

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

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

2. Por meio do referido Acórdão 1.752/2011, o Plenário do TCU dirigiu recomendações ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e às Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás), além de determinações a unidades internas do TCU para incluir nas contas da administração pública federal informações sobre a sustentabilidade, tendo sido enviada a cópia da aludida deliberação do TCU, ainda, à Secretária-Geral de Administração do TCU (Segedam) para ciência e adoção das medidas pertinentes com vistas a aprimorar a gestão de recursos naturais no âmbito da administração do Tribunal.

3. No âmbito do monitoramento do Acórdão 1.752/2011-Plenário, o Tribunal anotou o parcial cumprimento dessas, no âmbito do Acórdão 833/2014-Plenário, além de ter prolatado a determinação para o final monitoramento das providências ainda pendentes de solução, na forma de levantamento ou de auditoria operacional, de sorte que a unidade técnica optou pela realização da presente auditoria operacional.

4. O escopo específico da presente auditoria compreendeu a avaliação: a) da governança nas políticas públicas voltadas à promoção da sustentabilidade na administração pública federal (APF); b) das ações da APF com vistas ao consumo sustentável dos insumos necessários às suas atividades, a exemplo do consumo de água, de energia e de papel; c) das ações implantadas pela APF com vistas à gestão dos seus resíduos e à destinação daqueles considerados recicláveis para as associações e cooperativas de catadores; e d) da utilização de critérios e práticas de sustentabilidade na aquisição de bens e serviços de modo a estimular a produção e o consumo com maior grau de sustentabilidade.

5. Como evolução normativa decorrente das orientações emanadas do Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário, foi promulgado o Decreto nº 7.746/2012 para regulamentar o art. 3º da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) com o intuito de destinar as licitações públicas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, tendo sido também editados os demais normativos (portarias etc.) necessários à definição de critérios e de estruturas com o fito de materializar os objetivos propostos para a referida área.

6. Como visto, em seu relatório, a equipe de auditoria apontou os seguintes achados: a) insuficiente grau de gestão e implementação das ações de promoção da sustentabilidade na APF; (b) deficiente atuação no nível central de governo; c) baixa evolução na adoção de critérios e práticas sustentáveis nas contratações da APF; d) incipiente implementação de ações com vistas à utilização de edifícios públicos mais eficientes e sustentáveis pela APF; e) deficiências nas iniciativas relacionadas com a gestão de resíduos e a realização de coleta seletiva solidária.

7. A partir dos aludidos achados, a SecexAmbiental indicou que a adoção de algumas medidas seria imprescindível para contribuir com o contínuo processo de aprimoramento na implementação, monitoramento e avaliação das ações e políticas de sustentabilidade na APF, permitindo a melhor efetivação da forma de atuação com os valores socioambientais na promoção da responsabilidade social. E, em linhas gerais, a partir das considerações apresentadas pelos gestores envolvidos na área temática deste trabalho, a equipe de auditoria concluiu o Relatório de Auditoria ora em apreciação.

8. Por esse ângulo, a SecexAmbiental propôs o envio de determinações e/ou recomendações ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, à Comissão Interministerial de Sustentabilidade da Administração Pública Federal direta, autárquica e Fundacional (Cisap), ao

Ministério do Meio Ambiente, à Secretaria de Governo da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia.

9. Incorporo os pareceres da unidade técnica a estas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as considerações que se seguem.

10. No que concerne ao insuficiente grau de gestão e implementação das ações de promoção da sustentabilidade na APF, verificou-se nesta auditoria que os órgãos e as entidades da APF não avançaram, significativamente, na implementação de ações destinadas à promoção da sustentabilidade, a despeito da evolução normativa vivenciada, notadamente, por meio do Decreto nº 7.746/2012.

11. Para avaliar a sustentabilidade na APF, foram estabelecidos 11 (onze) eixos temáticos de sustentabilidade e cada um desses eixos temáticos foi avaliado como um indicador, cuja pontuação variou de 0 a 3, de tal modo que, após levantados os 11 indicadores, calculou-se a média aritmética entre eles para verificar o grau geral de implementação das ações de sustentabilidade (denominado a partir desta auditoria como Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração – IASA).

12. Com base nas respostas dos 101 órgãos que responderam ao questionário sobre ações em sustentabilidade, constatou-se que a APF alcançou, em média, a pontuação de 1,64 para o IASA, o que denota médio grau de comprometimento com as medidas de sustentabilidade sintetizadas nos aludidos eixos temáticos. E, por esse ângulo, a equipe de auditoria verificou que o Poder Legislativo federal (representado pelo Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União) obteve a maior média no patamar de 2,12 pontos para o IASA, salientando que, dentro da faixa mediana de pontuação (de 1 a 2), encontram-se o Poder Judiciário e o Poder Executivo, com 1,69 e 1,61 pontos, respectivamente.

13. Esses 11 (onze) eixos temáticos de sustentabilidade (com os correspondentes indicadores pela pontuação de 0 a 3) foram definidos, em síntese, pela seguinte linha: a) elaboração, implementação e monitoramento do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS); b) racionalização no uso de energia elétrica; c) racionalização no uso de água; d) atendimento a requisitos de acessibilidade; e) certificação de prédios públicos; f) racionalização no uso de papel e implementação de processo eletrônico; g) gestão de resíduos e coleta seletiva; h) contratações públicas sustentáveis; i) mobilidade e gases do efeito estufa; e j) conscientização e capacitação; e k) adesão a programas de sustentabilidade.

14. O relatório de auditoria tratou detalhadamente de cada um desses onze eixos e, por isso, passo a tão somente discorrer sobre os principais pontos suscitados em relação a esses eixos e indicadores.

I – Elaboração, implementação e monitoramento do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS).

15. Como etapa relevante na gestão de sustentabilidade, sobressai a elaboração do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) instituído por meio do Decreto nº 7.746/2012 e regulamentado pela IN SLTI/MP nº 10/2012, tendo em vista que no citado instrumento estão inseridas as diretrizes para cada instituição estabelecer e acompanhar as suas práticas de sustentabilidade e de racionalização dos gastos e dos processos, ficando evidenciada, a partir dos questionários de auditoria e da análise dos 118 Relatórios de Gestão para o exercício de 2014, a baixa implementação nos órgãos da APF.

16. Dessa forma, considerando a importância da aludida ferramenta, a equipe de auditoria apontou como fundamental que os órgãos e as entidades da APF elaborem e implementem os seus PLS, promovendo o contínuo monitoramento dos resultados provenientes das ações porventura implementadas.

II – Racionalização no uso de energia, água e papel.

17. Em relação à racionalização no uso de energia e água, os significativos percentuais (84% e 81%, respectivamente) levam em consideração as prerrogativas atribuídas pela Portaria MP nº 23/2015, que estabelece boas práticas de gestão e uso de energia elétrica e de água na APF e dispõe sobre o monitoramento do correspondente consumo, podendo induzir a boa prática do consumo mais racional desses insumos; ao tempo em que, para o consumo de papel, ficou constatado que aproximadamente 88% dos respondentes executariam as boas práticas de impressão e de utilização do processo eletrônico.

III – Atendimento a requisitos de acessibilidade.

18. No que concerne aos requisitos de acessibilidade, esse indicador foi o 2º melhor avaliado no questionário (perdeu somente para o indicador relativo ao papel e ao processo eletrônico), tendo os órgãos informado a boa aderência à legislação correlata (média de 74% dos órgãos respondentes têm adequado mais da metade da área de suas edificações aos critérios de acessibilidade). O mesmo não pode ser dito, entretanto, quando se trata de certificação desses prédios à IN nº 2/2014, da SLTI/MP, que estabelece regras para o uso da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE) nos projetos e construções de edificações públicas federais, tendo em vista que somente 26% desses respondentes têm visto a certificação de prédios públicos como prioridade, apesar de 86% terem afirmado conhecer a instrução normativa que determina a citada certificação.

IV – Coleta seletiva, adesão a programas de sustentabilidade e contratações públicas sustentáveis.

19. Além do PLS, outros 3 eixos temáticos (coleta seletiva, adesão a programas de sustentabilidade e contratações públicas sustentáveis) foram abordados com base nos relatórios de gestão para 2015 e no questionário de 2016.

20. Segundo essas fontes de consulta, para a coleta seletiva, 58% das 118 instituições pesquisadas (pelos seus relatórios de gestão) destinavam os seus resíduos recicláveis a associações e cooperativas de catadores, em consonância, assim, com o Decreto nº 5.940/2006, ao passo que a atual pesquisa apontou para o exercício dessa prática em aproximadamente 73% das instituições que responderam ao questionário.

21. Por sua vez, no que concerne à utilização de critérios de sustentabilidade nas licitações, 51% dos órgãos responderam positivamente nos relatórios de gestão para o exercício de 2014, ao passo que os dados do questionário apontam para o patamar de 89% dos órgãos pesquisados. E, encerrando a comparação entre os dados dos quadros ambientais de 2014 com o questionário de 2016, 37% das instituições responderam positivamente nos seus relatórios de gestão em relação à participação na Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P), enquanto 40% dos órgãos responderam positivamente ao questionário quanto à participação no programa A3P.

V – Evolução dos gastos com água e energia.

22. Importante destacar a saudável evolução no consumo de água e a indesejável piora no consumo de energia pela APF, consoante a análise efetuada pela equipe de auditoria, visto que os dados coletados neste trabalho evidenciam que as ações de sustentabilidade implementadas pelas instituições da APF, possivelmente, contribuíram para a redução do nível de consumo de água na ordem de 37%, ao comparar as médias dos consumos entre os períodos de 2005 a 2009; ao passo que, para a energia elétrica, a média entre 2011 e 2015 aponta para o aumento do consumo no patamar de 60% em comparação com o período de 2005 a 2009.

23. Ao analisar, contudo, as tendências de redução ou de crescimento apresentadas para esses dois insumos, verifica-se a redução de 18% para o crescimento do consumo de energia elétrica (os coeficientes angulares das equações obtidas foram reduzidos de 56,1 para 46,2) e de 71% para o

crescimento do consumo de água (os coeficientes angulares das equações obtidas foram reduzidos de 28,1 para 8,2).

VI – Deficiências de atuação no nível central de governo.

24. A equipe de auditoria verificou, em síntese, que o insatisfatório grau de implementação das ações de promoção à sustentabilidade na APF está relacionado com dois principais problemas: i) deficiências na atuação da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (Cisap); e ii) baixo empoderamento das comissões, unidades e/ou núcleos socioambientais responsáveis pela temática da sustentabilidade.

25. Por esse prisma, com vistas a contribuir com a boa governança na atuação do governo central nas ações destinadas à promoção da sustentabilidade na APF, a equipe auditoria propôs que seja recomendado ao Ministério do Planejamento (representado pela SEGES/CCNOR) e aos demais atores envolvidos na proposição de normativos para disciplinar a atuação da Cisap que promovam a retomada das reuniões ordinárias da comissão, conforme previsto no seu regimento interno.

26. A unidade técnica também propôs a implementação de medidas que contemplem as deficiências de atuação do governo central, com destaque para a determinação no sentido de que, após o reinício das atividades da Cisap, a SEGES/MP apresente o devido plano de ação com vistas a implementar o sistema de acompanhamento das ações de sustentabilidade, nos termos do art. 11 do Decreto nº 7.746, de 2012, com a finalidade de dar conhecimento das ações de sustentabilidade em execução na APF, devendo levar em consideração as informações já existentes nos diversos sistemas do órgão, além da criação de parâmetros desejáveis de consumo por tipologia de edificações.

VII – Baixa evolução na adoção de critérios e práticas sustentáveis nas contratações.

27. Por seu turno, em relação às contratações públicas sustentáveis, o presente trabalho indicou que os avanços nessa área não corresponderam ao significativo incremento em seu montante, a despeito das alterações normativas e do crescimento observado na implementação de práticas sustentáveis na APF, desde a última auditoria realizada em 2010.

28. A evolução do arcabouço normativo sobre essa área temática perpassou pela alteração do art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, por meio da edição da Lei nº 12.349, de 2010, que incluiu a promoção do desenvolvimento nacional sustentável entre as finalidades das licitações públicas, ao lado da observância do princípio constitucional da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

29. Por essa linha, sobreveio o Decreto nº 7.746, de 2012, para regulamentar o art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, estabelecendo critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela administração federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes.

30. A equipe de auditoria ressaltou, ainda, que, mesmo antes da citada alteração introduzida pela Lei nº 12.349, de 2010, a Instrução Normativa da SLTI/MPOG nº 1/2010 já trazia orientações sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela administração federal direta, autárquica e fundacional, ao tempo em que o art. 7º da Lei nº 12.305, de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos e, entre seus objetivos, estabeleceu a *“prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para: a) produtos reciclados e recicláveis; b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis”*.

31. A equipe de auditoria aduziu, contudo, que o baixo índice de contratações públicas com a adoção de critérios e práticas sustentáveis decorreria das seguintes causas principais: a) não implementação de proposições da Cisap; b) interrupção das atividades da Cisap, desde o final do exercício de 2014; c) deficiências no Sistema de Catalogação de Materiais (Catmat) e no Sistema de

Catálogo de Serviços (Catser); d) indefinição dos requisitos de sustentabilidade a serem observados nas contratações públicas; e) falta de planejamento das contratações pelos órgãos/entidades da APF.

32. Por conseguinte, visando ao incremento das contratações públicas sustentáveis na APF, a unidade técnica propôs: a) a aprimoramento e o implemento das ações estabelecidas pelo art. 2º do Decreto nº7.746/2012; b) a revisão do CATMAT e do Catser; c) a avaliação da conveniência e da oportunidade de tornar obrigatória a apresentação de Plano Anual de Contratações pelos órgãos/entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG), especificando os itens com requisitos de sustentabilidade que serão adquiridos.

VIII – Implementação incipiente nas ações de utilização dos prédios públicos.

33. Já no que concerne ao penúltimo ponto do achado de auditoria (incipiente nível das ações de certificação de edifícios públicos), a unidade técnica verificou que: *“a política de certificação de edifícios públicos, que permitiria com que esses prédios apresentassem menores níveis de consumo de água e energia elétrica, tem apresentado falhas e por consequência o grau de certificação dessas edificações não tem alcançado um desempenho satisfatório”*.

34. A partir das respostas ao questionário de auditoria, percebeu-se que a maioria das instituições analisadas (86%) tem conhecimento da IN SLTI/MP nº 2/2014, que obriga a certificação de prédios públicos por meio da obtenção da nota máxima, enquanto somente 51% dos respondentes ao questionário têm intenção de adequar os seus prédios às práticas recomendadas pelo referido normativo.

35. Em linhas gerais, as razões desse baixo grau de adesão a mais essa boa prática estão ligadas basicamente a deficiências de institucionalização da política de etiquetagem de prédios públicos e à ausência de padrões de consumo estabelecidos para a administração pública, destacando que também interfere nessa questão o alto valor cobrado pela emissão das certificações, haja vista a baixa disponibilidade de empresas acreditadas pelo Inmetro para exercer a atividade de etiquetagem dos prédios públicos.

36. A título de exemplo desse problema, a equipe de auditoria mencionou que, por possuírem vários edifícios espalhados no território nacional com excessivos gastos com consumo de água e energia elétrica, a Caixa Econômica Federal e o Exército Brasileiro têm executado projetos e construções com qualidade passível da correspondente etiquetagem, mas não têm certificado, contudo, todos os seus prédios, em vista do custo adicional para o órgão (em torno de R\$ 50 mil por etiquetagem, conforme as entrevistas).

37. Para mitigar esses problemas na certificação, a unidade técnica propôs recomendar aos aludidos órgãos o emprego de ações no sentido de: a) aumentar o número de organismos inspecionadores acreditados pelo Inmetro; e b) estimular os gestores de prédios públicos com vistas à certificação das edificações por eles geridas, promovendo a capacitação dos gestores, de modo a obter a maior aderência dos órgãos públicos à IN nº 2/2014, além de atentar os gestores para os incentivos decorrentes dos recursos economizados no consumo de água, energia e papel, entre outros insumos; devendo anotar, nesse ponto, o referido custo adicional na certificação se mostra diminuto diante das inegáveis vantagens resultantes da aludida boa prática.

IX – Deficiências na gestão de resíduos e coleta seletiva.

38. Pela mesma linha, no que concerne ao derradeiro achado (deficiências nas iniciativas relacionadas com a gestão de resíduos e a realização de coleta seletiva solidária), a equipe de auditoria apontou deficiências na gestão dos resíduos e da coleta seletiva solidária, em decorrência da não realização do processamento, acompanhamento e monitoramento das informações encaminhadas pelas Comissões de Coleta Seletiva Solidária quanto à separação e destinação dos resíduos recicláveis, dando margem à inexecução da coleta seletiva solidária pelas instituições da APF, em descumprimento

ao Decreto nº 7.405/2010, que instituiu o Programa Pró-Catador e alterou a nomenclatura do Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo para Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC).

39. Entre as competências do CIISC, encontra-se a atribuição de “receber, processar, acompanhar e monitorar as informações encaminhadas semestralmente pelas Comissões da Coleta Seletiva Solidária’ dos órgãos/entidades da APF” (art. 7º, inciso IV, do Decreto nº 7.405/2010).

40. Segundo a SecexAmbiental, a principal causa para a aludida deficiência reside na desestruturação da equipe da Secretaria-Executiva do CIISC, com a edição do Decreto nº 8.577/2015, e consequente paralisação e/ou suspensão das atividades de organização, planejamento, articulação e gestão do CIISC, a despeito de, mesmo antes da edição do citado decreto, o acompanhamento da implementação da coleta seletiva solidária na APF já não ter ocorrido de modo satisfatório.

41. Para superar essa falha, a unidade técnica propôs que seja recomendado à Secretaria de Governo da Presidência da República que, em conjunto com os demais órgãos representados no CIISC, avalie a oportunidade e a conveniência de reativar as atividades do referido comitê interministerial, de modo a atender o art. 5º do Decreto nº 5.940/2006 e o art. 7º do Decreto nº 7.405/2010.

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

X – Considerações finais.

43. De todo modo, a partir da análise desses achados de auditoria, mostra-se adequado o conjunto de medidas propostas pela unidade técnica, pois tende a permitir o aperfeiçoamento das ações voltadas à promoção da sustentabilidade na APF, mas entendo que o TCU deve enviar determinações aos diversos órgãos federais, em vez das recomendações propostas, já que, nas aludidas circunstâncias, a APF deve promover a correção dessas falhas, não só em respeito aos ditames legais e infralegais aplicáveis, mas em homenagem aos princípios administrativos da legalidade e da eficiência.

44. Enfim, após a reunião técnica final promovida entre a equipe da SecexAmbiental e os integrantes do meu Gabinete, ficou constada a necessidade de o TCU promover a adicional adoção das seguintes medidas:

a) fomentar, por intermédio da administração do TCU, a possível implementação de comunidade federal de governança da sustentabilidade destinada a incentivar o emprego das boas práticas de sustentabilidade na APF;

b) promover estudos no sentido de incluir, no correspondente procedimento de auditoria, a possibilidade de a APF realizar aquisições de produtos e serviços sustentáveis, com maior agilidade e eficiência, além de outros incentivos gerenciais, no caso de o órgão ou a entidade federal contar com o devido PLS;

c) promover, na medida do possível, a celebração da 1ª Carta de Propósitos para a Sustentabilidade na APF durante o evento a ser realizado com a participação unidade da unidade técnica e da Segedam em 2017, estabelecendo as bases para a implantação e o desenvolvimento do fórum permanente de sustentabilidade na APF, com a participação das instituições signatárias, com vistas a promover eventos periódicos para a disseminação de boas práticas na área de governança da sustentabilidade e a futura parametrização do emprego do IASA para a adesão e a permanência das diversas instituições da APF na comunidade federal de governança da sustentabilidade; e

d) promover o desenvolvimento de aplicativo de TI destinado à aferição, geral e específica, do IASA no âmbito dos órgãos e das entidades da APF.

45. Por tudo isso, ao tempo em que louvo o precuciente trabalho de fiscalização conduzido pelos auditores federais da SecexAmbiental (Antônio de Moura Lima, Marcelo Orlandi Ribeiro, Marco Aurélio Moraes Campos, Maria Miguel Rodrigues Neres Gonzalez, Fernando Antônio Dorna Magalhães e Hugo Chudyson Araújo Freire) sob a chefia do Secretário Junnius Marques Arifá, entendo que o TCU deve adotar as medidas suscitadas nestas razões de decidir.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de maio de 2017.

Ministro-Substituto **ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO**
Relator