



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria Executiva - Ministério do Meio Ambiente

Exercício 2019

**Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Unidade Examinada: Secretaria Executiva - Ministério do Meio Ambiente

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Projeto de Auditoria: 815084

Missão

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

Auditória Anual de Contas

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

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas realizada no Ministério do Meio Ambiente (MMA), na qual foram avaliados os resultados da gestão referente ao exercício de 2019, em especial quanto ao atendimento das recomendações da CGU e determinações do TCU referentes à Política Nacional de Resíduos Sólidos e governança em Tecnologia da Informação.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O presente Relatório visa dar atendimento à Decisão Normativa – TCU nº 180, de 11 de dezembro de 2019, a qual dispõe sobre a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de 2019 julgadas pelo Tribunal. Dessa forma, o escopo da auditoria realizada foi firmado em reunião com a Secex Agroambiental do Tribunal de Contas da União, a partir dos itens constantes do Anexo II da referida Decisão Normativa.

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

Quanto à Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão, constatou-se que não há instrumento que reflete o planejamento do exercício examinado. Com isso, não foi possível avaliar se os resultados apresentados pelo MMA no seu Relatório de Gestão são satisfatórios e consistentes frente à capacidade de desempenho do Órgão.

Ademais, foi constatada queda na execução orçamentária do período, em comparação aos dois anos anteriores.

No que se refere à implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, destacam-se o lançamento do SINIR, o aumento no número de Estados que elaboraram seus Planos de Resíduos Sólidos e o lançamento do Programa Lixão Zero.

Foi recomendada ação para mitigar a fragilidade identificada em relação ao planejamento.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC – Auditoria Anual de Contas

Abetre – Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos e Efluentes

Abrelpe – Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais

CGTI – Coordenação Geral de Tecnologia da Informação

CI – Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos

CIGRES – Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos

CNM – Confederação Nacional de Municípios

CORE – Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa

EAD – Ensino à Distância

FDD – Fundo de Defesa de Direitos Difusos

FEP – Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público Privadas

FNMA – Fundo Nacional do Meio Ambiente

Funasa – Fundação Nacional de Saúde

LOA – Lei Orçamentária Anual

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MTR – Manifesto de Transporte de Resíduos

PERS – Plano Estadual de Resíduos Sólidos

Planares – Plano Nacional de Resíduos Sólidos

PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos

PPA – Plano Plurianual

PPP – Parcerias Público-Privadas

ProteGEr – Projeto de Cooperação entre os Governos da Alemanha e Brasil para a Proteção do Clima na Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos

RIDES – Região Integrada de Desenvolvimento Sustentável

RSU – Resíduos Sólidos Urbanos

SECEX – Secretaria Executiva

SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Pessoal

SINIR – Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos

SPPI – Secretaria de Fomento e Apoio a Parcerias de Entes Federativos da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos

TCU – Tribunal de Contas da União

UPC – Unidade Prestadora da Conta

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão.	8
1.1 Ausência de planejamento impossibilita a avaliação dos resultados alcançados no exercício de 2019.	8
1.2 Alterações ocorridas na estrutura regimental em 2019.	9
1.3. Queda na execução orçamentária em relação aos anos de 2017 e 2018.	12
2. Conformidade das peças do Relatório de Gestão: oportunidade de melhoria quanto à apresentação dos resultados	16
3. Política Nacional de Resíduos Sólidos - monitoramento das recomendações da CGU e do Acórdão 2512/2016-TCU: lançamento do SINIR e ampliação do número de Estados com Planos Estaduais de Resíduos Sólidos.	16
4. Avaliação da Governança em Tecnologia da Informação -análise quanto ao cumprimento das recomendações da AAC/2018: atendimento parcial da recomendação relativa aos ajustes no PDTIC.	23
5. Monitoramento das recomendações emitidas pela CGU à Unidade.	24
RECOMENDAÇÃO	27
CONCLUSÃO	28
ANEXOS	29
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	29

INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas (AAC), que apresenta os resultados das análises realizadas sobre a prestação de contas anual do Ministério do Meio Ambiente (MMA), referente ao exercício de 2019.

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo, nos termos do art. 12 da Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 180/2019, obter elementos para fundamentar as conclusões sobre a regularidade da gestão e o parecer do dirigente do órgão de controle interno sobre as contas, além de fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal.

O escopo do trabalho, acordado com a Secex Agroambiental do Tribunal de Contas da União a partir dos itens constantes do Anexo II à Decisão Normativa – TCU nº 180/2019, está discriminado abaixo.

- Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da Unidade Prestadora da Conta (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças;
- Monitoramento das recomendações da CGU e das determinações do TCU que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento;
- Avaliação das recomendações da CGU e das determinações contidas no Acórdão nº 2512/2016 – TCU - Plenário, referentes à Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- Avaliação da governança em Tecnologia da Informação (análise quanto ao cumprimento das recomendações da AAC/2018);
- Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no Plano Plurianual (PPA) como de responsabilidade da UPC auditada, dos objetivos estabelecidos no plano estratégico, e da execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual (LOA) vinculadas a programas temáticos, identificando as causas de insucessos no desempenho da gestão.

Os resultados das análises são apresentados a seguir.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão.

Esta análise buscou verificar em que medida as ações planejadas para o exercício de 2019 foram realizadas.

Conforme descrito no item 1.1, não foi possível avaliar se os resultados apresentados pelo MMA no seu Relatório de Gestão são satisfatórios e consistentes frente à capacidade de desempenho do Órgão, ante a inexistência de um instrumento de planejamento para o período.

Ademais, buscou-se registrar atos e fatos relevantes da gestão de 2019, em especial as mudanças estruturais pelas quais a Unidade Auditada passou.

No que se refere à execução orçamentária, esta foi avaliada tendo como critério de comparação a execução apresentada pela unidade em exercícios anteriores.

Os resultados das análises estão apresentados abaixo.

1.1 Ausência de planejamento impossibilita a avaliação dos resultados alcançados no exercício de 2019.

De acordo com as informações prestadas pelo MMA, o Planejamento Estratégico 2014-2022, regido pela Portaria nº 310/2017, passou a não mais refletir as prioridades e diretrizes da instituição. Os objetivos, metas e iniciativas estratégicas vigentes deixaram de ser os orientadores exclusivos de atuação do Ministério, uma vez que novas prioridades foram incorporadas em um novo planejamento estratégico.

Com efeito, em outubro de 2019, de forma conjunta com suas entidades vinculadas, o MMA passou a elaborar seu novo planejamento estratégico, instituído durante a realização desta auditoria, em 17 de junho de 2020, por meio da Portaria Conjunta nº 266.

Além das ações planejadas vinculadas ao antigo Planejamento Estratégico caírem em desuso em 2019, as metas referentes aos objetivos dos Programas Temáticos do PPA 2016-2019 não foram desdobradas para o exercício de 2019; e o Relatório de Gestão não vincula os resultados apresentados a objetivos, indicadores e metas de desempenho definidos para o exercício de 2019.

Nesse cenário, é possível avaliar apenas o desempenho global do PPA 2016-2019. Conforme as informações sobre o monitoramento dos Programas Temáticos do PPA inseridas pelo MMA no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP) e apresentadas à CGU, verificou-se que, das 27 metas de responsabilidade do MMA e seus entes vinculados, ligadas aos Programas 2050 - Mudança do Clima, 2078 - Conservação e Uso da Biodiversidade e 2083 - Qualidade Ambiental, dezesseis foram alcançadas, o que representa 59%.

Não obstante a possibilidade de avaliação global do PPA, não há instrumento que reflita o planejamento do exercício examinado. Com isso, não é possível avaliar se os resultados

apresentados pelo MMA no seu Relatório de Gestão são satisfatórios e consistentes frente à capacidade de desempenho do Órgão.

O Guia Prático de “Análise Ex Ante de Avaliação de Políticas Públicas”, elaborado em conjunto pela Casa Civil, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e pela CGU, ressalta que:

“A definição de metas quantitativas é essencial para a avaliação da eficácia, eficiência e efetividade da política. O uso de indicadores quantitativos e/ou qualitativos apropriados faz parte, então, do desenho da política. Após a implantação da política pública, esses parâmetros iniciais podem ser comparados com os resultados efetivos e as metas alcançadas (...)”

“Essa relação entre o previsto e o realizado promove uma ligação entre o desenho e a implantação da política, e a sua avaliação final (ex post) do cumprimento dos objetivos esperados, baseado nas metas iniciais (...).”

No mesmo sentido, o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (TCU, 2014), indica que é fundamental às organizações públicas traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação e adotar ferramentas capazes de orientar as ações de melhoria. A organização, a partir da sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional, deve formular suas estratégias, desdobrá-las em planos de ação e acompanhar sua implementação, oferecendo os meios necessários ao alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados.

É necessário, portanto, que o MMA, tendo concluído seu novo Planejamento Estratégico, a partir dos objetivos e metas definidas pelo PPA 2020-2023¹, o desdobre em planos anuais que refletem as previsões de entregas e sirvam como instrumentos efetivos de orientação da gestão e de *accountability*, sob pena de comprometer os resultados de 2020. Há que se garantir, inclusive, a formalização e a publicidade desses planos.

Isto é especialmente importante diante do novo PPA, que não traz os produtos a serem entregues à sociedade, deixando a cargo dos órgãos e entidades da administração pública desenvolver ou reestruturar seu planejamento institucional de modo a desdobrar e explicitar a lógica de intervenção governamental vislumbrada no PPA. Em outras palavras, as entregas e metas físicas dos programas finalísticos previstos no Plano Plurianual passam a depender de planejamento a ser formulado pelo MMA.

1.2 Alterações ocorridas na estrutura regimental em 2019.

O ano de 2019 foi de muitas mudanças no MMA. Primeiramente, em razão da reforma administrativa ocorrida com a promulgação da Medida Provisória nº 870, de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 2019, dois temas que até então estavam sob sua responsabilidade – recursos hídricos e gestão florestal – passaram, respectivamente, ao Ministério do

¹ Nesse sentido, a Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que aprovou o PPA 2020-2023, estabelece que a elaboração ou atualização do planejamento estratégico de ministérios deve ocorrer em quatro meses a partir da sua publicação, ou seja, até 30 de abril de 2020, sendo o plano estratégico essencial para a definição do seu planejamento operacional.

Desenvolvimento Regional e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento. Portanto, a Agência Nacional de Águas e o Serviço Florestal Brasileiro deixaram de estar vinculados à pasta do Meio Ambiente.

Diante disso, uma nova estrutura institucional foi criada com a publicação do Decreto nº 9.672, de 02 de janeiro de 2019.

Diversas ações foram descontinuadas ou reposicionadas na escala de prioridades e na estrutura regimental do MMA, passando a agenda ambiental urbana a ser priorizada.

Dentre as ações descontinuadas ou transferidas para outras pastas, destacam-se aquelas relacionadas com a implementação do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis; a Política de Garantia de Preço Mínimo da Sociobiodiversidade e o Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas².

Em razão da extinção da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas, a estratégia de atuação em Mudança do Clima passou para a Secretaria de Relações Internacionais.

Já as ações relativas ao controle do desmatamento, promoção do manejo florestal sustentável e recuperação da vegetação nativa ficaram sob a responsabilidade da Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável. O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, extinguiu as instâncias de governança relacionadas com esses temas (Comissão Executiva dos Planos de Combate ao Desmatamento, Comissão Nacional para REDD+ e Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa).

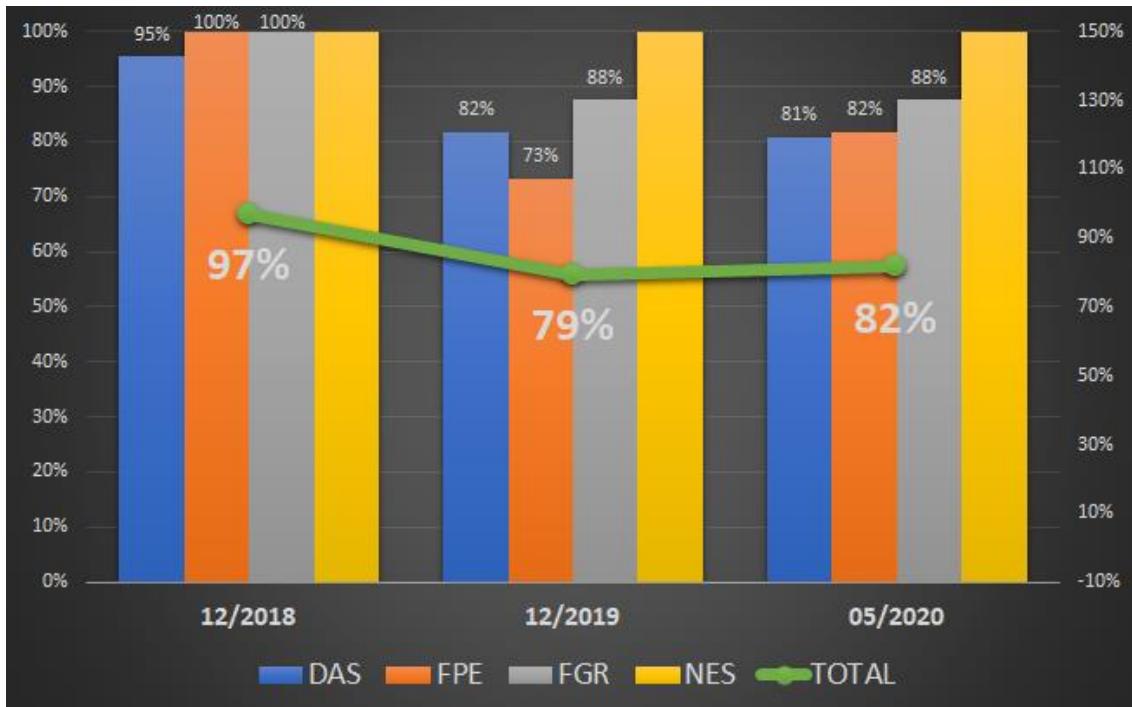
Ao todo, o mencionado decreto extinguiu 56 colegiados no âmbito do MMA, conforme lista fornecida pelo Ministério à equipe de auditoria. Além deles, também de acordo com lista fornecida pelo Ministério, outros 22 colegiados foram expressamente revogados por decretos editados a partir de 2019.

Foram recriados, a partir de novembro de 2019, seis colegiados: o Comitê Nacional de Zonas Úmidas (CNZU), a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, o Comitê do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - REDD+ (CONAREDD+), a Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO) e o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima.

Além da identificação das alterações promovidas na estrutura do MMA em 2019, foi levantado o percentual de ocupação dos cargos em comissão e funções de confiança da Unidade, estando os resultados registrados no gráfico e quadro abaixo.

Gráfico 1: Percentual de cargos preenchidos de 2018 a 2020 (até maio)

² Conforme informações prestadas pelo MMA no âmbito da ação de controle nº 201902462, que buscou definir o universo de auditoria do Ministério.



Fonte: Siage (quantidade de cargos ocupados). Decreto nº 9.085/2017, Decreto nº 9672/2019 e Decreto nº 10.204/2020 (quantidade de cargos aprovados).

Quadro 1: Variação Da Ocupação Dos Cargos e Funções do MMA 2018-2020

Cargo ³	12/2018	12/2019	05/2020	Variação 2018-2019	Variação 2019-2020
DAS	95%	82%	81%	-14%	-1%
FCPE	100%	73%	82%	-27%	12%
FGR	100%	88%	88%	-13%	0%
NES	100%	100%	100%	0%	0%
TOTAL	97%	79%	82%	-18%	3%

Fonte: Siage (quantidade cargos ocupados). Decreto nº 9.085/2017, Decreto nº 9672/2019 e Decreto nº 10.204/2020 (quantidade de cargos aprovados).

As análises demonstram que houve queda no percentual de ocupação dos cargos DAS e FCPE em 2019, em comparação a dezembro de 2018.

Não obstante o fato de possuir atualmente uma estrutura inaugurada pelo Decreto nº 9.672, de 02 de janeiro de 2019, a unidade auditada esclareceu que tem buscado a reforma de sua atual estrutura, considerando o seu novo Planejamento Estratégico, pois avalia que o desenho institucional atualmente em tramitação na Casa Civil promoverá uma estrutura mais enxuta e adequada ao atingimento de suas finalidades. Informou, também, que após a definição dessa nova estrutura, passou a preencher os cargos de acordo com o previsto na proposta de decreto em tramitação.

³ Cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS. Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Função Gratificada – FGR. Cargo de Natureza Especial – NES (Secretário-Executivo).

1.3. Queda na execução orçamentária em relação aos anos de 2017 e 2018.

No que se refere à execução orçamentária do exercício, houve redução do percentual executado, considerando os valores empenhados (B) dos programas temáticos 2050-Mudança do Clima e 2078 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade, quando comparados à execução do exercício anterior; e aumento da execução dos recursos destinados ao programa 2083-Qualidade Ambiental, o que corrobora a priorização dada à agenda ambiental urbana pela atual gestão. Já considerando os valores liquidados (C), o percentual executado do programa Qualidade Ambiental permaneceu o mesmo do exercício anterior, conforme demonstrado no quadro a seguir:

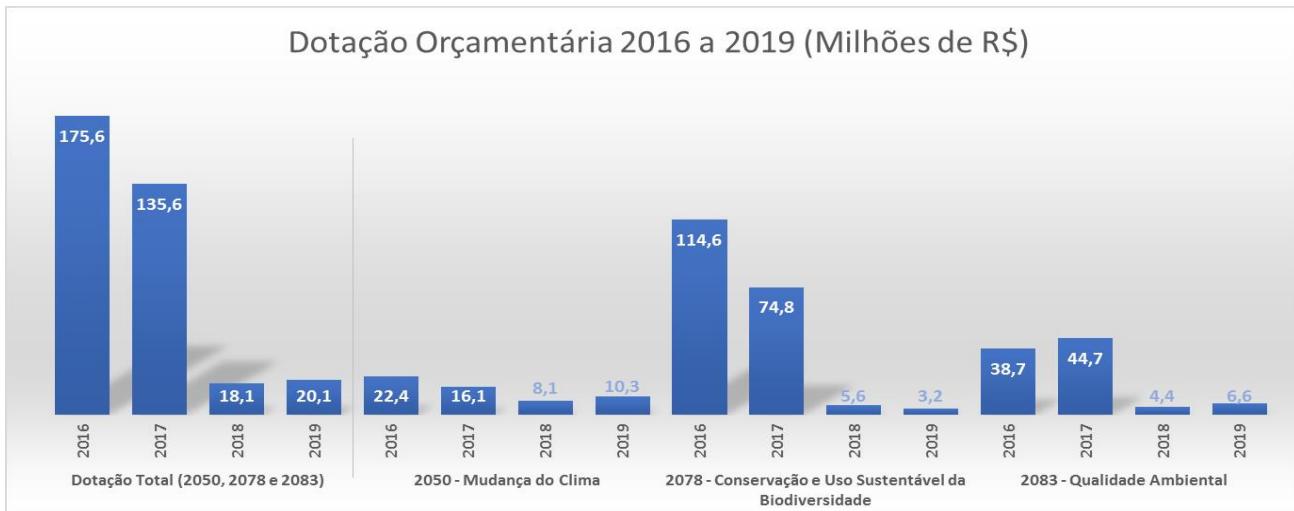
Quadro 2: Execução orçamentária por programa temático de 2016 a 2019.

Programa Temático	Ano	Dotação Atual (A)	Empenhado (B)	Liquidado (C)	Pago	Executado (B)/(A)	Executado (C)/(A)
2050 - Mudança do Clima	2016	22.440.989,00	8.774.009,00	7.188.898,00	7.188.898,00	39%	32%
	2017	16.059.099,00	7.458.921,00	4.363.693,00	4.358.383,00	46%	27%
	2018	8.098.310,00	7.609.953,00	2.118.806,00	2.118.806,00	94%	26%
	2019	10.311.528,00	2.588.621,00	1.293.899,00	1.293.899,00	25%	13%
2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade	2016	114.554.853,00	77.574.495,00	74.637.171,00	74.637.171,00	68%	65%
	2017	74.809.456,00	65.478.294,00	63.079.849,00	63.047.404,00	88%	84%
	2018	5.606.416,00	4.351.640,00	1.664.595,00	1.664.595,00	78%	30%
	2019	3.214.860,00	2.005.553,00	435.785,00	435.546,00	62%	14%
2083 - Qualidade Ambiental	2016	38.653.611,00	5.041.041,00	519.718,00	519.718,00	13%	1%
	2017	44.718.940,00	26.340.716,00	1.513.849,00	1.513.849,00	59%	3%
	2018	4.393.134,00	3.450.314,00	246.296,00	246.296,00	79%	6%
	2019	6.596.706,00	6.357.479,00	391.736,00	334.800,00	96%	6%

Fonte: Siop. Unidade Orçamentária: 44101 - Ministério do Meio Ambiente - Administração Direta, 44901 - Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA e 44902 - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.

No quadro anterior, é importante destacar a sensível redução na dotação orçamentária, nos últimos 4 anos (2016 a 2019), para esses três programas temáticos do MMA, passando de pouco mais de R\$ 175 milhões para cerca de apenas R\$ 20 milhões, ou seja, houve redução de quase 90% em termos de dotação.

Gráfico 2: Dotação Orçamentária de 2016 a 2019.



Fonte: Siop.

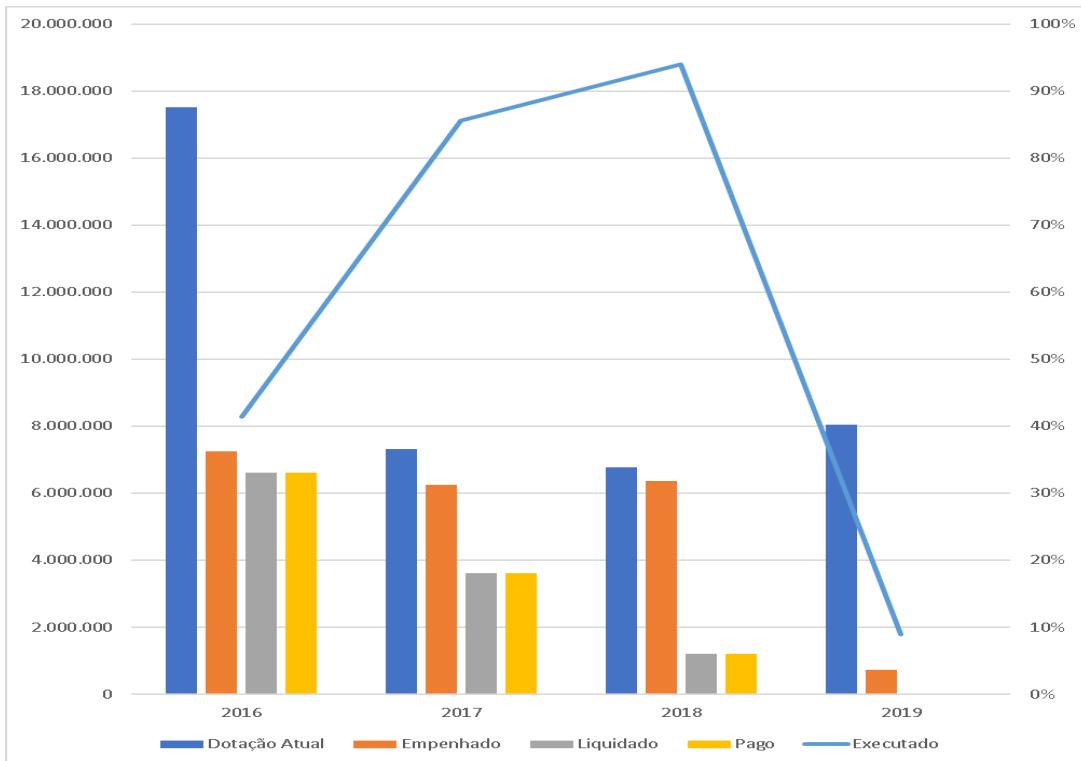
Também houve queda expressiva na execução dos recursos do Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima (FMNC). O Fundo Clima é um instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Desde sua criação, em 2009, tem por finalidade financiar projetos, estudos e empreendimentos que visem à redução de emissões de gases de efeito estufa e à adaptação aos efeitos da mudança do clima. O Fundo disponibiliza recursos em duas modalidades, reembolsável e não-reembolsável. Na modalidade reembolsável há empréstimos via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) às instituições públicas e privadas. Os recursos não-reembolsáveis são operados pelo MMA, por meio de convênios e parcerias com órgãos e entidades públicas e do terceiro setor.

Apesar da ligeira ampliação da dotação orçamentária de R\$6.778.320,00 em 2018 para R\$8.050.000,00 em 2019, na Ação 20G4 – Fomento a Estudos e Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima, a execução dos recursos foi de apenas 9% nesse exercício, enquanto em 2018 foi de 94%, considerando os valores empenhados

Isso porque, conforme registrado no Relatório de Gestão, o Fundo Clima não apoiou novas iniciativas em 2019 em razão da revisão do decreto que estabelece a composição do seu Comitê Gestor, o que ocorreu em 28 de novembro de 2019, com a publicação do Dec. nº 10.143.

Vale registrar que a CGU, no âmbito da auditoria anual de contas do exercício de 2018 (Relatório nº 201900622), recomendou ao MMA, em julho de 2019, que realizasse as adequações necessárias à retomada das atividades do Comitê Gestor do FNMC. Em março de 2020, foi publicada a Portaria nº 113, com a designação dos membros do Comitê, sendo que a sua primeira reunião ocorreu em julho de 2020, quando houve deliberação sobre o Plano Anual de Aplicação de Recursos para este exercício.

Gráfico 3: Execução orçamentária do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – recursos não reembolsáveis.



Fonte: Siop. Status da Seleção: Ano: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020; Órgão Orçamentário: 44000 - Ministério do Meio Ambiente; Unidade Orçamentária: 44902 - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima; Ação: 20G4.

Quanto ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), sua execução continuou alta quando considerado o empenho, mantendo tendência desde 2017, conforme o quadro abaixo.

Quadro 3: Execução orçamentária do FNMA

Ano	Dotação Atual (A)	Empenhado (B)	Liquidado (C)	Pago	% Empenhado (B)/(A)	% Liquidado (C)/(A)
2016	51.765.587	2.933.943	251.683	251.683	5,7%	0,5%
2017	3.608.643	3.523.879	1.142.859	1.142.859	97,7%	31,7%
2018	3.583.806	3.578.776	24.661	24.661	99,9%	0,7%
2019	4.030.000	4.001.043	56.935	0	99,3%	1,4%

Fonte: Siop. Unidade Orçamentária: 44901 - Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA. Ação: 20M6 - Fomento a Projetos de Desenvolvimento Sustentável, 20N1 - Fomento a Projetos de Conservação e Manejo da Biodiversidade, 20N1 - Fomento a Projetos de Desenvolvimento Sustentável e Conservação do Meio Ambiente

Não obstante, conforme registrado no Relatório de Gestão de 2019 do MMA, a execução se refere a projetos decorrentes de convênios firmados em anos anteriores. Não houve lançamento de editais em 2019. Os recursos de 2020, ainda conforme o Relatório de Gestão da unidade auditada, teriam sua destinação aprovada pelo Conselho Deliberativo, após a publicação de decreto com a nova regulamentação do FNMA e a recomposição do seu colegiado.

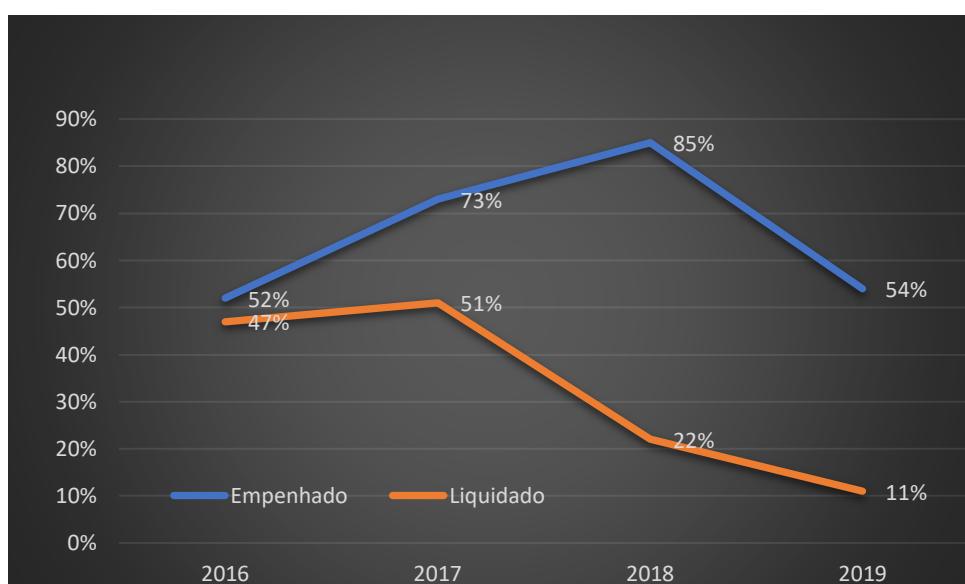
Este ato normativo foi publicado em 05 de fevereiro de 2020. Trata-se do Decreto nº 10.224. Registra-se que a nova composição do Conselho Deliberativo do FNMA prevê apenas a participação de representantes do Poder Executivo Federal, ao contrário da composição

anterior que, conforme o revogado Decreto nº 6.985/2009, previa a participação de entidades representativas dos entes subnacionais, da sociedade civil e academia.

O mesmo ocorreu na reinstalação do Comitê Gestor do FNMC pelo Decreto nº 10.143/2019, o qual reduziu o número de assentos destinados à sociedade civil, aumentou a participação de representantes do setor privado e excluiu a representação de Estados e Municípios no colegiado.

No que se refere à execução orçamentária total de 2019 (Administração Direta e Fundos), esta apresentou queda em relação aos anos de 2017 e 2018, considerando os valores empenhados e liquidados, conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 4: Percentual de execução orçamentária dos últimos quatro anos.



Fonte: Siop.

Constata-se, portanto, que, ressalvados os recursos empenhados pelo FNMA e pelo Programa Qualidade Ambiental, houve, em relação ao orçamento global, aos demais programas finalísticos e ao FNMC, redução na execução orçamentária em 2019.

Como possíveis causas para a queda na execução orçamentária cabem citar a não adoção de instrumento de planejamento para o período e as mudanças na estrutura regimental da instituição.

As situações encontradas geram o efeito potencial (risco) de queda na execução orçamentária também no exercício de 2020, considerando que o Planejamento Estratégico da unidade foi recentemente aprovado, o que implica na inexistência de planos operacionais institucionalizados que guiem a atuação das diversas áreas no Ministério até o momento; que o Ministério aguarda a provação de sua nova estrutura regimental; e, no caso do FNMC, o fato da primeira reunião do seu Comitê Gestor ter ocorrido em julho de 2020, sendo certo que a execução dos recursos destinados ao Fundo terá início apenas no segundo semestre deste exercício.

2. Conformidade das peças do Relatório de Gestão: oportunidade de melhoria quanto à apresentação dos resultados

Após análise, verificou-se que as peças “Relatório de Gestão” e “Rol de Responsáveis” estão em conformidade com as normas e orientações, exceto pela não apresentação dos resultados da Unidade de modo vinculado aos objetivos e metas definidos para o exercício. Sobre isso, vale citar a disponibilização, pelo TCU, de check-list de avaliação dos Relatórios de Gestão na forma de relato integrado.

Desenvolvida com base nos Anexos II e III da Decisão Normativa TCU 178/2019, na publicação Relatório de Gestão – Guia para elaboração na forma de Relato Integrado – 2019 e na Estrutura Internacional de Relato Integrado (IIRC, 2014), o instrumento facilita a verificação da presença e adequação de cada item dos elementos de conteúdo que devem compor os Relatórios de Gestão. Facilita também a identificação de oportunidades de melhoria nos documentos produzidos., de acordo com a DN-TCU 178/2019).

Quando trata dos resultados e desempenho da gestão, o citado documento destaca, dentre outros, a necessidade de:

- Apresentação de objetivos, indicadores e metas de desempenho definidos para o exercício, sua vinculação aos objetivos estratégicos e à missão da UPC, e, se for o caso, aos planos nacionais e setoriais e dos órgãos de governança superior.
- Demonstração dos resultados alcançados no exercício de referência, em face dos objetivos estabelecidos e das prioridades da gestão.
- Avaliação dos objetivos alcançados e do desempenho em relação às metas, apresentando justificativas para os resultados obtidos.

Diante disso, considera-se que cabe ao MMA, nos seus próximos Relatórios de Gestão, apresentar seus resultados relacionando-os com o planejamento do exercício.

3. Política Nacional de Resíduos Sólidos - monitoramento das recomendações da CGU e do Acórdão 2512/2016-TCU: lançamento do SINIR e ampliação do número de Estados com Planos Estaduais de Resíduos Sólidos.

O presente item possui o propósito de analisar as ações tomadas pelo MMA em 2019, em comparação com a situação identificada durante a Auditoria Anual de Contas de 2018, registrada no item 2 do Relatório nº 201900622⁴, para dar cumprimento às recomendações emitidas pela CGU por meio do Relatório de Auditoria nº 201602951 e às determinações e recomendações emitidas pelo TCU por meio do Acórdão 2512/2016 – Plenário referente à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Os resultados das análises estão apresentados abaixo.

⁴ Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/13298.pdf>

3.1 Plano Nacional de Resíduos Sólidos.

A ausência de formalização do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares) foi apontada, nas auditorias citadas acima, como um ponto de fragilidade da Política, na medida em que inviabiliza a cobrança e o monitoramento dos resultados obtidos em relação às metas e às diretrizes estabelecidas naquele documento. Além disso, prejudica a consonância e a conformidade dessa norma com os Planos Estaduais e Municipais de Resíduos Sólidos.

Segundo o relatório do Acórdão nº 2.512/2016, a não aprovação do Planares evidencia uma fragilidade de institucionalização da PNRS, na medida em que este documento deve indicar, de acordo com o art. 15 da Lei nº 12.305/2010:

- I - diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos;
- II - proposição de cenários, incluindo tendências internacionais e macroeconômicas;
- III - metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;
- IV - metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos;
- V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- VI - programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas;
- VII - normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos da União, para a obtenção de seu aval ou para o acesso a recursos administrados, direta ou indiretamente, por entidade federal, quando destinados a ações e programas de interesse dos resíduos sólidos;
- VIII - medidas para incentivar e viabilizar a gestão regionalizada dos resíduos sólidos;
- IX - diretrizes para o planejamento e demais atividades de gestão de resíduos sólidos das regiões integradas de desenvolvimento instituídas por lei complementar, bem como para as áreas de especial interesse turístico;
- X - normas e diretrizes para a disposição final de rejeitos e, quando couber, de resíduos;
- XI - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito nacional, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social.

A versão preliminar do Planares é de 2012; tal versão passou a ser revisada a partir de 2016. Ao final de 2018, haviam sido concluídos o levantamento e a avaliação das fontes relacionadas a resíduos, bem como o panorama e o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no Brasil, abordando a situação dos planos de resíduos e a capacidade institucional dos entes.

Segundo informação registrada no Relatório nº 201900622, o MMA celebrou, em 30 de abril de 2019, Acordo de Cooperação Técnica com a Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais - Abrelpe, tendo por objeto o desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à atualização do Planares, sendo que, conforme o Relatório de Gestão de 2018, a previsão do Ministério era finalizar o processo de revisão até o início de 2020.

Em junho de 2020, o Ministério apresentou o quadro abaixo, a fim de ilustrar o andamento do trabalho de revisão.

Quadro 4: Avanços na elaboração do Planares em 2020.

Conteúdo do Plano Nacional de Resíduos Sólidos - Planares (art. 15, Lei 12.305/2010)	Proporção do item no Plano	Avanço físico	Avanço da etapa
-----------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------	---------------	-----------------

I - Diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos	25%	22%	88%
II - Proposição de cenários, incluindo tendências internacionais e macroeconômicas	18%	18%	100%
III, IV e V - Definição de metas do conteúdo mínimo	20%	18%	90%
VIII e IX - Diretrizes, estratégias e recursos financeiros	15%	12%	80%
VI - Programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas	7%	5%	71%
VII - Proposição de normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos da União	5%	3%	60%
X - Proposição de normas e diretrizes para a disposição final	5%	2%	40%
XI - Proposição de metodologia para o processo de mobilização e participação social	3%	0%	0%
Consolidação do texto para audiência e consulta públicas	2%	0%	0%
Total	100%	80%	

Fonte: MMA.

Já em julho de 2020, por meio do Ofício nº 4871/2020/MMA, que encaminhou à CGU sua manifestação a respeito da versão preliminar deste relatório de auditoria, conforme Anexo I (manifestação da unidade examinada e análise da equipe de auditoria), o MMA apresentou uma minuta de Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Este documento apresenta as etapas I a X do quadro acima como concluídas, restando pendentes a etapa de proposição de metodologia para o processo de mobilização e participação social, a consolidação do texto e realização de audiências e consultas públicas, bem como a sua aprovação mediante decreto, conforme previsto pelo art. 47 do Decreto nº 7.404/2010.

3.2 Elaboração dos planos municipais e estaduais de resíduos sólidos.

Considerando as informações levantadas pela CGU na Auditoria Anual de Contas de 2018 e os levantamentos efetuados por meio dessa auditoria, observa-se que houve evolução no quantitativo de planos criados pelos Estados, entre os exercícios de 2017 e 2019, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 5: Quantitativos de planos de resíduos sólidos publicados

Ano	Estados	Municípios
2017	17	3053
2018	18	3162
2019	21	Não informado
2020 (até junho)	22	Não informado

Fonte: Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201900622; e Anexo ao Ofício nº 4453/2020-MMA.

De acordo com informações prestadas pelo MMA, cinco estados ainda não possuem planos publicados. Desses, em três (MS, MT e BA) foram iniciados estudos tendo em vista a elaboração de seus Planos Estaduais de Resíduos Sólidos (PERS) ou firmados contratos de repasse com esse fim. O Ministério não possui informações sobre Amapá e Roraima.

Quanto aos municípios, observa-se que 57% deles possuem esse instrumento. Ainda não há dados disponíveis sobre 2019 e 2020.

No que concerne ao aporte de recursos financeiros feitos pelo MMA para apoiar os entes subnacionais, foi identificado que a ação orçamentária “20W6 - Apoio à Implementação de Instrumentos Estruturantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos”, que tem como um dos objetivos apoiar a elaboração dos Planos Estaduais de Resíduos Sólidos, apresentou queda na

sua execução quando comparada com o ano de 2018, e aumento em relação a 2016 e 2017, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 6: Execução Orçamentária da Ação 20W6

Ano	Dotação Atual (A)	Empenhado (B)	Liquidado (c)	Pago	Percentual de execução (B)/(A)	Percentual de execução (C)/(A)
2016	18.689.070	2.636.634	67.546	67.546	14%	0%
2017	27.902.189	23.785.753	586.373	586.373	85%	2%
2018	700.000	698.152	214.300	214.300	100%	31%
2019	1.960.706	1.760.637	250.934	250.934	90%	13%

Fonte: Extração SIOP em 22/06/2020. Status da Seleção: Unidade Orçamentária: 44101 - Ministério do Meio Ambiente - Administração Direta. Ação: 20W6 - Apoio à Implementação de Instrumentos Estruturantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Como uma das ações para apoio técnico aos entes federados na elaboração de seus planos de resíduos sólidos, o MMA informou que desenvolveu, em 2019, um manual de orientações para elaboração de planos de gestão integrada de resíduos que é complementado com informações sobre lixo no mar. Ressalta-se que a elaboração deste guia prático faz parte do Plano de Ação do Programa Lixão Zero, lançado em 2019, que traz também uma série de ações com o objetivo de fortalecer a gestão municipal, dentre elas o apoio aos municípios para a realização da destinação ambientalmente adequada de resíduos sólidos urbanos, com foco no encerramento de lixões e ampliação da coleta seletiva e reciclagem de resíduos.

Quanto ao apoio financeiro aos municípios e consórcios públicos, o Ministério informou que em 2019 isto se deu por meio de investimento de mais de R\$ 64 milhões, em parceria com o Fundo de Direitos Difusos (FDD), na melhoria da gestão de resíduos sólidos. Ao todo, foram contemplados 57 municípios em 10 Estados.

Com relação ao apoio técnico, o Ministério informou que, em 2019, foi criado e implementado o Programa de Capacitação de Gestores para Elaboração de Planos Municipais de Resíduos Sólidos no âmbito de Acordo de Cooperação celebrado com a Abrelpe. Além disso, foi realizado lançamento de ferramenta para acesso a financiamento, incluindo opções que poderiam ser acessadas para essa finalidade. Também foi promovida capacitação para os municípios interessados em acessar recursos no Edital 2019 “Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos”.

3.3 Fortalecimento dos consórcios públicos intermunicipais.

O MMA é parceiro do Projeto ProteGEer (cooperação entre os governos da Alemanha e Brasil para a Proteção do Clima na Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos) que está desenvolvendo um curso de ensino à distância (EAD) com módulo específico voltado para consórcios públicos.

Além disso, o Ministério informa que o repasse de recursos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) por meio de convênio priorizou consórcios públicos legalmente instituídos e contemplou dois consórcios públicos municipais, um em Minas Gerais (Região Integrada de Desenvolvimento Sustentável - RIDES) que contém sete municípios, e outro consórcio no Rio

Grande do Sul (Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos - CIGRES) composto por 31 municípios. O valor total repassado a estes dois consórcios é de R\$ 9,5 milhões.

Com o fim de apresentar diretrizes técnicas e institucionais para estruturação de projetos de concessão ou Parcerias Público-Privadas (PPP) relacionados ao manejo de resíduos sólidos urbanos no âmbito do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público Privadas (FEP) da União, foi elaborada a Nota Técnica Conjunta nº 1/2020/SPPI/MMA/FUNASA pela Secretaria de Fomento e Apoio a Parcerias de Entes Federativos da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Fundação Nacional de Saúde do Ministério da Saúde (FUNASA). Esta Nota Técnica trouxe as diretrizes técnicas para o Edital de Chamada Pública nº 01/2020, cujo objetivo é “verificar o interesse de Estados, Distrito Federal e Consórcios Públicos para financiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão”, sendo priorizados os consórcios públicos.

3.4 Implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR).

Por meio da Portaria nº 02, de 04.04.2019, foi instituído um Grupo de Trabalho composto por representantes das partes envolvidas no processo de implantação do sistema SINIR, dentre as quais a Secretaria Executiva (SECEX), por meio da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação (CGTI), a fim de assegurar a estrutura necessária para o desenvolvimento e manutenção do referido sistema.

O referido Grupo de Trabalho atuou para o desenvolvimento do SINIR, tendo alcançado seu objetivo com o lançamento do sistema em junho de 2019.

3.5 Participação de atores importantes no processo decisório e competências do extinto Comitê Interministerial Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Conforme constatado pelo Tribunal de Contas da União, a legislação de resíduos sólidos não previu a participação de importantes atores nos Comitês Temáticos (Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos-Cl e Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa-CORE) criados pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010.

O Comitê Interministerial da PNRS foi extinto pelo Decreto nº 10.179, de 18 de dezembro de 2019. Este colegiado possuía a finalidade de apoiar a estruturação e a implementação da Política, por meio da articulação de órgãos e entidades governamentais. Dentre suas competências, destacam-se: instituir procedimentos para a elaboração do Planares; elaborar e avaliar sua implementação; promover estudos e estratégias visando a implementação da PNRS.

Uma das fragilidades apontadas pelo TCU a respeito desse Comitê, conforme dito acima, é o fato de ter sido formado apenas por entes do governo federal, deixando de fora Estados, Municípios, sociedade civil e setor privado.

Contudo, o MMA informa que há participação dos entes subnacionais e demais interessados nas ações decisórias referentes à implementação da política, já que a relação com os municípios, consórcios municipais e estados é intensa, com troca de informações e

experiências. Argumenta, ainda, que o Comitê Interministerial da PNRS possuía caráter apenas consultivo quanto à implantação da política, sem qualquer competência executiva, sendo que suas atribuições foram absorvidas pelo MMA; e que há instâncias colegiadas, com participação de outros ministérios, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), que passou a abranger os temas saneamento básico e recuperação energética de resíduos sólidos urbanos.

Pontua, também, que o Comitê estava inativo desde 2015, e que o Dec. nº 9.759/2019 proíbe a recriação de colegiados com fundamento na “mera necessidade de reuniões eventuais para debate, articulação ou trabalho que envolva agentes públicos da administração pública federal” (cf. §1º, art. 6º).

Nesse cenário, verifica-se que, não obstante ter o TCU recomendado a adoção de providências no sentido de solucionar os riscos apontados no Acórdão nº 2512/2016 em relação à ausência de participação de entes subnacionais, sociedade civil e setor privado no referido Comitê, o MMA optou por não recriá-lo após a extinção promovida pelo Decreto nº 9.759/2019, sendo suas competências absorvidas pelo Ministério.

Não obstante o papel de coordenação exercido pelo MMA na implementação da PNRS, uma instância colegiada com a participação de representantes de entes subnacionais, sociedade civil e setor privado atenderia dois componentes da boa governança pública, tal como disposto no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU: “Coordenação e Coerência”, ao possibilitar condições para a atuação conjunta e sinérgica entre os atores; e “Participação”, ao legitimar os processos decisórios da política pública.

3.6 Execução do Programa Lixão Zero.

No início de 2019, o MMA lançou o Programa Nacional Lixão Zero, que contém um Plano de Ação e um conjunto de objetivos organizados segundo os eixos prioritários para orientar a implementação de ações no âmbito da Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana. Como se trata de programa alinhado com os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a equipe de auditoria optou por registrar neste Relatório as ações do Programa e sua situação, de modo complementar ao monitoramento das recomendações da CGU e do TCU registrado nos itens acima.

As ações previstas no Programa Lixão Zero e realizadas em 2019, conforme indicação do MMA, estão relacionadas a seguir:

Quadro 7: Ações desenvolvidas do Programa Lixão Zero

Ações da Agenda de Qualidade Ambiental Previstas no Lixão Zero	Situação
Apoiar municípios no encerramento de lixões e aterros controlados.	Realizado por meio do edital FDD Resíduos 2019.
Apoiar municípios na realização de coleta seletiva das frações seca e úmida, de forma a aumentar o índice de reciclagem.	Realizado por meio do edital FDD Resíduos 2019.
Apoiar municípios na realização de reciclagem da fração seca de RSU.	Realizado por meio do edital FDD Resíduos 2019.

Apoiar municípios na realização de compostagem e biodigestão anaeróbia de resíduos orgânicos.	Realizado por meio do edital FDD Resíduos 2019.
Fortalecer a implementação do sistema de Logística Reversa, principalmente embalagens em geral.	Assinatura do Acordo Setorial de Baterias Chumbo-Ácido; Assinatura do Acordo Setorial de Eletroeletrônicos; Publicação da Portaria Interministerial MMA/MME nº 475/2019 para aumentar a coleta e reciclagem de óleo lubrificante usado, reduzindo as demandas de importação impactos sobre o meio ambiente e a saúde das pessoas.
Adequar o ambiente regulatório para destravar/estimular projetos de recuperação energética de resíduos.	Publicação da Portaria Interministerial nº 274/2019 que disciplina a recuperação energética de resíduos sólidos urbanos; Decreto nº 10.117/2019 que qualifica projetos para ampliação da capacidade de Recuperação Energética de Resíduos Sólidos Urbanos no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) da Presidência da República.
Desenvolver sistema que atenda de forma integral aos dispositivos legais e permita a obtenção de informações sobre a gestão de RSU nos estados e municípios.	Sistema (SINIR) lançado em junho de 2019.

Fonte: Nota Informativa nº 203/2020-MMA. Despacho nº 13921/2020-MMA.

O MMA, em parceria com o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), do Ministério da Justiça e Segurança Pública, lançou um edital para projetos que visem a melhoria da gestão de resíduos sólidos, conforme já mencionado. O referido edital previu o recebimento de propostas dos municípios, consórcios públicos intermunicipais e o Distrito Federal entre os dias 30 de agosto e 30 de setembro de 2019. Seu objetivo é melhorar a gestão de resíduos sólidos, visando promover ações estruturantes nos municípios e no Distrito Federal, envolvendo a aquisição de equipamentos e materiais para fortalecer o processo de gestão de resíduos sólidos.

O valor inicialmente previsto era de R\$ 30 milhões, mas em função do grande volume de projetos, da relevância da ação e do reconhecimento pelo FDD, o conselho gestor do fundo sugeriu o acréscimo de mais R\$ 30 milhões, o que, combinado com o orçamento empenhado pelo MMA, alcançou o montante de R\$ 64.735.348,36.

Cabe registrar que, segundo a unidade auditada, o ambiente regulatório foi adequado para destravar/estimular projetos de recuperação energética de resíduos, com a publicação da Portaria Interministerial nº 274/2019 e do Decreto nº 10.117/2019.

Não foi possível identificar se houve redução no número de lixões e aterros sanitários, pois, até o momento do encaminhamento deste Relatório, não havia informações consolidadas a respeito do tema para o ano de 2019.

Vale esclarecer que cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios fornecer ao MMA as informações necessárias sobre os resíduos sob sua esfera de competência, na forma e periodicidade estabelecidas em regulamento. A esse respeito, o Ministério informa que regulamentou a forma de reporte das informações, mas depende do seu fornecimento por parte das demais unidades da federação. Em virtude da pandemia provocada pelo novo

Coronavírus (COVID-19), o prazo limite para lançamento por estados e municípios das informações referentes ao exercício de 2019 foi prorrogado para 31.07.2020.

3.7 Conclusão:

Comparando as fragilidades e deficiências identificadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201900622 e as ações desenvolvidas no exercício de 2019 para a implementação da PNRS, verifica-se:

Quadro 8: Comparação entre as situações encontradas em 2018 e 2019

Situação encontrada em 2018	Situação encontrada em 2019
Não implementação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos.	O Plano continua em revisão, com previsão de entrega em 2020.
Não implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR.	O SINIR foi lançado em 2019.
Não elaboração dos Planos Municipais (45%) e Estaduais de Resíduos Sólidos (33%).	Houve avanço na elaboração dos Planos dos entes subnacionais, já que, atualmente, 43% dos Municípios e 18,5% do Estados não possuem esse instrumento.
Ausência de delimitação das responsabilidades dos atores envolvidos. Falha na Institucionalização da política.	Em razão da não publicação do Planares e da extinção do Comitê Interministerial, essa situação se mantém.
Não eliminação dos lixões e aterros controlados em 60% dos municípios.	O MMA ainda não possui informações sobre a redução de número de lixões em 2019.
Deficiências nas ações de apoio (técnico e financeiro), fomento e capacitação da PNRS.	Foram constatadas ações de apoio técnico e financeiro em curso.

Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto, destacam-se como avanços na implementação da PNRS durante o exercício de 2019: o lançamento do SINIR; as ações de apoio técnico e financeiro dirigidas aos entes subnacionais e aos consórcios públicos intermunicipais; e o lançamento do Programa Lixão Zero.

Ademais, cabe registrar o lançamento de painéis com dados históricos sobre resíduos sólidos e com informações reportadas pelas cadeias de logística reversa, bem como a assinatura dos acordos setoriais de logística reversa de Baterias Chumbo Ácido e Produtos Eletroeletrônicos de Uso Doméstico.

4. Avaliação da Governança em Tecnologia da Informação -análise quanto ao cumprimento das recomendações da AAC/2018: atendimento parcial da recomendação relativa aos ajustes no PDTIC.

Por meio do Relatório de Auditoria Anual de Contas – Gestão 2018 (201900622), a CGU encaminhou quatro recomendações relativas à governança em TI ao MMA, as quais tratavam: (i) de ajustes no PDTIC; (ii) da implementação do processo de acompanhamento e avaliação sistemático do seu PDTIC; (iii) da reestruturação do Comitê de TI; e (iv) da elaboração do Plano de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicações – PCTIC relativo a cada exercício.

Na avaliação do seu cumprimento, verificou-se que o MMA implementou adequadamente as recomendações referentes ao monitoramento do PDTIC, à reestruturação do comitê de governança digital e à elaboração dos planos anuais de contratações de TI.

No entanto, em relação à recomendação referente aos ajustes PDTIC, verificou-se que ela não foi completamente implementada.

Após o encaminhamento do supracitado relatório de auditoria da CGU, referente ao ano de 2018, o MMA publicou, ao final de 2019, o seu novo PDTIC, com vigência de 2019 e 2022. Ocorre que, ao analisar o documento, não se identificou a presença de alguns itens relevantes que faziam parte da recomendação emitida pela CGU, como:

- a) a indicação dos recursos humanos e orçamentários para cada ação do plano de metas e ações;
- b) a estimativa da capacidade de execução da TIC, considerando os recursos humanos, materiais e orçamentários previstos; e
- c) o plano orçamentário das ações de TI considerando todo o período de vigência do PDTIC.

Vale registrar que, quanto ao item de se priorizar individualmente cada sistema de informação, portal ou aplicativo a ser desenvolvido, o novo PDTIC do Órgão atendeu a essa recomendação.

Deste modo, considerando o risco de fragilidade no planejamento das ações de TI, especialmente quanto aos recursos humanos e orçamentários necessários e à mensuração da capacidade de execução das ações previstas pela área de TI, a CGU mantém a recomendação para que o PCTIC do MMA seja revisado de modo a incorporar os três itens citados acima, conforme previstos no guia de elaboração do PDTIC do SISP.

5. Monitoramento das recomendações emitidas pela CGU à Unidade.

Atualmente, o MMA possui 10 (dez) recomendações expedidas pela CGU pendentes de atendimento, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 9: Recomendações expedidas pela CGU pendentes de atendimento

Relatório	Quantidade de Recomendações em Monitoramento
Recomendação registrada no Relatório de Auditoria Anual de Contas – Gestão 2015 (201602951)	1
Recomendação registrada na Nota de Auditoria nº 75, de 29 de junho de 2018.	5

Relatório de Auditoria Anual de Contas – Gestão 2018 (201900622)	2
Total de Recomendações em Monitoramento	10

Fonte: E-AUD. Extração e análise realizadas em 20/07/2020.

Esta recomendação referente ao Relatório 201602951 diz respeito à conclusão do Planares e continuará sendo monitorada pela CGU até a publicação do Plano.

As cinco recomendações registradas na Nota de Auditoria nº 75, de 29.06.2018 referem-se ao pagamento indevido de despesas mensais com vale transporte e auxílio alimentação a empresas contratadas para prestar serviços de apoio administrativo, limpeza e conservação, vigilância, brigadista, recepcionista, copeiragem e garçom, sendo que permanecem em monitoramento.

Quanto às duas recomendações relativas ao Relatório de Auditoria Anual de Contas – Gestão 2018 (201900622), uma delas é referente ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC). Esta recomendação está parcialmente atendida. Foram publicadas as Portaria nº 45/2019, o Decreto nº 10.143/2019 e a Portaria nº 113/2020, os quais estabelecem as adequações administrativas e normativas para a retomada do Comitê Gestor do FNMC e o funcionamento das rotinas do referido fundo. No entanto, a CGU está aguardando o encaminhamento da ata da reunião que comprove a aprovação do Plano Anual de Aplicação de Recursos de 2020.

A outra refere-se à avaliação da governança em Tecnologia da Informação cuja análise consta no item 4 deste Relatório.

Quanto às recomendações concluídas em 2019, observa-se o demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 10: Recomendações concluídas em 2019

Relatório	Quantidade de Recomendações Concluídas	Razões para a conclusão
Recomendação registrada no Relatório de Auditoria Anual de Contas – Gestão 2015 (201602951)	6	1 atendida 4 perderam o objeto 1 não implementada (ação inadequada ou suficiente)
Recomendação registrada na Nota de Auditoria nº 75, de 29 de junho de 2018.	3	1 Não implementada (assunção de risco pelo gestor) 2 Implementadas
Relatório de Auditoria - PNUD Projeto BRA/11/022 (201800046)	3	3 Não implementadas (assunção de risco pelo gestor)
Relatório de Auditoria Anual de Contas – Gestão 2018 (201900622)	3	3 atendidas
Total de Recomendações Concluídas	15	

Fonte: E-AUD. Extração e análise realizadas em 20/07/2020.

Em resumo, das 15 recomendações concluídas no exercício, 6 foram atendidas, 4 perderam o objeto em razão da extinção do Comitê Interministerial da PNRS e 5 foram consideradas não implementadas.

Por fim, vale registrar que, no exercício de 2019, não houve determinações ou recomendações do Tribunal de Contas da União - TCU ao MMA que contivessem determinação específica a CGU.

RECOMENDAÇÃO

1. Desdobrar seu Planejamento Estratégico em planos operacionais anuais, vinculados ao PPA 2020-2023, que permitam o monitoramento da gestão e a avaliação dos seus resultados. Garantir a aprovação formal desses planos e sua transparência.

Achado n° 1

CONCLUSÃO

Por meio da Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão, constatou-se que não há instrumento que reflete o planejamento do exercício examinado. Com isso, não foi possível avaliar se os resultados apresentados pelo MMA no seu Relatório de Gestão são satisfatórios e consistentes frente à capacidade de desempenho do Órgão.

Verificou-se, também, a queda na execução orçamentária do Ministério, em comparação aos dois exercícios anteriores.

No que concerne à elaboração das peças obrigatórias referentes à prestação de contas anual, cabe apontar a necessidade de aperfeiçoamento do Relatório de Gestão quanto à forma de apresentação dos resultados. A indicação dos resultados do exercício a partir de um planejamento prévio possibilita o acompanhamento do desempenho da gestão pela sociedade e pelos órgãos de controle, conferindo transparência ao processo de prestação de contas governamental.

Quanto à Política Nacional de Resíduos Sólidos, destacam-se como avanços de implementação durante o exercício de 2019: o lançamento do SINIR; as ações de apoio técnico e financeiro dirigidas aos entes subnacionais e aos consórcios públicos intermunicipais; e o lançamento do Programa Lixão Zero.

Por fim, no que se refere à governança em TI, verificou-se que o MMA implementou as recomendações relativas ao PDTIC, à reestruturação do comitê de governança digital e à elaboração dos planos anuais de contratações de TI, restando apenas alguns ajustes a serem feitos no seu PDTIC.

ANEXOS

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

Achado nº 1. Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão.

1.2 Alterações ocorridas na estrutura regimental em 2019.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício nº 4871/2020/MMA, a unidade solicitou a supressão de informação consignada na versão preliminar deste Relatório, a qual registrava que o MMA não havia apresentado informações à CGU sobre o número de cargos de assessor, coordenador, coordenador-geral, diretor e secretário atualmente vagos na instituição, bem como a indicação da data e a respectiva portaria de exoneração do seu último ocupante.

A solicitação foi apresentada nos seguintes termos:

"Em relação ao registro da CGU quanto a não apresentação de informações sobre o número de cargos vagos, ressaltamos que o Relatório Preliminar de 08 de junho encaminhado a este MMA, em seu Quadro 02 – Número de cargos de coordenação e coordenação-geral vagos por secretaria finalística, aponta que o referido quadro foi elaborado pela própria CGU, por meio de consulta ao <https://www.mma.gov.br/o-ministerio/quem-e-quem.html>, de onde inferiu-se que o encaminhamento da informação relativa aos cargos vagos havia se tornado desnecessário. Destarte, este Ministério encaminha o referido quadro de cargos à Controladoria, conforme anexo I do documento."

Anexo I

ITEM	CÓDIGO	TITULAR	DESCRÍÇÃO	PORTARIA DE EXONERAÇÃO
GABINETE DO MINISTRO – GM				
5	102,5	VAGO 26/03/2020	- Assessor Especial	Portaria CC nº 146, DE 25 DE MARÇO 2020 - DOU DE 26/06/2020
7	102,5	VAGO 02/07/2020	- Assessor Especial	PORTARIA Nº 285, DE 01 DE JULHO DE 2020 - DOU DE 02/07/2020
COORDENAÇÃO-GERAL DE APOIO ADMINISTRATIVO - CGAA/GM				
21	102,1	VAGO 21/06/2019	- Assistente Técnico	PORTARIA Nº 406, DE 18 DE JUNHO DE 2019 - DOU DE 21/06/2019
CONSULTORIA JURÍDICA - CONJUR				
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA FINALÍSTICA - COMAF				

33	101,2	VAGO 02/05/2019	-	Chefe de Divisão de Logística - DL	PORTARIA Nº 318, DE 30 DE ABRIL DE 2019 - DOU DE 02/05/2020
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA - COMAD					
38	FCPE 101.2	VAGO 04/06/2019	-	Chefe de Divisão de Temas Prioritários Administrativos - DTPA	PORTARIA Nº 392, DE 17 DE JUNHO DE 2019 - DOU DE 26/06/2019
SECRETARIA EXECUTIVA - SECEX					
DEPARTAMENTO DE GESTÃO ESTRATÉGICA - DGE					
COORDENAÇÃO-GERAL DE GESTÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE MEIO AMBIENTE - CGGI					
52	FCPE 101.4	VAGO 07/03/2019	-	Coordenador-Geral de Gestão de Informações sobre Meio Ambiente - CGGI	PORTARIA Nº 323, DE 2 DE MAIO DE 2019 - DOU DE 10/05/2019
SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO - SPOA					
COORDENAÇÃO-GERAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - CGTI					
89	FCPE 101.2	VAGO 29/05/2020	-	Chefe de Divisão de Infraestrutura - DINFR	PORTARIA Nº 305, DE 14 DE JULHO DE 2020 - DOU DE 15 DE JULHO
SECRETARIA DE FLORESTAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - SFDS					
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - DEDS					
114	101,4	VAGO 30/01/2019	-	Coordenador-Geral da Coordenação Geral de Políticas de Desenvolvimento Sustentável	DECRETO Nº 9.672, DE 2 DE JANEIRO DE 2019
SECRETARIA DE BIODIVERSIDADE - SBio					
GABINETE - GAB/SBio					
117	101,4	VAGO 06/06/2019	-	Chefe de Gabinete	PORTARIA Nº 369, DE 4 DE JUNHO DE 2019 - DOU DE 06/06/2019
DEPARTAMENTO DE CONSERVAÇÃO DE ECOSISTEMAS - DECO					
130	FCPE 101.4	VAGO 02/12/2019	-	Coordenador-Geral da Coordenação Geral de Conservação, Recuperação e Uso Sustentável de Ecossistemas - Cgeco	PORTARIA Nº 32, DE 24 DE JANEIRO DE 2020 - DOU DE 27/01/2020
DEPARTAMENTO DE ÁREAS PROTEGIDAS - DAP					
133	101,4	VAGO 19/08/2019	-	Coordenador-Geral da Coordenação Geral de Políticas para Áreas Protegidas - CGAP	PORTARIA Nº 503, DE 27 DE AGOSTO DE 2019 - 05/09/2019
DEPARTAMENTO DE PATRIMÔNIO GENÉTICO - DPG					
135	101,3	VAGO 11/03/2019	-	Coordenador da Coordenação de Acesso e Projetos	PORTARIA Nº 131, DE 21 DE FEVEREIRO DE

				2019 - DOU DE 11/03/2019
DEPARTAMENTO DE APOIO AO CONSELHO DO PATRIMÔNIO GENÉTICO - DCGEN				
140	101,3	VAGO 07/02/2019	- Coordenador da Coordenação de Gestão de Acordos Internacionais - CGAIN	PORTARIA Nº 63, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2019 - DOU DE 07/02/2019
145	101,3	VAGO 01/09/2019	- Coordenador da Coordenação de Apoio Técnico às Câmaras Setoriais e Temáticas - CCAM	PORTARIA Nº 567, DE 24 DE SETEMBRO DE 2019 - DOU DE 25/09/2019
146	101,3	VAGO 07/02/2019	- Coordenador da Coordenação de Articulação e Integração - CART	PORTARIA Nº 62, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2019 - DOU DE 07/02/2019
SECRETARIA DE QUALIDADE AMBIENTAL - SQA				
DEPARTAMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL TERRITORIAL - DGAT				
157	FCPE 101.4	VAGO 22/11/2019	- Coordenador-Geral da Coordenação Geral de Gestão Ambiental Territorial e Urbana - CGATU	PORTARIA Nº 656, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2019 - DOU DE 03/12/2019
SECRETARIA DE ECOTURISMO - SEEC				
GABINETE - GAB/SEEC				
161	FCPE 102.1	VAGO 30/01/2019	- Assistente Técnico	DECRETO Nº 9.672, DE 2 DE JANEIRO DE 2019
163	FCPE 101.3	VAGO 22/07/2019	- Coordendador	PORTARIA Nº 462, DE 29 DE JULHO DE 2019 - DOU DE 09/08/2019
DEPARTAMENTO DE DOCUMENTAÇÃO				
165	FCPE 102.2	VAGO 30/01/2019	- Assistente	DECRETO Nº 9.672, DE 2 DE JANEIRO DE 2019
DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO				
168	101,5	VAGO 29/06/2020	- Diretor do Departamento de Comunicação	PORTARIA Nº 273, DE 25 DE JUNHO DE 2020 - DOU DE 29 DE JUNHO DE 2020
169	101,4	VAGO 30/01/2019	- Coordenador-Geral da Coordenação-Geral de Comunicação Institucional	DECRETO Nº 9.672, DE 2 DE JANEIRO DE 2019
170	101,4	VAGO 30/01/2019	- Coordenador-Geral da Coordenação-Geral de Comunicação Digital	DECRETO Nº 9.672, DE 2 DE JANEIRO DE 2019
DEPARTAMENTO DE FOMENTO E PROJETOS				
174	FCPE 101.3	VAGO 30/01/2019	- Coordenador	DECRETO Nº 9.672, DE 2 DE JANEIRO DE 2019

175	101,4	VAGO 30/01/2019	- Coordenador-Geral da Coordenação Geral de Planejamento e Viabilidade Técnica	DECRETO Nº 9.672, DE 2 DE JANEIRO DE 2019
176	FCPE 101.3	VAGO 30/01/2019	- Coordenador	DECRETO Nº 9.672, DE 2 DE JANEIRO DE 2019
SECRETARIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - SRI				
179	102,3	VAGO 25/03/2020	- Assessor Técnico	PORTARIA N° 138, DE 23 DE MARÇO DE 2020 - DOU DE 25/03/2020
DEPARTAMENTO DE TEMAS GLOBAIS E ORGANISMOS MULTILATERAIS				
183	101,5	VAGO 15/05/2020	- Diretor do Departamento de Temas Globais e Organismos Multilaterais	PORTARIA N° 233, DE 14 DE MAIO DE 2020 - DOU DE 15/05/2020

Análise da equipe de auditoria

Considera-se que a apresentação das informações acima justifica a supressão do registro no Relatório referente à não apresentação de dados sobre cargos vagos.

1.3 Queda na execução orçamentária em relação aos anos de 2017 e 2018.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício nº 4871/2020/MMA, a unidade informou que:

“Complementando os esclarecimentos prestados relativos ao presente item, informo que foi realizada no dia 15/07/2020 a 27ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, por videoconferência, conforme previsto no Decreto nº 9.578, de 2018, que regulamenta o FNMC, e também no recente Decreto nº 10.416, de 2020, que amplia e reforça a possibilidade de reuniões virtuais para todos os colegiados no âmbito federal. A realização dessa reunião consolida o pleno funcionamento do Fundo Clima, uma vez que foi aprovado o Relatório de Execução – 2018 e 2019, bem como o Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR 2020, possibilitando ao MMA a execução do orçamento do FNMC. Na mesma data de 15/07/2020, foi realizada a 77ª Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, também por videoconferência. Na ocasião, foi aprovado o apoio financeiro para fomento a um projeto no segmento de resíduos sólidos, com previsão de empenho de recursos em 2020 e 2021.”

Análise da equipe de auditoria

Trata-se de informação complementar que não altera o achado de auditoria. Não obstante, foi registrada no Relatório.

Achado nº 3. Política Nacional de Resíduos Sólidos - monitoramento das recomendações da CGU e do Acórdão 2512/2016-TCU: lançamento do SINIR e ampliação do número de Estados com Planos Estaduais de Resíduos Sólidos.

3.1 Plano Nacional de Resíduos Sólidos

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício nº 4871/2020/MMA, a unidade informou que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares) foi concluído e será disponibilizado para consulta pública em julho de 2020. Diante disso, solicitou a supressão do seguinte parágrafo consignado na versão preliminar do relatório de auditoria:

“Não obstante tal previsão, alerta-se para o risco de atraso, tendo em conta que, das onze etapas previstas, apenas uma está concluída; ademais, a etapa de proposição de metodologia para o processo de mobilização e participação social, assim como a consolidação do texto para realização de audiências e consultas públicas, não foram iniciadas.”

Análise da equipe de auditoria

A apresentação da minuta de Plano Nacional de Resíduos Sólidos indica que as etapas I a X do quadro 4 deste Relatório estariam concluídas, restando pendentes a etapa de proposição de metodologia para o processo de mobilização e participação social, a consolidação do texto e realização de audiências e consultas públicas, bem como a sua aprovação mediante decreto, conforme previsto pelo art. 47 do Decreto nº 7.404/2010.

A apresentação da minuta do plano justifica a supressão do alerta, feito a partir da perspectiva de aprovação do Planares ainda em 2020 pelo MMA.

3.5 Participação de atores importantes no processo decisório e competências do extinto Comitê Interministerial Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício nº 4871/2020/MMA, a unidade solicitou a supressão do parágrafo do relatório reproduzido abaixo:

“Nesse cenário, verifica-se que, não obstante ter o TCU recomendado a adoção de providências no sentido de solucionar os riscos apontados no Acórdão nº 2512/2016 em relação à ausência de participação de entes subnacionais, sociedade civil e setor privado no referido Comitê, o MMA optou por não recriá-lo após a extinção promovida pelo Decreto nº 9.759/2019, sendo suas competências absorvidas pelo Ministério.”

E apresentou a seguinte justificativa:

“Importante frisar que a recriação do CI ou do CORE não é uma faculdade do MMA, uma vez que o Decreto 9.759/2019, no § 1º do art. 6º veda a criação de colegiado com “mera

necessidade de reuniões eventuais para debate, articulação ou trabalho que envolva agentes públicos da administração pública federal”, ainda mais se a prática vêm demonstrado que as interlocuções têm acontecido.

Ademais, a integração interministerial vem sendo promovida e intensificada no âmbito do poder executivo federal, a exemplo das ações conjuntas, com participação de outros ministérios, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), que passou a abranger os temas saneamento básico e recuperação energética de resíduos sólidos urbanos. Acordos setoriais e decretos regulamentadores no âmbito de sistemas de logística reversa já são colocados em consulta pública. As Resoluções nacionais referentes ao tema são previstas no Regimento Interno do Conama, onde, igualmente, os setores da sociedade se encontram representados.

Desta maneira, o MMA vem cuidando para que não haja prejuízo à implementação da PNRS, conforme se observa dos avanços havidos a partir de 2019.”

Análise da equipe de auditoria

O Decreto nº 9.759/2019 não proíbe a recriação de colegiados federais com a participação de entes subnacionais e representação da sociedade civil e do setor privado.

O aperfeiçoamento da composição do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos foi recomendado pelo TCU no Acórdão nº 2512/2016, sendo que as competências do referido Comitê, estabelecidas no revogado art. 4º do Decreto nº 7.404/2010, não se restringiam à realização de atividades de debate e articulação.

Não obstante, o MMA optou por não recriar o citado Comitê, argumentando que sua inexistência não traz prejuízo à implementação da PNRS. Portanto, o Relatório de Auditoria registra a opção do gestor, não havendo justificativa para sua alteração ou supressão do texto.

3.5 Participação de atores importantes no processo decisório e competências do extinto Comitê Interministerial Política Nacional de Resíduos Sólidos.

3.7 Conclusão - Quadro 8: Comparação entre as situações encontradas em 2018 e 2019.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício nº 4871/2020/MMA, a unidade solicitou a supressão do parágrafo do relatório reproduzido abaixo:

“Não obstante o papel de coordenação exercido pelo MMA na implementação da PNRS, uma instância colegiada com a participação de representantes de entes subnacionais, sociedade civil e setor privado atenderia dois componentes da boa governança pública, tal como disposto no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU: “Coordenação e Coerência”, ao possibilitar condições para a atuação conjunta e sinérgica entre os atores; e “Participação”, ao legitimar os processos decisórios da política pública.”

Solicitou, também, a alteração do Quadro 8, no que se refere à comparação da situação encontrada em 2018 - Ausência de delimitação das responsabilidades dos atores envolvidos. Falha na institucionalização da política - com aquela encontrada em 2019.

E apresentou a seguinte justificativa:

"Não é possível estabelecer nexo de causalidade entre a falta do Planares e a institucionalização da Política. Isto porque, não obstante a importância do citado documento, ele constitui apenas um dos diversos instrumentos da PNRS. Outros instrumentos foram implementados ao longo do exercício de 2019, enquanto o Planares seguia em elaboração, como podem ser citados os seguintes exemplos: III - a coleta seletiva (Edital MMA/FDD – mais de R\$ 64 milhões), os sistemas de logística reversa (dois novos sistemas implantados – baterias chumbo ácido e eletroeletrônicos – e um aprimorado – óleo lubrificante usado) e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (painéis informativos de logística reversa de pneus, óleo lubrificante e lâmpadas); VI - a cooperação técnica (Acordos de Cooperação firmados com ABETRE e ABRELPE) e financeira entre os setores público (Cooperação MMA/FDD) e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos; XI - o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir) – previsto em 2010 e implantado apenas em 2019, sem custos para o contribuinte; XVI - os acordos setoriais – como os já citados acordos de baterias chumbo ácido e de eletroeletrônicos, além de temas desenvolvidos ao longo de 2019 e materializados em 2020, como logística reversa de medicamentos; XIX - o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos – por meio de recursos e capacitação. Assim, verifica-se que 5 instrumentos da PNRS foram desenvolvidos em 2019, não sendo adequado reduzir a institucionalização da PNRS a apenas 1 de seus instrumentos, qual seja, Planares, que inclusive já se encontra finalizado e seguirá para consulta pública em julho de 2020. Sobre o nexo com colegiados, é possível identificar pelo menos 3 colegiados vigentes que abordam o tema resíduos sólidos, dois no âmbito do PPI (saneamento básico e recuperação energética) e o próprio Conama, com participação dos 5 segmentos setoriais (governo federal, estados, municípios, entidades ambientalistas e setor produtivo). Pelo exposto, solicitamos a alteração redacional acima proposta."

Análise da equipe de auditoria

No que se refere à solicitação de supressão do parágrafo registrado no item 3.5, as boas práticas de governança relacionadas à implementação de políticas públicas indicam a necessidade de “estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas, para alcançar o resultado comum”; e “existência de espaço para facilitar a interlocução entre as diversas partes interessadas”, conforme preconizado pelo Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (2014).

Nesse sentido, a institucionalização de um *locus* de articulação, diálogo e tomada de decisão que permita a participação dos atores interessados na implementação da política,

especialmente no caso de políticas descentralizadas, como é o caso da PNRS, vai ao encontro dos componentes da boa governança “institucionalização”, “participação”, “coordenação e coerência” e “accountability”, previstos no citado Referencial.

Quanto à alteração do quadro 8, o Planares é um importante instrumento de institucionalização da Política Nacional de Resíduos Sólidos, na medida em que define diretrizes e estratégias para a gestão de resíduos, metas e ações. Ademais, no que se refere à delimitação dos responsáveis pelas etapas do ciclo de vida do produto relacionadas à destinação ambientalmente adequada, o TCU considerou que o Planares deveria estabelecer as atribuições e responsabilidades de cada ator envolvido, de forma a não haver dúvidas do papel de cada ente, seja o poder público (municipal, estadual e federal), a sociedade e os geradores dos resíduos sólidos. Diante disso, a não aprovação do Planares evidencia uma fragilidade de institucionalização da PNRS.

Ante o exposto, tendo em conta que a atividade de auditoria interna governamental tem como propósito aumentar e proteger o valor organizacional das instituições públicas, fornecendo avaliação, assessoria e aconselhamento baseados em risco, a manifestação apresentada pela unidade não é suficiente para alterar a opinião da equipe registrada nos itens 3.5 e 3.7 do Relatório.

Achado nº 5. Monitoramento das recomendações emitidas pela CGU à Unidade.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício nº 4871/2020/MMA, a unidade informou:

“Em que pese constar como não atendida a recomendação da CGU referente à Auditoria Anual de Contas – Gestão de 2015, informamos que foi inserida no Sistema e-AUD, no dia 1º de julho de 2020, data limite definida pelo sistema, toda documentação comprobatória, referente às glosas realizadas por este Ministério, atendendo às Recomendações 789665; 789666; 789667; 789668 e 789669.

Informamos, ainda, que, atendendo às Recomendações nº 789671 e 789672, foram encaminhados, por meio do Sistema e-Aud da CGU, no dia 16/Jun/2020, os artefatos utilizados na contratação realizada por este Ministério do Meio Ambiente, contida na instrução processual nº 02000.012344/2018-24.

Cumpre ressaltar que, ao realizar novo procedimento licitatório para contratação de serviço de limpeza, este Ministério utilizou como parâmetro no Estudo Técnico da Contratação, as contratações realizadas pelo TCU e pelo Ministério da Fazenda/MT, de forma a contemplar as recomendações da CGU.

Por fim, solicitamos gentilmente que, as informações adicionais produzidas por esta pasta, caso não sejam acatadas por essa Controladoria Geral da União sejam incorporadas no Relatório Final”.

Análise da equipe de auditoria

A Portaria nº 500, de 08 de março de 2016, estabelece que:

3.4.1) Para fins de Auditoria Anual de Contas, será considerada a situação das recomendações na data de disponibilização ao órgão de controle interno das peças que compõem a prestação de contas da UPC.

Portanto, o quadro demonstrativo da situação das recomendações dirigidas à unidade auditada é elaborado quando da disponibilização do Relatório de Gestão. Apesar disso, a equipe de auditoria analisou as informações inseridas pelo MMA no e-AUD referentes às recomendações 789671, 789672, 789665, 789666, 789667, 789668 e 789669, e atualizou os quadros 9 e 10 do achado nº 5.