

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 006.615/2016-3.

Natureza: Auditoria Operacional.

Órgãos: Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DAS AÇÕES ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL EM RELAÇÃO AO USO RACIONAL E SUSTENTÁVEL DE RECURSOS NATURAIS NO ÂMBITO DO SETOR PÚBLICO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA A TODOS OS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional realizada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental), por força do Acórdão 833/2014-TCU-Plenário, com objetivo de avaliar em que medida as ações promovidas pela administração pública federal nas áreas de redução de consumo próprio de papel, de energia elétrica e de água evoluíram em relação aos parâmetros suscitados pelo Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário.

2. Ao final dos trabalhos de fiscalização, a equipe de auditoria da SecexAmbiental lançou o seu Relatório de Auditoria à Peça nº 173, nos seguintes termos:

“Introdução

1. Cuidam os autos de auditoria operacional (TC 006.615/2016-3) que buscou avaliar o grau de implementação e nível de gestão das ações elaboradas pela Administração Pública Federal (APF) para promoção da sustentabilidade em suas instituições. O trabalho foi autorizado por meio do Acórdão 833/2014-TCU-Plenário (BRASIL, 2014d) para, em monitoramento final do Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário (BRASIL, 2011), verificar como a política de sustentabilidade adotada pela administração evoluiu, além de possibilitar uma melhor comparação e mensuração dos resultados das ações adotadas pela administração pública federal para a redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e água.

1.1 Antecedentes

*2. O presente trabalho teve seus primórdios no TC 001.066/2010-2, decorrente de representação em desfavor do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), relativa a pregão eletrônico que teve por objeto a prestação de serviços de **clipping** impresso. O processo foi apreciado por meio do Acórdão 1.260/2010-TCU-2ª Câmara (BRASIL, 2010e), no qual recomendou-se avaliar se as ações adotadas pela administração pública na redução de consumo próprio de papel, energia e água atingiram seus objetivos.*

3. Originou-se assim o TC 017.517/2010-9, que tratou de auditoria de natureza operacional para avaliação das ações adotadas pela administração pública federal acerca do uso racional e sustentável de recursos naturais. O Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário (BRASIL, 2011) dirigiu recomendações ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e às Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás), além de determinações a unidades internas do tribunal para incluir nas contas da administração pública federal informações sobre sustentabilidade. Constatou, ainda, encaminhamento à

Secretária-Geral de Administração do TCU (Segedam) para conhecimento e adoção das medidas pertinentes com vistas a aprimorar a gestão de recursos naturais no âmbito da administração do tribunal.

4. No âmbito de seu monitoramento, prolatou-se o Acórdão 833/2014-TCU-Plenário (BRASIL, 2014d), o qual acusou cumprimento parcial dos encaminhamentos apresentados. Além disso, foi determinado a realização de monitoramento final para verificar a eficiência das providências comunicadas. O monitoramento foi autorizado por meio de levantamento ou auditoria operacional. Esta unidade técnica optou pela auditoria, objeto dos presentes autos.

1.2 Problema de auditoria

5. Considerando que as práticas de sustentabilidade e de responsabilidade social levantadas no atual cenário de finitude de recursos, em voga graças à ocorrência de uma maior consciência de sua importância nas ações empreendidas pelas instituições, e tendo em vista ainda a busca pelo aperfeiçoamento da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal (APF), as ações de promoção da sustentabilidade, representadas inclusive pelo consumo racional de água, energia e papel, devem ser implementadas de forma efetiva no âmbito da APF.

6. Com isso em mente, observa-se a necessidade de verificar em que medida foram implementadas ações com vistas à promoção da sustentabilidade na administração. Diante deste cenário, formulou-se o objeto, o escopo e as questões da auditoria, em que se buscou avaliar a efetividade dos órgãos responsáveis pela promoção de ações, programas e práticas de sustentabilidade na APF.

1.3 Objeto, objetivos e escopo da auditoria

7. O objeto da auditoria está relacionado às ações e políticas de sustentabilidade implementadas pela APF, envolvendo os órgãos e entidades dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

8. Em linhas gerais, o objetivo da auditoria é verificar a efetividade com que as ações e as políticas de sustentabilidade têm sido implementadas pela APF, avaliando ainda em que medida essas ações evoluíram em relação ao observado à ocasião dos trabalhos que originaram o Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário (BRASIL, 2011).

9. Os objetivos específicos referem-se à avaliação: i. da governança presente nas políticas públicas voltadas à promoção da sustentabilidade na APF; ii. das ações da APF que visam ao consumo sustentável dos insumos necessários às suas atividades, tal como água, energia e papel; iii. das ações implantadas pela APF com vistas à gestão de seus resíduos e separação daqueles considerados recicláveis às associações e cooperativas de catadores; e iv. da utilização de critérios e práticas de sustentabilidade na aquisição de bens e serviços de modo a estimular uma produção e um consumo mais sustentáveis.

1.4 Critérios

10. As ações em sustentabilidade no âmbito da APF têm sede na Constituição Federal, em leis ordinárias, decretos, resoluções, instruções normativas, portarias, manuais etc., editados pelos órgãos públicos envolvidos com a sustentabilidade.

11. Os principais instrumentos legais e regulatórios que tratam das ações em sustentabilidade, no plano federal, estão relacionados da bibliografia consultada e os critérios de auditoria específicos que dão suporte aos achados são abordados no Capítulo 3.

1.5 Metodologia

12. A metodologia empregada na auditoria consistiu no uso de diferentes técnicas e procedimentos, ante a complexidade e abrangência da fiscalização e dos vários aspectos a serem analisados.

13. Na fase de planejamento da auditoria foram realizadas entrevistas com os prepostos dos principais órgãos e entidades condutores dos programas desenvolvidos no âmbito das ações e políticas de promoção da sustentabilidade, notadamente gestores do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério do Meio Ambiente; Ministério das Minas e Energia e Caixa

Econômica Federal. Ao fim dessa fase, a matriz de planejamento elaborada foi submetida à apreciação de especialistas em Painel de Referência, com vistas a avaliar a lógica da auditoria e a coerência da metodologia.

14. Durante a etapa de execução dos trabalhos, a coleta de informações junto a diversos órgãos e entidades da APF deu-se por meio de questionário eletrônico, cujo modelo foi avaliado em testes-piloto por pessoas conhecedoras e envolvidas com a questão ambiental. O levantamento dessas informações, por meio do citado questionário, deveu-se à necessidade de se levantar um perfil das ações implementadas para a promoção da temática da sustentabilidade.

15. A metodologia de análise dos dados levantados por meio do citado questionário remete à metodologia do Indimapa, elaborada na auditoria coordenada por esta Secretaria nas unidades de conservação da Amazônia (TC 034.496/2012-2), e replicada na continuidade do citado trabalho, em auditoria nas Áreas Protegidas da América Latina (TC 006.762/2014-0).

16. A forma de seleção dos órgãos e entidades participantes, o inteiro teor do questionário e a metodologia e critérios de pontuação constam dos Apêndices C, E e F. Adianta-se que o citado questionário foi aplicado a 169 órgãos públicos federais dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, eleitos por critério de materialidade no consumo de água e energia e participação na pesquisa realizada na auditoria originária do Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário (BRASIL, 2011). Nesse contexto, foi elaborado no âmbito da presente auditoria o Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA), ferramenta que traz o panorama da implementação das ações de sustentabilidade na APF.

17. Outras informações foram levantadas por meio de ofícios de requisição junto a 24 órgãos públicos federais da administração direta e indireta e dos Poderes Judiciário e Legislativo, com o propósito de colher informações financeiras e de força de trabalho, especialmente junto a empresas estatais não dependentes do Tesouro Nacional e cujas informações não se encontram disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), além de consultas formais aos principais órgãos gestores das ações de sustentabilidade no âmbito da APF.

18. As informações obtidas foram analisadas e permitiram a elaboração da matriz de achados (peça 163), a qual deu suporte ao relatório de auditoria. Cumpre destacar que as atividades desenvolvidas na fiscalização foram realizadas em consonância com os normativos do Tribunal aplicáveis a auditorias e notadamente em conformidade com os princípios e padrões estabelecidos no Manual de Auditoria Operacional (BRASIL, 2010f).

1.6 Limitações

19. Não foram constatadas limitações que afetem a confiabilidade dos resultados da auditoria. Portanto, a proposta de encaminhamento da fiscalização não sofre reflexos negativos em razão de dificuldades porventura encontradas na implementação das atividades de planejamento, execução e relatório.

20. No que se reporta às condições operacionais e de gestão dos principais órgãos gestores das ações de promoção da sustentabilidade, constataram-se algumas ocorrências que na realidade fazem parte dos principais achados desta auditoria, as quais serão discutidas nos tópicos relativos às avaliações realizadas.

21. Vale comentar a limitação encontrada com relação ao levantamento dos valores financeiros do consumo de papel, tendo em vista que esta despesa não é contabilizada em rubrica específica no Siafi. Além disso, os valores empenhados no Siasg não contemplam todas as unidades gestoras executoras dos órgãos públicos, visto que alguns órgãos da administração direta não fazem parte do Sistema de Serviços Gerais (SISG), assim como os órgãos do Judiciário e Legislativo. Desta forma, a adesão ao Siasg para aqueles órgãos é voluntária e, assim, muitos deles empenham diretamente no Siafi as despesas com papel. Estas ocorrências dificultam a análise do consumo de papel no plano federal.

1.7 Forma de organização do relatório

22. Os achados de auditoria são relatados no Capítulo 3 – Principais constatações do TCU. As principais constatações da auditoria dizem respeito a: i. Grau insuficiente de gestão e implementação de ações de promoção da sustentabilidade na APF, ii. Deficiências de atuação no nível central de governo; iii. Baixa evolução na adoção de critérios e práticas sustentáveis nas contratações da APF; iv. Implementação incipiente de ações que visem à utilização de edifícios públicos mais eficientes e sustentáveis pela APF; e v. Deficiências nas iniciativas relacionadas à gestão de resíduos e realização de coleta seletiva solidária.

23. O capítulo 3 traz um diagnóstico das ações que visam à sustentabilidade implementadas pelos órgãos e instituições da APF, por meio da análise de questionário aplicado a 169 instituições representantes da administração. A análise dos resultados apresentados no questionário contribuiu para evidenciar os quatro achados subsequentes, desenhando ainda um perfil da APF com relação à temática da sustentabilidade, por meio da utilização de indicadores que expressam onze eixos propostos das principais ações realizadas.

24. Uma visão geral do objeto da auditoria é apresentada no capítulo 2, onde é tratada a evolução normativa ocorrida após o Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário. Os comentários dos gestores constam do capítulo 4, seguido das conclusões da auditoria, capítulo 5. Finalmente, as propostas de encaminhamento apresentadas pela equipe constam do sexto capítulo.

2. Visão geral

25. Considerando as orientações constantes do Acórdão 833/2014-TCU-Plenário (BRASIL, 2014d), no que se refere a verificar a evolução da temática da sustentabilidade na APF desde o Acórdão 1.752/2011-Plenário, serão apresentados neste tópico quesitos direcionados ao progresso normativo vivenciado e à descrição dos principais responsáveis na gestão e implantação de ações que visem à promoção da sustentabilidade na APF, ocorridas especialmente após a prolação do Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário (BRASIL, 2011).

2.1 Evolução normativa ocorrida após o Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário

26. As principais evoluções identificadas após os trabalhos do TC 017.517/2010-9, originário do Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário (BRASIL, 2011), residem na institucionalização da política adotada pela APF com vistas a dar respaldo a ações de promoção da sustentabilidade junto às suas instituições. A promulgação do Decreto 7.746/2012 (BRASIL, 2012a) e os decorrentes normativos e portarias mais relevantes, que definem critérios e estruturas mínimos para os instrumentos propostos, materializam essa evolução.

27. Seguindo as orientações constantes do multicitado acórdão de 2011, conforme consta de sua exposição de motivos (peça 168), promulgou-se o Decreto 7.746/2012 (BRASIL, 2012a), responsável pela regulamentação do art. 3º da Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666, de 21/6/1993 – BRASIL, 1993), de modo a destinar as licitações públicas para, inclusive, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Outro importante advento decorrente do decreto refere-se à criação da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), a qual é o fórum de discussão e apresentação de propostas ao Ministério do Planejamento, representado à época pela sua Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP), com vistas a implementar e a regular as ações de promoção da sustentabilidade no âmbito do poder executivo do governo federal (administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais dependentes).

28. Também por meio do decreto, institucionalizou-se o instrumento do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PGLS ou simplesmente PLS), o qual se reveste de grande importância, por ser a ferramenta de planejamento a ser elaborada por todas as instituições da APF, em que são definidas as ações de promoção da sustentabilidade e respectivas metas, com seus prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação. Desse modo, o PLS dá condições para que os órgãos e as entidades da APF estabeleçam suas práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

29. Vários normativos *infralegais* se seguiram à promulgação do Decreto 7.746/2012 (BRASIL, 2012a), com vistas a regulamentar o assunto. O regimento interno da CISAP deu-se por meio da Portaria MP/SLTI 41/2012 (BRASIL, 2012c), seguida pela Instrução Normativa 10/2012 (BRASIL, 2012c), que definiu as regras para elaboração dos PLS. Em 2014, foi instituída a IN 2/2014 (BRASIL, 2014b), relativa a regras de consumo de energia pela APF e etiquetagem na construção, na reforma ou nos projetos de edificações públicas federais novas ou que recebam **retrofit** – processo de revitalização de edifícios, preservando seus aspectos originais. Todos os normativos citados neste parágrafo são de iniciativa da SLTI/MP, secretaria do MP responsável à época pela normatização dos assuntos de logística do poder executivo do governo federal.

30. Em fevereiro de 2015, o MP emitiu a Portaria 23/2015 (BRASIL, 2015h), a qual indica boas práticas de gestão e uso de energia elétrica e de água, dispondo ainda sobre o seu monitoramento. O estabelecimento de indicadores para o monitoramento do consumo de energia elétrica e de água na APF direta, autárquica e fundacional ocorreu por meio da Portaria conjunta entre a SLTI e a SOF, ambas do MP, de número 8/2015 (BRASIL, 2015i).

31. Em outubro do mesmo ano, três decretos foram sancionados: os Decretos 8.539 (BRASIL, 2015a), 8.540 (BRASIL, 2015b) e 8.541/2015 (BRASIL, 2015c), com vistas a: i. implantar o processo eletrônico; ii. racionalizar a gestão e contratação de serviços variados, desde a locação de imóveis à contratação de serviços de limpeza, tratando inclusive de contratos de vigilância e de telecomunicações; e iii. otimizar os deslocamentos por veículos oficiais e aéreos.

32. Paralelamente às normatizações no âmbito do poder executivo, o poder judiciário federal também implantou importantes normativos com vistas a dar respaldo às ações de promoção da sustentabilidade, por meio da Resolução do Conselho Nacional da Justiça 201/2015 (BRASIL, 2015f) e da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral 23.474/2016 (BRASIL, 2016b).

33. O desenrolar dessa evolução normativa pode ser melhor visualizada na Figura 1, em que é apresentada a linha do tempo dos regulamentos envolvidos.

Figura 1: Linha do tempo dos regulamentos envolvidos com a temática da sustentabilidade, com ênfase na evolução ocorrida após o Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário: (figura consta do original).

2.2 A temática da sustentabilidade nas iniciativas da Organização das Nações Unidas

34. No âmbito internacional, a temática da sustentabilidade está inserida na agenda global denominada Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e no Acordo de Paris Sobre o Clima, ambos da Organização das Nações Unidas (ONU).

35. A agenda global dos ODS refere-se a um compromisso assumido pelos 193 Estados-Membros da ONU, a ser implementado até 2030, composto por dezessete objetivos e 169 metas. Os ODS deverão orientar as políticas nacionais dos países que aderiram à agenda, sucedendo e atualizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

36. Os dezessete ODS e suas metas abarcam temáticas diversificadas, como erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde e bem-estar, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura e industrialização, governança, e meios de implementação.

37. A **Erro! Fonte de referência não encontrada.** apresenta os 17 objetivos de desenvolvimento sustentáveis propostos pela ONU. (Figura consta do original).

38. Entre os ODS relacionados ao tema desta auditoria, cabe destacar o Objetivo 12, que visa promover padrões sustentáveis de produção e de consumo. Em suas metas, as que possuem relação direta com o trabalho são: Meta 12.2 (alcançar a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais); Meta 12.5 (reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso); e Meta 12.7 (Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais).

39. O Acordo de Paris, que se deu na 21ª Conferência das Partes (COP 21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em dezembro de 2015, tem como objetivo limitar o aquecimento global médio em 1,5° C acima dos níveis pré-industriais. Cada país terá de cumprir suas metas nacionais, as chamadas NDC (**Nationally Determined Contribution** – Contribuição Nacionalmente Determinada), elaboradas de acordo com o que cada governo considera viável econômico e socialmente. O acordo entrará em vigor em 2020.

40. O Brasil já encaminhou à ONU sua NDC, que traz uma série de compromissos que envolvem não somente a área ambiental, com vistas a reduzir as emissões nacionais de CO₂ em 37%, até 2025, e 43%, até 2030, com base no nível de emissões de 2005.

41. Os principais compromissos presentes na NDC apresentada pelo Brasil, com interface com a temática abordada nesta auditoria referem-se a: i. aumentar a participação de energias renováveis na composição da matriz energética; ii. propiciar ganhos de eficiência no setor elétrico; e iii. compensar as emissões de gases de efeito de estufa. Assim, as correlações entre esses dois compromissos e as ações de sustentabilidade implementadas pela APF foram consideradas no desenvolvimento deste relatório.

2.3 Atores responsáveis pela sustentabilidade na APF

2.3.1 Principais órgãos gestores

42. No contexto das ações de promoção da sustentabilidade, boa parte da normatização tem ocorrido por meio de instruções normativas e portarias advindas do atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, representado pela sua Secretaria de Logística e de Tecnologia da Informação (SLTI/MP). Atualmente, a Secretaria de Gestão (SEGES/MP) é a responsável pelos assuntos de logística e sustentabilidade no ministério.

43. Outros ministérios também têm atuado na gestão e implementação de ações de sustentabilidade. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) é responsável pelo pioneiro programa A3P e pela iniciativa representada pelo Projeto 3E. O Ministério de Minas e Energia responde, em conjunto com a Eletrobras, pelo Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica, o Procel. O atual Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) também é um importante ator na regulamentação de ações para a execução de contratações públicas sustentáveis (CPS), implementada por meio do Decreto 7.746/2012 (BRASIL, 2012a), conforme comentado no tópico anterior.

44. Outros órgãos também têm sido peças importantes na confirmação da sustentabilidade como política de estado na APF, como é o caso do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) e da Escola de Administração Fazendária (Esaf). Pode-se ainda citar vários órgãos e empresas públicas que tem sido referência nas ações de promoção da sustentabilidade, tal qual a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil (BB), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), entre outros, por terem apresentado boas práticas relativas ao tema.

2.3.2 Comissões

45. Entre as comissões existentes, atuantes em assuntos relativos à sustentabilidade ou a ele relacionados, encontram-se a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) e o Comitê Gestor de Indicadores e Níveis de Eficiência Energética (CGIEE).

46. A CISAP tem como finalidade propor à antiga SLTI/MP a implementação de critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e para as ações de logística sustentável no âmbito do poder executivo federal. Ela é composta por nove representantes, a saber: um representante da SLTI/MP, da SOF/MP, do MMA, da Casa Civil da Presidência da República, do MME, do MDIC, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), do Ministério da Fazenda e da Controladoria-Geral da União (CGU). O representante da SLTI/MP preside a CISAP e o representante do MMA, a sua vice-presidência. Há previsão de se

reunirem a cada dois meses, sendo necessária a presença de ao mínimo cinco dos nove representantes.

47. Com relação ao CIISC, compete a ele receber, processar, acompanhar e monitorar as informações encaminhadas semestralmente pelas Comissões da Coleta Seletiva Solidária dos órgãos e das instituições da APF sobre o processo de separação e destinação dos resíduos recicláveis às associações e cooperativas dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. O comitê é composto por representantes de dezesseis ministérios e órgãos do Poder Executivo, sendo que sua coordenação está a cargo do representante da Secretaria-Geral da Presidência da República.

48. Finalmente, o CGIEE é o comitê mais antigo entre os três, instituído desde 2001. Cabe a este comitê, entre outras atribuições, elaborar regulamentação específica para cada tipo de aparelho e máquina no que concerne a eficiência energética e deliberar sobre as proposições do Grupo Técnico para Eficientização de Energia em Edificações, o qual foi constituído pelo CGIEE para elaborar procedimentos de avaliação da eficiência energética das edificações.

2.3.3 Programas e projetos existentes

49. Com vistas a incentivar as instituições públicas a implementarem ações de promoção da sustentabilidade e de inserção socioambiental, foram criados programas para orientar o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação dessas ações. Destacam-se, em nível federal, os seguintes programas: A3P, Projeto 3E, Procel Edifica, PES e PEG. São novidades com relação à auditoria anterior os programas Projeto 3E e PES. Ressalta-se que todos eles são de adesão voluntária.

50. O projeto 3E, nome pelo qual é conhecido o projeto 'Transformação do Mercado de Eficiência Energética no Brasil', tem como objetivo influenciar e desenvolver o mercado de eficiência energética em edificações comerciais e públicas, visando contribuir com a economia de eletricidade e com a redução de emissões de gases de efeito estufa. O projeto é executado pela Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas do MMA, e é responsável pela execução dos componentes de Capacitação em Eficiência Energética e de Incentivo à Eficiência Energética na administração pública (<http://www.mma.gov.br/pol%C3%ADtica-sobre-mudan%C3%A7a-do-clima/item/10577-p-r-o-j-e-t-o-3e>, acesso em 16/2/2017). Esse Projeto é implementado em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e é financiado pelo **Global Environment Facility (GEF)**, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Fundo Multilateral do Protocolo de Montreal (MLF), e tem previsão de ser concluído em dezembro de 2017.

51. Esse projeto possui forte interface com o já existente Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica – Procel, a cargo do MME e da Eletrobrás, instituído em 1985 para promover o uso eficiente da energia elétrica e combater o seu desperdício. Seu componente Procel Edificações destina-se à promoção do uso eficiente de energia no setor de construção civil, em edificações residenciais, comerciais e públicas, por meio da disponibilização de recomendações especializadas e simuladores (<http://www.procelinfo.com.br>, acesso em 17/2/2017).

52. O Projeto Esplanada Sustentável (PES) foi criado em 2012 com o objetivo maior de incentivar órgãos e instituições públicas federais, inicialmente localizadas na Esplanada dos Ministérios, em Brasília, a promover ações de sustentabilidade, integrando o Programa de Eficiência do Gasto Público (PEG), o Procel Edifica, a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), e a Coleta Seletiva Solidária (<http://www.orcamentofederal.gov.br/projeto-esplanada-sustentavel>, acessado em 17/2/2017). O programa é coordenado pela SOF/MP, em articulação com o MMA, MME e o antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

53. Os programas A3P e PEG também já existiam à época da auditoria de 2010, assim como o Procel Edifica. Conforme consta de sua cartilha (peça 164), o programa da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), sob responsabilidade da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental do MMA (SAIC/MMA), tem como objetivo estimular os gestores públicos a incorporar princípios e critérios de gestão socioambiental nas atividades da instituição, levando à economia de recursos naturais e à redução de gastos institucionais por meio do uso racional dos bens

públicos, da gestão adequada dos resíduos, da licitação sustentável e da promoção da sensibilização, capacitação e qualidade de vida no ambiente de trabalho, os quais são seus eixos de atuação (<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p>, acesso em 17/2/2017).

54. O Programa de Eficiência do Gasto (PEG), coordenado pela SOF/MP (<http://www.orcamentofederal.gov.br/eficiencia-do-gasto/programa-de-eficiencia-do-gasto>, acesso em 17/2/2017), visa a melhorar a qualidade do gasto público por intermédio da eliminação do desperdício e da melhoria contínua da gestão dos processos, com a finalidade de otimizar a prestação de bens e serviços aos cidadãos, trabalhando as despesas com água e esgoto, energia elétrica, telefonia, vigilância, limpeza e conservação, havendo a possibilidade de se alcançar despesas finalísticas.

3. Principais constatações do TCU

55. O trabalho buscou elaborar um panorama sobre a evolução da sustentabilidade na Administração Pública Federal (APF). Nesse sentido, verificou-se nesta auditoria que os órgãos e as entidades da APF não avançaram, significativamente, na implementação de ações que visem à promoção da sustentabilidade, a despeito da evolução normativa vivenciada, notadamente por meio do Decreto 7.746/2012 (BRASIL, 2012a).

56. Além disso, de modo a compreender as razões pelas quais as ações de sustentabilidade implementadas pela APF estejam abaixo da expectativa, é importante destacar também as seguintes constatações: i. deficiências de atuação no nível central de governo; ii. baixa evolução na adoção de critérios e práticas sustentáveis nas contratações da APF; iii. nível incipiente de implementação de ações que visem à utilização de edifícios públicos mais eficientes e sustentáveis na APF; e iv. deficiências nas iniciativas relacionadas à gestão de resíduos e realização de coleta seletiva solidária na APF.

57. Sendo assim, tendo em vista que o próprio avanço insatisfatório na implementação das ações de sustentabilidade pela administração configura-se como principal constatação, este capítulo inicia suas discussões por ele e, na sequência, são apresentados os achados indicados no parágrafo anterior.

3.1 Panorama e evolução da Sustentabilidade na Administração Pública Federal

3.1.1 Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração - IASA

58. Para avaliar a sustentabilidade na APF e em função da abrangência do tema, foram estabelecidos critérios/eixos temáticos. Os onze eixos temáticos da sustentabilidade avaliados nestes trabalhos foram divididos da seguinte forma: a) elaboração, implementação e monitoramento do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS); b) racionalização no uso de energia elétrica; c) racionalização no uso de água; d) atendimento a requisitos de acessibilidade; e) certificação de prédios públicos; f) racionalização no uso de papel e implementação de processo eletrônico; g) gestão de resíduos e coleta seletiva; h) contratações públicas sustentáveis; i) mobilidade e gases de efeito estufa; j) conscientização e capacitação; e k) adesão a programas de sustentabilidade.

59. Considerando uma escala de avaliação de 0 a 3 nas ações constantes de 11 eixos temáticos abordados que representam a sustentabilidade, a média obtida pelas instituições representantes dos 3 poderes (executivo, legislativo e judiciário) que aderiram ao questionário foi de 1,64, o que enquadra a APF em uma faixa de performance intermediária (de 1 a 2), demandando atenção para que as ações alcancem a faixa superior, representada pela pontuação de 2 a 3.

60. O grau insatisfatório de implementação de ações que visem à sustentabilidade na APF, principalmente no poder executivo, faz com que a administração pública caminhe mais lentamente para obter os benefícios advindos da política de sustentabilidade, alicerçada nos pilares ambiental (ambientalmente responsável), social (socialmente justo) e econômico (economicamente viável). O alcance dos benefícios obtidos em um dos pilares nunca é isolado, tendo em vista que cada pilar possui forte relação com as outras duas colunas que dão suporte à sustentabilidade. Sempre que se fala em ganhos ambientais, existem ganhos também nas áreas social e econômica, e assim por diante.

61. Em função disso, inclusive, se dá a importância da atenção às políticas de sustentabilidade, as quais trazem ganhos ambientais, sociais e econômicos à administração pública e a toda a sociedade envolvida e atendida.

62. Cada um dos eixos temáticos foi avaliado como um indicador, cuja pontuação também varia de 0 a 3. Após levantados os indicadores, tira-se a média aritmética entre eles para verificar o grau geral de implementação das ações de sustentabilidade, denominado nesta auditoria de Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA). Assim, a APF alcançou, em média uma pontuação de 1,64 para o IASA.

63. Avaliando o índice de acompanhamento da sustentabilidade ora proposto por tipos de poderes, verifica-se que o poder legislativo federal, representado pelo Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União, obteve a maior média, de 2,12 pontos para o IASA, pontuando na faixa superior de avaliação (de 2 a 3). Já na faixa mediana de pontuação (de 1 a 2), encontram-se tanto o poder judiciário, representado por 20 órgãos respondentes, quanto o poder executivo (adesão ao questionário de 78 órgãos), alcançando 1,69 e 1,61 pontos, respectivamente.

64. Cita-se que o grau de adesão ao questionário foi de 60% (101/169).

65. A pontuação média obtida para cada um dos poderes avaliados, representada pelo Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA), é apresentada na tabela abaixo.

Tabela 1: Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA), obtido por meio da aplicação do questionário sobre ações em sustentabilidade.

Grandezas	Geral	Legislativo	Judiciário	Executivo
Índice médio – IASA	1,64	2,12	1,69	1,61
Quantidade de	104	3	20	78
Nível verde - quant.	20	2	4	14
Nível amarelo - quant.	78	1	16	61
Nível vermelho - quant.	6	0	1	5
Nível verde - %	19,2%	66,7%	19,0%	17,5%
Nível amarelo - %	75,0%	33,3%	76,2%	76,3%
Nível vermelho - %	5,8%	0,0%	4,8%	6,3%

66. Dos 101 órgãos respondentes, a maior parte deles (78 instituições, o que representa 75% do universo pesquisado) pontuou na escala de 1 a 2, o que indica que a grande maioria dos órgãos da APF apresenta um grau mediano de implantação de ações de promoção da sustentabilidade. Ao se analisar de forma estratificada, verifica-se que o poder judiciário e o poder executivo apresentaram desempenho semelhante, no que se refere ao percentual de distribuição da quantidade de órgãos por faixa de pontuação: 76,2% do poder judiciário (16 de 20) e 76,3% (61 de 78) do poder executivo situam-se na faixa intermediária (IASA de 1 a 2).

67. Os números comentados podem ser visualizados nos gráficos constantes da Figura 2.

Figura 2: Divisão dos 101 respondentes dos poderes executivo, judiciário e legislativo nas faixas de pontuação. (Figura consta no original).

Tabela 2: Valores dos indicadores obtidos pelos três poderes nos onze eixos temáticos avaliados por meio da aplicação do questionário sobre ações em sustentabilidade

Grandeza	APF	Poder Executivo	Poder Legislativo	Poder Judiciário
IASA	1,64	1,61	2,12	1,69
Indicador 1 – PLS	1,39	1,19	2,33	2,05
Indicador 2 – Energia	1,65	1,59	2,33	1,81
Indicador 3 – Água	1,44	1,44	2,67	1,29
Indicador 4	–	2,23	2,17	2,38

<i>Indicador 5 – Certificação</i>	1,63	1,66	1,67	1,48
<i>Indicador 6 – Papel</i>	2,30	2,33	2,33	2,19
<i>Indicador 7 - Resíduos e</i>	1,05	1,13	0,67	0,81
<i>Indicador 8 – CPS</i>	1,70	1,71	2,00	1,62
<i>Indicador 9 – MOB</i>	1,77	1,70	2,33	1,95
<i>Indicador 10 – Capacitação</i>	1,88	1,75	3,00	2,24
<i>Indicador 11 – Programas</i>	0,98	1,01	1,33	0,81

69. Os números aqui apresentados podem ser melhor visualizados no gráfico seguinte.

Figura 3: Gráfico de radar, apresentando a pontuação obtida para os onze indicadores e para o Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração. (Gráfico consta do original).

70. Em seguida são apresentadas algumas avaliações dos dados levantados pelo questionário, as quais contribuem para o diagnóstico de baixa implementação de ações que visem à sustentabilidade na APF.

3.1.2 Baixa implementação dos PLS no poder executivo

71. A elaboração dos PLS pelos órgãos da APF é uma etapa relevante em direção a uma gestão mais eficiente e sustentável de seus recursos e insumos, tendo em vista que no citado instrumento estão inseridas as diretrizes que possibilitam à instituição estabelecer e acompanhar práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

72. O advento do PLS é um dos grandes avanços apresentados para a administração pública, instituído por meio do Decreto 7.746/2012 (BRASIL, 2012a) e regulamentado pela IN SLTI/MP 10/2012 (BRASIL, 2012c), sacramentando no serviço público a evolução dos anos anteriores apresentada na temática da sustentabilidade e dando respaldo à sua continuidade. Desse modo, a implementação dos PLS e o acompanhamento das ações ali descritas pelas instituições da APF são essenciais para o sucesso das políticas de promoção da sustentabilidade.

73. Levando em consideração essa importância, mostra-se fundamental que os órgãos e instituições da APF elaborem e implementem seus PLS, seguidos do constante monitoramento dos resultados advindos das ações ali constantes. Porém, ao se analisar os dados levantados na auditoria, não foram encontradas evidências de um conjunto razoável de ações voltadas à implementação desse instrumento de planejamento.

74. Conforme avaliação das respostas constantes da pesquisa feita por meio do questionário aplicado nesta ocasião, somente a metade dos órgãos respondentes (50% - 52 de 104) afirmaram que a instituição possui PLS. Verifica-se que um percentual razoável do universo de respondentes (73% - 72 de 104), possui algum tipo de comissão para implantação de ações que visem à sustentabilidade, porém sem resultar, para a maioria dos casos, na elaboração dos planos de logística em questão. O cenário é mais desafiador ao se verificar que menos de 17% dos órgãos publicam os resultados da aplicação do citado plano em suas páginas virtuais (17 de 104), o que denota um baixo grau de acompanhamento e monitoramento das ações ali propostas.

75. Nota-se que, à medida que as exigências aumentam (criação de comissão de sustentabilidade, elaboração do PLS, e publicação de seu monitoramento na página virtual), menor é o grau de atendimento.

76. Os critérios considerados para a elaboração das perguntas constam do Decreto 7.746/2012 (BRASIL, 2012a), para o poder executivo, e as Resoluções 201/2015, do CNJ (BRASIL, 2015f), e 23.474/2016, do TSE (BRASIL, 2016b), ambos válidos para o poder judiciário.

77. Outra fonte consultada foram 118 Relatórios de Gestão relativos ao ano de 2014 dos órgãos e entidades da APF, onde se pode chegar a uma conclusão análoga após análise dos quadros ambientais ali constantes. Nesse caso, os números expressam um percentual menor de adesão ao PLS, somente 37% dos 118 órgãos pesquisados por meio dos relatórios de gestão elaboraram seus PLS, sendo que menos de 1/3 desse percentual - 10,2% dos 118 - publicam seus resultados na internet. Tais dados são apresentados na próxima tabela.

Tabela 3: Quadro Ambiental dos relatórios de gestão de 2015 – Avaliação da aderência ao PLS por 118 órgãos da APF.

<i>Análise dos quadros de gestão ambiental e sustentabilidade constantes dos relatórios de gestão</i> <i>Atendimento aos requisitos do PLS</i>	<i>SIM</i> <i>%</i>	<i>NÃO</i> <i>%</i>	<i>Sem resposta</i> <i>%</i>
<i>A comissão gestora do PLS foi constituída?</i>	33,1% (39)	16,9% (20)	50,0% (59)
<i>A unidade possui PLS?</i>	37,3% (44)	28,8% (34)	33,9% (40)
<i>O PLS está formalizado na forma do art. 9º da IN SLTI/MPOG 10/2012? (BRASIL, 2012C)</i>	28,0% (33)	20,3% (24)	51,7% (61)
<i>O PLS encontra-se publicado e disponível no site da unidade?</i>	24,6% (29)	24,6% (29)	50,8% (60)
<i>Os resultados do PLS são publicados semestralmente no sítio da unidade na Internet?</i>	10,2% (12)	36,4% (43)	53,4% (63)

78. Ao se comparar os dados apresentados acima, oriundos de avaliação dos quadros ambientais constantes dos relatórios de gestão de 2015, com as respostas dadas ao questionário aplicado nesta auditoria nos meses de novembro e dezembro de 2016 (Tabela 4), verifica-se uma evolução na elaboração e no monitoramento dos PLS.

Tabela 4: Questionário de 2016 – Resultados das perguntas utilizadas para formação do indicador do PLS.

<i>Perguntas do questionário de 2016 para formação do indicador relativo ao PLS</i>	<i>APF</i>	<i>Executivo</i>	<i>Legislativo</i>	<i>Judiciário</i>
<i>Existência de departamento (comissão, comitê, secretaria ou unidade), responsável por ações de sustentabilidade?</i>	73,1% (76/104)	65,0% (52/78)	100,0% (3/3)	100,0% (20/20)
<i>A instituição possui PLS?</i>	50,0% (52/104)	41,3% (33/78)	66,7% (2/3)	81,0% (17/20)
<i>Os resultados da implementação do PLS são publicados semestralmente no sítio da unidade?</i>	16,3% (17/104)	12,5% (10/78)	66,7% (2/3)	23,8% (5/20)

79. Enquanto os dados dos relatórios de gestão de 2015, que retratam a realidade do ano de 2014, apontam que somente 39 de 118 órgãos possuem comissão gestora do PLS, os dados do questionário de 2016 mostram que 76 órgãos institucionalizaram o acompanhamento das ações de sustentabilidade por meio de algum tipo de comissão, representando um crescimento quantitativo próximo a 95% ((76-39) / 39).

80. A evolução já não é tão significativa na elaboração dos PLS, a qual ficou em aproximadamente 18% ((52 - 44) / 44). Enquanto os dados dos relatórios de gestão indicam que 44 em 118 instituições elaboraram seus PLS, as respostas ao questionário de 2016 apontam para 52 entidades em 101 respondentes. Ressalta-se que o dever de elaborar o PLS se deu por meio da instituição do Decreto 7.746/2012 (BRASIL, 2012a), e a definição de seu conteúdo mínimo, por meio da IN SLTI/MP 10/2012 (BRASIL, 2012c), com prazo para cumprimento pelo poder executivo findando em 10/9/2013, após prorrogação de 120 dias do prazo original de 180 dias, estipulado na Portaria SLTI/MP 12/2013 (BRASIL, 2013).

81. Vale lembrar que os dados dos relatórios de gestão de 2015 retratam a realidade do ano de 2014, o que traz um intervalo de 2 anos entre os dados coletados.

82. Essa lenta evolução na elaboração dos PLS, apresentada em especial pelo poder executivo, já era apontada em um estudo publicado em maio de 2014 ('Sustentabilidade na Logística Pública') (BRASIL, 2014) pelas secretarias do Ministério do Planejamento e do Ministério do Meio Ambiente responsáveis pela temática da sustentabilidade. O estudo teve o objetivo de avaliar os PLS

catalogados nas bases de dados dos citados ministérios, identificando as experiências, dificuldades e bons exemplos dos órgãos e/ou entidades para a elaboração e implementação dos instrumentos em questão.

83. À ocasião, verificou-se que somente 53 instituições possuíam PLS devidamente elaborados. Vale lembrar que os normativos relativos aos PLS e ao Decreto 7.746/2012 (BRASIL, 2012a) alcançam todas as instituições do poder executivo federal, o que contempla um universo de 6.000 instituições da APF direta, autárquica e fundacional.

84. Situação ainda mais crítica pode ser verificada quando se avalia o monitoramento e publicação dos resultados das ações constantes dos PLS. Os dados dos relatórios de gestão indicam que somente 10% do universo das 118 instituições pesquisadas avaliam e publicam semestralmente os resultados da aplicação dos PLS, no mesmo sentido do baixo percentual apresentado nas respostas do questionário: 16,3% em 101 instituições.

3.1.3 Avaliação das ações implementadas nos demais indicadores

85. Além dos PLS, foram avaliados outros 10 eixos temáticos afetos à sustentabilidade no questionário eletrônico, conforme indicado na Tabela 1: racionalidade no uso de energia; racionalidade no uso de água; atendimento a critérios de acessibilidade; certificação de prédios públicos; racionalidade no uso de papel e implementação de processo eletrônico; gestão de resíduos e coleta seletiva; adesão às compras públicas sustentáveis; racionalidade na mobilização e geração de gases de efeito estufa; ações de capacitação e conscientização; e adesão a programas de sustentabilidade.

86. Breves comentários são apresentados com relação à performance dos órgãos respondentes ao questionário e abordados nos relatórios de gestão, quando existirem aspectos relativos aos eixos avaliados.

87. Com relação à racionalização no uso de energia e água, um percentual significativo (84% e 81%, respectivamente) leva em consideração as prerrogativas constantes da Portaria MP 23/2015 (BRASIL, 2015h), que estabelece boas práticas de gestão e uso de energia elétrica e de água na APF e dispõe sobre seu monitoramento de consumo, o que pode induzir a uma redução no consumo ou um consumo mais racional desses insumos. O mesmo pode ser dito quanto ao consumo de papel, uma vez que 88% dos respondentes executam boas práticas de impressão e utiliza processo eletrônico.

88. Com relação a aspectos de acessibilidade, segundo indicador melhor avaliado no questionário (perde somente para o indicador relativo a papel e processo eletrônico), os órgãos têm informado uma boa aderência à legislação correlata (média de 74% dos órgãos respondentes adequam mais da metade da área de suas edificações aos critérios de acessibilidade). Entretanto, o mesmo não pode ser dito quando se trata de certificação desses prédios ao se considerar a IN 2/2014, da SLTI/MP (BRASIL, 2014b), que estabelece regras para uso da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE) nos projetos e construções de edificações públicas federais, tendo em vista que para somente 26% desses respondentes a certificação de prédios públicos é tida como prioridade, apesar de que 86% afirmaram conhecer a instrução normativa que determina a citada certificação.

89. Além do PLS, outros 3 eixos temáticos foram abordados tanto pelos quadros de gestão ambiental constantes dos relatórios de gestão, quanto pelo questionário da auditoria: coleta seletiva; adesão ao programa A3P; e contratações públicas sustentáveis. É interessante verificar a confluência entre os dados analisados, confrontados entre os relatórios de gestão de 2015 e o questionário de 2016.

Tabela 5: Comparação entre os dados obtidos no Relatório de Gestão Exercício de 2014 e no questionário de 2016, desta auditoria.

Perguntas constantes do quadro Gestão Ambiental e Sustentabilidade	Relatório de Gestão 2015 - exercício 2014		Questionário - 2016	
	SIM	SIM - %	SIM	SIM - %
Total de 118	-		Total de 104	-

<i>Sua unidade participa da Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P)?</i>	44	37,3%	42	40,4%
<i>Na unidade ocorre separação dos resíduos recicláveis descartados, bem como sua destinação a associações e cooperativas de catadores, conforme dispõe o Decreto 5.940/2006? (BRASIL, 2006)</i>	69	58,5%	76	73,1%
<i>As contratações realizadas pela unidade jurisdicionada observam os parâmetros estabelecidos no Decreto 7.746/2012? (BRASIL, 2012a)</i>	60	50,8%	93	89,4%

90. Para a coleta seletiva, enquanto os dados dos quadros ambientais afirmam que 69 instituições (58% dos 118 órgãos pesquisados pelos relatórios de gestão) destinam seus resíduos recicláveis a associações e cooperativas de catadores, conforme dispõe o Decreto 5.940/2006 (BRASIL, 2006), a pesquisa atual aponta para 76 entidades (73% de 104, pergunta 28.3 do questionário). Quanto à utilização de critérios de sustentabilidade nas licitações, 60 órgãos responderam positivamente nos dados de 2015 (51% de 118), enquanto os dados do questionário apontam para 93 instituições (89% de 111, pergunta 32.2 do questionário). Encerrando a comparação entre os dados dos quadros ambientais de 2014 com o questionário de 2016, 44 instituições responderam positivamente nos relatórios de gestão (37% em 118 órgãos para os quadros ambientais), enquanto 42 afirmaram no questionário que participam (40% das 140 entidades que responderam ao questionário, na pergunta 40.1.1) do programa A3P.

91. Com relação à mobilidade e emissão de gases de efeito estufa, enquanto 88% dos 101 respondentes acompanham de algum modo os deslocamentos terrestres, menos da metade desse percentual (41%) o faz para os deslocamentos aéreos. Somente 10 instituições (9,6% dos respondentes) executa algum tipo de compensação do carbono emitido e 33% dá preferência a uso de combustíveis menos poluentes. Por outro lado, 74 respondentes (71% dos 101 órgãos pesquisados) confirmaram que incentivam a locomoção por bicicleta, por meio de fornecimento de infraestrutura apropriada em suas instalações.

92. Finalmente, encerrando os comentários sobre os onze tópicos de sustentabilidade avaliados no questionário desta auditoria, um percentual bastante próximo indica um razoável nível de participação em cursos para capacitação de gestores para elaboração, implementação e monitoramento de PLS e avaliação de ciclo de vida para licitações sustentáveis (56% e 55% dos órgãos respondentes – perguntas 38.1 e 38.2). Por outro lado, um percentual significativo de órgãos (80%) afirma que tem propiciado campanhas de conscientização a seus servidores e demais colaboradores com relação às ações de promoção da sustentabilidade.

3.1.4 Análises sobre o consumo de água, energia e papel

93. Com o propósito de se obter uma visão sobre a evolução nos gastos com o fornecimento de água, energia e papel no plano federal, em comparação com a força de trabalho existente (quadro próprio e terceirizados), solicitou-se a 24 instituições dos poderes executivo, legislativo e judiciário que fornecessem dados de consumo desses insumos e de pessoal (Apêndice G), para o período entre 2011 a 2015 (dados posicionados no último dia útil do exercício). Os dados levantados nesses ofícios referem-se ao total de consumo e de pessoal que os órgãos apresentaram no período citado, considerando todas as suas unidades no território brasileiro.

94. Os órgãos e as entidades foram reunidos em 7 grupos, conforme a seguinte denominação: empresas SPE, grupo Eletrobrás, grupo Petrobrás, poder judiciário, poder legislativo, poder executivo - órgãos do OGU, setor financeiro e geral (dados de todas as instituições). Com o intuito de possibilitar a comparação entre os grupos, buscou-se o consumo per capita, onde os consumos financeiros foram parametrizados dividindo-os pelo número de colaboradores de cada

instituição (toda força de trabalho do órgão, representada pelo somatório entre servidores, comissionados, estagiários e terceirizados).

95. Na Figura 4, os dados de consumo de água, de energia e de papel por colaborador ao longo dos anos podem ser visualizados.

Figura 4: Dados de consumo de água, de energia elétrica e de papel por colaborador, ao longo dos anos de 2011 a 2015. (Figura consta do original).

96. Os dados completos podem ser verificados no Apêndice G.

97. Com vistas a eliminar os efeitos da variação das tarifas de água e de energia e do preço das resmas de papel ao longo dos anos, todos os valores informados foram reajustados para o ano de 2015. Utilizou-se para isso o índice IGP-M, que é o índice utilizado pela Aneel no reajuste das tarifas de energia elétrica. Na Tabela 6, apresentam-se as médias gerais de consumo de água, energia e papel, por colaborador, ao longo dos anos de 2011 a 2015, e o seu crescimento apresentado no mesmo período.

Tabela 6: Evolução dos gastos com água, com energia elétrica e com papel, por colaborador, ao longo dos anos de 2011 a 2015.

Ano	2011	2012	2013	2014	2015
Dados para água	R\$ de água / ano / pessoa				
Total geral	R\$ 185,20	R\$ 189,83	R\$ 183,77	R\$ 197,78	R\$ 258,29
Crescimento anual		2,4%	-3,3%	7,1%	23,4%
Crescimento 2011 a 2015					39,5%
Dados para energia elétrica	R\$ de energia / ano / pessoa				
Total geral	R\$ 2.416,34	R\$ 2.401,25	R\$ 2.113,19	R\$ 2.233,34	R\$ 3.403,35
Crescimento anual		-0,6%	-13,6%	5,4%	34,4%
Crescimento 2011 a 2015					40,8%
Dados para papel	R\$ de papel / ano / pessoa				
Total geral	R\$ 88,05	R\$ 88,07	R\$ 85,13	R\$ 86,01	R\$ 87,02
Crescimento anual		0,0%	-3,4%	1,0%	1,2%
Crescimento 2011 a 2015					-1,2%

98. De acordo com os dados apresentados, pode-se concluir que há uma tendência de crescimento do consumo financeiro relativo ao uso dos insumos água e energia. Já o insumo papel apresentou um valor de consumo por colaborador aproximadamente constante, descolando da tendência de crescimento apresentada pelos insumos água e energia elétrica. Verifica-se assim a importância da implementação de ações de promoção da sustentabilidade, as quais contribuem para uma desejável redução de consumo de água, energia e papel, impactando positivamente o dispêndio financeiro da mesma forma. Possivelmente, as práticas de sustentabilidade relativas a impressão e consumo de papel têm contribuído positivamente na manutenção do seu nível de consumo ao longo dos anos, impedindo que o insumo papel apresente uma tendência de crescimento similar ao comportamento apresentado pelos insumos água e energia elétrica.

99. Atualmente, outra avaliação que se pode fazer é uma comparação de consumo entre cada órgão, ou até mesmo entre os grupos de órgãos conforme a divisão apresentada, de modo a verificar tendências de comportamento ou quais órgãos ou grupos apresentam maior economicidade

em seu consumo por colaborador. Entretanto, não é possível avaliar se os consumos apresentados estão dentro daquilo que se imagina ser razoável, em decorrência da ausência de dados referencias de consumo de água, energia e papel na administração.

100. A importância e a necessidade de estudos que tragam à tona faixas de consumos referenciais serão discutidas ao longo deste relatório, sendo que a ausência desse balizamento foi uma das constatações realizadas nesta auditoria.

101. Com vistas a comparar a evolução dos gastos na APF com água e com energia elétrica verificada à ocasião dos trabalhos que deram origem ao Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário e seu posterior desenrolar, confrontaram-se os dados obtidos nesta auditoria e os da auditoria anterior, conforme apresentado na Figura 5 seguinte.

Figura 5: Comparação entre a evolução dos gastos apresentada nos trabalhos que deram origem ao Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário e a verificada nesta auditoria. (Figura consta do original).

102. Os trabalhos originais coletaram dados de 2005 a 2009, enquanto que o período abrangido por esta auditoria vai de 2011 a 2015.

103. Verificam-se tendências distintas para os insumos água e energia elétrica. No caso da água, as ações de sustentabilidade implementadas pelas instituições da APF possivelmente contribuíram para a redução do nível de consumo da ordem de 37%, ao comparar as médias dos consumos entre os períodos de 2005 a 2009 (R\$ 321,86 / colaborador) e de 2011 a 2015 (R\$ 202,69 / colaborador). Já para a energia elétrica, a média dos dados de 2011 a 2015 (R\$ 2.132,33 / colaborador) apontam para um aumento do consumo de 60% em comparação com o período de 2005 a 2009 (R\$ 1.332,11 / colaborador), conforme constam da tabela seguinte.

Tabela 7: Comparação entre os consumos financeiros observados nos períodos entre 2005 a 2009 e entre 2011 a 2015.

ANO	Gastos por colaborador com:		
	Energia elétrica - R\$	Água - R\$	
2005	1.230,30	264,56	Dados da Auditoria 2010
2006	1.277,08	281,49	
2007	1.320,83	335,35	
2008	1.366,48	364,14	
2009	1.465,87	363,77	
2011	2.205,33	192,81	Dados trabalho atual
2012	2.180,88	200,69	
2013	1.817,75	190,45	
2014	1.861,99	190,27	
2015	2.595,72	239,25	
Média 2005-2009	1.332,11	321,86	
Média 2011-2015	2.132,33	202,69	
% de variação	60,1%	-37,0%	

104. Ao se analisar as tendências de crescimento apresentadas para os dois insumos (água e energia elétrica), verifica-se uma redução de 18% para o crescimento da energia elétrica (coeficientes angulares das equações obtidas foram reduzidos de 56,1 para 46,2) e de 71% para o crescimento da água (coeficientes angulares das equações obtidas reduziram, por sua vez, de 56,1 para 46,2). Quanto maior o coeficiente angular das linhas de tendência lineares obtidas, maior é o ritmo de crescimento, o que significa que em ambos os casos o ritmo no aumento do consumo tem caído.

105. Ante os dados apresentados, pode-se concluir que os atuais ritmos de crescimento (2011 a 2015) nos gastos com energia elétrica e com água diminuíram ao se comparar com o período avaliado à ocasião dos trabalhos que deram origem ao Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário (2005 a 2009). Houve ainda uma redução de 37% no consumo de água.

106. Considerando que os gastos da APF com energia são, em média, mais de 11 vezes superiores aos gastos realizados com água, conforme os dados coletados no presente trabalho, nota-se a importância com que as ações de sustentabilidade se revestem, as quais devem ser implementadas com vistas inclusive à redução dos gastos no consumo de insumos, representados majoritariamente pelo dispêndio com energia elétrica.

3.1.5 Relações de causa e efeito para a baixa implementação de ações de sustentabilidade

107. As principais causas e efeitos relativos ao insatisfatório grau de implementação de ações de promoção à sustentabilidade na APF estão distribuídas ao longo das principais constatações apresentadas nos subitens seguintes.

108. Em síntese, verificou-se que as causas estão relacionadas a dois principais problemas: um relacionado à CISAP, e o outro às próprias instituições da APF.

109. Com relação à CISAP, a percepção desta auditoria levou à conclusão de que os principais problemas devem-se a lacunas de atuação, pela CISAP não executar o que é previsto na legislação, e também por inexistir previsão legal para atuação em pontos importantes em que ela poderia atuar, o que leva a deficiências na sua atuação (normativa, de criação de incentivo, de ações de sensibilização/capacitação e de implantação de sistema integrado de informações) junto aos entes da APF e junto à antiga SLTI (atual SEGES).

110. Já com relação aos órgãos e entidades da APF, verificou-se que as deficiências na oferta de condições (capacitações, incentivos e apoio) pelas instituições da APF tem levado a um baixo empoderamento de suas comissões, unidades e/ou núcleos socioambientais responsáveis pela temática da sustentabilidade. Essas causas serão abordadas na constatação relativa a falhas na atuação do governo central, por estarem mais relacionadas ao citado tema.

111. Os efeitos dessas deficiências se materializam nas constatações acima, as quais indicam incipiente implementação e baixo monitoramento das ações de promoção da sustentabilidade, sendo que o reduzido grau de adesão à elaboração, implementação e monitoramento dos PLS é o principal termômetro da aplicação das políticas de sustentabilidade pelos órgãos da APF, em especial no poder executivo. Da mesma forma, as principais propostas de recomendação serão abordadas na constatação relativa a falhas na atuação do governo central.

3.2 Deficiências de atuação no nível central de governo

3.2.1 Análise

112. Com o apoio do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2014) e seus componentes (Figura 6), foram considerados nesta avaliação os quesitos relativos a: i. Institucionalização; ii. Capacidade Organizacional e Recursos; iii. Coordenação e Coerência; e iv. Monitoramento e Avaliação, relativos às ações do governo central nas políticas públicas relacionadas à promoção da sustentabilidade.

113. O citado referencial foi aprovado pela Portaria TCU 230/2014, de modo a ser observado pelo Tribunal de Contas da União em suas ações de controle e de melhoria de processos que tratem direta ou indiretamente do tema governança.

Figura 6: Componentes do Referencial para Avaliação de Governanças em Políticas Públicas (Figura consta do original).

114. A despeito das ações empreendidas em decorrência da evolução infra legal, a exemplo do Decreto 7.746/2012 (BRASIL 2012a), são discutidas aqui as falhas de governança que têm dificultado o alcance dos objetivos propostos para a política de sustentabilidade.

3.2.1.1 Institucionalização ineficiente

115. Neste tópico busca-se responder em que medida a política pública foi institucionalizada formal e adequadamente por meio dos necessários normativos.

116. Verificaram-se duas principais falhas na institucionalização da política de sustentabilidade na APF: i. lacunas de competências necessárias na legislação correlata; e ii. inexecução de competências previstas.

Lacunas de legislação

117. Este tópico refere-se à ausência de competências importantes para atuação mais efetiva da CISAP e das comissões de sustentabilidade no âmbito dos órgãos da APF.

118. Com relação à CISAP, pode-se afirmar que o citado comitê não tem a prerrogativa de acompanhar a elaboração e a implantação dos PLS pelos órgãos da APF, nem de cobrar e de analisar os relatórios de avaliação dos PLS elaborados pelos órgãos da APF.

119. Conforme consta do Decreto 7.746/2012 (BRASIL 2012a) e do seu RI (BRASIL 2012c) da CISAP, a comissão tem a competência de fazer as seguintes proposições à antiga SLTI/MP:

- a) normas para elaboração de ações de logística sustentável;
- b) regras para a elaboração dos PLS;
- c) planos de incentivos para órgãos e entidades que se destacarem na execução dos citados PLS;
- d) critérios e práticas de sustentabilidade nas aquisições, contratações, utilização dos recursos públicos, desfazimento e descarte;
- e) estratégias de sensibilização e capacitação de servidores para a correta utilização dos recursos públicos e para a execução da gestão logística de forma sustentável;
- f) cronograma para a implantação de sistema integrado de informações para acompanhar a execução das ações de sustentabilidade; e
- g) ações para a divulgação das práticas de sustentabilidade.

120. Verifica-se assim que o acompanhamento da elaboração, implementação e monitoramento dos PLS pelos órgãos da APF não consta das atribuições da CISAP. Nesse caso, essa lacuna normativa pode ser indicada como uma das causas responsáveis pela baixa taxa de elaboração de PLS pela APF, em especial pelo poder executivo (somente 41% das instituições avaliadas do poder executivo possuem PLS), conforme apontado no tópico anterior.

121. Identificou-se também que a avaliação de desempenho do PLS, prevista na IN SLTI/MP 10/2012 (BRASIL 2012c) que define os elementos mínimos desse instrumento de planejamento, não contém critérios claros para aferir o alcance dos resultados planejados. É desejável que o planejamento feito nos PLS leve em consideração esse monitoramento, buscando o ponto de equilíbrio de consumo e gastos. Assim, uma vez atingido tal patamar, as grandezas convergem para um valor estável, não havendo mais espaço para suas reduções, em decorrência da eficácia das ações de sustentabilidade até então implementadas.

122. Já com relação aos órgãos e às entidades da APF, verificou-se que inexistente previsão de que os respectivos PLS estejam previstos no planejamento estratégico das instituições. Essa lacuna normativa no Decreto 7.746/2012 (BRASIL 2012a) leva a um descompasso entre as diretrizes previstas no planejamento estratégico e a implementação das ações de sustentabilidade na instituição, o que impacta negativamente o avanço da sustentabilidade na administração pública.

123. Finalmente, verificou-se que mais de 73% das instituições avaliadas pelo questionário aplicado nesta auditoria possuem algum tipo de unidade formalmente designada para a promoção da sustentabilidade, conforme orientação constante do art. 6º da IN SLTI/MP 10/2012. Entretanto, cabe salientar a importância de que essas unidades sejam previstas nas estruturas dos órgãos e das entidades da APF, com caráter permanente e compostas por servidores com atuação exclusiva e com perfil técnico apropriado aos assuntos pertinentes.

124. Nos comentários ao relatório preliminar (peça 120), a SEGES apresentou argumentos no sentido de que a sustentabilidade não deve mais ser tratada de modo apartado pelos gestores e operadores da área de logística pública, nem ser abordada em planos específicos por unidades técnicas especializadas. Entretanto, considerando a atual realidade apresentada pela maioria das instituições da APF, considerou-se nesta auditoria a necessidade de criação de núcleos

socioambientais, ou estruturas similares, no âmbito de cada órgão, considerando que serão um agente transformador em seu universo.

125. Ainda nos citados comentários, a SEGES apresenta um fato novo, relativo à proposta de inclusão do instrumento PLS nos planos anuais de compras dos órgãos e entidades integrantes do SISG, os quais, segundo as reflexões mais recentes daquela secretaria, passarão a ser denominados de Planos de Gerenciamento de Compras (PGC). Ainda conforme a SEGES, os PGC estarão alinhados aos planejamentos estratégicos das respectivas unidades.

126. Pode-se assim afirmar que a SEGES concorda com a importância de aderência dos PLS aos planejamentos estratégicos das instituições. Entretanto, vale ressaltar que a extensão e transversalidade dos assuntos tratados pelos PLS, os quais envolvem o consumo racional de insumos e a promoção da sustentabilidade e responsabilidade social, extrapolam o planejamento anual de contratações, o qual supõe-se compor a temática abordada no instrumento então proposto pela SEGES. Com relação à ausência de acompanhamento e de cobrança da elaboração, da implementação e do monitoramento dos PLS, a SEGES cita em seus comentários que diverge de propostas que atribuam à CISAP um papel de fiscalização centralizada, ainda que circunscrito à cobrança da elaboração dos PLS e ao acompanhamento e avaliação das ações estabelecidas nestes planos, o que daria poderes de fiscalização aos componentes da CISAP.

127. A Seges continua sua argumentação no sentido de que sua natureza regimental e institucional lhe traz poderes de órgão central normatizador, ou seja, órgão de governança, não lhe trazendo hierarquia sobre os demais órgãos. Da mesma forma, não compete à CISAP a possibilidade de exigir perante os órgãos da APF a elaboração dos PLS, e menos ainda a de aplicar multas aos inadimplentes.

128. Entretanto, cabe ressaltar que a ausência de acompanhamento, seja por parte do MP ou outro responsável, denota falta de monitoramento das ações de promoção da sustentabilidade na APF, contribuindo para a ausência de informações centralizadas que teriam condições de dar suporte às tomadas de decisões necessárias para a boa gestão e governança dessa política pública. Conforme o citado Referencial de Governança em Política Pública do TCU, o andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental.

129. Assim, o papel de acompanhar, monitorar e cobrar a execução mostra-se de grande relevância ao sucesso das políticas públicas, o qual deve ser desempenhado, preferencialmente, por instituição que tenha a prerrogativa de centralizar as informações relativas à implementação das ações programadas, tal como a CISAP. Não se trata de aplicar penalidades a instituições em atraso, nem mesmo de tornar esse ente superior aos demais, mas sim de centralizar informações de gestão que servirão para alimentar o processo de gestão da política de implementação da sustentabilidade na APF.

130. Desse modo, com vistas a cobrir essa ausência de monitoramento e acompanhamento centralizado das ações implementadas e a implementar, propõe-se recomendar à secretaria executiva da CISAP que avalie, em conjunto com os demais órgãos com representação na comissão, a conveniência e oportunidade de acompanhar a elaboração, implementação e avaliação dos Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS) pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (APF), conforme previsão constante do art. 16 do Decreto 7.746/2012.

131. Com relação ao alinhamento dos PLS aos planejamentos estratégicos de suas respectivas instituições, com vistas a dar maior respaldo às ações de sustentabilidade junto à alta administração, propõe-se recomendar ao Ministério do Planejamento, representado pela SEGES, que avalie no âmbito da CISAP a conveniência e oportunidade de adotar medidas no sentido de que os PLS ou instrumentos que venham a substituí-lo, considerando o alcance e transversalidade dos

assuntos pertinentes à sustentabilidade, sejam previstos nos planejamentos estratégicos das instituições da APF.

132. Propõe-se também recomendar à SEGES que avalie a conveniência e oportunidade de, em conjunto com os órgãos que têm representação na CISAP, adotar medidas com vistas a que os órgãos e as entidades da APF criem, em suas estruturas, unidades de sustentabilidade com caráter permanente e compostas por servidores com atuação exclusiva e com perfil técnico apropriado aos assuntos pertinentes.

Ausência de atuação para competências previstas

133. Ademais da ausência de previsão legal de competências necessárias para uma maior eficiência da CISAP e dos PLS, constatou-se ainda a falta de atuação ou atuação não conclusiva da citada comissão com relação a algumas de suas competências previstas, a saber: a não elaboração do sistema de acompanhamento de ações de sustentabilidade, ausência de planos de incentivos a órgãos e instituições que se destaquem na temática da sustentabilidade e falta de ações para divulgação de boas práticas existentes. Como evidência, apresentam-se as respostas dadas pela SEGES ao Ofício 512/2016-TCU/SecexAmbiental com relação à não atuação da CISAP, seja por ausência de previsão legal, seja por falta de abordagem suficiente ao assunto (peça 98).

134. Um fato que tem contribuído ao não atendimento das citadas competências refere-se à interrupção de reuniões e encontros da CISAP a partir de 2015, a qual deveria se reunir ordinariamente a cada dois meses, conforme consta de seu RI (BRASIL 2012c). A própria SEGES, em resposta ao Ofício 512/2016-TCU/SecexAmbiental, afirma que consta de seus planos a retomada das atividades da CISAP, tendo em vista a paralisação de suas reuniões, decorrente em boa parte pelas recentes alterações pelo que o MP tem passado em sua estrutura (Decretos 8.189/2014 (BRASIL 2014a), 8.578/2015 (BRASIL 2015e) e 8.818/2016 (BRASIL 2016a)).

135. Ainda, ao apresentar seus comentários ao relatório preliminar (peça 120), a SEGES volta a reiterar o compromisso de envidar esforços para que as atividades da CISAP sejam retomadas, citando que ações neste sentido já estão sendo mantidas junto a representantes do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

136. Nesse contexto, as tratativas realizadas entre o MP e o MMA sinalizam positivamente para o retorno das atividades da CISAP. Contudo, tal como apontado pela própria SEGES nos seus citados comentários, 'caso estivesse em pleno funcionamento, a comissão poderia, de fato, contribuir para disseminar entre toda a APF inovações em sustentabilidade introduzidas por órgãos e entidades específicos'.

137. Desse modo, mais do que apenas apontar as consequências negativas da paralisação das atividades da CISAP, o TCU pode contribuir para a efetiva retomada dos trabalhos dessa comissão.

138. Por fim, vale ressaltar que, quando analisadas as comissões de sustentabilidade dos órgãos e entidades da APF, não raro depara-se com uma atuação ineficiente ou mesmo inexistente. Cita-se o caso de alguns ministérios, com grande volume de recursos, avaliados pelo questionário, que ainda não instituíram suas comissões, secretarias ou unidades responsáveis pelo planejamento, elaboração, implementação e acompanhamento de ações de sustentabilidade, o que enfraquece a temática em seu âmbito interno. Assim, além da necessidade de existência desses departamentos, é importante que estejam ligados à alta administração do órgão, dando um maior respaldo e legitimidade às suas ações e planejamentos.

3.2.1.2 Baixa capacidade organizacional, acompanhada de recursos esparsos

139. Aqui, buscou-se avaliar em que medida os órgãos e entidades envolvidos na temática possuem capacidade organizacional e recursos suficientes para o adequado desenvolvimento das políticas relacionadas à sustentabilidade na APF.

140. Em sobreposição ao tópico anterior, relativo à institucionalização, é importante apontar que a paralisação de atividades e reuniões da CISAP impediu tanto o andamento de proposições apresentadas à sua entidade superior, a antiga SLTI, a qual foi substituída pela SEGES,

quanto a apresentação de novas propostas, de modo a acompanhar a evolução vivenciada por atores da APF expoentes na temática da sustentabilidade, como é o caso do MMA, CAIXA, BB, AGU, STF, TSE, TJDFT.

141. Mudando o foco para os programas de sustentabilidade, ao se analisar as respostas dadas pela coordenação do programa A3P ao Ofício 509/2016-TCU/SecexAmbiental, verificaram-se que os recursos humanos e financeiros alocados à A3P encontram-se esparsos, os quais são responsáveis pela implementação de programa de alcance pulverizado em todo território nacional.

142. Em sua resposta, o Departamento de Produção e Consumo Sustentáveis (DPCS), do MMA, afirma que o programa A3P, apesar de integrar o PPA desde o ciclo de 2004 a 2007, passou a contar com recursos financeiros somente a partir do ciclo de 2008 a 2012. Ainda assim, seu orçamento tem passado por restrições contínuas. No ano de 2016, a previsão orçamentária foi de algo próximo a R\$120.000,00, e afirma que a previsão para 2017 é de menos da metade do de 2016.

143. Ressalta ainda que a A3P possui uma equipe pequena, insuficiente para atender a todas as instituições públicas que solicitam sua assessoria, composta de 1 coordenador (DAS 4) e 1 DAS 3, sendo que nenhum dos cargos é ocupado por servidores de carreira; 3 analistas ambientais; 2 estagiários e 2 terceirizados.

144. Conclui afirmando que os reduzidos recursos disponíveis prejudicam o desempenho do programa, ao comprometer o acompanhamento das iniciativas nas instituições parceiras, além do trabalho de disseminação do Programa com vistas a novas adesões.

3.2.1.3 Coordenação incipiente e falta de coerência

145. O foco deste tópico é analisar as formas de articulação e de atuação dos atores envolvidos, de maneira a verificar a coerência e a coordenação entre elas.

146. A CISAP é o fórum de discussão entre os principais atores da APF responsáveis pela normatização e implementação da temática da sustentabilidade. Acontece que, como apontado, suas reuniões têm sido prejudicadas desde o início do ano de 2015 em decorrência de ausência de atuação após sua última reunião em 24/11/2014, conforme comentado no tópico relativo à capacidade organizacional e recursos.

147. A existência de iniciativas, programas de sustentabilidade e sistemas de acompanhamento ocorrendo em paralelo e com objetivos similares, porém sem uma efetiva coordenação conjunta, denota a necessidade de maior atenção a esse componente, com vistas a tornar as iniciativas mais eficientes e diminuir o volume de retrabalho. Essas dificuldades muitas vezes têm feito com que os órgãos não apresentem uma elevada adesão aos programas em prática.

148. Citam-se como exemplos de iniciativas em paralelo, porém sem a devida coordenação, os programas A3P (do MMA) e PES (do MP), os sistemas de monitoramento SisPES (do programa PES), ResSoA (do programa A3P), PLS-Jud (do poder judiciário) e vários sistemas de acompanhamento de órgãos da APF.

3.2.1.4 Ausência de monitoramento e de avaliação centralizados

149. Finalmente, foram analisados neste tópico as rotinas de monitoramento e de avaliação realizadas com vistas a alimentar os processos decisórios, promovendo aprendizado e aperfeiçoamento das ações para o alcance dos resultados propostos.

150. Constatou-se que não há uma cobrança e acompanhamento sistemáticos de metas pelos programas de sustentabilidade, em especial pela CISAP. A comissão não tem acompanhado a evolução na elaboração, implementação e monitoramento dos PLS na APF direta, autárquica e fundacional, conforme comentado nos tópicos relativos à lacuna de atuação, em decorrência de não previsão em suas normas vigentes.

151. Nesse sentido, vale citar a análise realizada sobre os comentários da SEGES ao relatório preliminar (peça 172), no que se refere à necessidade de acompanhamento da evolução das ações implementadas para promoção da sustentabilidade na APF, a qual consta do tópico relativo à Institucionalização ineficiente – Lacunas de legislação.

152. Em contraponto, como exemplo positivo de ações de acompanhamento e avaliação, cita-se novamente o relatório de maio de 2014, *Sustentabilidade na Logística Pública (BRASIL 2014e)*, em que foram avaliados os 53 PLS conhecidos até o final do ano de 2013, tendo em vista o prazo final para elaboração dos PLS após a prorrogação realizada, findando em 10/9/2013. Tal relatório apresenta conclusões e propostas que visam a uma maior aderência à necessidade e importância de elaboração dos PLS pelos entes da APF, o que pode contribuir para sua efetiva elaboração e implementação.

153. Ressalta-se também a discussão, pela CISAP, da criação de um índice de sustentabilidade, conforme atas de reunião de 3/9/2013 e 10/6/2014. Porém, considerando a resposta dada pela SEGES ao Ofício 512/2016-TCU/SecexAmbiental, não foram verificadas tratativas da CISAP nem da antiga SLTI para a efetiva implementação de tal instrumento.

154. Entretanto, ao apresentar seus comentários ao relatório preliminar, a SEGES informou que um Grupo de Apoio Técnico foi constituído para estudar a matéria, tendo chegado a aplicar questionários aos órgãos componentes da CISAP, com vistas a reunir dados para a configuração do indicador. Contudo, pouco depois as atividades dessa comissão foram interrompidas e os estudos sobre o referido índice descontinuados.

155. Outra questão que merece atenção refere-se à ausência de incentivos perenes que despertem o interesse do público beneficiado com a implementação das ações de sustentabilidade, ou seja, a própria APF, em especial o poder executivo. Os incentivos financeiros inicialmente ofertados até o ano de 2014 pelo programa PES aos órgãos públicos, em decorrência da economia de recursos financeiros advindos da redução de consumo de água, energia, papel, etc., ainda não foram substituídos por incentivos consistentes e reais.

156. Vale ressaltar a iniciativa do Proben – Programa do Bom Uso e Eficiência Energética, elaborado pela Universidade de Pelotas, agora aplicado em nível de experiência para órgãos da esplanada, o Proben Esplanada. Essa iniciativa propõe um incentivo financeiro similar ao anterior, por meio de repasse de créditos (percentual dos valores economizados) e premiação das instituições que alcançaram uma maior economia, porém, sem a influência dos correntes cortes orçamentários que inviabilizaram a primeira experiência.

157. Finalmente, a despeito da não implantação de sistema de acompanhamento central de ações de sustentabilidade, cuja incumbência de propor cronograma de implantação está a cargo da CISAP, existem alguns sistemas de acompanhamento de sustentabilidade implantados pontualmente e sem coordenação entre eles.

158. Citam-se os sistemas de monitoramento no âmbito dos programas A3P e PES (ResSoA e SisPES, respectivamente), os quais não interagem entre si na coleta e utilização de informações similares, propiciando retrabalho no caso do órgão participar dos dois programas. Além disso, os sistemas citados começaram a operar recentemente, somente a partir de 2014 (SisPES) e 2015 (ResSoA), o que impossibilita uma avaliação histórica do consumo.

159. A alimentação manual também é um gargalo, trazendo trabalho adicional e problemas na confiabilidade dos dados inseridos, sendo necessário uma padronização do formato das contas, por meio de atuação junto à Aneel e à ANA, de modo a possibilitar uma coleta automatizada desses dados.

160. Concluindo, é aconselhável uma unificação das ferramentas ou que os sistemas reconheçam dados uns dos outros, em conjunto da importância de coleta dos dados de consumo de forma sistematizada e automatizada, de modo a evitar erros e trabalhos manuais.

161. Frisa-se que a não implementação do sistema de acompanhamento de ações de sustentabilidade tem dado espaço para a criação de vários sistemas isolados, por meio das iniciativas implementadas por cada órgão ou programa que tem a preocupação de monitorar o efeito de suas ações de promoção da sustentabilidade.

3.2.2 Encaminhamentos propostos

162. Com vistas a contribuir com a boa governança na atuação do governo central nas ações que visem à promoção da sustentabilidade na APF, propõe-se recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, representado pela SEGES/CCNOR, e aos demais atores envolvidos na proposição de normativos que disciplinam a atuação da CISAP, que retomem as reuniões ordinárias da CISAP, previstas em seu RI (BRASIL 2012c).

163. Recomenda-se também que os citados órgãos avaliem a conveniência e oportunidade de tornar competência da CISAP o acompanhamento de elaboração, implementação e avaliação dos PLS pelos órgãos e entidades da APF direta, autárquica e fundacional; e a criação e implementação de um índice de sustentabilidade da administração pública, de acordo inclusive com as tratativas já iniciadas em reuniões da CISAP, de modo a possibilitar a verificação e acompanhamento da evolução vivenciada pela APF na materialização de ações que visem à sustentabilidade, em conjunto das ações aqui propostas com vistas à implantação do já previsto porém não efetivado sistema de acompanhamento das ações de sustentabilidade.

164. Nesse contexto, cabe recomendar ainda ao MP e demais parceiros a revisão dos normativos que regem a elaboração dos PLS (Decreto 7.746/2012 (BRASIL 2012a) e IN SLTI/MP 10/2012 (BRASIL 2012c)), de modo a exigirem que os PLS sejam previstos nos planejamentos estratégicos dos respectivos órgãos da APF direta, com vistas a dar maior respaldo às ações de sustentabilidade junto à alta administração dos citados órgãos; que sejam criadas nas estruturas dos órgãos e das entidades da APF unidades de sustentabilidade com caráter permanente e compostas por servidores com atuação exclusiva e com perfil técnico apropriado aos assuntos pertinentes; e tornar as avaliações de desempenho do PLS mais eficazes, considerando a apresentação de critérios de efetividade da ferramenta, avaliação dos resultados e do comportamento dos indicadores em busca e manutenção do ponto de equilíbrio de consumo, além de outras modificações que facilitem a elaboração dos PLS e lhes deem maior efetividade para o alcance da sustentabilidade.

165. Considerando a não observância de pontos previstos em normativos, propõe-se ainda determinar à SEGES/MP, que apresente no prazo de 180 dias após o início das atividades da CISAP, plano de ação com vistas a implementar sistema de acompanhamento das ações de sustentabilidade, conforme previsto no art. 11 do Decreto 7.746/2012 (BRASIL 2012a), com a finalidade de dar conhecimento das ações de sustentabilidade em execução na APF, levando em consideração as informações já existentes em sistemas como o SISPE e o RESSOA, e a criação de parâmetros de consumo desejáveis, por tipologia de edificações.

166. Vale determinar também à CISAP que apresente em 180 dias após a retomada de duas atividades, plano de trabalho à SEGES/MP, para implementar as competências que não foram devidamente atendidas até o momento, previstas no art. 11 do Decreto 7.746/2012 (BRASIL 2012a) e no art. 3º do seu regimento interno (BRASIL 2012c), especificamente as relativas a: i. Institucionalização de planos de incentivos perenes e atrativos; ii. Planejamento e execução de ações para divulgação ampla e eficiente de boas práticas relativas à temática, não necessariamente restritas ao poder executivo nem mesmo à APF, e iii. Promoção de ações de capacitação de modo a alcançar os órgãos da APF mais representativos em termos de gastos, com vistas a disseminar os conhecimentos necessários à implementação de ações de promoção da sustentabilidade.

167. Finalmente, com relação a este achado, propõe-se recomendar ao MMA que apresente plano de ação para avaliação dos recursos financeiros e humanos necessários ao alcance das metas de expansão e de capacitação da A3P previstas no atual PPA, considerando as informações necessárias a serem fornecidas pela Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. Vale ressaltar que a elaboração dessa proposição levou em consideração os comentários apresentados pela SAIC/MMA ao relatório preliminar, constante da peça 170.

3.3 Baixa evolução na adoção de critérios e práticas sustentáveis nas contratações da APF

168. Desde a auditoria realizada em 2010, houve avanços na implementação de práticas sustentáveis na administração pública federal. Entretanto, em relação às contratações públicas sustentáveis, tais avanços não representaram um incremento significativo em seu montante.

3.3.1 Análise

169. Verificou-se que as contratações sustentáveis na APF, no período de 2011 a 2016, evoluíram lentamente, conforme pode ser observado no quadro abaixo, que apresenta o percentual de compras com itens sustentáveis, em relação ao total de processos de contratações da APF:

Tabela 8: Evolução da representação das compras públicas sustentáveis federais no montante de aquisições e contratações realizadas.

2011	2012	2013	2014	2015	2016
0,60%	0,71%	0,75%	0,70%	0,85%	0,84%

170. Os dados foram extraídos do sítio cpsustentaveis.planejamento.gov.br.

171. Nesse período houve alterações da legislação visando a estimular a administração pública a aumentar as contratações sustentáveis. A alteração do art. 3º da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993), por meio da Lei 12.349/2010 (BRASIL, 2010a), incluiu a promoção do desenvolvimento nacional sustentável entre os pilares das licitações públicas, ao lado da observância do princípio da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

172. Posteriormente, o Decreto 7.746/2012 (BRASIL, 2012a), que regulamentou o art. 3º da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993), estabeleceu critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes. De acordo com o art. 4º do Decreto, são diretrizes de sustentabilidade, entre outras:

I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;

II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;

III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;

IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;

V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;

VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e

VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

173. Cabe ressaltar que, antes mesmo da citada alteração, introduzida pela Lei 12.349/2010 (BRASIL, 2010a), a Instrução Normativa 1/2010 SLTI (BRASIL, 2010d) já dispunha sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

174. Por sua vez, o art. 7º da Lei 12.305/2010 (BRASIL, 2010b), que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabeleceu entre seus objetivos a ‘prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para: a) produtos reciclados e recicláveis; b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis’.

175. Todavia, a nova estrutura normativa não foi suficiente para alavancar as contratações públicas sustentáveis.

176. Apesar do baixo percentual de contratações sustentáveis, em relação ao total de contratações da APF, algumas evidências analisadas na auditoria sinalizam que as unidades têm percepção diferente.

177. De acordo com a análise do quadro constante do relatório de gestão de 118 órgãos/entidades da APF ‘Gestão ambiental e sustentabilidade’, referente ao exercício de 2015, contas anuais de 2014, 50,8 % dos órgãos respondentes (60 de 118) afirmaram que as contratações realizadas pela unidade observavam os parâmetros estabelecidos pelo Decreto 7.746/2012 (BRASIL, 2012a), ao adotarem critérios e práticas de sustentabilidade em suas contratações.

178. Assim como as respostas ao questionário encaminhado a 169 órgãos/entidades da APF apontam na mesma direção. Das 101 unidades respondentes, 89,4% (93 de 104) afirmaram que

estimulam a prática de contratações sustentáveis, 75,0% (78 de 104) afirmaram que a Consultoria Jurídica aborda questões relativas a diretrizes, critérios e práticas de sustentabilidade, nos pareceres que antecedem às contratações, e 49% (51 de 104) disseram que consideram a avaliação do ciclo de vida (ACV) dos bens ou serviços a serem comprados ou contratados.

Tabela 9: Questionário de 2016 – Resultados das perguntas utilizadas para formação do indicador de Contratações Sustentáveis.

Perguntas do questionário de 2016 para formação do indicador relativa contratações sustentáveis	Administração Pública Federal
Estimula práticas de contratações sustentáveis, ou seja, com a inserção de critérios de sustentabilidade nas especificações do objeto e obrigações da contratada, tal como comprovação de origem das madeiras quando da aquisição de bens e na contratação de obras e serviços, emprego de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local, etc.	89,4% (93)
A Consultoria Jurídica aborda questões relativas a 'diretrizes, critérios e práticas de sustentabilidade, nos pareceres que antecedem às contratações'	75,0% (78)
Considera a Avaliação do Ciclo de Vida (ACV) dos bens ou serviços a serem comprados ou contratados, considerando a função final a que se destina a aquisição de um determinado produto ou a contratação de um determinado serviço	49% (51)

179. Outra resposta ao questionário que contrasta com os números apurados pela equipe diz respeito ao percentual das contratações sustentáveis em relação ao total das contratações das unidades. Dos 101 respondentes, 34% (35) disseram que, em 2013, as contratações sustentáveis representaram mais de 5% do total de contratações da sua unidade; em 2014 o percentual sobe para 37% (38) e em 2015 para 45% (47).

180. Como essas evidências são originárias de respostas dos gestores e a realidade apresentada pelos números da evolução das contratações sustentáveis, no período de 2011 a 2016, é diferente, pode estar ocorrendo uma falha de percepção ou no entendimento do conceito de contratação sustentável. Ressalta-se também o fato de que o questionário avaliou a realidade de somente 101 órgãos da APF, cuja adesão foi voluntária, enquanto que os dados da Tabela 8 avaliam a totalidade das compras realizadas pelo governo federal.

3.3.1.1 Causas

181. O Decreto 7.746/2012 (BRASIL, 2012a), além de estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, instituiu a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), 'com a finalidade de propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais dependentes' (art. 9º).

182. O art. 15 do referido normativo estabelece que 'compete à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), como órgão central do Sistema de Serviços Gerais – SISG, expedir normas complementares sobre critérios e práticas de sustentabilidade, a partir das proposições da CISAP'. Com a reforma estrutural do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) essa competência passou a ser da Secretaria de Gestão (SEGES).

183. Assim, a equipe de auditoria, por meio do Ofício 512/2016-TCU/Secex.Ambiental, de 25/11/2016, solicitou à SEGES que elencasse as proposições da CISAP, desde sua criação, em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade nas aquisições, contratações, utilização dos recursos públicos, desfazimento e descarte de materiais.

184. Em resposta, a SEGES informou que 'a partir da análise combinada do planejamento estratégico e das memórias das reuniões da CISAP, chega-se ao seguinte rol exemplificativo de propostas emanadas da comissão': a) realização de iniciativas de sensibilização e capacitação de servidores em relação ao tema e à elaboração dos PLS, em parceria com a ENAP, ICLEI e outros

atores institucionais de relevo; b) revisão de normativos afetos ao tema, nomeadamente o Decreto 99.658/1990 (BRASIL, 1990) e a IN SLTI/MP 1/2010 (BRASIL, 2010d); c) elaboração de normativo sobre eventos sustentáveis; d) desenvolvimento de Índice de Sustentabilidade na Administração Pública Federal; e) análise dos PLS por grupo de trabalho formado por servidores do MP e MMA; f) elaboração de cadernos de estudos e pesquisas sobre contratações públicas sustentáveis; g) criação de um cadastro nacional de produtos e serviços sustentáveis; h) desenvolvimento de fórum colaborativo de articulação das iniciativas sustentáveis da Administração Pública; i) elaboração de Plano de Convergência das Iniciativas de Sustentabilidade no Governo; j) desenvolvimento de mecanismos voltados para o controle social das políticas públicas afetas ao tema, entre outras.

185. A SEGES informou que não localizou registros materiais que comprovassem a implementação das propostas dispostas nos itens 'c', 'd', 'g', 'i' e 'j'. As propostas contidas nos demais itens, segunda a secretaria, foram parcial ou integralmente implementadas.

186. A Secretaria de Gestão informou ainda que não houve atuação 'significativa' da CISAP no período de 2015 e 2016, o que já havia sido constatado pela equipe de auditoria diante da ausência das atas das reuniões referentes a esse período.

187. Nota-se que questões importantes debatidas nas reuniões da CISAP, tais como o desenvolvimento de Índice de Sustentabilidade na Administração Pública Federal e a criação de um cadastro nacional de produtos e serviços sustentáveis não foram implementadas. E ainda houve a interrupção de suas atividades desde o final de 2014, deixando uma lacuna em relação à proposição de critérios e práticas sustentáveis que contribuiu para o baixo incremento das contratações sustentáveis da APF.

188. Em relação ao cadastro nacional de produtos e serviços sustentáveis, a SEGES informou que o aperfeiçoamento do Catálogo de Materiais (CATMAT) e do Catálogo de Serviços (CATSER) possibilitariam a extração de relações padronizadas de itens sustentáveis, ou com diferencial de sustentabilidade, utilizando metodologia que estabelecesse critérios mais rigorosos de classificação, produzindo dados e relatórios gerenciais sobre as contratações sustentáveis. Essa ação poderia convergir para a criação do cadastro nacional de produtos e serviços sustentáveis.

189. O Catálogo de Materiais (CATMAT) e o Catálogo de Serviços (CATSER) constituem módulos operacionais do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), cujo acesso é franqueado pelo Portal de Compras Governamentais. Os catálogos identificam, descrevem e relacionam os itens, em sentido amplo, a serem contratados pelas unidades integrantes do SISG.

190. A Secretaria de Gestão informou que os catálogos têm sido explorados para incentivar a contratação de itens com diferencial de sustentabilidade. Assim, foi incluído campo específico nos módulos para que os operadores nas unidades demandantes classificassem o item a ser contratado como sustentável ou não. Posteriormente, estabeleceu-se os critérios a serem observados pelos operadores no preenchimento desse campo: a) veículos biocombustíveis; b) itens que contenham material reciclado em sua composição; c) itens que contenham material biodegradável em sua composição; e d) itens eficientes em termos energéticos.

191. Ainda segundo a SEGES, o estabelecimento desses critérios não foi normatizado, tendo sido divulgado junto aos operadores dos módulos por meio de iniciativas de capacitação. Sua criação deve ser considerada um primeiro esforço para que as unidades adotem itens assim classificados na definição de suas demandas, consoante o disposto na Instrução Normativa SLTI/MP 1/2010 (BRASIL, 2010d), bem como para que a administração dispusesse de dados sobre o volume de contratações tidas, em alguma medida, como sustentáveis.

192. De fato, em um primeiro momento, essa medida foi útil para incentivar as unidades a efetuarem contratações sustentáveis. Entretanto, já não atende à necessidade de a administração pública alavancar as contratações sustentáveis.

193. Em entrevista com gestores da SEGES, foi revelado que o Catálogo de Materiais é composto por mais de 200.000 itens. Desses, em pesquisa realizada no sítio comprasnet.gov.br, em 15/02/2017, encontrou-se 1.025 registros de itens sustentáveis.

194. Ao se fazer uma busca no referido catálogo por 'caneta esferográfica, material plástico', sem utilizar critérios de sustentabilidade obteve-se como resultado 141 registros. Ao refazer a busca, utilizando critérios de sustentabilidade, o resultado foi 15 registros. Outras buscas efetuadas como teste resultaram também em vários itens repetidos, cadastrados com códigos e nomes diferentes. Isso acontece tanto com o catálogo de materiais de uma maneira geral, ou quando se utiliza a busca por itens sustentáveis. Não há normatização ou padronização para a inclusão de itens.

195. Ainda assim, ao se perguntar no questionário eletrônico se o Sistema de Catalogação de Materiais – CATMAT e o Sistema de Catalogação de Serviços – CATSER contribuíam para a realização de contratações sustentáveis, 54% (56) dos respondentes disseram que sim.

196. Desta forma, entende-se imprescindível a revisão do Sistema de Catalogação de Materiais – CATMAT e do Sistema de Catalogação de Serviços – CATSER, com a inclusão de novos requisitos de sustentabilidade.

197. Outra causa para o baixo índice de contratações públicas sustentáveis é a ausência de um planejamento anual de compras pelos órgãos/entidades. Em resposta ao questionário, 54% (56) das unidades disseram que não realizam um planejamento de compras anual, especificando os itens sustentáveis a serem adquiridos, considerando os materiais ociosos para reaproveitamento nos setores que os necessitem, analisando o consumo para avaliação da real necessidade.

198. O Tribunal, por meio do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário (BRASIL, 2015j), que julgou levantamento de auditoria realizado em governança e gestão das aquisições públicas, já havia apontado deficiências no processo de planejamento das aquisições na administração pública federal.

199. De acordo com a auditoria objeto do acórdão citado no parágrafo anterior, que se valeu de questionário encaminhado a 376 entidades da APF, somente '46% das organizações executavam processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano de aquisições (ou documento similar) para o período mínimo de um ano, e apenas 27% dos planos elaborados eram publicados na Internet'. Na oportunidade o TCU recomendou à SLTI que orientasse as organizações sob sua esfera de atuação a:

9.2.1.12. executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

9.2.1.12.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para executar a aquisição (e.g., mês), programa / ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;

9.2.1.12.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

9.2.1.12.3. divulgação do plano de aquisições na internet;

9.2.1.12.4. acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios;'

200. Segundo informações da Secretaria de Gestão, a SEGES está tomando tratativas com vistas a atender às recomendações do TCU. Essa secretaria informou que as novas instruções normativas sobre contratação de serviços, aquisição de bens e gestão e governança destes processos, em elaboração na Coordenação-Geral de Normas - CGNOR, estabelecerão a obrigação de apresentação de Plano Anual de Contratações ao MP, com a relação das contratações pretendidas para o exercício subsequente pelos órgãos e entidades integrantes do SISG.

201. Ainda assim, propõe-se recomendar à SEGES que avalie a conveniência e oportunidade de tornar obrigatória a apresentação de Plano Anual de Contratações pelos órgãos e entidades integrantes do SISG, especificando os itens com requisitos de sustentabilidade que serão adquiridos.

3.3.1.2 Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

202. Ante o exposto, conclui-se que, ao não adotar medidas para o incremento das contratações públicas sustentáveis, a APF deixa de utilizar esse instrumento para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o poder de compra da administração pública,

que, segundo o IBGE, aproxima-se de 20% do Produto Interno Bruto, e a relevância do papel do Estado como indutor do consumo sustentável.

3.3.1.3 Boas práticas

203. Como boa prática pode-se citar a publicação do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis (BRASIL, 2016c), pelo Núcleo Especializado em Sustentabilidade, Licitações e Contratos (NESLIC), integrante da Consultoria-Geral da União - CGU, da Advocacia-Geral da União.

204. A obra tem como objetivo oferecer segurança jurídica aos gestores públicos na implementação de práticas socioambientais, de acordo com o art. 3º da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993). O guia apresenta critérios, práticas e diretrizes de sustentabilidade e traz orientações sobre planejamento e avaliação da necessidade de contratação.

205. Outra boa prática é o projeto SPPEL – **Sustainable Public Procurement and Ecolabelling** do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, 2016), desenvolvido no Brasil em parceria com os Ministérios do Meio Ambiente (MMA), do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), que compõem o Comitê Diretivo do projeto juntamente com o PNUMA. O projeto busca apoiar o entendimento sobre os benefícios e barreiras do uso de certificações ou rótulos ambientais ou outras ferramentas voluntárias de mercado, em apoio ao programa federal de Compras Públicas Sustentáveis.

206. O projeto resultou em um amplo levantamento do arcabouço jurídico relativo às contratações públicas sustentáveis no país, em nível legal e infralegal, em todos os entes federativos. O relatório final do projeto (Paper Brasil) identificou desafios e oportunidades para a adoção de critérios e requisitos de sustentabilidade nas contratações públicas e ao final propõe uma série de recomendações para a implementação de um 'possível Sistema Nacional de Compras Públicas Sustentáveis'.

207. De acordo com a resposta do Ministério do Planejamento ao Ofício 512/2016-TCU/SecexAmbiental (peça 98) e em seus comentários ao relatório preliminar (peça 120), o conjunto de documentos elaborados por consultores independentes contratados no âmbito do Projeto SPPEL está sendo considerado para a revisão dos normativos sobre sustentabilidade em contratações públicas, empreendida pela Coordenação-Geral de Normas – CGNOR da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

3.3.1.4 Conclusão

208. Conforme demonstrado, desde a auditoria realizada em 2010 pelo TCU houve avanços na implementação de práticas sustentáveis na administração pública federal. Entretanto, tais avanços não representaram um incremento significativo nas contratações públicas sustentáveis. A evolução da normatização da matéria não foi suficiente para alavancar as contratações públicas sustentáveis.

209. Entre as causas para o baixo índice de contratações públicas com a adoção de critérios e práticas sustentáveis destacam-se a não implementação de proposições da CISAP; a interrupção das atividades da CISAP, desde o final do exercício de 2014; deficiências do Sistema de Catalogação de Materiais – CATMAT e do Sistema de Catalogação de Serviços – CATSER; a indefinição de requisitos de sustentabilidade a serem observados nas contratações públicas e a falta de planejamento das contratações pelos órgãos/entidades da APF.

210. Cabe registrar, de acordo com a resposta do Ministério do Planejamento ao Ofício 512/2016-TCU/SecexAmbiental, que várias ações estão sendo adotadas visando à 'consolidação e disseminação de uma nova cultura na logística pública, da qual a sustentabilidade é aspecto integrante, indissociável, a ser considerado em todas as fases dos processos de aquisição de bens e contratação de serviços'. Entre essas destacam-se:

- a) a revisão dos normativos e orientações sobre o tema, no âmbito de atuação da CGNOR;
- b) a revisão dos critérios para definição dos itens com diferencial de sustentabilidade nos Catálogos de Materiais e de Serviços (CATMAT/CATSER) do Portal de Compras Governamentais (<http://www.comprasgovernamentais.gov.br>);

c) a reformulação do conteúdo relativo ao tema disponibilizado no Portal de Compras Governamentais e no Portal de Contratações Públicas Sustentáveis (<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br>);

d) a incorporação da temática de sustentabilidade às novas trilhas de aprendizado em logística pública; e

e) a retomada das atividades da CISAP, em articulação com os demais parceiros institucionais representados na comissão.

211. Em princípio, tais ações sanariam as falhas constatadas pela equipe de auditoria. Entretanto, para ratificar o posicionamento do Tribunal sobre a matéria e dar respaldo aos gestores para a implementação das medidas, entende-se fundamental a proposição de recomendações que ataquem as falhas detectadas.

3.3.2 Encaminhamentos propostos

212. Assim, visando ao incremento das contratações públicas sustentáveis na administração pública federal, propõe-se recomendar à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que:

a) aprimore e implemente critérios, requisitos e práticas de sustentabilidade a serem observados pelos órgãos e entidades da administração pública federal em suas contratações, conforme estabelecido pelo art. 2º do Decreto 7.746/2012;

b) revise o Sistema de Catalogação de Materiais – CATMAT e do Sistema de Catalogação de Serviços – CATSER, regulamentando a inclusão de itens com requisitos de sustentabilidade e excluindo itens cadastrados em duplicidade;

c) avalie a conveniência e oportunidade de tornar obrigatória a apresentação de Plano Anual de Contratações pelos órgãos e entidades integrantes do SISG, especificando os itens com requisitos de sustentabilidade que serão adquiridos.

213. Espera-se que com a implementação das recomendações propostas, a administração pública federal incremente as contratações sustentáveis, e dessa forma contribua para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

3.4 Nível incipiente das ações de certificação de edifícios públicos

214. Verificou-se que a política de certificação de edifícios públicos, que permitiria com que esses prédios apresentassem menores níveis de consumo de água e energia elétrica, tem apresentado falhas e por consequência o grau de certificação dessas edificações não tem alcançado um desempenho satisfatório.

3.4.1 Análises

215. Conforme avaliação das respostas ao questionário, a maioria das instituições analisadas (86%) tem conhecimento da IN SLTI/MP 2/2014 (BRASIL, 2014b), a qual obriga a certificação de prédios públicos por meio da obtenção da nota máxima (ENC E geral de classe 'A'). Entretanto, somente 51% dos respondentes (pergunta 22 do questionário eletrônico) têm intenção de adequar seus prédios de acordo com as práticas recomendadas no normativo.

216. Conforme dados levantados na lista de edifícios certificados, datada de 8/4/2016, verifica-se que, dos 115 prédios certificados, somente 42 são prédios da administração pública (37% da amostra), denotando um baixo grau de adesão à política de etiquetagem de prédios públicos. Ressalta-se que os prédios públicos são obrigados a obter a citada certificação, desde a publicação da IN 2/2014 (BRASIL, 2014b), datada de 5/6/2014, enquanto a certificação dos prédios privados é opcional, a qual pode ser justificada por meio dos benefícios advindos da consequente redução e racionalização do consumo de água e energia elétrica, que pode vir a pagar os custos advindos de sua certificação em um curto período de tempo, inferior à sua vida útil. Caso se avalie o número de certificações emitidas, percebe-se que os edifícios públicos perdem ainda mais espaço, representando 30% do quantitativo citado (54/179), tendo em vista que o mesmo prédio pode ser certificado tanto na fase de projeto quanto na fase de construção.

217. Os dados apresentados podem ser melhor visualizados na Tabela 10 seguinte.

Tabela 10: Certificações emitidas pelos organismos inspecionadores acreditados pelo Inmetro-OIA

<i>Rótulos de Linha</i>	<i>Contagem de etapa</i>
<i>Privado</i>	<i>125</i>
<i>Fundação Carlos Alberto Vanzolini</i>	<i>1</i>
<i>LabEEE/UFSC</i>	<i>14</i>
<i>OI3E/CERTI</i>	<i>100</i>
<i>OI3E/CERTI- LabEEE/UFSC</i>	<i>10</i>
<i>Público</i>	<i>54</i>
<i>Fundação Carlos Alberto Vanzolini</i>	<i>2</i>
<i>LabEEE/UFSC</i>	<i>10</i>
<i>OI3E/CERTI</i>	<i>35</i>
<i>OI3E/CERTI- LabEEE/UFSC</i>	<i>7</i>
<i>Total Geral</i>	<i>179</i>

218. Outro dado oriundo das análises das respostas ao questionário desta auditoria, é que, dos 101 respondentes, somente 6 deles (6% desse universo) afirmaram que tem apresentado demanda de certificação aos organismos inspecionadores acreditados pelo Inmetro (OIA). Essa informação ajuda a construir a percepção de um baixo grau de adesão à IN 2/2014 (BRASIL, 2014b) pelos órgãos da APF.

219. As razões levantadas para o citado baixo grau de adesão estão ligadas basicamente a deficiências de institucionalização da política de etiquetagem de prédios públicos e a ausência de padrões de consumo estabelecidos para a administração pública, comentados a seguir.

220. Ao longo da auditoria, constatou-se ainda que existem problemas periféricos na implementação da política da etiquetagem, referentes a questões de mercado ligadas à atividade comercial de prestação de serviços, alheia ao campo de atuação do TCU nesta auditoria. Referem-se basicamente à baixa disponibilidade de empresas acreditadas pelo Inmetro em atuação no mercado, capazes de se configurarem em OIA na atividade de etiquetagem dos prédios públicos.

221. Uma das queixas recorrentemente apresentadas em entrevistas com órgãos que possuem alto potencial de demanda de etiquetagem de prédios públicos é a cobrança individualizada para cada edificação a ser certificada, o que pode encarecer o processo em demasia quando determinada instituição possui centenas de edificações passíveis de certificação.

222. É o caso, por exemplo, da Caixa Econômica Federal e do Exército Brasileiro, que, em decorrência de possuírem muitos edifícios espalhados no território nacional e seus gastos com consumo de água e energia elétrica serem consideráveis, enxergam a importância de adequarem seus prédios à certificação exigida na IN 2/2014 (BRASIL, 2014b). Tais órgãos executam projetos e construções de qualidade passível da etiquetagem exigida, mas não certificam todos esses prédios, em decorrência do alto custo que isso pode representar para o órgão envolvido, em torno de R\$ 50 mil por etiquetagem, conforme entrevistas.

223. Desse modo, enxerga-se que a baixa disponibilidade de OIA no mercado pode vir a trazer empecilhos para a etiquetagem de prédios públicos, ao cobrarem valores elevados para a certificação, em decorrência da ausência de concorrência, o que se torna um entrave para órgãos com grande quantidade de prédios passíveis de etiquetagem ou para órgãos que apresentem um orçamento reduzido.

224. Conforme consta da Tabela 10, existem hoje no mercado somente quatro empresas credenciadas como OIA, sendo que uma delas é uma fusão de outras duas já existentes.

225. Caberia assim ao Inmetro dar mais celeridade ao processo de creditação de empresas interessadas na atividade de etiquetagem de prédios públicos, considerando que existem em torno de vinte empresas que ingressaram nesse processo, com vistas a propiciar uma maior concorrência entre as empresas e reduzir o valor cobrado para a atividade de etiquetagem.

226. Ao apresentar seus comentários à versão preliminar do relatório, constantes da peça 169, a SPE manifestou entendimento de que os custos para certificação dos edifícios públicos são elevados não só em decorrência da ausência de concorrência entre OIA, mas por outros fatores relacionados a seguir: a) os OIAs precisam manter estrutura com profissionais extremamente qualificados e especializados no assunto; b) necessidade de pagamento de taxas expressivas pelos OIA ao Inmetro, com vistas a manter sua acreditação e atuar no mercado; c) a acreditação de novos OIA não é um processo trivial e envolve custos elevados (e diante do baixo interesse por certificações, afasta novos possíveis interessados em estabelecer OIA); d) a baixa demanda por certificações, faz com que os OIA existentes se esforcem para custear taxas obrigatórias e remunerar profissionais de excelência e afasta novos OIA do negócio (custos elevados de manutenção e baixa demanda).

227. Nesse sentido, a SPE sugere algumas recomendações, tendo em vista as tratativas em andamento capitaneadas pelo MME junto a outros gestores envolvidos com a certificação de edifícios públicos.

228. Desse modo, propõe-se recomendar ao Ministério de Minas e Energia que promova ações no sentido de: i. Aumentar o número de organismos inspecionadores acreditados pelo Inmetro (OIA) no mercado, a fim de estimular o cumprimento da IN 2/2014; e ii. Estimular os gestores de prédios públicos com vistas à certificação das edificações por eles geridas.

3.4.1.1 Deficiências de institucionalização

229. Novamente, a indefinição de responsável por centralizar o monitoramento e o acompanhamento da implementação da IN SLTI/MP é uma das falhas de institucionalização encontrada, conforme no primeiro tópico dos achados levantados.

230. A IN não trata e nem suscita essa atribuição de acompanhamento, assim como nos casos em que a certificação não ocorra, deixando de indicar quais as consequências aos órgãos que não seguirem a IN. Além da importância do acompanhamento, é necessário que se institua também incentivos que tornem a certificação mais interessante ao proprietário do edifício. A capacitação dos gestores envolvidos tem o condão de esclarecer as razões para a instituição da certificação, tal como a redução de consumo de água e energia elétrica.

231. Outra questão interessante é a de que a certificação dos edifícios é obtida somente para as fases de projeto e/ou de construção. Após a entrega do prédio, durante sua operação, a eficiência rotulada não é mais verificada, podendo fazer com que os indicadores de consumo apontados nos projetos não sejam alcançados, em razão de uma gestão ineficiente, fora dos padrões para o qual o prédio foi projetado e construído.

3.4.1.2 Ausência de indicadores de consumo

232. A inexistência de padrões de consumo por categoria de edifício também foi verificada nos trabalhos. O desconhecimento dos comportamentos dos indicadores de consumo pode levar a não detecção de consumos excessivos, os quais podem perdurar até que se saiba que o seu consumo está acima do padrão desejado, conforme apontado no tópico Dados de consumo levantados na Administração Pública Federal.

233. Outro fato que contribui para o desconhecimento dos padrões desejados de consumo é que as boas práticas e os estudos de **benchmarking** ligados à racionalização do consumo de água, energia elétrica e papel não têm sido divulgados de modo a poder replicar as experiências e padrões de sucesso.

234. Vale citar a existência de estudos de **benchmarking** para avaliação de consumo de energia e água em andamento, os quais devem contribuir para o conhecimento do comportamento dos indicadores de consumo para balizar as medidas de economia.

3.4.2 Encaminhamentos propostos

235. Com vistas a combater as causas dos problemas relativos a certificação de prédios públicos, propõe-se recomendar aos órgãos envolvidos com o projeto 3E (SMCQ/MMA) e com as ações de sustentabilidade, que ampliem as ações de capacitação dos gestores relacionadas à certificação de prédios públicos, de modo a obter uma maior aderência dos órgãos públicos à IN

2/2014 (BRASIL, 2014b), bem como possibilitar incentivos em decorrência dos recursos economizados no consumo de água, energia e papel, entre outros insumos.

236. Cabe recomendar à SEGES, baseada se possível em pronunciamentos da CISAP, que avalie a conveniência e oportunidade de instituir formas de acompanhamento e monitoramento centralizado da aderência dos órgãos e entidades à IN SLTI/MP 2/2014 (BRASIL, 2014b) no que se refere à certificação de prédios públicos. Cabe também recomendar ao MMA, com o apoio do Inmetro e baseado em pronunciamento da CISAP, no que couber, que avalie a conveniência e oportunidade de ratificar a certificação obtida para o prédio público, podendo mudar seu grau para melhor ou para pior, periodicamente durante a vida útil do prédio, de acordo com a forma com que a edificação é gerida e operada.

237. Finalmente, espera-se que a implantação do sistema de acompanhamento das ações de sustentabilidade e a construção de indicadores de sustentabilidade, tornem possível acompanhar a evolução das ações implementadas e o alcance das metas estipuladas pelo sistema, abrangendo, inclusive, as economias percebidas pela APF (consolidada e por órgão), considerando o padrão de consumo anterior às ações, e a criação de parâmetros de consumo desejáveis, por tipologia de edificações, se possível, em decorrência dos resultados advindos com a certificação de edifícios públicos.

3.5 Deficiências na gestão de resíduos e coleta seletiva solidária

238. A não realização do processamento, acompanhamento e monitoramento das informações encaminhadas pelas Comissões de Coleta Seletiva Solidária acerca da separação e destinação dos resíduos recicláveis dá margem à inexecução da coleta seletiva solidária pelas instituições da APF, em descumprimento ao que determina o inciso IV do art. 7º do Decreto 7.405, de 23 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010c).

3.5.1 Análises

239. A separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis foi instituída pelo Decreto 5.940, de 25 de outubro de 2006 (BRASIL, 2006).

240. O art. 5º do Decreto estabeleceu que cada órgão/entidade da administração pública federal deveria constituir Comissão para a Coleta Seletiva Solidária, composta por, no mínimo, três servidores, no prazo de noventa dias da publicação do dispositivo. A coleta seletiva deveria ser implantada nos órgãos/entidades no prazo de cento e oitenta dias (art. 6º).

241. De acordo com o § 3º do art. 5º do referido Decreto, a Comissão para a Coleta Seletiva Solidária de cada órgão/entidade deveria apresentar, semestralmente, ao Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo, avaliação do processo de separação dos resíduos recicláveis descartados e a sua destinação às associações/cooperativas dos catadores de materiais recicláveis.

242. Em 23 de dezembro de 2010, por meio do Decreto 7.405/2010 (BRASIL, 2010c), foi instituído o Programa Pró-Catador e alterada a nomenclatura do Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo para Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis.

243. Entre as competências do Comitê Interministerial, estabelecidas pelo art. 7º do Decreto 7405/2010 (BRASIL, 2010c), consta a de 'receber, processar, acompanhar e monitorar as informações encaminhadas semestralmente pelas Comissões da Coleta Seletiva Solidária' dos órgãos/entidades da APF (inciso IV do art. 7º).

244. Com as alterações introduzidas pelo Decreto 7.851, de 30 de novembro de 2012 (BRASIL, 2012b), a coordenação do Comitê Interministerial, que era exercida em conjunto pelos representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Meio Ambiente, passou para o representante da Secretaria-Geral da Presidência da República (§ 5º do art. 6º do Decreto 7.405/2010, BRASIL, 2010c), bem como as atividades de sua secretaria-executiva (art. 8º).

245. Por meio do Ofício 513/2016-TCU/Secex.Ambiental, de 25/11/2016, a equipe de auditoria solicitou à Secretária Nacional de Articulação Social da Secretaria de Governo da Presidência da República informações sobre a atuação do Comitê Interministerial de Inclusão Social e Econômica de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis – CIISC, tais como:

- a) relação dos órgãos/entidades que instituíram a Coleta Seletiva Solidária;
- b) relação dos relatórios semestrais encaminhados pelas Comissões;
- c) relatório de ações tomadas pelo CIISC, no que concerne ao recebimento, processamento, acompanhamento e monitoramento dessas informações encaminhadas;
- d) atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CIISC, realizadas no período de 2011 a 2016;
- e) se o CIISC realiza algum acompanhamento da evolução da coleta seletiva solidária nos órgãos da APF;
- f) se o CIISC tem prerrogativa de cobrança da elaboração, implementação e avaliação dos programas de coleta seletiva solidária realizados pelos órgãos da APF;
- g) se existem metas para consecução do programa de coleta seletiva solidária nos órgãos da APF.

246. Em resposta, o Secretário de Articulação Social, mediante o Ofício SEI nº 4/2017/SNAS-DGS, de 3/2/2017, encaminhou documentação constante da peça 107 e texto explicativo sobre o material disponibilizado.

247. Segundo o texto explicativo, em 26 de novembro de 2015, com a publicação do Decreto Presidencial 8.577 (BRASIL, 2015d), que reestruturou a organização da Secretaria de Governo da Presidência da República, o CIISC deixou de figurar na nova estrutura.

248. Foi informado que devido à atual situação de desestruturação da equipe da Secretaria Executiva do CIISC e da consequente paralisação/suspensão das atividades de organização, planejamento, articulação e gestão do Comitê, não existe nenhum cronograma previsto para qualquer ação envolvendo o CIISC.

249. Discorreu ainda que quando do funcionamento na Secretaria Nacional de Articulação Social, o CIISC contava com a estrutura funcional constante de cinco servidores, entre eles o diretor adjunto do Departamento de Diálogos Sociais, um coordenador e três assessores. E ainda que havia entendimentos para se compor uma nova estrutura para o CIISC no âmbito do Ministério do Trabalho, proposta não formalizada até o momento.

250. De acordo com o expediente, a atuação do CIISC foi estruturada em oito Grupos Executivos (GE) que, na prática, funcionariam como 'eixos temáticos', a saber:

GE 1 - Resgate: articula ações e apoio a estados e municípios para a inclusão dos catadores no processo de encerramento dos lixões;

GE 2 – Memória: realiza análise do impacto do investimento do governo federal para catadores;

GE 3 – Autonomia: cria ferramentas financeiras e ações de fomento, qualificação e assessoramento para grupos produtivos de catadores;

GE 4 – Integração: acompanha os acordos setoriais do Ministério do Meio Ambiente e os estudos sobre a desoneração da cadeia produtiva da reciclagem, garantindo a participação dos catadores na cadeia produtiva dos resíduos sólidos;

GE 5 – Federativo: apoia a contratação dos grupos de catadores nos serviços de coleta seletiva dos municípios;

GE 6 – Coleta Seletiva Solidária: estimula e acompanha a implementação da Coleta Seletiva Solidária, instituída pelo Decreto nº 5.940/06 (BRASIL, 2006);

GE 7 – Estudos e Pesquisas: produz relatórios e diagnósticos sobre o espaço do catador na cadeia da reciclagem;

GE 8 – Medidas institucionais: realiza adaptação e proposição de alterações de legislação, com o objetivo de facilitar a implementação das várias políticas para catadores, e apoio a

eventos de fortalecimento da organização e visibilidade do trabalho dos catadores de materiais recicláveis.

251. Observa-se que o enfoque principal da atuação do Comitê é a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis. Inclusive foram disponibilizados diversos expedientes referentes a seminários e encontros de catadores realizados em vários municípios. A coleta seletiva solidária configura-se como um de seus eixos temáticos.

252. Constam dos documentos encaminhados quatro atas de reunião do CIISC, referentes ao período de 2012 a 2014. Em relação ao G6 – Coleta Coletiva Solidária, os principais temas discutidos foram: elaboração de proposta de revisão do Decreto 5.940/2006 (BRASIL, 2006); criação de sistema para avaliação e acompanhamento da coleta seletiva solidária nos órgãos públicos; promoção de seminários para difundir a implementação da coleta seletiva solidária nos órgãos públicos federais; discussões e contribuições para a alteração do Decreto 99.658/1990 (BRASIL, 1990) (Decreto do desfazimento).

253. Segundo o texto explicativo, em julho de 2014, foi criado o Sistema de Monitoramento e Acompanhamento da Coleta Seletiva Solidária – SMACS, sistema informatizado que permitiria o acompanhamento da implementação da Coleta Seletiva Solidária nos órgãos públicos federais. O sistema estaria disponível em <https://sistema.planalto.gov.br/smacs/exec/index.php>.

254. Foram encaminhadas trezentos e trinta e cinco formulários ‘cadastros efetuados pelos órgãos no sistema SMACS (Ficha Completa do Órgão) e noventa e quatro Relatórios de Acompanhamento via sistema, referentes ao período de 2014 a 2016. Há ainda uma série de documentos relativos à constituição da comissão de coleta seletiva pelos órgãos/entidades e relatórios de acompanhamento elaborados anteriormente à implantação do SMACS.

255. Entretanto, não há nenhum documento no qual o CIISC tenha consolidado as informações, indicando haver procedido ao processamento, acompanhamento e monitoramento das informações encaminhadas pelos órgãos/entidades, conforme determinado pelo inciso IV do art. 7º do Decreto 7.405, de 23 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010c). No próprio texto explicativo encaminhado, afirma-se que o CIISC ainda não havia realizado uma compilação dos dados recebidos.

256. Dessa forma, os documentos encaminhados não são suficientes para concluir sobre a evolução da coleta seletiva na APF, no período de 2011 a 2016.

257. Por ocasião da auditoria realizada em 2010, foi disponibilizado para a equipe planilha consolidada com os dados dos relatórios enviados pelos órgãos/entidades no período de 2007 a 2010. Apesar de não contar com sistema informatizado, na ocasião era realizada, no mínimo, a consolidação dos dados.

258. Tal fato sugere que, após a transferência da coordenação do CIISC dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Meio Ambiente, para a Secretaria-Geral da Presidência da República, em 2012, o acompanhamento da implementação da coleta seletiva solidária pelos órgãos/entidades da APF foi deixado em segundo plano. A atuação do Comitê privilegiou a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis.

259. A falta de atuação do CIISC na implementação da coleta seletiva solidária nos órgãos/entidades da APF, ficou bem evidenciada pelas cento e doze respostas ao questionário eletrônico, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 11: Questionário de 2016 – Resultados das perguntas sobre implantação da Coleta Seletiva Solidária na APF.

Perguntas do questionário de 2016 sobre implantação da Coleta Seletiva Solidária.	Administração Pública Federal
Constituiu Comissão para a Coleta Seletiva Solidária (CCSS), com, no mínimo, três servidores formalmente designados.	47% (49)
Separa os resíduos recicláveis descartados e destina-os a associações e cooperativas de catadores formalmente constituídas, na forma preconizada pelos Decretos 5.940/2006 e 7.405/2010.	73% (76)

<i>Perguntas do questionário de 2016 sobre implantação da Coleta Seletiva Solidária.</i>	<i>Administração Pública Federal</i>
<i>Acompanha os resultados sociais alcançados com a reciclagem de seus resíduos, em benefício das associações de catadores.</i>	<i>35% (36)</i>
<i>Encaminha semestralmente ao Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis a avaliação do processo de separação dos resíduos recicláveis descartados.</i>	<i>13% (14)</i>

260. Nota-se que, enquanto 73% dos respondentes afirmaram efetuar a separação dos resíduos recicláveis descartados e destiná-los a associações e cooperativas, somente 47% constituíram formalmente a Comissão para Coleta Seletiva Solidária e 13% encaminharam o relatório de avaliação do processo ao CIISC.

261. A principal causa para a ausência de processamento, acompanhamento e monitoramento das ações relacionadas à implementação da coleta seletiva solidária na APF é a desestruturação da equipe da Secretaria Executiva do CIISC, com a edição do Decreto 8.577/2015 (BRASIL, 2015d), e consequente paralisação/suspensão das atividades de organização, planejamento, articulação e gestão do Comitê.

262. Entretanto, cabe ressaltar que antes da edição do referido decreto, a atuação do comitê, em relação à implementação da coleta seletiva solidária na APF, não era satisfatória. Havia uma maior concentração de esforços em outros eixos de atuação do comitê. Tanto assim que, apesar de a implementação da Coleta Seletiva Solidária ter sido determinada em 2006 (Decreto 5940/2006 - (BRASIL, 2006), somente em julho de 2014 foi criado um sistema para acompanhamento de sua implantação.

263. O principal efeito da manutenção da atual situação é a falta de informações sobre a implementação da coleta seletiva na APF. Se a administração não tem conhecimento de quantos e quais órgãos/entidades já implementaram a coleta seletiva solidária, fica impossibilitada de cobrar das unidades que ainda não implantaram. Tais informações também seriam necessárias para avaliar a necessidade de realizar campanhas de conscientização sobre a implementação da coleta seletiva solidária.

264. Em relação à gestão de resíduos, o art. 20 da Lei 12.305/2010 (BRASIL, 2010b), que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, elenca os responsáveis pela elaboração dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), e o art. 21 estabelece o seu conteúdo mínimo.

265. Nesse sentido, o Ministério do Meio Ambiente, por meio do Programa A3P, elaborou a cartilha 'Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos – Instrumento de Responsabilidade Socioambiental na Administração Pública' (BRASIL, 2014f), com o objetivo de auxiliar os órgãos e entidades públicas a implementar ou aperfeiçoar iniciativas de sustentabilidade na área de gerenciamento de resíduos sólidos.

266. De acordo com a cartilha, a administração pública estaria obrigada a elaborar o PGRS em função do enquadramento como estabelecimento de prestação de serviço que: a) gerem resíduos perigosos; e b) gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal.

267. Ainda segundo a cartilha, os órgãos e entidades públicas devem elaborar os seus planos de gerenciamento para:

- 'dar o exemplo' e atender às expectativas da sociedade – princípio da A3P;
- promover maior controle da destinação dos resíduos pelo poder público;
- dar continuidade e aperfeiçoar o disposto no Decreto 5.940/2006 (BRASIL, 2006), que trata da coleta seletiva solidária;
- reduzir os custos operacionais por meio do reaproveitamento de materiais;
- aperfeiçoar a gestão dos resíduos sólidos;
- reduzir os impactos ambientais;

- reduzir a desigualdade social.

268. As respostas ao questionário eletrônico demonstraram que 56% das unidades não possuem um plano de gerenciamento de resíduos sólidos. Ainda assim, 74% responderam que promovem a destinação ecologicamente correta de seus resíduos, tal como suprimentos de impressão, pilhas e baterias, lâmpadas, pneus, óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens, bem como no descarte e desfazimento de produtos eletroeletrônicos e seus componentes, de acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

269. Dessa forma, considerando que a maioria das unidades da APF pesquisadas não possui plano de gerenciamento de resíduos sólidos, entende-se que deva ser expedida recomendação no sentido de tornar obrigatória a sua elaboração pelos órgãos e entidades da administração pública federal.

3.5.1.1 Conclusão para o achado relacionado a gestão de resíduos e coleta seletiva

270. Constatou-se que não está sendo realizado o processamento, acompanhamento e monitoramento das informações encaminhadas pelas Comissões da Coleta Seletiva Solidária sobre o processo de separação dos resíduos recicláveis e reutilizáveis descartados e sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, conforme determina o inciso IV do art. 7º do Decreto 7.405, de 23 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010c).

271. A principal causa desse achado é a desestruturação da equipe da Secretaria Executiva do CIISC, com a edição do Decreto 8.577/2015 (BRASIL, 2015d), e consequente paralisação/suspensão das atividades de organização, planejamento, articulação e gestão do Comitê.

272. Todavia, antes da edição do citado decreto, o acompanhamento da implementação da coleta seletiva solidária na APF não era satisfatório. De acordo com a documentação disponibilizada, os relatórios encaminhados pelas comissões de coleta seletiva dos órgãos/entidade, nos termos do § 3º do art. 5º do Decreto 5.940/2006 (BRASIL, 2006), não eram processados.

273. Em relação ao gerenciamento de resíduos sólidos, constatou-se, por meio de questionário eletrônico, que mais de 50% dos órgãos e entidades da APF não possuem PGRS. Assim, considerando a importância desse instrumento para a correta destinação dos resíduos gerados pela APF, propõe-se recomendar à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, conjuntamente à área do Ministério do Meio Ambiente responsável pela formulação de normativos relacionados a resíduos sólidos, avaliem a conveniência e oportunidade de tornar obrigatória a elaboração de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos pelos órgãos e entidades da APF.

3.5.2 Encaminhamentos propostos

274. Assim, com vistas a efetuar o acompanhamento e monitoramento da implementação da separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, nos termos dos Decretos 5940/2006 (BRASIL, 2006) e 7405/2010 (BRASIL, 2010c), propõe-se recomendar à Secretaria de Governo da Presidência da República que, em conjunto com os demais órgãos com representação no Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis – CIISC, em um prazo de 180 dias, avalie a oportunidade e conveniência de reativar as atividades do referido Comitê Interministerial, de modo a atender o art. 5º do Decreto 5.940/2006 e o art. 7º do Decreto 7.405/2010.

275. Propõe-se ainda que seja recomendado à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que avalie, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente, a conveniência e oportunidade de exigir dos órgãos e entidades da administração pública federal a elaboração de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, visando à correta destinação dos resíduos gerados.

276. Vale citar que as propostas de encaminhamento constantes desse tópico foram aprimoradas considerando os apontamentos constantes dos comentários da Secretaria Nacional de Articulação Social, da Secretaria de Governo da Presidência da República, constante das peças 107 e 119.

4. Análise dos comentários dos gestores

277. A versão preliminar deste relatório foi enviada às instituições a seguir relacionadas para que oferecessem seus comentários e suas considerações acerca do conteúdo aqui apresentado e das respectivas propostas de encaminhamento. As instituições consultadas foram: Secretaria de Governo da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Secretaria de Gestão); Ministério do Meio Ambiente (Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental e Secretaria de Mudanças Climáticas e Florestas); e Ministério de Minas e Energia (Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético).

278. Em posse dos comentários e das considerações apresentados pelos gestores, cujas avaliações constam de instrução presente à peça 172, concluiu-se a redação deste relatório.

5. Conclusão

279. Esta auditoria avaliou o grau de implementação e nível de gestão das ações elaboradas pela APF para promoção da sustentabilidade em suas instituições. Verificou-se ainda como a política de sustentabilidade adotada pela administração evoluiu em relação à ocasião dos trabalhos que originaram o Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário (BRASIL, 2011).

280. Importante ressaltar a relevância desta auditoria considerando o atual cenário de finitude de recursos na administração pública. Cita-se também a inserção deste trabalho na construção que vem se realizando da consciência socioambiental nos órgãos e nas entidades da APF, fazendo com que as práticas de sustentabilidade sejam implementadas em busca do aperfeiçoamento de sua gestão.

281. Com vistas a atender ao objetivo da auditoria, relativo à avaliação das ações de sustentabilidade implementadas pela APF, desenhou-se o panorama das iniciativas adotadas pelos três poderes federais. Para auxiliar o levantamento desse perfil, e considerando a ausência de acompanhamento das ações de sustentabilidade por parte dos órgãos e comissões centrais responsáveis pelo tema na administração, criou-se neste trabalho o Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na administração (IASA), composto por onze eixos temáticos da área, tendo em vista a transversalidade e diversidade de assuntos envolvidos.

282. Os dados utilizados para a construção do IASA foram levantados por meio de questionário eletrônico enviado a 169 órgãos da APF, cujo grau de adesão alcançou 60% (resposta de 101 órgãos e entidades). Considerando que a pontuação do IASA varia de 0 a 3, em que zero representa o menor grau e três representa o maior grau de implementação e gestão dessas ações, a média da pontuação obtida pelos órgãos avaliados alcançou o valor de 1,64, colocando a administração federal na faixa intermediária de pontuação (de 1 a 2) nas ações de promoção da sustentabilidade. Na verdade, 78 das 101 instituições (75%) pontuaram na citada faixa (de 1 a 2). Na faixa superior (de 2 a 3), encontram-se 20 entidades (19%), enquanto 6 pontuaram na faixa inferior (de 0 a 1).

283. Dos onze eixos temáticos, os indicadores com melhor pontuação foram os relativos às práticas de consumo de papel e ao grau de acessibilidade dos edifícios públicos, que pontuaram na faixa superior de avaliação (2,30 e 2,23, respectivamente). Já o indicador com menor pontuação foi o de adesão aos programas de sustentabilidade, que marcou 0,98, único indicador pontuando na faixa inferior.

284. Vale comentar aqui um dos indicadores de maior relevância, relativo a elaboração, implementação e monitoramento dos Programas de Gestão e Logística Sustentável (PLS), que impacta todos os outros eixos avaliados neste trabalho. Os PLS devem ser planejados, executados e acompanhados por todas as entidades dos poderes executivo e judiciário, sendo a ferramenta de planejamento em que são definidas as ações de promoção da sustentabilidade e respectivas metas, com seus prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação.

285. A pontuação alcançada para o indicador relativo ao PLS foi de 1,39. Nesse contexto, tem destaque que somente a metade dos órgãos avaliados (52 de 104) possui determinado instrumento de planejamento. Situação mais crítica se verifica com relação ao monitoramento das ações ali

constantes: menos de 17% dos órgãos avaliam e publicam os resultados da aplicação do citado instrumento, em detrimento de obrigação prevista nos normativos envolvidos.

286. Com vistas a identificar as possíveis causas para o grau intermediário de implementação de ações de sustentabilidade pela APF, e de modo a estudar a evolução normativa promovida pela APF na temática da sustentabilidade após o Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário (BRASIL, 2011), a equipe de auditoria estudou os instrumentos legais existentes e a atuação dos órgãos gestores e das comissões afetas ao tema, em especial as tratativas desenvolvidas pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério do Meio Ambiente, pela Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (CISAP), e pelo Comitê Interministerial de Inclusão Social e Econômica de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) na implementação de ações de sustentabilidade.

287. Dentre as constatações iniciais, verificou-se: a ausência de sistema integrado e centralizado de monitoramento das ações de sustentabilidade implementadas e do consumo de insumos pela APF, tais como água, energia e papel; necessidade de aperfeiçoamento do Catálogo de Material (CATMAT) e do Catálogo de Serviço (CATSER); e a inexistência de parâmetros de consumo a serem considerados na gestão dos prédios da APF.

288. As análises realizadas evidenciaram ainda que, em despeito da evolução normativa e das boas práticas adotadas por alguns órgãos e entidades da APF, a ausência de atuação da CISAP, ator central na elaboração de ações de promoção da sustentabilidade no âmbito do poder executivo federal, aliada a lacunas na legislação que interferem na gestão do tema, têm dado causa para a implementação dispersa de ações de sustentabilidade pelas instituições da APF.

289. Lacunas na legislação e escassez de recursos também têm influenciado negativamente a consecução de ações relativas a certificação predial e destinação de resíduos recicláveis a associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

290. Finalmente, verificou-se que as compras públicas sustentáveis ainda não alcançaram percentual significativo no montante de compras e contratações realizadas pelo governo federal, representando menos de 1% do volume de contratações e aquisições federais realizadas. Com relação à coleta seletiva solidária, constatou-se que o CIISC não se encontra atuando, sendo uma das causas para a baixa pontuação (1,05) do indicador relativo à gestão de resíduos e coleta seletiva.

291. Para sanar as constatações verificadas, foram propostas determinações e recomendações aos principais gestores das ações de sustentabilidade na APF, com vistas a retomarem as atividades da CISAP e do CIISC e a corrigirem as lacunas de legislação. Destacam-se ainda as recomendações no sentido de: aperfeiçoar os catálogos de materiais e de serviços, intensificar as ações de capacitação dos gestores envolvidos com a temática, em conjunto com campanhas de conscientização do grupo de servidores, colaboradores e público que compõe a APF, além de promover a divulgação das boas práticas existentes. Não menos importante, encontra-se a determinação no sentido de que os órgãos responsáveis pela temática da sustentabilidade na APF estudem e implantem, em conjunto, sistema integrado e centralizado de monitoramento das ações de sustentabilidade realizadas pela APF, além do acompanhamento do consumo de insumos.

292. Espera-se que a adoção dessas medidas possa contribuir com um maior grau de implementação, monitoramento e avaliação das ações e políticas de sustentabilidade na APF, de modo a compatibilizar sua forma de atuação com os valores socioambientais inerentes a entidades que defendam a promoção da responsabilidade social na execução de suas atividades.

6. Propostas de encaminhamento

293. Ante o exposto, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250 do Regimento Interno do TCU, submetem-se os autos à apreciação superior, com as seguintes propostas de encaminhamentos, endereçada aos órgãos indicados:

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

1. Determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, representado pela Coordenação Geral de Normas de sua Secretaria de Gestão (SEGES/CGNOR), que:

a. *Retome, em um prazo de até 90 dias após a comunicação do acórdão decorrente desta auditoria, as atividades da Comissão Interministerial de Sustentabilidade da Administração Pública Federal direta, autárquica e Fundacional (CISAP) conforme as competências previstas no Decreto 7.746/2012 e no regimento interno da citada comissão, instituído pela Portaria SLTI/MP 41/2012 (item 3.2).*

b. *Apresente, em um prazo de até 180 dias após o reinício das atividades da CISAP, plano de ação com vistas a implementar sistema de acompanhamento das ações de sustentabilidade, conforme previsto no art. 11 do Decreto 7.746/2012, com a finalidade de dar conhecimento das ações de sustentabilidade em execução na APF, levando em consideração as informações já existentes em sistemas como o SISPES e o RESSOA, e a criação de parâmetros de consumo desejáveis, por tipologia de edificações (item 3.2).*

2. *Recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, representado pela Coordenação Geral de Normas de sua Secretaria de Gestão (SEGES/CGNOR), que:*

a. *Avalie a conveniência e oportunidade de implementar índice de sustentabilidade da administração pública, de acordo com as tratativas já iniciadas em reuniões da CISAP, de modo a possibilitar a verificação e acompanhamento da evolução de ações que visem à sustentabilidade na APF (item 3.2).*

b. *Avalie a conveniência e oportunidade de, em conjunto com os órgãos que têm representação na CISAP, adotar medidas com vistas a que:*

i. *Os PLS ou instrumentos que venham a substituí-lo, considerando o alcance e transversalidade dos assuntos pertinentes à sustentabilidade, sejam previstos nos planejamentos estratégicos dos órgãos e entidades da APF, com vistas a institucionalizar as ações de sustentabilidade junto à alta administração dessas instituições; (item 3.2);*

ii. *Os órgãos e as entidades da APF criem, em suas estruturas, unidades de sustentabilidade com caráter permanente e compostas por servidores com atuação exclusiva e com perfil técnico apropriado aos assuntos pertinentes; e (item 3.2);*

iii. *As avaliações de desempenho dos PLS contenham ferramentas de avaliação da efetividade do instrumento de planejamento, que analisem os resultados das ações implementadas e o comportamento dos padrões de consumo, em busca da manutenção do ponto de equilíbrio de consumo e de gastos (item 3.2).*

c. *Visando ao incremento das contratações públicas sustentáveis na administração pública federal:*

i. *Coordenar e integrar as iniciativas com vistas ao aprimoramento e implementação de critérios, requisitos e práticas de sustentabilidade a serem observados pelos órgãos e entidades da administração pública federal em suas contratações, conforme estabelecido pelo art. 2º do Decreto 7.746/2012, a exemplo do projeto SPPEL (item 3.3);*

ii. *Revise o Catálogo de Materiais – CATMAT e o Catálogo de Serviços – CATSER, regulamentando a inclusão de itens com requisitos de sustentabilidade e excluindo itens cadastrados em duplicidade (item 3.3);*

iii. *Avalie a conveniência e oportunidade de tornar obrigatória a apresentação de Plano Anual de Contratações pelos órgãos e entidades integrantes do SISG, especificando os itens com requisitos de sustentabilidade que serão adquiridos (item 3.3).*

d. *Avalie, juntamente com a CISAP, a conveniência e oportunidade de instituir formas de acompanhamento e monitoramento centralizado em relação à aderência dos órgãos e entidades da APF à IN SLTI/MP 2/2014, no que se refere à certificação de prédios públicos (item 3.4).*

e. *Avalie, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente, a conveniência e a oportunidade de exigir dos órgãos e entidades da administração pública federal a elaboração de seus Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, visando à correta destinação dos resíduos gerados, de modo a atender os arts. 20 e 21 da Lei 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (item 3.5).*

Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP

3. Determinar à CISAP que apresente, em um prazo de 180 dias após a retomada de suas atividades, proposta de plano de trabalho à SEGES/MP, para implementar suas competências que não foram devidamente atendidas até o momento, previstas no art. 11 do Decreto 7.746/2012 e no art. 3º do seu regimento interno, instituído por meio da Portaria SLTI/MP 41/2012, especialmente as relativas:

a. A institucionalização de planos de incentivos à implantação de ações de promoção da sustentabilidade perenes e atrativos (item 3.2);

b. Ao planejamento e execução de ações para divulgação ampla e eficiente de boas práticas relativas à temática, não necessariamente restritas ao poder executivo nem mesmo à APF (item 3.2); e

c. A promoção de ações de capacitação de modo a alcançar os órgãos da APF mais representativos em termos de gastos, com vistas a disseminar os conhecimentos necessários à implementação de ações de promoção da sustentabilidade (item 3.2).

4. Recomendar à Secretaria Executiva da CISAP que avalie, em conjunto com os demais órgãos com representação na comissão, a conveniência e oportunidade de acompanhar a elaboração, implementação e avaliação dos Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS) pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (APF), conforme previsão constante do art. 16 do Decreto 7.746/2012 (item 3.2).

Ministério do Meio Ambiente – MMA

5. Recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que apresente, em 180 dias, plano de ação para avaliação dos recursos financeiros e humanos necessários ao alcance das metas de expansão e de capacitação do Programa A3P previstas no atual PPA, considerando as informações necessárias a serem fornecidas pela sua Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (item 3.2).

6. Recomendar à Secretaria de Mudança do Clima e Florestas do MMA (SMCQ/MMA), que:

a. Amplie as ações de capacitação dos gestores relacionadas à certificação de prédios públicos e à proposição de incentivos a serem oferecidos para a obtenção da certificação, de modo a obter uma maior aderência dos órgãos públicos à IN SLTI/MP 2/2014, bem como possibilitar incentivos em decorrência dos recursos economizados no consumo de água, energia e papel, entre outros insumos (item 3.4).

b. Estude em conjunto com a CISAP formas de considerar no sistema de acompanhamento das ações de sustentabilidade proposto, o monitoramento e o estabelecimento de parâmetros de consumo desejáveis, por tipologia de edificações, decorrentes da implementação de ações de promoção da sustentabilidade; (item 3.4) e

c. Avalie, com o apoio do Inmetro e baseado em pronunciamento da CISAP, a conveniência e oportunidade de se ratificar a certificação obtida para o prédio público periodicamente durante a vida útil da edificação, podendo mudar seu grau para melhor ou para pior de acordo com a forma como a edificação for gerida e operada (item 3.4).

Secretaria de Governo da Presidência da República

7. Recomendar à Secretaria de Governo da Presidência da República que, em conjunto com os demais órgãos com representação no Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis – CIISC, avalie a oportunidade e conveniência de reativar as atividades do referido Comitê Interministerial, de modo a atender o art. 5º do Decreto 5.940/2006 e o art. 7º do Decreto 7.405/2010 (item 3.5).

Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia

8. Recomendar à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia que promova ações no sentido de:

a. Aumentar o número de organismos inspecionadores acreditados pelo Inmetro (OLA) no mercado, com vistas a cumprir o determinado pela IN SLTI/MP 2/2014 (item 3.4);

b. Estimular os gestores de prédios públicos com vistas à certificação das edificações por eles geridas (item 3.4).

9. Determinar, a todos os órgãos listados acima, que apresentem ao TCU seus planos de ações para implementação das recomendações aqui propostas (Coordenação Geral de Normas da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – item 2 da proposta de encaminhamento; Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – item 4 da proposta de encaminhamento; Secretaria de Mudança do Clima e Florestas do Ministério do Meio Ambiente – item 6 da proposta de encaminhamento; Secretaria de Governo da Presidência da República – item 7 da proposta de encaminhamento; e Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia – item 8 da proposta de encaminhamento).

10. Propõe-se ao TCU o arquivamento deste processo.”

3. Enfim, os dirigentes da SecexAmbiental anuíram à referida proposta da equipe de auditoria (Peças nºs 175/176), tendo o titular da unidade técnica proposto, adicionalmente, que seja estabelecido o prazo de 120 dias para a apresentação dos planos de ação destinados à implementação das aludidas recomendações.

É o Relatório.