AUDITORIA INTERNA

SUMÁRIO EXECUTIVO DE RELATÓRIO DE AUDITORIA

ICMBio
INSTITUTO CHICO MENDES
MMA

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO Nº 02/2020

AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO PROCESSO DE CONCESSÕES EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS

UNIDADE AUDITADA: CONCES/CGEUP/DIMAN
REALIZAÇÃO DOS EXAMES: MARÇO A JULHO/2020
ORDEM DE SERVIÇO: 3/2020/AUDIT/ICMBIO, DE 06 DE MARÇO DE 2020

EQUIPE RESPONSÁVEL PELA AUDITORIA:
BRENNO SERGIO BOLZAN
FERNANDA GUEDES ARAUJO

SUPERVISÃO: PATRICIA ALVARES DE AZEVEDO OLIVEIRA – AUDITORA CHEFE

ICMBio
INSTITUTO CHICO MENDES
MMA

Este relatório é dividido em duas partes. A primeira – o Sumário executivo – identifica as razões para execução desse trabalho, as técnicas de auditoria utilizadas, as questões que se buscou responder com esta avaliação, as principais conclusões e as recomendações propostas.

A segunda parte – a partir da página 8 - traz o detalhamento dos exames (achados de auditoria). Ao final, consta um quadro com as recomendações detalhadas para os achados.

Todos os papeis de trabalho produzidos ou coletados pelos auditores internos que trabalharam nessa avaliação encontram-se registrados na equipe Teams da Auditoria Interna (AUDIT) e no processo SEI 02070.001767/2020-18 que serviu de interlocução formal entre a AUDIT e a Coordenação de Concessão de Negócios (CONCES).

Nenhuma restrição de acesso foi imposta à equipe da AUDIT, e tanto a reunião de apresentação da equipe quanto a apresentação do Relatório Preliminar, com a Busca Conjunta de Soluções, teve a participação do Coordenador da CONCES, da Coordenadora-Geral de Uso Público e Negócios (CGEU) e do Diretor de Criação e Manejo de Unidades de Conservação (DIMAN).

Por que este trabalho foi realizado?

O objetivo deste trabalho foi avaliar a capacidade institucional de o ICMBio planejar, coordenar e monitorar as concessões em unidades de conservação federais.

O trabalho foi previsto no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT 2020), aprovado pelo Comitê Gestor e encaminhado à Controladoria-Geral da União (CGU), por força da Instrução Normativa no. 9/2018.

O principal critério de seleção para escolha deste macroprocesso foi o atual direcionamento estratégico do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para ampliação do uso público nas unidades de conservação federal e a consequente inserção da agenda de concessões em UC no Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI.

Como principal critério de avaliação, foi utilizado o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que traz implícita a ideia de que uma boa governança é fundamental para a entrega dos resultados da política pública que se pretende implementar. Foram utilizados também como critérios os normativos elaborados pelo ICMBio para a gestão do processo (Instrução Normativa nº 09/2018, Portaria Conjunta MMA e ICMBio n.º 453/2019 e o Regimento Interno do ICMBio).

Do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, foram aplicados à análise os seguintes componentes: a) **Planos e Objetivos**, materializados em diretrizes, objetivos, metas, priorização, responsáveis, prazos e orientação estratégica; b) **Capacidade organizacional e recursos**, que avalia a estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente, e a dotação orçamentária suficiente para cobrir todos os gastos previstos; c) **Monitoramento e avaliação**, para identificar a disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para os relatórios de desempenho, indicadores-chave de monitoramento e avaliação; d) **Gestão de riscos e controles internos**, para verificar a existência e implementação de controles internos adequados para mitigar riscos de não atingir os objetivos; e e) ***Accountability*** – para avaliar a formalização dos mecanismos e instrumentos para *accountability*, com padrões mínimos de transparência, comunicação e prestação de contas.

Quais instrumentos foram utilizados?

Foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria para a avaliação da governança do macroprocesso:

- Entrevistas com servidores envolvidos no processo (coordenador da CONCES, coordenadora da CGEUP e Diretor da DIMAN);
- Análise dos normativos regulamentadores do processo de gestão das concessões;
- Análise dos processos SEI das concessões selecionados para amostra;
- Análise do Site do ICMBio, MMA e Intranet ICMBio; e
- Análise da documentação de respostas às Solicitações de Auditoria, inseridas no processo SEI no. 02070.001767/2020-18

Quais foram as questões de auditoria

Com esta avaliação, a equipe da Auditoria Interna buscou responder as seguintes questões de auditoria:

1. **O direcionamento estratégico para orientar o processo de gestão de concessões de uso público de UCs federais é formalmente explicitado e comunicado?**
   Para responder a esta questão, foram utilizadas as seguintes subquestões de auditoria:
   - As diretrizes, objetivos, metas e prioridades para as concessões de uso público das UCs federais são formalmente explicitados e consubstanciados em plano(s)?
   - Os comitês e comissões se reunem periodicamente e emitem orientações, diretrizes e estratégias formalizadas para as concessões de uso público de UCs federais?
   - Os resultados esperados do processo de gestão de concessões de uso público das UCs federais são formalmente explicitados, assim como os marcos e prazos das atividades?

2. **A estrutura de recursos e procedimentos permite operacionalizar adequadamente o processo de gestão de concessões de uso público de UCs federais, tendo em vista o seu direcionamento estratégico?**
   Subquestões:
   - Os procedimentos para executar as ações do processo de gestão de concessões de uso público das UCs federais estão padronizados, manualizados e formalizados nas Coordenações?
   - As etapas e atividades do processo de gestão de concessões de uso público das UCs federais estão formalizadas e comunicadas em fluxo?
   - A estrutura de pessoal envolvida no processo de gestão de concessões de uso público das UCs federais está adequadamente qualificada e suficiente para atender aos objetivos do processo, dentro dos prazos previstos?
   - Os recursos para consecução do processo de gestão de concessões de uso público das UCs federais são identificados e adequadamente previstos,

disponíveis, programados e direcionados, tendo em vista o planejamento operacional?

3. **Existe um mecanismo estruturado e sistemático de monitoramento e avaliação do processo de gestão de concessões de uso público das UCs federais?**
   Subquestões:
   - Os indicadores operacionais do processo de gestão de concessões de uso público das UCs federais são identificados, formalizados e acompanhados?
   - Os dados para subsidiar o monitoramento e avaliação do processo de gestão de concessões de uso público de UCs federais são confiáveis e relevantes?
   - Os resultados e produtos previstos no processo de gestão de concessões de uso público de UC são monitorados e avaliados?
   - O progresso e os resultados do processo de gestão de concessões de uso público de UCs federais são comunicados formalmente, de modo regular e programado?
   - Existe um método estabelecido para monitorar e avaliar periodicamente o processo de gestão de concessões de uso público das UCs federais?

4. **O processo de gestão de concessões de uso público de UCs federais apresenta adequada publicidade e dispõe de um mecanismo sistemático de prestação de contas?**
   Subquestões:
   - Os editais, as operações, os resultados e demais informações relevantes relativos ao processo de gestão de concessões de uso público de UCs federais são publicados e divulgados de forma ampla e tempestiva?
   - Há a prestação de contas periódica dos resultados e operações relativos ao processo de gestão de concessões de uso público de UCs federais, por meio de mecanismos e instrumentos formalizados e estruturados?

5. **A CGEUP e suas coordenações implementam atividades de controle interno adequadas e suficientes para que o processo de gestão de concessões de uso público atinja seus objetivos?**
   Subquestões:
   - Quais atividades de controle encontram-se positivadas em normativos e regulamentos referentes ao processo de gestão de concessões de uso público de UCs federais?
   - Por meio de que instrumentos e com que periodicidade as atividades de controle desenhadas para o processo de gestão de concessões são realizadas?

Quais foram as conclusões do trabalho?

Quanto ao direcionamento estratégico – embora o macroprocesso tenha relevância estratégica para o ICMBio, não foram identificados documentos formais que registrem de forma institucional os objetivos, as metas e as prioridades para orientar a execução do processo de gestão das concessões.

Ainda que haja normativos instituidores de Comitês responsáveis pela governança, não foram identificadas reuniões regulares destes colegiados para tratarem de definições estratégicas. As reuniões porventura ocorridas registraram orientações pontuais sobre determinadas concessões.

Por fim, ainda que objetivos genéricos tenham sido positivados em resoluções da Comissão Programa de Parceria de Investimentos (CPPI), não foi identificado planejamento tático ou operacional, com definição de marcos e prazos das atividades para atingir os objetivos estratégicos desenhados para o processo de gestão das concessões.

Quanto à estrutura de recursos e procedimentos para operacionalizar adequadamente o processo de gestão de concessões - ainda que a IN 09/2018 preveja a publicação de modelos pelo Comitê Especial de Concessão, não foram identificados procedimentos de orientação. Tentativa de manualização foi iniciada com a contratação de consultoria por meio do projeto PAPP, mas interrompida pela conclusão temporal do projeto.

Foi identificado, no entanto, adequado fluxo para as atividades no âmbito da CONCES e da CGEUP, restando apenas ajustar a alimentação inicial do fluxo com as definições estratégicas que deveriam ter sido produzidas no âmbito dos colegiados de governança.

Com relação à capacidade técnica dos servidores envolvidos no processo, a AUDIT não conseguiu realizar avaliação conclusiva, na medida em que grande parte dos servidores que compõem atualmente a equipe são novos e não foram submetidos ao mapeamento de competências realizado pelo ICMBio. Ainda, com relação à suficiência de servidores para atuar no processo, a falta de planejamento operacional que identifique as ações e os tempos necessários para a sua execução impossibilita a emissão de opinião por parte da AUDIT.

Por fim, com relação à suficiência de recursos financeiros para a execução das atividades relacionadas ao processo de gestão de concessões, foi identificada forte dependência de recursos de projetos (PAPP). Nesse sentido, a manutenção desses recursos é fundamental para a realização das atividades, quer seja quanto a estudos de viabilidade econômica, quer seja para apoio ao processo de manualização de procedimentos. Apesar disso, não foi possível emitir opinião conclusiva quanto à totalidade dos recursos necessários, face à inexistência de planejamento operacional.

Quanto ao monitoramento e avaliação – não foi identificado mecanismo estruturado e sistemático de monitoramento e avaliação do processo de gestão de concessões.

Ainda, foi identificada ausência de padrão nos dados registrados nos processos SEI que tratam das concessões, o que pode impactar na confiabilidade dos dados e na sua consolidação. As análises dos processos SEI identificaram mescla de documentos em um mesmo processo, tanto de contratação quanto de fiscalização e comunicação entre as partes, o que dificulta as atividades de monitoramento dos contratos e de avaliação das concessões.

Apesar da previsão normativa de emissão de Relatórios Anuais de Concessão, pelas Comissões de Fiscalização, por meio do qual os resultados da execução devem ser registrados, nenhum relatório foi até o momento apresentados ao CEC. A falta de um regimento interno do CEC, que preveja reuniões regulares para apresentação de resultados das concessões contribuiu, de certa forma, para que a estruturação das atividades de monitoramento e avaliação não tenha sido priorizada.

Quanto à *accountability* - Ainda que a IN nº 09/2018 contemple dispositivos que preveem a ampla publicidade ao processo de concessões, foi identificado que tal publicidade não vem sendo praticada de forma ampla e tempestiva.

Não há divulgação na intranet nem no Portal do ICMBio dos resultados, das orientações, dos relatórios e demais informações relevantes sobre o processo de gestão de concessões. Além disso, quanto aos editais e chamamentos, mesmo que divulgados no Portal do ICMBio, não estão situados em página própria de divulgação de editais sobre concessões, o que prejudica o acesso pelo cidadão.

Quanto à gestão de riscos e controles internos - Existe previsão na IN nº 09/2018 de atividades de controle relacionadas ao processo de gestão de concessões, principalmente à etapa de execução desse processo. Apesar disso, não foram identificados os aspectos operacionais de sua execução (quando/com que frequência, como e por meio de qual instrumento), o que pode impactar na padronização dessas atividades de controle, quando realizadas por seus responsáveis.

Quais foram as Recomendações?

O detalhamento das recomendações para sanar as fragilidades encontradas no processo de gestão das concessões encontra-se registrado nas páginas 31 a 33.

Recomendamos que seja elaborado um Plano de Ação, a ser apresentado em 90 dias a contar do recebimento deste Relatório.

O Plano de Ação poderá ser desenvolvido no formato desejado pela Coordenação (planilha, documento textual, etc) e deverá conter, pelo menos, para cada recomendação inserida neste Relatório: a) ação a ser desenvolvida, b) unidades envolvidas na ação, c) responsável pela execução (unidade), d) prazo para implementação.

2. RESULTADO DOS EXAMES

2.1 PLANOS E OBJETIVOS

2.1.1 INEXISTÊNCIA DE FORMALIZAÇÃO DE OBJETIVOS, METAS E PRIORIDADES QUE ORIENTEM A EXECUÇÃO DO PROCESSO DE GESTÃO DE CONCESSÕES

Procurou-se avaliar se as diretrizes, objetivos, metas e prioridades para as concessões de uso público das Unidades de Conservação Federais – UC – são formalmente explicitados e consubstanciados em plano(s). Para tanto, analisaram-se os normativos relacionados ao tema, além de documentos fornecidos pela unidade auditada, em resposta às Solicitações de Auditoria n°s 01/03/20 e 03/03/20.

Critério

Foram utilizadas boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

(i) Os objetivos estão precisamente definidos para permitir uma delimitação nítida do campo de atuação da política, e são traduzidos em metas precisas e objetivamente caracterizadas, que concorram para a consecução dos propósitos mais gerais da intervenção pública, de modo a orientar as ações governamentais e assegurar a transparência sobre metas e resultados" (PETERS, 2012).

Condição

Diretrizes gerais para a política de gestão das concessões podem ser encontradas nos parágrafos do artigo 14-C da Lei n.º 11.516/2007 (criação do ICMBio) e também no artigo 1º da Portaria MMA n.º 453/2019 (relativa a concessões).

Objetivos esperados com as concessões de UCs específicas podem ser encontrados nas Resoluções do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) números 79, 106, 113, 114. Porém, são objetivos genéricos e insuficientes para orientar a execução do processo de gestão das concessões.

O documento "PARQUES DO BRASIL: visitar é proteger!", elaborado pela Coordenação Geral de Uso Público e Negócios (CGEUP), elencava prioridades de execução para o período 2018-2020. Considerando que houve alteração posterior na orientação de priorização por parte do Ministério do Meio Ambiente (MMA), não houve ajustes no documento.

Não foram localizadas metas relacionadas ao processo de gestão das concessões.

Causa

Ausência de documento com formalização dos objetivos, metas e prioridades para o processo de gestão de concessões.

Conclusão

Apesar de diretrizes gerais estarem inseridas em normativos em vigor, não há formalização de objetivos, metas e prioridades que orientem a execução do processo de gestão das concessões

2.1.2 INEXISTÊNCIA DE REUNIÕES REGULARES DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS RESPONSÁVEIS PELA DEFINIÇÃO DE ESTRATÉGIAS PARA AS CONCESSÕES.

Procurou-se avaliar se os comitês e comissões relacionados ao processo de trabalho de concessões se reúnem periodicamente e emitem orientações, diretrizes e estratégias formalizadas para as concessões de uso público de Unidades de Conservação federais - UC. Para tanto, foram analisadas todas as atas geradas relacionadas ao tema.

Critério

Foram utilizados como critérios:

1. Boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

(i) "*Estabelecimento, de comum acordo, de objetivos coerentes e alinhados entre todas as organizações envolvidas na implementação da estratégia, para que os resultados esperados possam ser alcançados" (BRASIL, 2013 apud TCU 2014*);

(ii) "Consulta a todos os envolvidos na implantação durante o processo de planejamento, incluindo-*se a definição consensual dos objetivos, no acordo sobre as prioridades e na pactuação de uma estratégia clara e compreensível, levando em consideração como os produtos e serviços serão prestados e por quem, de modo que estejam cientes dos resultados esperados' (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2013; NAO, 2006 apud TCU 2014).*

2. Portaria Conjunta MMA e ICMBio n.º 453/2019 - "Art. 2º Compete à Comissão: I - propor e avaliar políticas, iniciativas e definir estratégias para a implementação da concessão de serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais"
3. IN ICMBio n.º 09/2018 - "Art. 22 - Compete ao Comitê Especial de Concessão - CEC: I - Supervisionar e orientar os trabalhos de planejamento, execução, monitoramento e fiscalização dos contratos de concessão"
4. IN ICMBio 09/2018 - "Art. 21 Compete ao Comitê Gestor do ICMBio: I - Decidir sobre a licitação de novas concessões, ouvido o CEC; II - Decidir sobre a extinção das concessões, ouvido o CEC, nos termos do art. 35 da Lei 8.987/1995"

Condição

Foram analisados os trabalhos dos seguintes colegiados a partir de 2018: Comissão Especial de Concessões - CEC, Comissão de Planejamento, Coordenação e Supervisão de processos referentes à concessão de serviços e Comitê Gestor.

A CEC tem a finalidade de impulsionar, desenvolver e monitorar os processos de concessão. É composta pelo Diretor da Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação (DIMAN), por membro da CGEUP e Coordenação Geral de Finanças e Arrecadação (CGFIN), além de membro da UC afetada. Realizou treze reuniões de 2018 a 2020 gerando as seguintes atas:

SEI	Processo
3303556	02125.000487/2018-87
3604535 e 6014010	02070.006333/2018-81

3912051	02070.008977/2018-12
4064689, 4103217, 4161305, 4251411, 4452387 e 4104587	02070.008973/2018-26
4185265	02070.003716/2009-15
6563244	02070.000599/2020-35
6886944	02070.002317/2020-34

Em todas elas foram dadas orientações específicas sobre determinadas concessões. Em três ocasiões foram dadas diretrizes de repercussão geral. Nestas atas, não foram estabelecidas estratégias para as concessões. Não há, no normativo que regulamente esta comissão, definição da periodicidade das reuniões.

Em relação à Comissão de Planejamento, Coordenação e Supervisão de processos referentes à concessão (Portaria Conjunta n.º 453/2019), ela é responsável pela definição estratégica de nível mais alto para o tema das concessões. É composta, entre outros, pelo Ministro do Meio Ambiente, Presidente do ICMBio, Diretor da Diretoria de Planejamento Administração e Logística – (DIPLAN) e Diretor da DIMAN. Até o momento da realização desta auditoria, essa Comissão não registrou realização de reuniões. Não há, no normativo que regulamente esta comissão, definição da periodicidade das reuniões, cabendo as convocações ao Ministro de Estado do Meio Ambiente.

Já o Comitê Gestor do ICMBio também tem competências relativas a concessões: decide sobre novas concessões, extinções, funciona como instância recursal do CEC e aprova o relatório anual sobre o tema. Este Comitê se reúne semanalmente e realizou, a partir de 2018, quatro reuniões relacionadas a novas concessões ou extinção de concessões. Em todas foram dadas orientações sobre assuntos específicos de determinadas concessões. Não foram localizadas diretrizes ou estratégias para as concessões. São as atas:

Data	Link de acesso
04/07/2018	https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/memoria_reuniao_comite_gestor_4julho2018.pdf
24/09/2018	https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comite_gestor/memoria_reuniao_comite_gestor_24set2018.pdf
29/10/20018	https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comite_gestor/memoria_reuniao_comite_gestor_29out2018.pdf
01/04/2019	https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/memoria_reuniao_comite_gestor_1abr2019.pdf

Causa

Inexistência de previsão de regularidade das reuniões nos normativos que instituíram os colegiados da CEC e da Comissão de Planejamento, Coordenação e Supervisão de processos referentes à concessão, com exigência de atas que registrem as decisões de diretrizes e estratégias.

Conclusão

Não foram identificadas reuniões regulares dos Comitês responsáveis nas quais fossem definidas estratégias para o processo de gestão das concessões. As reuniões ocorridas registraram

apenas diretrizes tratadas de forma geral e orientações cerca de questões pontuais sobre determinadas concessões.

2.1.3 INEXISTÊNCIA DE PLANO OPERACIONAL FORMALIZADO QUE ESTABELEÇA RESULTADOS ESPERADOS, MARCOS E PRAZOS PARA O PROCESSO DE GESTÃO DAS CONCESSÕES

Procurou-se avaliar se os resultados esperados do processo de gestão de concessões de uso público das Unidades de Conservação Federal são formalmente explicitados, assim como os marcos e prazos das atividades previstas para o alcance de tais resultados. Para isso, foram analisadas as deliberações da Comissão de Planejamento, Coordenação e Supervisão de processos, as treze atas de reuniões do CEC e informações prestadas pela unidade auditada por meio dos documentos SEI 6911502 e 6951330.

Critério

Foram utilizados como critérios boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

(i) *"Definição dos resultados das políticas tendo uma visão de longo prazo (forward looking), considerando a situação nacional e a internacional (outward looking)" (UK CABINET OFFICE, 1999; NAO, 2001 apud TCU 2014);*

(ii) *"Identificação e definição de marcos e prazos da implantação de planos em passos administráveis, com vistas a reduzir riscos e a facilitar a identificação de interdependências e obstáculos ao sucesso da implantação" (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2013; NAO, 2001 apud TCU 2014);*

(iii) *"Elaboração de planejamento flexível e contínuo, considerando que mudanças são inevitáveis durante a implantação para se ajustar a diferentes circunstâncias, novas informações, ou achados dos processos de avaliação e monitoramento" (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2013; NAO, 2006 apud TCU 2014).*

Condição

A execução dos trabalhos da unidade não é orientada por planejamento anual, que contemple metas, indicadores de produtos ou resultados previstos.

Causa

Ausência de planejamento anual com definição de metas, resultados e indicadores, que oriente a execução do processo de gestão das concessões.

Conclusão

No âmbito estratégico, há somente resultados genéricos positivados nas resoluções da Comissão Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI, também, a Comissão de Planejamento, Coordenação e Supervisão de processos referentes à concessão nunca se reuniu. Assim, não há planejamento estratégico ou tático. Também não foi identificado planejamento operacional anual,

com definição de marcos e prazos das atividades previstas para o alcance dos resultados desejados.

2.2 CAPACIDADE ORGANIZACIONAL E RECURSOS

2.2.1 FALTA DE PADRONIZAÇÃO E MANUALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS, CUJA LACUNA, JÁ IDENTIFICADA, SERIA SUPRIDA PELA CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA, INTERROMPIDA PELA CONCLUSAO DO PAPP, NECESSITANDO DE NOVO PLANEJAMENTO.

Procurou-se avaliar se os procedimentos para executar as ações do processo de gestão de concessões de uso público das Unidades de Conservação Federais – UC – estão padronizados, manualizados e formalizados nas Coordenações. Para tanto, foram avaliadas as informações prestadas pela unidade auditada.

Critério

Foram utilizados como critérios:

1. Boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014: " *Definição, de forma clara, dos procedimentos e regulamentos afetos a gestão da estrutura interna de governança, bem como os seguintes processos: elaboração, implementação e revisão de políticas; tomada de decisão, monitoramento e controle*" (BRASIL, 2013 apud TCU 2014);
2. RI ICMBio, art. 62, I - À CGEUP compete: propor normas, supervisionar, coordenar as ações voltadas ao planejamento, ordenamento e implementação das atividades que envolvam visitação em unidades de conservação federais;
3. RI ICMBio, art. 64, I - À CONCES compete: planejar a gestão de contratos de serviços de concessões e permissões em unidades de conservação federais;
4. IN ICMBio 09/2018 - Art. 37 - O CEC publicará modelo de relatório anual a ser utilizado pelos fiscais no uso de suas atribuições;
5. IN ICMBio 09/2018 - Art. 33 - O CEC manterá página específica na intranet do ICMBio contendo, no mínimo: I - modelos previamente aprovados de laudos, pareceres, análises, relatórios e outros documentos, que deverão, sempre que possível, ser observados pelos setores competentes na instrução dos processos de concessão.

Condição

Por meio da análise das informações prestadas pela unidade auditada (SEI 6911502, 6951330 e 7007074), foi informado que já havia sido identificada a falta de padronização de procedimentos e que, para sanar essa fragilidade, em 2019, foi contratada uma consultoria especializada, por meio do Projeto de Parcerias Ambientais Público-Privadas - PAPP/IBAM, com o objetivo de consolidar a modelagem do processo de concessão de serviços de apoio à visitação em unidades de conservação federais, elaborar minuta de um manual de procedimentos e um guia de fiscalização de contratos - Processo 02070.011217/2018-84.

Ainda, o contrato foi assinado em outubro de 2019 e o plano de trabalho foi apresentado e aprovado em novembro. A unidade auditada informou ainda que, dada a sobreposição de agendas da coordenação com o plano de trabalho apresentado, optou-se por realizar a oficina presencial e as visitas técnicas às unidades de conservação (Parque Nacional da Tijuca e Parque

Nacional do Itatiaia) em março de 2020 e que, dado o advento da crise de saúde causada pela COVID-19, todas as etapas presenciais foram suspensas, concluindo com a informação de que nenhum produto foi entregue até o momento.

Informações da equipe da unidade auditada na apresentação do Relatório Preliminar confirmaram o término dos trabalhos em função da conclusão do Projeto que financiava a consultoria (PAPP), sem a conclusão da elaboração dos procedimentos e da manualização.

Causas

1. Lacuna de atuação do CEC no que diz respeito a manutenção de página na intranet, contendo, no mínimo: modelos de relatório anual a ser utilizado pelos fiscais, laudos, pareceres, análises, relatórios.

2. Trabalho contratado de consultoria, que previa a manualização não concluído, em função do término do projeto.

Conclusão

Ainda que a IN 09/2018 preveja a publicação de modelos pelo CEC no site do ICMBio, não foi localizada área específica no site e nem a disponibilização dos modelos citados na normativa.

Também não foram identificados procedimentos de orientação para execução da gestão das concessões. No intuito de sanear essa deficiência, a unidade apresentou documentação de contratação de consultoria tendo a manualização como um de seus objetivos específicos, demonstrando que há um esforço de sanear as fragilidades identificadas. Entretanto, a consultoria foi finalizada sem entregar seus produtos devido ao fim do projeto que a financiava - PAPP/IBAM.

2.2.2 ATIVIDADES DO PROCESSO DE GESTÃO DE CONCESSÕES FORMALIZADO E COMUNICADO EM FLUXO, COM NECESSIDADE DE AJUSTES NA INTERFACE DAS ATRIBUIÇÕES DA COORDENAÇÃO COM A COMISSÃO DE PLANEJAMENTO, COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO DOS PROCESSOS

Foi avaliado se as etapas e atividades do processo de gestão de concessões de uso público das UCs federais estão formalizadas e comunicadas em fluxo.

O fluxo de atividades é regido pela IN ICMBio n.º 09/2018, que foi publicada em julho de 2018. Dos onze contratos de concessões avaliados, apenas dois tiveram os fluxos regidos por essa IN, os outros contratos tiveram seus fluxos regidos pelos normativos anteriores. Por esse motivo, a amostra foi composta somente pelos dois contratos que seguiram o fluxo da IN n.º 09/2018, quais sejam: n.º 01/2018 (02125.000487/2018-87), referente ao Parque Nacional do Pau Brasil, e n.º 02/2018 (02070.006333/2018-81), referente ao Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros.

Critério

Foram utilizadas como critério boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014: "*Definição dos papéis e distribuição das responsabilidades entre os conselhos, a alta*

administração e a gestão operacional, de modo a garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas¨(BRASIL, 2013 apud TCU 2014)

Condição

Pôde-se constatar, por um lado, que as atividades relacionadas especificamente à CGEUP estão formalizadas e comunicadas em fluxo, contemplando todas as atividades da gestão do processo de concessões. Por outro lado, não consta no fluxo a parte estratégica das concessões relacionada à Comissão de Planejamento, Coordenação e Supervisão de processos.

Os dois processos avaliados seguiram rigorosamente o estabelecido no fluxo de atividades.

Causa

Inexistência, no fluxo de atividades da gestão do processo de concessões, de interface com a Comissão de Planejamento, Coordenação e Supervisão dos processos.

Conclusão

A Portaria Conjunta MMA/ICMBio n.º 453/2019 concede competências aos seus integrantes para construir o arcabouço estratégico das concessões. Porém, esse arcabouço não foi formalizado e não faz parte do fluxo do processo de gestão de concessões.

Em relação às atividades relacionadas especificamente à CGEUP, elas estão formalizadas na IN ICMBio n.º 09/2018 e comunicadas em fluxo. Os processos de concessão analisados, PARNA Pau Brasil e PARNA Chapada dos Veadeiros, seguiram rigorosamente o estabelecido no fluxo de atividades.

2.2.3 IMPOSSIBILIDADE DE AVALIAR A CAPACIDADE INSTIITUCIONAL DE ATUAÇÃO NO PROCESSO DE GESTÃO DE CONCESSÕES EM FUNÇÃO DE NÃO HAVER LEVANTAMENTO ATUALIZADO DAS LACUNAS DE COMPETÊNCIAS DOS SERVIDORES E DE NÃO HAVER PLANEJAMENTO OPERACIONAL INSTITUÍDO

Foi avaliado se a estrutura de pessoal envolvida no processo de gestão de concessões de uso público das Unidades de Conservação Federais - UC - está adequadamente qualificada e é suficiente para atender aos objetivos do processo, dentro dos prazos previstos.

Critério

Foram utilizados como critérios:

1. Boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

(i) *"Garantia da adequada capacitação dos membros da alta administração e da gestão operacional, de modo que as competências necessárias à execução de suas atividades sejam desenvolvidas. O processo de capacitação deve ser realizado quando esses forem*

nomeados para novas funções ou quando se fizer necessário" (BRASIL, 2013 apud TCU 2014);

(ii) Disponibilidade de estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas (BRASIL, 2012; ALBERNAZ, 2013 apud TCU 2014)

2. RI ICMBio, art. 62, VI - À CGEUP compete: propor e articular capacitação em visitação e negócios.

Condição

Com base no mapeamento de competências realizados em dezembro de 2018 e nas competências indicadas pela CGEUP como prioritárias (SEI 6963902), foi verificado que três servidores lotados na unidade à época do mapeamento possuíam lacunas acima de 40 pontos nos temas a seguir relacionados e necessitavam de capacitação, pois, conforme explicação contida nos relatórios de mapeamento de competências, as lacunas acima de 40 pontos são as mais altas, demandando providências em primeiro lugar. São os temas: Execução de Projetos - PAPP; Estruturação de projeto de concessão de serviços de apoio à visitação em UC; Monitoria, Fiscalização e Acompanhamento Técnico de Concessão; Atendimento ao Público Interno e/ou Externo; Probidade Administrativa; Trabalho em Equipe; Flexibilidade; Relacionamento Interpessoal; Autogerenciamento; Comunicação Escrita; Comunicação Oral.

É importante deixar registrado que, por ser uma área que recebeu vários colaboradores novos em 2020, as competências desses servidores na planilha fornecida pela CGGP estão desatualizadas, pois quando eles fizeram o procedimento de preenchimento ainda estavam em exercício em outras áreas.

A unidade auditada informou que somente o servidor Daniel Castro Correa participou do curso Project Finance, com carga horária de 60 horas na ENAP, em 2019. No período entre 2018 - 2019, nenhum outro servidor foi capacitado.

Como não há planejamento operacional identificando as ações a serem realizadas no exercício, nem mapeamento dos tempos necessários para execução de cada uma das etapas do processo, não é possível emitir opinião sobre a suficiência de quantitativo de servidores.

Para a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento de Contratos - CFAC não foi possível identificar seus principais produtos de trabalho, pois elas não contam com os seus fluxos mapeados.

Causas

1. Inexistência de planejamento operacional que identifique as necessidades de pessoal, tanto em termos quantitativos quanto de capacitação.
2. Inexistência de mapeamento de competências para os novos integrantes da Coordenação

Conclusão

Não houve qualificação suficiente dos servidores que já estavam na Unidade antes do exercício de 2020. Não é possível concluir sobre a qualificação dos servidores que chegaram na unidade em 2020, pois ainda não foi realizado mapeamento das competências.

Em relação ao quantitativo, não há planejamento operacional identificando, nem mapeamento dos tempos necessários para execução de cada uma das etapas do processo, impossibilitando a opinião sobre a suficiência de quantitativo de servidores.

2.2.4 RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PREVISTOS, DISPONÍVEIS, PROGRAMADOS E DIRECIONADOS, NÃO SENDO POSSÍVEL AVALIAR A SUFICIÊNCIA, EM FUNÇÃO DE NÃO HAVER PLANEJAMENTO OPERACIONAL VIGENTE. ALTA DEPENDÊNCIA DE RECURSOS DE PROJETOS.

Foi avaliado se os recursos para consecução do processo de gestão de concessões de uso público das UCs federais são identificados e adequadamente previstos, disponíveis, programados e direcionados, tendo em vista o planejamento operacional da Unidade.

Foram analisados os documentos SEI 3618817 e 3635319, relativos ao orçamento de 2019 e contidos no processo n.º 02070.007097/2018-11 e também os documentos SEI 5272554 e 531026 relativos ao orçamento de 2020, contidos no processo n.º 02070.006194/2019-77.

Critérios

Foram utilizados como critérios boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

(i) *"Identificação e provisão de recursos humanos, físicos, financeiros e de tecnologia da informação necessários para o início e o desenvolvimento da política pública (BRASIL, 2012; ALBERNAZ, 2013; GAO, 2005 apud TCU 2014)";*

(ii) *"Direcionamento adequado de todas as formas de recursos em função dos diversos objetivos da política pública, permitindo a realização das ações que a integram na sequência e na intensidade necessárias" (ALBERNAZ, 2013 apud TCU 2014);*

(iii) *"Disponibilidade de dotação orçamentária suficiente para cobrir todos os gastos previstos com a política pública, bem como manter um planejamento orçamentário plurianual da política" (BRASIL, 2011; ALBERNAZ, 2012 apud TCU 2014);*

(iv) *Previsibilidade e disponibilidade de recursos financeiros adequados à realização das ações programadas, abrangendo recursos orçamentários, renúncias tributárias e subsídios financeiros e creditícios (ALBERNAZ, 2013 apud TCU 2014).*

Condição

Foram analisados os documentos SEI 3618817 e 3635319, relativos ao orçamento de 2019 e contidos no processo n.º 02070.007097/2018-11. Também os documentos SEI 5272554 e 531026 relativo ao orçamento de 2020, e contidos no processo n.º 02070.006194/2019-77.

Para o orçamento de 2019, foi concedido, pela área de orçamento, um limite de R$ 500.000,00 para a CGEUP, que foi totalmente previsto pela área, ou seja, o limite orçamentário foi utilizado. Para o orçamento de 2020, foi concedido um limite de R$ 445.728,00 para a CGEUP, que foi totalmente utilizado pela área.

Outra fonte de recursos para a área de concessões do ICMBio encontrava-se no Projeto Desenvolvimento de Parcerias Ambientais Público-Privadas (PAPP) que se iniciou em 2014 e

perdurou por 42 meses. O projeto contou a parceria do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Foram analisados o Plano de Trabalho (SEI 7385672 e 7385694) e as prestações de contas dos anos de 2017 e 2018 (SEI 7385748 e 7385776). Importante destacar que a Auditoria não realizou análise detalhada sobre as contas, mas sim procurou analisar os valores consolidados envolvidos no projeto a fim de compará-los com os valores orçamentários. Nesse sentido, o valor total envolvido no projeto foi de R$ 4.623.971,00. No ano de 2017 foram executados R$ 940.315,85. No ano de 2018 foram executados R$ 2.183.623,38.

Resta claro que os recursos provenientes do projeto formaram grande parte do orçamento da Unidade, sendo fonte importante de financiamento das atividades. O Plano de Trabalho do projeto estabeleceu uma série de atividades a serem desenvolvidas e metas relacionadas a elas. As atividades estão agrupadas em 4 grandes campos: Análise da situação de gestão atual das UCs e da aplicabilidade de instrumentos reguladores de parcerias neste universo; Estruturação e desenvolvimento de projetos piloto em 4 (quatro) Ucs selecionadas; Desenvolvimento e regulamentação de uma política de gestão de UCs fundamentada em PAPP; Gestão do Conhecimento

Tanto os recursos orçamentários quanto os recursos de projeto foram identificados e adequadamente previstos, disponíveis, programados e direcionados. No caso do projeto, com grande detalhamento. Entretanto, não foi possível identificar se esses montantes foram suficientes para atender as atividades da área, pois não há planejamento operacional na Unidade.

Causa

Não há planejamento operacional. Em decorrência disso, não é possível identificar, nos documentos analisados, se a unidade tem todo o orçamento de que necessita para desempenhar suas atividades.

Conclusão

Pode-se concluir que os valores orçamentários e do PAPP são identificados e adequadamente previstos, disponíveis, programados e direcionados, porém, não com base no planejamento operacional, que não existe na Unidade.

2.3. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

2.3.1. AUSÊNCIA DE INDICADORES OPERACIONAIS DO PROCESSO DE GESTÃO DE CONCESSÕES

Foi avaliado se os indicadores operacionais do processo de gestão de concessões de uso público das UCs federais são identificados, formalizados e acompanhados.

Critério

Identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política (COMISSÃO EUROPÉIA, 2009 apud TCU 2014).

Condição

A Unidade Auditada informou que não existem indicadores operacionais para monitorar o processo de gestão das concessões.

Causa

Indicadores operacionais derivam dos objetivos estabelecidos em planejamento operacional. Como não há planejamento operacional, também não há indicadores a serem acompanhados.

Conclusão

Não existe mecanismo estruturado e sistemático de monitoramento e avaliação do processo de gestão de concessões por meio de indicadores operacionais pois não há planejamento operacional.

2.3.2. AUSÊNCIA DE PADRÃO NOS DADOS QUE SUBSIDIAM O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE GESTÃO DE CONCESSÕES.

Foi avaliado se os dados para subsidiar as atividades de avaliação e monitoramento do processo de gestão de concessões são confiáveis e relevantes, de forma que permita que a área responsável por essas atividades decida, com maior segurança e com informações suficientes, sobre como tal processo pode ser melhor conduzido. Para avaliar a confiabilidade e relevância dos dados, quatro processos de gestão de concessões foram acessados no SEI, avaliando-os quanto aos anos de 2018 e 2019. Os processos foram: Parque Nacional do Iguaçu (02017.001802/9870), Parque Nacional de Itatiaia (02070.011031/2017-44), Parque Nacional da Tijuca (02152.000026/2011-19) e Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (02150.000557/2011-13).

Critério

As boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

i) Disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política (ANAO, 2006);

ii) Identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações (COMISSÃO EUROPEIA, 2009).

Condição

Para avaliar se os dados utilizados para subsidiar o monitoramento e a avaliação do processo de gestão de concessões são confiáveis e relevantes, foram verificados dois aspectos da execução contratual: i) a assinatura dos documentos gerados nos processos de gestão de concessões; e ii) as fontes dos dados apresentados nos Relatórios Anuais de Concessão e nos Relatórios econômico-financeiros, emitidos pelos fiscais do contrato.

Sobre o primeiro aspecto verificado, a assinatura dos documentos gerados nos processos de gestão de concessões, identificou-se que não há um padrão nas assinaturas dos documentos gerados pelos membros da CFAC. Nos processos onde se verificou atividades de fiscalização contratual (02017.001802/9870, 02152.000026/2011-19 e 02150.000557/2011-13), foi comum observar assinaturas sem a intitulação do fiscal de contrato e sem informar o ato que o designou. Assim, a assinatura comumente identificava o cargo e a unidade de lotação do servidor, informações que, por si só, não identificam se aquele documento está sendo, de fato, assinado por um fiscal designado.

Essa ausência de padrão nas assinaturas dos documentos de fiscalização pode prejudicar a confiabilidade dos dados utilizados para monitorar e avaliar o processo de gestão de concessões, visto dificultar identificar se quem assinou determinado documento é competente para tal. Cabe citar que, apesar de ser majoritária a ausência de informações que identificam o fiscal nas assinaturas, também foram observados documentos assinados com tais informações (exemplos: SEI nº 4646302, 4711028, 4684284, 5294078).

Quanto ao segundo aspecto verificado (as fontes dos dados apresentados nos Relatórios Anuais de Concessão e Relatórios econômico-financeiro), verificou-se que, dos relatórios acessados, aqueles econômico-financeiro, referentes ao ano de 2018 e aos Parques Nacionais de Iguaçu e Tijuca (SEI nº 4684284, 4524909 e 4646302), comumente citam as fontes das informações prestadas, informando os números SEI dos documentos. Já em relação aos Relatórios Semestrais/Anuais de Concessão, referentes ao ano de 2018 e aos dois últimos Parques Nacionais mencionados (SEI nº 4362863, 3713373, 4574814), verificou-se que, apesar de citarem, no seu início, referências ou documentos que subsidiaram a sua elaboração, os dados informados (ex: números de visitantes, valores financeiros, etc.) comumente não tem sua origem especificada.

No caso particular do Relatório Anual de Concessão SEI nº 4362863, mesmo tendo mencionado os documentos que originaram as informações, os números SEI ou os números dos processos onde constam tais documentos também não foram especificados. Portanto, identifica-se que há uma ausência de padrão nos dados que subsidiam o monitoramento e a avaliação do processo de gestão de concessões, prejudicando a sua confiabilidade.

Causa

Ausência de manual de fiscalização e de modelos de documentos/relatórios às CFACs, de modo que auxilie que as atividades de fiscalização sejam padronizadas.

Conclusão

Constatou-se que há uma ausência de padrão nos dados para subsidiar as atividades de avaliação e monitoramento do processo de gestão de concessões, impactando na confiabilidade desses dados. Foi verificado que não há um padrão nas assinaturas dos documentos emitidos nos processos de gestão de concessões, de modo que, comumente, não há como identificar se determinado documento foi assinado por fiscal designado. Além disso, os tipos de dados

informados nos Relatórios Anuais de Concessão não possuem um padrão entre eles, sendo que esses dados comumente não possuem sua origem especificada.

2.3.3. INEXISTÊNCIA DE REGISTROS DE AVALIAÇÃO E DE MONITORAMENTO DOS PRODUTOS E RESULTADOS DO PROCESSO DE GESTÃO DE CONCESSÕES.

Foi avaliado se os resultados e produtos do processo de gestão de concessões são monitorados e avaliados, de modo que se realize seu acompanhamento efetivo, tanto quanto aos prazos de cumprimento, por exemplo, como quanto a possíveis melhorias ou reavaliações no processo ou nos próprios resultados e produtos. Para esta avaliação, quatro processos de gestão de concessões foram acessados no SEI, avaliando-os quanto aos anos de 2018 e 2019. Os processos foram: Parque Nacional do Iguaçu (02017.001802/9870), Parque Nacional de Itatiaia (02070.011031/2017-44), Parque Nacional da Tijuca (02152.000026/2011-19) e Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (02150.000557/2011-13).

Critério

Uma das boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

i) Monitoramento e avaliação dos progressos para os principais produtos (deliverables) da implementação (ANAO, 2006; BRASIL, 2013);

Condição

As avaliações sobre se os resultados e produtos do processo de gestão de concessões são monitorados e avaliados ocorreram a partir das etapas de planejamento e de execução desse processo. Quanto à etapa de planejamento, consoante ao já constatado pela CGU, na Auditoria Anual de Contas do exercício de 2018, foi identificada a inexistência de planos operacionais formalizados para o referido processo. Assim, também foi verificado que inexistem resultados e produtos definidos e formalizados para o processo de gestão de concessões, inviabilizando o seu monitoramento e avaliação.

Quanto à etapa de execução, quatro processos foram acessados no SEI, identificando-se, inicialmente, que três deles (os do Parque Nacional do Iguaçu, Parque Nacional da Tijuca e Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha) possuem atividades de fiscalização da execução contratual. Em contrapartida, o processo do Parque Nacional de Itatiaia não as possui.

Em relação aos três processos que possuem atividades de fiscalização da execução contratual, identificou-se que, naqueles do Parque Nacional da Tijuca e de Iguaçu, constam documentos relativos à contratação da concessionária, às atividades de fiscalização e às comunicações entre concessionária e ICMBio. Já no processo do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, constam documentos relativos às atividades de fiscalização e às comunicações entre as partes.

Dessa forma, ainda que o art.15, da IN nº 09/2018, mencione que o registro das ocorrências, as comunicações entre as partes e demais documentos relacionados à execução do objeto deverão ser organizados, por ordem cronológica, no processo administrativo específico para o monitoramento e fiscalização do contrato de concessão, o mesmo não foi constatado. Como consequência, a forma como ocorre a fiscalização da execução contratual - em processo não

exclusivo para esse fim - dificulta que a avaliação e o monitoramento sobre os resultados e produtos do processo de gestão de concessões sejam eficientes e eficazes. Ainda assim, não foram identificados registros dessas atividades nos processos acessados.

Além disso, mesmo que a IN nº 09/2018 mencione a realização da fiscalização em processo específico, cabe registrar que a CONCES, no Documento Técnico Etapas, fluxos e atores na concessão de serviços de apoio à visitação em UC (6935462), elaborado em novembro de 2018, mencionou a importância de se realizar um monitoramento da execução contratual de forma rotineira e sistemática, sugerindo mudanças procedimentais, dentre as quais inclui sistema para gerir, fiscalizar e monitorar os contratos de concessão. Esse documento identifica ainda que:*"[...] a operacionalização dessas atividades de monitoramento e fiscalização ainda não está adequadamente estruturada."* e complementa: *"Nesse cenário, fica evidente que os procedimentos de coleta, avaliação e divulgação das informações de monitoramento e fiscalização precisará ser operado por meio de um sistema gerencial próprio para esse fim, que facilite os levantamentos e as análises dos dados, que organize todas as informações e os relatórios realizados e que, principalmente, favoreça a exposição transparente dos resultados e o seu acompanhamento pela sociedade, principal beneficiária dos processos de concessão."*.

Assim, considerando que se constatou processos não específicos para a fiscalização da execução contratual e um volume variado de documentos em cada processo, dificultando a identificação daqueles específicos dessa atividade e a que assunto se referem, considera-se importante sistematizar o processo de gerir, fiscalizar e monitorar os contratos de concessão.

Causas

Ausência de planejamento operacional formalizado para os processos de concessão, o qual esteja alinhado às diretrizes e orientações formais de instâncias estratégicas e que estabeleça os produtos e resultados esperados.

Fiscalização da execução contratual realizada em processo SEI não específico para esse fim, de modo que documentos dessa atividade estão situados na mesma árvore de documentos de contratação e de comunicação entre as partes, prejudicando a avaliação e o monitoramento dos resultados e produtos desse processo, além da própria fiscalização contratual.

Ainda que recomendado pela IN nº 09/2018, que o registro das ocorrências, as comunicações entre as partes e demais documentos relacionados à execução do objeto devam ser organizados por ordem cronológica em processo administrativo específico para o monitoramento e fiscalização do contrato de concessão, o volume variado de documentos e a forma a qual são expostos dificulta que essas atividades sejam realizadas com eficiência e eficácia em processo SEI.

Conclusão

Não foram identificados registros de avaliação e monitoramento dos resultados e produtos do processo de gestão de concessões, tanto na etapa de planejamento como na de execução desse processo. Além disso, o modo como ocorre a atividade de fiscalização contratual - com documentos dessa atividade no mesmo processo de contratação e comunicação entre as partes, podendo tal processo assumir volume variado - prejudica que a avaliação e o monitoramento ocorram de forma eficiente e eficaz. Assim, considera-se importante sistematizar o processo de gerir, fiscalizar e monitorar os contratos de concessão.

2.3.4. AUSÊNCIA DE COMUNICAÇÃO FORMAL, PROGRAMADA E REGULAR DO PROGRESSO E DOS RESULTADOS DO PROCESSO DE GESTÃO DE CONCESSÕES.

Foi avaliado se o progresso e os resultados do processo de gestão de concessões são comunicados formalmente, de modo regular e programado, para que, então, as instâncias responsáveis pela avaliação e pelo monitoramento desse processo estejam inteiradas de seu andamento e possam agir e decidir tempestivamente em relação a ele. Para esta avaliação, foram acessadas, no SEI, treze atas de reunião do CEC (SEI nº 6911502 e 4104587), referentes aos anos de 2018 e 2019, com o intuito de identificar se reuniões destinadas a essa comunicação ocorriam de forma periódica e programada, tendo em vista ser esse Comitê responsável por monitorar o processo de concessões (art. 3, IN nª 09/2018).

Critério

As boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

i) Comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas (ANAO, 2006);

ii) Comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas (NAO, 2001; ANAO, 2006; COMISSÃO EUROPEIA, 2009);

Instrução Normativa nº 09/2018, que disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação Federais. Processo n° 02070.009456/2017-93.

Condição

As avaliações sobre se o progresso e os resultados do processo de gestão de concessões são comunicados formalmente, de modo regular e programado, ocorreram a partir das etapas de planejamento e de execução desse processo. Quanto à etapa de planejamento, assim como identificado no achado anterior (2.3.2), não existem planos operacionais para o processo de gestão de concessões, no qual sejam estabelecidos produtos e resultados para avaliação e monitoramento. Por conseguinte, não há como avaliar se o progresso e os resultados desse processo são comunicados, de modo formal, regular e periódico.

Quanto à etapa de execução, verificou-se que a IN nº 09/2018 prevê, em seu art. 23, a emissão do Relatório Anual de Concessão pelas CFACs, por meio do qual são reportados os resultados da execução de determinado processo de concessão. Nesse mesmo normativo, em seu art. 22, os Relatórios Anuais de Concessão são consolidados pelo CEC e submetidos, em formato de Relatório Anual das Concessões do ICMBio, à aprovação do Comitê Gestor do ICMBio.

Em verificação das atas do CEC, referentes aos anos de 2018 a 2020, identificou-se uma reunião do Comitê (SEI nº 3303556), datada de abril/2018 (anterior à publicação da IN nº 09/2018), que tratou sobre o andamento do processo de acompanhamento dos contratos de concessão nas unidades. Em contrapartida, após a publicação da IN em comento, não se

identificou registro de pauta relacionado à atividade de consolidação de Relatórios Anuais de Concessão, tampouco de sua apresentação àquele Comitê. No geral, as reuniões do CEC deliberam sobre assuntos relacionados ao processo de concessões, não sendo identificadas reuniões para comunicação de resultados. Desse modo, não se identificou a comunicação regular e programada dos resultados da execução dos processos de concessão.

Causa

Ausência de planejamento operacional formalizado para os processos de concessão, o qual esteja alinhado às diretrizes e orientações formais de instâncias estratégicas e que estabeleça os produtos e resultados esperados.

Ausência de normativo interno do CEC que estabeleça como as atividades sob sua responsabilidade são realizadas, definindo os prazos para o seu cumprimento, assim como quem são os membros responsáveis por elas.

Ausência de procedimento para que o CEC acompanhe as entregas dos Relatórios Anuais de Concessões pelas CFACs (e, por conseguinte, dos resultados da execução dos processos de concessão), de forma que contemple responsáveis, cronograma e prazos definidos.

Conclusão

A inexistência de planos operacionais para o processo de gestão de concessões, em que sejam definidos os resultados e produtos esperados, afasta a possibilidade de se avaliar se há a comunicação formal, regular e periódica desses. Quanto à comunicação dos resultados e do progresso da execução contratual, identificou-se que, apesar de haver a previsão de emissão de Relatório Anual de Concessão, pelas CFACs, por meio do qual os resultados dessa execução são registrados, esses não vêm sendo apresentados ao CEC. Assim, não se identificou a comunicação formal, regular e programada de tais resultados.

2.3.5. NÃO IDENTIFICAÇÃO DE MÉTODO ESTABELECIDO PARA MONITORAR E AVALIAR PERIODICAMENTE O PROCESSO DE GESTÃO DE CONCESSÕES.

Foi avaliado se existe um método estabelecido para monitorar e avaliar periodicamente o processo de gestão de concessões, de modo que essas atividades estejam logicamente estruturadas e uniformizadas quanto à sua forma de realização. Para esta avaliação, foram acessadas, no SEI, treze atas de reuniões do CEC (SEI nº 6911502 e 4104587), referentes aos anos de 2018 e 2020, com o intuito de identificar se aquelas reuniões destinadas para avaliação e monitoramento ocorrem, tendo em vista ser esse Comitê responsável por monitorar o processo de concessões (art. 3, IN nª 09/2018).

Critério

Uma das boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

i) Desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos (GAO, 2005).

Instrução Normativa nº 09/2018, que disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação Federais. Processo n° 02070.009456/2017-93.

Condição

Não foi possível identificar um método estabelecido para monitorar e avaliar periodicamente o processo de gestão de concessões. Isso porque, ainda que o art. 3º da IN nº 09/2018 estabeleça que é uma das finalidades do CEC monitorar os processos de concessão, não foi possível verificar, por meio das atas de reunião dos anos de 2018 a 2020, uma rotina de monitoramento e de avaliação por parte daquele Comitê. Conforme verificado, as reuniões não ocorrem em uma frequência estabelecida, tendo sido identificadas nove reuniões em 2018, duas em 2019 e, até o momento, outras duas em 2020. Além de não haver periodicidade em sua ocorrência, os registros de atas revelam que os assuntos deliberados no Comitê são, em sua maioria, alheios àqueles de avaliação e monitoramento de resultados, tendo sido identificada apenas uma reunião (anterior à publicação da IN nº 09/2018) que abordou o andamento do processo de acompanhamento dos contratos de concessão nas unidades.

Também não foi possível identificar um Regimento Interno do CEC, documento no qual seja estabelecido e detalhado o seu funcionamento, com uma previsão de frequência de reuniões, em especial aquelas destinadas à avaliação e ao monitoramento do processo de gestão de concessões. Sobre o Regimento Interno, cabe mencionar que a CGU, em seu Relatório de Auditoria, referente ao ano de 2018, recomendou a elaboração desse documento ou a de outros atos normativos para disciplinar o funcionamento do CEC, bem como das Comissões de Fiscalização e Acompanhamento (CFACs).

Causa

Ausência de regimento interno que discipline o funcionamento do CEC, bem como estabeleça uma periodicidade de reuniões do Comitê, especificando aquelas destinadas à avaliação e ao monitoramento do processo de gestão de concessões.

Conclusão

Não foi possível identificar um método estabelecido para monitorar e avaliar periodicamente o processo de gestão de concessões, tendo em vista não ter sido verificada uma frequência regular de reuniões do CEC (em especial aquelas destinadas a atividades de monitoramento e avaliação) e não ter sido localizado Regimento Interno (ou outro normativo similar) que discipline o funcionamento desse Comitê.

2.4. ACCOUNTABILITY

2.4.1. AUSÊNCIA DE AMPLA E TEMPESTIVA DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE O PROCESSO DE GESTÃO DE CONCESSÕES.

Foi avaliado se os editais, as operações, os resultados e demais informações relevantes, relativos ao processo de gestão de concessões, são publicados e divulgados de forma ampla e

tempestiva. A publicação e divulgação das informações relativas a esse processo, da forma como mencionada, proporciona a transparência desse processo aos cidadãos e demais interessados, sendo também uma forma de prestação de contas. Para esta avaliação, foram acessados: a Informação SEI nº 6951330; a intranet e o Portal do ICMBio; o site do Programa de Parcerias de Investimentos; e os Relatórios de Gestão do ICMBio, apresentados ao TCU, nos anos de 2018 e 2019.

Critérios

As boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

i) Documentação, manutenção de registros e divulgação de operações e resultados da política de maneira sistemática (ANAO, 2006);

ii) Divulgação adequada de informações à sociedade e seus representantes, sobre operações e resultados alcançados (PETERS, 2012);

Instrução Normativa nº 09/2018, que disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação Federais. Processo n° 02070.009456/2017-93.

Condição

No que concerne à publicação de informações relevantes sobre o processo de gestão de concessões, constatou-se que, em sua maior parte, ela não ocorre conforme previsto na IN nº 09/2018 e nas boas práticas de *accountability*. Conforme previsto no referido normativo interno, o CEC é responsável por publicar o Relatório Anual das Concessões no portal do ICMBio (art. 22) e por manter página específica na intranet deste Instituto com a divulgação de, no mínimo, as informações previstas no art. 33, da IN nº 09/2018. No entanto, não foram identificadas a publicação de tal Relatório e a página específica do CEC, na intranet institucional.

Quanto à publicação de resultados relacionados ao processo de gestão de concessões, essa foi identificada principalmente nos Relatórios de Gestão do ICMBio, dos anos de 2018 e 2019, demandados pelo TCU. No entanto, essa publicação não foi verificada na intranet institucional. Em relação à divulgação dos resultados no Portal do ICMBio, foi identificado, à época da coleta de dados desta auditoria, um link na página sobre 'Visitação', o qual direcionava ao Painel Dinâmico do Instituto, que dispunha apenas de informações referentes às visitações de UCs federais no ano de 2019.

Já em relação à publicação de editais, chamamentos públicos e procedimentos de manifestação, dos anos de 2018 e 2019, constatou-se que, ainda que essa divulgação ocorra no Portal do ICMBio, em duas páginas internas (Editais diversos e Licitações 2018-Sede), esses documentos estão misturados com outros editais do Instituto, os quais possuem assuntos diversos.

Por fim, quanto à divulgação das operações do processo de gestão de concessões, bem como de seu andamento, essa não foi identificada na intranet e no Portal do ICMBio. Porém, no site do Programa de Parcerias de Investimento (PPI), o andamento dos processos de concessão de

uso público de UCs, contempladas em tal programa, pode ser acompanhado por etapa, até a sua conclusão. Demais informações sobre o projeto também podem ser localizadas nesse site.

Portanto, o que se constatou é que não é dada a ampla e tempestiva publicidade aos processos de concessão de uso público em UCs federais - em especial no Portal do ICMBio e na sua intranet - conforme prevê a IN nº 09/2018.

Causa

Ausência de página específica, no site do ICMBio, em que os resultados, o andamento dos processos, os editais e chamamentos, assim como demais informações relevantes sobre concessões, possam ser acessadas pelos cidadãos ou a eles direcionadas.

Ausência de página específica do CEC, na intranet do ICMBio, conforme prevê o art. 33 da IN nº 09/2018.

Conclusão

Ainda que a IN nº 09/2018 contemple dispositivos que preveem a ampla publicidade ao processo de concessões, foi identificado que tal publicidade não vem sendo praticada de forma ampla e tempestiva. Isso porque notou-se que os resultados, as orientações, os relatórios e demais informações relevantes sobre o processo de gestão de concessões, em sua maior parte, não são divulgadas na intranet, nem no Portal do ICMBio. Além disso, quanto aos editais e chamamentos, mesmo que divulgados no Portal do ICMBio, não estão situados em página própria de divulgação de editais sobre concessões, o que prejudica o acesso pelo cidadão.

2.4.2. PRESTAÇÃO DE CONTAS PERIÓDICA DOS RESULTADOS E OPERAÇÕES RELATIVOS AO PROCESSO DE GESTÃO DE CONCESSÕES PARCIALMENTE REALIZADA.

Foi avaliado se há a prestação de contas periódica dos resultados e operações relativos ao processo de gestão de concessões, por meio de mecanismos e instrumentos formalizados e estruturados. A prestação de contas, de forma estruturada e periódica, proporciona transparência a esse processo, ao possibilitar que cidadãos e demais interessados acompanhem a aplicação dos recursos públicos a ele destinados, assim como seus resultados e andamento. Para esta avaliação, foram considerados: a Informação SEI nº 6951330; o Documento Técnico **Etapas, fluxos e atores na concessão de serviços de apoio à visitação em UC**, elaborado pela CONCES/CGEUP (SEI nº 6935462); as treze atas de reunião do CEC (SEI nº 6911502 e 4104587), referentes aos anos de 2018 e 2020; e os Relatórios de Gestão do ICMBio, apresentados ao TCU, nos anos de 2018 e 2019.

Critério

As boas práticas previstas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2014:

i) Prestação de contas clara, periódica e formal sobre as operações e resultados alcançados pela política pública (NAO, 2001; DPMP, 2010);

ii) Supervisão e controle capazes de impor a adoção de medidas corretivas e sanções em casos de irregularidades (PETERS, 2012);

iii) Definição e formalização dos mecanismos e instrumentos para promoção da accountability entre os diversos atores envolvidos, estabelecendo os padrões mínimos aceitáveis para transparência, comunicação e prestação de contas (NAO, 2001; DPMP, 2010; UKDPC, 2012)17;

iv) Modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência, comprometimento das partes interessadas e foco em resultados (BRASIL, 2013).

Instrução Normativa nº 09/2018, que disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação Federais. Processo n° 02070.009456/2017-93.

Condição

No que concerne à prestação de contas periódica dos resultados e operações relativos ao processo de gestão de concessões, por meio de mecanismos e instrumentos formalizados e estruturados, foi identificado que essa ocorre parcialmente. Desse modo, mesmo que os resultados das atividades de concessão sejam divulgados nos Relatórios de Gestão do ICMBio de 2018 e 2019, demandados pelo TCU, não se observou um mecanismo estruturado para prestação de contas. Além disso, apesar de haver a previsão de instrumentos formais de prestação de contas, a exemplo do Relatório Anual das Concessões do ICMBio, não foi identificada a sua publicação, conforme prevista no art. 22 da IN nº 09/2018. Nesse âmbito de prestação de contas, a CONCES reconheceu, em 2018, a necessidade de sistema gerencial próprio para possibilitar, entre outros procedimentos, aquele de divulgação das informações de monitoramento e fiscalização. No entanto, até o momento, tal sistema ainda não foi implantado.

Causa

Ausência de sistematização para acompanhamento e fiscalização dos contratos de concessão, de modo que permita a extração de relatórios gerenciais para publicação.

Ausência de processo estruturado para acompanhamento, por parte do CEC, das entregas dos Relatórios Anuais de Concessão, pelas CFACs, de forma que contemple responsável(is) por conduzir tal processo, cronograma e prazos definidos.

Conclusão

Sobre a prestação de contas periódica dos resultados e operações relativos ao processo de gestão de concessões, por meio de mecanismos e instrumentos formalizados e estruturados, identificou-se que ela ocorre de forma parcial. Isso porque foi verificado que a prestação de contas sobre esse processo é realizada anualmente, pela apresentação do Relatório de Gestão do ICMBio ao TCU. No entanto, não foi observado um mecanismo estruturado de prestação de contas e,

apesar de serem previstos instrumentos formais para esse fim, como o Relatório Anual das Concessões do ICMBio, não foi identificada a sua publicação.

2.5. GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES INTERNOS

2.5.1. ATIVIDADES DE CONTROLE DO PROCESSO DE GESTÃO DE CONCESSÕES PREVISTAS NA IN Nº 09/2018, CARECENDO DE MELHOR DETALHAMENTO.

Foi verificado quais atividades de controle encontram-se positivadas em normativos e regulamentos referentes ao processo de gestão de concessões, orientando os servidores na execução das atividades desse processo, de forma a mitigar os riscos para se alcançar os objetivos estabelecidos. Assim, para a construção deste achado, foram acessados: a Portaria nº 1.162/2018, que aprova o Regimento Interno do ICMBio; o Decreto nº 10.234/20, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do ICMBio; e a Instrução Normativa nº 09/18.

Critério

O Princípio 10 do componente COSO (2013) Atividades de Controle:

i) A organização seleciona e desenvolve atividades de controle que contribuem para a redução, a níveis aceitáveis, dos riscos à realização dos objetivos.

Condição

Identificou-se atividades de controle previstas na IN nº 09/2018, as quais estão relacionadas principalmente à etapa de execução dos processos de gestão de concessões e referem-se ao monitoramento e à fiscalização desses processos (art. 14, 15, 23, 25 a 28), à comunicação entre o poder concessionário e o poder concedente (art. 13, 23) e a aprovações/recebimentos (art. 22, 23, 27 a 31) decorrentes da execução do contrato. O normativo atribui especialmente ao CEC (art. 3, 22) e aos membros das CFACs (art. 17) a responsabilidade por executar tais atividades.

No que concerne a **como, com que frequência e por qual meio** essas atividades de controle são executadas, percebeu-se que, de forma geral, aquelas atividades de controle relacionadas à comunicação e ao registro de ocorrências contratuais receberam esse detalhamento (art. 13 a 15). Em contrapartida, o mesmo não ocorreu com as demais atividades de controle previstas no normativo, tendo sido identificado apenas um modelo de check-list de itens operacionais e um de Relatório Anual, anexos à IN nº 09/2018.

Causa

Ausência de detalhamento de aspectos operacionais das atividades de controle previstas nesse normativo, como: por qual instrumento, como e quando/com que frequência essas atividades serão realizadas.

Conclusão

Na IN nº 09/2018, foi identificada a previsão de atividades de controle relacionadas ao processo de gestão de concessões e referentes principalmente à etapa de execução desse processo.

Ainda que estejam normatizadas, não foram identificados os aspectos operacionais de sua execução (quando/com que frequência, como e por meio de qual instrumento), o que pode impactar na padronização dessas atividades de controle, quando realizadas por seus responsáveis. Se prejudicada essa padronização, a possibilidade de os controles previstos serem ineficazes pode aumentar, sujeitando o processo a riscos indesejáveis.

2.5.2. FRAGILIDADES NA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES DE CONTROLE PREVISTAS NA IN Nº 09/2018.

Foi avaliado por meio de que instrumentos e com que periodicidade as atividades de controle desenhadas para o processo de gestão de concessões são realizadas. Quando executadas de modo regular e por meio de instrumentos adequados, essas atividades podem mitigar os riscos para se alcançar os objetivos estabelecidos. Assim, para esta avaliação, foi realizada a leitura da Instrução Normativa nº 09/2018 e foram acessados, no SEI, quatro processos de gestão de concessões, avaliados quanto aos anos de 2018 e 2019. Os processos foram: Parque Nacional do Iguaçu (02017.001802/9870), Parque Nacional de Itatiaia (02070.011031/2017-44), Parque Nacional da Tijuca (02152.000026/2011-19) e Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (02150.000557/2011-13).

Critério

O Princípio 12 do componente COSO (2013) Atividades de Controle:

i) A organização estabelece atividades de controle por meio de políticas que estabelecem o que é esperado e os procedimentos que colocam em prática essas políticas.

Instrução Normativa nº 09/2018, que disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação Federais. Processo n° 02070.009456/2017-93.

Condição

Na IN nº 09/2018, estão previstas atividades de controle do processo de gestão de concessões, sendo que a sua realização, no que concerne à fiscalização contratual pelas CFACs, foi avaliada acessando a quatro processos de concessão. Desses processos, três (os do Parque Nacional do Iguaçu, Parque Nacional da Tijuca e Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha) possuem atividades de fiscalização da execução contratual. Em contrapartida, o processo do Parque Nacional de Itatiaia não as possui.

Assim, em relação aos três primeiros processos, aponta-se os seguintes aspectos da execução das atividades de controle:

i) Ausência de padronização na assinatura de documentos pelos membros da CFAC: é comum que membro da CFAC assine documentos sem a intitulação como fiscal do contrato e sem a identificação do ato que o designou. Esse aspecto pode dificultar a identificação sobre se uma atividade de controle está sendo realizada por quem de fato é por ela responsável, segundo prevê a IN nº 09/2018. Ainda assim, apesar de majoritária a ausência de identificação nas

assinaturas, também foram verificados documentos assinados com a intitulação do fiscal, incluindo o número do ato de sua designação (exemplos: 4646302, 4711028, 4684284, 5294078).

ii) Atividades de fiscalização, comunicação entre as partes e contratação em processo único de gestão de concessões: o art. 15, da IN nº 09/2018, prevê que as comunicações entre as partes, assim como o registro das ocorrências e demais documentos relacionados à execução do objeto, devem ser organizados por ordem cronológica no processo administrativo específico para o monitoramento e fiscalização do contrato de concessão. No entanto, notou-se que, dos processos avaliados, dois deles tem a sua fiscalização e comunicação entre as partes no mesmo processo de contratação da concessionária e um, o do PARNA Fernando de Noronha (0212402), teve processo específico aberto para acompanhamento das atividades da empresa contratada, no qual também constam as comunicações. Sobre este aspecto, menciona-se a Informação Técnica (7007074), da CONCES, que comunica que o trabalho de acompanhamento contratual se dá no processo de cada contrato de concessão, pelos membros da CFAC, em suas áreas temáticas.

iii) Ausência de regularidade na emissão de Relatórios de Fiscalização: dos processos avaliados, notou-se que as Comissões de Fiscalização dos processos de concessão dos Parques Nacionais da Tijuca e de Iguaçu foram as que emitiram Relatórios de Fiscalização. No entanto, ainda que a IN nº 09/2018 preveja a emissão de cinco Relatórios Anuais (Relatório Contábil, art. 25; Relatório econômico-financeiro, art. 26; Relatório técnico, art. 27; Relatório de obras - enquanto houver obras pendentes de execução, art. 28; Relatório Anual da Concessão, art. 23), identificou-se que nem todos são emitidos pelas Comissões. No caso do contrato de concessão no Parque Nacional de Iguaçu, verificou-se que os relatórios emitidos foram: Relatório Anual de Monitoramento das Concessões, referente ao ano de 2018 (4362863) e o Relatório Econômico-Financeiro, referente ao ano de 2018 (4684284). No caso do contrato de concessão do Parque Nacional da Tijuca, verificou-se a emissão dos seguintes relatórios: Relatório Técnico de Acompanhamento da Execução dos serviços contratados - primeiro semestre 2018 (3713373); Relatório Anual Consolidado - segundo semestre 2018 (4574814); Relatórios econômico-financeiro, referente ao ano de 2018 (4524909 e 4646302). Por fim, quanto à fiscalização do contrato de concessão no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, não foi identificada a emissão de Relatórios Anuais de Concessão.

iv) Ausência de padrão entre os Relatórios Anuais de Concessão: apesar da IN nº 09/2018 ter anexado o Modelo de Relatório Anual, para emissão pelas CFACs, identificou-se que, dos relatórios de acompanhamento da execução contratual elaborados após a publicação desse normativo, e acessados nesta auditoria (Relatório Anual de Monitoramento das Concessões - SEI nº 4362863 e Relatório Anual Consolidado - segundo semestre 2018 - SEI nº 4574814), nenhum deles segue o modelo sugerido. Além disso, não há padrão entre tais Relatórios e entre os tipos de informações neles prestadas.

Causa

Ausência de detalhamento, na IN nº 09/2018, de aspectos operacionais das atividades de controle previstas nesse normativo, como: **por qual instrumento**, **como e quando/com que frequência** essas atividades serão realizadas.

Ausência de manual de fiscalização e de modelos de documentos / relatórios às CFACs, de modo que auxilie que as atividades de fiscalização sejam padronizadas.

Ausência de processo estruturado para acompanhamento e cobrança, por parte do CEC, das entregas dos Relatórios Anuais de Concessões pelas CFACs, de forma que contemple responsável(is) por conduzir tal processo, cronograma e prazos definidos.

Ausência de sistematização de acompanhamento e fiscalização contratual, apartando essas atividades do processo de contratação da concessionária.

Conclusão

Ainda que a IN nº 09/2018 preveja atividades de controle, identificou-se que não há o seu cumprimento integral, nem uniformidade na sua execução. Isso porque foi verificado quatro aspectos principais relacionados à execução das atividades de controle: (i) ausência de padronização na assinatura de documentos pelos membros da CFAC, o que pode dificultar a identificação do signatário e da sua responsabilidade quanto ao documento por ele assinado; (ii) atividades de fiscalização, comunicação entre as partes e contratação em processo único de gestão de concessões, contrariando o previsto no art.15, da IN nº 09/2018, e dificultando a identificação das atividades de controle; (iii) ausência de regularidade na emissão de Relatórios de Fiscalização, de modo que nem todos os relatórios previstos na IN são emitidos pelas CFACs; e (iv) ausência de padrão entre os Relatórios Anuais de Concessão, no que se refere ao seu formato e aos tipos de informações neles prestadas.

3. RECOMENDAÇÕES

Recomendação	Achado
Elaborar normativo formalizando diretrizes, metas e prioridades para o processo de gestão de concessões, a ser atualizado à medida em que as condições de contexto se alterarem.	Inexistência de formalização de objetivos, metas e prioridades que orientem a execução do processo de gestão de concessões
Instituir Regimento Interno para o CEC, no qual sejam estabelecidas as atividades sob sua responsabilidade, detalhando-as em: como devem ser realizadas, quem são os membros responsáveis por executá-las e quais são os prazos para o seu cumprimento. Neste normativo também devem ser previstos a existência de uma secretaria executiva para conduzir as atividades desse Comitê, a identificação do(s) instrumentos pelos quais as deliberações serão registradas e a definição de periodicidade de reuniões do CEC.	Inexistência de reuniões regulares dos órgãos colegiados responsáveis pela definição de estratégias para as concessões, tendo como consequência a falta de diretrizes formalizadas para o processo de gestão das concessões
	Ausência de comunicação formal, programada e regular do progresso e dos resultados do processo de gestão de concessões
	Não identificação de método estabelecido para monitorar e avaliar periodicamente o processo de gestão de concessões.

Recomendação	Achado
Provocar oficialmente o MMA para instituição de regulamento para atuação da Comissão de Planejamento, Coordenação e Supervisão dos processos de concessão, nos mesmos moldes do recomendado para o Regimento interno do CEC.	Inexistência de reuniões regulares dos órgãos colegiados responsáveis pela definição de estratégias para as concessões, tendo como consequência a falta de diretrizes formalizadas para o processo de gestão das concessões
Elaborar planejamento anual com definição de metas, produtos, resultados, indicadores e cronograma para todas as etapas do processo de gestão das concessões.	Inexistência de estabelecimento de plano operacional formalizado que estabeleça resultados esperados, marcos e prazos para o processo de gestão das concessões.
	Inexistência de indicadores operacionais do processo de gestão de concessões
	Inexistência de registros de avaliação e de monitoramento dos produtos e resultados do processo de gestão de concessões
	Ausência de comunicação formal, programada e regular do progresso e dos resultados do processo de gestão de concessões
Em função da conclusão do PAPP sob o manto do qual estava prevista a consultoria, estabelecer novo planejamento para padronização e manualização de procedimentos relacionados ao processo de gestão das concessões.	Falta de padronização e manualização de procedimentos, cuja lacuna já identificada seria suprida pela contratação de consultoria, interrompida por conta da conclusão do PAPP, necessitando de novo planejamento.
Incluir no fluxo da gestão do processo de concessões a interface com a Comissão de Planejamento, Coordenação e Supervisão dos processos.	Atividades do processo de gestão de concessões formalizado e comunicado em fluxo, com necessidade de ajustes na interface das atribuições da Coordenação com a Comissão de Planejamento, Coordenação e Supervisão dos processos.
Realizar mapeamento de competências da equipe, especialmente dos novos colaboradores, identificando lacunas de conhecimento, para proposição de capacitação.	Impossibilidade de avaliar a capacidade institucional de atuação no processo de gestão de concessões, em função de não haver levantamento atualizado das lacunas de competências dos servidores e de não haver planejamento operacional instituído.
Após a realização do planejamento anual, identificar as necessidades de recursos financeiros e de pessoal.	Recursos orçamentários previstos, disponíveis, programados e direcionados, não sendo possível avaliar a suficiência, em função de não haver planejamento operacional vigente.
Elaborar e disponibilizar na intranet, em página específica do CEC, a ser criada, no mínimo: manual de fiscalização, modelos de relatório anual a ser utilizado pelos fiscais, laudos, pareceres, análises, relatórios.	Ausência de padrão nos dados que subsidiam o monitoramento e a avaliação do processo de gestão de concessões
	Ausência de ampla e tempestiva divulgação de informações relevantes sobre o processo de gestão de concessões
	Fragilidades na execução das atividades de controle previstas na IN nº 09/2018

Recomendação	Achado
Estruturar distintos processos relacionados no SEI para cada uma das fases da gestão de concessões: contratação da concessionária, fiscalização da execução contratual, comunicações entre as partes, de modo que o acompanhamento de cada uma das fases possa ser realizado adequadamente e que as manifestações dos fiscais sejam registradas com a assinatura enquanto fiscal no processo adequado como participantes da Comissão.	Ausência de padrão nos dados que subsidiam o monitoramento e a avaliação do processo de gestão de concessões
	Inexistência de registros de avaliação e de monitoramento dos produtos e resultados do processo de gestão de concessões
	Fragilidades na execução das atividades de controle previstas na IN nº 09/2018
Sistematizar o processo de gerir, fiscalizar e monitorar os contratos de concessão (planilha/sistema específico).	Inexistência de registros de avaliação e de monitoramento dos produtos e resultados do processo de gestão de concessões
	Prestação de contas periódica dos resultados e operações relativos ao processo de gestão de concessões parcialmente realizada
	Fragilidades na execução das atividades de controle previstas na IN nº 09/2018
Instituir procedimentos contemplando responsáveis, cronograma e prazos definidos para as atividades previstas no Regimento Interno do CEC, incluindo aquelas relacionadas ao Relatório Anual das Concessões, definindo, portanto, de que forma esse Comitê: (i) acompanhará as entregas dos Relatórios Anuais de Concessão pelas CFACs e os aprovará; (ii) consolidará o Relatório Anual das Concessões, submetendo-o à aprovação do Comitê Gestor do ICMBio; e, (iii) o publicará no Portal do ICMBio, de forma a cumprir o rito previsto na IN nº 09/2018.	Ausência de comunicação formal, programada e regular do progresso e dos resultados do processo de gestão de concessões
	Prestação de contas periódica dos resultados e operações relativos ao processo de gestão de concessões parcialmente realizada
	Fragilidades na execução das atividades de controle previstas na IN nº 09/2018
Criar página específica, no Portal do ICMBio, em que os resultados, o andamento dos processos, os editais e chamamentos, assim como demais informações relevantes sobre concessões, sejam disponibilizados ao cidadão e periodicamente atualizados.	Ausência de ampla e tempestiva divulgação de informações relevantes sobre o processo de gestão de concessões
Padronizar e manualizar os procedimentos relativos ao processo de concessão, inclusive aqueles de fiscalização, identificando os instrumentos pelos quais as atividades ocorrerão, como e quando/com que frequência serão realizadas.	Atividades de controle do processo de gestão de concessões previstas na IN nº 09/2018, carecendo de melhor detalhamento