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 05/2020

AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO/ALTERAÇÃO DOS PLANOS DE AÇÃO NACIONAL (PAN)

UNIDADE AUDITADA: COPAN/CGCON/DIBIO
REALIZAÇÃO DOS EXAMES: MARÇO A OUTUBRO/2020
ORDEM DE SERVIÇO: 2/2020/AUDIT/ICMBIO, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2020

EQUIPE RESPONSÁVEL PELA AUDITORIA:
LEILA BENVINDO DE CARVALHO
ZILANDA SOUZA SOARES

COORDENAÇÃO: FERNANDA GUEDES ARAUJO
SUPERVISÃO: PATRICIA ALVARES DE AZEVEDO OLIVEIRA – AUDITORA CHEFE

ICMBio
INSTITUTO CHICO MENDES
MMA

Este relatório está 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 e as principais conclusões. A recomendação inicial é a elaboração de um Plano de Ação em 90 dias, que contemple as ações necessárias para atendimento das recomendações propostas ao final do relatório.

A segunda parte – a partir da página 10 - 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 02070.001750/2020-52. O processo SEI 02070.001591/2020-96 registrou a interlocução formal entre a AUDIT e a Coordenação de Identificação e Planejamento de Ações para Conservação (COPAN).

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 COPAN, da Coordenadora-Geral de Estratégias para Conservação (CGCON) e do Diretor de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade (DIBIO).

Por que este trabalho foi realizado?

O objetivo deste trabalho foi avaliar a governança do processo de elaboração/alteração dos Planos de Ação Nacional (PAN), traduzida pela capacidade institucional de o ICMBio planejar, coordenar e monitorar a implementação dos PAN 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 processo de trabalho foi o comprometimento formal do Instituto com a meta global de "contribuir para a conservação das espécies, ecossistemas e diversidade biológica" , que tinha como meta do período junho de 2019 a maio de 2020 aumentar para 72% o percentual de espécies ameaçadas de extinção com Planos de Ação Nacional – PAN no período.

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 21/2018, a Instrução Normativa nº 25/2012, o Guia PAN e o Regimento Interno do ICMBio).

Do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, foram aplicados à análise os seguintes componentes: a) **Institucionalização**, que trata da forma como a política pública é normatizada para o alcance dos objetivos; b) **Planos e Objetivos**, materializados em diretrizes, objetivos, metas, priorização, responsáveis, prazos e orientação estratégica; c) **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; d) **Coordenação e Coerência**, que verifica de que forma os diversos atores que atuam no processo se relacionam de forma coordenada e coerente; e) **Gestão de riscos e controles internos**, para verificar a existência e implementação de controles internos adequados para mitigar riscos de não atingir os objetivos**; f) Monitoramento e avaliação**, para identificar a disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para os relatórios de desempenho, indicadores-chave de monitoramento e avaliação; e g) ***Accountability*** – para avaliar a formalização dos mecanismos e instrumentos para *accountability*, com padrões mínimos de transparência, comunicação e prestação de contas.

É preciso ressaltar que o processo de trabalho de elaboração e implementação dos PANs é um processo bastante maduro na instituição, que conta com fluxo desenhado, normativos balizadores e guia procedimental elaborado e disponibilizado para os agentes envolvidos.

Nesse sentido, as recomendações da Auditoria Interna tiveram origem na análise das evidências coletadas nos processos selecionados para amostra que identificaram fragilidades na implantação da política pública, e têm como principal objetivo auxiliar a aprimorar a governança do processo.

Quais instrumentos foram utilizados?

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

- Entrevistas com servidores envolvidos no processo (com a equipe da COPAN, da CGCON e com o Diretor da DIBIO);
- Análise dos normativos regulamentadores do processo de elaboração e implementação dos PAN;
- Análise dos processos SEI dos PAN selecionados para amostra;
- Análise do Site do ICMBio e Intranet ICMBio; e
- Análise da documentação de respostas às Solicitações de Auditoria, inseridas no processo SEI no. 02070.001591/2020-96

Quais foram as questões de auditoria

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

1. **O processo de elaboração e implementação dos PAN encontra-se formal e adequadamente institucionalizado por meio de normativos e orientações?**
   Para responder a esta questão, foram utilizadas as seguintes subquestões de auditoria:
   - A competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública estão clara e formalmente definidas, de forma que seja possível a identificação das atribuições, responsabilidades, direitos e deveres de cada um?

- De que maneira são tomadas as decisões referentes à política pública e como os processos decisórios referentes à política pública estão formalmente institucionalizados?

2. **A definição de objetivos é precisa o suficiente para permitir uma delimitação nítida do campo de atuação da política e traduzida em metas precisas e objetivamente caracterizadas, que concorrem 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?**
   Subquestões:
   - De que forma a lógica de intervenção da política pública está alinhada com seus componentes e resultados esperados?
   - Em que medida o planejamento da política pública orienta a sua operacionalização?

3. **A estrutura de recursos e procedimentos permite operacionalizar adequadamente o processo de gestão dos PAN, tendo em vista o seu direcionamento estratégico?**
   Subquestões:
   - A estrutura de pessoal envolvida no processo de elaboração e implementação dos PAN está adequadamente qualificada e suficiente para atender aos objetivos do processo, dentro dos prazos previstos?
   - Os recursos para consecução do processo de elaboração e implementação dos PAN são identificados e adequadamente previstos, disponíveis, programados e direcionados, tendo em vista o planejamento operacional?

4. **De que forma as ações e objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas áreas do ICMBio estão alinhados para reforçar mutuamente o objetivo de conservação das espécies ameaçadas?**
   Subquestões:
   - Há uma clara separação do papel de cada área (coordenações, centros e UC) na política pública de preservação das espécies de modo a evitar a sobreposição de esforços?
   - Como se dá a articulação entre os atores internos e externos para alinhamento de estratégias e operações com foco na conservação das espécies ameaçadas?

5. **De que maneira os controles internos desenvolvidos possuem capacidade de identificação e de resposta aos principais riscos da política pública?**
   Subquestões:
   - Quais os principais riscos que podem impactar o atingimento dos objetivos da política (estratégicos, operacionais e financeiros)
   - Quais são os controles internos desenvolvidos e implementados para minimizar os riscos de atingimento dos objetivos?

6. **Em que medida o monitoramento e a avaliação da política pública estão adequadamente estruturados para produzir informações com vistas a retroalimentar os processos decisórios de forma a favorecer o aprendizado e o aperfeiçoamento das ações para o alcance dos resultados?**

Subquestões:

- Os dados para subsidiar o monitoramento e avaliação do processo de elaboração, implementação ou revisão dos PAN são confiáveis e relevantes?
- Os resultados e produtos previstos no processo de elaboração, implementação ou revisão dos PAN são monitorados e avaliados?
- O progresso e os resultados do processo de elaboração, implementação ou revisão dos PAN são comunicados formalmente, de modo regular e programado?
- Existe um método estabelecido para monitorar e avaliar periodicamente o processo de elaboração, implementação ou revisão dos PAN?

7. **O processo de elaboração, implementação ou revisão dos PAN apresenta adequada publicidade e dispõe de um mecanismo sistemático de prestação de contas?**
   Subquestões:
   - As operações, os resultados e demais informações relevantes relativas ao processo são publicados e divulgados de forma ampla e tempestiva?
   - Encontram-se previstos e implementados mecanismos e instrumentos de comunicação e responsabilização, para assegurar a transparência das ações e dos resultados da política pública?

Quais foram as conclusões do trabalho?

Quanto à institucionalização – As competências das partes envolvidas no planejamento, na elaboração e implementação dos PANs encontram-se formalmente definidas em normativos, como no Regimento Interno do ICMBio e na IN ICMBio nº 21/2018.

Entretanto, competências semelhantes são atribuídas, nesses normativos, a mais de uma das partes envolvidas no processo PAN, podendo ocasionar dubiedades e conflitos de responsabilidades entre as partes envolvidas e impactar a execução do processo PAN, além de dificultar a identificação ou responsabilização por inexecuções de ações previstas.

Quanto à tomada de decisão prevista nos normativos, na maioria dos processos é possível encontrar documentos que subsidiam as decisões. No entanto, o excesso de instâncias decisórias para realização de atividade similar possibilita que apenas uma parte dos agentes que deveriam se manifestar participem de determinadas decisões, o que acaba comprometendo a conformidade do processo segundo definido no normativo balizador.

Quanto aos planos e objetivos – Apesar de haver rotina de planejamento anual das oficinas dos PAN, que é encaminhado à COPAN para consolidação, a constatação de que somente cerca de 48% das oficinas previstas para 2018 foram realizadas no período e que 62% das oficinas previstas foram realizadas em 2019 sugere que o planejamento não foi adequadamente realizado, considerando as disponibilidades financeiras e a capacidade operacional para realizar as atividades.

Considerando que o papel da COPAN é o de coordenação do processo de elaboração e implantação, a avaliação prévia por parte dessa unidade dos planejamentos propostos pelos Centos, com base em série histórica e previsão de disponibilização de recursos, quer financeiros quer operacionais, para as atividades, tende a tornar o planejamento mais próximo do real, com o qual possam ser cotejados os resultados ao final do período.

Outra questão relevante é que não foi identificada pela equipe de auditoria, no fluxo de planejamento dos PAN, processo de consulta aos dados sobre espécies ameaçadas em unidades de conservação federais, de forma a se avaliar se os Planos propostos pelos Centros abarcavam as principais espécies ameaçadas e se havia necessidade de proposição de outros PAN, de forma a cobrir possíveis lacunas.

Quanto à capacidade organizacional e recursos disponíveis – As competências necessárias para a realização da coordenação por parte da COPAN envolvem dois níveis: técnico e gerencial. No quesito competência gerencial, foi identificada alta lacuna de capacitação, com base na própria autoavaliação dos servidores, não tendo sido identificada nenhuma capacitação no período que tivesse como objetivo sanar essas fragilidades. As capacidades gerenciais, incluindo negociação de conflitos, por exemplo, são fundamentais para uma equipe que coordena a implantação de trabalhos por distintas unidades organizacionais.

Com relação à quantidade de servidores disponíveis para a realização da coordenação, não foi possível identificar sua adequação, na medida em que não há um registro de tempos e movimentos necessários para a execução das atividades, o que permitiria inferir se o número é suficiente ou não, conforme a quantidade de processos geridos.

Quanto aos recursos financeiros, foi verificada inadequação da previsão contida no planejamento, na medida em que foram executados em 2018 cerca de 15% dos recursos orçamentários previstos e 85% dos recursos com fonte de projetos especiais, e, em 2019, cerca de 29% dos recursos orçamentários previstos e 71% com fonte em projetos especiais.

Considerando que não foi identificada avaliação por parte da COPAN da adequação dos planejamentos individuais às suas capacidades de execução, essa é uma possível causa para as fragilidades encontradas. Nesse sentido, recursos que foram previamente destinados a esta atividade, poderiam ter sido alocados em outras atividades com maior capacidade de execução.

Quanto aos aspectos de coordenação e coerência – Os dois instrumentos balizadores da atividade de elaboração e implementação dos PANs divergem quanto aos atores responsáveis por determinadas atividades, especialmente as de cunho decisório.

Nesse sentido, reavaliar as atribuições de cada um dos agentes no processo é fundamental para preservar a coordenação e a coerência e também evitar a sobreposição de esforços entre as áreas.

Quanto à gestão de riscos e controles internos – Não foi identificada gestão de riscos formal sobre o processo. No entanto, a equipe de auditoria conseguiu mapear os principais riscos e verificar se há ou não controles suficientes para mitigá-los.

Foram identificados como possíveis riscos: a) Não consideração, no planejamento, de determinadas espécies ameaçadas, b) Não observação, pelo planejamento, das orientações metodológicas da COPAN, c) Estimação inadequada dos recursos humanos e financeiros necessários para a execução do PAN, d) Dados levantados pelo GAT não confiáveis, e) Falta de capacidade operacional dos executores do PAN, impactando a execução do cronograma de planejamento, f) Fornecimento dos recursos financeiros não tempestivo e sem considerar quantidade prevista, visto o alto volume de recursos externos utilizados para esse processo, g) Dependência da equipe de monitoramento em relação aos bolsistas para supervisão dos PANs, h) Inexistência de sistema ou planilha consolidada para acompanhamento do planejamento operacional anual, impossibilitando uma análise global dos PANs. e i) Publicação desatualizada no Painel Dinâmico.

Para os itens “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “h” há previsão de controles em normativos, mas eles não são suficientes para mitigar os riscos levantados pela equipe de auditoria. Para os itens “f”, “g”, “i”, não foram encontrados controles previstos.

A identificação dos riscos do processo e a elaboração de medidas de tratamento auxiliam na realização dos objetivos propostos. Nesse sentido, é importante que a equipe da COPAN tenha mapeados seus riscos e desenhado controles para mitigá-los. A inserção do processo como um dos selecionados para execução piloto da metodologia de gestão de riscos que está sendo construída pela DGEM/GABIN poder ser de grande valia, inclusive para expansão para outros processos geridos pela CGCON.

Quanto ao monitoramento e avaliação – Foram encontradas fragilidades na confiabilidade dos dados que subsidiam o monitoramento e a avaliação dos PAN.

Divergências entre os dados que subsidiam o monitoramento e a avaliação do processo PAN, tanto nos documentos produzidos no decorrer de oficinas de monitoria e avaliação, como nos Relatórios de Gestão do ICMBio de 2018 e 2019, quando comparados com o Portal do ICMBio e o Painel Dinâmico podem impactar a confiabilidade e a eficácia desse monitoramento e dessa avaliação do processo.

A ausência de um sistema/planilha consolidada online que comporte dados de planejamento, monitoramento e avaliação dos PAN é uma das possíveis causas para as divergências encontradas.

Além disso, a supervisão da avaliação e do monitoramento dos resultados e produtos previstos no processo apresentou lacunas. De uma amostra de quatro processos que tinham ações previstas no processo de planejamento anual (planejamento, monitoramento, avaliação de meio-termo ou avaliação final), em nenhum deles foi realizada a atividade planejada e também não foi identificada cobrança da COPAN, ao Coordenador do PAN, sobre a sua não realização, nem sobre a elaboração ou envio de documentos referentes a tais atividades.

A ausência de rotina instituída de supervisão da avaliação e do monitoramento do processo PAN pela COPAN inviabiliza o acompanhamento tempestivo e a busca de soluções para possíveis dificuldades que estejam ocorrendo na execução do planejamento previsto.

Ainda, foram verificadas lacunas na comunicação regular dos resultados dos PAN à CGCON, quando da ocorrência de monitorias anuais e avaliações de meio termo. Considerando que o

normativo e o guia operacional não preveem a comunicação destas etapas, o monitoramento tempestivo por parte da COPAN fica prejudicado durante a execução do PAN.

Por fim, não foi identificado método/rotina instituídos para avaliação e monitoramento periódico dos PANs. Essa ausência possibilita que a rotina de monitoramento não alcance a totalidade dos Planos em andamento, podendo ocasionar que produtos e resultados de alguns PANs deixem de ser acompanhados.

Quanto à accountability – A publicação e divulgação das operações, dos resultados e demais informações relevantes, sobre o processo PAN, são realizadas de forma ampla, no Painel Dinâmico, disponibilizado à sociedade para Controle Social. No entanto, foi verificado que essas podem ocorrer de forma intempestiva e com incompletude na disponibilização das informações e documentos relativos aos PANs, impactando na transparência do processo PAN à sociedade.

Ausência de documento, em formato checklist, com os documentos e informações que devem ser disponibilizados, inclusive os períodos em que a disponibilização deve ocorrer, para fins de realização da publicação e divulgação tempestivas e completas do processo PAN é uma das possíveis causas para as fragilidades encontradas.

Ainda que estejam previstos instrumentos de comunicação dos resultados e do andamento do processo PAN, os quais possibilitam a transparência das ações desse processo, o Boletim Informativo (um desses instrumentos de comunicação), ainda que existente, não possui a sua implementação efetiva para a maioria dos PANs. Quanto aos mecanismos de comunicação, há a previsão de alguns deles em normativos internos do ICMBio, porém, alguns desses mecanismos - como o de comunicação dos resultados à CGCON e à DIBIO, via processos SEI específico de cada PAN - não estão formalizados em normativos ou guias, podendo fragilizá-los; podendo prejudicar a sua ocorrência padronizada e contínua ao longo dos anos.

Quais foram as Recomendações?

O detalhamento das recomendações para sanar as fragilidades encontradas no processo de elaboração, implementação e revisão dos PANs, encontra-se registrado nas páginas 33 a 35.

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.

Resultados dos exames

Institucionalização

1. Definição formal, em normativos, das competências das partes envolvidas nas atividades do PAN, porém com duplicidade de atribuições a essas partes.

Foi avaliado se as competências das principais partes interessadas, envolvidas na política pública, estão clara e formalmente definidas, de forma que seja possível a identificação das atribuições, responsabilidades, direitos e deveres de cada um. Assim, para essa avaliação, foram considerados o Regimento Interno do ICMBio (Portaria nº 1.162/2018), a IN ICMBio nº 21/2018 e o Guia para gestão de Planos de Ação Nacional para a conservação das espécies ameaçadas de extinção (Guia PAN).

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:

- Definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública (matriz de responsabilidades), de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos, incluindo-se abordagem para tratar resolução de conflitos, identificar e dividir riscos e oportunidades e estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento (CALMON, 2013; CIPFA, 2004; ANAO, 2006; AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2013; NAO, 2006).

Condição

No que concerne às competências das partes envolvidas no planejamento, na elaboração e implementação dos PANs, identificou-se que essas se encontram formalmente definidas em normativos, como no Regimento Interno do ICMBio e na IN ICMBio nº 21/2018. No entanto, competências semelhantes são atribuídas, nesses normativos, a mais de uma das partes envolvidas no processo PAN. É o caso, por exemplo, do Regimento Interno do ICMBio que, em seu art. 88, atribui à COPAN a competência de coordenar a elaboração dos PANs; o art. 104 desse Regimento, por sua vez, também atribui aos Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação (CNPC) a competência de coordenar e apoiar a elaboração e a implementação de PANs.

Causa

Redação de normativos sobre o processo PAN possivelmente sem considerar como as responsabilidades processuais, relacionadas a esses Planos, são possíveis de serem exercidas no contexto organizacional, sem sobreposições e conflitos entre elas.

Conclusão

Embora as competências das partes envolvidas no processo PAN estejam formalmente definidas em normativos, como no Regimento Interno do ICMBio e na IN ICMBio nº 21/2018, há competências semelhantes atribuídas a diferentes atores, podendo ocasionar dubiedades e conflitos de responsabilidades dessas partes envolvidas e impactar a execução do processo PAN.

2. Processos decisórios relacionados ao PAN subsidiados por documentos, porém sem cumprir os normativos quanto à participação dos agentes competentes.

Foi avaliado o modo como são tomadas as decisões referentes ao processo PAN e como os seus processos decisórios estão formalmente institucionalizados. Assim, o objetivo foi avaliar se é possível identificar os responsáveis pelas decisões relacionadas ao processo PAN, assim como se essas decisões vêm sendo exaradas pelos servidores com competência para tal e por meio de instrumentos formais. Para esta avaliação, foram considerados o Regimento Interno do ICMBio (Portaria nº 1.162/2018), a IN ICMBio nº 21/2018 e o Guia PAN.

A avaliação foi realizada em processos selecionados por amostragem. A amostra 1 foi composta por 11 processos PAN dentre os que não foram monitorados em 2018 ou em 2019. De todos os processos que cumpriam esses requisitos, foram selecionados um processo por CNPC, priorizando o que tinha mais espécies ameaçadas contidas nos Planos. O período de avaliação consistiu nos anos de 2018 e 2019.

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:

- *Institucionalização formal dos processos decisórios referentes à política pública (CALMON, 2013).*

Condição

Identificou-se que embora subsidiados, na maioria das vezes, por documentos (como Notas Técnicas ou Despachos), os processos decisórios relacionados ao processo PAN não atendem, em alguns casos, ao normativo que orienta a sua execução, uma vez que nem todos os agentes competentes participam de seus devidos fluxos processuais. É o caso, por exemplo, das decisões relacionadas ao encerramento, à revisão ou à elaboração de novos PANs, sobre as quais o Guia PAN prevê, na página 26, que é responsabilidade da CGCON, juntamente à COPAN e ao CNPC. No entanto, nos processos nº 02070.001040/2012-12 e 02031.000001/2012-64, não foi verificado documento que comprove a participação da CGCON na decisão de encerramento dos PANs.

Outro exemplo está relacionado à análise e aprovação das Matrizes de Planejamento e Monitoria que, conforme prevê o Guia PAN, em sua página 26, é uma das principais atribuições do Diretor da DIBIO. Porém, em verificação aos processos nº 02062.000024/2017-16 e 02044.010042/2016-43, não se identificou documento que indicasse a participação do Diretor nessa atribuição. Convém citar que foi verificado, nos processos nº 02071.000134/2018-50 e 02177.000048/2018-69, o atendimento do Guia PAN e da IN ICMBio nº 21/2018, no que se refere à análise e aprovação dos documentos para publicação do PAN e do GAT, com envio à Procuradoria Federal Especializada (PFE/ICMBio).

Causa

Excesso de instâncias, previstas em normativo, para a tomada de determinada decisão. No entanto, não há especificação das alçadas decisórias para cada um dos responsáveis pelas decisões (o que cabe a cada agente).

Conclusão

Em 55,56% dos Planos avaliados, os processos decisórios relacionados ao processo PAN são subsidiados por documentos; porém, somente uma parte dos agentes competentes por determinada decisão nela participam, ocasionando o descumprimento do Guia PAN e/ou da IN nº 21/2018.

Planos e Objetivos

3. Os planejamentos operacionais anuais contemplam as atividades a serem realizadas e incluem cronograma e previsão de recursos, mas não foi identificado documento registrando a avaliação da adequação dos planos operacionais por parte da COPAN.

Foi avaliado em que medida o planejamento anual dos PANs orienta a sua operacionalização, de modo que se identifique se tal planejamento considera, em sua elaboração, a disponibildade de recursos financeiros e a capacidade operacional do Instituto para realizar as atividades previstas e, ainda, se ele é observado quando da execução das atividades do PAN. Assim, para esta avaliação, foram acessados os planejamentos anuais das oficinas dos PANs, relativos aos anos de 2018 e 2019 (SEI 2575346 e 4428253), e os processos PAN em execução, constantes do Painel Dinâmico. O período de avaliação consistiu 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:

- há planos que traduzam o delineamento estratégico em termos operacionais, de forma a orientar os processos de implementação;

- há cronogramas, detalhando os marcos e prazos para a realização das etapas intermediárias;

- há precisa definição de responsabilidades por produtos e ações, incluindo as etapas intermediárias;

- as partes interessadas e os atores responsáveis pela execução da política pública têm pleno conhecimento de suas atribuições.

Condição

Identificou-se que, nos planejamentos anuais das oficinas dos PANs, dos anos de 2018 e 2019, estão incluídos a identificação das atividades a serem realizadas em cada Plano, o cronograma e a previsão de recursos para essas atividades. No entanto, embora haja tal inclusão, não foi verificada avaliação, por parte da COPAN, da adequação desses planos operacionais, antes da ocorrência do seu ano de vigência.

Também se verificou que, em 2018, houve um total de 48 oficinas previstas para 44 PANs, sendo que, dessas oficinas, 23 (aproximadamente 48%) ocorreram nesse exercício e duas no exercício seguinte (2019). Ainda, uma oficina foi realizada com intuito diverso do previsto (PAN Sauim-de-coleira - SEI nº 2575346 e 4468945) e não foram identificados registros que indicassem a realização de 22 oficinas previstas para 2018 (aproximadamente 46%). Essas oficinas previstas, sem registros de realização, foram no âmbito dos seguintes Centros: CBC, CECAV, CENAP, CEPAM, CEPTA, CMA, CPB, CEMAVE, RAN (9 de um total de 14, ou seja 64% dos centros). Os percentuais de atividades realizadas, em relação ao que foi previsto, no ano de 2018, são observados na tabela seguinte:

Descrição oficinas	Qtde.	%
Total de oficinas previstas para 2018	**48**	**100%**
Oficinas previstas para 2018 e realizadas em 2018	23	48%
Oficinas previstas para 2018, porém não realizadas	22	46%
Oficinas previstas para 2018, mas realizadas em 2019	2	4%
Oficina prevista para 2018, mas realizada com intuito diverso do previsto	1	2%

Em relação ao ano de 2019, houve um total de 45 oficinas previstas para 43 PANs. Dessas oficinas, 28 (62%) ocorreram nesse exercício e uma no exercício seguinte, em 2020. Ainda, não foram identificados registros que indicassem a realização de 16 oficinas previstas para 2019 (35,5%). Essas oficinas previstas, sem registros de realização, foram no âmbito dos seguintes Centros: CENAP, CPB, RAN, CEPSUL, CEMAVE, CMA, CEPTA, CNPT (8 de um total de 14, ou seja 57% dos centros). Os percentuais de atividades realizadas, em relação ao que foi previsto, no ano de 2019, são observados na tabela seguinte:

Descrição oficinas	Qtde.	%
Total de oficinas previstas para 2019	**45**	**100%**
Oficinas previstas para 2019 e realizadas em 2019	28	62%

Descrição oficinas	Qtde.	%
Oficinas previstas para 2019, porém não realizadas	16	36%
Oficinas previstas para 2019, mas realizadas em 2020	1	2%

Além disso, não houve a previsão de atividades, nos anos de 2018 e 2019, para três PANs que se encontram no 1º ciclo; são eles: Mamíferos Aquáticos Amazônicos (6 espécies cobertas), Quelônios Amazônicos e Tamanduá-bandeira e Tatu-canastra (4 espécies cobertas).

Causa

Possível planejamento das atividades (oficinas), relacionadas aos PANs em curso, desintegrado da disponibilidade de recursos financeiros (orçamentários e extra-orçamentários) em conjunto com a capacidade operacional das áreas para realizá-las.

Possível planejamento das atividades (oficinas), relacionadas aos PANs em curso, sem considerar avaliação da série histórica dos valores e recursos necessários para a realização de atividades relacionadas à execução dos Planos.

Ausência de avaliação, por parte da COPAN, da adequação dos planos anuais operacionais dos PANs.

Conclusão

Não houve a execução da totalidade das atividades previstas nos planejamentos operacionais dos PANs, nos anos de 2018 e 2019, sendo que, nesse último ano, quase 50% das atividades previstas não foram realizadas. Além disso, não foi identificada avaliação da adequação desses planos operacionais por parte da COPAN, o que pode ter impactado na inexecução de grande parte das ações previstas e de atividades anuais para PANs em vigor, assim como na não proposição dessas atividades para alguns dos Planos vigentes.

4. Não identificação de levantamento de espécies em extinção, em UC, que não estejam sendo cobertas por PANs, podendo haver espécies em descoberto necessitando de monitoramento.

Foi avaliado se, na etapa de planejamento do processo PAN, é contemplada a totalidade de espécies em extinção, em UC, de modo a oportunizar que tais espécies possam ser consideradas e avaliadas para sua possível inclusão em futuros PANS. Assim, para esta avaliação, foi acessado a Informação SEI n° 6912948.

Critério

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

- As políticas públicas devem ser integradas, tanto interna quanto externamente, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas partes interessadas sejam alinhados para se reforçar mutuamente (ABRUCIO, 2005);

- Coerência entre as políticas públicas, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas entidades sejam alinhados, os resultados esperados possam ser alcançados e reforcem-se mutualmente, ampliando o impacto ao cidadão (PETERS, 2012; MARINI & MARTINS, 2006; BRASIL, 2013);

- Adoção de estratégia de comunicação coordenada e abrangente para que todas as partes possam colaborar umas com as outras efetivamente, e na qual preveja-se o estabelecimento e divulgação de canais efetivos de comunicação e consulta com as diferentes partes interessadas, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo (ANAO, 2006, BRASIL, 2013).

Condição

A política de preservação das espécies ameaçadas é implementada por meio de Planos de Ação Nacional (PANs), propostos pelos Centros, cuja construção está adequadamente orientada nos normativos. No entanto, a partir do fluxograma apresentado na Informação SEI n° 6912948, não foi possível identificar, na fase de planejamento dos PANs, interlocução da COPAN com coordenações da DIBIO que tratam de preservação das espécies (como CGPEQ, COMOB, COPEG), de forma que possibilitasse um processo de consulta aos dados sobre todas as espécies ameaçadas em UC e, então, viabilizando verificar se há espécies que não estão sendo cobertas por PANs. Além disso, não foram identificados documentos de avaliação sobre a adequação dos PANs propostos, nem proposta de realização de PANs para cobrir espécies ameaçadas localizadas em UC não contempladas nos PANs em vigor.

Causa

Ausência de interlocução, na etapa de planejamento dos PANs (em especial quando da proposição de planos pelos Centros), entre a COPAN e demais coordenações da DIBIO que tratam de preservação das espécies.

Conclusão

A etapa de planejamento dos PANs não apresenta interlocução da COPAN com demais coordenações da DIBIO que tratam de preservação das espécies, podendo impactar na abrangência de espécies ameaçadas de extinção consideradas para os Planos de Ação a serem aprovados.

Capacidade organizacional e recursos

5. Qualificação da estrutura de pessoal envolvida nos processos de elaboração e implementação dos PANs desintegrada das competências necessárias. Não identificação do quantitativo de pessoal suficiente para atender aos objetivos desses processos.

Foi avaliado se a estrutura de pessoal envolvida no processo de elaboração e implementação dos PANs está adequadamente qualificada e suficiente para atender aos objetivos do processo, dentro dos prazos previstos. Para esta avaliação, foram acessados o Relatório de Grau de Importância de Competência, a Informação COPAN Sei nº 6912948, e-mail originário da ACADEBio e o Painel Dinâmico do ICMBio, considerando as informações dos anos de 2018 e 2019.

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:

- 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)

Condição

Quanto à adequação da qualificação do pessoal envolvido nos processos de elaboração e implementação dos PANs, foi verificado que a equipe da COPAN, composta por três servidores, possui, majoritariamente, alta e média lacunas nas competências técnicas com grau de importância superior a 7. Todas essas competências apresentam pelo menos um servidor com alta lacuna, sendo que dois servidores só não apresentam esse tipo de lacuna em uma das competências avaliadas.

Quanto aos treinamentos realizados nos anos de 2018 e 2019, identificou-se registrado que dois servidores realizaram, normalmente, um curso por ano, sendo que um dos servidores não tem registro de curso realizado. Na tabela seguinte estão, por servidor da COPAN, a quantidade dessas lacunas e dos cursos registrados em 2018 e 2019:

Servidores	Qtde. Competências com alta lacuna	Qtde. Competências com média lacuna	Cursos registrados em 2018	Cursos registrados em 2019
S1	3	3	2	1
S2	6	-	-	-
S3	6	1	1	1

**Total competências avaliadas: 7 (sete).*

Quanto ao teor dos cursos registrados como realizados, identifica-se que dois servidores realizaram, cada, em 2019, um curso que pode contribuir para preencher uma alta lacuna identificada em uma das sete competências avaliadas, permanecendo as demais competências

sem cursos para aprimorá-las. Convém citar que não se verificou a realização de cursos que atendam a lacunas identificadas e relacionadas a competências gerenciais, importantes para a COPAN, visto essa área coordenar a elaboração, implementação e revisão dos PANs.

Por fim, para avaliar a adequação do quantitativo de pessoas na COPAN, para atender aos objetivos dos processos de elaboração e implementação dos PANs, dentro dos prazos previstos, é necessário haver um mapeamento do tempo requerido para realizar as atividades desses processos. Tal mapeamento, no entanto, não foi identificado entre os documentos disponibilizados pela área para este trabalho de auditoria.

Causa

Ausência de planejamento periódico de capacitação para a estrutura de pessoal envolvida nos processos de elaboração e implementação dos PANs, o qual considere as lacunas de competências já identificadas.

Ausência de mapeamento dos processos de elaboração e implementação dos PANs, com a identificação dos tempos e movimentos requeridos para cada atividade desses processos.

Conclusão

Verificou-se que a equipe da COPAN possui altas lacunas em competências necessárias para os processos de elaboração e implementação dos PANs, porém não vem realizando cursos, nos últimos dois anos, para preenchê-las. Destaca-se que aquelas lacunas em competências gerenciais também não vêm sendo preenchidas; essas são importantes à área, uma vez que ela assume a coordenação da elaboração, implementação e revisão dos PANs. Além disso, não foi possível avaliar a adequação do quantitativo de pessoas na COPAN, para atender aos objetivos dos processos de elaboração e implementação dos PANs, dentro dos prazos previstos, visto não ter sido identificado mapeamento do tempo requerido para realizar as atividades desses processos.

6. Inadequação da previsão dos recursos financeiros para o planejamento e a implementação dos PANs e ausência de identificação da origem desses recursos na consolidação do planejamento anual operacional dos Planos

Foi avaliado se os recursos financeiros para consecução do processo de elaboração e implementação dos PANs são identificados e adequadamente previstos, programados e direcionados, tendo em vista o planejamento operacional anual para esses PANs, em 2018 e 2019. Assim, para esta avaliação, foram acessados os documentos SEI n° 4428253 e 2575346, planilhas fornecidas pela COPAN, por e-mail, e planilha disponibilizada na intranet do ICMBio, sobre o planejamento das oficinas dos PANs para o ano de 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:

- 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);

- 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);

- 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);

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

Condição

Verificou-se que os valores totais previstos, em 2018 e 2019, para as oficinas relativas aos PANs - as quais incluem as de planejamento, de elaboração, de monitoria e de avaliação (final e meio termo), assim como reuniões preparatórias – foram maiores do que os valores totais executados nesses dois anos, em função dessas oficinas. Assim, em 2018, foi planejado um total de R$ 1.789.765,00, sendo que o total de recursos utilizados para executar as oficinas foi R$1.036.426,03 - ou seja, houve uma diferença em torno de R$ 753.000. Em 2019, o total previsto foi R$ 1.614.174,30, sendo que o total executado foi de R$766.080,90, apresentando, assim, uma diferença de R$ 848.000, aproximadamente. Essa diferença dos valores financeiros é corroborada pelo fato de que, nesses dois anos, o total de oficinas previstas não foi realizado (em 2018 foram previstas 48 oficinas, não tendo sido realizadas 22 e, em 2019, foram previstas 45, sem a realização de 16).

Ainda, não foi possível identificar, nos planejamentos anuais das oficinas, a origem dos recursos financeiros a serem utilizados na execução. Nessa última, por sua vez, identificou-se que, tanto em 2018 como em 2019, a maioria dos recursos empregados para a realização das oficinas é de origem não orçamentária – a exemplo dos originários do GEF MAR, GEF PRÓ ESPÉCIES e PNUD. Em 2018, por exemplo, aproximadamente 85% dos recursos financeiros utilizados na execução das oficinas foram não orçamentários; em 2019, os recursos não orçamentários representaram 71% do total empregado. Os valores são identificados na tabela seguinte:

Recursos utilizados em oficinas PAN	2018	% em 2018	2019	% em 2019
Recurso orçamentário	**R$159.498,37**	**15,39%**	**R$221.404,02**	**28,90%**
Recurso extra-orçamentário	**R$876.927,66**	**84,61%**	**R$544.676,88**	**71,10%**
GEF MAR	R$234.447,40	22,62%	R$226.422,17	29,56%
PNUD	R$642.480,26	61,99%	R$228.447,24	29,82%
GEF PRÓ ESPÉCIES	-	-	R$89.807,47	11,72%
Total	**R$1.036.426,03**	-	**R$766.080,90**	-

Causa

Possível planejamento das atividades (oficinas), relacionadas aos PANs em curso, desintegrado da capacidade operacional das áreas para realizá-las.

Ausência de avaliação global, pela COPAN, a qual considere a totalidade dos PANs e a disponibilidade e suficiência dos recursos financeiros para atender as atividades desses Planos.

Conclusão

Identificou-se que os valores financeiros previstos para a realização de oficinas, nos anos de 2018 e 2019, são menores do que aqueles executados, podendo ocasionar que tais valores deixem de ser previstos e alocados em outras atividades do Instituto, além de sinalizar que o planejamento pode estar sendo realizado de forma inadequada. Ainda, identificou-se uma dependência de recursos não orçamentários para o planejamento e implementação dos PANs, a qual pode impactar na continuidade desses Planos pelo Instituto.

Coordenação e coerência

7. Operacionalização do processo PAN com sobreposição de atribuições e de competências decisórias das partes envolvidas

Foi avaliado se há uma clara separação do papel de cada área (Coordenações, CNPCs e UCs) na política pública de preservação das espécies, de modo a evitar a sobreposição de esforços entre essas áreas e de preservar a coerência e a coordenação na realização de suas atribuições. Assim, para esta avaliação, foram acessados o Regimento Interno do ICMBio (Portaria nº 1.162/2018) e o Guia PAN.

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:

- Publicação, para conhecimento de todas as partes interessadas, da estrutura de governança vigente na política pública, assim como dos papéis e das responsabilidades definidos, incluindo-se como o esforço cooperativo será liderado (BRASIL, 2013; GAO, 2005 e GAO, 2013).

Condição

Embora o Guia PAN especifique as atribuições dos diversos atores envolvidos no processo PAN, algumas delas, em especial as de cunho decisório, se repetem entre alguns desses

atores, não restando claro como podem ocorrer de modo coordenado e coerente. Além disso, não há especificação sobre se as alçadas decisórias, nessas atribuições, se diferem entre os atores. É o caso, por exemplo, das decisões expostas na tabela seguinte:

Atribuições de cunho decisório previstas no GUIA PAN			
DIBIO	**CGCON**	**COPAN**	**CNPC**
● *Análise e aprovação dos documentos para publicação do PAN e do GAT*, e envio à Procuradoria Federal Especializada (PFE).	● *Análise e aprovação dos documentos para publicação do PAN e do GAT*, e envio à DIBIO;	● *Análise e aprovação dos documentos para publicação do PAN e do GAT*, e envio à CGCON;	-
-	● *Tomada de decisão sobre o encerramento, revisão ou elaboração de novos PANs*, junto à COPAN e ao CNPC.	● *Tomada de decisão sobre o encerramento, revisão ou elaboração de novos PANs*, junto à CGCON e ao CNPC.	● *Tomada de decisão sobre o encerramento, revisão ou elaboração de PAN que estão sob responsabilidade do CNPC*, junto à COPAN e CGCON.

Também foi identificada uma atribuição compartilhada entre a COPAN e o CNPC, a qual pode demandar maior atenção para a sua execução de forma coordenada e coerente entre as partes. A atribuição compartilhada é: elaboração de propostas sobre as estratégias de conservação para as espécies ou ambientes ameaçados que ainda não estão protegidas por PANs, em conjunto com os CNPCs.

Por fim, foi identificado que competências semelhantes foram previstas, no Guia PAN e no Regimento Interno, a diferentes responsáveis. Por exemplo: no Regimento Interno do ICMBio, verificou-se que é competência da COPAN e dos Centros *coordenar a elaboração e implementação dos PANs*; no Guia PAN, está previsto que cabe ao CNPC *coordenar todo o processo de elaboração e implementação dos PANs*, sob a supervisão da COPAN e CGCON. Em outro caso, verificou-se, no Regimento, que é competência da *CGCON supervisionar a elaboração e implementação dos PANs*, enquanto que, no Guia PAN, a responsabilidade de *supervisão geral do processo PAN* é do Coordenador da COPAN.

Causa

Redação de normativos sobre o processo PAN possivelmente sem considerar como as atribuições e competências, relacionadas a esses Planos, são possíveis de serem exercidas, no contexto organizacional, de modo coordenado e sem sobreposições entre elas.

Excesso de instâncias, previstas em normativo, para a tomada de determinada decisão.

Conclusão

Verificou-se, no Guia PAN e no Regimento Interno, que há atribuições semelhantes – em especial aquelas de cunho decisório - previstas para diferentes atores envolvidos no processo PAN, podendo ocasionar dubiedades quanto às alçadas decisórias de cada um desses envolvidos

e prejudicar o fluxo de decisão dos PANs. Esse contexto também pode impactar na realização coordenada dessas atribuições, assim como na viabilidade de sua execução conjunta.

Gestão de Riscos e Controles Internos

8. Ausência de identificação, avaliação e tratamento formal dos riscos do processo PAN

Visou-se avaliar de que maneira os controles internos desenvolvidos possuem capacidade de identificação e de resposta aos principais riscos dos processos de elaboração e implementação dos PANs, de forma a contribuir com o alcance dos objetivos de tais processos. Logo, para esta avaliação, foram acessados o Guia PAN, a IN ICMBio nº 21/2018, o Regimento Interno do ICMBio (Portaria nº 1.162/2018) e as respostas às SAs constantes no processo nº 02070.001591/2020-96.

Critério

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

- Os riscos de toda política pública devem ser identificados e avaliados durante o seu desenho (ANAO, 2006);

- Os responsáveis pela implementação da política pública devem ter condições de dar respostas efetivas e tempestivas aos riscos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados.

Condição

Não foram identificados registros de que os processos de elaboração e implementação dos PANs tiveram seus riscos identificados e avaliados, o que poderia possibilitar o seu tratamento adequado. Cabe citar que, embora vigente no ICMBio a Portaria nº 255/2020, que institui a Política de Gestão de Riscos e Integridade no Instituto, essa foi publicada em abril de 2020, concomitante ao período desta avaliação.

Ainda assim, durante os trabalhos de auditoria, foi possível mapear alguns riscos possíveis de serem materializados nas etapas de planejamento, execução e monitoramento dos PANs, capazes de impactar nos objetivos desses Planos. Em alguns desses riscos mapeados, foram identificadas, em normativos, medidas de controle que podem tratá-los, no entanto essas ainda não são suficientes para mitigar esses riscos identificados; em outros, não foram identificadas tais medidas, conforme tabela seguinte:

Etapa do processo PAN	Riscos identificados	Controles previstos em normativos
Planejamento	**Não consideração, no planejamento, de determinadas espécies ameaçadas.** *O planejamento é iniciado a partir de uma solicitação da COPAN, mas a proposta é realizada pelos Centros. Assim, é possível que os Centros exerçam preferências a determinadas espécies com base nas expertises dos pesquisadores envolvidos.*	Sim, mas insuficientes para mitigar o risco
	Não observação, pelo planejamento, das orientações metodológicas da COPAN. *A COPAN participa, quando possível, das Oficinas de Planejamento e orienta os CNPCs sobre a metodologia aplicada aos PANs, visto serem os Centros os responsáveis pela coordenação e organização dos trabalhos para a elaboração do PAN.*	Sim, mas insuficientes para mitigar o risco
	Estimação inadequada dos recursos humanos e financeiros necessários para a execução do PAN. *Podem ser estimadas uma quantidade inferior ou superior de atividades comparada àquela que é realmente necessária para atingir os objetivos do PAN.*	Sim, mas insuficientes para mitigar o risco
Execução	**Dados levantados pelo GAT não confiáveis.**	Sim, mas insuficientes para mitigar o risco
	Falta de capacidade operacional dos executores do PAN, impactando na execução do cronograma de planejamento.	Sim, mas insuficientes para mitigar o risco
	Fornecimento dos recursos financeiros não tempestivo e sem considerar quantidade prevista, visto o alto volume de recursos externos utilizados para esse processo.	Não
Monitoramento	**Dependência da equipe de monitoramento em relação aos bolsistas para supervisão dos PANs.** *Cada PAN deve ter ao menos dois supervisores, integrantes da equipe da COPAN, responsáveis pelo acompanhamento dos processos e auxílio metodológico ao coordenador do PAN, além de realizar a revisão final de documentos e matrizes. A equipe da COPAN, por sua vez, é atualmente composta por dois analistas ambientais, dois técnicos administrativos e cinco bolsistas, sendo os trabalhos e atividades dessa Coordenação divididos entre esses membros, os quais são, em sua maioria, bolsistas.*	Não
	Inexistência de sistema ou planilha consolidada para acompanhamento do planejamento operacional anual, *impossibilitando uma análise global dos PANs.*	Sim, mas insuficientes para mitigar o risco
	Publicação desatualizada no Painel Dinâmico.	Não

Ressalte-se que os exames se deram, exclusivamente, sobre a existência, ou não, desses controles no contexto formal. Assim, os controles previstos e identificados em normativos não foram testados nos trabalhos desta auditoria, com vistas a verificar se, na prática, há a sua aplicação efetiva e o seu cumprimento.

Causa

Não ter havido no ICMBio, no período de avaliação deste trabalho (2018 e 2019), um processo formal de identificação, avaliação e tratamento dos riscos dos processos.

Conclusão

Os processos de elaboração e implementação dos PANs não tiveram seus riscos identificados e avaliados, prejudicando o tratamento adequado desses riscos e podendo impactar no alcance dos objetivos de tais processos. Ainda assim, durante os trabalhos, foram mapeados riscos possíveis de serem materializados nas etapas de planejamento, execução e monitoramento dos PANs, tendo sido identificados controles existentes para alguns deles; para os demais, é importante identificar medidas para o seu tratamento.

Monitoramento e avaliação

9. Fragilidades na confiabilidade dos dados que subsidiam o monitoramento e a avaliação do processo PAN

Foi avaliado se os dados para subsidiar o monitoramento e avaliação do processo de elaboração, implementação ou revisão dos PANs são confiáveis e relevantes, de modo a fornecer segurança e eficácia necessárias para esse monitoramento e essa avaliação. Desse modo, para a realização dos exames, foram acessados: o Guia PAN, a IN ICMBio nº 21/2018, as Informações COPAN Sei nº 6912948 e 6999484, os Relatórios de Gestão do ICMBio dos anos de 2018 e 2019, o Painel Dinâmico e o Portal ICMBio. Também foi considerada a amostra 2, composta por 11 processos PAN dentre os que foram monitorados em 2018 e 2019. Os processos foram selecionados um por CNPC, priorizando o que tinha número maior de espécies ameaçadas contidas nos Planos. O período de avaliação consistiu nos anos de 2018 e 2019.

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:

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

Condição

As fases de monitoria e de avaliação dos PANs estão descritas na IN ICMBio nº 21/2018 e no Guia PAN, onde são definidos a periodicidade das oficinas para essas duas fases, os documentos a serem produzidos e os responsáveis por elaborá-los, revisá-los, supervisioná-los e disponibilizá-los no Portal ICMBio.

Em verificação amostral de onze processos específicos de PANs, notou-se, em alguns deles, que há divergência de dados entre os documentos produzidos no decorrer das monitorias ou avaliações. Por exemplo, no caso do PAN Herpetofauna da MA do Nordeste

(02070.001037/2012-07), a Meta Final do indicador 13, do objetivo específico 5, constante na Matriz Avaliação Final (SEI nº 4145693), é *"Pelo menos uma espécie exótica invasora sob ações de controle"*, mas, no Relatório (SEI nº 4145401, pág. 56), consta que esse indicador tem como Meta Final: *"Plano de controle aprovado pela Presidência do ICMBio"*. Já no PAN Rivulídeos (02031.000001/2012-64), em sua quinta oficina de monitoria, a ação 4.2 foi considerada concluída no Relatório (pág. 7, SEI nº 4366523), assim como na Matriz de Monitoria Final (SEI nº 4366545), sendo o seu produto esperado o *"Banco de dados disponibilizado"*; porém, na *"Descrição do andamento da ação"*, foi informado, na Matriz de Monitoria Final (SEI nº 4366545), que o banco de dados ainda não estava disponibilizado.

Além disso, considerando que o Guia PAN prevê que os supervisores do Planos sejam da equipe técnica da COPAN, sendo uma das atribuições desses supervisores a revisão final dos documentos para publicação do PAN, foi identificado, nos processos da amostra, que tal revisão comumente ocorre nas Matrizes de Monitoria e de Avaliação. Foi identificado também que, quando essa revisão resulta em ajustes nas Matrizes de Monitoria ou de Avaliação, a COPAN não comunica e não especifica ao Centro quais os ajustes que foram realizados e o que os motivaram, em especial as razões metodológicas (apesar de alertar o Centro, em alguns despachos, para que esse verifique os dados atualizados no Portal).

Em relação às monitorias, cita-se ainda que, embora a IN ICMBio nº 21/2018 preveja, em seu art. 19, § 1º, inciso IV, o encaminhamento à COPAN, pelo Coordenador do PAN, de Nota Técnica (NT) destacando o avanço na implementação do PAN e as alterações realizadas na monitoria, entre os quatro processos avaliados, com monitoria em 2019 (primeiro ano de vigência da IN), apenas em um foi identificada a referida NT. Já em relação às avaliações, em três processos da amostra (PAN Pequenos Felinos, 02070.001040/2012-12; PAN Pequenos Cetáceos, 02070.001447/2010-88, 02034.000036/2018-69; e PAN Manguezal, 02177.000048/2018-69), não foi identificada a presença da Matriz de Metas, podendo a ausência de seus dados prejudicar a etapa de avaliação do PAN.

Cita-se ainda que, conforme a Informação SEI nº 6912948, os dados originários da monitoria e avaliação dos PANs, quando recebidos pela COPAN, são por ela inseridos no Portal do ICMBio, assim como posteriormente disponibilizados à DGEM, para que sejam divulgados no Painel Dinâmico. No entanto, ao verificar os dados referentes aos PANs, constantes dos Relatórios de Gestão do ICMBio, anos 2018 e 2019, identificou-se que alguns deles são divergentes daqueles apresentados no Portal ICMBio e no Painel Dinâmico. Por exemplo: no Relatório de Gestão 2018, consta que *"foi monitorado o andamento da implementação de 23 PANs, que totalizam mais de 3.000 ações"*, porém, por meio de pesquisa nas matrizes de monitoria de cada PAN, disponíveis nas páginas dos PAN no Portal do ICMBio, identificou-se apenas 18 PANs com monitoria realizada em 2018, que totalizavam 940 ações antes da monitoria e 781 pós-monitoria; no Relatório de Gestão 2019 foi informado que, nesse ano, foram elaborados cinco PANs, acrescentando 31 espécies ameaçadas de extinção, mas o levantamento realizado neste trabalho identificou seis PANs elaborados em 2019, acrescentando 106 espécies ameaçadas de extinção.

Outra divergência é quanto ao número de espécies ameaçadas de extinção contempladas em PANs em 2018, pois, enquanto os gráficos constantes no Painel Dinâmico e no Portal do ICMBio indicavam 781 espécies – sendo esse valor também citado no Relatório de Gestão de 2018-, o levantamento realizado nas portarias de aprovação e de atualização dos PANs vigentes nesse ano identificou apenas 715 espécies contempladas em Planos de 2018. O

mesmo ocorreu em relação ao ano de 2019: enquanto o Painel Dinâmico, o Portal do ICMBio e o Relatório de Gestão de 2019 informavam 812 espécies contempladas em PANs, levantamento similar identificou apenas 801.

Por fim, foi identificada ainda divergência entre dados constantes no próprio Painel Dinâmico de Informações do ICMBio, pois em um gráfico consta que, em 2018, havia 45 PANs em execução, enquanto que, em tabelas extraídas dessa ferramenta, ao filtrar PANs com início até 2018 e fim a partir de 2018, foram listados apenas 40 PANs.

Causa

Processo de supervisão sem contemplar explicação da COPAN sobre os ajustes nas Matrizes de Monitoria e Avaliação dos PANs, enviadas pelos Centros, prevenindo reincidências de erros (em especial metodológicos) e, ainda, sem que verifique os documentos que devem ser produzidos após tais monitoria e avaliação.

Ausência de sistema/planilha consolidada para comportar os dados de planejamento, monitoramento e avaliação dos PANs.

Conclusão

Identificou-se divergências entre os dados que subsidiam o monitoramento e a avaliação do processo PAN, tanto nos documentos produzidos no decorrer de oficinas de monitoria e avaliação, como nos Relatórios de Gestão do ICMBio de 2018 e 2019, quando comparados com o Portal do ICMBio e o Painel Dinâmico. Tais divergências podem impactar a confiabilidade e a eficácia desse monitoramento e dessa avaliação do processo, visto os dados que subsidiam essas atividades apresentarem fragilidades.

10. Fragilidades na supervisão da avaliação e do monitoramento dos resultados e produtos previstos no processo de elaboração, implementação ou revisão dos PAN

Foi avaliado se os resultados e produtos previstos no processo de elaboração, implementação ou revisão dos PAN são monitorados e avaliados, de forma a proporcionar a melhoria contínua do processo PAN e o acompanhamento periódico da evolução de tais resultados e produtos. Assim, para esta avaliação, foram acessados: a Informação SEI n° 6999484; a IN ICMBio nº 25/2012; o Painel Dinâmico de informações; o Planejamento anual COPAN - 02070.012020/2017-81, para os anos de 2018 e 2019 (SEI nº 4428253 e nº 2575346); a IN ICMBio nº 21/2018; e, Páginas específicas dos PANs no Portal do ICMBio. Também foram consideradas as seguintes amostras: (i) amostra 3, composta por três PANs dentre os que não foram monitorados em 2018 e 2019 e selecionados um por CNPC, priorizando o que tinha número maior de espécies ameaçadas contidas nos Planos; e, (ii) amostra 6, composta por quatro processos PANs, dentre os Planos que planejaram ações para 2018 e 2019 no processo de planejamento anual. O período de avaliação consistiu nos anos de 2018 e 2019.

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:

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

Condição

Em relação aos três PANs que não tiveram avaliação no ano previsto para a sua ocorrência (2018 e/ou 2019), e que compõem a amostra 3, têm-se o seguinte: (i) no primeiro e no segundo PAN, não foram encontradas justificativas do Centro pelo não monitoramento, nem cobrança da COPAN; (ii) já no terceiro PAN, foi encontrada, no relatório da oficina de 2019, justificativa do Centro para a não realização da monitoria prevista para 2018, devido a restrições orçamentárias.

Referente à amostra 6, identificou-se que, em nenhum dos processos levantados, a atividade planejada (planejamento, monitoramento, avaliação de meio-termo ou avaliação final) para o respectivo exercício verificado (2018 ou 2019) foi realizada. Também, em nenhum desses processos foi identificada cobrança da COPAN, ao Coordenador do PAN, sobre a realização das oficinas/atividades e sobre a elaboração ou envio dos documentos referentes à atividade planejada.

Causa

Ausência de rotina instituída de supervisão da avaliação e do monitoramento do processo PAN, pela COPAN.

Conclusão

Dos três PANs avaliados na amostra 3, dois que não tiveram a realização de oficinas de monitoramento previstas para o ano em análise, não possuíram justificativas do Centro pelo não monitoramento, nem cobrança da COPAN. Da amostra 6, em nenhum dos processos, foi realizada a atividade planejada para o respectivo exercício verificado; neles, também não foi identificada cobrança da COPAN, ao Coordenador do PAN, sobre a sua não realização, nem sobre a elaboração ou envio de documentos referentes a tais atividades.

Essa não realização de oficinas de monitoramentos e/ou de atividades previstas, sem consequente acompanhamento ou justificativas pelo Centro pela sua não ocorrência, fragiliza a continuidade dos Planos, e, como consequência, pode impactar o atingimento dos resultados previstos para os PANs.

11. Comunicação formal e regular dos resultados dos PANs à CGCON, após monitorias finais e avaliações finais, porém sem a sua ocorrência após monitorias anuais e avaliações de meio termo

Foi verificado se o progresso e os resultados do processo de elaboração, implementação ou revisão dos PAN são comunicados formalmente, de modo regular e programado, contribuindo para a tempestividade na tomada de decisões relativas aos Planos, a partir do diagnóstico desse progresso e resultados. Logo, para esta avaliação, foi acessada a amostra 4, composta por 11 PANs dentre os que foram monitorados em 2018 e 2019. Os processos foram selecionados um por CNPC, priorizando o que tinha número maior de espécies ameaçadas contidas nos Planos. O período de avaliação consistiu 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:

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

- *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).*

Condição

Identificou-se, por meio da amostra utilizada nesta avaliação, que o progresso da implementação das ações e os resultados alcançados são comunicados à CGCON, para ciência, apenas em caso de monitorias finais e avaliações finais. Nessas ocasiões, o processo, com nota técnica e demais documentos produzidos pelos Centros, os quais contém os resultados das monitorias e avaliações finais, é remetido à CGCON por meio de despacho da COPAN. Cita-se que, no caso da Avaliação Final do PAN Herpetofauna da MA do Nordeste, não se identificou, no processo, informação de que houve o encaminhamento à CGCON.

Nos casos de monitorias anuais, verificou-se que há o envio, do Centro responsável pelo PAN à COPAN, de documentos originários das oficinas, porém, sem encaminhamentos posteriores de comunicação de resultados à CGCON. Já as avaliações de meio termo, ocorreram aquelas dos PAN Aves da Mata Atlântica e PAN São Francisco, porém verificou-se que houve apenas o envio, do Centro responsável pelo PAN à COPAN, de documentos originários das oficinas, sem encaminhamentos posteriores de comunicação de resultados à CGCON.

Além disso, não se identificou o encaminhamento de documentos, à COPAN, após a realização da oficina de avaliação final do PAN Pequenos Cetáceos; no caso do PAN Tartarugas Marinhas - 2º ciclo, não consta no processo documentos referentes à avaliação de meio termo. Ainda, identificou-se que dois processos da amostra (PAN Primatas Amazônicos e PAN Aves da

Caatinga - 2º ciclo) tinham a previsão de ocorrência de avaliação de meio termo em 2020, porém, até o momento deste trabalho, não se identificou a sua realização.

Causa

Lacuna no normativo ou no guia operacional que rege o processo PAN, por não prever a formalização dos mecanismos para a comunicação dos resultados dos Planos, à CGCON e à DIBIO, nas avaliações e monitorias, sejam finais ou não.

Conclusão

Verificou-se que, apenas nos casos de monitorias finais e avaliações finais, o progresso da implementação das ações e os resultados alcançados são comunicados à CGCON, para ciência. Nos casos de monitorias anuais e avaliações de meio termo, os documentos originários das oficinas são enviados à COPAN, porém sem encaminhamentos posteriores de comunicação de resultados à CGCON. Esse contexto pode propiciar que decisões relativas à avaliação e ao monitoramento dos Planos, baseadas no progresso e nos resultados comunicados, sejam realizadas de forma tempestiva e, como consequência, pode impactar no alcance dos objetivos estabelecidos para os PANs.

12. Rotina de monitoramento estabelecida informalmente pela COPAN, porém sem alcançar a totalidade dos Planos. Ausência de rotina de avaliação das etapas do processo PAN, pela COPAN.

Foi avaliado se existe um método/rotina estabelecido(a) para monitorar e avaliar periodicamente o processo de elaboração, implementação ou revisão dos PAN, com vistas à melhoria contínua do processo, correção de rumos e acompanhamento das atividades realizadas e dos resultados até então atingidos. Assim, para esta avaliação, foram acessados a Informação SEI n° 6999484 e os processos que compuseram as amostras 3 e 4 (vide itens 10 e 11, deste Relatório). O período de avaliação consistiu nos anos de 2018 e 2019.

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:

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

Condição

Apesar da COPAN ter informado, no documento SEI nº 6999484, uma rotina estabelecida de monitoramento, foi identificado que essa rotina não vem alcançando todos os PANs em andamento. Isso porque, nos testes realizados para avaliar as atividades de monitoramento e avaliação dos PANs, verificou-se que alguns Planos não tiveram a realização de oficinas planejadas e, ainda assim, não foi localizada, em seus respectivos processos, cobrança da COPAN pela sua não ocorrência. Em avaliação diversa, os resultados de alguns PANs, relativos às suas monitorias anuais e avaliações de meio termo, não foram comunicados pela COPAN à CGCON.

Quanto à atividade de avaliação periódica, pela COPAN, do processo de elaboração, implementação ou revisão dos PANs, não foi identificado(a) ou informado(a) um método/rotina estabelecido(a).

Causa

Ausência de rotina instituída de supervisão da avaliação e do monitoramento do processo PAN, pela COPAN.

Conclusão

Constatou-se que, embora descrita uma rotina de monitoramento pela COPAN, essa não alcança a totalidade dos Planos em andamento, podendo ocasionar que produtos e resultados de alguns PANs deixem de ser acompanhados. Ainda, não foi identificado(a) ou informado(a) um(a) rotina/método estabelecido(a), na COPAN, para a atividade de avaliação periódica do processo PAN, de modo que possíveis adaptações e ajustes nesse processo sejam realizados de forma sistemática e em frequência estabelecida.

Accountability

13. Publicação e divulgação amplas dos resultados do processo PAN, porém intempestivas e com incompletude nas informações/documentos disponibilizados

Foi avaliado se as operações, os resultados e demais informações relevantes sobre o processo PAN são publicados e divulgados de forma ampla e tempestiva, de modo a fornecer transparência a tal processo. Assim, foram acessados: o Portal do ICMBio; a Rede interna do ICMBio; os Relatórios de Gestão do ICMBio dos anos de 2018 e 2019; e, a amostra 5, composta por 12 PANs finalizados, dentre eles, 5 monitorados em 2018, 4 que deveriam ter sido monitorados em 2018 e não foram e 3 que deveriam ter sido monitorados em 2019 e não foram. O período de avaliação consistiu nos anos de 2018 e 2019.

Critério

IN ICMBio nº 21/2018.

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

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

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

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

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

Condição

Em verificação amostral, observou-se que estão implementadas páginas específicas dos PANs, no portal do ICMBio, onde são inseridos sumários executivos, portarias, matrizes, entre outros. No entanto, nem todos os documentos previstos em normativos, para publicação, estão inseridos ou atualizados nessas páginas, sendo que alguns também não foram encontrados no processo SEI relativo ao PAN. É o caso, por exemplo, da Matriz de Avaliação que, conforme prevê o art. 25, da IN ICMBio nº 21/2018, é para ser disponibilizada em página específica no portal do ICMBio. Em verificação de nove PANs, sete deles (PAN Cachorro-vinagre, Baixo e Médio Xingu, Grandes Cetáceos e Pinípedes, Aves do Cerrado e Pantanal - 1º ciclo, Pequenos Felinos - 1º ciclo, Pequenos Cetáceos, Toninha - 1º ciclo) não possuem essa Matriz inserida em sua página específica no portal do ICMBio.

Em sequência, em relação ao que prevê o art. 23, da IN ICMBio nº 21/2018, sobre a divulgação, à sociedade, da síntese dos principais resultados alcançados pelos PANs, identificou-se que, dentre as informações disponíveis nas páginas específicas dos PANs, aquelas referentes às Matrizes de Monitoria e de Avaliação e ao Painel de Gestão (em que ilustra a situação do PAN pós monitoria) podem revelar essa síntese de resultados. Os resumos e produtos, em alguns casos, também podem apresentar resultados alcançados pelos PANs. No entanto, nem todas essas informações estão disponibilizadas nas páginas específicas dos PANs avaliados, em especial aquelas informações referentes à Matriz de Avaliação e ao Painel de Gestão.

Ainda sobre a divulgação, à sociedade, da síntese dos principais resultados alcançados pelos PANs, não foram identificados registros de envio de cinco, dos nove processos de PAN avaliados, contendo a referida síntese dos principais resultados, conforme prevê o art. 23, da IN ICMBio nº 21/2018, inciso V. A ausência desse envio pode impactar a divulgação dos resultados à sociedade, visto que, desses cinco Planos - PAN Cachorro-vinagre; PAN Baixo e Médio Xingú; PAN Grandes Cetáceos e Pinípedes; PAN Pequenos Cetáceos; e PAN Toninha – 1º ciclo - apenas o último PAN possui o Painel de Gestão disponível em sua página específica no portal do ICMBio. Convém citar que esses cinco PANs não possuem sua Matriz de Avaliação disponível nesse portal.

Sobre a avaliação da tempestividade da publicação e divulgação dos dados dos PANs, notou-se, em levantamento nas páginas dos Planos, no portal do ICMBio, que a publicação do Sumário Executivo de 22 Planos está atrasada. São eles: Albatrozes e Petréis - 3º ciclo; Arara-Azul-de-Lear - 2º ciclo; Ararinha-azul - 2º ciclo; Toninha - 2º ciclo; Soldadinho-do-araripe - 2º ciclo; Ariranha - 2º ciclo; Sauim-de-coleira - 2º ciclo; Campos Sulinos - 2º ciclo; Herpetofauna do

Espinhaço Mineiro - 2º ciclo; Herpetofauna do Nordeste - 2º ciclo; Aves Limícolas Migratórias - 2º ciclo; Pequenos Felinos - 1º ciclo; Aves Marinhas; Peixe-boi marinho; Grandes Felinos; Canídeos; Lagoas do Sul; Ungulados; Tamanduá-bandeira e Tatu-canastra; Cetáceos Marinhos; Peixes e Eglas da Mata Atlântica; e Peixes da Amazônia. Além do Sumário Executivo, a ausência de publicação de Matrizes de Avaliação de sete PANs, verificada em amostra de nove PANs (mencionada no início desta condição), pode revelar a intempestividade da publicação dessas informações ou a não inserção dessas Matrizes no processo do PAN ou, ainda, a sua não elaboração.

No portal do ICMBio, além das páginas específicas para os PANs, é possível acessar página com informações gerais sobre esses Planos (página: "SAIBA MAIS SOBRE OS PLANOS DE AÇÃO"), as quais incluem: gráficos que refletem o cenário atual dos PANs - sobre o quantitativo de espécies ameaçadas de extinção, contempladas nos Planos, e sobre o quantitativo de Planos vigentes em cada ano, desde 2009 a maio de 2020; texto explicativo sobre Planos de Ação e suas etapas; a base legal relativa aos PANs; arquivos para download, que incluem o Guia PAN e normativos; e, orientações para contato com os coordenadores dos PANs e com a COPAN.

Quanto à rede interna do Instituto, foi possível identificá-la como um meio para divulgação de materiais de apoio aos CNPC. Logo, verificou-se a disponibilização de normativos, de contatos dos envolvidos no processo PAN, inclusive facilitadores, de modelos de apresentações, relatórios, matrizes e de boletim informativo personalizado para cada um dos Centros. Além disso, nessa rede, é possível ser direcionado às páginas com os resultados do processo PAN.

Por fim, verificou-se que os Relatórios de Gestão do ICMBio, dos anos de 2018 e 2019, serviram como instrumentos para a prestação de contas formal e periódica dos resultados alcançados pelo processo PAN.

Causa

Ausência de documento, em formato checklist, com os documentos e informações que devem ser disponibilizados, inclusive os períodos em que a disponibilização deve ocorrer, para fins de realização da publicação e divulgação tempestivas e completas do processo PAN.

Conclusão

Identificou-se que a publicação e divulgação das operações, dos resultados e demais informações relevantes, sobre o processo PAN, são realizadas de forma ampla. No entanto, foi verificado que essas podem ocorrer de forma intempestiva e com incompletude na disponibilização das informações e documentos relativos aos PANs, impactando na transparência do processo PAN à sociedade.

14. Previsão formal dos instrumentos de comunicação dos resultados dos PANs e de parte dos mecanismos de comunicação, porém sem implementação de parte desses instrumentos e mecanismos

Foi avaliado se estão previstos e implementados mecanismos e instrumentos de comunicação, para assegurar a transparência das ações e dos resultados do processo PAN. Assim, para esta avaliação, foram acessados: as Informações COPAN Sei nº 6912948 e nº 6999484; a IN ICMBio n° 21/2018; o Guia PAN; a Rede do ICMBio; o Portal ICMBio; os documentos SEI nº 2375793, 0135188, 0051844, 0113708, 2411299, 1785725, 2563558, 0076196, 2355057, 1088217, 2536774, 2535730 e 2469470; os processos nº 02068.000056/2019-23 e 02068.000063/2019-25; e as evidências dos itens 9, 10 e 13, deste Relatório, relativas à publicação dos instrumentos do PAN e à comunicação do progresso da implementação das ações e dos resultados alcançados pelos Planos. O período de avaliação consistiu nos anos de 2018 e 2019.

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:

- 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).

Condição

Dentre os instrumentos de comunicação dos resultados e do andamento do processo PAN, estão o Livro do PAN, as Matrizes dos Planos - entre elas a de Planejamento e de Monitoria - e o Sumário Executivo. Todos eles possuem previsão de divulgação no Portal do ICMBio, segundo a IN ICMBio nº 21/2018. Ainda, está prevista nessa IN a publicação, no Diário Oficial da União, da portaria que aprova o PAN e institui o GAT.

Além desses instrumentos com previsão de divulgação na IN ICMBio nº 21/2018, outros comunicam os resultados e o andamento do processo PAN, como o Relatório de Gestão do ICMBio, com periodicidade anual, o Painel Dinâmico do ICMBio e o Boletim Informativo. Esse último instrumento possui modelo personalizado para cada um dos Centros e comunica, entre outros, resultados alcançados na gestão dos PANs. Apesar da primeira edição desse Boletim, em junho de 2018, pela COPAN, recomendar a sua publicação periódica, para que a sociedade possa acompanhar o andamento dos Planos, a maioria dos PANs com páginas específicas no portal do ICMBio não os possui disponibilizado em tais páginas. Dos 71 Planos com páginas específicas, identificou-se a publicação de boletins informativos em doze deles: PAN Muriquis, PAN Paraíba do Sul, PAN Herpetofauna Insular, PAN Mamíferos da Mata Atlântica Central, PAN Sauim-de-coleira, PAN Primatas do Nordeste, PAN Herpetofauna do Espinhaço Mineiro, PAN Herpetofauna do Nordeste, PAN Tubarões, PAN Herpetofauna do Sudeste, PAN Baixo Iguaçu e PAN Lagoas do Sul.

No que concerne aos mecanismos de comunicação, identificou-se que estão previstos, na IN ICMBio nº 21/2018 e no Guia PAN, aqueles relativos à publicação dos instrumentos do PAN. Ainda assim, conforme verificado no achado anterior a este, nem todos os instrumentos encontram-se publicados no Portal do ICMBio, nas páginas específicas dos PANs, ou são publicados de forma intempestiva. Além disso, em que pese a COPAN informar, nos documentos SEI nº 6912948 e 6999484, a comunicação dos resultados à CGCON e à DIBIO, via processos SEI específicos de cada PAN, e a realização de consultas diretas, por essas últimas áreas, às páginas dos PANs e ao Painel Dinâmico, esses mecanismos não estão formalizados em normativos ou guias. Por fim, conforme já abordado neste Relatório, no que concerne a monitorias e avaliações, o progresso da implementação das ações e os resultados alcançados pelos PANs são comunicados à CGCON, via processo SEI, para ciência, apenas nos casos daquelas finais, não sendo essa comunicação realizada após as monitorias anuais e avaliações de meio termo.

Causa

Ausência de inserção, no normativo que rege o processo PAN, da previsão de elaboração e divulgação periódicas de Boletim Informativo, com posterior comunicação formal às áreas das ações a serem realizadas relativas a esse novo instrumento.

Lacuna no normativo ou no guia operacional que rege o processo PAN, por não prever a formalização dos mecanismos para a comunicação dos resultados dos Planos, à CGCON e à DIBIO, nas avaliações e monitorias, sejam finais ou não.

Conclusão

Identificou-se que estão previstos instrumentos de comunicação dos resultados e do andamento do processo PAN, os quais possibilitam a transparência das ações desse processo. No entanto, identificou-se que um desses instrumentos, o Boletim Informativo, embora existente, ainda não possui a sua implementação efetiva para a maioria dos PANs. Quanto aos mecanismos de comunicação, há a previsão de alguns deles em normativos internos do ICMBio, porém, alguns desses mecanismos - como o de comunicação dos resultados à CGCON e à DIBIO, via processos SEI específico de cada PAN - não estão formalizados em normativos ou guias, podendo fragilizá-los; isso porque pode prejudicar a sua ocorrência padronizada e contínua ao longo dos anos.

Recomendações

Recomendação	Achado
A) Identificar e registrar, em documento para subsidiar posterior alteração de normativo, as responsabilidades e atribuições, inclusive aquelas decisórias, dos atores envolvidos no processo PAN e as possíveis sobreposições e conflitos entre elas, também delimitando as alçadas decisórias de cada ator.	2. Processos decisórios relacionados ao PAN subsidiados por documentos, porém sem cumprir os normativos quanto à participação dos agentes competentes.
	7. Operacionalização do processo PAN com sobreposição de atribuições e de competências decisórias das partes envolvidas

Recomendação	Achado
B) Revisar e alterar os normativos e guia do PAN, considerando a identificação e o registro de responsabilidades e atribuições dos atores envolvidos no processo PAN (recomendação B), com consequente divulgação aos interessados.	1. Definição formal, em normativos, das competências das partes envolvidas nas atividades do PAN, porém com duplicidade de atribuições a essas partes.
	7. Operacionalização do processo PAN com sobreposição de atribuições e de competências decisórias das partes envolvidas
C) Instituir rotina de avaliação da adequação dos planos operacionais dos PANs, a qual contemple: a) Realizar análise, com base em série histórica dos valores e recursos necessários para a execução de atividades relacionadas à execução dos PANs, e registrar em documento-base, a fim de subsidiar a avaliação da COPAN sobre os planejamentos propostos pelos Centros. b) Inserir, na rotina de avaliação da COPAN sobre os planejamentos dos PANs, análise da disponibilidade e suficiência dos recursos financeiros e humanos para implementação dos Planos.	3. Os planejamentos operacionais anuais contemplam as atividades a serem realizadas e incluem cronograma e previsão de recursos, mas não foi identificado documento registrando a avaliação da adequação dos planos operacionais por parte da COPAN.
	6. Inadequação da previsão dos recursos financeiros para o planejamento e a implementação dos PANs e ausência de identificação da origem desses recursos na consolidação do planejamento anual operacional dos Planos
D) Avaliar, na etapa de planejamento dos PANs, as propostas de Planos realizadas pelos Centros, cotejando com os levantamentos sobre as espécies ameaçadas de extinção das demais coordenações da DIBIO, de forma a verificar se haveria necessidade de propor outros PAN aos Centros.	4. Não identificação de levantamento de espécies em extinção, em UC, que não estejam sendo cobertas por PANs, podendo haver espécies em descoberto necessitando de monitoramento
E) Realizar planejamento anual de capacitação para a estrutura de pessoal envolvida nos processos de elaboração e implementação dos PANs, em especial aquela da COPAN e CGCON, o qual considere as lacunas de competências já identificadas.	5. Qualificação da estrutura de pessoal envolvida nos processos de elaboração e implementação dos PANs desintegrada das competências necessárias. Não identificação do quantitativo de pessoal suficiente para atender aos objetivos desses processos.
F) Realizar o mapeamento dos tempos necessários para a execução dos processos relativos à coordenação (por parte da COPAN), à elaboração e implementação dos PANs, de forma a subsidiar a identificação da suficiência ou não da capacidade operacional em relação às metas propostas.	
G) Incluir o processo PAN no cronograma da Política de Gestão de Riscos do ICMBio.	8. Ausência de identificação, avaliação e tratamento formal dos riscos do processo PAN
H) Elaborar método/rotina de supervisão do processo PAN, a ser seguido pela COPAN, de modo que todas as etapas desse processo - elaboração, implementação ou revisão dos Planos - estejam sujeitas a essa atividade e que a totalidade de PANs, em elaboração e vigentes, sejam alcançados.	9. Fragilidades na confiabilidade dos dados que subsidiam o monitoramento e a avaliação do processo PAN
	10. Fragilidades na supervisão da avaliação e do monitoramento dos resultados e produtos previstos no processo de elaboração, implementação ou revisão dos PAN
a) Incluir etapa no método/rotina de supervisão do processo PAN, para definir sobre a forma de coleta e validação dos dados para alimentar o processo de monitoramento e avaliação dos PANs, bem como divulgação e publicação.	12. Rotina de monitoramento estabelecida informalmente pela COPAN, porém sem alcançar a totalidade dos Planos. Ausência de rotina de avaliação das etapas do processo PAN, pela COPAN

Recomendação	Achado
I) Estabelecer sistema/planilha consolidada para comportar os dados de planejamento, monitoramento e avaliação dos PANs.	9. Fragilidades na confiabilidade dos dados que subsidiam o monitoramento e a avaliação do processo PAN
J) Inserir, no normativo que rege o processo PAN, mecanismos para comunicação dos resultados dos Planos, à CGCON e à DIBIO, nas avaliações e monitorias, sejam elas finais ou não.	11. Comunicação formal e regular dos resultados dos PANs à CGCON, após monitorias finais e avaliações finais, porém sem a sua ocorrência após monitorias anuais e avaliações de meio termo
	14. Previsão formal dos instrumentos de comunicação dos resultados dos PANs e de parte dos mecanismos de comunicação, porém sem implementação de parte desses instrumentos e mecanismos
K) Elaborar checklist, a ser utilizado pela COPAN, com os documentos e informações que devem ser publicados/divulgados, identificando o local e os períodos em que a disponibilização deve ocorrer e considerando a totalidade dos PANs em elaboração e vigentes.	13. Publicação e divulgação amplas dos resultados do processo PAN, porém intempestivas e com incompletude nas informações/documentos disponibilizados
L) Inserir, no normativo que rege o processo PAN, a previsão de elaboração e divulgação periódicas de Boletim Informativo, identificando os responsáveis e a periodicidade. Após inserção, comunicar formalmente as áreas sobre as ações a serem realizadas, relativas a esse instrumento.	14. Previsão formal dos instrumentos de comunicação dos resultados dos PANs e de parte dos mecanismos de comunicação, porém sem implementação de parte desses instrumentos e mecanismos