Achado 3.3:

Entende-se que a padronização dos documentos de recebimento provisório, a ser implantada imediatamente e que constará futuramente do manual de fiscalização, possibilitará celeridade nas ações com vistas ao recebimento definitivo. Porém, em pese o exposto, a figura do gestor do contrato é nova. Assim, a prática inicial, com o Coordenador-Geral sendo o único gestor de contrato, é que deverá determinar os rumos a serem seguidos nas execuções contratuais.

Por relevante, nos termos do modelo de termo de referência da AGU para serviços continuados com mão de obra exclusiva:

#### **18. DO RECEBIMENTO E ACEITAÇÃO DO OBJETO**

*Nota explicativa: A equipe técnica do órgão promotor da licitação deverá incluir a previsão de recebimento provisório e definitivo dos serviços. Para efeito de recebimento provisório, ao final de cada período mensal, o fiscal técnico do contrato irá apurar o resultado das avaliações da execução do objeto e, se for o caso, a análise do desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizados em consonância com os indicadores previstos, que poderá resultar no redimensionamento de valores a serem pagos à contratada, registrando em relatório a ser encaminhado ao gestor do contrato (item 4 do ANEXO VIII-A da IN nº 05/2017).*

*18.1 O recebimento provisório ou definitivo do objeto não exclui a responsabilidade da Contratada pelos prejuízos resultantes da incorreta execução do contrato.*

*18.2. O recebimento provisório será realizado pelo fiscal técnico, administrativo e setorial ou pela equipe de fiscalização.*

*18.2.1. Ao final de cada período mensal, o fiscal técnico deverá apurar o resultado das avaliações da execução do objeto e, se for o caso, a análise do desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizados em consonância com os indicadores previstos no ato convocatório.*

*18.2.2. Ao final de cada período mensal, o fiscal administrativo deverá verificar a efetiva realização dos dispêndios concernentes aos salários e às obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS do mês anterior.*

*18.2.3. Será elaborado relatório circunstanciado, com registro, análise e conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato, o qual será encaminhado ao gestor do contrato para recebimento definitivo.*

*18.2.3.1 Quando a fiscalização for exercida por um único servidor, o relatório circunstanciado deverá conter registro, análise e conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato, em relação à fiscalização técnica e administrativa, devendo ser encaminhado ao gestor do contrato para recebimento definitivo.*

*18.3. O recebimento definitivo, ato que concretiza o ateste da execução dos serviços, será realizado pelo gestor do contrato.*

*18.3.1. O gestor do contrato analisará os relatórios e toda documentação apresentada pela fiscalização técnica e administrativa e, caso haja irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, indicará as cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à CONTRATADA, por escrito, as respectivas correções.*

*18.3.2. O gestor emitirá termo circunstanciado para efeito de recebimento definitivo dos serviços prestados, com base nos relatórios e documentação apresentados, e comunicará a CONTRATADA para que emita a Nota Fiscal ou Fatura com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR), ou instrumento substituto.*

*Nota explicativa: Caso exista algum instrumento para medição dos resultados, deve ser especificado.*

Observa-se da manifestação encaminhada a anuência da Unidade pelos registros efetuados, oportunidade em que destaca as ações a serem adotadas e a motivação e as referências normativas utilizadas para proceder à prática dos atos relacionados à gestão e fiscalização contratual.

Nesse sentido, informou que adotará o modelo de portaria de designação dos fiscais de contratos do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), que aborda as atribuições e competências para a fiscalização contratual, o que se reveste em boa prática administrativa. Contudo, na reunião de busca conjunta realizada no âmbito da SECEX/MMA no dia 11/07/2018, oportunidade em que se apresentavam as recomendações e se avaliava a possibilidade de implementação, foi informado de que a portaria de designação do fiscal poderá não conter as atribuições dos servidores designados para o ofício do art. 67 da Lei nº 8.666/1993, mais sim indicar o local em que estão listadas.

Cabe asseverar que é válida a aplicação dos procedimentos de gestão e fiscalização estabelecidos pela Instrução Normativa nº 05/2017 mesmo no caso de contratos celebrados anteriormente a sua vigência, 25 de setembro de 2017, ou em data posterior, caso o processo administrativo de contratação tenha início em data anterior, conforme reza o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

Nessa esteira, pode-se promover a glosa no valor contratado mensalmente caso a contratada não forneça os quantitativos de vale transportes e auxílio alimentação estabelecidos em sua planilha de custos.

Em relação às demais informações prestadas para cumprimento das recomendações, informamos que serão objeto de verificação no Plano de Providência Permanente da Unidade auditada.

#### **Achado 4.1**

##### **Manifestação da Unidade:**

Por meio do Ofício nº 4551/2018, de 09/07/2018, a Secretaria-Executiva se manifestou, conforme a seguir:

*4.1. Em atenção à Solicitação de Auditoria nº: 201800668/05, objeto do Processo nº 00190.103078/201822, apresentamos, a seguir, informações complementares quanto ao monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), bem como ao processo de construção do PNRH que passará a vigorar a partir de 2021.*

*4.2. A Auditoria em referência verificou fragilidade no processo de monitoramento do PNRH. Diante disso, SECEX/MMA solicitou o posicionamento desta SRHQ/MMA, "com as justificativas e esclarecimentos que entender pertinentes ou, se for o caso, que sejam adotadas, imediatamente, medidas para o saneamento da inconsistência verificada".*

*4.3. Nesse sentido, como antecedente, lembramos que o PNRH foi elaborado em 2006, com horizonte temporal até 2020. Até o momento, o Plano Nacional passou por duas revisões, que definiram prioridades para 20122015 (Resolução CNRH nº 135/2011) e para 20162020 (Resolução CNRH nº 181/2016), que devem orientar as ações das instituições integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), como o próprio CNRH, o MMA, a ANA, o Ministério da Ciência, Tecnologia,*

*Inovações e Comunicações, órgão gestor do Fundo Setorial de Recursos Hídricos (CTHIDRO), além dos Órgãos Gestores Estaduais e Colegiados de Recursos Hídricos.*

*4.4. Em 2015, o MMA contratou estudo para a elaboração de um “Diagnóstico e Avaliação dos Resultados do Plano Nacional de Recursos Hídricos e de Recomendações para a Construção do novo PNRH, com horizonte temporal a partir de 2021”. Os produtos previstos e desenvolvidos pelo estudo são informados a seguir:*

- Produto 1: Diagnóstico do Plano Nacional de Recursos Hídricos e Avaliação de Transformações Ocorridas no Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos. O primeiro produto diagnóstico da implementação do PNRH e análise das transformações ocorridas no país no que se refere ao gerenciamento de recursos hídricos.*
- Produto 2: Avaliação global da implementação do PNRH no período de 2006-2015. O segundo produto avaliação das informações do PNRH, bem como dos principais avanços do processo de gerenciamento de recursos hídricos a partir de informações disponíveis e pesquisadas de dados secundários em nível nacional.*
- Produto 3: Proposta para o monitoramento da implementação do PNRH (2016-2020) e recomendações de diretrizes para a sua revisão, a partir de 2021. Este terceiro produto apresenta a proposta de indicadores e metodologia para a avaliação da implementação do PNRH e suas ações prioritárias e metas no período de 2016-2020.*
- Produto 4: Proposta de estratégia de implementação das metas e indicadores e metodologia para monitoramento da execução para o período 2016-2020.*

*4.5. O Produto 2, de "Avaliação global da implementação do PNRH no período de 2006-2015" (MMA, 2016), teve como um dos principais resultados a identificação de baixos índices de cumprimento das ações e programas do PNRH ao longo do período. A análise realizada apontou, como um dos grandes motivos, a ausência de um planejamento e uma estratégia para o cumprimento das ações, em que todas as entidades responsáveis por sua execução tivessem conhecimento efetivo de suas atribuições, o que resultou em dificuldades para o estabelecimento e respectivo acompanhamento das responsabilidades pelas ações, bem como da responsabilização pelo seu não cumprimento. Algumas constatações feitas foram a ausência: i) de um planejamento inicial para a atendimento a cada prioridade ou programa, com a definição de ações, responsáveis, recursos e prazos para a realização; ii) da definição de metas e prazos para seu devido cumprimento ao longo do tempo; iii) de indicadores de acompanhamento e metodologia de avaliação de execução dos programas e temas prioritários; e iv) do estabelecimento e acompanhamento de responsabilidades dos entes do SINGREH para o não cumprimento de ações aprovadas pelo CNRH para o PNRH.*

*4.6. Nesse sentido, o processo de revisão para o ciclo 2016-2020 buscou incorporar estas recomendações. A Resolução CNRH nº 181, de 07/12/2016, que aprovou as "Prioridades, Ações e Metas do Plano Nacional de Recursos Hídricos para 2016-2020", definiu também responsabilidades e prazos para o seu cumprimento. Uma destas metas prevê a "Disponibilização da ferramenta do Sistema de Gerenciamento do PNRH para as instituições do SINGREH e à sociedade". Esta meta está sob a responsabilidade do MMA, com o prazo de dezembro de 2018, quando a ferramenta deverá ser apresentada ao Plenário do CNRH, inclusive com o primeiro informe de execução, realizado a partir da mesma.*

4.7. Quanto ao próximo Plano, a vigorar a partir de 2021, o referido estudo apresentou as seguintes diretrizes e recomendações para o novo PNRH, que passará a vigorar em 2020: i) clareza do horizonte temporal de planejamento para a revisão de metas; ii) estabelecimento e pactuação das metas; iii) estabelecimento de métrica de avaliação de cumprimento dos programas e de suas ações; iv) Avaliação anual da CTPNRH; v) maior responsabilidade CNRH.; v) Padronização e melhoria nas informações apresentadas da gestão em nível estadual no Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil.

4.8. Atualmente, está em elaboração a proposta de um Marco Logico e Estratégia para a construção do PNRH a vigorar a partir de 2021. A construção do novo PNRH deverá levar em consideração as recomendações do estudo de Diagnóstico e Avaliação do PNRH, que estão entre os insumos técnicos propostos no Termo de Referência da consultoria especializada contratada. Todo esse processo é acompanhado pela Câmara Técnica do PNRH no CNRH, que emite parecer, ao final de cada ano, com a avaliação da execução do PNRH, que segue para a apreciação do Plenário do CNRH.

4.9. Cabe informar, por oportuno, o Ministro do Meio Ambiente assinou recentemente Portaria instituindo Grupo de Trabalho, formado por representantes do MMA (SECEX e SRHQ) e da Agência Nacional de Águas ANA, para coordenar a elaboração do marco lógico e estratégia para a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que passará a vigorar a partir de 2021. Este trabalho irá orientar o processo de construção do PNRH, que deverá ocorrer ao longo dos próximos dois anos (2019 e 2020), envolvendo consultas públicas, debates regionais e setoriais e estudos técnicos, culminando com a aprovação pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, até o final de 2020. O processo será desenvolvido em articulação com a Câmara Técnica do PNRH no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), que subsidiará a decisão do Plenário do CNRH em relação aos seus resultados. O GTPNRH terá também a atribuição de acompanhamento da execução das metas do PNRH para o ciclo 2016-2020, por meio de informes emitidos pelas duas instituições, com vistas a sua avaliação pelo CNRH, ao final de cada ano.

4.10. Quanto aos indicadores finalísticos, embora os atuais indicadores contemplem apenas aspectos de evolução da meta, consideramos que já representam algum avanço no processo de monitoramento e avaliação do PNRH. Por outro lado, julgamos oportuna a realização de uma avaliação expost do PNRH, com indicadores finalísticos (ou de impacto), que poderiam ser propostos a partir dos objetivos estratégicos do PNRH: 1 Melhoria das disponibilidades hídricas, superficiais e subterrâneas, em qualidade e em quantidade; 2 Redução dos conflitos reais e potenciais de uso da água, bem como dos eventos hidrológicos críticos; e 3 Percepção da conservação da água como valor socioambiental relevante. A relevância de uma avaliação desse tipo diz respeito não só a transparência quanto aos resultados e impacto do PNRH, como também à identificação de desafios e boas práticas que possam ser considerados para o seu aprimoramento ou replicados em outras políticas públicas.

## 5. CONCLUSÃO

5.1. Diante do exposto, reforçamos que este MMA, como órgão responsável pela formulação da Política Nacional de Recursos Hídricos e pela Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, tem trabalhado para o aprimoramento do monitoramento e avaliação do PNRH, de forma a dar transparência para estas ações,

*assim como possibilitar as correções de rumos necessárias na Política Nacional de Recursos Hídricos.*

*5.2. Por oportuno, consideramos de extrema relevância o acompanhamento da CGU a esse processo, o que poderá contribuir para a continuidade dessas ações, que se desenvolvem de forma de incremental, com vistas ao fortalecimento da Política e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).*

**Análise do Controle Interno:**

Conforme manifestação, a Unidade não se opôs aos fatos apontados e considerou relevante o trabalho de aprimoramento do processo de monitoramento e avaliação do PNRH, bem como a implementação de maior transparência as ações.

Em sua resposta, a Unidade ressaltou ainda que o Ministro do Meio Ambiente assinou Portaria instituindo Grupo de Trabalho, com representantes do MMA (SECEX e SRHQ) e da Agência Nacional de Águas - ANA, em articulação com a Câmara Técnica do PNRH no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), com a finalidade de coordenar a elaboração do marco lógico e estratégia para a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), nesse novo ciclo de planejamento.

Além disso, a construção de indicadores finalísticos a partir dos objetivos estratégicos do PNRH foi considerada oportuna, bem como a realização de uma avaliação *ex post*.

Nesse sentido, considerando a manifestação da Unidade, bem como a discussão do tema em Reunião de Busca Conjunta de Soluções, mantém-se a recomendação para que a SRHQ, aproveitando o novo ciclo de planejamento e de construção do Plano Nacional de Recursos Hídricos, considere definir prioridades, indicadores e metas de curto, médio e longo prazos e estabeleça indicadores que possam mensurar de forma objetiva o desempenho da Política.