

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 017.517/2010-9.

Natureza: Auditoria Operacional.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Águas; Agência Nacional de Aviação Civil; Agência Nacional de Cinema; Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Saúde Suplementar; Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Banco Central do Brasil; Base Naval do Rio de Janeiro; Câmara dos Deputados; Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo; Companhia de Desenvolvimento dos Vales de São Francisco e Parnaíba; Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais; Controladoria-Geral da União; Departamento da Polícia Federal - Coordenação de Administração; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte; Empresa Brasil de Comunicação S.A.; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; Fundação Biblioteca Nacional; Fundação IBGE; Fundação Oswaldo Cruz; Fundação Universidade de Brasília; Hospital das Forças Armadas; Hospital de Clínicas de Porto Alegre; Hospital Federal de Bonsucesso; Inmetro; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Coordenação-geral de Finanças; Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - São José dos Campos; Instituto Nacional de Seguridade Social - Gerência Executiva Belém; Instituto Nacional do Câncer; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; Ministério da Cultura - Coordenação-geral de Execução Orçamentária e Financeira; Ministério da Educação - Subsecretaria de Assuntos Administrativos; Ministério da Fazenda - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério da Integração Nacional - Administração Geral; Ministério da Justiça - Coordenação-geral de Logística; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério da Saúde - Departamento de Logística; Ministério das Cidades - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério das Comunicações - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério de Ciência e Tecnologia - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério de Minas e Energia - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério de Relações Exteriores - Divisão de Serviços Gerais; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Coordenação-geral de Logística e Administração; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério do Meio Ambiente - Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira; Ministério do Trabalho e Emprego - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério do Turismo - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério dos Esportes - Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; Ministério dos

Transportes - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; Presidência da República; Senado Federal; Superintendência da Zona Franca de Manaus; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunal Superior Eleitoral - Secretaria de Administração; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DAS AÇÕES ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL ACERCA DO USO RACIONAL E SUSTENTÁVEL DE RECURSOS NATURAIS. PERTINÊNCIA, ATUALIDADE E RELEVÂNCIA DO TEMA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

## RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional realizada em conjunto pela 8ª Secex e pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog, no período de 2 a 20/8/2010, por força do Acórdão 1.260/2010-TCU-Segunda Câmara, com objetivo de avaliar em que medida as ações adotadas pela Administração Pública nas áreas de redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e de água atingiram os objetivos propostos.

2. Com base nos dados compilados a partir de entrevistas, visitas **in loco**, consultas ao Siafi Gerencial, teleconferência, análise documental e resposta a questionários enviados a 77 instituições públicas federais, foi elaborado o relatório preliminar de fls. 5/71, que, após ser submetido à apreciação de parte dos gestores envolvidos, consoante preconizado pelo Manual de Auditoria Operacional editado pela Portaria-Segecex nº 4, de 26 de fevereiro de 2010, consubstanciou o corpo da versão final, lançada às fls. 106/176, nos seguintes termos:

### *“I. INTRODUÇÃO*

#### *1.1 - Identificação do objeto de auditoria:*

*1. O objeto da auditoria consiste na análise de ações de sustentabilidade e eficiência no uso racional de energia elétrica, água e papel adotadas pela Administração Pública Federal, englobando o potencial de economia, sustentabilidade e eficiência no governo federal e a gestão estratégica da despesa e do consumo de tais recursos.*

#### *1.2 – Antecedentes:*

*2. Esta auditoria foi originada pela necessidade de se avaliar em que medida as ações adotadas pela administração pública nas áreas de redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e água vêm sendo implementadas. É decorrente de deliberação constante do Acórdão 1.260/2010 – 2ª Câmara, prolatado no TC 001.066/2010-2, da relatoria do Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, que assim dispôs:*

*‘9.4. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo que avalie a conveniência e oportunidade de orientar a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog e a 8ª Secex a incluírem em seu planejamento a realização de trabalho conjunto para avaliar em que medida as ações adotadas pela administração pública nas áreas de redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e de água atingiram os objetivos propostos inicialmente: metas fixadas, acompanhamento, ações*

*objetivas e concretas implementadas, marcos legais fixados, perspectivas, dentre outras questões julgadas relevantes pelas referidas unidades técnicas, podendo as ações serem desenvolvidas separadamente por área.'*

### *I.3 - Objetivos e escopo de auditoria:*

*3. A auditoria tem como objetivo geral verificar as medidas de eficiência e sustentabilidade por meio do uso racional de energia, água e papel adotadas pela Administração Pública, analisadas por meio das seguintes questões de auditoria:*

*a) em que medida a Administração Pública Federal vem implementando ações visando ao uso racional de energia elétrica no âmbito de seus próprios prédios públicos, e quais os benefícios proporcionados com a adoção dessas ações?*

*b) em que medida a Administração Pública Federal vem implementando ações visando ao uso racional de água no âmbito de seus próprios prédios públicos, e quais os benefícios proporcionados com a adoção dessas ações?*

*c) em que medida a Administração Pública Federal vem implementando ações visando ao uso racional de papel no âmbito de seus próprios prédios públicos, e quais os benefícios proporcionados com a adoção dessas ações?*

*4. O escopo da auditoria se concentrou na atuação dos órgãos superiores federais, bem como de algumas entidades também em nível federal.*

*5. Analisou-se, também, a atuação da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), do Programa de Eficiência do Gasto (PEG) e do subprograma de Eficiência Energética em Prédios Públicos (Procel EPP).*

### *I.4 - Metodologia:*

*6. A metodologia utilizada durante a auditoria incluiu entrevistas estruturadas com gestores públicos, visitas **in loco** para conhecer iniciativas de relevo, consultas ao Siafi Gerencial, teleconferência com a Eletrobras, sediada na cidade do Rio de Janeiro, análise documental, questionário eletrônico enviado para 77 instituições públicas federais e entrevistas estruturadas.*

*7. Inicialmente, foi realizado levantamento no Siafi Gerencial da situação de gastos do governo federal com energia e água no período de 2005 a 2010. Foram entrevistados gestores do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério de Minas e Energia e do Ministério do Planejamento, a fim de possibilitar a aplicação das técnicas de diagnóstico para delimitação do escopo da auditoria.*

*8. Em seguida, com a análise dos resultados das entrevistas e leitura de artigos de especialistas, foi elaborada a matriz de planejamento e questionário eletrônico que serviu também como roteiro de entrevista estruturada.*

*9. Na consecução dos objetivos acima elencados, foram enviados questionários, via correio eletrônico, a todos os órgãos superiores e principais entidades da Administração Indireta, obtendo um índice de resposta de 92% (71 de 77). Na amostra utilizada havia ministérios, autarquias, agências reguladoras, fundações, universidades e hospitais de todo Brasil.*

*10. As respostas aos questionários foram tratadas de forma consolidada tendo em vista que o objetivo da auditoria não era fazer uma avaliação da atuação de cada instituição, mas traçar um panorama da atuação da Administração Pública Federal no que concerne à utilização racional dos recursos naturais.*

*11. Finalmente, foi realizada a consolidação dos dados e, posteriormente, a elaboração da matriz de achados, que orientou a elaboração do presente relatório de auditoria.*

### *I.5 - Forma de organização do relatório:*

*12. O relatório está dividido em três capítulos que tratam dos principais achados desta auditoria. O capítulo 3 trata da ausência de direcionamento claro do Governo Central que demande ações dos gestores rumo à sustentabilidade e os impactos que essa lacuna tem trazido à gestão pública sustentável. O capítulo 4 aborda falhas de gestão nas instituições pesquisadas. Por fim, o capítulo 5 descreve o potencial inexplorado dentro da Administração Pública Federal, relativo a ações de uso racional e eficiente dos recursos naturais, bem como trata da atuação dos gestores frente às questões de sustentabilidade em seus próprios prédios públicos.*

## II. VISÃO GERAL

13. *O tema da sustentabilidade e do uso racional dos recursos naturais na Administração Federal Pública se ampara em acordos internacionais e em normativos nacionais. Seu propósito é reduzir a pressão sobre os recursos naturais, que são finitos, promover uma economia nacional de baixo carbono, fomentar uma mudança de cultura no mercado, a partir do seu forte poder de compra, impulsionando os fornecedores a prover mais opções sustentáveis a seus clientes e, de maneira geral, a partir de seu próprio bom exemplo, busca-se fomentar ações de sustentabilidade na sociedade e promover a cidadania.*

14. *O conceito de desenvolvimento sustentável foi disseminado em 1987, por meio do documento intitulado ‘Nosso Futuro Comum’, também conhecido como Relatório Brundtland, que visava a discutir um novo modelo de desenvolvimento que conciliasse o crescimento econômico com a justiça social e a preservação do meio ambiente. Esse documento foi elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), e difunde uma nova visão da relação homem – meio ambiente, na qual o desenvolvimento sustentável foi definido como:*

*‘O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais.’*

15. *A Constituição Federal de 1988 incorpora esse conceito em seu art. 225, quando determina que ‘todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações’ (grifos nossos). Assim, é dever do Estado e da sociedade buscar seu desenvolvimento sem, no entanto, esgotar os recursos naturais, reconhecendo que esses recursos são finitos. Afinal, não só o crescimento econômico como também, em última instância, a própria existência humana dependem da preservação do meio ambiente.*

16. *Em 1992, foi realizada na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como Cúpula da Terra ou Rio-92. Contando com a presença de autoridades de quase todos os países do mundo, seu principal objetivo era buscar formas de conciliar o desenvolvimento social e econômico com a conservação e proteção dos ecossistemas, ou seja, propiciar em escala global o desenvolvimento sustentável, a partir de um modelo de crescimento menos consumista e mais ecologicamente equilibrado. Dentre os acordos internacionais resultantes da Conferência, buscamos destacar a Agenda 21 e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, dos quais o Brasil é signatário.*

17. *A Agenda 21, adotada pelos 179 países presentes à CNUMAD, foi um dos principais documentos formalizados e é um programa de ação que persegue o novo padrão de desenvolvimento ambientalmente racional. A Agenda 21 é um plano de ação para ser adotado global, nacional e localmente, pelo governo e sociedade civil, buscando novos sistemas de produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício e trazendo uma reinterpretação do conceito de progresso e prosperidade. Um dos temas tratados no acordo refere-se à mudança nos padrões atuais de consumo, por meio do desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de estímulo a mudanças nos padrões insustentáveis de consumo, que exercem grande pressão sobre o meio ambiente e seus recursos naturais, além de agravarem a pobreza.*

18. *Nessa direção, foi moldada a Agenda 21 Brasileira, cujo primeiro objetivo é o fomento da produção e do consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício. O documento salienta a importância da atuação proativa do Governo na busca dessa mudança de paradigma, quando destaca que:*

*‘Não é preciso, porém, esperar pelas mudanças culturais, naturalmente lentas. É dever das autoridades e dos meios de comunicação manter a população consciente das consequências do desperdício e*

não apelar à economia apenas em situação de crise, como aconteceu em 2001, durante a escassez de hidroeletricidade.’ (Agenda 21 Brasileira – Ações Prioritárias)

19. O Brasil igualmente é signatário da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em que se compromete a implantar medidas para mitigar a mudança do clima. Esforços de mitigação incluem ações buscando ganhos de eficiência e mudanças de comportamento, de forma a exercer menos pressão sobre o consumo de recursos naturais. A eficiência energética, por exemplo, traz benefícios diretos para a redução das emissões nacionais, pois reduz a pressão pela criação de novas fontes de energia.

20. Adicionalmente, em 2002, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), em Johannesburgo, foi proposta a elaboração de um conjunto de programas para apoiar e fortalecer iniciativas nacionais e regionais na busca de padrões de consumo e de produção mais sustentáveis, conhecido como Processo Marrakech e coordenado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA). O Brasil aderiu a esse Processo em 2007.

21. Além do princípio da eficiência na gestão pública e do dever de defender o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, emanados da Constituição Federal, há no ordenamento infraconstitucional diversas leis que vão ao encontro da sustentabilidade e do uso racional dos recursos naturais. Dentre elas, destaca-se a lei que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997), que define como objetivos a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, com vistas ao desenvolvimento sustentável, bem como a necessidade de se assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, já que esse é um recurso natural limitado.

22. Adicionalmente, a lei que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009) estabelece o princípio do desenvolvimento sustentável, condição indispensável para conciliar o enfrentamento das alterações climáticas e o atendimento das necessidades da população. De forma a alcançá-lo, é necessário buscar a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos naturais por meio do estímulo e da promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo. Um dos instrumentos destacados na Política é o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações públicas para propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais.

23. Deve-se citar ainda que a Lei nº 10.295, de 17 de outubro de 2001, conhecida como Lei da Eficiência Energética, que dispõe sobre a política nacional de conservação e uso racional da energia, apregoa a alocação eficiente dos recursos energéticos e também a preservação do meio ambiente, além de determinar, em seu art. 4º, que cabe ao Poder Executivo desenvolver mecanismos capazes de promover a eficiência energética nas edificações construídas no país.

24. Por fim, deve-se ressaltar o Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006, que determina a realização de coleta seletiva de resíduos da Administração Pública Federal e sua destinação a associações e cooperativas de catadores de produtos recicláveis, e a Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 19 de janeiro de 2010, que define critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços e obras na esfera pública federal.

25. O arcabouço normativo que envolve a busca pela sustentabilidade e pelo uso racional dos recursos naturais é robusto, não se extinguindo nos exemplos mencionados acima, sendo, portanto, dever inafastável do gestor zelar pelos princípios e diretrizes emanados da legislação.

26. Atualmente, existem três programas de governo que tratam do tema. O Ministério do Meio Ambiente coordena a Agenda Ambiental na Administração Pública, cujo objetivo é ‘propor a inserção de critérios socioambientais na gestão dos serviços públicos em todos os níveis de governo’. Já o Ministério do Planejamento (MP) é responsável pelo Programa de Eficiência do Gasto, cujo objetivo é ‘racionalizar o uso dos recursos públicos por meio de uma administração mais eficiente dos gastos’. Por fim, a Eletrobras coordena o subprograma Procel Eficiência Energética em Prédios

*Públicos, cujo objetivo é 'promover ações de eficiência energética para prédios públicos e diminuição dos gastos dos prédios públicos por meio da redução do consumo e da demanda de energia elétrica.'*

27. Nesse cenário, insere-se a atuação governamental, que deve ser guiada por padrões sustentáveis de consumo, buscando fomentar uma economia de baixo carbono patrocinada pelo poder de compra do Estado e por sua capacidade de influenciar o setor produtivo e a sociedade civil.

### III. ATUAÇÃO DO NÍVEL CENTRAL DO GOVERNO FEDERAL NA BUSCA DA SUSTENTABILIDADE

28. O objetivo desse capítulo é expor que a ausência de um direcionamento claro do Governo Central que demande ações de sustentabilidade e de uso racional de recursos naturais dos gestores públicos prejudica o alcance de resultados positivos que poderiam advir dessas práticas. Com isso, as ações acabam por depender de medidas isoladas e esporádicas de cada gestor. Adicionalmente, os programas, projetos ou iniciativas existentes que visam a promover medidas de sustentabilidade e eficiência no âmbito da Administração Pública Federal enfrentam dificuldades para sua ampla disseminação, além de representar a possibilidade de dispersão de recursos públicos ante a sobreposição de iniciativas.

29. Nos próximos itens serão apresentadas as fragilidades que prejudicam a inserção da sustentabilidade e do uso racional dos recursos naturais na agenda prioritária dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

#### III.1. Heterogeneidade na implementação de ações visando à sustentabilidade:

30. Não obstante a redução da discricionariedade permitida ao poder público pela adesão a acordos internacionais e pela existência de normativos nacionais, as medidas de sustentabilidade e eficiência ainda não se encontram amplamente disseminadas na Administração Pública e ainda não constituem uma política de Estado abrangente, coordenada e contínua, que propicie economia de recursos naturais e financeiros por meio do uso racional dos recursos naturais. Percebe-se uma grande heterogeneidade dentro da Administração Pública na inserção dos conceitos de sustentabilidade e uso racional de recursos em suas atividades.

31. O art. 37 da Constituição Federal (CF) de 1988 determina que é dever da Administração Pública direta e indireta obedecer, dentre outros, ao princípio da eficiência. Este princípio visa a garantir a boa gestão e administração dos recursos naturais e financeiros.

32. José Afonso da Silva ensina que o princípio da eficiência 'orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo:

*Logo, o princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade em condições econômicas e de igualdade de consumidores.'* (SILVA, 2006)

33. Por outro lado, o art. 225 da CF estabelece que o Poder Público deve defender o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. José Canotilho entende que a determinação constitucional impõe a todos os órgãos públicos o dever de considerar o meio ambiente em suas decisões, adicionando a cada uma das suas missões primárias, não por opção, mas por obrigação, a tutela ambiental:

*'Vistos por outro ângulo, os comandos constitucionais reduzem a discricionariedade da Administração Pública, pois impõem ao administrador o permanente dever de levar em conta o meio ambiente e de, direta e positivamente, protegê-lo, bem como exigir seu respeito pelos demais membros da comunidade, abrindo a possibilidade de questionar ações administrativas que de forma significativa prejudiquem os sistemas naturais e a biodiversidade.'* (CANOTILHO, 2008).

34. Ademais, cabe salientar ainda a existência de acordos internacionais, leis e normativos que regem a atuação pública sob a ótica da sustentabilidade, dos quais a Administração Pública não pode se furtar a atender. Dentre os acordos internacionais, vale destacar a Agenda 21 e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, dos quais o Brasil é signatário.

*Os principais normativos infraconstitucionais incluem a Lei nº 12.187, de 2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima, o Decreto nº 5.940, de 2006, que trata da separação resíduos recicláveis e a IN SLTI 01/2010, relativa às compras sustentáveis. Portanto, o Poder Público, enquanto consumidor de recursos naturais, deve contribuir para a preservação do meio ambiente, durante as atividades administrativas diárias, por meio de práticas positivas como o uso racional dos recursos naturais e redução de gastos institucionais.*

*35. Conforme ressaltado na Nota Técnica nº 148/2009-DDE, de 22 de dezembro de 2009, do Ministério de Minas e Energia: ‘A busca da eficiência energética nas edificações públicas tem um papel fundamental como política pública tanto como efeito demonstrativo quanto indutor do mercado. Mais importante ainda, mostra para a sociedade a coerência do governo entre o discurso e a ação.’ Apesar de a afirmação se referir somente à energia elétrica, ela é verdadeira também para os demais recursos naturais consumidos pela Administração Pública, como, por exemplo, água e papel. O exemplo fornecido pela atuação do Governo, aliado a seu grande poder de compra, é capaz de catalisar no mercado e na sociedade novos paradigmas em direção à produção e ao consumo sustentáveis.*

*36. A partir de entrevistas e do questionário respondido por 71 entidades públicas, foi possível configurar um perfil da atual gestão pública no tocante ao enfoque dado para as despesas de energia, água e papel em seus próprios prédios administrativos. Vale salientar que as instituições participantes englobam quase todos os órgãos superiores (alguns não enviaram resposta) bem como as principais instituições públicas da administração indireta, autárquica e fundacional da esfera federal, o que garante resultados com adequado nível de representatividade do quadro mais amplo do governo.*

*37. Nesse sentido, é possível encontrar desde instituições com ações muito incipientes e descontínuas até exemplos de boas práticas que poderiam ser replicadas em todo o Governo. Como exemplos desse quadro, podemos citar o grau variado de aplicação de medidas de sustentabilidade apurado pela pesquisa, em que há instituições que afirmaram que a única medida que adotam para o uso racional de energia é a utilização de luminárias de alto rendimento ou somente possuem interruptores em cada sala. Porém reconhecem que não possuem diagnóstico de seu perfil de consumo, não adquirem materiais e equipamentos com selo Procel ‘A’ ou com reconhecida eficiência energética, não praticam manutenção preventiva da rede elétrica bem como não realizam licitações sustentáveis.*

*38. De forma a caracterizar essa situação, o questionário, presente no Anexo I deste relatório, relacionou dezessete medidas de eficiência de energia elétrica que podem ser utilizadas nos prédios públicos, e foi solicitado a cada gestor que marcasse aquelas que são atualmente aplicadas em suas instalações. Verificou-se que o grau de adesão a essas ações é bastante variado em cada entidade pública. O quadro a seguir reflete essa constatação.*

*Tabela 1 – Quantidade de instituições que implementaram medidas de uso racional de energia elétrica*

	<i>Até 25% de ações implantadas</i>	<i>Até 50% de ações implantadas</i>	<i>Até 75% de ações implantadas</i>	<i>Até 100% de ações implantadas</i>
<i>Quantidade de instituições</i>	4	19	29	18
<i>Percentual de instituições</i>	6%	27%	41%	26%

*Fonte: questionários aplicados pela equipe de auditoria.*

*39. A tabela demonstra que um terço das instituições põe em prática, no máximo, 50% das medidas relacionadas, enquanto que quase um quarto desse universo consegue implementar a quase totalidade das opções apresentadas.*

*40. Adicionalmente, quando se compara o valor médio mensal da conta de energia elétrica em 2009 pelo número médio de servidores, terceirizados e estagiários em 2009 de oito Ministérios, nota-se uma variação significativa entre eles, de acordo com tabela a seguir.*

*Tabela 2 - Comparativo entre Ministérios do valor gasto com energia elétrica, por servidor, em 2009*

[DISPONÍVEL NOS AUTOS]

*Fonte: questionários aplicados pela equipe de auditoria.*

41. *O mesmo acontece quando se realiza uma comparação entre oito agências reguladoras, conforme tabela abaixo.*

*Tabela 3 - Comparativo entre Agências Reguladoras do valor gasto com energia elétrica, por servidor, em 2009*

[DISPONÍVEL NOS AUTOS]

*Fonte: questionários aplicados pela equipe de auditoria.*

42. *Pela análise dos gráficos acima, constata-se uma variação significativa dos valores gastos com energia por servidor, como, por exemplo, o valor anual gasto pela Agência IV é superior em mais de 350% ao valor pago pela Agência III.*

43. *Vale, no entanto, apontar algumas ressalvas quanto aos dados apresentados nas duas tabelas anteriores. As informações sobre valores gastos com energia bem como sobre quantidade de servidores foram prestadas pelas entidades e não sofreram verificação de sua fidedignidade por parte da equipe de auditoria. Assim, as conclusões advindas desses dados devem ser analisadas considerando-se essa limitação, sendo, portanto, indicativas, e não definitivas. Para estabelecer a real diferença de performance, mesmo entre entidades semelhantes, como ministérios e agências reguladoras, faz-se necessário realizar uma análise mais profunda, garantindo-se a coerência da base de dados bem como se considerando as potenciais particularidades das instituições.*

44. *Em relação à água, há instituições que apenas realizam acompanhamento mensal do relógio medidor de consumo, mas não possuem torneiras com aeradores e fechamento automático ou bacias sanitárias de baixo consumo e não realizam vistorias permanentes para detecção de vazamentos, por exemplo. O questionário aplicado relacionou treze medidas de uso racional de água e, novamente, houve um alto grau de variedade de aplicação dessas ações, como segue:*

*Tabela 4 – Quantidade de instituições que implementaram medidas de uso racional de água*

	<i>Até 25% de ações implantadas</i>	<i>Até 50% de ações implantadas</i>	<i>Até 75% de ações implantadas</i>	<i>Até 100% de ações implantadas</i>
<i>Quantidade de instituições</i>	15	38	15	2
<i>Percentual de instituições</i>	21%	54%	21%	3%

*Fonte: questionários aplicados pela equipe de auditoria.*

45. *Percebe-se que as medidas de uso racional de água estão ainda menos disseminadas na Administração Pública, e 75% das instituições atestam que implantaram desde apenas uma ação até menos da metade das opções trazidas pelo questionário. Por outro lado, duas instituições informam que têm utilizado de forma ampla medidas de uso racional desse recurso.*

46. *Sobre o uso racional de papel, várias instituições não possuem padronização de impressão em modo econômico e/ou frente e verso, bem como não reutilizam o papel usado para confecção de blocos de rascunho. Das doze medidas de uso racional de papel propostas no questionário, temos a seguinte configuração de uso:*



*Tabela 5 – Quantidade de instituições que implementaram medidas de uso racional de papel*

	<i>Até 25% de ações implantadas</i>	<i>Até 50% de ações implantadas</i>	<i>Até 75% de ações implantadas</i>	<i>Até 100% de ações implantadas</i>
<i>Quantidade de instituições</i>	18	31	19	2
<i>Percentual de instituições</i>	26%	44%	27%	3%

*Fonte: questionários aplicados pela equipe de auditoria.*

47. *Observa-se pelas respostas um perfil semelhante às ações relativas ao uso da água, em que 70% das instituições têm uma ação que varia de baixa a mediana, e apenas duas instituições afirmam que promovem amplamente a utilização racional e sustentável do papel.*

48. *Quando questionados sobre possíveis dificuldades enfrentadas pela instituição para ampliação de medidas que visem ao uso racional e eficiente de energia elétrica, água e papel, importa notar que houve um índice baixo de identificação de impedimentos para atuar no tema. Por exemplo, hipóteses como ausência de servidores capacitados para diagnosticar e implementar as ações, falta de tempo do gestor, falta de recursos financeiros para investir ou questões de descontinuidade da administração foram considerados, muitas vezes ou sempre, uma dificuldade para somente pouco mais de um terço dos entrevistados.*

49. *Outros potenciais fatores como complexidade na mensuração dos resultados, o fato de o benefício financeiro gerado pela economia não ser revertido em prol da própria instituição, receio de corte no orçamento do ano subsequente relativo aos valores economizados ou falta de prioridade da instituição foram considerados, muitas vezes ou sempre, uma dificuldade para menos de 30% dos entrevistados.*

50. *Os gestores identificaram como resposta mais representativa para dificuldades enfrentadas a ausência de um banco de dados com boas práticas e soluções já utilizadas na Administração Pública, em que 56% responderam ser essa, muitas vezes ou sempre, uma dificuldade para implantar ações de uso racional. Outro impeditivo levantado refere-se ao receio de que a aquisição de itens mais eficientes, porém com custos mais elevados, venha a ser questionada pelos órgãos de controle. Essa hipótese foi considerada, muitas vezes ou sempre, uma dificuldade para 49% dos entrevistados. Por fim, o fato de as economias em rubricas de custeio não poderem ser utilizadas para realizar despesas de investimento foi um complicador para 47% das entidades.*

51. *Do total das questões sobre dificuldades, percebe-se que não houve um índice alto de respostas para nenhuma das hipóteses levantadas como dificultadores e impeditivos das ações. Ademais, aquelas que tiveram o maior índice de concordância, que, em média, foi sensível para metade dos entrevistados, referem-se a questões não relacionadas com possíveis fragilidades internas das entidades, como falta de pessoal, recursos financeiros, capacitação ou mesmo falta de prioridade da instituição. Todavia, percebe-se um engajamento claudicante relacionado à adoção de medidas de sustentabilidade. Visto que a função de administrar é orientada pela priorização de atividades, constata-se, pois, que a adoção dessas medidas não tem sido uma prioridade para os gestores.*

52. *Tal constatação é reforçada pela baixa adesão das entidades públicas federais aos programas de apoio à adoção de medidas de sustentabilidade e eficiência no uso racional de recursos. Em relação à A3P, do Ministério do Meio Ambiente, apenas 34% das instituições respondentes fazem parte da rede A3P ou formalizaram adesão à Agenda. Por outro lado, a maioria dos órgãos e entidades, 66%, desconhece a A3P ou conhecem, mas não fazem parte da rede.*

53. *Observa-se que após onze anos da criação do programa, em 1999, segundo informações da equipe do programa, apenas 56 órgãos e entidades assinaram termo de adesão formal, embora 753 órgãos estejam inscritos na Rede A3P, englobando instituições federais, estaduais e municipais. Outros 50 órgãos da Administração estariam em processo de adesão à A3P.*

54. *A diferença para aqueles que assinam o termo de adesão à A3P está na necessidade de apresentar um plano de trabalho a partir de 2009. O MMA tem um modelo sugestivo para esse*

plano de trabalho, e sua validade é de dois anos, prorrogáveis por meio de termo de ajuste. Certamente, a adesão à A3P e a implementação de um plano de trabalho proporcionam maior comprometimento dos órgãos na adoção de ações de sustentabilidade e eficiência.

55. Em relação ao Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica – Eficiência Energética nos Prédios Públicos (Procel EPP), somente 31% das instituições pesquisadas utilizaram o apoio técnico prestado pelo programa para adotar medidas de eficiência energética em seus prédios. Por outro lado, a maior parte das instituições ouvidas, 69%, não utilizou o programa Procel EEP, pois informaram que ou desconhecem a etiqueta do Procel/Inmetro para Prédios Públicos ou conhecem, mas nunca utilizaram, ou ainda não têm conhecimento sobre o programa de Prédios Públicos do Procel.

56. No que se refere ao Programa de Eficiência do Gasto, do Ministério do Planejamento, observa-se que apenas 16% dos órgãos e entidades entrevistados utilizou o apoio técnico prestado pelo programa para promover eficiência na utilização dos recursos no âmbito de suas instituições. Portanto, a maioria dos órgãos e entidades, 84%, não tem conhecimento sobre o programa ou conhece, mas nunca utilizou.

57. Conforme entrevista realizada na SOF, quando foi lançado o PEG, em 2006, houve a divulgação do programa junto a vinte ministérios. Entretanto, somente houve adesão de cinco órgãos: Ministério da Planejamento, da Defesa, dos Transportes, da Justiça e da Educação. Assim, foi realizado um piloto do programa nessas cinco instituições e, posteriormente, foi elaborado relatório de acompanhamento para avaliar os resultados do piloto realizado. Esse relatório de acompanhamento do PEG, que foi disponibilizado para a equipe de auditoria, informa que, em 2009, houve uma economia de cerca de R\$ 10 milhões nesses cinco ministérios. As medidas de eficiência foram aplicadas não somente a gastos de energia e água, mas também a despesas com telefonia, contratos de segurança, dentre outros.

58. Os órgãos e entidades que responderam ao questionário citam como as principais razões para que esses programas não estejam sendo amplamente utilizados:

- a) desconhecimento do programa (A3P: 29%; Procel: 30%; PEG: 50%);
- b) falta de sensibilização e divulgação do programa (A3P: 37%; Procel: 37%; PEG: 39%);
- c) falta de convite para participar do programa (A3P: 30%; Procel: 31%; PEG: 31%);
- d) falta de divulgação de casos de sucesso de instituições que aderiram ao programa (A3P: 34%; Procel: 36%; PEG: 36%).

59. Importa notar que todos os programas são de adesão voluntária e, conforme anteriormente salientado, os índices de adesão são baixos (A3P: 34%, Procel: 31%, PEG: 16%), apesar dos benefícios que podem advir do apoio proporcionado pelos programas. Observa-se que os principais motivos da não adesão estão relacionados com questões de falta de motivação para participar, como reflete a resposta sobre a falta de sensibilização e divulgação do programa e de seus casos de sucesso, ou mesmo a falta de convite para participar. Cabe salientar a importância de programas técnicos de apoio para as ações, que prestam valiosa orientação aos gestores quanto aos passos a seguir e as melhores soluções, poupando tempo e direcionando melhor o esforço da instituição.

60. Por outro lado, muito poucas instituições alegaram que não aderiram por que já possuíam programa próprio (A3P: 9%; Procel: 4%; PEG: 1%) ou mesmo por já contar com o apoio de consultoria externa para desenvolver essas atividades (A3P: 1%; Procel: 4%; PEG: 1%), o que demonstra que a não adesão não se deu precipuamente por que a instituição já teria o apoio necessário para conduzir suas atividades de sustentabilidade e uso racional.

61. Ainda, quase nenhuma instituição alegou falta de interesse como motivo para a não adesão (A3P: 0%; Procel: 4%; PEG: 0%). Portanto, se há o interesse em aderir e se a instituição ainda não conta com apoio técnico semelhante, contudo, apesar disso, a utilização de programas governamentais de apoio técnico não ocorre por, principalmente, falta de sensibilização ou de

convite, então, pode-se concluir que não há uma demanda premente de atuar em questões de sustentabilidade e uso racional que motive uma atitude mais proativa dos órgãos.

62. Uma razão primordial para o comportamento heterogêneo das instituições públicas é a falta de um direcionamento claro do Governo Central de que o tema deve ser tratado como prioridade. A ação ou inação dos órgãos não gera repercussões, sejam elas positivas ou negativas, perante o Governo Central. Ademais, as ações e os resultados não são acompanhados e, por conseguinte, não é, por exemplo, demandado das instituições menos empenhadas no tema que melhorem sua atuação bem como não existem indicadores de desempenho que norteiem a performance dos órgãos e entidades públicas.

63. Nesse sentido, vale trazer o exemplo da crise do apagão, ocorrida em 2001, e da atuação do Governo frente a esse desafio. Observa-se que nesse período havia um direcionamento claro do Governo Central, expresso por meio de leis, vários decretos aplicáveis a prédios públicos e por meio do acompanhamento sistemático das ações implantadas e de seus resultados, além de diversas iniciativas ministeriais quanto à necessidade de se buscar a racionalização do consumo de recursos energéticos nos prédios públicos. A diretriz emanada, naquele período, pelo Governo Central pode caracterizar um caso de sucesso na redução do consumo de energia e na organização dos órgãos para atingir um objetivo comum.

64. De acordo com apontamento contido na Nota Técnica nº148/2009-DDE, de 22/12/2009, do Ministério de Minas e Energia, 'Por ocasião da crise de fornecimento de energia, vários decretos foram criados com o objetivo de propor medidas emergenciais de redução de consumo de energia no âmbito da Administração Pública Federal'.

65. Naquela ocasião, todo o arcabouço normativo aliado às campanhas de conscientização, promovidas pelo Governo Central geraram uma mobilização nacional, não só nos órgãos públicos, mas em toda a sociedade para o alcance de um fim comum, traduzido na economia e no uso racional de energia.

66. Além disso, a Eletrobras, por meio do programa Procel EPP, monitorava os resultados, o que garantia a implementação das medidas de redução do consumo de energia. Conforme entrevistas com os responsáveis pelo programa Procel EPP, realizada em 21/7/2010, a ação gerou economias significativas e uma mudança de cultura. Porém, as ações esmoreceram com o tempo, e o monitoramento também.

67. Dados encaminhados pela gerência do Procel EPP, consolidados de relatórios de Fornecimento Faturado de Energia Elétrica, por estado, elaborados pela Aneel acerca do consumo de energia da classe de consumidores constituída pelos poderes públicos de todas as esferas, no período de 1998 a 2005, demonstram que no exercício de 2001 houve uma redução no consumo de energia de 10% em relação ao exercício de 2000 e que, em 2002, houve uma redução de 6% em relação ao exercício de 2000. No entanto, a partir de 2003, momento em que houve um arrefecimento, o consumo de energia voltou a crescer, chegando, em 2005, a um consumo 14% maior em relação àquele apresentado no exercício de 2000:

*Figura 1 – Consumo de Energia pelos Poderes Públicos de 1998 a 2005 (MWh)*  
[DISPONÍVEL NOS AUTOS]

Fonte: ANEEL - Relatório Fornecimento Faturado de Energia Elétrica – RP

68. Em entrevista realizada junto ao Ministério de Ciência e Tecnologia, em 16/8/2010, foi enfatizado que, na época da crise energética, havia uma equipe do Procel EPP que entrava em contato com todos os ministérios e avaliava o potencial de eficiência de cada órgão. Eram feitas avaliações com sugestões e orientações por meio de reuniões mensais na Presidência da República. Além disso, havia um grande engajamento por parte do Ministério do Planejamento, que coordenava a ação. No entanto, depois da crise, houve um arrefecimento, e a questão do consumo de energia perdeu prioridade.

69. Conforme entrevista realizada junto ao MME, em 9/7/2010, o subprograma Procel EPP foi estruturado em julho de 1997, mas foi mais ativo em 2001, em função da crise energética. Segundo os entrevistados, os gestores encaminhavam cadastro com informações acerca dos gastos e consumo de energia para a Aneel, que consolidava essas informações e as encaminhava para a Eletrobras (Procel), gerando um cadastro com informações de energia do setor público, com base no Decreto nº 3.789, de 18 de abril de 2001.

70. Essa sistemática durou cerca de um ano e meio. Observa-se que o Decreto nº 3.789, de 2001, foi revogado pelo Decreto nº 4.131, de 14 de fevereiro de 2002, que, por sua vez, entrou em desuso, tendo em vista que a necessidade de redução do consumo de energia virou regime de menor prioridade. Assim, houve a interrupção do acompanhamento do cadastro de informações acerca dos gastos e consumo de energia encaminhados pelos órgãos da Administração Pública para a Aneel, que, por sua vez, deixou de prestar essa informação à Eletrobras, pois a pressão por economia diminuiu depois da crise. O cadastro tornou-se inativo, apesar de o Decreto nº 4.131, de 2002, não ter sido revogado.

71. Ressalta-se que os gestores do Departamento de Desenvolvimento Energético (DDE), do MME, enfatizaram que os cadastros eram muito úteis para o controle do consumo de energia, no âmbito da Administração Pública, pois, por meio desses cadastros, que eram consolidados em um banco de dados, era possível gerar cruzamentos, criar indicadores de referência para padrões de consumo e avaliar se algum órgão havia fugido ao padrão, para verificar as causas.

72. Essas informações são importantes para reforçar a tese de que, na época da crise energética, havia uma orientação central clara quanto à necessidade de os órgãos adotarem medidas para a redução do consumo de energia. Dessa maneira, naquele período, houve uma sensível mobilização por parte do governo e de todos os órgãos da Administração, o que gerou grandes resultados.

73. Observa-se ainda que, conforme análise das respostas do questionário aplicado, atualmente os órgãos da Administração encontram-se mais bem organizados quanto ao uso racional de energia do que em relação ao uso racional de água e papel, o que pode indicar que a mobilização no período da crise bem como o arcabouço normativo existente proporcionaram a implementação de medidas de eficiência energética, que geraram benefícios de longo prazo.

74. Importante citar como boa prática a experiência em gestão estratégica que vem sendo implementada no Poder Judiciário, a partir de 2009. O Programa intitulado 'Implantação da Gestão Estratégica' é coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e está voltado para operacionalização e gestão do planejamento estratégico do Poder Judiciário.

75. Conforme entrevista realizada junto ao CNJ, em 18/8/2010, a implementação da gestão estratégica partiu de encontros regionais entre os tribunais promovidos pelo Conselho. Para viabilizar o projeto, inicialmente foi estabelecida uma meta de nivelamento, em que cada entidade deveria desenvolver seu plano estratégico. Para tanto, foi criada em cada tribunal uma unidade de acompanhamento com a indicação de gestores das metas, normalmente um magistrado, e o CNJ contratou uma consultoria junto à Fundação Getúlio Vargas para auxiliar os tribunais nessa tarefa. Posteriormente, foram estabelecidas dez metas prioritárias, em que uma delas, a meta 6, prevê a redução de pelo menos 2% do consumo **per capita** com energia, telefone, papel, água e combustível (ano de referência: 2009).

76. O acompanhamento dessas metas ocorre sistematicamente, por meio de **workshops** com os gestores das metas e da apresentação dos resultados de cada tribunal, classificados por ordem de desempenho, tanto no **site** do CNJ como em algumas revistas jurídicas. Vale salientar a importância da publicidade desses resultados que, além de atenderem ao princípio constitucional da transparência, possuem um efeito moral positivo sobre os tribunais, na medida em que premia aqueles com bom desempenho bem como incentiva a melhora daqueles que não se destacaram, ambos os casos a partir da visibilidade de sua performance perante a sociedade e seus pares.

77. Além disso, essas informações são consolidadas, sendo possível a geração de gráficos, indicadores de desempenho e relatórios gerenciais por meio do próprio *site* do Conselho. A seguir, é apresentado um exemplo das informações disponíveis na Internet.

Figura 2 – Consumo de Água do Poder Judiciário em 2010

[DISPONÍVEL NOS AUTOS]

Fonte: *Site* [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)

78. Observa-se que o consumo de água *per capita* de junho de 2010, projetada para o final do ano de 2010 em 14,83 m<sup>3</sup>, foi menor que a meta estipulada de 19,60 m<sup>3</sup> e poderá corresponder a um percentual de economia de 28,4% no consumo de água em relação ao consumo *per capita* realizado no exercício de 2009, de 20,78 m<sup>3</sup>.

79. Nesse sistema de acompanhamento das metas, os órgãos são coordenados pelo CNJ, e, apesar de não haver subordinação dos tribunais ao Conselho, há um braço administrativo para prestar apoio na gestão.

80. Tendo em vista que as metas são iguais para todos os órgãos do Poder Judiciário, aqueles que não apresentam grande potencial de redução de consumo, por já terem implementado medidas de eficiência, justificam e informam as medidas já adotadas.

81. Observa-se ainda que houve a criação de um prêmio para os casos de sucesso. O próximo desafio é detalhar melhor os projetos, que serão publicados para que sejam passíveis de replicação.

82. Segundo informações prestadas pelos representantes do CNJ, em entrevista realizada em 18/8/2010, há uma equipe de oito funcionários para prestar apoio a cerca de noventa órgãos superiores do Poder Judiciário que cuida do acompanhamento do cumprimento das metas e das ações, desenvolve indicadores e colabora na implementação e operacionalização do planejamento estratégico dos tribunais, dentre outras atividades. Há uma visão de apoio e orientação pedagógica a esses órgãos do judiciário.

83. O acompanhamento é realizado por meio de eventos, em que é feito um diagnóstico da situação, bem como pelos resultados, apresentados semestralmente. A orientação aos tribunais acerca de dúvidas e boas práticas ocorre por meio do *site* do CNJ ou por correio eletrônico ou por telefone. Há também chats para troca de informações entre os tribunais. Além disso, foi eleito um tribunal modelo, que foi visitado por outros tribunais.

84. Os resultados e os indicadores são lançados no *site* do CNJ a cada semestre. Em média, 70% dos tribunais estão alimentando o *site* com informações relativas às metas estabelecidas. O CNJ ressalta a necessidade de realizar um trabalho de sensibilização junto aos órgãos para criar cultura de valorização da gestão, o que demonstra uma postura gerencial de liderança por parte do Conselho.

85. Importante ressaltar depoimento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) acerca dessa experiência que vem sendo implementada no âmbito do Poder Judiciário. Segundo entrevista realizada em 10/8/2010 junto ao TJDFT, o CNJ cobra metas da instituição, o que garante a continuidade das ações. Antes da centralização do CNJ, a descontinuidade administrativa era um problema.

86. Outra boa prática relativa a programas governamentais que fornecem apoio a órgãos públicos na adoção de medidas voltadas para o uso racional de recursos refere-se ao **Office of Government Commerce (OGC)**, órgão do Reino Unido que auxilia os órgãos do setor público a economizar recursos financeiros e a alcançar metas de sustentabilidade em energia e água, por meio de contatos, informações e ferramentas para apoiar as organizações a atingir e exceder seus objetivos estratégicos e financeiros. O OGC também promove a disseminação das melhores práticas no setor público, por meio de divulgação de *site* na Internet com a lista completa das organizações que foram inseridas no processo de avaliação.

87. *Esses exemplos atuais reforçam a importância de um direcionamento claro e de um acompanhamento sistemático das ações de sustentabilidade junto aos vários órgãos, de forma a fomentar uma atuação proativa e perene em busca do uso racional, eficiente e sustentável dos recursos naturais.*

88. *Considerando a adesão do Brasil a acordos internacionais sobre a promoção de ações visando à sustentabilidade no uso de recursos naturais, bem como a existência de diversos normativos nacionais tratando do tema, além do grande potencial de uso racional de recursos naturais existente na Administração Pública Federal, o qual será detalhado no Capítulo 5, foi inicialmente proposta à Casa Civil da Presidência da República determinação para que apresentasse, em noventa dias, um plano de ação visando a orientar e a incentivar os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a adotarem medidas para o aumento da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos naturais, em especial energia elétrica, água e papel.*

89. *Contudo, conforme apregoa o Manual de Auditoria Operacional editado pela Portaria-Segecex nº 4, de 26 de fevereiro de 2010, a versão preliminar deste relatório foi enviada aos gestores para que, se entendessem pertinente, tecessem comentários acerca de seu conteúdo. Na oportunidade, a resposta da Casa Civil foi enviada por meio do Ofício 88/SE-C.Civil/PR, de 25/2/2011 e comentou sobre a citada proposta de determinação. A entidade ponderou que não competiria a ela o planejamento e a coordenação de atividades auxiliares da Administração Pública Federal, sendo o Ministério do Planejamento o órgão mais indicado para essa função. De forma a fundamentar sua conclusão, foram citados os seguintes normativos: Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, Decreto nº 5.135, de 7 de julho de 2004, Decreto nº 7.442, de 17 de fevereiro de 2011, Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994.*

90. *Inicialmente, foi considerado que a Casa Civil seria o órgão mais adequado para orientar e incentivar a Administração Pública Federal a adotar medidas de sustentabilidade, tendo em vista sua função de coordenação e integração das ações de governo bem como de avaliação e monitoramento, em especial das metas e programas prioritários definidos pelo Presidente da República, conforme rege o Decreto nº 5.135, de 2004. Ademais, a redução dos gastos públicos, com a meta de corte de R\$ 50 bilhões, é uma ação prioritária deste governo, a qual tem relação direta com as ações de sustentabilidade e eficiência no uso de recursos naturais discutidas na presente auditoria. No entanto, tendo em vista o fortalecimento da atuação do Ministério do Planejamento em 2011 e seu papel de coordenador da meta de redução de gastos do governo, consideramos pertinente a solicitação de alteração da proposta de encaminhamento com o direcionamento da determinação para o MP.*

91. *Assim, considerando todo o arcabouço normativo citado anteriormente sobre sustentabilidade, que impõe ao Governo Federal ações proativas nesse sentido, e considerando que apenas a atuação por meio dos atuais programas de governo – PEG, A3P e Procel EPP – não têm conseguido atingir um resultado satisfatório, sendo necessária uma atuação mais consolidada e abrangente, permeando toda a Administração Pública Federal, propomos determinar ao Ministério do Planejamento que apresente, em noventa dias, um plano de ação visando a orientar e a incentivar todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a adotarem medidas para o aumento da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos naturais, em especial energia elétrica, água e papel.*

92. *Vale salientar que tal determinação visa ampliar as ações de sustentabilidade em todo o Governo Federal, a partir de um direcionamento claro e de um acompanhamento sistemático dessas medidas, que deverão ser vistas não mais como opção do gestor, mas sim, a partir do princípio da legalidade, como uma conduta a ser seguida por todas as entidades públicas, da qual nenhum agente público pode se furtar a promover.*

93. *Por fim, vale destacar a elaboração de minuta de portaria pelo MP sobre o processo de adesão ao programa PEG. Um dos tópicos contemplados no documento prevê que, após a fase de acompanhamento de resultados e após a adequada comprovação das ações realizadas, bem como da*

*economia obtida, a instituição fará jus, até o exercício subsequente, à ampliação do limite de movimentação e empenho, no valor de 50% da meta de economia alcançada. Conforme foi ressaltado no parágrafo 49, essa foi uma das principais dificuldades apontadas pelos gestores públicos para implementar ações visando o uso racional de recursos nacionais.*

*94. Dessa forma, cabe recomendar ao Ministério do Planejamento que institua sistemática que permita que as economias alcançadas com a implementação de ações visando o uso racional de recursos naturais revertam em benefícios dos órgãos que as adotarem, a exemplo de minuta de portaria nesse sentido no âmbito do Programa de Eficiência do Gasto.*

*95. Ao mesmo tempo, na versão preliminar deste relatório encaminhada aos gestores para comentários, foi recomendado aos Ministérios do Meio Ambiente, do Planejamento e à Eletrobras que instituíssem, respectivamente no âmbito da Agenda Ambiental da Administração Pública, do Programa de Eficiência do Gasto e do Subprograma Procel Eficiência Energética em Prédios Públicos, banco de dados contendo boas práticas e soluções já utilizadas na Administração Pública.*

*96. Tal recomendação foi fruto de constatação apurada por meio do questionário aplicado de que a ausência de um banco de dados com boas práticas e soluções já utilizadas na Administração Pública era, para 56% das entidades respondentes, uma das principais dificuldades enfrentadas para implantar ações de uso racional.*

*97. Contudo, a partir dos comentários trazidos pelos gestores, o Ministério do Planejamento informou que esse banco já existe desde 2008 e que sua atualização está prevista para o primeiro semestre deste exercício. O MMA, mediante Ofício 49/2011/SECEX/MMA, de 28/2/2011, igualmente respondeu que disponibiliza em sua página na internet as boas práticas das instituições parceiras. Resposta semelhante foi enviada pela Eletrobras, por meio do Ofício CTA-CA-31/2011, de 23/2/2011, em que informou que disponibiliza em sua página na internet manuais, que são resultantes de boas práticas na área de eficiência energética.*

*98. Assim, percebe-se, mais uma vez, que os programas não têm sido bem-sucedidos em atingir de forma ampla a Administração Pública Federal e fomentar ações de sustentabilidade e de uso racional de recursos naturais. Na situação em tela, verifica-se que bancos de boas práticas já existem nos três programas, mas não são de conhecimento das instituições em geral, apesar da importância que essa informação teria para incentivar a implantação de medidas sustentáveis. Novamente, o questionário refletiu esse baixo alcance quando a maioria das instituições respondentes informa que ou desconhece os programas ou conhece, mas nunca utilizou esse apoio (A3P: 66%; PEG: 84%; Procel EPP: 69%). Portanto, propomos reformular a proposta de encaminhamento anterior e recomendar aos Ministérios do Meio Ambiente, do Planejamento e à Eletrobras que ampliem a divulgação de seus respectivos programas – A3P, PEG e Procel EPP – perante a Administração Pública Federal, informando sobre o apoio prestado e sobre a existência de banco de dados contendo boas práticas bem como disponibilizem **links** de acesso, em suas respectivas páginas na internet, dos outros dois programas de apoio e de outros **sites** com informações sobre práticas sustentáveis.*

*99. De forma a garantir uma maior adesão das instituições públicas, é necessária também uma atuação mais contundente do Governo Federal, a qual se espera propiciar por meio da determinação proferida ao MP para que estabeleça um plano de ação visando a orientar e a incentivar todos os órgãos e entidades da Administração Pública a adotar ações dessa natureza.*

*100. Espera-se que uma diretriz clara do Governo Central crie condições para realização de ações gerais e permanentes de conscientização da Administração Pública Federal quanto ao uso eficiente dos recursos públicos, de maneira que as medidas de sustentabilidade e eficiência sejam amplamente disseminadas.*

### *III.2. Programas de apoio desarticulados e com estruturas deficientes:*

*101. Conforme apresentado no item anterior, atualmente há três programas governamentais que prestam apoio às entidades públicas para aplicar e difundir práticas eficientes e*

sustentáveis. Contudo, percebe-se que todos possuem uma estrutura tímida para prestar apoio, que seria insuficiente caso a demanda dos órgãos fosse compatível com a devida exploração do potencial existente. Ademais, o Projeto Eficiência e Sustentabilidade na Esplanada, o qual será apresentado em seguida, uma iniciativa de reunir esforços e direcionar as ações dos programas em conjunto, congregando suas potencialidades, encontra-se interrompido, apesar de ter sido inicialmente formulado como uma resposta urgente à demanda pela sustentabilidade, em 2009. Com isso, verifica-se uma sobreposição e, por conseguinte, uma dispersão de esforços e recursos que resultam em uma incapacidade de prestar o devido suporte às instituições públicas.

102. Sobre a estrutura e o apoio prestado por esses programas técnicos, por exemplo, foi relatado à equipe de auditoria, durante entrevista com uma das entidades públicas visitadas que, no que se refere à A3P, faltaria mais proatividade por parte da Agenda bem como seria necessário investir em uma melhor divulgação do programa e em uma maior sensibilização das entidades. Ademais, houve relatos de entidades com programas de sustentabilidade mais estruturados, em que a adesão à A3P trouxe mais benefícios à própria A3P, por poder contar com experiências bem sucedidas e poder absorver o conhecimento adquirido, do que para a entidade, cuja adesão não acarretou maior agregação de valor.

103. Em relação ao Procel EPP, na Nota Técnica nº148/2009-DDE, de 22/12/2009, do Ministério de Minas e Energia, foi ressaltada como ação proposta a necessidade de fortalecimento do subprograma Procel-EPP, de maneira a dotá-lo de pessoas e recursos necessários para ampliar seus resultados, aproximando-os do potencial estimado de redução de consumo.

104. Além disso, na apresentação do Procel Prédios Públicos, no site da Eletrobras, nota-se que o subprograma atravessa uma fase de reestruturação interna, conforme se verifica no excerto a seguir extraído do site oficial do programa, na Internet, em 7/10/2010:

*'No momento, o núcleo atravessa um processo interno de reestruturação, cujo principal objetivo é modernizar e dinamizar seus procedimentos, e sistema de normas, atualizando conceitos e metodologias de análise e de execução dos projetos de eficiência energética, além de melhorar o atendimento ao público.'*

105. Em entrevista telefônica com gestores do Procel EPP, em 21/7/2010, foi informado que o subprograma está parado há um ano para reestruturação interna. Mesmo tentativas de estabelecer parcerias com o MP e o MMA para atuar dentro dos programas de sustentabilidade também estão suspensas. Atualmente, seu corpo técnico se resume a apenas dois analistas e um gerente, cujo quadro é insuficiente para prestar apoio a ações de eficiência energética para todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Cabe ressaltar que, em 2009, o subprograma estimava que existiam mais de 27 mil prédios públicos na esfera federal. Tais fatos demonstram o risco de o programa ser desativado, apesar de sua importância estratégica.

106. Conforme informações fornecidas durante a entrevista telefônica, o subprograma foi mais atuante na época da crise energética, em 2001. Havia um sistema informatizado em que os órgãos cadastravam seus dados de demanda e consumo de energia elétrica, mês a mês, que eram cruzados com informações das concessionárias, e havia uma gestão desses dados. No entanto, o Procel EPP não tem mais a relação de gestores responsáveis pelos prédios, com respectivos dados para contato, e, embora exista uma tentativa para montar um cadastro de todos os edifícios públicos, esse cadastramento junto ao Procel EPP é voluntário, sendo, conseqüentemente, uma dificuldade adicional, pois torna discricionário aos órgãos sua manifestação para solicitar a assistência do Programa. Dessa maneira, os responsáveis pelo Procel EPP não têm a prerrogativa de exigir informações aos órgãos públicos.

107. A finalidade do cadastramento seria dar orientação aos órgãos acerca de dúvidas sobre tarifação, selo de eficiência energética e elenco de medidas para melhorar a gestão de energia. Além disso, por meio de um cadastro, é possível estabelecer contato junto aos órgãos e entidades e remeter cartilhas e informações. Atualmente, os órgãos que utilizam o Procel EPP buscam orientação na realização de diagnósticos e tiram dúvidas sobre a tarifação e sobre aparelhos com selo Procel.



108. Segundo foi informado pelo subprograma, existe um projeto de disponibilizar um novo **software** para cadastro das informações de consumo das entidades públicas federais. Foi realizada licitação recentemente para o desenvolvimento, e a previsão contratual é que o novo sistema seja entregue até julho de 2011. Contudo, tendo em vista seu reduzido quadro funcional e o fato de que o Programa não pode exigir que as informações sejam prestadas, sendo essa uma decisão discricionária de cada gestor público, o futuro do cadastro de informações e do próprio programa é incerto.

109. Em relação ao Programa de Eficiência de Gastos, cabe ressaltar que o programa foi implantado em cinco ministérios, que contaram com a presença de um gestor da SOF e um consultor externo especializado para prestar a orientação e o apoio necessários para implementar as ações de racionalização conforme o perfil e as particularidades intrínsecas a cada entidade. O trabalho envolvia uma análise detalhada junto aos gestores da instituição acerca das oportunidades de melhoria que poderiam ser trabalhadas, além de orientações sobre a implantação das medidas e o acompanhamento sistemático dos resultados.

110. A equipe inicial do programa era formada por seis gestores da SOF e contava com o apoio de consultores da empresa INDG, o que totalizava quatorze membros. Entretanto, dois servidores saíram da equipe. Além disso, o contrato com a consultoria acabou em setembro de 2009, pois se acreditava que a metodologia já estaria internalizada pelos servidores da SOF. Atualmente há quatro gestores da SOF atuando em função do programa, o que indica que o quadro funcional seria insuficiente para apoiar ações semelhantes em várias entidades.

111. A adesão continua discricionária, mas o modelo agora foi alterado, pois, como houve redução da equipe, o objetivo é repassar a metodologia para órgãos das pontas, por meio de cursos de capacitação. Atualmente os órgãos de ponta do MEC estão participando desse projeto piloto. No entanto, percebe-se que, com apenas quatro funcionários, o alcance do programa fica comprometido.

112. Mediante solicitação do PEG, o Serpro está desenvolvendo um sistema integrado para ser expandido para toda a Administração Pública para que cada órgão faça seu próprio planejamento. Os itens inicialmente contemplados nesse controle serão energia, segurança e telefonia. O primeiro passo é o lançamento do diagnóstico inicial do órgão no sistema do Serpro, para que cada instituição elabore seu próprio planejamento. Portanto, verifica-se uma sobreposição de iniciativas com o desenvolvimento de dois programas de acompanhamento distintos, porém com funções semelhantes. Cabe ainda informar que existe uma terceira iniciativa, gerada na Secretaria do Tesouro Nacional, em que está em desenvolvimento um sistema de centro de custos para toda a Administração Pública Federal, cujo objetivo é fomentar a avaliação e o acompanhamento da gestão.

113. Fica configurada, portanto, a sobreposição de esforços, com claro risco de desperdício de recursos públicos. As iniciativas têm fins semelhantes, em que se poderia buscar a articulação de uma solução conjunta. Conforme informações prestadas pelos programas, o Procel EPP desconhecia a iniciativa do PEG, e vice-versa. Nesse cenário, insere-se o gestor. Fica difícil imaginar que os gestores sintam-se confortáveis em alimentar três sistemas distintos com informações semelhantes, tendo em vista sua já atribulada agenda diária. Assim, os programas voluntários tendem a ser preteridos, e, sem uma base de dados sólida e abrangente, esses **softwares** podem cair novamente em desuso, perdendo, assim, sua função.

114. Verificam-se, assim, falhas de articulação governamental entre os programas. Ainda sobre questões de articulação, em 2009, foi concebido o Projeto Eficiência e Sustentabilidade na Esplanada, por meio de uma ação coordenada entre o MP, MME, Eletrobras e MMA, a partir dos programas PEG, PROCEL e A3P, de acordo com a Nota Técnica n°148/2009-DDE, de 22/12/2009, do Ministério de Minas e Energia. O projeto visa a incorporar critérios de sustentabilidade e eficiência nas edificações da Esplanada dos Ministérios, de maneira a proporcionar economia de recursos naturais e financeiros.

115. Em documento do Departamento de Gestão Estratégica do Ministério do Meio Ambiente, foi destacado que a justificativa para o projeto fundou-se na urgência de ação por parte do Governo Federal em responder aos chamados das problemáticas que envolvem as relações entre o meio ambiente, o homem e o desenvolvimento.

116. Além disso, o documento traz o argumento de que o Governo Federal, enquanto um dos maiores consumidores brasileiros, pode tornar-se um excelente canal para indução à transformação da cadeia produtiva e à sustentabilidade. Portanto, a inserção da sustentabilidade em suas contratações, edificações e nos procedimentos de seus agentes significa ampliar as possibilidades de mudança comportamental de toda uma sociedade com significativos ganhos, não só financeiros, mas, principalmente, ambientais. Tudo em conformidade com o princípio constitucional da eficiência administrativa e ambiental.

117. A Nota Técnica MME nº148/2009-DDE, de 22/12/2009, informa ainda que, inicialmente, a intenção seria transformar a Esplanada dos Ministérios em um exemplo de sustentabilidade e eficiência para a sociedade, por meio da realocação de recursos para a inovação tecnológica em eficiência energética, da redução de emissões e de construções sustentáveis e da utilizando o poder de compra do governo federal para fomentar boas práticas de gestão e induzir o mercado à produção e ao consumo sustentáveis.

118. Posteriormente a ideia seria a formatação de uma política pública, abrangente e de longo prazo, que passaria a contemplar todos os prédios públicos federais. Ou seja, o projeto Eficiência e Sustentabilidade na Esplanada dos Ministérios seria um projeto piloto, embrião para formatação de política pública abrangente, coordenada e contínua.

119. Considera-se, em princípio, que a proposta do Projeto Eficiência e Sustentabilidade na Esplanada apresenta-se bastante consistente. Ela prevê a coordenação de vários eixos temáticos como sustentabilidade ambiental, central de contratações sustentáveis, eficiência do gasto, comunicação e marketing, eficiência energética, humanização, novas edificações e energias renováveis. Os princípios do projeto preconizam a adesão sem caráter impositivo, incentivo para aqueles que alcançarem as metas pactuadas, parceria entre órgãos e entidades públicas e disseminação de conhecimentos mediante a troca de experiências bem sucedidas. Pretende-se utilizar a metodologia PDCA para implementação do projeto nos ministérios. A estruturação prevê conceitos como Comissão de Coordenação, Patrocinador Interno, Comitê de Liderança, Comissão Interna e Comissão Temática.

120. No entanto, apesar da importância do projeto para a racionalização no uso dos recursos públicos e para a obtenção de resultados econômicos, sociais e ambientais, verifica-se que houve uma interrupção no seu andamento. Após um ano da conclusão da proposta, em novembro de 2009, para implementação do Projeto Eficiência e Sustentabilidade, possível embrião de uma política pública abrangente e de longo prazo, constata-se que ainda não houve andamento dessa proposta. A descontinuidade administrativa pode ser citada como uma das causas para a interrupção no encaminhamento do projeto, tendo em vista que a mudança de ministros e a espera pelo momento político adequado são citadas como razões para a pausa no curso da proposta, conforme informação da SOF, durante reunião com equipe de auditoria do TCU, realizada em 27/7/2010. Atualmente, o trabalho de articulação entre os programas aparenta não se apresentar como prioridade.

121. Outrossim, por meio da análise das atas das reuniões e das oficinas de trabalho para elaboração da proposta do projeto, observa-se a ausência de definição e posicionamento claro quanto ao patrocinador do Projeto. De acordo com entrevista realizada com representantes do MP, em 4/8/2010, foi informado que o ministério não apresenta, atualmente, estrutura para liderar tal iniciativa. Não há, portanto, um órgão central que possa liderar esse processo, na medida em que o órgão de planejamento federal, que possui importantes órgãos centrais normativos, tais como a SOF, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), atualmente não se encontraria estruturado para exercer esse papel.

122. Não obstante, deve-se salientar que o Ministério do Planejamento tem atuado como importante condutor do necessário processo de mudanças a serem conduzidas no âmbito da Administração Pública Federal. Devem-se ressaltar importantes iniciativas do Ministério voltadas para a adoção de medidas de sustentabilidade e eficiência na administração, como a central de compras e a edição da Instrução Normativa nº 01/2010 de compras sustentáveis da SLTI, o programa PEG, da SOF, e o fórum das Secretarias de Planejamento e Orçamento e Administração dos ministérios, coordenado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) do Ministério do Planejamento. Além disso, existe parceria estabelecida entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento e as Secretarias-Executivas dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda para elaboração de diagnósticos para Eficiência de Investimentos e a implementação de Sistemas de Custos no âmbito da Administração Pública Federal.

123. A descontinuidade do Projeto Eficiência e Sustentabilidade implica a ocorrência de iniciativas isoladas dos programas envolvidos – PEG, A3P, Procel –, causando dispersão de recursos públicos. Atualmente esses programas operam suas ações de maneira independente.

124. Além disso, os prédios da Esplanada, em grande número, apresentam deficiências estruturais que contribuem para o desperdício de recursos públicos, além de comprometer a segurança física e ambiental. Ademais, a falta de investimentos na melhoria e modernização das condições físicas dos prédios leva ao consumo elevado de energia e água bem como a um gasto elevado com despesas administrativas.

125. Portanto, faz-se necessário recomendar ao Ministério do Planejamento, em articulação com o Ministério do Meio Ambiente e a Eletrobras, que retome as iniciativas visando a implementar o Projeto Eficiência e Sustentabilidade na Esplanada dos Ministérios, tendo em vista sua importância na criação de bases para a implementação de uma política coordenada, mais abrangente e de longo prazo voltada para sustentabilidade e eficiência em toda a Administração Pública Federal.

126. Também é oportuno recomendar aos Ministérios do Meio Ambiente e do Planejamento e à Eletrobras que avaliem a estrutura, respectivamente, da Agenda Ambiental da Administração Pública, do Programa de Eficiência do Gasto e do Subprograma Eficiência Energética em Prédios Públicos, visando dotá-los das condições necessárias para fomentar a adoção de ações voltadas para o uso racional de recursos naturais na Administração Pública Federal.

127. Adicionalmente, cabe recomendar ao Ministério do Planejamento, à Eletrobras e à Secretaria do Tesouro Nacional que se articulem para buscar compatibilizar as iniciativas de desenvolvimento de seus respectivos **softwares** de acompanhamento de gestão, de forma a não duplicar esforços, analisando a possibilidade de unificar suas funcionalidades.

128. Finalmente, a exemplo do Programa Implantação da Gestão Estratégica, coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça, e contemplando o princípio da publicidade e transparência, foi inicialmente proposto recomendar aos Ministérios do Meio Ambiente, do Planejamento e à Eletrobras que disponibilizassem na internet relação organizada de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, contendo indicadores de consumo de água, energia e papel **per capita**, com a apresentação detalhada de casos de sucesso na implementação de medidas que geraram economias no uso racional de recursos e a publicação de parâmetros de consumo de energia, água e papel **per capita**, específico por natureza de edificação pública federal. Contudo, a partir dos comentários dos gestores acerca desta recomendação, verificou-se oportunidade de melhorar o encaminhamento sugerido.

129. Sobre essa recomendação, o MMA salientou em sua resposta que já realiza o levantamento sistematizado do consumo de água, energia e papel **per capita** de suas edificações. A Eletrobras não teceu comentários acerca desta recomendação. Já o MP informou que está em elaboração pelo Serpro, no âmbito do PEG, um sistema de dados que terá funcionalidades relativas a coleta e análise de dados, elaboração de metas e planos de ação bem como acompanhamento. Assim, as entidades participantes do programa terão acesso a seus indicadores de consumo e, a partir da avaliação de cada órgão, será possível sua divulgação organizada na internet. Para a questão

*relativa a consumo de papel, está em estudo na SLTI um projeto de compras compartilhadas, com a elaboração de edital que propicie ganhos de escala, além de conter parâmetros de sustentabilidade requeridos nos protocolos internacionais de fabricação deste item de consumo.*

130. *A esse respeito, cabe salientar que a recomendação foi direcionada às três entidades para que essas, atuando como gestoras dos programas de sustentabilidade e de forma conjunta e coordenada, divulguem a performance de todas as entidades participantes. Ademais, vale ressaltar que essa recomendação, associada às demais, visa a ampliar tanto a participação como a transparência dos diversos órgãos públicos nessa questão, que, tendo em vista o princípio da legalidade e da transparência, têm o dever tanto de buscar a sustentabilidade em suas ações como de apresentar os resultados obtidos de forma clara para a sociedade. Portanto, considerando os comentários apresentados, foi realizado um aperfeiçoamento na referida recomendação.*

131. *Posto isso, propomos recomendar aos Ministérios do Meio Ambiente, do Planejamento e à Eletrobras que, atuando de forma conjunta e coordenada, disponibilizem na internet relação organizada de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, contendo indicadores de consumo de água, energia e papel **per capita**, com a apresentação detalhada de casos de sucesso na implementação de medidas que geraram economias no uso racional de recursos e a publicação de parâmetros de consumo de energia, água e papel **per capita**, específico por natureza de edificação pública federal.*

132. *O benefício da implementação do projeto Eficiência e Sustentabilidade na Esplanada é criar bases para que possa ser formatada uma política pública de eficiência e sustentabilidade abrangente e de longo prazo, que propicie economia de recursos naturais e financeiros por meio do uso racional desses recursos e que contemple todos os prédios públicos federais, em respeito aos arts. 37 e 225 da Constituição Federal. Além disso, a articulação entre os órgãos e programas poderá contribuir para a integração de iniciativas, proporcionando uma utilização mais eficiente dos recursos públicos.*

133. *Por outro lado, a criação de um **site** pelo MP, MME e MMA viabilizará a disseminação de boas práticas e de orientações aos órgãos e entidades. Além disso, possibilitará o acompanhamento do consumo de recursos naturais, a geração de cruzamentos e de indicadores de referência para padrões de consumo, criando a possibilidade de realizar comparações e apontar oportunidades de redução de consumo e soluções de eficiência no âmbito dos prédios públicos federais. Ademais, o ranqueamento de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, a partir de indicadores de consumo de água, energia e papel **per capita**, calculados no próprio **site**, poderá trazer maior transparência e incentivar as entidades públicas a adotarem medidas de uso racional de recursos naturais pela exposição de sua atuação.*

134. *Por fim, com a implementação das recomendações espera-se ainda que haja racionalização do uso dos recursos públicos, visando a um melhor alcance de resultados econômicos, sociais e ambientais, geração de economia de recursos naturais e institucionais, com consequente redução dos gastos com custeio para ampliação da disponibilidade de recursos para investimentos.*

### *III.3. Fontes de recursos não utilizadas:*

135. *Existem duas fontes de recursos e financiamento para ações de eficiência energética para o poder público. A primeira é a Reserva Global de Reversão e a segunda constitui-se de parcela dos recursos advindos da receita operacional líquida de empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica. Apesar de ambas contemplarem a possibilidade de investimentos no setor público, o volume de recursos utilizado para esse fim na esfera federal é muito reduzido.*

136. *O objetivo da Reserva Global de Reversão (RGR) é, dentre outros, fomentar o desenvolvimento e a implantação de programas e projetos destinados ao combate ao desperdício e à promoção do uso eficiente da energia elétrica, de acordo com as políticas e diretrizes estabelecidas para o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel), inclusive no âmbito do programa Procel EPP (Lei nº 5.655, de 20 de maio de 1971, art. 4º, § 4º, V). O seu valor é*

*estabelecido pela Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel e equivale a 2,5% dos investimentos efetuados pelas concessionárias de energia elétrica em ativos vinculados à prestação do serviço de eletricidade e limitados a 3,0% de sua receita anual. O valor é gerido pela Eletrobras. Os projetos devem ser submetidos ao Conselho de Administração da Eletrobras e, após a aprovação do projeto de financiamento, os recursos são emprestados aos requerentes, mediante pagamento de taxa de juros anual de 5%.*

*137. Conforme o Relatório de Prestação de Contas Anual do Presidente da República de 2009, disponível no sítio, na internet, da Controladoria-Geral da União, o saldo desse fundo, em dezembro de 2009, era de R\$ 7,5 bilhões. Naquele ano, o fundo recebeu aportes de 2,9 bilhões de reais e foram utilizados R\$ 1,8 bilhão em financiamento de projetos diversos, como o Programa Luz para Todos e obras de transmissão de energia, por exemplo. Importa salientar que nada foi despendido com o Programa Eficiência Energética nos Prédios Públicos, situação essa também verificada para os anos de 2008 e 2007. Ou seja, os recursos não têm sido utilizados para fomentar ações de eficiência energética na Administração Pública, ao contrário do que autoriza a lei.*

*138. Segundo informações prestadas pelos gestores do programa Procel EPP, um impedimento para utilizar o recurso nos prédios públicos federais envolveria, em princípio, a dificuldade de instituições públicas prestarem garantias para o financiamento. No entanto, seria possível transpor essa barreira por meio da busca de uma solução conjunta entre a Eletrobras e o Ministério do Planejamento. Esse recurso também poderia ser de grande valia para financiar as ações de eficiência energética, por exemplo, nos prédios públicos da Esplanada dos Ministérios, por meio do programa Projeto Eficiência e Sustentabilidade na Esplanada dos Ministérios, que seria um modelo de práticas públicas sustentáveis e uma vitrine para as demais instituições públicas.*

*139. Vale salientar que as ações de eficiência energética tendem a gerar um retorno financeiro superior a 5% sobre o valor investido, conforme será detalhado no capítulo 5, ou seja, superior à taxa de juros anual devida pelo financiamento. Assim, apesar da despesa com juros, o investimento em medidas de eficiência energética por meio da RGR agregará significativa economia aos cofres públicos, além de proporcionar ganhos ambientais pela redução da pressão sobre a geração de energia elétrica no país.*

*140. A segunda fonte de recursos foi instituída pela Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, que dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica.*

*141. Conforme a Lei nº 9.991, de 2000, é dever das concessionárias e permissionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica aplicar, anualmente, até dezembro de 2015, 0,5% de sua receita operacional líquida em pesquisa e desenvolvimento e em programas de eficiência energética na oferta e no uso final da energia. Esse montante chegou, em 2009, a cerca de R\$ 330 milhões. A lei ainda determina que, no mínimo, 60% desse montante deverá ser aplicado em programas de eficiência para unidades consumidoras beneficiadas pela tarifa social. Contudo, a parcela restante de 40% dos recursos pode ser investida em outros ramos, considerando-se critérios gerais de isonomia, sendo que o setor de prédios públicos figura como a segunda prioridade de investimentos, após a parcela de baixa renda.*

*142. Os projetos são encaminhados pelas concessionárias à Aneel para aprovação. Cabe às concessionárias e permissionárias divulgar as chamadas públicas para concorrência de projetos em seus sites, na internet. Os órgãos públicos podem solicitar sua participação nos programas de eficiência de suas concessionárias. Fica sob a responsabilidade das concessionárias elaborar o diagnóstico e a proposta de investimento. Os projetos devem contemplar uma relação de custo-benefício de, no máximo, 0,8. Isso significa que o benefício auferido tem que superar o custo do investimento em, pelo menos, 25%.*

*143. Segundo dados fornecidos pela Aneel, a composição dos investimentos, por tipologia, entre 2008 e 2010, teve a seguinte configuração:*

*Tabela 6 – Financiamentos das Concessionárias, por tipologia, entre 2008 e agosto de 2010*

<i>Tipologia</i>	<i>2008</i>	<i>%</i>	<i>2009</i>	<i>%</i>	<i>2010</i>	<i>%</i>
<i>Baixa Renda</i>	<i>344.656.740,42</i>	<i>66%</i>	<i>355.193.153,01</i>	<i>63%</i>	<i>185.594.829,01</i>	<i>62%</i>
<i>Poder Público</i>	<i>35.545.171,61</i>	<i>7%</i>	<i>60.589.769,48</i>	<i>11%</i>	<i>55.521.984,90</i>	<i>19%</i>
<i>Outros</i>	<i>143.544.414,51</i>	<i>27%</i>	<i>148.579.209,07</i>	<i>26%</i>	<i>55.840.415,20</i>	<i>19%</i>
<i>Total</i>	<i>523.746.326,54</i>	<i>100%</i>	<i>564.362.131,56</i>	<i>100%</i>	<i>296.957.229,11</i>	<i>100%</i>

*Fonte: Aneel*

144. *Percebe-se uma participação crescente entre 2008 e agosto de 2010 dos projetos para atender ao poder público. Contudo, os dados fornecidos pela Aneel demonstram que a grande maioria das instituições beneficiadas é da esfera municipal e estadual. As entidades federais têm se utilizado muito pouco dessa fonte de financiamento para ações de otimização energética de suas unidades prediais.*

145. *Visando fomentar seu uso, propõe-se recomendar à Eletrobras que promova a divulgação, no âmbito do Procel EPP, da Reserva Global de Reversão e da parcela de recursos oriundos da Lei nº 9.991, de 2000, como fontes de financiamento para ações de eficiência energética para o Poder Público.*

146. *Adicionalmente, propõe-se recomendar à Eletrobras e ao Ministério do Planejamento que busquem soluções para que os recursos da Reserva Global de Reversão possam ser utilizados para financiar ações de eficiência energética nos prédios públicos federais.*

147. *Com isso, espera-se que haja um incremento nos investimentos em eficiência energética nos prédios públicos federais, trazendo ganhos financeiros e ambientais.*

#### **IV. GESTÃO ADMINISTRATIVA DA SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA**

148. *O objetivo deste capítulo é avaliar a gestão administrativa das entidades e dos órgãos do poder público federal, enfatizando o papel fundamental que a gestão sustentável dos recursos naturais tem para a conservação ambiental e para a eficiente administração dos gastos públicos. Dessa forma, busca-se identificar se as ações, visando o uso consciente e a redução no consumo de água, energia e papel, são planejadas, se foi implantado um monitoramento efetivo das medidas e se os resultados são acompanhados e quantificados. Enfim, objetiva-se fazer um diagnóstico da gestão administrativa de entidades e órgãos da Administração Pública Federal quanto ao uso desses recursos, com intuito de sugerir recomendações para agregar valor aos processos e aperfeiçoar a gestão pública.*

##### **IV.1. Gerenciamento pouco sistematizado**

149. *A boa gestão administrativa está alicerçada em pilares básicos que se aplicam a processos e projetos de modo geral. De forma sucinta, pode-se elencar, de acordo com a Administração Clássica, as atividades ínsitas ao ato de administrar: planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar. Todavia, a gestão das atividades de sustentabilidade e eficiência apresenta falhas que comprometem o alcance de seus resultados.*

150. *Nesse sentido, um modelo bastante utilizado que traduz o ciclo de gestão administrativa é o PDCA, ferramenta gerencial de tomada de decisões para garantir o alcance das metas necessárias à sobrevivência de uma organização. Sua abreviatura em inglês significa: **Plan, Do, Check e Action**. O ciclo inicia pelo planejamento, em seguida são executadas as ações planejadas, depois se checa se o que foi implementado estava de acordo com o planejado, de forma constante e cíclica, e, por fim, toma-se uma ação para eliminar ou ao menos mitigar defeitos no produto ou na execução.*

151. *A seguir, uma figura exemplificativa desse modelo.*

*Figura 3 – Modelo PDCA*

**[DISPONÍVEL NOS AUTOS]**

Fonte: figura adaptada pela equipe de auditoria

152. O planejamento é um instrumento necessário à melhor organização entre o que se tem disponível, em termos de recursos (sejam eles financeiros, materiais ou de pessoas), e a que objetivos se pretende alcançar, da forma mais célere e menos dispendiosa possível. O planejamento eficaz visa, então, avaliar o quanto se tem para empregar e definir com o que, quanto e quando gastar para se conseguir o fim almejado.

153. Por sua vez, uma das fases mais importantes do ciclo de gestão é o acompanhamento do processo ou projeto. Também conhecida como monitoramento, consiste em acompanhar a implementação e a rotina de desenvolvimento da atividade. É uma documentação sistemática dos aspectos-chaves do desempenho do processo ou projeto, que informa como está sendo a execução e se converge satisfatoriamente em direção aos resultados pretendidos.

154. Por fim, quanto à avaliação, pode-se afirmar que sua principal função é fornecer informações aos gestores quanto ao alcance dos objetivos, avanços e gargalos na implementação do processo bem como os impactos alcançados.

155. Trazendo esses conceitos de gestão à luz das respostas ao questionário, podemos verificar que o gerenciamento das ações de sustentabilidade encontra-se pouco sistematizado na Administração Pública Federal. A etapa inicial, que representa o planejamento, apresenta falhas capazes de comprometer os resultados positivos que podem advir da gestão racional dos recursos.

156. Observou-se que poucas instituições preocuparam-se em elaborar um diagnóstico para avaliar o perfil de consumo e os potenciais de redução existentes em suas instalações prediais. A partir de um diagnóstico, é possível caracterizar hábitos e vícios de desperdício, mapear ações corretivas e estudar alternativas para substituição de equipamentos convencionais por equipamentos mais eficientes, ou seja, possibilita traçar um plano de ação para implantar medidas mais efetivas e robustas em busca da sustentabilidade. No entanto, o resultado revelou que uma parcela significativa das entidades não possui tal diagnóstico (energia: 44% e água: 37%), ou seja, não realiza um planejamento satisfatório. A ausência de um diagnóstico demonstra seus reflexos no grau de implementação das medidas de eficiência, em que ações simples, porém com grande retorno, ainda não são amplamente utilizadas.

157. Outras falhas de gestão referem-se ao monitoramento e à avaliação das medidas implementadas. Conforme as respostas ao questionário, grande parte dos gestores afirma que não quantifica o resultado físico-financeiro do impacto das ações no consumo dos recursos naturais (energia: 59%; água: 66%; papel: 77%). Além disso, a maioria não realiza análise de retorno sobre investimento (energia: 87%; água: 89%; papel: 96%). Essas análises são extremamente relevantes, já que permitem aferir o impacto das decisões antes e depois de serem tomadas e avaliar a eficácia e eficiência de cada ação.

158. Adicionalmente, uma parcela dos respondentes afirma que realiza uma análise da série histórica do consumo e valores pagos voltada para a tomada de decisão gerencial (energia: 66%; água: 61%; papel: 36%), com vistas a acompanhar tanto a implementação como os resultados das ações. Contudo, aproximadamente metade destes respondentes não verificou, em termos físico-financeiros, se realmente houve melhora advinda das medidas implementadas em 2008, 2009 e em 2010 (Em 2010: energia: 50%; água: 57%; papel: 55%). Não se afigura coerente que a análise para tomada de decisão gerencial possa prescindir da quantificação dos resultados. Portanto, as respostas do questionário indicam que, na verdade, a parcela de entidades que efetivamente realiza uma análise gerencial com monitoramento de resultados é bem menor do que o inicialmente informado. Se não há uma avaliação do uso dos recursos, o acompanhamento realizado é apenas formal.

159. Verifica-se que o executor do contrato se restringe a fazer sua rotina de pagamento das faturas de água e energia conforme os estágios da despesa pública, qual seja: empenhar, liquidar e pagar a conta. Não há uma visão gerencial voltada para a busca de formas de otimizar a despesa. Espera-se do gestor que, ao pagar conta de água ou energia, faça uma análise crítica com um olhar gerencial. Faz-se necessário, por exemplo, comparar o consumo atual com o histórico da própria

*instituição ao longo dos últimos anos, a fim de verificar alguma variação brusca, podendo ser indicativo de vazamento de água, por exemplo.*

*160. A falta de acompanhamento sistemático e estratégico da despesa pode dar espaço a distorções como as que foram relatadas no decurso da auditoria. Um exemplo foi apresentado pelo Ministério do Meio Ambiente. A partir do acompanhamento detalhado de sua conta de energia, foi descoberto que despesas com iluminação pública estavam indevidamente sendo computadas na conta de energia do ministério. O fato somente foi descoberto com o acompanhamento diário do relógio de medição, em que se verificou que o consumo de final de semana não se alterava significativamente em relação aos dias úteis, apesar de não haver expediente.*

*161. Outrossim, em Estudo dos Gastos do Governo Federal, com identificação do Potencial de Economia, realizado em 2008 pelo Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), empresa de consultoria contratada pelo Ministério do Planejamento para auxiliar o Programa de Eficiência do Gasto, foi ressaltado que não foram identificadas evidências de:*

*‘(...) existência de metas de redução de custos e sistemática de acompanhamento de resultados; e de implantação de uma sistemática padrão de controle de consumo, em todos os órgãos, principalmente para os sub-elementos de infraestrutura, tais como, 33903943 – Serviços de energia elétrica e 33903944 – Serviços de água e esgoto.’*

*162. O estudo ainda evidenciou a existência de ‘(...) serviços com contratação descentralizada e sem padronização de controle de consumo entre os vários órgãos, sendo estes indicativos de oportunidades expressivas para o Governo.’*

*163. Conforme análise do PEG, os principais problemas enfrentados pelas instituições públicas são:*

- a) quanto à estrutura organizacional: indefinições quanto a competências e atribuições;*
- b) quanto à gestão de pessoas: baixo incentivo para implementação de boas práticas de gestão; e baixa conscientização dos servidores para a eficiência, eficácia e efetividade na utilização correta dos recursos;*
- c) quanto ao emprego de tecnologia: baixo nível de emprego dos modernos recursos tecnológicos para: apoio à execução das atividades operacionais; utilização de modernas metodologias para elaboração de projetos e avaliação de resultados; e disponibilização de informações gerenciais de apoio ao monitoramento da execução e ao processo decisório; e*
- d) quanto aos processos de trabalho: inexistência de mecanismos de assessoramento aos gestores, sob os aspectos jurídico, operacional e normativo; e processos, normas e sistemas com foco nos controles de insumos e de conformidade e não na obtenção de resultados.*

*164. O estudo concluiu que, primeiramente, é necessária uma mudança cultural por parte do gestor e dos servidores no que tange ao combate ao desperdício. Para isso, é preciso implementar uma sistemática de monitoramento da execução do gasto público. Assim, espera-se conseguir bons resultados, pois existe muito desperdício.*

*165. Por meio das entrevistas e dos questionários, percebe-se que há um grau variado de qualidade do gerenciamento das ações de sustentabilidade nas instituições. Foram encontrados exemplos de estruturas que percorrem o ciclo administrativo proposto pelo PDCA, com um planejamento robusto das ações, elaborado a partir de diagnósticos, envolvendo ações de monitoramento permanente e avaliação de resultados, objetivando uma melhoria contínua do processo de gestão. Por outro lado, há também exemplos de instituições que ainda não realizam qualquer forma de gerenciamento do tema. Entre esses dois extremos, é possível identificar um padrão heterogêneo de comportamento institucional. Importa, no entanto, salientar que as instituições mais bem estruturadas e orientadas para uma gestão por resultados tendem a ter mais sucesso em seus objetivos e a atingir resultados mais expressivos.*

*166. Adicionalmente, os três programas de governo que prestam suporte à gestão da sustentabilidade – A3P, PEG e Procel EPP – buscam orientar as entidades quanto à estruturação das ações, instituindo o planejamento, por meio de um diagnóstico organizacional, do acompanhamento*



*sistemático das medidas e do alcance dos resultados. Contudo, conforme exposto no capítulo anterior, as instituições públicas federais não têm aderido aos programas de apoio. Um dos reflexos dessa baixa adesão é a desestruturação gerencial vivenciada em diversas instituições, que acabam por não se utilizar da devida orientação para implantar uma gestão profissional e estruturada da sustentabilidade.*

*167. Assim, considerando a importância da boa gestão administrativa para garantir o uso racional dos recursos naturais, faz-se necessário recomendar ao Ministério do Planejamento que incentive os órgãos e instituições públicas federais a adotarem um modelo de gestão organizacional estruturado na implementação de ações voltadas ao uso racional de recursos naturais, a exemplo das orientações fornecidas pelos Programas A3P, PEG e Procel EPP.*

*168. Com a otimização da gestão administrativa, a partir da adoção de um modelo de gestão mais estruturado e eficiente, espera-se conquistar um uso mais racional dos recursos naturais, agregando economia aos cofres públicos e gerando benefícios para o meio ambiente e para a sociedade.*

#### *IV.2. Baixo nível de institucionalização das ações:*

*169. Além da boa gestão administrativa, é importante que as ações visando o uso racional de recursos naturais estejam devidamente formalizadas, de modo a garantir sua continuidade como política institucional da Administração. Contudo, foi constatado que existe um baixo nível de institucionalização das ações de sustentabilidade. O reflexo disso é a personificação da gestão, fundada na avaliação pessoal dos gestores, que estabelecem, conforme sua conveniência e oportunidade, a prioridade para pôr em prática, ou não, as medidas de racionalização.*

*170. Nesse sentido, uma das questões abordadas pelo questionário buscou verificar se as entidades possuem um programa interno institucionalizado para fomentar o uso racional e sustentável de energia, água e papel. O resultado demonstra que uma parcela muito reduzida dessas entidades implantou um programa dessa natureza (energia: 30%; água: 26%; e papel: 25%).*

*171. Ademais, verificou-se um índice pouco expressivo de instituições que designaram formalmente um responsável para implementar e controlar as ações de uso racional e sustentabilidade. Menos de um terço das organizações públicas federais entrevistadas possui um responsável formalmente constituído. Um agravante dessa situação reside no fato de que, daquelas instituições que afirmaram que existem responsáveis por se encarregar das ações de uso racional, menos de 30% encaminharam documentação comprobatória da referida designação, o que pode representar um quadro pior do que o oficialmente informado mediante o questionário.*

*172. Adicionalmente, uma medida de grande importância no fomento da sustentabilidade nas entidades, mas que depende de um direcionamento institucional para se efetivar, é a elaboração de campanhas para conscientização dos usuários. As respostas ao questionário demonstraram que esse mecanismo é ainda muito pouco explorado, apesar de se configurar em uma etapa imprescindível para a promoção do uso sustentável e racional dos recursos de forma perene. Tal fato demonstra o baixo grau de envolvimento das entidades na disseminação da educação ambiental e de conceitos e comportamentos sustentáveis.*

*173. Verificou-se que apenas um terço dos órgãos e entidades públicas utiliza informativos e cartazes educativos para sensibilizar servidores e funcionários terceirizados quanto ao uso racional de energia elétrica, água e papel. Ainda, menos da metade utiliza a Intranet para tal fim. Além disso, apenas 11% das instituições divulgam internamente o consumo atual e metas de redução para os funcionários. É cediço que as campanhas de conscientização sem estabelecimento de metas, nas quais o servidor é apenas um agente passivo, receptor de informações, mostram-se menos eficazes do que quando há um envolvimento ativo do corpo técnico na busca do alcance de objetivos. Basta recordar o atingimento de metas à época do apagão as quais os cidadãos foram compelidos a cumprir no ambiente de trabalho e em suas casas. Além disso, em média, menos de 20% das entidades divulgam internamente o progresso conquistado ou mesmo experiências bem sucedidas,*

desperdiçando a oportunidade de envolver e motivar seus funcionários acerca do tema e das conquistas da instituição.

174. Cabe destacar o papel essencial das campanhas de sensibilização para mudar comportamentos rumo ao consumo sustentável não somente dentro das instituições, mas também com reflexos positivos multiplicados para toda a sociedade. Nessa linha, determina o Decreto nº 4.131, de 2002, em seu art. 5º que: 'Os Ministérios promoverão, no âmbito de suas unidades, inclusive vinculadas, a conscientização dos servidores com relação à necessidade de redução do consumo de energia elétrica e à adequada utilização de iluminação e equipamentos'.

175. Um exemplo positivo de campanhas de conscientização pode ser visto na Universidade de Brasília (UnB), que implantou uma campanha de sensibilização visando à redução do uso de copos descartáveis no restaurante da universidade. Inicialmente, em um dia da semana não eram disponibilizados os copos, e os usuários receberam canecas gratuitamente. A campanha foi sendo estendida paulatinamente, até que não mais eram fornecidos copos durante as refeições nos cinco dias da semana. A adesão foi maciça, e a Universidade deixou de consumir, em média, cinco mil copos plásticos por dia.

176. As questões apresentadas demonstram o baixo grau de institucionalização das ações de sustentabilidade, em que as entidades ainda não inseriram o tema em sua agenda institucional. Com isso, a lacuna existente tende a ser preenchida, quando o é, por medidas de caráter pessoal imprimidas pelo gestor à frente da área administrativa do órgão. O perfil dessa atuação reveste-se de um caráter esporádico, personalíssimo, muito suscetível à descontinuidade, com um grau bastante variado de implementação de ações e, por conseguinte, com resultados bem distintos.

177. Portanto, cabe recomendar ao Ministério do Planejamento que incentive os órgãos e instituições públicas federais a implantarem programas institucionais voltados ao uso racional de recursos naturais, inclusive prevendo designação formal de responsáveis e a realização de campanhas de conscientização dos usuários.

178. Assim, busca-se revestir o tema da devida legitimidade e relevância institucional, garantindo sua continuidade e obtendo resultados mais robustos.

#### V. ECONOMIA PELO USO RACIONAL DE RECURSOS NATURAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

179. O objetivo deste capítulo é mostrar a existência de um grande potencial para o uso racional de recursos naturais, especificamente energia elétrica, água e papel, que não tem sido aproveitado no âmbito da Administração Pública Federal, apontando suas causas e consequências.

##### V.1. Potencial não explorado das medidas de sustentabilidade

180. De forma a apurar o potencial existente do Governo frente à busca do consumo racional e sustentável dos recursos naturais em suas edificações, foi realizado o levantamento da ordem de grandeza desse consumo. Por meio do Siafi, é possível verificar o significativo volume de recursos públicos despendidos pelo Governo Federal para pagamento de despesas relativas a água e energia elétrica. As tabelas a seguir resumem esses valores:

Tabela 7 – Despesas com Energia Elétrica - SIAFI

Ano	Energia Elétrica (R\$)	Inflação Anual – IGP-M (%)	EE - excluído efeito inflação (R\$)	Aumento Anual Real (%)
2005	805.819.887		805.819.887,69	
2006	945.814.372	3,83%	910.925.910,50	13%
2007	1.017.128.722	7,75%	909.150.507,73	0%
2008	1.141.671.954	9,81%	929.307.213,23	2%
2009	1.237.555.446	-1,72%	1.024.984.961,47	10%

Fonte: Siafi e Ipeadata

Tabela 8 – Despesas com Água - SIAFI

Ano	Água (R\$)	Inflação Anual –	Água - excluído efeito	Aumento Anual Real
-----	------------	------------------	------------------------	--------------------

		IGP-M (%)	inflação (R\$)	(%)
2005	173.278.128		173.278.128,72	
2006	208.473.661	3,83%	200.783.647,93	16%
2007	258.243.714	7,75%	230.828.605,43	15%
2008	304.231.068	9,81%	247.640.423,84	7%
2009	307.113.853	-1,72%	254.362.002,31	3%

Fonte: Siafi e Ipeadata

181. Das tabelas, é possível verificar que essas despesas vêm sofrendo aumento de 2005 a 2009, o que demonstra uma tendência inercial na permanência do crescimento. A presente análise não se utilizou dos dados de consumo físico de energia e água devido à não disponibilidade dessa informação. Assim, optou-se por realizar a análise a partir dos dados financeiros, já que esses estão registrados no Siafi. Adicionalmente, cabe ressaltar que os valores apresentados são o somatório das despesas dessa natureza despendidas por todas as entidades públicas federais, perfazendo mais de duas mil unidades gestoras, que estão situadas em diversas cidades e, portanto, sujeitas às regras tarifárias da concessionária atuante em cada localidade. Dessa forma, ficou impossibilitada a análise do consumo com base nos valores financeiros a partir do desconto da variação tarifária. De forma a minimizar distorções advindas da variação do preço de energia elétrica e água ao longo do tempo, foi utilizado o índice IGP-M para descontar os efeitos inflacionários do período, haja vista que esse é o índice empregado no cálculo do reajuste das tarifas de energia elétrica, conforme informação presente no Caderno Temático da Aneel – Tarifas de Fornecimento de Energia Elétrica. Privilegiando o paralelismo, foi utilizado o mesmo índice para os gastos com água.

182. Feitas as devidas ressalvas, verifica-se que, em quatro anos, as despesas com energia cresceram, já descontados os efeitos da inflação do período, 27%, e as despesas com água aumentaram 47%. Apesar de esses dados não serem apresentados em termos de consumo, mas sim em valores financeiros, eles são capazes de demonstrar a tendência de crescimento desse consumo, já que são variáveis diretamente relacionadas. Os valores despendidos em 2009 são significativos, sendo R\$ 1,2 bilhão para energia e R\$ 307 milhões para despesas com água.

183. Um fator que poderia justificar a subida crescente das despesas dessa natureza seria um aumento, em proporções semelhantes, do quantitativo de servidores públicos ao longo dos anos, já que essas rubricas têm relação direta. No entanto, por meio do Boletim Estatístico de Pessoal, publicado mensalmente pelo MP, é possível verificar que a variação da força de trabalho na Administração Pública Federal, incluídos os contratos temporários, está muito aquém da evolução dos gastos com energia e água. Conforme salientado anteriormente, enquanto as despesas com energia e água cresceram, respectivamente, 29% e 49%, entre 2005 e 2009, o quadro de pessoal variou apenas 4%. A tabela a seguir detalha as informações sobre recursos humanos no período.

Tabela 9 – Quantitativo de funcionários da União, em dezembro de cada ano

Ano	Quantidade Funcionários	Aumento Anual (%)
2005	1.104.441	
2006	1.234.017	12%
2007	1.235.767	0,1%
2008	1.244.312	0,7%
2009	1.145.038	-8,0%

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal – MP 116, 128, 140, 152, 164

184. Apesar de a quantidade de funcionários não ser o único fator a influenciar o consumo de água e energia, ele é determinante. Não se mostra coerente o fato de despesas com água e energia terem um crescimento significativo, sem que o mesmo ocorra em relação à força de trabalho. Considerando também o fato de que os equipamentos terem constantemente evoluído em termos de

eficiência energética, e, em relação à água, igualmente terem se difundido o uso de equipamentos economizadores, o crescimento observado destoa ainda mais. Tais constatações indicam a existência de um grande potencial para o uso racional desses recursos no âmbito dos prédios públicos federais.

185. Em relação às despesas com papel, tendo em vista que essas são lançadas na rubrica material de expediente, que comporta igualmente outras despesas administrativas, não há uma separação clara desses gastos no âmbito do Siafi. Contudo, papel é um item muito consumido no serviço público. A redução no consumo de papel contribui para diminuir o corte de árvores, além de reduzir o consumo de água e energia elétrica utilizadas no processo de fabricação. Ademais, existem processos de branqueamento do papel, pelo uso do cloro, que causam danos ao meio ambiente, e evitar a aquisição desse tipo de papel também se relaciona à busca do uso racional e sustentável do recurso. A redução no uso do papel e a utilização de papel reciclado conduzem a atitudes mais sustentáveis e contribuem com a preservação ambiental e com o uso racional não somente de papel, mas também de energia e água. Segundo dados presentes na Cartilha A3P, em algumas cidades, 40% do lixo urbano é composto por papel e papelão, e a reciclagem de papel proporciona a redução de 74% da poluição do ar, reduz em 35% a poluição das águas e diminui em 71% o consumo de energia.

186. Outros fatores importantes relacionados com o uso racional de papel incluem tanto o consumo como o descarte, com reflexos diretos tanto na redução do lixo urbano gerado como na inserção social e econômica de catadores de materiais recicláveis, gerando emprego e renda para esse segmento da população. A questão do lixo urbano tem sido um grande desafio para os governos, tendo em vista o aumento do número de habitantes associado à concentração das populações nas cidades, que ultrapassa em muito a capacidade natural do planeta para absorver esses resíduos. Nesse quadro, a reciclagem de resíduos é fundamental para colaborar na destinação de uma parcela significativa desses materiais, além de fomentar a inclusão social e a geração de renda para os catadores de materiais recicláveis.

187. Recente estudo publicado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada (Ipea) sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para Gestão de Resíduos Sólidos avaliou os benefícios econômicos e ambientais gerados pela reciclagem de resíduos sólidos urbanos. Esses benefícios foram definidos como a diferença entre os custos de produção a partir de matéria-prima virgem e os custos de produção dos mesmos bens a partir de material reciclável. Um dos itens avaliados foi a reciclagem de papel, em que o estudo indica um benefício potencial unitário de R\$ 241,00/ton. que, aplicados a uma quantidade de 6.934 mil toneladas de papel reciclável presentes nos resíduos sólidos urbanos, é capaz de gerar um benefício potencial total por ano de R\$ 1,671 bilhões (preços de 2007) com a atividade, ou seja, essa é a quantia estimada de economia pela produção a partir de papel reciclável. Em outras palavras, se todo o papel reciclável que está atualmente disponível nos lixões e aterros das cidades fosse utilizado para reciclagem, a sociedade usufruiria de benefícios da ordem de R\$ 1,7 bilhões.

188. Em relação aos benefícios ambientais, apesar de a análise ter sido limitada pela disponibilidade de dados específicos, sendo, portanto, uma análise bem conservadora, o estudo aponta que a produção a partir de itens recicláveis proporciona uma substancial economia de energia para a sociedade, já que o processo produtivo a partir de matéria-prima virgem é intensivo em energia. O percentual de redução do consumo de energia elétrica pela escolha da produção a partir da reciclagem do papel chega a 81%.

189. Sobre os benefícios associados à redução de gases de efeito estufa (GEE), a utilização de matéria reciclada proporciona uma diminuição de 96,5% das emissões relacionadas ao processo produtivo a partir de matéria-prima virgem, já que esta está diretamente relacionada às contribuições das florestas na redução dos GEEs na atmosfera.

190. O ganho social reflete-se no aumento de renda dos catadores de material reciclável, sendo que, muitas vezes, essa é a única forma de garantir a sobrevivência e a possibilidade de inclusão num mercado de trabalho excludente para um segmento da população que se encontra em

*situação de risco social, econômico e físico. A atividade de catar lixo sai da qualificação de problema e recebe status de questão socioambiental, e os catadores tornam-se agentes ambientais.*

*191. Adicionalmente, as ações de reciclagem refletem diretamente na redução do lixo nas cidades, além de contribuir para a manutenção da integridade dos ecossistemas, como a regulação do clima e o fornecimento de água potável, e reduzir a pressão sobre os recursos naturais.*

*192. O estudo ainda informa que a coleta seletiva no país perfaz somente 2,4% da coleta total de resíduos sólidos urbanos, o que é muito incipiente. Enquanto a coleta regular é de 49 milhões de toneladas ao ano, a coleta seletiva é de apenas 1,2 milhão de toneladas anuais. Nesse contexto, cabe salientar a importância estratégica da participação do Governo no fomento desta atividade. Por meio do Decreto nº 5.940, desde 2006, é dever de a Administração Pública Federal instituir a separação de resíduos recicláveis descartados pelos seus órgãos e entidades e destiná-los a associações e cooperativas de catadores. Assim, importa novamente ressaltar que, mesmo mediante imposição normativa e apesar de essa já estar vigente há quatro anos, aproximadamente um terço das instituições informou, por meio do questionário, que não realiza a coleta seletiva em suas instalações.*

*193. Deve-se ressaltar a importância de uma atuação proativa do Estado. Uma redução do consumo na Administração Pública contribui direta e significativamente para a diminuição na pressão sobre os recursos naturais, tendo em vista a magnitude de seu consumo. Segundo informações no site oficial da Aneel, o Poder Público das três esferas consumiu, em 2009, 14.659.274 MWh de energia elétrica, não computados nesse valor a iluminação pública, gerando uma despesa de R\$ 4,5 bilhões, com mais de 582 mil unidades consumidoras. Segundo Nota Técnica 148/2009-DDE, de 22/12/2009, em novembro de 2009, haveria, somente na esfera federal, aproximadamente 27 mil prédios.*

*194. Em termos de consumo de água, apesar de o país possuir uma parcela significativa das reservas de água doce do mundo, sua distribuição é desigual, cuja maior disponibilidade concentra-se na região norte, que, inversamente, possui a menor demanda urbana do país. Por outro lado, regiões com alta concentração urbana e o semiárido nordestino enfrentam grandes desafios no seu abastecimento de água. Segundo o estudo Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil, de 2009, publicado pela Agência Nacional de Águas, essas regiões apresentam um balanço entre a disponibilidade e a demanda de recursos hídricos cuja situação varia de um estado preocupante a uma situação muito crítica, o que demanda, além de um gerenciamento estrito, investimentos relevantes. Nesse contexto, o uso racional de água tem um papel crucial e inafastável para a segurança hídrica.*

*195. Apesar do dever público de realizar uma gestão eficiente e sustentável, zelando pelo patrimônio social, ambiental e econômico, o questionário aplicado demonstra uma situação que não se coaduna com esse dever, quando se verifica que uma parte significativa das instituições ainda não promove o uso racional dos recursos naturais em seus prédios públicos.*

*196. Essa conclusão é corroborada pelas próprias entidades que, ao serem perguntadas se haveria potencial para melhorar sua eficiência no uso racional de água, energia e papel, aproximadamente metade respondeu que vislumbra muitas oportunidades de melhoria dentro de suas próprias instituições (45% em energia, 44% em água e 56% em papel), e grande parcela respondeu que existem algumas possibilidades de melhoria (41% em energia, 42% em água e 36% em papel). Por outro lado, apenas uma minoria considerou que haveria poucas oportunidades, pois a instituição já realiza uma gestão eficiente (8% em energia, 11% em água e 3% em papel).*

*197. Ainda, segundo Nota Técnica MME 148/2009-DDE, de 22/12/2009, o Procel Prédios Públicos estima que existe um potencial de redução de consumo, a partir da adoção de medidas de eficiência energética, da ordem de 20%. Ou seja, considerando que as despesas com essa rubrica, em 2009, foram de R\$ 1,2 bilhão, a economia prevista seria da ordem de R\$ 240 milhões ao ano. É importante salientar que uma maior disponibilidade orçamentária pode advir tanto do aumento da arrecadação como da gestão estratégica da despesa. Assim, é possível obter um aumento do orçamento pela vertente da racionalização dos gastos.*

198. Em geral, os prédios públicos apresentam relevantes oportunidades de utilização mais eficiente de energia, seja por meio da adoção de produtos e equipamentos tecnologicamente mais avançados, seja pelo melhor gerenciamento de suas instalações, seja pela mudança de hábitos de seus usuários, entre outros. As vantagens desse novo enfoque vão desde uma economia significativa para os cofres públicos, passando pela criação de padrões mais sustentáveis de consumo, que se multiplicam pela sociedade através dos melhores hábitos adquiridos pelos servidores, até a conservação do meio ambiente, ao se evitar os danos ambientais advindos da construção de usinas hidrelétricas ou do funcionamento de usinas térmicas necessários para o fornecimento da energia que pode vir a ser poupada. Outras vantagens envolvem a postergação de investimentos no setor para ampliação da demanda e a contribuição para a redução das emissões nacionais de gases de efeito estufa.

199. Conforme o estudo *Orientações Gerais para Conservação de Energia Elétrica em Prédios Públicos*, publicado pelo Procel, o perfil de consumo de energia elétrica nos prédios públicos tende a ter a seguinte configuração:

*Figura 4 - Perfil de consumo de energia elétrica nos prédios públicos*  
[DISPONÍVEL NOS AUTOS]

Fonte: *Orientações Gerais para Conservação de Energia Elétrica em Prédios Públicos – Procel*

200. Em relação ao sistema de ar condicionado, existem medidas sem custo que contribuem para um uso mais sustentável, como manter desobstruídas as grelhas de circulação de ar, manter janelas e portas fechadas quando o equipamento estiver ligado ou desligar o ar condicionado em ambientes não utilizados ou desocupados por longo período de tempo. Tendo em vista que o ar condicionado é o item que consome a maior parcela de energia em uma edificação pública, a instituição deve analisar a viabilidade de investimentos que agreguem eficiência ao sistema. Segundo o referido estudo, as opções incluem, por exemplo, utilizar, sempre que possível, controle de temperatura por ambiente, isolar termicamente tubulações e tanques de serviços bem como escolher o sistema de ar condicionado considerando, além dos custos de aquisição e instalação, também os de manutenção, operação e consumo de energia.

201. Além de energia elétrica, o sistema de ar condicionado pode acarretar também um consumo de água significativo, o qual deve ser levado em conta pelo gestor. Nesse sentido, vale salientar o dado trazido pelo manual *Uso Racional de Água no Comércio*, editado pela Fecomércio, em parceria com a Sabesp. Segundo o documento:

‘Os sistemas de ar condicionado central convencionais perdem em média 10% de água por evaporação nas torres de resfriamento. Um prédio de escritórios com 2000 m<sup>2</sup>, ocupação média de 400 pessoas e potência de ar condicionado de 100 TR, consome 5000 litros em 8h de funcionamento da torre de resfriamento.’ (*Uso Racional de Água no Comércio*, págs. 22 e 23)

202. As ações de eficiência e sustentabilidade variam desde a implementação de medidas simples, porém eficazes, até obras mais complexas, que envolvem investimentos significativos. Uma medida muito utilizada durante o período do apagão foi a substituição de lâmpadas incandescentes por fluorescentes. Com o avanço tecnológico, estão disponíveis opções mais econômicas nesse nicho. No setor público, a iluminação é feita principalmente por lâmpadas fluorescentes tubulares. Assim, é possível utilizar luminárias de alta refletância, com refletor de alumínio anodizado, em que é possível reduzir pela metade (de quatro para dois) o número de lâmpadas bem como reduzir sua potência de 40W para 32W, contribuindo com uma economia de 60% no consumo. Os reatores igualmente reduzem-se de dois para um, com diminuição da potência de 11W (eletromagnético) para 3W (eletrônico), contribuindo para uma economia de 86% no consumo. Todas essas modificações acarretam um ganho de eficiência significativo, sem perda da capacidade de iluminação do ambiente, com um retorno sobre o investimento de curto prazo.

203. A colocação de interruptores em cada sala é outra medida de custo baixo, com alto índice de retorno. Basta imaginar o consumo energético desnecessário caso tenha-se que aguardar a saída do último funcionário para ser possível apagar as luzes de todo um andar, por exemplo. O

*envolvimento do serviço de vigilância na verificação do desligamento das luzes de salas e de disjuntores é igualmente uma ação simples e eficaz no combate ao desperdício, assim como a utilização de sensores de presença em locais de pouco trânsito de pessoas.*

204. *Um estudo realizado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) em um de seus edifícios apurou que os computadores, mesmo deixados em modo **stand-by**, e as impressoras que não são desligadas ao final do expediente consomem aproximadamente 120A, o que resulta em um consumo mensal de R\$ 3.800,00, ou 5,4% do consumo total do edifício no mês.*

205. *Uma medida para racionalização de custos é a verificação da adequação da faixa de consumo e da demanda contratada, de forma a averiguar se a instituição está contratando a demanda de energia mais econômica para seu perfil de consumo. Conforme a Coletânea de Melhores Práticas da Gestão do Gasto Público, publicado pelo MP, o ministério desenvolveu um aplicativo em Microsoft Excel, denominado 'Planilha de Demanda Ótima'. Os dados da fatura de energia são informados na planilha, que calcula automaticamente a demanda de energia mais econômica para contratação. A Planilha pode ser obtida e utilizada gratuitamente encaminhando solicitação ao e-mail: [gasto.eficiente@planejamento.gov.br](mailto:gasto.eficiente@planejamento.gov.br). O mesmo procedimento de verificação deve ser feito para a adequação da estrutura tarifária perante a concessionária, com ganhos potenciais semelhantes. Vale ressaltar que o consumo que ultrapasse a demanda de ponta é multado a um valor três vezes maior do que o preço contratado.*

206. *Segundo informações da Secretaria de Orçamento Federal, no âmbito do Programa de Eficiência do Gasto e dos trabalhos da consultoria Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) com cinco ministérios, desenvolvido em 2009 pelo Ministério do Planejamento, verificou-se que em todos havia oportunidades de melhorias quanto à adequação da faixa de consumo e/ou demanda contratada, as quais foram devidamente implementadas, gerando uma economia significativa para as instituições, de R\$ 1.053.283,00, apurada até agosto de 2009.*

207. *Importa ressaltar que o contrato de fornecimento de energia com a concessionária poderá ser revisto a cada doze meses ou a qualquer tempo em caso de o consumidor comprovar a implantação de medidas de eficiência energética (art. 24, Resolução Aneel 456/2000). Sobre esse tópico, deve-se ressaltar o que reza a referida Resolução sobre os deveres da concessionária, a qual cabe a responsabilidade por analisar e propor a tarifa mais vantajosa para o consumidor, como segue:*

*'Art. 18 - A concessionária classificará a unidade consumidora de acordo com a atividade nela exercida, ressalvadas as exceções previstas nesta Resolução.*

*§ 1º A concessionária deverá analisar todos os elementos de caracterização da unidade consumidora objetivando a aplicação da tarifa mais vantajosa a que o consumidor tiver direito (...)'*

208. *Nesse sentido, importa trazer à baila decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) (Processo 70033253782), que condenou a concessionária local ao ressarcimento, em dobro, dos valores pagos a mais em razão de enquadramento tarifário equivocado do consumidor. Por maioria, a 21ª Câmara Cível do TJRS entendeu que cabia à concessionária informar ao cliente o grupo tarifário mais adequado. Conforme a decisão, segundo Resolução Aneel nº 456, de 29 de novembro de 2000, compete à concessionária determinar a tensão adequada e informar ao consumidor, no momento da contratação, ou quando solicitada, as opções disponíveis para faturamento ou mudança de grupo tarifário, e a infração aos deveres de informação, lealdade e consideração com a contraparte torna injustificável o recebimento a maior.*

209. *Outro ponto que merece atenção é o pagamento por demanda reativa excedente, situação mais comum em prédios antigos. A solução, para a maioria dos casos, pode estar na instalação de banco de capacitores. Caso a conta de energia apresente pagamentos por ultrapassagem de demanda de ponta ou fora de ponta, demanda ou consumo reativo excedente (ponta ou fora de ponta), existem oportunidades de melhoria a serem analisadas pela instituição. O manual do Procel sobre conservação de energia elétrica, citado anteriormente, contém informações*

*detalhadas acerca de diversas medidas de eficiência, sendo, portanto, um importante guia para os gestores dos prédios públicos.*

210. Cabe também salientar o grande potencial por trás da construção de novas edificações. Alguns exemplos são: orientação adequada de fachadas, uso de material de elevada resistência térmica, uso de cores claras, uso de luminárias de alto rendimento e refletância, contribuição da iluminação natural e comando independente das luminárias localizadas próximas às aberturas envidraçadas, iluminação setorizada nos salões de atendimento ao público, com desligamento automático, e uso racional de água, com a utilização de dispositivos economizadores (bacias sanitárias de baixo consumo, torneiras com aeradores e fechamento automático, sistema de aproveitamento de água da chuva para limpeza de áreas externas e irrigação dos jardins).

211. Um exemplo interessante sobre o potencial de eficiência de novas construções refere-se à construção da agência CEF Jardim das Américas, em Curitiba, considerando parâmetros de uso racional e eficiente de energia elétrica e água. Verificou-se que o consumo de energia elétrica dessa agência apresenta uma economia de 32% quando comparada a uma agência de porte semelhante na localidade. Em termos quantitativos, isso representa uma redução no consumo de energia de 64 MWh/ano e uma economia de R\$ 29,7 mil/ano. Em relação à água, a economia foi de 27%, em comparação com outras agências do banco de mesmo porte em Curitiba, e de até 60% em comparação com a média nacional dos imóveis da CEF. Em termos de consumo, a economia anual foi de 76.560 litros.

212. A agência foi avaliada pelo Programa Brasileiro de Etiquetagem de Eficiência Energética para prédios comerciais, de serviços e públicos, desenvolvido pelo Procel. O Programa avalia o desempenho energético da edificação em três itens – envoltória, sistema de iluminação e sistema de ar condicionado –, e o classifica em níveis que vão de ‘A’ a ‘E’. A CEF avaliou sua agência, que recebeu classificação ‘A’ para os três quesitos.

213. Segundo estatística do **Green Building Council Brasil**, apresentada no Guia Para Uma Obra Mais Verde, se considerarmos que a vida útil de uma edificação é de 50 anos e que os custos do ciclo de vida desse prédio envolvem não somente os custos iniciais de construção, mas também os custos de operação, então a opção de incluir materiais e equipamentos sustentáveis ganha uma nova perspectiva. Conforme esse Guia, os custos de operação de uma edificação respondem por 75% do custo total de seu ciclo de vida, o que revela um grande potencial de economia nessa fase. Portanto, uma compra cujo custo de aquisição é mais barato pode significar uma compra muito mais onerosa para os cofres públicos, tendo em vista os custos de operação que essa escolha acarretará.

214. Por outro lado, a escolha por itens eficientes e economizadores que, em um primeiro momento, podem se apresentar mais caros, tornam-se a opção mais econômica ao longo da vida útil da edificação, se pagando após alguns anos de uso e contribuindo para economias perenes a serem usufruídas no tempo restante. A partir dessa análise mais ampla, a condição mais vantajosa para a Administração parte não mais da comparação estrita do preço de aquisição, mas de uma avaliação mais completa da economicidade do ciclo de vida daquele produto ou equipamento.

215. Esse novo enfoque tem amparo legal na Lei nº 12.187, de 2009 (Lei de Mudanças Climáticas), e na Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 2010, e torna-se mandatório para os gestores públicos, que devem considerar critérios de sustentabilidade ambiental em suas compras de bens ou aquisição de serviços e obras.

216. Em relação às potencialidades de uso racional de água, as medidas envolvem a substituição de equipamentos convencionais por economizadores, regulagem de sistemas de vazão e pressão, correção de vazamentos visíveis e não visíveis, acompanhamento detalhado do consumo, campanhas de conscientização dos usuários, coleta e aproveitamento de águas pluviais, dentre outros. Inicialmente, é fundamental realizar um diagnóstico do consumo da água para definir o plano de intervenção. Uma boa prática é implementar a setorização do consumo de água com medidores que podem ser de leitura visual ou eletrônica, esta realizada a partir de programas computacionais específicos para a sistematização de dados. Os benefícios incluem, além do monitoramento do



consumo, a tempestiva identificação de vazamentos e a medição dos resultados e da eficácia das ações implementadas.

217. O monitoramento eletrônico é realizado pela Sabesp, que se utiliza do sistema de telemedição. Um dispositivo de transmissão de dados que se comunica diretamente com a Sabesp, por meio de tecnologia celular, é instalado ao lado do hidrômetro do imóvel. A transmissão de dados é feita ininterruptamente, 24 horas por dia, sete dias por semana. Assim, é possível acompanhar o consumo de água em tempo real bem como visualizar as informações em gráficos e tabelas e enviar alertas pré-configurados, em caso de alteração no padrão de consumo.

218. O conserto de vazamentos visíveis e não visíveis e vistoria periódica da rede hidráulica e instalações sanitárias são capazes de trazer resultados significativos para a instituição. Segundo dados da Sabesp, uma torneira gotejando chega a um desperdício de 45 litros por dia. Isto representa cerca de 1.350 litros de água por mês. E um pequeno furo de 2 milímetros de diâmetro num encanamento desperdiça até 3.200 litros de água em um dia. A regulagem de válvulas de descarga e o ajuste do tempo de acionamento de torneiras com desligamento automático também revelam economias significativas.

219. Vários exemplos dos resultados positivos obtidos por meio de medidas de uso racional e eficiente da água são também apresentados no *site* da Sabesp. Um deles refere-se à Secretaria de Meio Ambiente do estado de São Paulo, que investiu R\$ 44.500,00 em ações de detecção e conserto de vazamentos visíveis e não visíveis na rede externa, reservatórios e instalações hidráulicas e prediais; troca de equipamentos convencionais por outros economizadores de água; além de campanha educacional. As ações foram implementadas em oito meses. O consumo caiu de 6.148 m<sup>3</sup>/mês para 3.234 m<sup>3</sup>/mês, representando uma queda de 47%. A conta de água passou de R\$ 63.324,40 para R\$ 33.310,20, gerando uma economia de R\$ 30.014,20 mensais. O retorno sobre o investimento ocorreu em dois meses.

220. Deve-se salientar uma boa prática em relação a aproveitamento de água no Senado Federal. Um tanque de refrigeração foi transformado em um reservatório de captação da água da chuva com capacidade de 1000 m<sup>3</sup>. A água da chuva captada foi utilizada para molhar os jardins da instituição e reduziu drasticamente o consumo de água da concessionária.

221. Outra boa prática de gestão eficiente dos recursos refere-se à utilização de parâmetros de referência para monitorar o consumo de prédios semelhantes. Foi relatado pela CEF um bom exemplo dessa situação, em que se descobriu que uma academia de ginástica havia feito uma ligação clandestina na rede de água de uma agência do banco, e, por dois anos, esta pagou pelo consumo daquela. O fato somente foi elucidado quando a CEF estabeleceu indicadores de desempenho, começou a comparar a performance de agências semelhantes em nível nacional e verificou que aquela agência tinha um consumo muito acima da média. Como não havia parâmetros para comparação, a referida agência somente possuía como referência sua própria média de consumo e, como essa era permanentemente elevada, a anormalidade não foi detectada anteriormente.

222. A Administração Pública também apresenta muitas oportunidades de uso racional de papel. A impressão frente e verso traz consigo uma economia direta de 50% no consumo de papel, sem qualquer perda de qualidade na impressão dos documentos. Outra medida importante refere-se ao uso de papel não clorado, haja vista que o processo de branqueamento por cloro resulta em uma descarga de produtos tóxicos no meio ambiente. A utilização de papel reciclado também é uma opção sustentável, que contribui diretamente para a preservação ambiental e a justiça social, haja vista que promove tanto a economia no uso dos recursos naturais como a geração de emprego e renda pela indústria da reciclagem, além de contribuir com a redução da pressão exercida pelo lixo urbano.

223. Nesse sentido, vale destacar a boa prática do Conselho Nacional de Justiça, que, por meio da Recomendação 11, de 22/5/2007, recomendou a todos os tribunais que utilizem papel reciclado e não clorado nos impressos do Poder Judiciário, sejam de natureza administrativa ou processual bem como que promovam a aquisição de impressoras que imprimam, automaticamente, em frente e verso.

224. Alternativa para diminuir o consumo de papel é a implementação de ilhas de impressão. A CEF traz um exemplo que é capaz de refletir os benefícios advindos com a adoção dessa medida. A implantação de ilhas de impressão na entidade tomou por base uma média mundial, pesquisada pela instituição, de prover uma impressora para cada 30 funcionários, representando uma redução substancial da média anterior do banco, de uma impressora para cada cinco funcionários. Os novos pontos de impressão foram colocados em locais de circulação dos empregados e, em conjunto, foi adotado um **software** de controle das cópias emitidas (**software** Curupira). Essas ações contribuíram para uma economia substancial de recursos, além da redução de impressão de materiais não relacionados ao trabalho e de impressões desnecessárias de documentos. As ações resultaram em uma economia de R\$ 31 milhões entre 2005 e 2006. Além disso, foram implantadas centrais de digitalização de documentos, o que gerou uma economia de 75 milhões de folhas por ano. Os números impressionam e fortalecem a convicção da viabilidade da busca por ações de eficiência e sustentabilidade.

225. O uso de **scanners** também tem demonstrado ser uma boa prática, tendo em vista que reduz a necessidade de solicitar cópias xerox de documentos. A Embrapa, em reunião realizada em 13/8/2010, relatou que o uso de **scanners** para digitalização de processos judiciais tem trazido uma economia anual de R\$ 72.600,00 em gastos com xerox, com uma redução no consumo de 484.000 folhas ao ano. A partir da compra de aparelhos **scanners** portáteis, com um investimento que variou de R\$ 900,00 a R\$ 2.000,00 por equipamento, a digitalização é realizada nos próprios tribunais, quando da solicitação de consulta ao processo. Além da economia com xerox e papel, o procedimento trouxe mais agilidade para a instituição.

226. A utilização de correio eletrônico para envio de comunicações, em substituição ao modo impresso, bem como o uso de contracheque eletrônico e de formulários eletrônicos igualmente se traduzem em boas práticas quanto ao uso racional de papel. Nessa linha, insere-se a adoção de processo eletrônico, com ganhos tanto ambientais como de produtividade do trabalho.

227. Em relação aos programas de governo de apoio à gestão sustentável – A3P, PEG e Procel EPP –, apesar de esses programas não terem atingido a amplitude desejada, sendo ainda iniciativas tímidas frente à magnitude de oportunidades existentes, foram verificados resultados muito positivos onde eles foram aplicados. Tal fato reforça a tese da existência de um grande potencial, confirmado pelos bons resultados alcançados, porém ainda não explorado, haja vista o baixo alcance desses programas. A seguir, serão expostos alguns exemplos de boas práticas no âmbito dos três programas.

228. No **site** oficial da A3P, na internet, há o relato de resultados positivos no MMA, a partir da adoção da Agenda. Em relação ao consumo de papel, a partir de uma campanha de sensibilização, iniciada em setembro de 2009, observou-se uma redução de 14% entre a média mensal dos primeiros três meses da campanha (set, out, nov) e os quatro meses seguintes (dez, jan, fev, mar), em que o consumo caiu de 420 resmas/mês para 360 resmas/mês. Outro exemplo refere-se ao consumo de copos plásticos descartáveis. Os resultados apontam para uma redução de 50% no uso desses copos entre setembro de 2009 e abril de 2010, apesar do aumento no quadro funcional do ministério no mesmo período. Deve-se ressaltar que esses resultados foram obtidos somente pela utilização de campanhas internas de conscientização.

229. Em relação ao PEG, o MP contratou o Instituto de Desenvolvimento Gerencial para conduzir uma consultoria visando auxiliar o MP a implantar o programa de racionalização do gasto público. O trabalho de consultoria envolveu a análise de despesas de diversas naturezas, dentre essas, despesas com energia e água. Foram propostas e implementadas diversas medidas de eficiência, e o resultado foi acompanhado ao longo de 12 meses. Em um ano, a economia obtida em energia elétrica foi de R\$ 1,2 milhão e, em água, foi de R\$ 580 mil. Os percentuais de redução foram, respectivamente, 9% e 22%. Vale ainda salientar que houve ações relativas a energia elétrica que não foram plenamente implantadas no período de análise, o que reduziu o resultado final obtido. No entanto, os percentuais individuais de economia de energia elétrica dos órgãos atingiram até 18%, demonstrando

a eficácia das mudanças que foram perpetradas. As premissas utilizadas para propor as modificações consideraram os seguintes aspectos:

- a) maior grau de governança do Governo sobre a conta;
- b) menor grau de complexidade na implementação das ações;
- c) mudanças que não envolvessem alterações na legislação;
- d) mudanças que poderiam ser efetivadas em curto espaço de tempo e que não demandassem prazo longo para trazer resultados; e
- e) contas que permitissem economia mais expressiva.

230. Como se percebe, a partir de mudanças que não exigiam alto grau de complexidade, passíveis de serem implantadas em um curto espaço de tempo e capazes de trazer bons e rápidos resultados, foram obtidas economias significativas e perenes para os órgãos. As ações de uso racional de energia elétrica incluíram a readequação de estrutura tarifária e da demanda de energia, o uso de capacitores e a redução de consumo a partir de campanhas de conscientização. Em relação às ações de uso racional de água, foram eliminados vazamentos, houve padronização do horário de rega de jardim, que começou a ser realizada à noite, houve redução de consumo, por meio de campanhas de conscientização bem como foi implantado um poço artesiano.

231. Quanto ao Procel EPP, é inegável o resultado obtido durante o período do apagão, em que houve uma mobilização na busca de soluções de eficiência energética na Administração Pública, com a contribuição direta daquele programa. O consumo, entre 2001 e 2000, foi reduzido em 10%, conforme demonstra o quadro a seguir.

Tabela 10 – Consumo de Energia pelos Poderes Públicos de 1999 a 2005 (MWh)

Ano	Consumo	Variação Anual %
1999	8.175.007	
2000	8.799.589	+ 8%
2001	7.890.028	-10%
2002	8.278.555	+ 5%
2003	9.024.999	+ 9%
2004	9.468.590	+ 5%
2005	10.070.442	+ 6%

Fonte: ANEEL - Relatório Fornecimento Faturado de Energia Elétrica – RP

232. Contudo, após o período crítico do apagão, as ações arrefeceram, e o programa perdeu força. O resultado foi a retomada do crescimento do consumo. Tal fato demonstra que as ações precisam de continuidade para que os resultados positivos permaneçam em sua plenitude. Apesar de, por exemplo, a troca de lâmpadas ser uma ação com resultados perenes, a conscientização dos usuários em desligar as luzes quando a sala estiver desocupada é fundamental para se ter um pleno uso racional do recurso.

233. Como se percebe, existem diversas medidas que podem ser implementadas nas instituições, as quais são capazes de propiciar um uso muito mais sustentável dos recursos naturais, com ganhos de eficiência e economicidade. No entanto, o resultado auferido por meio do questionário revela um quadro bastante heterogêneo quanto à aplicação dessas medidas, conforme será detalhado no próximo item.

#### V.2. Baixo uso de medidas de sustentabilidade na Administração Pública Federal

234. Por meio do questionário, foi possível traçar um perfil das medidas de sustentabilidade que são atualmente adotadas pelas 71 entidades públicas pesquisadas. O resultado revela um grande potencial de economia e uso racional de recursos naturais, já que essas medidas ainda não se encontram amplamente disseminadas nos prédios públicos federais, a despeito dos benefícios ambientais, sociais e econômicos que seriam gerados.

235. *No que diz respeito às ações mais adotadas pelas organizações públicas buscando o uso eficiente dos recursos naturais, pode-se classificá-las quanto ao seu custo de implantação em ações: com custo zero, baixo investimento, médio investimento e alto investimento.*

236. *Dentre as ações com custo zero, 77% dos entrevistados afirmaram que envolvem o serviço de vigilância na verificação do desligamento de salas e disjuntores ao final do expediente de trabalho. Ou seja, 23% ainda não utilizam essa prática simples, porém eficaz, em suas instituições. Tal ação se mostra uma boa prática no intuito de se evitar que luzes permaneçam acesas durante a noite toda sem que haja necessidade, combatendo o desperdício. Deste modo, esse exemplo deve ser seguido por todas as entidades e órgãos do poder público.*

237. *Por outro lado, 34% das instituições afirmam que não verificam se a faixa de consumo e demanda contratada junto à concessionária está adequada às necessidades da organização. O gerenciamento da faixa mais adequada a ser contratada não envolve custos e permite o alcance de uma economia significativa. É possível que as instituições enquadradas nessa situação possam obter um potencial relevante de economia, seja pelo não pagamento de multa por ultrapassar o valor do consumo superior ao contratado, seja pelo não pagamento de uma demanda contratada superior à necessidade da instituição. Vale salientar novamente que o consumo que ultrapasse a demanda de ponta é multado a um valor três vezes maior do que o preço contratado. O mesmo foi observado em relação à verificação e adequação da estrutura tarifária, mediante negociação com a concessionária, em que 27% das instituições não atuam nesse sentido.*

238. *Assim, o Ministério do Planejamento, ao avaliar sua estrutura tarifária, faixa de consumo e demanda contratada, decidiu, em 2007, rever seu contrato junto à concessionária de fornecimento de energia elétrica. Com o novo contrato, reajustou sua demanda de energia contratada a um nível mais eficiente e conseguiu gerar uma economia anual de R\$ 250 mil, conforme consta da primeira edição do documento intitulado Coletânea de Melhores Práticas de Gestão do Gasto Público, de maio de 2008. Ou seja, uma medida apenas gerencial que não envolveu nenhum investimento proporcionou uma economia significativa e perene. Cabe ressaltar que essa avaliação deve fazer parte da rotina da administração, pois o perfil de consumo pode variar.*

239. *Pode-se ainda citar a Caixa Econômica Federal que está avançada nesse modelo de gestão. A reconstrução de demanda de energia elétrica de 120 unidades consumidoras atendidas em média tensão, em São Paulo, no período de 2007/2008, propiciou uma economia de R\$ 1.050.000,00. Ademais, foi realizada comparação interna entre agências dos valores gastos com energia permitindo identificar montantes discrepantes entre unidades semelhantes. Tal comparação, se aplicada no âmbito da Administração Direta, como, por exemplo, entre prédios administrativos de Ministérios com características parecidas, apontaria variações e induziria os gestores a implementar ações de eficiência energética.*

240. *Vale ainda ressaltar a criação, em 2002, do Programa de Racionalização de Gastos e Eliminação de Desperdícios com objetivo de buscar oportunidades de otimizar processos, atividades e rotinas com vistas à redução de despesas na CEF. Uma das ações visava promover a redução do consumo e dispêndio com energia elétrica nos edifícios. Como medida inicial, as lâmpadas dos edifícios administrativos da CEF passaram a ser desligadas às 20h. O sistema de climatização, por sua vez, passou a ser desligado 30 minutos antes do início do horário de ponta, que possui a tarifa mais cara. Outra ação simples implantada e que proporciona redução significativa de consumo de energia elétrica é o desligamento dos computadores todos os dias ao final do expediente. A comparação do gasto com energia elétrica realizada entre os meses de abril e junho/2009, respectivamente, anterior e posterior à implantação do desligamento, registra uma redução do gasto em R\$ 1,3 milhão, resultado que pode ser atribuído à implementação da ação.*

241. *Em relação a outros resultados apontados pelo questionário, verificou-se que 19% das entidades não realizam a limpeza programada do filtro/dutos dos aparelhos de ar condicionado. Essa medida não somente contribui para a economia no consumo de energia como também tem impactos diretos na saúde dos funcionários. Apesar disso, não é amplamente utilizada. No mesmo*

*sentido está a manutenção preventiva da rede elétrica, em que 20% das instituições informam que não a realizam, apesar de a inação envolver riscos de segurança.*

*242. No que concerne às ações de uso racional de papel e que não demandam recursos, vale destacar o sistema Curupira. Trata-se de uma solução corporativa em **software** livre, desenvolvida pela equipe da CEF, que possibilita o gerenciamento dos processos de impressão através da gestão racional dos elevados custos, volumes de impressão, insumos, permissões e eficiência do uso em redes corporativas. Seu mérito está no gerenciamento do consumo de papel ao permitir o controle da quantidade de folhas impressas, o nome do arquivo e o funcionário que solicitou a impressão. Desta feita, evitam-se excessos de impressões. É, portanto, uma opção de ferramenta gerencial no controle de impressão que, por ser um **software** livre, não envolve custo para sua aquisição, podendo ser adquirido na rede mundial de computadores no seguinte endereço eletrônico: <http://www.softwarepublico.gov.br>. Nesse ambiente são compartilhadas soluções que podem ser úteis aos diferentes órgãos públicos e também à sociedade, tendo como objetivo principal a redução de custos. Em relação a essa medida, apenas 39% das unidades gestoras pesquisadas implementaram um **software** de controle de impressão.*

*243. A padronização de impressão frente/verso, solução de custo zero para organizações que possuem impressoras com essa característica, representa expressiva economia de 50% no consumo de papel. Essa solução, apesar de sua fácil implementação, foi adotada por apenas 40 % das organizações públicas. Além disso, não há prejuízo algum para fidedignidade ou leitura de documentos impressos em frente/verso. Ao contrário, propicia diminuição no tamanho dos volumes de um processo. O mesmo ocorre com a padronização de impressão em modo econômico, que contribui para o uso racional dos insumos de impressão, sem prejuízo para a leitura dos documentos. No entanto, mais da metade das entidades pesquisadas não adota essa medida.*

*244. Na CEF, foi implantada a impressão padrão em frente e verso para a impressão dos contratos habitacionais, que, em média, possuem 200 páginas. A economia em apenas uma superintendência foi de 2.218 resmas e, segundo, informações levantadas pelo banco, essa redução representa uma economia de 103.379 litros de água na produção dessas resmas, a preservação de quase 60 árvores que deixaram de ser cortadas e 0,435 toneladas de gases de efeito estufa não lançados na atmosfera.*

*245. Alternativa para diminuir o consumo de papel é a implementação de ilhas de impressão, que consiste em agrupar de forma setORIZADA impressoras ou multifuncionais em locais de acesso comum a vários setores da organização, visando o uso coletivo, ou seja, o equipamento atende às demandas do departamento e não apenas da unidade. As principais vantagens são: diminuir a impressão desnecessária de documentos, evitar a impressão de arquivos para fins particulares e, ainda, com a agrupação de equipamentos em um mesmo local, há necessidade de menor espaço físico, possibilitando uma otimização de área. Além disso, com um quantidade menor de equipamentos, haverá um consumo menor de energia e será reduzida a logística de manutenção e abastecimento. Apesar dessas vantagens, apenas 53% das instituições adotam essa prática.*

*246. A Embrapa estimou para suas unidades que, com o uso de ilhas e de controle de impressão, a partir de um contrato de terceirização dos serviços, é possível obter uma economia da ordem de 25% no consumo de papel e uma redução de custos anual de R\$ 94.000,00, somente na sede, em relação a gastos com compra de papel, suprimentos de informática e manutenção das impressoras.*

*247. O uso de papel não clorado e de papel reciclado também se encontra ainda muito restrito. Deve-se salientar a importância do uso desses produtos, em detrimento do papel clorado, cuja produção resulta em produtos tóxicos lançados no meio ambiente. Apesar da diferença em termos de sustentabilidade, refletida na preservação do meio ambiente e no fomento social da atividade de reciclagem, somente 19% das instituições utilizam papel não clorado e 26%, papel reciclado.*

*248. Quanto às medidas de custo zero adotadas pelas instituições para a redução do consumo e uso racional de água, surpreendeu o fato de que 24% dos entrevistados não realizam*

*acompanhamento mensal dos relógios medidores de consumo. Ora, essa medida nada mais é do que um controle mínimo básico que todo gestor deve fazer para diagnosticar se o consumo está dentro do padrão histórico e verificar se há variações anormais. Destaca-se também que 46% não definiram o horário de rega de gramado e jardins no início da manhã ou à noite a fim de evitar a evaporação e proporcionar uma rega mais eficiente, necessitando de uma menor quantidade de água, bem como 87% ainda não realizam lavagem de carros com balde ou por limpeza a seco.*

*249. Quanto às ações que demandam baixo investimento, podemos citar o uso de luminárias de alto rendimento e refletância, cuja economia pode superar o percentual de 60%. No entanto, um terço das instituições (31%) informou que não possui luminárias de alto rendimento em mais de 80% do prédio, representando um expressivo potencial inexplorado de economia. Na mesma direção, também quase um terço das entidades (30%) atesta que ainda não adquire materiais e equipamentos com selo Procel 'A' ou com reconhecida eficiência energética, e 73% não realizam licitações sustentáveis, apesar de a conduta ferir a Lei nº 12.187, de 2009 e a Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 2010.*

*250. Em relação a outras ações, com graus distintos de investimento, cabe ressaltar que 56% dos entrevistados informaram que pagam por demanda reativa excedente, o que significa que a unidade está consumindo um valor de energia reativa superior ao permitido e, por isso, paga uma penalidade. A solução para esse problema muitas vezes está na instalação de banco de capacitores, que tem como objetivo corrigir o fator de potência e eliminar a energia reativa. A partir desse investimento, não mais será cobrada a multa mensal e constante. Cabe à instituição atentar para essa cobrança e buscar a melhor solução, sendo essa uma oportunidade de melhorar a economicidade de suas despesas administrativas.*

*251. Ademais, quase um terço dos entrevistados (31%) afirmou que não leva em consideração, quando da escolha do sistema de ar-condicionado, além dos custos de aquisição e instalação, também os de manutenção, operação e o consumo de energia. Esse procedimento foge à prudência exigida do gestor público, já que pode levar à aquisição de equipamentos cujo custo de operação e manutenção superem em muito a potencial vantagem do preço de aquisição, não se configurando, portanto, na compra mais vantajosa para a Administração.*

*252. Quando se trata de ações voltadas para o uso racional de água adotadas pelas unidades gestoras pesquisadas, verifica-se que o percentual de ações implantadas é inferior em relação ao percentual de ações voltadas para o uso racional de energia. Ressalta-se, por exemplo, que 87% das entidades não adotam válvula de descarga com dois botões em seus prédios, assim como 57% não implementaram bacias sanitárias de baixo consumo.*

*253. Um estudo de caso publicado no manual Conservação e Reúso de Águas em Edificações, editado pela Agência Nacional de Águas (ANA), revela o potencial existente na troca por bacias e válvulas de descarga mais eficientes. Esses equipamentos foram instalados nos sanitários feminino e masculino de uma escola municipal. O consumo reduziu de 9.198,6/mês para 3.525,6/mês, ou seja, resultou em uma economia de 62%. O investimento foi pago em 13 meses.*

*254. Outro dado que chama a atenção é o fato de 31% das instituições ainda não instituíram a coleta seletiva de seus resíduos, com o devido encaminhamento a cooperativas e associações de catadores de papel. Importa salientar que a conduta fere o Decreto nº 5.940, de 2006. Ou seja, mesmo após quatro anos da vigência do Decreto, quase um terço dessas instituições relatam que ainda não atendem ao normativo e não destinam corretamente seus resíduos.*

*255. Conforme informações apresentadas pelo Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis e trazidas pelo relatório de controle apresentado por esse Comitê, mesmo as entidades que já possuem ações de reciclagem estão em níveis variados de implantação do Decreto, que vão desde medidas ainda incipientes e lentas até programas bem estruturados. Esse quadro reflete não somente um descumprimento da norma legal, da qual o gestor não poderia se omitir, mas também uma atitude descomprometida com a responsabilidade social e ambiental pela qual a Administração Pública tem a obrigação de zelar. De forma a impulsionar a*

*mudança dessa situação, esta Corte de Contas incluiu na Decisão Normativa que orienta a elaboração da prestação de contas de suas unidades jurisdicionadas a determinação de que cada entidade pública federal informe no Relatório de Gestão de 2010 suas ações relativas à reciclagem de resíduos sólidos, em cumprimento às normas emanadas do Decreto Presidencial.*

*256. Vale destacar a atuação do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, em que, além da coleta seletiva dos resíduos gerados na instituição, é realizada campanha junto aos funcionários para que tragam de casa seu lixo reciclável para ser, também, corretamente destinado às associações e cooperativas. A iniciativa incentiva a cidadania e a atitude sustentável, que ultrapassa os limites da instituição e chega à vida privada de seus funcionários.*

*257. Verifica-se, portanto, que existe um desperdício do potencial de economia e sustentabilidade no consumo e no gasto da Administração Pública. Os resultados são mais esporádicos e isolados, não alcançando o potencial global existente, pois dependem muito mais de ações pessoais de cada gestor do que de uma agenda institucionalizada de Governo. A auditoria constatou que existem ações isoladas que representam boas práticas, mas elas ainda não têm se multiplicado em todo o Governo. Portanto, apesar do compromisso brasileiro de atuar pela sustentabilidade, essa missão não tem sido desempenhada a contento dentro da própria Administração Pública, o que demonstra uma dissociação entre o discurso e a prática.*

*258. Nesse sentido, o TCU elaborou as Decisões Normativas nº 107 e 108, de 27 de outubro e 24 de novembro de 2010, respectivamente, prevendo, para as contas de 2010 e 2011, respectivamente, que os relatórios de gestão apresentados pelas unidades jurisdicionadas contenham informações quanto à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação e na contratação de serviços ou obras bem como informações relacionadas à separação de resíduos recicláveis descartados, em conformidade com o Decreto nº 5.940, de 2006. Porém, em vista do discutido nesta auditoria, entende-se pertinente determinar à Segecex que estude, em conjunto com a 8ª Secex, a viabilidade de incluir, nas decisões normativas que vierem a tratar das próximas contas, informações adicionais sobre a execução de medidas pertinentes à sustentabilidade na Administração Pública Federal, à luz dos temas tratados no presente relatório de auditoria, bem como que avalie a possibilidade de consolidar essas informações, a fim de fazer parte das Contas do Governo.*

#### *VI. Análise dos comentários dos gestores*

*259. A versão preliminar do presente relatório de auditoria, conforme determina o Manual de Auditoria Operacional editado pela Portaria-Segecex nº 4, 2010, foi enviada às instituições a seguir relacionadas para que, se considerassem pertinente, pudessem tecer comentários acerca de seu conteúdo e das respectivas determinações e recomendações propostas. São elas: Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Planejamento; Ministério do Meio Ambiente; Ministério de Minas e Energia; Eletrobras; e Secretaria do Tesouro Nacional. Dessas instituições, somente o Ministério de Minas e Energia e Secretaria do Tesouro Nacional se abstiveram de remeter suas considerações.*

*260. A resposta da Casa Civil foi enviada por meio do Ofício 88/SE-C.Civil/PR, de 25/2/2011 (fls. 91-93, Principal), e, tendo em vista que essa fundamentou alteração na proposta de encaminhamento inicialmente apresentada, seu conteúdo e comentários estão contidos no capítulo III.1 deste relatório.*

*261. A resposta enviada pelo Ministério do Planejamento, por meio do Ofício 100/SE/MP, de 24/3/2011 (fls. 99-105, Principal), tece comentários acerca das recomendações e determinações propostas ao órgão. A primeira contribuição refere-se à recomendação de que a entidade institua sistemática que permita que as economias alcançadas com a implementação de ações visando ao uso racional de recursos naturais revertam em benefícios dos órgãos que as adotarem. Foi informado que, tendo em vista a recente mudança de governo, a proposta está em discussão na Secretaria Executiva do ministério, dentro do escopo de estudo da implementação do PEG no âmbito do Poder Executivo Federal. Nesse contexto, foi relatado que está previsto mecanismo*

*de devolução de parte dos recursos economizados ao órgão que atingir suas metas, para aplicação na melhoria do gasto público, o que vai ao encontro da recomendação proferida.*

*262. Sobre a recomendação ao MP, ao MMA e à Eletrobras de retomar as iniciativas de implantar o Projeto Eficiência na Esplanada dos Ministérios, o MP informou que, tendo em vista a recente transição governamental, em que parte da cúpula do Poder Executivo Federal foi substituída, está em processo de definição no ministério a forma de implementação do PEG. A partir dessa etapa, serão realizadas reuniões com os representantes do MMA e MME. Foi apontado, ainda, que o presente relatório de auditoria contribui para retomar os debates acerca do projeto. Sobre o tema, o MMA, mediante Ofício 49/2011/SECEX/MMA, de 28/2/2011 (fls. 96-97, Principal), informa que participou da elaboração das diretrizes e do referido projeto, tendo realizado obras e intervenções para adequar a sede do ministério, localizado na Esplanada dos Ministérios, às diretrizes do projeto. A Eletrobras, por meio do Ofício CTA-CA-31/2011, de 23/2/2011 (fls. 86-90, Principal), não teceu comentários sobre essa recomendação. Assim, verifica-se a adequação da presente proposta de encaminhamento.*

*263. Em relação à recomendação ao MP, ao MMA e à Eletrobras de avaliar a atual estrutura dos programas sob sua responsabilidade, a saber, PEG, A3P e Procel EPP, respectivamente, com o intuito de dotá-los das condições necessárias para fomentar as ações de sustentabilidade no Governo Federal, o MP informa que está em processo de definição a forma de implementação do PEG. A Eletrobras, por sua vez, informa que realizará a avaliação sugerida para implementar as ações propostas. Por fim, o MMA relata que a Agenda é dotada de estrutura e possui ação definida no PPA desde 2004 pertencente ao programa Educação para Sociedades Sustentáveis. Segundo o órgão, tal fato garantiu recursos que viabilizaram a implantação efetiva da A3P, tornando-a um referencial de sustentabilidade nas atividades do serviço público.*

*264. Em relação ao comentário trazido pelo MMA, ressaltamos que a auditoria revelou que, apesar dos resultados atingidos, percebe-se a existência de um grande potencial de expansão que, para ser alcançado pelo programa, seria conveniente avaliar a adequação da presente estrutura. De forma a corroborar essa afirmação, vale ressaltar que o programa está vigente desde 1999, ou seja, há doze anos, e, apesar da grande importância do tema, possui, atualmente, de todo o rol de instituições públicas presentes na União, nos 26 estados e Distrito Federal e nos mais de 5.500 municípios do país, somente 88 entidades públicas parceiras com termo de adesão publicado, conforme consulta à página da A3P na internet em 30/3/2011. Adicionalmente, por meio do questionário respondido por 71 instituições públicas federais, verificou-se que 66% dos respondentes ou desconhecem a A3P ou conhecem, mas não fazem parte da rede, o que reforça a tese de que a Agenda não tem conseguido tornar-se um referencial de sustentabilidade nas atividades do serviço público na amplitude desejada, apesar de conter uma ação incluída no PPA. Assim, mantemos a recomendação ao MMA de avaliar a presente estrutura do programa, visando a dotá-lo das condições necessárias para fomentar as ações de sustentabilidade no Governo Federal de forma abrangente.*

*265. Sobre a recomendação ao Ministério do Planejamento, à Eletrobras e à Secretaria do Tesouro Nacional para que se articulem com o objetivo de compatibilizar as iniciativas de desenvolvimento seus respectivos softwares de acompanhamento de gestão, de forma a não duplicar esforços, o MP respondeu que os sistemas possuem escalas diferenciadas de informação e avaliação. O sistema PEG possui foco no gerenciamento dos gastos de manutenção dos órgãos setoriais e funciona como ferramenta para o gestor administrar esse conjunto de despesas. Já o sistema desenvolvido pela STN gerenciará os custos dos programas de governo, utilizando-se de informações presentes nos sistemas estruturantes – Siafi, Sigplan e Siape. Contudo, o MP informa que será viável a compatibilidade entre os dados de ambos os sistemas, sendo que esses poderão ser compartilhados para o aperfeiçoamento da informação prestada. Por fim, salienta que o sistema da Eletrobras tem foco exclusivo na eficiência energética dos prédios públicos e, por isso, depende dos dados físicos dessas edificações. Por essa razão o MME e a Eletrobras mantiveram contato no ano passado com a*



*Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento visando a obter essas informações a partir do cadastro mantido por essa Secretaria.*

266. *Sobre o tema, a Eletrobras informou que entrará em contato com o MP buscando trabalhar em conjunto para compatibilizar as ferramentas de acompanhamento e controle. Acrescenta, ainda, que está em desenvolvimento atualmente as seguintes ferramentas de controle: Cadastro de Prédios Públicos e seus Respective Administradores, Análise de Projetos e Banco de Preços. A STN não se manifestou acerca da recomendação. Assim, verifica-se que a recomendação se mostra adequada.*

267. *Quanto à recomendação à Eletrobras para que promova a divulgação, no âmbito do Procel EPP, da Reserva Global de Reversão e da parcela de recursos oriundos da Lei nº 9.991, de 2000, como fontes de financiamento para ações de eficiência energética para o Poder Público, a instituição comentou que serão fornecidas maiores informações sobre essa linha de financiamento no site do Procel e, quando o programa de cadastro de administradores estiver ativo, enviará correspondência aos gestores para fomentar essa linha de crédito.*

268. *Sobre a recomendação direcionada à Eletrobras e ao Ministério do Planejamento para que busquem soluções para que os recursos da Reserva Global de Reversão possam ser utilizados para financiar ações de eficiência energética nos prédios públicos federais, o MP informou que essa fonte de recursos está sob a responsabilidade da Eletrobras e não caberia ao MP ter a iniciativa de atender a tal recomendação. Contudo, conforme ressaltado no relatório de auditoria, um dos impedimentos da utilização dessa linha de crédito é a dificuldade em se prestar as garantias necessárias à operação. Nessa questão, torna-se importante a participação do MP, a fim de buscar uma solução para esse entrave. Assim, mantemos a recomendação ao MP. A Eletrobras, em seus comentários, respondeu que entrará em contato com o MP para buscar uma solução conjunta visando a estudar uma proposta para viabilizar o uso dos recursos da RGR nos Prédios Públicos.*

269. *Em relação à recomendação dirigida ao MP para incentivar os órgãos e instituições públicas federais a adotarem um modelo de gestão organizacional estruturado na implementação de ações voltadas ao uso racional de recursos naturais, o ministério informou que a equipe do PEG tem participado de vários eventos para propagar e detalhar a metodologia e escopo do programa. Dentre eles cita: módulo específico de treinamento nas Semanas Orçamentárias, organizada pela Escola de Administração Fazendária, do Ministério da Fazenda (ESAF/MF); apresentação no Conselho Estadual de Secretários de Planejamento (CONSEPLAN); iniciativas divulgadas no Fórum dos Subsecretários de Planejamento e Orçamento (Fórum SPOAs); participação da equipe do PEG em eventos dos Poderes Legislativo e Judiciário.*

270. *O MP relata, ainda, que representante da SOF participa da banca examinadora do prêmio A3P, promovido pelo Ministério do Meio Ambiente, que analisa as melhores práticas do Programa, contribuindo para disseminar o assunto e ampliar o conhecimento sobre iniciativas de sucesso. Sobre as colocações do ministério, vale apenas salientar que tal recomendação deve ser considerada dentro do contexto das demais propostas do relatório, ou seja, que a quantidade de entidades públicas atuantes na gestão sustentável seja consideravelmente expandida e que essa expansão se dê com a adoção de um modelo estruturado de gestão organizacional incentivado pelo MP.*

271. *Por fim, quanto à recomendação ao MP que incentive os órgãos e instituições públicas federais a implantarem programas institucionais voltados ao uso racional de recursos naturais, inclusive prevendo designação formal de responsáveis e realização de campanhas de conscientização dos usuários, informa o ministério que os órgãos aderentes ao PEG estão cientes que deverão designar responsáveis para a condução do programa, conforme metodologia de implementação. Dessa forma, cabe a esses elaborar, incluir e monitorar o plano de ação em relação a cada despesa avaliada.*

272. *À semelhança do que foi analisado sobre a recomendação anterior, vale ressaltar que esta recomendação deve ser igualmente considerada no contexto da proposta do presente*

*relatório, que defende a expressiva ampliação do rol de entidades públicas com atuação sustentável proativa. Além disso, essa proposta de encaminhamento surgiu da constatação verificada por meio do questionário aplicado de que menos de um terço das instituições pesquisadas possui um programa interno institucionalizado ou designou formalmente um servidor responsável. Assim, apesar de as entidades aderentes ao PEG estarem cientes desse dever, a recomendação visa a atingir uma gama consideravelmente maior de instituições públicas cuja atuação deverá ser fomentada pelo MP. Dessa forma, deve o ministério considerar tal recomendação em um contexto mais amplo.*

*273. Vale salientar que os comentários trazidos pelos gestores contribuem significativamente para aprimorar as recomendações e determinações apresentadas no presente relatório de auditoria bem como para garantir que os encaminhamentos propostos tenham o condão de contribuir para a melhoria da gestão sustentável dos recursos naturais no âmbito da Administração Pública Federal.*

#### VII. CONCLUSÃO

*274. O uso racional e sustentável de recursos naturais é uma preocupação mundial que tem motivado a cooperação entre os países na busca de padrões de produção e consumo mais sustentáveis e de uma economia de baixo carbono. Um consumo mais racional e eficiente colabora com a redução da pressão sobre os recursos naturais e contribui para a diminuição das emissões de gases de efeito estufa, de forma a mitigar os efeitos das mudanças climáticas. Nesse sentido, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a Agenda 21 e o Processo Marrakech definem as diretrizes que os países devem seguir para alcançar uma economia pautada na sustentabilidade. O Brasil, como signatário desses três acordos, e também amparado em amplo arcabouço normativo nacional que trata do tema, assumiu a obrigação de fomentar no país esse novo perfil de desenvolvimento.*

*275. Nesse cenário, foram avaliadas as ações de sustentabilidade que a Administração Pública Federal tem adotado no âmbito de seus próprios prédios públicos, em especial quanto ao uso racional de energia elétrica, água e papel. As constatações revelam oportunidades de melhoria significativa na atuação do Governo frente à questão.*

*276. Os valores despendidos somente com o pagamento de energia e água em 2009, da ordem de R\$ 1,5 bilhão, são capazes de ilustrar tanto a magnitude do poder de compra do Estado como a relevância de sua participação como consumidor de recursos naturais. Com isso, é possível dimensionar a importância do papel fomentador e educativo que o comportamento da Administração Pública tem sobre o mercado e a sociedade.*

*277. Verifica-se, no entanto, que existe uma grande heterogeneidade quanto à atuação das diversas instituições, em que as ações de uso racional de energia, água e papel são aplicadas em grau muito variado, conforme cada recurso natural e cada entidade. Há desde entidades que praticamente não aplicam medidas de uso racional, até instituições que apresentam resultados muito positivos e abrangentes advindos da adoção de uma gestão sustentável.*

*278. As dificuldades relatadas pelas entidades para ampliar as medidas de uso racional em suas instalações não incluíram como fator preponderante potenciais limitações internas, como, por exemplo, falta de pessoal, de recursos financeiros ou de capacitação, como também não apontaram, de maneira relevante, nenhuma outra hipótese apresentada como potencial limitador de suas ações. Assim, considerando o alto grau de heterogeneidade das ações de sustentabilidade, aliada à ausência de limitações relevantes para a atuação e, tendo em vista que a gestão administrativa é orientada por prioridades, percebe-se, portanto, que a adoção dessas medidas não é vista como uma prioridade para os gestores.*

*279. Adicionalmente, constatou-se uma baixa adesão aos programas governamentais de apoio técnico para implantar medidas de uso racional e sustentável, apesar de as entidades ainda não contarem com semelhante apoio, denotando, novamente, que o reduzido interesse em procurar suporte técnico reside na visão do gestor de que a atuação sustentável não é uma necessidade premente na gestão pública.*

280. *Essa situação decorre, principalmente, da falta de um direcionamento claro do Governo Central que demande de todas as instituições públicas federais uma atuação proativa em questões de sustentabilidade e uso racional. Além disso, não há um acompanhamento do desempenho das entidades, portanto, não existe a transparência da performance das instituições, seja para o Governo Central, seja para a sociedade. Com isso, a ação ou inação dos órgãos não gera repercussões, positivas ou negativas, e boas práticas não são fomentadas bem como uma potencial gestão precária não é compelida a melhorar.*

281. *Outro ponto que demonstra a pouca atenção ao tema dada pelo Governo Central refere-se aos programas de apoio às ações de sustentabilidade. Caso esses programas passem a ser amplamente utilizados pelas entidades públicas, não haverá estrutura suficiente para atender a essa demanda, haja vista que a atual estrutura é tímida e incompatível com a real necessidade da Administração Pública. Além disso, os programas estão desarticulados, tendo em vista que a iniciativa embrionária do Projeto Eficiência e Sustentabilidade na Esplanada dos Ministérios encontra-se paralisada, o que tem causado sobreposição de esforços e dispersão de recursos.*

282. *Foi também identificado que existem fontes de recursos e financiamento para implantar projetos de eficiência energética em prédios públicos que não têm sido utilizadas pelo Governo Federal. Esses recursos seriam de grande valia para fomentar a eficiência energética, sem comprometer o orçamento de investimentos do Governo. A Reserva Global de Reversão possuía, em dezembro de 2009, um saldo disponível de R\$ 7,5 bilhões, e verificou-se que nunca essa fonte foi utilizada para fomentar projetos no âmbito público, apesar de haver previsão legal para tal finalidade. Em situação semelhante, encontram-se os recursos advindos de parcela da receita líquida operacional das concessionárias e permissionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica, a qual deve ser destinada a programas de eficiência energética. Apesar de os investimentos no setor públicos serem, por lei, a segunda prioridade para utilização, verificou-se que a esfera pública federal apresentou, nos últimos três anos, uma participação irrisória nessa fonte de financiamento.*

283. *Quanto à gestão administrativa das entidades em relação à sustentabilidade, verificou-se que o gerenciamento das medidas de uso racional encontra-se pouco sistematizado, tendo em vista a falta de diagnóstico e de planejamento das ações bem como as falhas no monitoramento e na avaliação de resultados, situação essa observada em grande parte das instituições pesquisadas. Tendo em vista que entidades mais bem estruturadas tendem a atingir resultados mais contundentes, essa situação se mostra preocupante.*

284. *Outra questão refere-se ao baixo nível de institucionalização das ações, em que grande parte das entidades não possui um programa interno institucionalizado e não designou responsáveis para implementar e acompanhar as medidas de uso racional. Além disso, campanhas de conscientização, cuja ação depende de um direcionamento institucional, têm sido muito pouco utilizadas nas entidades, apesar de serem fundamentais para fomentar uma cultura da sustentabilidade de forma perene. O resultado observado é a personificação da gestão, em que as ações são tomadas, ou não, conforme o julgamento particular de cada gestor, muitas vezes não atingindo o pleno potencial existente na entidade. Consequentemente, as medidas são descontínuas, isoladas e não se revestem da devida legitimidade institucional.*

285. *Assim, observa-se que, apesar do dever público de zelar pelo patrimônio social, ambiental e econômico, por meio de uma administração pautada em padrões de eficiência e sustentabilidade, e apesar dos diversos mandamentos legais que vinculam a conduta do administrador público nesse sentido, verifica-se que uma parcela significativa das entidades pesquisadas ainda não fomenta o uso racional dos recursos naturais em seus prédios públicos.*

286. *Existe um grande potencial de uso racional e sustentável na Administração Pública Federal que não tem sido explorado. Foi observada uma tendência de crescimento das despesas de energia elétrica e água sem o devido lastro no aumento da quantidade de funcionários públicos. Enquanto as despesas com energia elétrica e água aumentaram entre 2005 e 2009, descontados os*

*efeitos inflacionários, respectivamente, 27% e 47%, o incremento do quadro funcional foi de apenas 4%. Os valores despendidos com essas duas rubricas totalizaram, em 2009, R\$ 1,5 bilhão, sendo R\$ 1,2 bilhão em energia e R\$ 307 milhões em água.*

*287. Vale salientar que um aumento dos recursos orçamentários pode ser obtido tanto pelo crescimento da arrecadação como também pela gestão estratégica da despesa. Ou seja, é possível obter um incremento orçamentário por meio da racionalização dos gastos. Segundo informações do Ministério de Minas e Energia, existiria um potencial latente de eficiência energética no governo federal da ordem de 20%, o que representaria um valor de R\$ 240 milhões no ano de 2009. Em relação a despesas com água, um projeto de racionalização de gastos conduzido pelo Ministério do Planejamento em 2009 perante cinco ministérios conseguiu obter uma redução nas despesas dessa rubrica da ordem de 22% em um ano. Se esse percentual for extrapolado para o governo federal, o montante de economia seria da ordem de R\$ 67,5 milhões.*

*288. Em relação a despesas com papel, não há um controle específico desses valores, já que são registrados na rubrica material de expediente, juntamente com demais itens dessa natureza. Contudo, uma vertente muito importante do consumo sustentável de papel refere-se à reciclagem. Conforme dados de estudo publicado pelo Ipea, a reciclagem de papel no país é capaz de gerar benefícios econômicos da ordem de R\$ 1,7 bilhão, além da redução de consumo de energia elétrica na produção em 81% e da redução das emissões de gases de efeito estufa em 96,5%. Adicionalmente, propicia a inserção social e econômica de uma parcela da população que, de outra forma, estaria potencialmente excluída do mercado de trabalho, e transforma os catadores de papel em agentes ambientais. Esse estudo relata, ainda, que a coleta seletiva no país representa somente 2,4% da coleta total de resíduos sólidos urbanos.*

*289. Nesse cenário, tem papel fundamental a participação do Governo no fomento dessa atividade. Contudo, apesar de, há mais de quatro anos, ser dever emanado de normativo (Decreto nº 5.940, de 2006) a separação de resíduos recicláveis pela Administração Pública Federal e sua devida destinação a associações e cooperativas de catadores, os dados levantados pela equipe de auditoria revelam que aproximadamente um terço das instituições públicas pesquisadas não realiza a coleta seletiva. Da parcela que informa que promove ações de reciclagem, foi, ainda, verificado que existe um grau variado de aplicabilidade do normativo, em que há tanto instituições com medidas muito incipientes e pouco representativas como entidades com programas bem estruturados e institucionalizados. Esse quadro reflete não somente uma situação de descumprimento de norma, da qual o gestor não pode se furtar, mas também uma atitude descomprometida com a responsabilidade social e ambiental pela qual a Administração Pública tem a obrigação de zelar e de fomentar.*

*290. Outra conduta que fere normativo é a baixa adesão às compras sustentáveis, em que os gestores deixam de considerar critérios de sustentabilidade na aquisição de bens e contratação de serviços. Essa conduta traz o risco de não se levar em conta o ciclo de vida do produto na análise da economicidade da aquisição, em que uma compra inicialmente mais barata pode não representar a condição mais econômica para a Administração, já que os custos de instalação e de manutenção podem tornar essa opção mais onerosa que seus similares, a ponto de se configurar prejuízo aos cofres públicos no decurso de sua vida útil.*

*291. Importa ainda ressaltar que as próprias entidades pesquisadas reconhecem que existem significativas oportunidades de melhoria no uso racional de água, energia elétrica e papel. Essa percepção pode ser confirmada também pelo grande número de ações de sustentabilidade que ainda não estão amplamente disseminadas nas instituições públicas, apesar de apresentarem uma relação custo-benefício extremamente positiva e não envolverem, muitas vezes, investimentos significativos.*

*292. Portanto, o que se observa é que, apesar da relevância do tema, da existência de acordos internacionais e do amparo normativo nacional, as ações de sustentabilidade ainda não estão plenamente disseminadas no Governo Federal. Existem avanços importantes que foram identificados em alguns órgãos. No entanto, ainda não está arraigada uma cultura de sustentabilidade, de forma*

*ampla, na Administração Pública Federal, como pode ser observado pela pouca aderência aos normativos de sustentabilidade, como o Decreto da Coleta Seletiva, a Lei de Mudanças Climáticas e a Instrução Normativa de Compras Sustentáveis, bem como pelo resultado pouco satisfatório obtido no questionário respondido por 71 instituições públicas acerca de suas ações de sustentabilidade.*

*293. Para garantir que a agenda de sustentabilidade permeie toda a Administração Pública é necessário que exista uma ação proativa do Governo Central que tanto demande prioridade para esse enfoque como que provenha o apoio necessário para que as ações possam ser desenvolvidas. Sem isso, o tema dificilmente achará espaço para ser plenamente tratado em meio às diversas demandas que as instituições públicas enfrentam diariamente.*

*294. Adicionalmente, é necessário que as entidades possam contar com o apoio de instituições técnicas que forneçam orientações para sua atuação, com o intuito de direcionar de forma eficaz os esforços e o tempo dos gestores. Igualmente, é necessário que haja o acompanhamento dos resultados de maneira centralizada, para que, além de aferir a evolução das ações, seja possível corrigir eventuais problemas, apresentar boas práticas a serem seguidas bem como construir indicadores de desempenho para a Administração Pública, como pode ser observado pelo exemplo da atuação do CNJ.*

*295. Deve-se ressaltar que o desperdício dessa oportunidade vai muito além da simples perda financeira por recursos não economizados. Por meio de uma gestão estratégica da despesa, é possível alcançar um aumento do orçamento disponível, seja para investimentos ou para despesas que tragam maior benefício para a sociedade. Além disso, esse quadro envolve também uma maior e desnecessária pressão sobre o uso dos recursos naturais, que são finitos, maiores emissões nacionais de gases de efeito estufa, além do desperdício da oportunidade de o Governo, a partir de seu próprio bom exemplo, induzir comportamentos mais sustentáveis no mercado e na sociedade. O consumo mais responsável é condição indispensável para uma economia de baixo carbono, baseada na sustentabilidade, e o Estado tem papel fundamental no fomento de um padrão de consumo mais racional, impulsionando o mercado e a sociedade a refletir e a adotar novos hábitos e valores. O Brasil, como signatário de diversos acordos internacionais, como a Agenda 21, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Processo Marrakech, comprometeu-se a perseguir um padrão de consumo de recursos naturais mais sustentável e menores emissões de gases de efeito estufa.*

*296. A finalidade da Administração Pública é pôr em prática as políticas públicas e programas de governo. Para isso, é preciso gastar, mas deve fazê-lo de forma eficiente e sustentável, com zelo e austeridade, a fim de atender às necessidades da sociedade sem deixar de preservar o meio ambiente. Gerir bem os recursos financeiros e naturais é obrigação de todo e qualquer agente público.*

#### **VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

*297. Diante do exposto, submete-se este relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem:*

*298. determinar ao Ministério do Planejamento que apresente, em 90 (noventa) dias, um plano de ação visando a orientar e a incentivar todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a adotarem medidas para o aumento da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos naturais, em especial energia elétrica, água e papel, considerando a adesão do país aos acordos internacionais Agenda 21, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e Processo Marrakech bem como a Lei nº 12.187, de 2009, a Lei nº 9.433, de 1997, a Lei nº 10.295, de 2001, o Decreto nº 5.940, de 2006, e a Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 2010 (item III.1);*

*298.1. determinar à Segecex que estude, em conjunto com a 8ª Secex, a viabilidade de incluir, nos normativos que vierem a tratar das próximas contas da Administração Pública Federal, informações adicionais sobre a execução de medidas pertinentes à sustentabilidade, à luz dos temas tratados no presente relatório de auditoria, bem como que avalie a possibilidade de consolidar essas informações, a fim de fazer parte das Contas do Governo (item V.2);*

298.2. *recomendar ao Ministério do Planejamento que institua sistemática que permita que as economias alcançadas com a implementação de ações visando o uso racional de recursos naturais revertam em benefícios dos órgãos que as adotarem, a exemplo de minuta de portaria nesse sentido no âmbito do Programa de Eficiência do Gasto (item III.1);*

298.3. *recomendar aos Ministérios do Meio Ambiente, do Planejamento e à Eletrobras que:*

298.3.1. *ampliem a divulgação de seus respectivos programas – A3P, PEG e Procel EPP – perante a Administração Pública Federal, informando sobre o apoio prestado e sobre a existência de banco de dados contendo boas práticas bem como disponibilizem **links** de acesso, em suas respectivas páginas na internet, dos outros dois programas de apoio e de outros **sites** com informações sobre práticas sustentáveis (item III.1);*

298.3.2. *retomem as iniciativas visando implementar o Projeto Eficiência e Sustentabilidade na Esplanada dos Ministérios, tendo em vista sua importância na criação de bases para a implementação de uma política coordenada, mais abrangente e de longo prazo voltada para sustentabilidade e eficiência em toda a Administração Pública Federal (item III.2);*

298.3.3. *avaliem a estrutura, respectivamente, da Agenda Ambiental da Administração Pública, do Programa de Eficiência do Gasto e do Subprograma Procel Eficiência Energética em Prédios Públicos, visando dotá-los das condições necessárias para fomentar a adoção de ações voltadas para o uso racional de recursos naturais na Administração Pública Federal (item III.2);*

298.3.4. *atuando de forma conjunta e coordenada, disponibilizem na internet relação organizada de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, contendo indicadores de consumo de água, energia e papel **per capita**, com a apresentação detalhada de casos de sucesso na implementação de medidas que geraram economias no uso racional de recursos e a publicação de parâmetros de consumo de energia, água e papel **per capita**, específico por natureza de edificação pública federal (item III.2);*

298.4. *recomendar ao Ministério do Planejamento, à Eletrobras e à Secretaria do Tesouro Nacional que se articulem para buscar compatibilizar as iniciativas de desenvolvimento de seus respectivos **softwares** de acompanhamento de gestão, de forma a não duplicar esforços, analisando a possibilidade de unificar suas funcionalidades (item III.2);*

298.5. *recomendar à Eletrobras que promova a divulgação, no âmbito do Procel EPP, da Reserva Global de Reversão e da parcela de recursos oriundos da Lei nº 9.991, de 2000, como fontes de financiamento para ações de eficiência energética para o Poder Público (item III.3);*

298.6. *recomendar à Eletrobras e ao Ministério do Planejamento que busquem soluções para que os recursos da Reserva Global de Reversão possam ser utilizados para financiar ações de eficiência energética nos prédios públicos federais (item III.3);*

298.7. *recomendar ao Ministério do Planejamento que incentive os órgãos e instituições públicas federais a adotarem um modelo de gestão organizacional estruturado na implementação de ações voltadas ao uso racional de recursos naturais, a exemplo das orientações fornecidas pelos Programas A3P, PEG e Procel EPP (item IV.1);*

298.8. *recomendar ao Ministério do Planejamento que incentive os órgãos e instituições públicas federais a implantarem programas institucionais voltados ao uso racional de recursos naturais, inclusive prevendo designação formal de responsáveis e a realização de campanhas de conscientização dos usuários (item IV.2);*

298.9. *autorizar a 8ª Secex a proceder à realização de monitoramento da implementação dos itens do acórdão que vier a ser proferido, a fim de avaliar os resultados decorrentes deste trabalho de auditoria;*

298.10. *encaminhar cópia deste relatório de auditoria aos Tribunais de Contas Estaduais propondo a estes que avaliem a conveniência e a oportunidade de realizarem auditorias operacionais com o objetivo de avaliar as ações para promoção do uso racional e sustentável de recursos naturais consumidos nas instalações prediais da Administração Pública de seus respectivos estados;*

298.11. *encaminhar cópia deste relatório de auditoria à Casa Civil da Presidência da República; ao Ministério do Meio Ambiente; ao Ministério do Planejamento; ao Ministério de Minas e Energia; à Secretaria do Tesouro Nacional; à Eletrobras; à Agência Nacional de Águas; à Agência Nacional de Energia Elétrica; ao Conselho Nacional de Justiça; à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal; à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, da Câmara dos Deputados; à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, do Senado Federal e; à Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas, do Congresso Nacional.”*

É o Relatório.

#### VOTO

Tratam os autos de auditoria operacional realizada por força do Acórdão 1.260/2010-TCU- Segunda Câmara em diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com o objetivo de avaliar as ações adotadas pela própria Administração no que se refere ao uso racional e sustentável de recursos naturais, notadamente papel, energia elétrica e água.

2. Inicialmente, importa registrar que o presente tema é afeto à esfera de competência desta Corte de Contas.

3. Rezam os arts. 70 e 71 da Constituição Federal que o controle externo da administração pública federal, exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União, envolve a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

4. Por economicidade entende-se a minimização do custo dos recursos utilizados na consecução de uma atividade sem comprometimento dos padrões de qualidade, sendo esse conceito plenamente aplicável ao contexto do presente relatório de auditoria, uma vez que a utilização de insumos como água, papel e energia elétrica está diretamente relacionada ao gerenciamento dos recursos financeiros colocados à disposição dos órgãos e entidades públicas federais. E isso sem falar diretamente dos aspectos patrimonial e ambiental atinentes aos potenciais de energia elétrica e aos recursos hídricos como bens e serviços públicos da União, nos termos do art. 20 e 21 da CF/88.

5. Nesse contexto, a adoção de ações concertadas que gerem maior economicidade e eficiência (como boa relação entre insumo e produto) na aquisição e aplicação dos insumos em tela tem impacto direto na redução dos gastos federais, sendo, portanto, como adiantado, matéria atinente à esfera de competência do TCU.

6. O universo amostral da presente auditoria abarca 71 entidades públicas federais, entre órgãos superiores e entidades autárquicas e fundacionais da administração indireta, o que confere um adequado nível de representatividade aos trabalhos e permite uma extrapolação confiável dos resultados obtidos.

7. De acordo com o Relatório, as despesas da administração federal em 2009 com água e energia elétrica alcançaram, respectivamente, os montantes de R\$ 307.113.853,00 e R\$ 1.237.555.446,00, não havendo valores específicos para despesas com papel, uma vez que as despesas com esse insumo são lançadas na rubrica material de expediente.

8. Mais importante do que os valores em si é a percepção de que atualmente não existe uma política unificada na esfera federal para o uso racional e sustentável de recursos naturais nas instalações públicas, sendo que as poucas ações levadas a efeito, além de serem marcadas pela heterogeneidade, se ressentem da falta de apoio que lhes confira a necessária importância com maior efetividade.

9. O que se observa, por via de consequência, é a falta de uma rede segura de dados que permita a adoção de práticas voltadas à economia de recursos e à redução de desperdícios, sendo significativa, nesse sentido, a informação consignada nos autos de que boa parte das ações com esse

fim sequer representa novos custos, como a que se refere a uma simples mudança de hábitos por parte dos agentes públicos.

10. A esse respeito é emblemática a notícia obtida junto ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios de que há um acréscimo mensal de R\$ 3.800,00 na conta de energia elétrica pelo simples fato de os computadores pernoitarem em modo **stand-by** e as impressoras não serem desligadas ao final do expediente.

11. Obviamente que outras medidas requerem ações de maior vulto, que também resultam em maiores gastos, como as que são exemplificadas no presente relatório de auditoria. Isso, contudo, só reforça a importância do trabalho ora em destaque, especialmente porque foi evidenciado que o gasto com referidos insumos é crescente.

12. Nesse sentido, serve de alerta o fato de que esse crescimento se mostra proporcionalmente maior do que outro parâmetro de referência, que é o aumento do número de servidores. Com efeito, considerando as correções anotadas nos autos, verifica-se que, no período de 2005 a 2009, as despesas com energia cresceram 27%, e as despesas com água aumentaram 47%, ao passo que, nesse mesmo período, o quadro de pessoal teria variado apenas em torno de 4%.

13. As informações coletadas pela equipe de auditoria indicam que, a despeito dos benefícios ambientais, sociais e econômicos decorrentes de medidas de sustentabilidade, é pequeno o nível de disseminação das boas práticas de uso racional e sustentável de recursos naturais pela administração pública federal, o que revela um considerável potencial de economia pelo uso racional de recursos naturais.

14. É inegável a importância das ações já em curso, como as desenvolvidas pelo Ministério do Meio Ambiente, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Eletrobras. Tais ações denotam o compromisso dessas instituições com a modernidade e com os atuais anseios da sociedade. Não se pode deixar de fora desse rol, ainda, as ações encampadas pelo Conselho Nacional de Justiça, que balizam toda a administração do Poder Judiciário em prol de práticas sustentáveis.

15. Com efeito, o Ministério do Meio Ambiente coordena a Agenda Ambiental na Administração Pública, cujo objetivo é *“propor a inserção de critérios socioambientais na gestão dos serviços públicos em todos os níveis de governo”*. Já o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é responsável pelo Programa de Eficiência do Gasto, cujo objetivo é *“racionalizar o uso dos recursos públicos por meio de uma administração mais eficiente dos gastos”*. Por fim, a Eletrobras coordena o subprograma Procel Eficiência Energética em Prédios Públicos, cujo objetivo é *“promover ações de eficiência energética para prédios públicos e diminuição dos gastos dos prédios públicos por meio da redução do consumo e da demanda de energia elétrica.”*

16. Por seu turno, o Conselho Nacional de Justiça coordena no âmbito do Poder Judiciário, desde 2009, o programa intitulado *“Implantação da Gestão Estratégica”*, voltado para operacionalização e gestão do planejamento estratégico do Poder Judiciário.

17. Para viabilizar esse projeto do Poder Judiciário, inicialmente foi estabelecida uma meta de nivelamento, em que cada entidade deveria desenvolver seu plano estratégico. Para tanto, foi criada em cada tribunal uma unidade de acompanhamento com a indicação de gestores das metas, normalmente um magistrado, e o CNJ contratou uma consultoria junto à Fundação Getúlio Vargas para auxiliar os tribunais nessa tarefa. E, posteriormente, foram estabelecidas dez metas prioritárias, em que uma delas, a meta 6, prevê a redução de pelo menos 2% do consumo **per capita** com energia, telefone, papel, água e combustível (ano de referência: 2009).

18. As medidas desenvolvidas pelas instituições em apreço, reconhecidamente importantes e atuais, não contemplam, por óbvio, toda a administração pública. Logo, no atual cenário, é de se concluir como consentânea com os fatos a proposta de encaminhamento apresentada no sentido de que o governo avoque a responsabilidade por desenvolver e por em prática uma política pública voltada para a valorização do tema e para a sua disseminação por toda a administração pública federal.

19. As medidas desenvolvidas pelas instituições em apreço, reconhecidamente importantes e atuais, não respondem, por óbvio, por toda a administração. No atual cenário, é de se concluir como



consentânea com os fatos a proposta de encaminhamento apresentada no sentido de que o governo central avoque para si a responsabilidade por desenvolver e por em prática uma política pública voltada para a valorização do tema e para a disseminação por toda a administração pública federal.

20. Os benefícios advindos dessa nova orientação tendem a repercutir não só no seio da própria Administração, pois, como bem lembrou a unidade instrutiva ao citar documento elaborado pelo Departamento de Gestão Estratégica do Ministério do Meio Ambiente, *“O Governo Federal, enquanto um dos maiores consumidores brasileiros, pode tornar-se um excelente canal de indução à transformação da cadeia produtiva e à sustentabilidade.”*

21. O Relatório destaca, ainda, a existência de fontes de recursos e de financiamento não utilizadas para ações de eficiência energética para o poder público, tais como: a Reserva Global de Reversão e a parcela de recursos advindos da receita operacional líquida de empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica, instituída pela Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000.

22. Dada a importância do tema, reputo como pertinente a proposta da unidade instrutiva de ser recomendado à Eletrobras que divulgue a existência dessas fontes de financiamento para ações de eficiência energética para o poder público.

23. Não é demais lembrar que, além de tudo, as medidas ora em discussão visam a dar concretude aos anseios da própria sociedade quando da sua vinculação aos acordos internacionais que versam sobre o tema, a exemplo da Agenda 21 e da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, resultantes da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Rio-92, dos quais o Brasil é signatário.

24. No âmbito interno, o tema da sustentabilidade encontra amparo no art. 225 da Constituição Federal, que impõe ao poder público o compromisso de guiar suas ações a partir de um modelo de desenvolvimento sustentável, em que o benefício gerado para as gerações presentes preserve a capacidade de fruição desses benefícios para as gerações futuras.

25. E o compromisso do poder público é revelado, em larga medida, pelo grau de adesão dos próprios agentes públicos, valendo aqui a observação consignada nos autos de que *“Apesar de, por exemplo, a troca de lâmpadas ser uma ação com resultados perenes, a conscientização dos usuários em desligar as luzes quando a sala estiver desocupada é fundamental para se ter um pleno uso racional do recurso.”*

26. A proposta em exame ecoa de modo significativo nos princípios enumerados no art. 37 da Constituição Federal, a saber: (i) a observância de práticas de sustentabilidade em conformidade com os normativos legais e infralegais existentes reflete o respeito ao princípio da legalidade, (ii) a abstenção da utilização com fins pessoais de recursos públicos chama atenção para o devido respeito aos princípios da moralidade e da impessoalidade, (iii) a transparência conferida à forma de utilização dos recursos e à disseminação das boas práticas, por seu turno, aponta no sentido da devida publicidade dos atos administrativos e, por fim, (iv) o uso racional desses recursos prestigia o elemento faltante, a eficiência, elevada à condição de princípio de estatura constitucional pela reforma administrativa promovida com a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

27. Por todos os elementos lançados ao longo do trabalho desenvolvido em conjunto pela 8ª Secex e pela Seprog, quer seja pela materialidade e relevância do tema, quer pela pertinência e atualidade, acompanho a íntegra a proposta de encaminhamento apresentada.

28. Permito-me, contudo, acrescer à referida proposta o envio de cópia da presente deliberação à Secretaria-Geral de Administração do TCU – Segedam para conhecimento e adoção das medidas pertinentes com vistas a aprimorar a gestão de recursos naturais também no âmbito da administração deste Tribunal de Contas.

Por todo exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de junho de 2011.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Relator

## ACÓRDÃO Nº 1752/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.517/2010-9.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Auditoria Operacional.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Águas; Agência Nacional de Aviação Civil; Agência Nacional de Cinema; Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Saúde Suplementar; Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Banco Central do Brasil; Base Naval do Rio de Janeiro; Câmara dos Deputados; Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo; Companhia de Desenvolvimento dos Vales de São Francisco e Parnaíba; Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais; Controladoria-Geral da União; Departamento da Polícia Federal - Coordenação de Administração; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte; Empresa Brasil de Comunicação S.A.; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; Fundação Biblioteca Nacional; Fundação IBGE; Fundação Oswaldo Cruz; Fundação Universidade de Brasília; Hospital das Forças Armadas; Hospital de Clínicas de Porto Alegre; Hospital Federal de Bonsucesso; Inmetro; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Coordenação-geral de Finanças; Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - São José dos Campos; Instituto Nacional de Seguridade Social - Gerência Executiva Belém; Instituto Nacional do Câncer; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; Ministério da Cultura - Coordenação-geral de Execução Orçamentária e Financeira; Ministério da Educação - Subsecretaria de Assuntos Administrativos; Ministério da Fazenda - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério da Integração Nacional - Administração Geral; Ministério da Justiça - Coordenação-geral de Logística; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério da Saúde - Departamento de Logística; Ministério das Cidades - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério das Comunicações - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério de Ciência e Tecnologia - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério de Minas e Energia - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério de Relações Exteriores - Divisão de Serviços Gerais; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Coordenação-geral de Logística e Administração; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério do Meio Ambiente - Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira; Ministério do Trabalho e Emprego - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério do Turismo - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério dos Esportes - Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; Ministério dos Transportes - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; Presidência da República; Senado Federal; Superintendência da Zona Franca de Manaus; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunal Superior Eleitoral - Secretaria de Administração; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade

Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: 8ª Secex e Seprog.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de natureza operacional realizada em conjunto pela 8ª Secex e pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog, no período de 2 a 20/8/2010, por força do Acórdão 1.260/2010-TCU-Segunda Câmara, com objetivo de avaliar em que medidas as ações adotadas pela Administração Pública nas áreas de redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e de água atingiram os objetivos propostos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que apresente, em 90 (noventa) dias, um plano de ação visando a orientar e a incentivar todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a adotarem medidas para o aumento da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos naturais, em especial energia elétrica, água e papel, considerando a adesão do País aos acordos internacionais: Agenda 21, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e Processo Marrakech, bem como o disposto na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, na Lei nº 10.295, de 17 de outubro de 2001, no Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006, e na Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 19 de janeiro de 2010;

9.2. determinar à Segecex que estude, em conjunto com a 8ª Secex, a viabilidade de incluir, nos normativos que vierem a tratar das próximas contas da Administração Pública Federal, informações adicionais sobre a execução de medidas pertinentes à sustentabilidade, à luz dos temas tratados no presente relatório de auditoria, bem como que avalie a possibilidade de consolidar essas informações, a fim de fazer parte das Contas do Governo;

9.3. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que institua sistemática que permita que as economias alcançadas com a implementação de ações visando ao uso racional de recursos naturais revertam em benefícios dos órgãos que as adotarem, a exemplo de minuta de portaria nesse sentido no âmbito do Programa de Eficiência do Gasto;

9.4. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Eletrobras, no que lhe competem, que:

9.4.1. ampliem a divulgação de seus respectivos programas – A3P, PEG e Procel EPP – perante a Administração Pública Federal, informando sobre o apoio prestado e sobre a existência de banco de dados contendo boas práticas bem como disponibilizem **links** de acesso, em suas respectivas páginas na internet, dos outros dois programas de apoio e de outros **sites** com informações sobre práticas sustentáveis;

9.4.2. retomem as iniciativas visando implementar o Projeto Eficiência e Sustentabilidade na Esplanada dos Ministérios, tendo em vista sua importância na criação de bases para a implementação de uma política coordenada, mais abrangente e de longo prazo voltada para sustentabilidade e eficiência em toda a Administração Pública Federal;

9.4.3. avaliem a estrutura, respectivamente, da Agenda Ambiental da Administração Pública, do Programa de Eficiência do Gasto e do Subprograma Procel Eficiência Energética em Prédios Públicos, visando dotá-los das condições necessárias para fomentar a adoção de ações voltadas para o uso racional de recursos naturais na Administração Pública Federal;

9.4.4. atuando de forma conjunta e coordenada, disponibilizem na **internet** relação organizada de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, contendo indicadores de consumo de água, energia e papel **per capita**, com a apresentação detalhada de casos de sucesso na implementação de medidas que geraram economias no uso racional de recursos e a publicação de parâmetros de consumo de energia, água e papel **per capita**, específico por natureza de edificação pública federal;

9.5. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Eletrobras e à Secretaria do Tesouro Nacional que se articulem para buscar compatibilizar as iniciativas de desenvolvimento de seus respectivos **softwares** de acompanhamento de gestão, de forma a não duplicar esforços, analisando a possibilidade de unificar suas funcionalidades;

9.6. recomendar à Eletrobras que promova a divulgação, no âmbito do Procel EPP, da Reserva Global de Reversão e da parcela de recursos oriundos da Lei nº 9.991, de 2000, como fontes de financiamento para ações de eficiência energética para o Poder Público;

9.7. recomendar à Eletrobras e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que busquem soluções para que os recursos da Reserva Global de Reversão possam ser utilizados para financiar ações de eficiência energética nos prédios públicos federais;

9.8. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que incentive os órgãos e instituições públicas federais a adotarem um modelo de gestão organizacional estruturado na implementação de ações voltadas ao uso racional de recursos naturais, a exemplo das orientações fornecidas pelos Programas A3P, PEG e Procel EPP;

9.9. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que incentive os órgãos e instituições públicas federais a implantarem programas institucionais voltados ao uso racional de recursos naturais, inclusive prevendo designação formal de responsáveis e a realização de campanhas de conscientização dos usuários;

9.10. determinar à 8ª Secex que monitore a implementação dos itens do presente Acórdão, a fim de avaliar os resultados decorrentes deste trabalho de auditoria operacional;

9.11. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, além do relatório final de auditoria:

9.11.1 aos Tribunais de Contas Estaduais, Municipais e dos Municípios, propondo a estes que avaliem a conveniência e a oportunidade de realizarem auditorias operacionais com o objetivo de avaliar as ações para promoção do uso racional e sustentável de recursos naturais consumidos nas instalações prediais da Administração Pública de seus respectivos estados e municípios;

9.11.2. à Casa Civil da Presidência da República; ao Ministério do Meio Ambiente; ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ao Ministério de Minas e Energia; à Secretaria do Tesouro Nacional; à Eletrobras; à Agência Nacional de Águas; à Agência Nacional de Energia Elétrica; ao Conselho Nacional de Justiça; à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal; à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, da Câmara dos Deputados; à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, do Senado Federal; ao Conselho Nacional do Ministério Público e; à Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas, do Congresso Nacional, para conhecimento e eventual divulgação aos demais interessados; e

9.11.3. à Secretaria-Geral de Administração do TCU para conhecimento e adoção das medidas pertinentes com vistas a aprimorar a gestão de recursos naturais no âmbito da administração deste Tribunal de Contas.

10. Ata nº 25/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/6/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1752-25/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Ubiratan Aguiar, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**BENJAMIN ZYMLER**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO**  
Relator

Fui presente:  
(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral, em exercício