MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO, ADMINISTRAÇÃO E LOGÍSTICA – DIPLAN
COORDENAÇÃO-GERAL DE PLANEJAMENTO

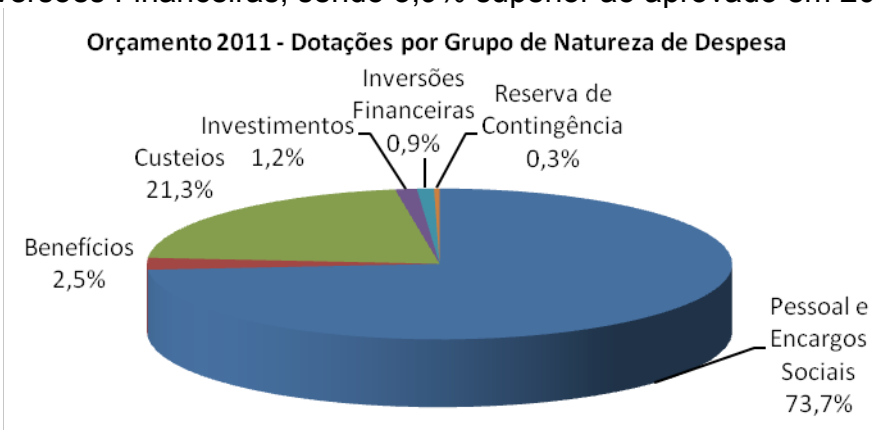
NOTA TÉCNICA nº 01/2012/CGPLO/DIPLAN/IBAMA
Assunto: Execução Orçamentária e Financeira do IBAMA – Exercício 2011.

O ano de 2011 caracterizou-se por dificuldades marcantes na execução orçamentária do IBAMA em razão do forte contingenciamento determinado pelo Governo Federal. O cenário foi especialmente agravado pelo aumento de custos operacionais da fiscalização provocado pelo recrudescimento dos índices de desmatamento ilegal na região amazônica.

Esta Nota Técnica pretende apresentar, em linhas gerais, a execução orçamentária do IBAMA no exercício de 2011, destacando os elementos relevantes que influenciaram o desempenho orçamentário da Instituição ao longo do ano.

O Orçamento Global

Em 2011, o orçamento[1] aprovado para o IBAMA, pela Lei Orçamentária com créditos adicionais, totalizou R$ 1.159.370.416,00, distribuídos entre Despesas de Pessoal e Encargos Sociais, Benefícios Assistenciais, Outras Despesas Correntes e de Capital e Inversões Financeiras, sendo 3,9% superior ao aprovado em 2010.



Desse total, o IBAMA registrou execução (valores empenhados) no montante de R$ 1.120.807.519,35, representando 96,7% das dotações aprovadas. O desempenho global manteve-se no nível de 2010.

[1] Os dados apresentados nesta Nota Técnica foram extraídos do Sistema de Administração Financeira – SIAFI, posição de 31/12/2011. O orçamento aprovado refere-se à Lei n° 12.381/2011 (Lei Orçamentária Anual) e créditos adicionais.

As despesas discricionárias, aquelas nas quais a alocação dos recursos encontra-se sob decisão do administrador, somaram R$ 260,6 milhões, divididos em Custeio e Capital, representando 22,5% do total do Orçamento autorizado para a Instituição. Manteve-se praticamente inalterada a composição entre grupos de natureza de despesa registrada em 2010.

Despesas com Pessoal e Benefícios

As despesas com Pessoal e Benefícios corresponderam a 76% da dotação alocada ao Ibama, tendo sido executados R$ 878,2 milhões em 2011, um acréscimo de 6,0% em relação a 2010. Tais despesas incluem o pagamento de pessoal ativo e inativo, encargos sociais e benefícios assistenciais.

As preocupações demonstradas pela Administração nos últimos anos quanto ao esvaziamento do quadro de pessoal da Instituição pode ser constatada pela evolução de algumas despesas da folha de pagamento. Os pagamentos de aposentadorias e pensões cresceram 6,7% no ano. O abono permanência, devido aos servidores ativos em condições de aposentadoria, expandiu-se em 23,3%. Em contraposição, o pagamento de vencimentos aos servidores ativos aumentou somente 2,7%[2]. Ou seja, confirmam-se pela execução orçamentária os alertas do setor de recursos Humanos quanto ao crescimento do número de aposentadorias e a necessidade de recomposição do quadro de servidores.

O pagamento dos Benefícios Assistenciais manteve-se, no total, no mesmo nível registrado em 2010, com as reduções nos itens de alimentação, transporte e auxílio pré-escolar (entre 7% e 10%) sendo compensadas pelo aumento da Assistência Médica (12%). Ressalte-se que as projeções de gastos para 2011 foram bem melhores do que nos anos anteriores, resultando em saldos não utilizados significativamente inferiores. Como consequência, o percentual executado subiu de 81,9% em 2010 para 97,2% em 2011, havendo inclusive menos solicitações de remanejamento de créditos entre as ações pertinentes.

Despesas de Custeio

Para as Despesas de Custeio foram aprovadas dotações no montante de R$ 246,7 milhões para o exercício de 2011. Desse valor, foram empenhados R$ 223,8 milhões, correspondentes a 90,7%, restando um saldo não utilizado de R$ 22,8 milhões. A execução foi 0,6% inferior a 2010, com queda de R$ 1,28 milhão.

O saldo de dotação não utilizado praticamente dobrou em relação a 2010. Embora os percentuais de execução tenham reduzido na maioria das ações, em termos de valores concentraram-se nas ações de fiscalização do desmatamento (responsável por quase a metade do saldo), Prevfogo e nas ações relacionadas ao Programa Recursos Pesqueiros Sustentáveis (respondendo por cerca de 30% do saldo): Fiscalização Ambiental das Atividades do Setor Pesqueiro e as demais, sob responsabilidade da Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas – DBFLO, em especial a AQUABIO[3] e REVIMAR (Avaliação do Potencial Sustentável e

[2] O crescimento da Gratificação por Exercício de Cargos é explicado em razão de que o último aumento concedido ter ocorrido em meados de 2010, restando, portanto, um resíduo de crescimento para 2011.

[3] A Ação Manejo Integrado dos Recursos Aquáticos na Amazônia – AQUABIO não teve execução no exercício, repetindo o ocorrido em 2010. Ao final do ano, foi encerrado o acordo com o Banco Mundial, deixando de existir a Ação Orçamentária.

Monitoramento dos Recursos Vivos Marinhos), com execução praticamente nula.

Esse resultado foi influenciado diretamente pela aprovação de crédito suplementar, via autorização legislativa em 15 de dezembro, sem tempo hábil para execução. O crédito havia sido solicitado em maio em função da expectativa de manutenção das operações de fiscalização em ritmo acelerado. O total aprovado responde por 30% do saldo não utilizado. Além desse fator, e relacionado a ele, o contingenciamento orçamentário experimentado pelo Ibama em 2011 foi um dos principais responsáveis pela queda da eficiência do uso dos recursos orçamentários aprovados, conforme se verá adiante.

Contingenciamento Orçamentário

A execução orçamentária do Ibama no exercício de 2011 foi especialmente afetada pelo contingenciamento orçamentário. A crise econômica mundial motivou o governo federal a adotar medidas que evitassem sua contaminação à economia nacional, tendo como um dos elementos centrais um ajuste fiscal mais agressivo, isto é, cortes expressivos nos orçamentos dos diversos órgãos do governo. Conforme regulamentado pelo Decreto 7.445, de 01 de março de 2011, o Ministério do Meio Ambiente – MMA, incluindo suas unidades vinculadas, teve seu orçamento de custeio contingenciado em R$ 377,1 milhões, equivalentes a 43,0% das dotações aprovadas à época. Na distribuição interna dos limites entre as unidades, o Ibama teve seu orçamento contingenciado em R$ 30,5 milhões (13,6%), restando para execução R$ 193,0 milhões.

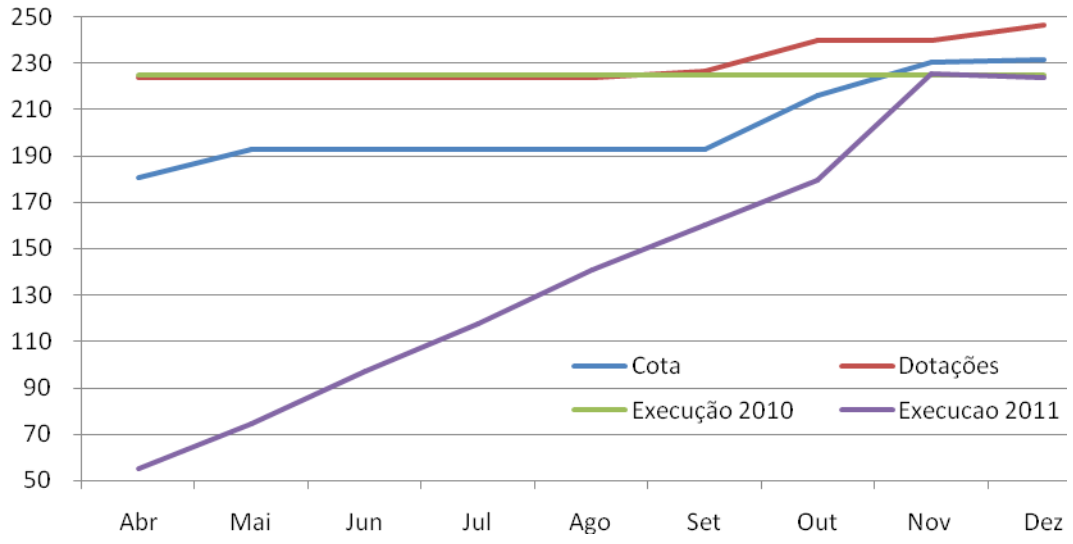
Tomando por base a execução registrada em 2010, isso implicaria um corte de despesas da ordem de R$ 32,2 milhões forçando a efetivação de ajustes imediatos na programação de gastos, priorizando-se projetos e ações que deveriam ter pronto atendimento.

Associado a esse quadro restritivo, nos primeiros meses do ano foram registrados aumentos alarmantes nos índices de desmatamento na Amazônia Legal, motivando a implantação de um Gabinete de Crise com a participação de diversos órgãos do Governo Federal. Nesse cenário, coube ao Ibama papel relevante na pronta resposta ao recrudescimento das atividades ilegais de desmatamento, por meio da intensa mobilização de recursos materiais e humanos. As operações relacionadas aos “Guardiões da Amazônia” demandaram o deslocamento massivo de fiscais, veículos e aeronaves para a região, elevando significativamente o custo das operações de fiscalização. A orientação de governo ao início das operações foi no sentido de que a mobilização se mantivesse até ao final do ano, havendo, em consequência, um custo estimado bastante superior ao observado no ano de 2010.

Dessa forma, assim que esses custos foram estimados, apresentou-se ao MMA a necessidade de recursos que viabilizariam a continuidade das operações no ritmo pretendido pelo Governo Federal. Isso significava não apenas a expansão da cota limite de movimentação e empenho, mas também a elevação das dotações orçamentárias aprovadas pela LOA relativas ao Programa de Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – FLORESCER.

Uma vez que a solicitação de expansão de cota limite, em respeito à política de contenção de gastos, visava especificamente o financiamento das operações de fiscalização de desmatamento na Amazônia Legal, manteve-se a necessidade de ajustes nas demais ações do Ibama e, portanto, a programação contingenciada.

O ritmo de desembolsos apontava para a paralisação das atividades do Ibama ao final de outubro, por falta de limites orçamentários. Como vários compromissos não são passíveis de ajuste no curto prazo, como no caso dos contratos de locação de veículos, comunicação de dados, vigilância, limpeza, tratadores de animais, e outros, teria que ser feita reserva para seu atendimento, antecipando o prazo de esgotamento de limites para meados de setembro, mesmo com todas as reduções de custos implementadas.



A situação começou a se normalizar em setembro, quando foram reduzidas as limitações impostas ao Ibama e houve a aprovação do Decreto de Crédito Suplementar. O quadro de contingenciamento, porém, resultou em postergações e cancelamentos de projetos e atividades. Parte desses puderam ser retomados a partir da disponibilização dos recursos, amortecendo o impacto negativo do período anterior.

A parcela referente ao crédito suplementar solicitada em maio que necessitava de autorização legislativa, no entanto, veio a ser aprovada somente em 15 de dezembro de 2011 e publicada no DOU do dia seguinte, prazo final determinado pela área econômica para empenho de recursos. Nesse momento, não havia mais tempo para sua execução, uma vez que não teriam sido assumidos compromissos sem que houvesse a garantia de recursos para saldá-los. Sem esse crédito a execução do Ibama subiria para 93,4%, conforme o quadro a seguir.

Saldo Final de Dotação

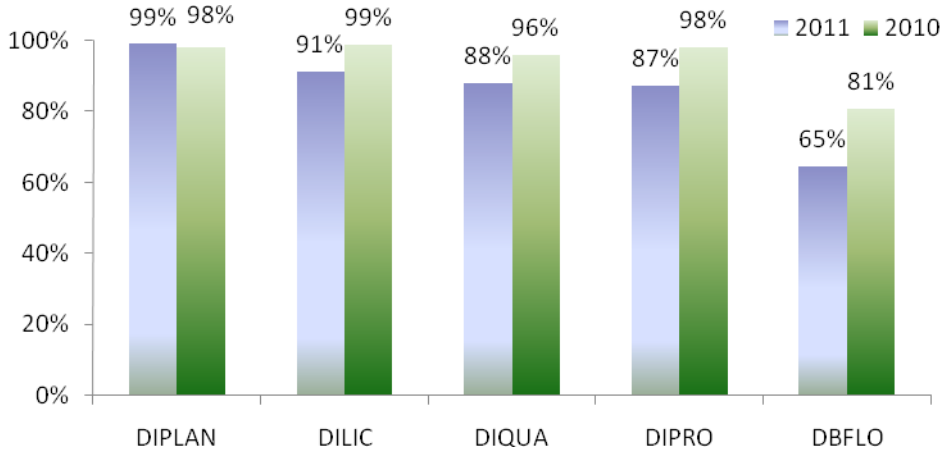
	Saldo Efetivo R$	Crédito Dezembro R$	Saldo Ajustado R$	Saldo/Dotação Ajustados
FISCDESMAT	9.644.654	5.770.461	3.874.193	9,3%
PREVFOGO	1.539.516	1.019.232	520.284	2,7%
IBAMA	22.685.082	6.789.693	15.895.389	6,6%

Empenho / Dotação Ajustada: 93,4%

Execução das Diretorias

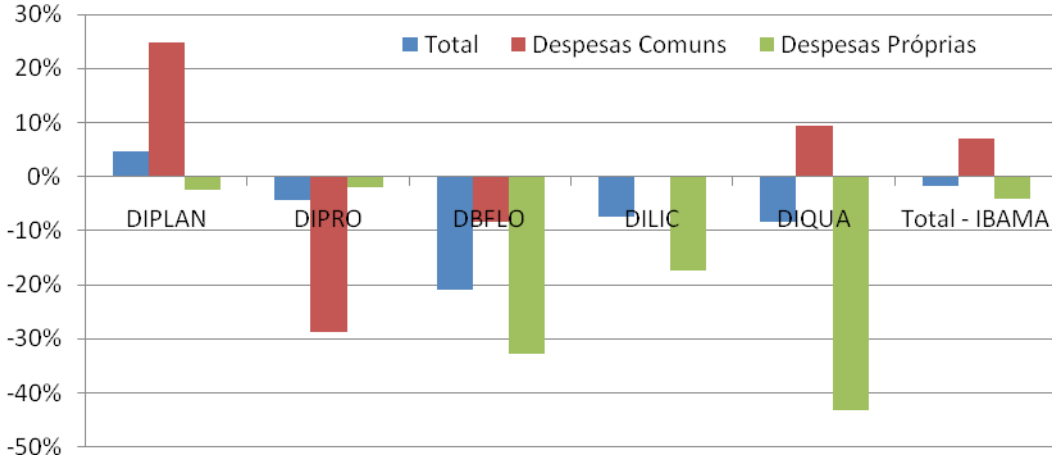
Dentre as Diretorias do Ibama, a DIPLAN foi a que apresentou melhor índice de utilização das dotações, influenciado, em especial, pela execução da Ação de Administração da Unidade que registrou 99,9% de uso dos recursos. O comportamento da execução das Diretorias finalísticas segue o quadro global, pelos motivos mencionados acima.

Execução Orçamentária por Diretoria



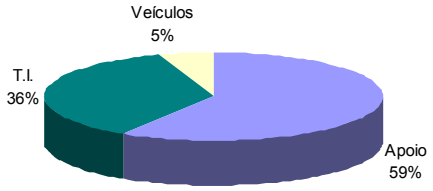
Ressalte-se que a alta execução da DIPLAN foi consequência do fato de ter assumido maior parcela relativa ao financiamento das despesas comuns da Instituição. Em relação às despesas próprias, específicas de cada Diretoria, houve queda generalizada, atingindo -4,1% no total.

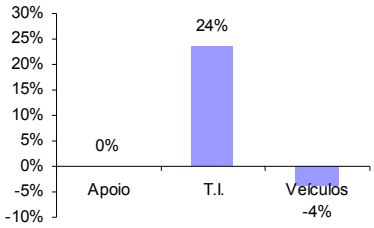
Execução das Despesas Comuns e Próprias
Variação 2011 / 2010



As despesas comuns, contratos que atendem a todas as Diretorias – Apoio Administrativo, Tecnologia da Informação – T.I., Combustíveis e Manutenção de Veículos da frota própria – registraram elevação de 7,1% resultado da expansão dos gastos com T.I. em 23,7%. Essa expansão já constava da programação para 2011, em decorrência da continuação da política de modernização e adequação do parque tecnológico do Ibama, iniciada ao final de 2007. Em 2011, foi dada ênfase à melhoria de qualidade da comunicação de dados, armazenamento, desenvolvimento e suporte. A necessidade de recursos projetada ao início do ano era, inclusive, superior à executada de fato, não se confirmando em razão de atrasos no cronograma de início de atividades (questões técnicas e falta de limites orçamentários) e dificuldades nas contratações. A frustração das previsões iniciais responde pela queda na execução das Diretorias finalísticas nas despesas comuns, uma vez que os recursos estavam reservados para o seu atendimento.

Despesas Comuns – Composição e Variação 2011 / 2010

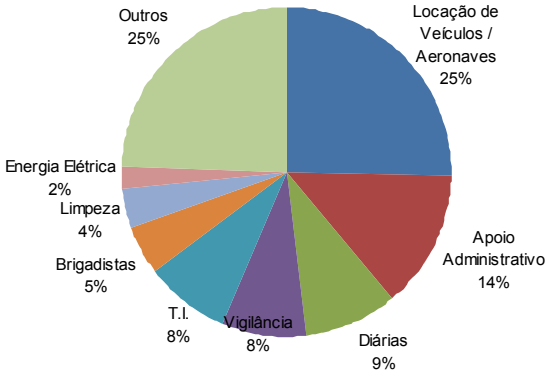




Composição dos Gastos

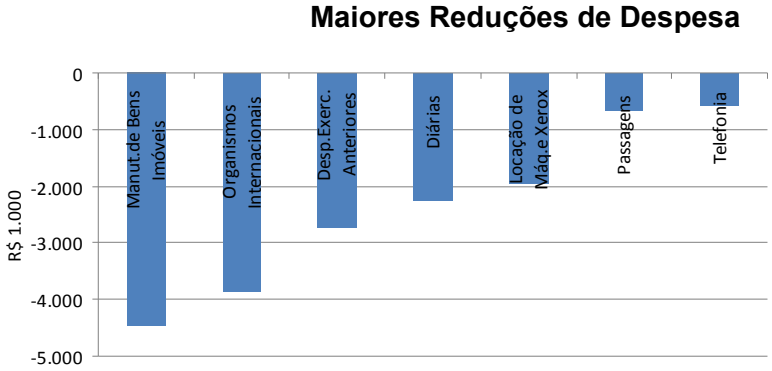
A composição de gastos com Custeio do Ibama alterou-se ligeiramente em relação a 2010, com leve redução da concentração nos principais itens. A soma dos três maiores elementos de despesa caiu cerca de dois pontos percentuais, com destaque para a queda de R$ 2,3 milhões nas despesas com diárias (9,8%), comum a todas as diretorias, embora com menor intensidade na fiscalização, o que levou sua participação de 70% em 2010 para 73% em 2011. O resultado pode ser creditado ao maior controle na autorização de viagens, decorrente da política da atual gestão e dos limites e procedimentos estabelecidos pelo Decreto 7.446/2011. Pelas mesmas razões, reduziram-se as despesas com passagens (-13,0%) e o pagamento de diárias a colaboradores eventuais (-10,2%).

Estrutura das Despesas de Custeio

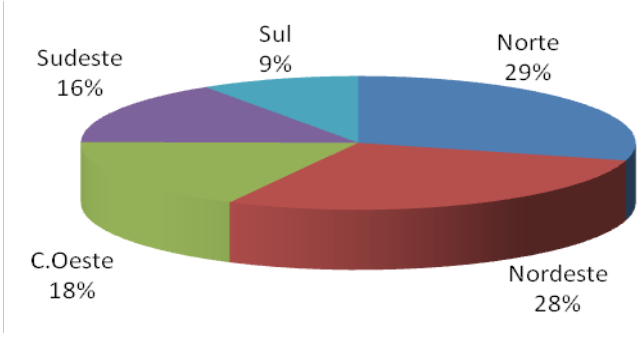


Ainda como efeito do Decreto 7.446/2011, que suspendeu novas contratações relacionadas com reformas de bens imóveis, e, considerando se tratar de despesa passível de postergação, portanto candidata a ser um dos principais itens do ajuste fiscal na Instituição, o item Manutenção de Bens Imóveis responsável por 4% da execução em 2010, caiu pela metade, uma redução de cerca de R$ 4,5 milhões, a maior registrada em um só item.

Além desses, destaca-se o fim dos repasses a organismos internacionais, o que representou uma economia de R$ 3,8 milhões, segundo maior responsável pelo esforço de contenção. O pagamento de despesas de exercícios anteriores também foi drasticamente reduzido, queda de R$ 2,7 milhões (-64,7%). Nesse caso, credite-se à normalização do fluxo de pagamentos das unidades do Ibama e a possibilidade de se saldar os débitos acumulados em anos anteriores nos últimos exercícios.



Enquanto persiste a carência de pessoal do Ibama, dada o lento preenchimento de vagas por concurso público para a Carreira da Área Ambiental, em especial para a área administrativa, as despesas com contratos de locação de mão-de-obra para Apoio Administrativo, Técnico e Operacional mantêm-se elevadas, embora estabilizadas, em termos nominais, o que implica redução de postos, na medida em que foram concedidas algumas repactuações contratuais que elevaram o valor dos contratos em execução.



O maior componente de aumento de despesa, conforme mencionado, foi a Tecnologia da Informação, cujos gastos cresceram R$ 3,6 milhões com tendência de expansão mantida para o exercício de 2012. Outro importante fator de expansão refere-se às despesas com brigadistas. Observe-se, porém, que nesse caso existe um efeito estatístico, derivado da regularização de pagamentos de benefícios realizados exclusivamente pelas dotações das ações finalísticas envolvidas.

Como resultado do crescimento de preços e tarifas nos últimos anos, alguns contratos relativos à manutenção das Unidades do Ibama apresentaram acréscimos, em especial serviços de Vigilância, Limpeza e Correios. A expansão dos limites orçamentários disponibilizados ao Ibama ao final do ano não pode ser utilizada na aquisição de materiais e serviços previstos na programação do início do exercício. Dessa forma, direcionou-se parte desses recursos excedentes para o atendimento a demandas represadas de solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de prestação continuada, em especial daqueles que envolvem postos de serviço, cujos valores mantiveram-se congelados nos anos recentes. Somente no último quadrimestre foram concedidas 24 repactuações e acréscimos, distribuídos pelas diversas unidades descentralizadas. A exceção à tendência de elevação ocorre com os serviços de telecomunicações, em contínua queda desde 2008, reduzindo-se em mais 13,6%.

Registre-se, por fim, a implementação da nova política de ocupação territorial do Ibama, motivada pela busca de maior eficiência e eficácia no uso dos recursos, humanos e materiais, disponibilizados à Instituição. Assim, foram definidas 64 unidades a serem desativadas, com ênfase nas bases avançadas e antigos POCOFs. Dessas, foram concluídos os processos de fechamento de 22 unidades. No total foram removidos 90 servidores, pouco menos da metade prevista para a conclusão do processo. Como efeito imediato, os pagamentos com ajuda de custo mais que dobraram em 2011, atingindo R$ 1,6 milhão. A contrapartida de redução dos contratos para atendimento às unidades começou a ser sentido a partir do final do ano, projetando-se para 2012 reduções expressivas. Essa redução será utilizada em 2012 para amortecer os aumentos de custos derivados das repactuações autorizadas.

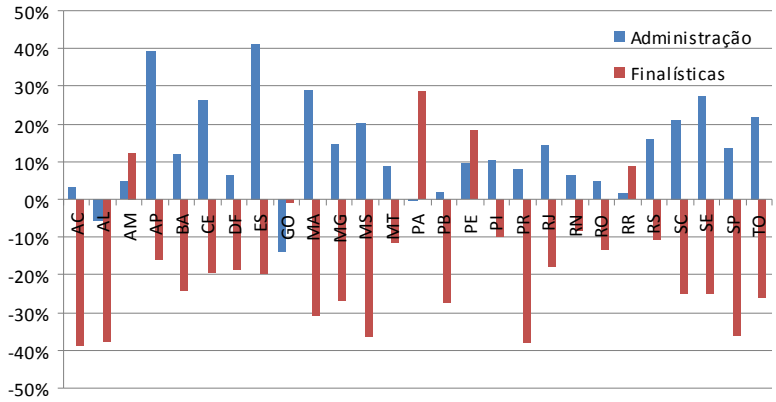
Distribuição Regional

Por concentrar os contratos nacionais de locação de veículos e aeronaves, de Brigadistas do Prevfogo, estagiários e dos serviços de T.I., a Sede executou 61% dos dispêndios com custeio do Ibama, ficando os 39% restantes para as Superintendências.

A distribuição regional dos recursos descentralizados às Superintendências manteve o mesmo padrão de 2010. No total, porém, a destinação de recursos às Unidades Descentralizadas cresceu 1,5%, enquanto a Sede recebeu 1,8% a menos do que no ano anterior.

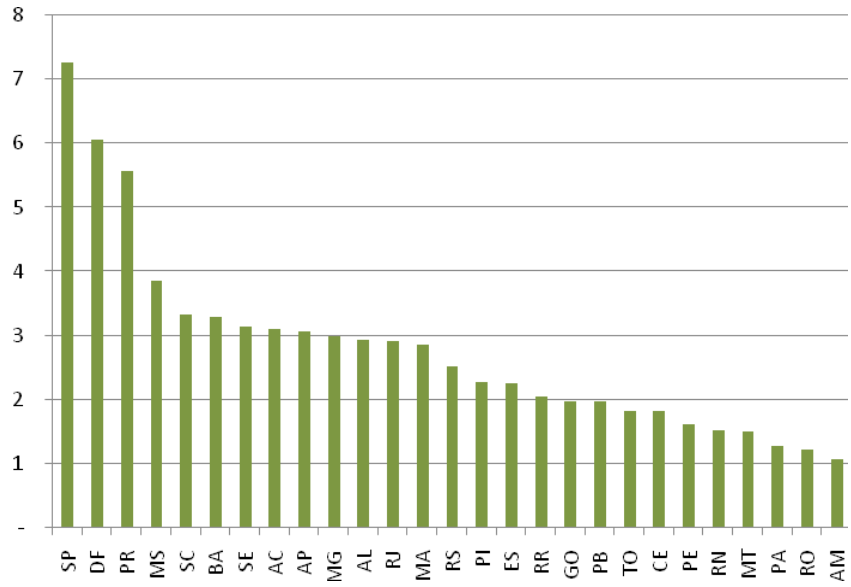
A redução de despesas das atividades finalísticas atingiu praticamente todos os estados, em alguns casos com quedas de mais de 30%. Esse desempenho, associado ao crescimento dos recursos destinados às despesas administrativas, provocou mudanças nas posições do ranking de custo administrativo das Superintendências em 2011.

Variações das Despesas Administrativas e Finalísticas nas SUPES – 2011/2010



Na média nacional, constata-se deteriorização na proporção das despesas administrativas em relação às despesas finalísticas, passando do índice de 1,95 em 2010 para 2,79 em 2011, tendência generalizada entre as unidades. Somente quatro Superintendências melhoraram o indicador; todas as demais aumentaram a proporção, atingindo até 90% de variação, como é o caso do Mato Grosso do Sul que passou da 9º posição para a 3º. Constata-se, também, uma maior dispersão entre os índices.

Proporção Despesas Administrativas / Despesas Finalísticas



O Distrito Federal cedeu a primeira posição para São Paulo, mesmo com o índice crescendo em 31%. As Superintendências de São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul estão entre as que tiveram maiores cortes de recursos finalísticos, principal razão dos elevados índices registrados. Na outra ponta situam-se os maiores estados da Amazônia Legal, menos afetados pelos cortes nas Diretorias finalísticas. Registre-se ainda o caso de Goiás que passou do 4º posto em 2010 para o 18º em 2011.

Investimento

Da dotação aprovada para o orçamento de investimentos, no valor de R$ 13,9 milhões, foram empenhados R$ 7,9 milhões, correspondentes a 56,7% do total, restando saldo de R$ 6,0 milhões. A ação AQUABIO e a emenda parlamentar que destinou recursos para a Construção da Sede da Superintendência do Mato Grosso do Sul não tiveram execução, respondendo por quase 30% do saldo não utilizado.

Dois fatores em especial influenciaram a execução das dotações alocadas para investimento em 2011. A restrição a reformas de bens imóveis, determinada pelo Decreto 7.446/2011, paralisou o processo de reformas e adequações prediais em curso nos últimos anos. Somente as obras iniciadas em anos anteriores, em fase de conclusão, nas Sedes das Superintendências do Amazonas (R$ 1,09 milhão), Rondônia (R$ 401,6 mil) e Amapá (R$ 304,2 mil) foram mantidas, sendo responsáveis por 22,8% dos recursos aplicados.

Outro fator impactante foi a frustração da Ata de Registro de Preços que seria realizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, que tinha como objeto dentre outros a aquisição de 3.500 computadores desktop e notebooks para a Sede e Superintendências para a qual haviam sido reservados recursos. Como resultado, ao contrário do ocorrido em 2010, apenas cerca de 25% dos recursos foi aplicado em T.I, enquanto obras e mobiliários absorveram quase 2/3 do total investido.

Além desses equipamentos, haviam sido reservados também recursos para a compra de mobiliário pela Sede para atendimento a diversas unidades do Ibama. Os recursos não utilizados foram, ao final do exercício, direcionados a outras aquisições, em especial à compra de mobiliário para a Superintendência do Amapá e Gerência Executiva de Santarém/PA, que tinham demandas preparadas. Tais contratações, dada a impossibilidade de liquidação imediata, terminaram por impactar a conta de Restos a Pagar. A compra de mobiliários representou o maior item de investimentos do Ibama em 2011, com um total de R$ 3,35 milhões, em atendimento, além das já mencionadas unidades, à DILIC, Superintendência de Rondônia e outras unidades com valores menores.

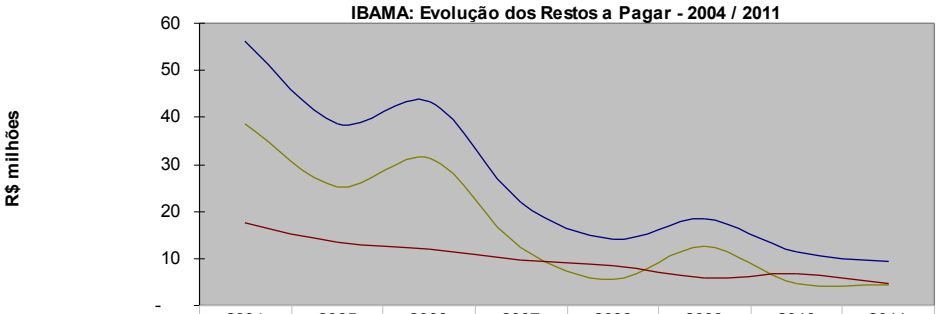
Restos a Pagar

Do montante das despesas discricionárias, R$ 222,4 milhões foram liquidados no próprio exercício e R$ 9,3 milhões inscritos em Restos a Pagar, correspondendo a 4,0% da execução com custeio e investimentos. Com isso manteve-se a curva de redução dos últimos anos, evidenciando a melhoria da gestão orçamentária e financeira da Instituição.

O total inscrito em Restos a Pagar ficou dividido praticamente em parcelas iguais. Despesas de custeio, com 49% do total, tiveram inscritos apenas 2,0% do executado. Desse total, afora as despesas com contratos continuados, destacam-se a contratação da solução de Auto de Infração Eletrônico e a compra de materiais para o Prevfogo, ambos sob responsabilidade da Sede, que responderam por cerca de 22% do total. Como resultado, a Sede registrou 44% do total inscrito. As Superintendências do Amapá, Bahia, Distrito Federal, Roraima e Rio Grande do Sul são responsáveis por mais da metade do saldo inscrito pelas unidades descentralizadas. Chama a atenção o fato de que algumas unidades deixaram compromissos a liquidar em boa parte de seus contratos continuados e aquisições de materiais, evidenciando problemas de gestão local. Outras tiveram os saldos concentrados em poucos contratos, por questões pontuais, revelando a

eficiência dos administradores quanto ao planejamento de seus pagamentos.

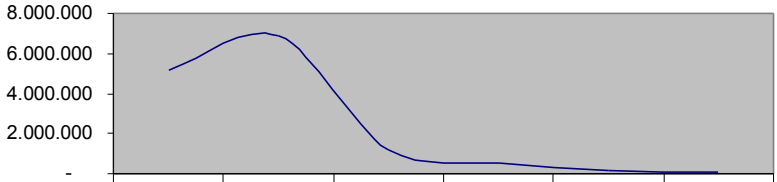
Os investimentos responderam por 51% do total inscrito. Observa-se concentração de 90% nas compras de mobiliários e no-breaks da Sede, obras do Amazonas e Mobiliários de Rondônia, Amapá e Santarém.



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	56,2	38,5	43,4	21,9	14,1	18,4	11,4	9,3
Custeio	38,6	25,0	31,3	12,2	5,7	12,5	4,6	4,5
Investimento	17,5	13,4	12,1	9,7	8,4	5,8	6,8	4,8

Suprimento de Fundos

A política, adotada a partir de 2008, de restrição ao uso dos cartões corporativos apenas às situações excepcionais, continua gerando resultados. Em 2011 foram utilizados somente R$ 62,4 mil nessa modalidade. Nota-se a consolidação da cultura da regular aquisição de bens e serviços por meio de processos e contratos formalizados.



	2006	2007	2008	2009	2010	2011
R$	5.123.361	6.850.920	1.171.183	531.421	155.608	62.410

Considerações Finais

Ao longo dos últimos quatro anos, buscou-se melhorar a qualidade dos gastos do Ibama, otimizando o uso das dotações orçamentárias destinadas à Instituição. Foram feitos ajustes e adequações profundas nos contratos administrativos da Sede e Superintendências. Esse processo, embora contínuo, tende a se transformar em ajustes de sintonia fina. Os maiores ganhos já ocorreram no passado. Nesse sentido, reitera-se a necessidade de se garantir à Instituição os recursos que permitam a continuidade do processo de melhoria da gestão, no sentido de dotá-la de instrumentos e serviços compatíveis com a eficiência e presteza necessárias ao cumprimento de sua missão

institucional.

O ano de 2011 foi marcado sobretudo pelas dificuldades na execução e planejamento de gastos provocados pela política de contingenciamento orçamentário em um contexto que requeria intensa mobilização de recursos como resposta imediata ao recrudescimento do desmatamento ilegal. Apesar das dificuldades enfrentadas, no entanto, foi possível se obter resultados bastante satisfatórios no desempenho global.

Para minimizar os sobressaltos causados pelas demandas emergenciais colocadas para a Instituição, é fundamental que sejam reforçadas as dotações orçamentárias alocadas para despesas discricionárias. A maior disponibilização de recursos é essencial para se atingir a requerida modernização do vetor tecnológico e a consolidação de um novo modelo de gestão para o órgão.

Brasília, 26 de janeiro de 2011.

MARIA DA GLÓRIA SILVA NASCIMENTO
Coordenadora de Orçamento

FRANCISCO MARCOS GONET BRANCO
Coordenador-Geral de Planejamento