



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO
RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS**

TIPO DE AUDITORIA : AUDITORIA DE GESTÃO
EXERCÍCIO : 2010
PROCESSO N° : 02001.001216/2011-79
UNIDADE AUDITADA : 193099 - IBAMA - COORDENACAO-GERAL DE
FINANCAS - CGFIN
MUNICÍPIO - UF : Brasília - DF
RELATÓRIO N° : 201108724
UCI EXECUTORA : SFC/DIAMB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área
do Meio Ambiente

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201108724, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre o processo anual de contas apresentado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, por meio de sua Coordenação-Geral de Finanças - CGFIN.

I - INTRODUÇÃO

2. Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 09/05/2011 a 27/05/2011, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2.1. Não foram realizadas as análises previstas no item 13, Parte A – Conteúdo Geral, Anexo III da Decisão Normativa TCU n° 110/2010 (avaliação objetiva da posição patrimonial e financeira da entidade, ressaltando os aspectos de confiabilidade das informações e a aderência às normas em vigor), conforme orientação contida no Ofício TCU/ADPLAN n° 01/2011, de 13/01/2011.

II – RESULTADOS DOS TRABALHOS

3. Verificamos no Processo de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-107/2010 e 110/2010.

4. Em acordo com o que estabelece o Anexo III da DN-TCU-110/2010, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

4.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

O Ibama tem suas finalidades definidas pelo Decreto nº 6.099 de 2007, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Instituto, atribuindo-lhe as seguintes responsabilidades:

- exercer o poder de polícia ambiental de âmbito federal;
- executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e
- executar as ações supletivas da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.

Para o cumprimento dessas responsabilidades, segundo informações apresentadas no Relatório de Gestão de 2010, foram estabelecidos os seguintes objetivos estratégicos:

- promover a redução da emissão de gases do efeito estufa;
- combater a poluição ambiental;
- promover a preservação, conservação e o controle do uso dos recursos ambientais;
- coibir o desmatamento e a exploração ilegais dos recursos ambientais;
- aprimorar e fortalecer o processo de licenciamento ambiental; e
- aprimorar e fortalecer o processo de controle de substâncias, produtos, e resíduos perigosos.

Esses objetivos estratégicos são materializados em Programas e Ações, com metas físicas e financeiras monitoradas por meio do SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento –, que é o principal instrumento do Governo Federal para acompanhar o cumprimento das metas do Plano Plurianual – PPA.

Para a análise dos resultados quantitativos e qualitativos das 33 ações executadas pelo Ibama, foram selecionadas as 10 relacionadas no quadro abaixo, ordenadas por percentual de realização da meta física. Foram considerados para a seleção, critérios de materialidade, relevância e criticidade.

Quadro 1: Percentual de execução física das ações analisadas

Prog.	Ação	Produto	Unidade de Medida	Meta Prevista	Meta Realizada	% Realização
0503	6307 - Fiscalização de Atividades de Desmatamento	Operações Realizadas	Unidade	400	240	60,0%
0508	8908 - Autorização para Manejo de	Autorizações	Unidade	1.477	891	60,3%

Prog.	Ação	Produto	Unidade de Medida	Meta Prevista	Meta Realizada	% Realização
	Fauna em Vida Livre	concedidas				
0104	8352 - Elaboração de Planos de Gestão e de Recuperação para Recursos Pesqueiros	Planos elaborados	Unidade	6	4	66,7%
0508	6309 - Fiscalização de Fauna Silvestre	Operações Realizadas	Unidade	132	108	81,8%
0503	6074 - Prevenção e Combate a Incêndios Florestais e Controle de Queimadas	ha controlados	Hectare	106.965.477	106.965.477	100,0%
0503	6329 - Controle de Desmatamentos e Incêndios Florestais	Km ² monitoriados	Km ²	5.661.955	5.661.955	100,0%
1346	6925 - Licenciamento Ambiental Federal	Licenças concedidas	Unidade	450	462	102,7%
0506	8296 - Licenciamento e Controle das Atividades Florestais	Licenças concedidas	Unidade	960	1.030	107,3%
1346	6124 - Fiscalização de Atividades Degradadoras, Poluentes e Contaminantes	Operações Realizadas	Unidade	65	264	406,2%
1346	8496 - Apoio a Estruturação dos Sistemas Estaduais de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Emergências Ambientais com Produtos Perigosos - P2R2	Projeto apoiado	Unidade	1	41	4100,0%

Fonte e Método: Elaborado pela DIAMB/DI/SFC/CGU/PR a partir de informações extraídas do Sigplan e Relatório de Gestão da Unidade

Do exame do desempenho das ações selecionadas no SIGPLAN e no Relatório de Gestão, verificou-se que parte das ações apresentavam divergências acentuadas entre a meta física prevista e a realizada no exercício, enquanto outras, ao contrário, mostravam o atingimento exato da meta física prevista, apesar da extensão do número. Como evidenciado no quadro acima, há ações cujo desempenho ficou na casa dos 60% da meta física prevista (ações 6307 e 8908), ao passo que a meta realizada foi quatro vezes maior que a prevista (ação 6124), ou, ainda, quarenta vezes a meta prevista (ação 8496).

Ao se analisar cada uma das dez ações segundo as informações contidas no SIGPLAN e no Cadastro de Ações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), constatou-se que os parâmetros de grande parte das ações executadas pelo Ibama apresentam baixa compatibilidade com as atividades efetivamente realizadas pelo Instituto, conforme declaradas no Relatório de Gestão.

O parâmetro *Produto* das ações é o mais crítico. Produtos do tipo 'Operações Realizadas' ou 'Licenças Emitidas' são utilizados na maior parte das ações que materializam as importantíssimas funções de poder de polícia e de outorga, como por exemplo, 6307, 8908, 8352, 6309, 6925, 8296 e 6124. Quando produtos dessa natureza são fixados no SIGPLAN sem o respaldo de um consistente planejamento institucional podem não representar fielmente o esforço no enfrentamento de cada um dos problemas que os respectivos programas de governo se propuseram a solucionar. Afirmar, por exemplo que o desempenho da Ação 6307 - Fiscalização de Atividades de Desmatamento foi baixo, por ter cumprido apenas 60% de sua meta física em 2010, pode ser uma injustiça, se forem levadas em consideração a energia que a referida ação mobiliza e, em especial, a redução do desmatamento no período em análise.

De outro lado, os produtos do tipo 'área controlada - hectare' ou 'Área monitorada - km²', pecam por serem estáticos. Não revelam a intensidade do monitoramento, nem as providências adotadas pelo Instituto quando os alertas decorrentes de tal monitoramento são acionados.

Dessa forma, conclui-se que não há como avaliar objetivamente o desempenho do Instituto, uma vez que os parâmetros no SIGPLAN não são adequados às atividades realizadas e os resultados apresentados no Relatório de Gestão não estão vinculados a objetivos definidos por um instrumento formal de planejamento estratégico.

4.2 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

O Ibama mantém dois indicadores, ambos utilizados na gestão do Programa 0503 - Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais (FLORESCER), programa que tem como finalidade controlar, através do monitoramento ambiental, as atividades que geram condições para ocorrência de desmatamentos e incêndios florestais. Os dois indicadores foram analisados e demonstraram atender aos critérios de utilidade e mensurabilidade, conforme registrado no quadro a seguir, ressaltando-se, contudo, o fato de que o primeiro registra a área desmatada na Amazônia apenas, deixando os demais biomas sem acompanhamento por indicador.

Quadro 2: Análise dos indicadores do Programa 0503

Programa 0503 - Prevenção e Combate ao Desmatamento, Q ueimadas e Incêndios Florestais (FLORESCER)				
Nome do Indicador	Descrição do indicador	Fórmula de cálculo	É útil ao gestor?	É mensurável?
Área desmatada na Amazônia	Trata-se da área desmatada anualmente no Bioma Amazônico, de acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE	O cálculo é realizado pelo Sistema PRODES, do INPE, através de imagens feitas pelo satélite LANDSAT. O PRODES é a própria metodologia usada para calcular a Taxa Anual de Desmatamento da Amazônia Legal	SIM	SIM
Focos de calor	A detecção de focos de calor permite localizar a ocorrência de incêndios ou queimadas florestais. Ao disponibilizar a informação das coordenadas de foco de calor para as equipes de combate, agiliza o primeiro combate ao incêndio e facilita a extinção do fogo diminuindo seu impacto sobre a vegetação. A utilidade deste indicador é ainda maior em regiões em que acesso aos locais críticos é dificultado pelas distâncias, condições de estradas ou de meios de transporte	O cálculo de focos de calor é realizado estimando-se a quantidade de focos detectados numa área de interesse por um determinado período. Os satélites utilizados para gerar as informações de focos de calor possuem sensores que captam a temperatura da superfície terrestre. As imagens geradas por esses satélites correspondem a mosaicos formados por pequenas unidades chamadas pixel que correspondem à menor porção da superfície que o satélite é capaz de diferenciar. Os satélites utilizados no sistema de detecção possuem pixels que correspondem à área de 1km ² (1km x 1km). Quando um desses pixels apresenta temperatura média superior a 47° C, ele passa a ser considerado como um foco de calor.	SIM	SIM

Fonte e Método: Elaborado pela DIAMB/DI/SFC/CGU/PR a partir de informações extraídas do Sigplan e do Relatório de Gestão da Unidade

Observou-se ainda que os indicadores analisados não conseguem representar de forma inequívoca o impacto que a atuação do Ibama tem sobre o número, uma vez que este pode sofrer influência de fatores externos.

Em função dessa constatação, registrada no relatório da auditoria nas contas de 2009, foi recomendado ao Instituto que, quando da elaboração do PPA 2012-2015, fossem elaborados indicadores referentes às atividades de prevenção e combate ao desmatamento, queimadas e

incêndios florestais que permitam identificar o impacto que a atuação do Ibama exerce isoladamente sobre os números apresentados.

Conforme foi verificado durante a fase de apuração desta auditoria nas contas de 2010, os gestores da unidade encontram-se envolvidos em atividades relacionadas à elaboração dos programas e ações para o novo PPA, e que os novos indicadores estariam sendo elaborados em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente, órgãos vinculados e demais entidades que participarão da execução do programa.

Quanto aos indicadores institucionais para a área meio, foi recomendada a elaboração de indicadores de gestão para monitorar o desempenho das ações sob responsabilidade do Ibama, bem como o desempenho das áreas administrativas e das unidades descentralizadas.

Verificou-se que os referidos indicadores de gestão, conforme manifestação dos representantes da Autarquia, serão construídos a partir dos resultados do Planejamento Estratégico do órgão. Como o referido Planejamento Estratégico não foi finalizado, os indicadores, por sua vez, não foram elaborados.

Contudo, ao analisar a Nota Técnica nº 01/2011/CGPLO/DIPLAN/IBAMA, que apresentou análise da execução orçamentária e financeira do Ibama no exercício de 2010, reproduzida no item 2.4.3 do Relatório de Gestão 2010, foi possível identificar que grande parte dos tópicos apresentados na Nota reúnem as condições necessárias para serem convertidos em indicadores institucionais para a área meio. Mesmo que a condição ideal seja de que os indicadores derivem do Planejamento Estratégico, há que se reconhecer que os itens de análise trazidos pela referida Nota, se convertidos em indicadores e divulgados adequadamente no Instituto, podem se tornar importante referencial de desempenho para a Autarquia.

4.3 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ

Em atendimento aos normativos relativos à Prestação de Contas do exercício de 2010, a Unidade foi instada a apresentar autoavaliação sobre o funcionamento de seu sistema de controle interno com a finalidade de "evidenciar a suficiência desses controles para garantir, com razoável segurança, a confiabilidade das informações financeiras produzidas, a obediência (compliance) às leis e regulamentos que a regem ou ao seu negócio, a salvaguarda dos seus recursos, de modo a evitar perdas, mau uso e dano e a eficácia e eficiência de suas operações." (Portaria TCU nº277, de 7.12.2010).

Conforme orientação da mencionada Portaria, a informação foi estruturada mediante quadro composto por trinta afirmativas sobre cinco aspectos dos sistemas de controle interno: ambiente de controle, avaliação de riscos, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento. Cada aspecto foi subdividido em questões, às quais os gestores atribuíram pontuações que podiam variar de 1 a 5, proporcionalmente à validade de cada afirmação no âmbito da Autarquia.

Ressalvado o grau de subjetividade inerente a este tipo de avaliação, a análise do quadro apresentado pelo Instituto e as verificações realizadas pela equipe de auditoria possibilitaram concluir, sobre cada aspecto, o que segue:

4.3.1. Ambiente de Controle

Na autoavaliação apresentada pelos Gestores quanto a este aspecto, 44% das afirmativas receberam avaliação 2 (parcialmente inválida), 44% receberam avaliação 4 (parcialmente válida) e 11% receberam avaliação 3 (neutra). Dessa forma, a leitura do quadro poderia indicar que o ambiente de controle vigente no Instituto é medianamente satisfatório.

Entretanto, as verificações realizadas pela equipe de auditoria indicaram que o ambiente de controle está em situação um pouco mais incipiente, pela inexistência de código de ética ou de conduta formalizado, por fragilidades encontradas nas delegações de autoridade e competência.

Entretanto, cabe ressaltar que a avaliação 3 (neutra) dada pela Autarquia quanto à questão sobre segregação de funções nos processos de competência da UJ foi subavaliado pelos gestores, pois, nas áreas visitadas, o que se verificou é que as funções críticas são desempenhadas por pessoas distintas e, até mesmo, por áreas distintas. Sendo assim, entende-se que esta questão mereceria avaliação 4 (parcialmente válida).

4.3.2. Avaliação de Risco

A autoavaliação apresentada no Relatório de Gestão concentra, para este aspecto, 44% das nove questões respondidas com 3 (neutro) e 33% com 2 (parcialmente inválida). Em complemento, uma questão (11%) foi avaliada com 4 (parcialmente válida) e outra com 5 (totalmente válida).

As questões respondidas com 3 (neutro) impedem que sejam reveladas com nitidez as fragilidades do Instituto na identificação de processos críticos para a consecução dos objetivos e metas da unidade (questão 11); na mensuração e classificação dos riscos identificados, gerando informações úteis à tomada de decisão (questão 15); e, principalmente, na formalização dos objetivos e metas da unidade (questão 10), devido à inexistência de planejamento estratégico institucional e de fragilidades no estabelecimento de produtos e metas das ações executadas pelo Ibama, conforme já tratado no item relativo aos resultados qualitativos e quantitativos neste mesmo relatório.

4.3.3. Procedimentos de Controle

Três das quatro questões relativas a este aspecto foram apresentadas no Relatório de Gestão com avaliação 3 (neutra) e apenas uma como 4 (parcialmente válida).

As verificações realizadas permitiram constatar que a causa da impossibilidade de avaliar as questões relativas a procedimentos de controle é exatamente ausência de políticas e ações, de natureza preventiva ou de detecção, para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da UJ, claramente

estabelecidas (questão 19), principalmente no que se refere a avaliação de desempenho operacional (em que pese a iniciativa elogiável, embora isolada, consignada na Nota Técnica nº 01/2011/CGPLO /DIPLAN/IBAMA). Quanto às demais questões, embora tenham sido identificadas boas práticas relativas a procedimentos de controle, a ausência do planejamento estratégico não permite identificar se tais práticas são apropriadas e funcionam consistentemente de acordo com um plano de longo prazo (questão 20), nem se são abrangentes e razoáveis (questão 22).

4.3.4. Informação e Comunicação

As questões relativas a Informação e Comunicação receberam pontuação 3 (neutra) em 80% das ocorrências e apenas uma questão recebeu pontuação 4 (parcialmente válida). Assim, com base nas respostas apresentadas no Relatório, não é possível perceber qual a opinião dos Gestores quanto a este aspecto.

As verificações realizadas indicaram que, mais uma vez, a inexistência de planejamento estratégico dificulta a definição de quais são as informações relevantes a serem tratadas (questão 23). E, sem a definição de quais são as informações relevantes, fica prejudicada a avaliação das demais questões deste tópico. Nessas circunstâncias, é com base na experiência na perspicácia dos dirigentes e do corpo técnico do Instituto que as principais informações gerenciais e operacionais são produzidas e disseminadas. Como exemplo do que foi afirmado, pode ser indicada a Coordenação Geral de Recursos Humanos (CGREH), que, por iniciativa própria, mantém informações úteis aos dirigentes e a todos os servidores em sua área na *intranet* da Autarquia.

4.3.5. Monitoramento

Duas das três questões relativas ao monitoramento foram classificadas com 3 (neutro) e uma com 4 (parcialmente válida). Novamente, a classificação predominantemente neutra pode impedir que se perceba que o monitoramento existente na autarquia fica restrito às ações da Auditoria Interna. Assim, a classificação quanto a este aspecto seria menos favorável do que a apresentada no Relatório de Gestão

Uma das causas para este fato é, mais uma vez, a ausência de instrumento formal que trate das questões estratégicas da Autarquia, que serviria de referência para a definição sobre o que deve ser monitorado pelas próprias áreas executoras (controle primário). A outra causa é a gravíssima situação por que passa o Instituto, que opera com número insuficiente de servidores para desenvolver suas atividades de maneira segura. Dessa forma, todos os esforços ficam dedicados à manutenção das atividades vitais, não havendo nas áreas visitadas quem possa efetuar, de maneira apropriada, o monitoramento.

4.4 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Conforme apurado, o Ibama não realizou no exercício de 2010 nenhum transferência mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres. Dessa forma, não se aplicam as análises referentes a este item.

4.5 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Na avaliação das licitações realizadas pelo Ibama no exercício de 2010, os exames efetuados tiveram como objetivo apurar se o objeto da licitação atendia à real necessidade da Unidade, se existia consonância daquele objeto com a missão e metas da Unidade, bem como com os objetivos das ações dos programas contidos no orçamento. Adicionalmente, foi verificado se as licitações foram enquadradas na modalidade correta e, para os casos de dispensa ou inexigibilidade, foram realizados exames quanto à fundamentação do enquadramento nesta categoria de aquisição.

Para realizar as referidas análises foram selecionados, por amostragem, considerando-se a materialidade, o tipo de aquisição e Unidade responsável pela licitação, 15 (quinze) processos licitatórios, que representaram, em termos de recursos auditados, 51,45% do valor total licitado no exercício, conforme pode ser visto no quadro a seguir.

Quadro 3: Demonstrativo dos processos analisados

Tipo de aquisição de bens/serviços	Valor no exercício	% valor sobre total	Montante analisado	% recursos analisados
Dispensa	5.137.354,22	4,08%	769.532,11	14,98%
Inexigibilidade	830.046,31	0,66%	37.284,00	4,49%
Convite	784.808,74	0,62%	401.291,85	51,13%
Tomada de Preços	1.634.192,20	1,30%	247.816,51	15,16%
Concorrência	-	-	-	-
Pregão	117.562.368,74	93,34%	63.348.850,37	53,89%
Total	125.948.770,21	100%	64.804.774,84	51,45%

Fonte e Método: Elaborado pela DIAMB/DI/SFC/CGU/PR a partir de informações extraídas do sistema SIAFI Gerencial WEB e dos procedimentos licitatórios analisados. Data: 27/06/2011

Do quadro acima, observa-se que o Pregão foi a modalidade predominante, em consonância ao estabelecido no Decreto nº 5.504/2005, que determina em seu artigo 1º, § 1º, a obrigatoriedade da utilização dessa modalidade para a aquisição de bens e serviços comuns. É possível notar, ainda, a inexistência da realização de Concorrência pelo Instituto no exercício sob exame.

Em relação aos processos licitatórios analisados, vale ressaltar que este ano optou-se por selecionar, aleatoriamente, um número maior de licitações realizadas nas Superintendências Estaduais do que na Sede do Instituto em Brasília, tendo em vista que na Auditoria de Gestão do ano anterior (2009) todos os processos avaliados foram originados na Sede, não sendo encontrada nenhuma impropriedade. Assim, dos 15 processos selecionados, 12 corresponderam a licitações realizadas pelas unidades regionais do Instituto.

Quanto aos resultados das análises efetuadas, constatou-se, conforme observado no quadro abaixo, a ocorrência de impropriedades em 7 (sete) dos 15 processos selecionados, percentual esse (46%) que pode ser considerado elevado, tendo em vista se tratar de uma amostra aleatória.

Quadro 4: Análise dos processos licitatórios

Nº licitação	Contratada	Valor da licitação liquidado em 2010	Oport. e conven. da licitação	Modalidade da licitação	Fundament. da dispensa	Fundamentação da inexigibilidade
01/2010 (SUPES/AC)	02.402.615/0001-70	9.426,56	Inadequada	Dispensa (Indevida)	Inadequada	-
02/2010 (SUPES/AC)	10.587.373/0001-64	14.905,55	Adequada	Dispensa (Indevida)	Inadequada	-
04/2010 (SUPES/MA)	41.609.488/0001-36	480.000,00	Adequada	Dispensa (Devida)	Adequada	-
05/2010 (SUPES/RJ)	90.347.840/0004-60	12.600,00	Adequada	Dispensa (Devida)	Adequada	-
01/2010 (DEFIN/DF)	38.068.664/0001-65	37.284,00	Adequada	Inexigibilidade (Devida)	-	Adequada
01/2010 (SUPES/PB)	24.281.776/0001-95	247.816,51	Adequada	Tomada de preços	-	-

				(Devida)		
01/2010 (SUPES/BA)	02.505.613/0001-06	136.605,56	Adequada	Convite (Devida)	-	-
03/2010 (SUPES/GO)	08.688.799/0001-62	145.093,50	Adequada	Convite (Devida)	-	-
04/2010 (SUPES/RO)	02.110.661/0001-03	119.592,79	Inadequada	Convite (Devida)	-	-
03/2010 (DEFIN/DF)	75.543.611/0001-85	24.097.288,06	Adequada	Pregão Presencial (Indevida)	-	-
04/2010 (SUPES/MT)	07.691.986/0001-32	347.127,53	Inadequada	Pregão (Devida)	-	-
04/2010 (SUPES/ES)	07.564.344/0001-72	240.471,93	Inadequada	Pregão (Devida)	-	-
08/2010 (SUPES/RO)	04.027.773/0001-12	44.499,79	Adequada	Pregão (Devida)	-	-
10/2010 (SUPES/AP)	09.193.807/0001-62	76.150,00	Inadequada	Pregão (Devida)	-	-
24/2010 (DEFIN/DF)	15.109.770/0001-44	2.570.326,00	Adequada	Pregão (Devida)	-	-

Fonte e Método: Elaborado pela DIAMB/DI/SFC/CGU/PR a partir de informações extraídas do sistema SIAFI Gerencial WEB e dos procedimentos licitatórios analisados. Data: 27/06/2011

As impropriedades mais relevantes identificadas, que se encontram detalhadas na segunda parte do presente relatório, foram: a) realização indevida de 2 (duas) dispensas de licitação, uma vez que as mesmas não se enquadravam no limite de valor estabelecido no inciso II, artigo 24 da lei 8.666/93; b) ausência, em 1 (um) processo, de justificativa indicando a necessidade do serviço contratado, bem como, em 3 (três) processos, ausência da realização de estudo de demanda para definição do quantitativo de postos de trabalho contratados; c) utilização inadequada da modalidade de pregão na forma presencial, tendo em vista que não ficou comprovada a inviabilidade de sua realização sob a forma eletrônica, conforme prevê a legislação.

Sobre esses achados, é importante ressaltar a situação observada na SUPES/AC, onde os serviços contratados por meio das 2 (duas) dispensas de licitação, além de terem sido realizadas indevidamente, foram prestados por meio de contrato verbal, sendo que, como agravante, em 1 (um) deles verificou-se o atesto e pagamento do serviço sem que o mesmo tivesse sido executado. Tal fato, além de ensejar apuração de responsabilidade, conforme recomendado no presente relatório, deve servir de motivo para que o Ibama observe a adequada segregação de funções dos servidores, em especial àquelas referentes às etapas da despesa (empenho, liquidação e pagamento), como forma de evitar futuras ocorrências deste tipo.

Destaca-se também que, nos 3 (três) processos citados no item “b” acima, onde foi identificada a ausência de estudo de demanda, uma das causas apuradas foi o entendimento dos gestores de que não havia necessidade de realização de estudo técnico para definir o quantitativo de postos de trabalho a serem contratados, bastando um levantamento informal junto às chefias de divisão.

Considerando o exposto, e tendo em vista que, das 7 (sete) impropriedades apuradas, 6 (seis) foram observadas em licitações realizadas nas Superintendências Estaduais do Ibama, observa-se a necessidade do Instituto adotar medidas no sentido de orientar, estruturar e qualificar as áreas das unidades regionais responsáveis por realizar licitações e, ao mesmo tempo, acompanhar mais efetivamente os processos licitatórios realizados por suas Superintendências.

4.6 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

a) Quantitativo de Pessoal

Quadro 5: Quantidade de servidores por tipologia

Tipologia	2010
1. Provedimento de cargo efetivo	4.420
1.1 Servidores de carreira	4.397

1.2 Servidores com contratos temporários	36
1.3 Servidores cedidos	189
1.4 Servidores em licença	35
2. Provisão de cargo em comissão	292
Total	4.712

Fonte e Método: Elaborado pela DIAMB/DI/SFC/CGU/PR a partir de informações extraídas do sistema SIAPE e do Relatório de Gestão da Unidade

Dos 4.420 servidores efetivos lotados no Ibama, cerca de 5% estão licenciados ou cedidos a outros órgãos das administração pública federal, estadual e municipal. Dessa forma, somente 4.160 servidores da carreira estão em atividade.

O quantitativo de recursos humanos apresentado é insuficiente para a Autarquia desempenhar as suas atribuições institucionais, tendo em vista que, desde sua criação, não foi realizado concurso público para cargos da área administrativa, nem mesmo para repor as vacâncias decorrentes de aposentadorias.

O quadro crítico na estrutura de recursos humanos foi constatado no exercício de 2009 por esta Controladoria e o agravamento da situação foi verificado no exercício de 2010, considerando que 70 (setenta) servidores se aposentaram no exercício em análise. Além disso, cerca de 17% dos servidores receberam abono de permanência no último exercício e já completaram os requisitos necessários para a aposentadoria voluntária. Esse percentual deve sofrer um aumento significativo nos próximos exercícios, tendo em vista que mais de 40% dos servidores estão acima dos 50 anos de idade.

Em consequência desse cenário, o Ibama se tornou dependente dos contratos de terceirização para manter seu funcionamento, uma vez que cerca de 50% das atividades do Instituto estão sob responsabilidade dos terceirizados, de acordo com o Relatório de Gestão.

Desde 2005, o Ibama tem solicitado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG autorização para abertura de concurso público para a área administrativa, sem atendimento do pleito

até o momento. O último pedido feito ao Ministério, em 1º de outubro de 2010, teve como objetivo diminuir a defasagem na área administrativa, tendo como base 362 cargos vagos decorrentes de aposentadorias (38 para Analista Administrativo e 324 para Técnico Administrativo).

Dessa forma, a abertura de um primeiro concurso público para preenchimento dos cargos em tela não possibilitaria a substituição dos terceirizados, em que pese o Termo de Conciliação Judicial firmado pela União e as determinações emanadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU. Tal substituição se tornaria viável somente com a edição de lei para criação de novos cargos para o Ibama e autorização de mais concursos públicos, tendo em vista que há uma estimativa de 1.197 terceirizados trabalhando na área administrativa do Instituto.

A Autarquia apresentou um estudo realizado sobre a “lotação ideal”, no entanto a análise não se aprofundou nas necessidades de cada unidade e nos quantitativos e perfis ideais para que o Instituto consiga atingir seus objetivos, metas e estratégias.

A ausência de um Planejamento Estratégico no Ibama impede que sejam definidas as condições ideais para que cada unidade execute suas atividades de forma satisfatória. Dessa forma, em que pese a nítida insuficiência da força de trabalho, não é possível identificar a real necessidade do Instituto, o efeito negativo dessa insuficiência de pessoal em suas atividades e no cumprimento de suas metas e nem o impacto positivo que a recomposição causaria no desempenho da Autarquia.

b) Análise da Folha de Pagamento

Foi realizada análise de folha de pagamento do Ibama com base em levantamento e cruzamento de dados do Sistema de Administração de Pessoal – SIAPE. A tabela abaixo apresenta as ocorrências que foram examinadas.

Quadro 6: Ocorrências analisadas

Ocorrência	Quantidade de servidores analisados	Quantidade de servidores enquadrados na ocorrência (Achados de Auditoria)
Servidores na Situação Funcional de Instituidores de Pensão com mais de um vínculo	10	0

Servidores na Situação Funcional de Ativo permanente com mais de um vínculo	9	0
Servidores na Situação Funcional de Aposentados com mais de um vínculo	16	0
Servidores na Situação Funcional de Aposentados e que estão na situação de Ativo Permanente.	16	0
Servidores que percebem a vantagem prevista no artigo 192 da Lei Nº 8.112/90.	14	0
Servidores que percebem os adicionais de periculosidade e insalubridade	18	0
Servidores que recebem auxílio-transporte em valor superior a R\$ 500,00	15	0
Servidores que aderiram ao PDV e reingressaram na administração pública e estão atualmente na condição de ativo permanente ou aposentados	2	0
Servidores aposentados após 18/01/1995 que percebem opção de função	9	0
Servidores cedidos ou requisitados	16	1
Beneficiários de pensão com mais de dois benefícios	26	0
Servidores/instituidores com ocorrência no siape de aposentadoria com provento proporcional e que estão percebendo provento integral	3	0

Servidores que percebem auxílio-alimentação com valores divergentes daqueles estabelecidos pelo mp	20	0
Despesas de Exercícios anteriores	8	0
Servidores aposentados/pensionistas com idade superior a 90 anos	10	0

Fonte e Método: Elaborado pela DIAMB/DI/SFC/CGU/PR

De toda a análise procedida, verificou-se apenas uma ocorrência, que consistiu na ausência de emissão de autorização para prorrogar a cessão de servidora, para outro Poder da União, por período que ultrapassa 7 (sete) anos. A falha encontrada representa menos de 1% do total analisado, o que indica que os controles realizados sobre a folha de pagamento são satisfatórios e suficientes para evitar a ocorrência de irregularidades.

4.7 Avaliação do Cumprimento pela UJ das Recomendações do TCU e do Controle Interno

Identificamos 13 (treze) determinações/recomendações emanadas do Tribunal de Contas da União (TCU) para o Ibama em 2010. Desse total, verificou-se que nove foram plenamente atendidas, três foram atendidas parcialmente ou seu atendimento está em curso e uma não foi atendida. Os exames foram feitos com base no Relatório de Gestão de 2010 e na documentação encaminhada pela unidade em resposta às Solicitações de Auditoria.

O único caso de não atendimento se refere ao Acórdão 1997/2010, pelo qual foi determinado ao Ibama a adoção das providências necessárias ao acompanhamento das ações adotadas pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Estado do Mato Grosso em relação ao desmatamento de área florestal. O Instituto informou que a Superintendência do Mato Grosso não teve tempo hábil para atender a demanda do Tribunal.

As determinações constantes dos Acórdãos 759/2010 – Plenário, 1521/2010 – Segunda Câmara e 3803/2010 – Segunda Câmara não foram completamente atendidas, tendo em vista que a implementação das ações demandas pelo TCU estão em curso, de acordo com as informações disponibilizadas pelo Instituto.

Quanto às demandas da CGU, foram analisadas 12 recomendações constantes do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 244072, e verificou-se que cinco recomendações foram atendidas e sete estão pendentes de atendimento.

Do total de recomendações pendentes de atendimento, três impactam significativamente a gestão do Instituto, e estão relacionadas à elaboração e implementação de um planejamento estratégico, de indicadores de desempenho e de estudos técnicos com o fim de se definir, de forma efetiva, o quantitativo ideal da força de trabalho na Autarquia.

De acordo com as informações prestadas pelo Ibama, em resposta a Solicitações de Auditoria, as referidas recomendações estão em processo de atendimento.

Em relação à atuação da Auditoria Interna do Ibama (Audit), verificamos que foram emitidas 886 recomendações às unidades do Instituto. De acordo com as informações prestadas pela Autarquia, 56,7% das recomendações foram acatadas, 1,1% foram parcialmente acatadas, 4,3% não foram acatadas, 27,5% ainda estão sob análise e 10,4% permanecem sem resposta das superintendências.

4.8 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

No intuito de avaliar a ocorrência de passivos sem a consequente previsão orçamentária de créditos ou de recursos na UJ no exercício de 2010, verificou-se, em consulta ao Sistema SIAFI Gerencial WEB sobre as contas contábeis de códigos 21211.11.00 (FORNECEDORES POR INSUF. DE CREDITOS/RECURSOS), 21212.11.00 (PESSOAL A PG POR INSUF. DE CREDITOS/RECURSOS), 21213.11.00 (ENCARGOS POR INSUF. DE CREDITOS/RECURSOS), 21215.22.00 (OBRIG. TRIBUT. POR INSUF. DE CREDITOS/RECURSOS) e 21219.22.00 (DEB. DIVERSOS POR INSUF. DE CREDITOS/RECURSOS), que não houve inscrições de passivos pelo IBAMA no exercício sob exame. Tal fato corrobora a ausência de informações sobre o tema no Relatório de Gestão 2010 da Unidade, em seu item 3 - Reconhecimento de Passivos por Insuficiência de Créditos ou Recursos.

4.9 Avaliação da Conformidade da Inscrição de Restos a Pagar

Com a finalidade de avaliar a inscrição de restos a pagar quanto ao correto enquadramento das despesas no art. 35 do Decreto nº 93872/86, procedeu-se à seleção, pelo critério de materialidade, de uma amostra composta por 12 (doze) Notas de Empenho referentes a valores inscritos como Restos a Pagar no exercício de 2010, sendo 8 (oito) Notas emitidas pelas Superintendências Estaduais e 4 (quatro) pela Coordenação-Geral de Finanças do IBAMA, em Brasília.

O quadro abaixo demonstra a representatividade da amostra auditada em relação ao total de Notas de Empenho inscritas em Restos a Pagar no exercício de 2010.

Quadro 7: Percentual de restos a pagar com inconsistência

Restos a pagar	Restos a pagar	Percentual	% de RP com
----------------	----------------	------------	-------------

inscritos em 2010 (A)	analisados (B)	analisado (B)/(A)	inconsistência
12.274.802,24	4.285.048,63	34,91%	0%

Fonte e Método: Elaborado pela DIAMB/DI/SFC/CGU/PR a partir de informações extraídas do sistema SIAFI Gerencial WEB. Data: 12/04/2011

Da análise realizada, sobre cerca de 1/3 do total, verificou-se que as despesas inscritas em restos a pagar presentes na amostra encontravam-se devidamente enquadradas nos incisos previstos no art. 35 do Decreto 93.872/1986.

4.10 Avaliação dos Critérios - Chamamento Público

Conforme apurado, o Ibama não realizou no exercício de 2010 nenhuma transferência mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres. Dessa forma, não se aplicam as análises referentes a este item.

4.11 Avaliação de Contratos e Convênios - SIASG/SICONV

Com base em análise efetuada sobre os registros dos contratos, celebrados pelo Ibama, no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg, verificamos que o Instituto mantém seus dados atualizados, com exceção daqueles relacionados aos contratos abaixo:

Quadro 8: Contratos com dados desatualizados no Siasg

CONTRATO	VALOR DO ORIGINAL CONTRATO
39/2008	R\$ 651.881,99
39/2006	R\$ 181.726,51
16/2009	R\$ 731.177,38
17/2009	R\$ 3.000.000,00
23/2009	R\$ 8.000.000,00
4/2009	R\$ 3.000.000,00
18/2010	R\$ 99.960,00
1/2009	R\$ 1.138.500,00

III - CONCLUSÃO

Eventuais questões pontuais ou formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 14 de julho de 2011.