



Unidade Auditada: IBAMA - Coordenação-Geral de Finanças - CGFIN

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201600656

UCI Executora: SFC/DR/CGAMB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201600656, 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 a prestação de contas anual apresentada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 04/04/2016 a 29/04/2016, 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.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 17/11/2015, entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente e a Secex Ambiental do Tribunal de Contas da União, foram efetuadas as seguintes análises:



a) Item 1 – Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade jurisdicionada, da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da INTCU 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças;

b) Item 2 – Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à: (i) avaliação das ações de fiscalização ambiental federal – análise do cumprimento do atendimento das recomendações emitidas por meio dos Relatórios de Acompanhamento de Execução das Ações; e (ii) licenciamento ambiental federal - avaliação das ações implementadas pelo Ibama para melhoria dos processos, sobretudo no que se refere à avaliação do monitoramento e avaliação dos processos de licenciamento, com base nos acórdãos do TCU, e a transparência do processo de licenciamento.

c) Item 3 – Avaliação dos indicadores instituídos pela unidade jurisdicionada para aferir o desempenho da sua gestão;

d) Item 4 – Avaliação da gestão de pessoas com base na verificação das irregularidades e inconsistências identificadas na folha de pagamento (trilhas de pessoal);

e) Item 6 – Avaliação da gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por meio de pregão eletrônico;

g) Item 9 - Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da Unidade, sobretudo em relação ao monitoramento do atendimento das recomendações emitidas pela CGU em auditorias anuais de contas anteriores e ao acompanhamento do Plano de Ação implementado para regularização da situação patrimonial do Ibama;

h) Item 11 – Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade jurisdicionada com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes elementos do sistema de controles internos da UJ:

1. Ambiente de controle;
2. Avaliação de risco;
3. Atividades de controle;
4. Informação e Comunicação; e
5. Monitoramento.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Em atendimento ao que estabelece o art. 13 da IN TCU nº 63/2010 e de acordo com o que dispõe o § 2º do art. 3º da DN TCU 147/2015, foi analisada a prestação de contas anual do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama e



verificado que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União - TCU para o exercício de 2015.

Ressalte-se, ainda, que as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos das Decisões Normativas – TCU nº 146/2015 e 147/2015 e da Portaria TCU nº 321/2015, com exceção dos seguintes itens do Relatório de Gestão:

i) item 2.3.1- Ambiente de atuação da unidade: segundo orientação do TCU, nesse tópico deveria ser apresentado um resumo dos principais aspectos do ambiente externo e interno. Quanto ao ambiente externo, caberia evidenciar informações, tais como relacionamento com as principais instituições parceiras e clientes de seus serviços e ameaças e oportunidades em seu ambiente externo. Entretanto, não houve menção ao acerca do relacionamento do Ibama com seus parceiros e no que concerne às ameaças e oportunidades, foram apresentadas apenas as ameaças.

ii) item 3.3.4- Indicadores de desempenho relacionados à gestão estratégica: não foi realizada a análise quantitativa e qualitativa do indicador desenvolvido para medir o sucesso na implementação do planejamento estratégico. Consta apenas que não foi possível medir o sucesso na implantação do planejamento estratégico 2012/2015.

iii) Quadro “Situação de pedidos de licenças ambientais” - alínea “a” do item 3.4.1- Licenciamento ambiental: não foi informado o quantitativo de licenças ambientais requeridas nos exercícios de 2013, 2014 e 2015.

iv) Quadro “Tempo médio para concessão de licença em 2015” - alínea “b” do item 3.4.1- Licenciamento ambiental: não foram informados os tempos médios para concessão de licença prévia, de instalação e de concessão. A Unidade apenas consignou que não possui essas informações e que iniciou em 2014 a implantação do Sistema Integrado de Gestão (Siga) para automação do processo de Licenciamento Ambiental Federal (LAF), permitindo a contagem de prazos e geração de relatórios.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Com o objetivo de realizar a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão do Ibama, foi selecionada para exame a atividade de licenciamento ambiental federal, especialmente em relação às melhorias implementadas no processo de emissão de licenças e de avaliação do impacto ambiental, com vistas ao atendimento das determinações emitidas sobre o tema pelo Tribunal de Contas da União.

Além disso, foram apresentados os avanços e as providências adotadas pelo Instituto em relação às recomendações emitidas pela CGU no âmbito do trabalho de avaliação das ações de fiscalização ambiental federal, os quais foram registrados no item 1.1.1.1 do presente relatório.

Licenciamento Ambiental Federal

Este item teve como objetivo apresentar os avanços promovidos pelo Ibama para melhoria do processo de Licenciamento Ambiental Federal, no último exercício.



O Licenciamento Ambiental representa um instrumento de caráter preventivo da Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981, e consiste em um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Na Licença Ambiental, o órgão ambiental competente avalia os projetos a ele submetidos e estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor (pessoa física ou jurídica).

De acordo com o artigo 23 da Constituição Federal de 1988, a proteção do meio ambiente é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, portanto, a obrigação do licenciamento é compartilhada pelos Órgãos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente e pelo Ibama, como partes integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA.

A Lei Complementar nº 140/2011, por sua vez, disciplinou a atuação dos entes federados em matéria ambiental e, em seu art. 7º, inciso XIV, estabeleceu que a União irá promover o licenciamento ambiental de procedimento e atividades: localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999; destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

O Ibama, entidade competente para emitir o licenciamento ambiental federal a que se refere o inciso XIV do art. 7º da Lei Complementar nº 140/2011, enfrenta o principal desafio do processo de licenciamento, que é compatibilizar as atividades econômicas (públicas/privadas) com a preservação da qualidade do meio ambiente (direito difuso).

Isso se deve ao fato de que o licenciamento ambiental é a principal ferramenta que a Administração Pública possui para controlar a manutenção da qualidade do meio ambiente, com a finalidade de assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado e de defender a qualidade de vida da coletividade. Assim, falhas no processo de licenciamento podem causar danos irreversíveis ao meio ambiente e à sociedade.



Destaca-se que esse processo abrange um campo de conflitos em virtude dos diversos interesses e atores envolvidos, bem como a diversidade de tipologias de obras e a necessidade de alta especialização dos servidores responsáveis pelo licenciamento, tornando os processos de concessão de licenças ambientais complexos e vulneráveis, com elevados riscos que podem impedir que esse instrumento alcance o resultado para o qual foi criado.

Por isso, em virtude dessa criticidade e complexidade do tema, diversos empreendimentos de relevância vital para a economia e a infraestrutura do país já tiveram suas obras ou instalações embargadas pelo Ibama, ou tiveram suas licenças adiadas por um longo período de tempo, conforme registrado constantemente pela imprensa.

Por outro lado, fatores relacionados ao processo de licenciamento ambiental, como a ausência de fiscalização do cumprimento da legislação ambiental pelos empreendedores e a apresentação de estudos de impactos ambientais ineficazes e incompletos, tem contribuído para a ocorrência de diversos desastres e danos com incalculáveis prejuízos ambientais, econômicos e sociais, a exemplo do que ocorreu, em 2011, com o vazamento de óleo na Bacia de Campos no Rio de Janeiro (RJ), e, em 2015, com a Barragem da mineradora Samarco, em Mariana (MG).

Assim, há que se ressaltar que o processo de licenciamento ambiental federal apresenta fragilidades patentes, não somente relacionadas às estruturas de recursos humanos e de materiais disponíveis no Ibama, como também à gestão da eficiência do processo como um todo. Tais incorreções estimulam os atores sociais a considerarem o licenciamento como uma etapa meramente burocrática para a execução de empreendimentos e o distancia de um instrumento que tenha como objetivo garantir a sustentabilidade e a qualidade do meio ambiente, de forma compatível ao crescimento econômico do país.

1.1 Acórdãos do Tribunal de Contas da União sobre Licenciamento Ambiental Federal

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou trabalhos de levantamentos referentes ao processo de licenciamento ambiental federal realizado pelo Ibama, sobretudo com o objetivo de aprimorar a análise de questões ambientais referentes ao licenciamento das obras públicas. As principais deliberações sobre o assunto foram identificadas nos Acórdãos nºs 2.212/2009 e 2.856/2011–Plenário.

No que se refere ao Acórdão 2.212/2009 – Plenário, a equipe de auditoria do Tribunal realizou levantamento e analisou aspectos relativos à avaliação sistemática dos impactos ambientais, aos benefícios potenciais e efetivos decorrentes do licenciamento de obras e à padronização do processo de licenciamento ambiental.

Em continuidade ao levantamento realizado em 2009, foi realizado novo trabalho de auditoria, em 2011, com vistas a avaliar, a posteriori, o processo de licenciamento ambiental em obras de infraestrutura, especificamente nas obras da rodovia BR 101 - trecho Florianópolis/Osório e da Ferrovia Transnordestina - trecho Salgueiro/Missão Velha, a fim de identificar pontos que podem ser aperfeiçoados. Os resultados e



determinações referentes a esse levantamento foram consubstanciados no Acórdão 2.856/2011 – TCU – Plenário.

Os achados de auditoria, recomendações e determinações emitidas no âmbito dos acórdãos estão apresentados no quadro a seguir.

Quadro: Acórdãos n^{os} 2.212/2009 e 2.856/2011 – TCU – Plenário

Acórdão	Achado de Auditoria	Recomendações/ Determinações
2.212/2009 – TCU – Plenário	<p>✓ O Ibama não avalia e acompanha sistematicamente os impactos e riscos ambientais das obras licenciadas;</p> <p>✓ O Ibama não avalia e acompanha sistematicamente os impactos e riscos ambientais das obras licenciadas;</p> <p>✓ Inexistência de qualquer sistema de avaliação (quantitativa ou qualitativa) dos benefícios (ambientais, sociais e/ou econômicos) resultantes do processo de licenciamento;</p> <p>✓ Insuficiência de padronização para cada tipologia de obra;</p> <p>✓ Aumento no número de condicionantes estipuladas nas licenças ambientais de obras sob responsabilidade do Ibama nos últimos anos.</p>	<p><u>Determinar ao Ibama que:</u></p> <p>- Com fulcro nos princípios fundamentais da Administração Pública de impessoalidade, publicidade e eficiência, arrolados na Constituição Federal, art. 37, bem como na Resolução Conama 237/97, combinada com a Instrução Normativa Ibama 184/08, elabore padrões e normas específicas para os procedimentos e critérios técnicos e metodológicos adotados no processo de licenciamento ambiental federal, por tipologia de obra e que sejam passíveis de padronização;</p> <p>- Com fundamento na Portaria-MMA 230/02, art. 68, incisos I a VIII (Regimento Interno do Ibama), estude a viabilidade de criar em sua estrutura uma Coordenação Específica de Avaliação de Impacto Ambiental, com vistas a realizar o acompanhamento e a comunicação institucional dos resultados do processo de avaliação de impacto ambiental do Ibama;</p> <p>- Enquanto não seja criada a Coordenação de Avaliação de Impacto Ambiental, defina responsáveis na Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) pelas atribuições previstas no art. 68, incisos I a VIII de seu atual Regimento Interno, uma vez que o processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é desenvolvido durante o licenciamento ambiental e não deve ser realizado por consultores externos ao órgão;</p> <p>- Apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias um cronograma de planejamento com as medidas necessárias para o atendimento da determinação constante do subitem 9.1.1 retro, definindo os responsáveis por tais medidas e os prazos necessários para implementação;</p> <p>- Com fundamento na Instrução Normativa Ibama 183/08, art. 9º, § 4º, art. 25, § 4º, art. 31, § 3º, art. 35, § 3º, art. 24, § único, e art. 19, § 1º, providencie a disponibilização no site de licenciamento ambiental do Ibama dos documentos referentes aos pareceres técnicos conclusivos sobre a viabilidade ambiental dos empreendimentos, às licenças prévias de instalação e de operação, aos Estudos de Impactos Ambientais e Relatórios de Impactos Ambientais, e dos demais documentos pertinentes ao processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos sob sua responsabilidade;</p> <p>- Com fulcro na Resolução Conama 237/97, artigo 8º, inciso III, estabeleça um acompanhamento sistemático das condicionantes ambientais de modo a garantir a efetividade</p>



		<p>de seu cumprimento para fins da emissão da licença de operação;</p> <p><u>Recomendar ao Ibama que:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Estude a viabilidade de criar um relatório consolidado para avaliação (ex post) dos impactos mitigados e não mitigados, das boas práticas observadas e dos benefícios ambientais decorrentes do processo de licenciamento, com base no desempenho ambiental do empreendimento autorizado pelo Ibama; - Elabore um programa de melhoria da qualidade dos Estudos de Impacto Ambiental – EIAs apresentados pelo empreendedor com vistas a corrigir as deficiências descritas no estudo do Ministério Público Federal de 2004; - Elabore um cronograma de execução para as ações de melhoria do sistema de gestão do licenciamento ambiental propostas no Ofício 741/08 – Dilic/Ibama, de 18/8/2008, discriminando responsáveis e prazos; - Desenvolva indicadores de impactos e riscos ambientais e de benefícios para cada tipologia de obra, incorpore-os ao Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental (Sislic) para geração de relatórios gerenciais e elabore plano de acompanhamento dos impactos ambientais e dos benefícios para cada obra com base em tais indicadores; - Desenvolva metodologia para estipulação de condicionantes e critérios de classificação de condicionantes no que se refere à prioridade, à relevância e ao risco, com base nos objetivos e metas ambientais a serem alcançados no licenciamento, de acordo com o tipo de obra; - Desenvolva no Sislic um módulo para a geração de informações gerenciais e de controle do processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos sob sua responsabilidade; - Analise a oportunidade e conveniência de estimular a prática de comissões institucionais especiais de acompanhamento de impactos ambientais com representantes da sociedade organizada.
2856/2011 – TCU – Plenário	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Deficiências no acompanhamento realizado pelo Ibama; ✓ Ausência da avaliação da efetividade do licenciamento; ✓ A importância da supervisão ambiental no processo de licenciamento ambiental; ✓ Deficiências no processo de participação de outros órgãos da administração federal no licenciamento ambiental; ✓ Impactos cumulativos de diferentes projetos; ✓ Deficiências no projeto possibilitando a ocorrência de impactos ambientais adversos. 	<p><u>Recomendar ao Ibama que:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Analise sistematicamente os relatórios de acompanhamento encaminhados pelos empreendedores e emita tempestivamente parecer técnico avaliando os resultados apresentados nos relatórios (achado 4.1 do Relatório); <p><u>Avalie a conveniência e oportunidade de:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Solicitar ao empreendedor, ao final das obras que tenham sido objeto de seu licenciamento, a apresentação de um relatório consolidado da implementação dos programas ambientais, estabelecendo o conteúdo mínimo desse relatório, de forma a evidenciar a experiência adquirida, as boas práticas que poderiam ser replicadas e os programas cujos resultados ficaram aquém do esperado (achado 4.2 e 4.3 do Relatório);



		<ul style="list-style-type: none"> - Realizar o arquivamento do relatório final consolidado em um repositório eletrônico devidamente indexado e que permita fácil localização e consulta (achado 4.2 do Relatório); - Elaborar parecer técnico final das obras que tenham sido objeto de seu licenciamento, avaliando a eficácia dos programas ambientais implementados e os resultados de proteção ambiental alcançados (achado 4.2 do Relatório); - Identificar, com base nos relatórios consolidados (subitem 9.1.2.1), nos pareceres técnicos (item b.3) e na experiência de seus próprios analistas, boas práticas, medidas mitigadoras, estratégias de monitoramento e procedimentos que possam ser adotados ou adaptados em futuros licenciamentos, inclusive na preparação de futuros estudos de impacto ambiental (achado 4.2 do Relatório); - Exigir que os programas ambientais integrantes do Plano Básico Ambiental, cuja responsabilidade de elaboração cabe ao empreendedor, tenham objetivos claramente definidos e metas devidamente estabelecidas, com indicadores mensuráveis que possam ser utilizados para avaliar a eficácia de cada programa ambiental (achados 4.2 do Relatório); - Exija a contratação da supervisão ambiental em empreendimentos de grande potencial poluidor antes do início das obras (achado 4.3 do Relatório); - Divulgue a boa prática de descomissionamento de áreas de apoio adotada pelo Núcleo de Licenciamento Ambiental do Rio Grande do Sul junto aos demais Núcleos de Licenciamento Ambiental das Superintendências Estaduais do Ibama (achado 4.7 do Relatório); - Atente para os casos nos quais é possível a reutilização parcial ou total de informações e diagnósticos ambientais já realizados no âmbito do EIA/RIMA, quando da solicitação de estudos complementares ao respectivo EIA/RIMA, simplificando as exigências quando já existirem tais elementos (achado 4.4 do Relatório).
--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Predominantemente, os acórdãos tratam das fragilidades na avaliação dos estudos de impactos ambientais apresentados pelas empresas, na avaliação da efetividade do licenciamento e nas atividades de acompanhamento das condicionantes e dos impactos ambientais das licenças ambientais concedidas para as obras públicas.

As causas para tais impropriedades possuem relação, dentre outros fatores, com a ausência de indicadores, critérios e procedimentos formais para atuação dos analistas ambientais, o que ocasiona a maior discricionariedade dos analistas e subjetividade na análise dos estudos ambientais e das condicionantes estabelecidas.

Além disso, até então o Ibama não adotava, entre suas ações, a avaliação dos benefícios potenciais e efetivos gerados pelo licenciamento ambiental de cada obra, assim como a elaboração de um relatório consolidado de avaliação *ex post* (após a concessão da Licença de Operação), considerando todos os benefícios gerados pela obra pública.



Destaca-se que as ausências de dados organizados e de um sistema de informações eficientes dificultam a geração de informações adequadas para a realização de monitoramento e avaliação da efetividade das licenças concedidas.

Desde o exercício de 2009, o Ibama tem iniciado estudos com o objetivo de reparar tais questões e apresentar propostas de instrumentos que aprimorem o processo de licenciamento ambiental. No entanto, somente no exercício de 2015, foram apresentadas proposições factíveis, conforme exposto no item a seguir.

1.2. Ações do Ibama para melhorias - Programa de Fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal (ProLAF)

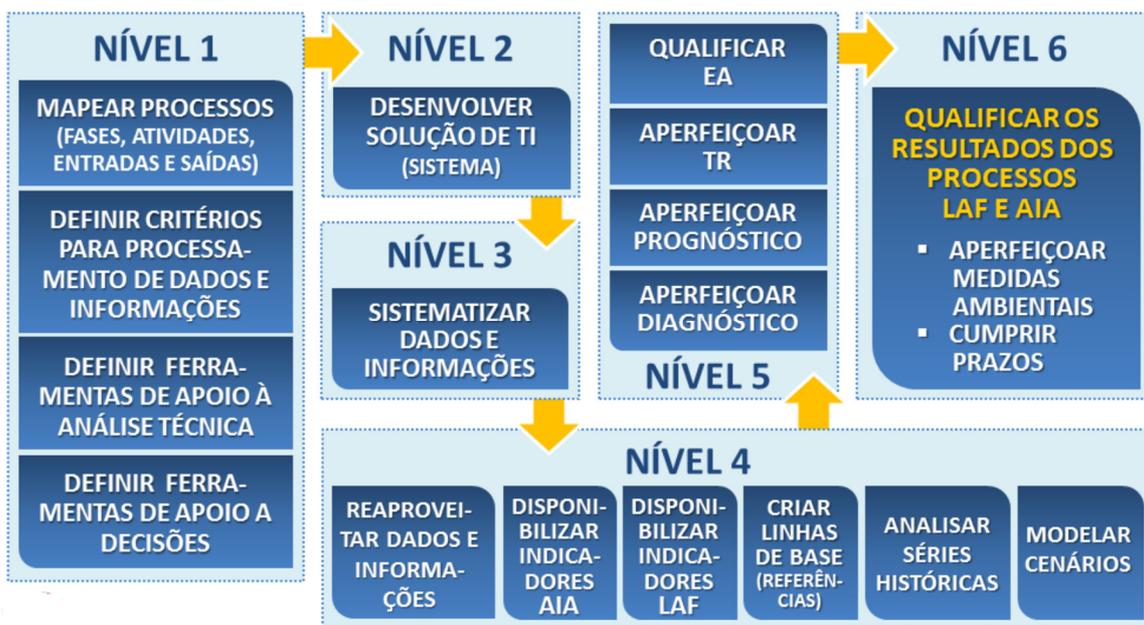
Com o intuito de promover a modernização do Licenciamento Ambiental Federal, em 2009, o Ibama iniciou os estudos para a elaboração Programa de Fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal (ProLAF), o qual teve sua execução iniciada em 2011. No entanto, somente no exercício de 2015, que foi possível identificar um avanço mais perceptível do Programa, em vista do desenvolvimento de ferramentas para subsidiar a organização dos dados e a melhoria contínua dos procedimentos da Avaliação de Impacto Ambiental.

O ProLAF surgiu principalmente da necessidade de qualificar o conteúdo resultante do processo de Avaliação de Impacto Ambiental e tem como objetivos:

- Qualificar a elaboração dos Termos de Referência;
- Orientar a elaboração dos estudos ambientais;
- Aperfeiçoar a análise de programas ambientais e respectivos relatórios de acompanhamento (indicadores de resultados de prevenção, mitigação e compensação de impactos ambientais);
- Sistematizar dados, informações e conhecimentos;
- Disponibilizar indicadores de resultados;
- Promover segurança e agilidade aos procedimentos de análise técnica;
- Disponibilizar ferramentas para subsidiar análises e decisões;
- Ampliar a transparência das informações;
- Viabilizar a sistematização de série histórica de dados, bem como a análise integrada, modelagem de cenários e qualificação do conhecimento sobre AIA.

Para a consecução desses objetivos, o ProLaf foi planejado para executar em níveis que foram traduzidos em projetos. O primeiro nível envolveria as ações voltadas ao mapeamento de processos, documentação de ferramentas e estruturação de dados. Assim, após, a definição e documentação dos requisitos para a organização e gestão de dados e informações, são desenvolvidas as soluções de tecnologia da informação (nível 2). Em seguida, é iniciada a sistematização dos dados (nível 3). Com os dados disponíveis, são implementados os aperfeiçoamentos dos procedimentos do AIA e do LAF, níveis 4, 5 e 6, conforme a Figura a seguir.





Atualmente, estão em desenvolvimento três projetos no Prolaf: (a) desenvolvimento de ferramentas para o processo de Avaliação de Impacto Ambiental - AIA, (b) mapeamento de competência e plano de capacitação; e (c) Sistema Integrado de Gestão Ambiental (Siga). O detalhamento e situação dos referidos projetos estão demonstrados a seguir.

a) Desenvolvimento de ferramentas para o processo AIA

Este projeto foi iniciado em 2014 com recursos financeiros do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA II) e tem como finalidade a proposição de ferramentas para a sistematização de dados e informações referentes à AIA.

O PNMA II faz parte do Acordo de Empréstimo nº 7782-BR com o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD, firmado com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), e tem como objetivo principal o estímulo à adoção de práticas sustentáveis entre os diversos setores cujas atividades impactam o meio ambiente e contribuir para o fortalecimento da infraestrutura organizacional e de regulamentação do poder público para o exercício da gestão ambiental no país, contribuindo para melhoria da qualidade ambiental e a geração de benefícios socioeconômicos.

Para o desenvolvimento deste projeto, foi realizada a contratação de pessoa jurídica, no âmbito do PNMA II, para elaborar estudo comparativo dos modelos de LAF, AIA e CA em diferentes países e subsidiar a elaboração da proposta de Matriz de Impacto, por tipologia de empreendimento, para orientação e padronização da análise de impacto ambiental e gestão e acompanhamento dos programas ambientais, realizadas no âmbito da Avaliação de Impacto Ambiental relacionada ao Licenciamento Ambiental Federal (Contrato nº 02/2013).

A empresa de consultoria contratada iniciou seus trabalhos em 2014 e até dezembro de 2015 apresentou os seguintes produtos, os quais já foram aprovados pelo Ibama:

- *Estudo Comparativo Internacional*



Levantamento dos modelos de LAF, AIA e Compensação Ambiental (CA) no Brasil e análise comparativa com sistemas equivalentes na União Europeia, Alemanha, Holanda, Portugal, Austrália, Canadá, Estados Unidos e Chile.

- *Listas de Verificação*

Levantamento de listas de verificação utilizadas nos processos de licenciamento e AIA para triagem e enquadramento do projeto, bem como análise e monitoramento de impactos.

- *Matriz de Impacto nos Estudos Ambientais*

Levantamento de dados referentes à análise de impactos ambientais em 72 Estudos de Impacto Ambiental (EIA) submetidos ao Ibama, visando permitir análise dos termos usualmente empregados, da consistência das informações apresentadas, bem como da relevância para a análise técnica e apoio às decisões.

- *Indicadores*

Levantamento e análise dos indicadores ambientais e indicadores de gestão e acompanhamento de programas ambientais, em bibliografias disponíveis e em processos do LAF.

A segunda fase propositiva deste projeto, também executada por meio do referido contrato de consultoria, está em desenvolvimento e contempla os seguintes produtos:

- *Matriz de Impacto Ambiental por Tipologia (versão preliminar)*

Desenvolvimento de lista de verificação contendo a relação causal entre fase, macroatividade, atividade, aspecto, impacto, componente ambiental, medida mitigadora e programa ambiental. Trabalho preliminar desenvolvido a partir de levantamento na bibliografia científica, nos 72 estudos ambientais selecionados e em contribuições de analistas ambientais que integram a Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) do Ibama. Este produto está concluído.

- *Protocolo para Recebimento de Dados de Análise de Impactos Ambientais*

Definição dos principais dados que devem ser organizados e sistematizados para subsidiar o aperfeiçoamento da análise e gestão de impactos ambientais. Inclui proposta inicial para a apresentação dos dados no momento de entrega dos estudos ambientais e dos relatórios de acompanhamento de medidas mitigadoras.

- *Guia de AIA, por Tipologia*

Produto voltado ao desenvolvimento de Guia AIA, por tipologia. Inicialmente, até o final do primeiro semestre de 2016, a Autarquia informa que será desenvolvido um Guia AIA para linhas de transmissão (LT) e outro para rodovias.

- *Roteiro para Aperfeiçoamento de Termos de Referência*

Desenvolvimento de roteiro voltado a orientar o aperfeiçoamento das informações e a melhoria contínua dos procedimentos que subsidiam a elaboração dos termos de referência.

De acordo com o Ibama, os últimos dois produtos deverão ser entregues até o final do primeiro semestre de 2016.



b) Mapeamento de competência e plano de capacitação

Este projeto tem como objetivo promover a gestão e a capacitação por competência, para o quadro de analistas da Diretoria de Licenciamento. A primeira etapa referente ao mapeamento, executada com recursos oriundos do PNMA, se encontra concluído.

Os dados resultantes desse mapeamento forneceram uma base técnica para que o planejamento de capacitação possibilite atender a real demanda de conteúdos, indicada pelos servidores e pela equipe gerencial.

Atualmente, o Plano de Capacitação do LAF está em fase de elaboração pela equipe da Diretoria de Licenciamento do Ibama.

c) Sistema Integrado de Gestão Ambiental (SIGA)

O projeto SIGA, que é desenvolvido com recursos orçamentários do Ibama, contempla o desenvolvimento de soluções de tecnologia da informação, para a automação dos processos LAF, AIA e CA.

O escopo atual do Sistema prevê 9 (nove) módulos, sendo que o primeiro módulo entrou em operação em maio de 2014, 2 (dois) módulos estão em fase de desenvolvimento e o restante dos módulos está em fase de documentação, necessitando ainda de solução tecnológica para a implementação.

A implantação do Sistema será efetuada por fases e sua operação completa será possível apenas no exercício de 2019, de acordo com a Diretoria de Licenciamento do Ibama – Dilic.

As informações a respeito da situação atual do desenvolvimento do SIGA e dos seus respectivos módulos foram disponibilizadas pela Dilic, por meio do Parecer nº 02001.002037/2016-37 DILIC/IBAMA, de 02/06/2016, conforme exposto a seguir:

- **Módulo FCA:** desenvolvido para garantir a automação do preenchimento e entrega da Ficha de Caracterização de Atividades – FCA, e tem por objetivo permitir a formalização da solicitação de licenciamento ambiental federal de uma atividade ou empreendimento junto ao IBAMA.
Situação Atual: o módulo FCA encontra-se implementado e em execução desde maio/2014. Com base nos dados de utilização deste módulo, a Dilic apresenta solicitações de ações corretivas e melhorias evolutivas também são executadas no âmbito do atual contrato de prestação de serviços de TI que atende ao Projeto SIGA.
- **Área do Empreendedor:** este módulo representa a plataforma voltada a registrar a comunicação entre os interessados em licenciar atividades e empreendimentos e o IBAMA, permitindo o recebimento e envio de documentos; a verificação e atendimento de pendências; bem como o acompanhamento e gestão dos processos do LAF no IBAMA.
Situação Atual: este módulo encontra-se com 60% das funcionalidades documentadas e que atualmente foram encaminhadas para desenvolvimento, com previsão de conclusão para julho/2016. Os 40% ainda não documentados refere-se a funcionalidades avançadas voltadas a permitir o acompanhamento de



condicionantes de licenças e a entrega de estudos ambientais. A previsão de conclusão da documentação do módulo é dezembro de 2016.

- **Módulo Área de Trabalho Interna:** este módulo foi planejado para servir de base única de trabalho ao quadro de funcionários da Diretoria de Licenciamento Ambiental do Ibama, garantindo a integração dos demais módulos do SIGA e integrando informações dos processos LAF, AIA e CA de cada empreendimento. Para isso, foram previstos o desenvolvimento de 18 (dezoito) funcionalidades, a exemplo do Histórico do Processo; Histórico de Documentos; Detalhamento do Empreendimento; e Atualização de Textos de Documentos Padrões.
Situação Atual: 11 (onze) funcionalidades deste módulo já estão em fase de desenvolvimento, com os requisitos e documentações (mapeamento) concluídos, sendo que a fase de teste e homologação está prevista para ocorrer em junho e julho de 2016. As 7 (sete) funcionalidades restantes ainda aguardam início da fase de documentação, com previsão de ser concluída até o mês dezembro de 2016. No primeiro semestre de 2017, será executado o desenvolvimento destas demandas, com previsão de implantação no segundo semestre do mesmo ano.
- **Módulo LAF:** este módulo disponibiliza a solução de automação dos procedimentos administrativos do processo LAF, visando garantir o controle de dados referentes às demandas, aos prazos e aos responsáveis, bem como dados referentes aos custos. As funcionalidades previstas neste módulo visam agilizar e qualificar a produção dos documentos que formalizam os atos administrativos, controlando o tempo e custo necessário para execução das atividades.
Situação Atual: o módulo encontra-se 90% documentado, restando ainda a necessidade de documentação da fase de Concluir Análise de Condicionantes e da fase Analisar Alteração de Projeto, que está prevista para ser concluída até dezembro de 2016. Todos os requisitos documentados foram encaminhados para desenvolvimento e estão em fase final de execução. O teste de todas as fases desenvolvidas está previsto para julho de 2016.
- **Módulo AIA:** o módulo de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA consiste na disponibilização de ferramentas voltadas à organização, validação e análise de dados ambientais, visando subsidiar a avaliação de impactos e apoiar decisões, considerando a estruturação da cadeia causal Fase LAF, Tipologia, Atividade, Aspecto, Impacto, Componente Ambiental, Medida Mitigadora, Medida de Monitoramento e Programa Ambiental.
Situação Atual: este módulo encontra-se em fase de documentação da solução para registro da cadeia causal que subsidia a análise de impactos, bem como definição de padrões para recebimento de dados ambientais. Com base nesta solução inicial serão desenvolvidas as funcionalidades para as fases do processo AIA.
- **Módulo Processos de Apoio:** este módulo consiste na disponibilização de soluções voltadas a organização de demandas que subsidiam o LAF, AIA e CA, tais como: gerenciar equipes, publicar editais, realizar eventos (vistorias, reuniões e audiências), entre outros.
Situação Atual: 40% encontram-se documentado e destes 10% já está em desenvolvimento. Previsão de conclusão da documentação em julho de 2017 e conclusão do desenvolvimento em janeiro de 2018.



- **Módulo Órgãos Envolvidos**: este módulo visa a integração de procedimentos e compartilhamento de informações entre o Ibama e os órgãos envolvidos nos processos de licenciamento ambiental federal (IPHAN, FUNAI, Fundação Palmares, Órgãos Estaduais do Meio Ambiente – OEMA e outros).
Situação Atual: Previsão de início da documentação em janeiro de 2017.
- **Módulo Externo**: este módulo refere-se à área de acesso público às informações de LAF, AIA e CA no Portal do IBAMA. Neste módulo serão desenvolvidas soluções visando a disponibilização de dados ambientais e informações para acompanhamento de processos, bem como ferramentas voltadas à participação pública.
Situação Atual: documentação iniciada em abril de 2016. As funcionalidades básicas voltadas à melhoria de relatórios têm previsão de desenvolvimento até julho de 2017. A documentação será realizada à medida que forem implantados os demais módulos do SIGA por meio dos quais a informação será sistematizada para posteriormente ser disponibilizada no Módulo Externo.
- **Módulo Compensação Ambiental**: este módulo consiste na disponibilização de soluções voltadas a automação das atividades que integram o processo de CA.
Situação Atual: Previsão para início da documentação deste módulo é janeiro de 2018.

Conclusão

Verifica-se que a estratégia elaborada para implementar novos instrumentos e metodologias ao processo do licenciamento ambiental federal tem o potencial de contribuir significativamente para o aumento da eficiência e da efetividade dessa política pública ambiental, representando um passo determinante para a melhoria da qualidade de seus processos internos e das informações geradas, as quais contribuem para a realização das análises técnicas dos estudos ambientais e para o monitoramento das licenças ambientais concedidas.

As propostas apresentadas estão adequadas e alinhadas com as determinações emanadas pelo Tribunal de Contas da União e tem como finalidade atingir diversas causas para as fragilidades detectadas, com a adoção de medidas por meio de estágios em coerência com a capacidade operacional e financeira disponível no Ibama.

Frise-se, no entanto, que tais proposições não esgotam as oportunidades de melhorias no tema, sendo necessário agregar questões complementares, como, por exemplo, a melhoria do controle e eficiência da atuação dos órgãos intervenientes no processo de LAF, aumento da efetividade das audiências públicas e da ampliação da participação social, muito embora as ações planejadas possam contribuir para a diminuição da subjetividade das análises técnicas e para a ampliação da transparência do processo de licenciamento como um todo.

Alerta-se para o fato de que a Autarquia enfrenta obstáculos para implementar essas ações de melhoria. Além das resistências naturais das pessoas ao processo de mudança, cabe citar as graves restrições orçamentárias sofridas nos últimos exercícios financeiros, que



tem impedido o Instituto de manter plenamente a execução de suas atividades finalísticas, bem como a situação precária da gestão da Autarquia em Tecnologia da Informação (TI).

A área de TI tem sido prejudicada de forma significativa pela ausência de analistas especializados em na área para gerenciar os contratos de desenvolvimento e manutenção de softwares, fazendo com que os terceirizados assumam a responsabilidade por essas ações de fiscalização.

Alerta-se ainda que, atualmente, o Ibama não possui contrato de fábrica de software em vigência, haja vista as limitações orçamentárias e financeiras que o Ibama enfrenta para a execução plena de contratos desse porte. No entanto, os gestores informaram que nova contratação está em fase de planejamento.

Tais fragilidades na área de TI tem impedido a elaboração e o desenvolvimento de novos módulos do Sistema Integrado de Gestão Ambiental (Siga).

Diante do exposto, considerando que tais ações são relevantes para iniciar esse processo de melhoria, é necessário que elas sejam apostadas em todos os níveis dentro da Instituição, de forma a garantir que as mudanças não sejam pontuais. Ademais, os resultados das alterações devem ser avaliados e comparados com o esperado e registrados para que as experiências não se percam, permitindo a criação de um canal de reflexão e de debates em âmbito nacional com todos os atores envolvidos.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

No que se refere aos indicadores de desempenho de gestão instituídos pelo Ibama, cabe informar que, com o encerramento do último ciclo de planejamento - 2012/2015, o Ibama iniciou os trabalhos de concepção do novo Planejamento Estratégico que consistiu no processo de revisão, alinhamento e proposição do novo ciclo - 2016/2019.

Ressalte-se, entretanto, que não houve a revisão dos indicadores existentes no ciclo de planejamento - 2012/2015, mas foram elaborados e propostos 30 (trinta) novos indicadores, alinhados aos objetivos estratégicos, conforme a seguir:

Objetivo	Indicador
Promover o licenciamento como mecanismo de desenvolvimento sustentável do país	Percentual de empreendimentos licenciados pelo Ibama Monitorados
	Percentual de decisões finais de processo de licenciamento ambiental dentro do prazo legal
	Índice de eficiência da avaliação da qualidade ambiental
Ampliar a efetividade do controle ambiental	Taxa de processos administrativos de apuração de infração ambiental julgados
	Índice de dissuasão geral de infrações ambientais – IDGI
	Taxa de controle de acidentes ambientais em empreendimentos licenciados pelo Ibama



	Redução do número de incêndios florestais em áreas federais Prioritárias
	Percentual de OEMAS operando o SINAFLOR
Promover e aprimorar a regulação da área ambiental	Taxa de retorno do Ibama às propostas de regulação de área Ambiental
Prover dados e informações ambientais	Nível de aplicabilidade dos dados e informações ambientais
	Taxa de cobertura do cadastro (CTF)
	Índice de implementação de avaliação do impacto ambiental
Desenvolver e fortalecer a comunicação institucional	Taxa de implementação do plano estratégico de comunicação
Aprimorar e padronizar regras, métodos e processos de trabalho	Nível de maturidade dos processos prioritários
Fortalecer instrumentos e processos de governança	Nível de implementação da gestão do Ibama
	Taxa de execução dos projetos estratégicos
Promover parcerias interinstitucionais de gestão ambiental	Taxa de execução dos acordos de cooperação
Fortalecer coordenação e integração institucional	Grau de estruturação e atividade dos grupos de trabalho e câmaras técnicas ativos no Ibama
Aprimorar a gestão da informação e do conhecimento	Maturidade em gestão do conhecimento
Fortalecer o atendimento ao cidadão	Taxa de atendimento das centrais de Atendimento Telefônico da Ouvidoria
	Taxa de respostas dentro do prazo legal
Fortalecer, desenvolver e valorizar o quadro de pessoal	Taxa de servidores capacitados
	Taxa de capacitação mínima de servidores
	Qualidade de vida no trabalho
Aprimorar os mecanismos gestão de pessoas	Taxa de implantação do modelo de gestão por competência
Promover a modernização tecnológica do Ibama	Ações de modernização do Parque Tecnológico – Infraestrutura
	Taxa de execução do PDTI
Gerir a infraestrutura e a logística de forma eficiente e efetiva	Taxa de implementação do PLS no Ibama sede e nas unidades descentralizadas
Promover a cultura de gestão por resultados	Taxa de alcance das metas do Ibama (estratégicas)
Buscar sustentabilidade financeira e orçamentária	Receitas do Ibama/ Evolução

Na Auditoria Anual de Contas anterior, cujo resultado encontra-se no Relatório de Auditoria nº 201503369, restou evidenciado que no primeiro Relatório de Avaliação do Plano de Metas do Plano Estratégico, do exercício de 2013, o Comitê de Acompanhamento e Avaliação havia verificado a falta de indicadores para traduzir a evolução e o alcance de cada objetivo estratégico, solicitando a revisão dos indicadores.

As fragilidades apontadas pelo Comitê de Acompanhamento e Avaliação do Plano de Metas do Plano Estratégico já vinham sendo tratadas pela CGU nas últimas auditorias de



contas, em virtude, principalmente, da inadequação dos indicadores sob o aspecto da mensurabilidade e de falhas na elaboração das metas.

Considerando que, no processo de revisão, alinhamento e proposição do novo ciclo - 2016/2019, foram elaborados 30 (trinta) novos indicadores, alinhados aos objetivos estratégicos, avalia-se que a Autarquia está implementando as soluções necessárias para afastar as fragilidades relativas aos indicadores, apontadas pela CGU em auditorias anteriores.

Para o novo ciclo de planejamento, foi estabelecida metodologia de monitoramento dos indicadores, em que cada indicador terá um acompanhamento específico, por meio do preenchimento de uma ficha com o nome do indicador, sua descrição, responsável pela consolidação, responsável pelo monitoramento, fórmula de cálculo, polaridade, frequência, fonte de dados, linha de base, resultados e metas. Entretanto, a Autarquia ainda não dispõe de sistema informatizado para monitoramento dos indicadores e metas, sendo realizado por meio de planilha Excel.

Serão realizadas 03 (três) Reuniões de Avaliação da Estratégia – RAEs e ao final de cada exercício, os resultados dessas avaliações serão apresentados ao Conselho Gestor, que deliberará quanto a eventuais desvios ou outros fatores observados em relação aos resultados esperados.

Por fim, considerando que os 30 (trinta) novos indicadores do Ibama ainda estão em processo de aprimoramento e desenvolvimento de fórmulas, conforme informado pela Autarquia em resposta a solicitação de auditoria (MEM. 02001.007419/2016-83 DIPLAN/IBAMA, 18/05/2016), e que, a revisão do Planejamento Estratégico está em implementação, estando vigente somente no exercício de 2016, entende-se que as ações em andamento possuem um potencial de aprimoramento da gestão estratégica do Instituto, as quais serão posteriormente avaliadas pela CGU.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

Foram analisados os dados da folha de pagamento dos servidores da unidade, com vistas a avaliar a gestão de pessoas, por meio da observância à legislação sobre remuneração, cessão, requisição de pessoal, bem como sobre a concessão de aposentadorias, reformas e pensões.

Para análise dos dados da folha de pagamento foi utilizado o Sistema de Trilhas de Auditoria, que, por meio de extrações periódicas, detectou a ocorrência de 109 inconsistências, todas sanadas durante o período de campo dos trabalhos, não restando, portanto, desconformidades ou irregularidades.

As principais inconsistências verificadas nas extrações do Sistema de Trilhas foram relativas à ausência de registro de atos em sistemas informatizados de pessoal, erros formais na folha de pagamento e pagamentos indevidos. As ocorrências foram sanadas por meio do envio pelo gestor de documentação comprobatória das correções necessárias, bem como da correção de registros em sistemas informatizados. As justificativas foram submetidas à análise da equipe de auditoria para manifestação sobre a conformidade dos acertos efetuados.



Destaque-se que, no que concerne ao exercício de 2015, foram detectadas e analisadas 109 (cento e nove) ocorrências, sendo que 106 (cento e seis) não apresentaram impacto financeiro, consistindo em falhas de caráter formal. Em 03 (três) ocorrências foi determinada a devolução de valores indevidamente pagos.

2.5 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

O presente item tem como objetivo avaliar a gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos de contratação realizadas na modalidade pregão eletrônico.

Para análise dos processos licitatórios, foram selecionados 4 (quatro) processos administrativos relativos à modalidade pregão eletrônico, que somam o montante de R\$ 9.952.204,83 em recursos financeiros licitados, conforme tabela a seguir.

Tabela: processos licitatórios avaliados pela CGU

Nº Pregão	Objeto	Nº Contrato	Valor Total da Licitação
03/2015	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento e controle de aquisição de combustíveis (gasolina comum, óleo diesel e álcool), em rede de postos credenciados em todo o território nacional.	04/2015	R\$ 965.717,23
05/2015	Contratação de empresa para fornecimento por fretamento de embarcações rápidas, disponibilizadas em período integral, com pagamento mensal fixo e adicional por hora de uso, habilitadas para navegação em águas jurisdicionais brasileiras (navegação interior e de mar aberto).	Não houve contratação/ Licitação fracassada ¹	R\$ 7.263.273,10 (valor estimado)
13/2015	Contratação de empresa especializada prestação de serviços de locação de veículos, com motoristas, devidamente habilitados, e disponibilização de combustível, para atender as necessidades do IBAMA, no transporte dos servidores a serviço, em deslocamento no Distrito Federal, entorno e eventualmente em localidades dos demais Estados da Federação.	Não houve contratação/ Licitação revogada ²	R\$ 840.936,71 (valor estimado)
17/2015	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento e administração de despesas de manutenção automotiva em geral (preventiva e corretiva), por intermédio de sistema informatizado, com preço de mão de obra, com fornecimento de peças, componentes, acessórios de reposição genuínos, entre outros materiais (pneu, óleo de motor, lubrificante, etc.).	15/2016	R\$ 882.277,79
Total			R\$ 9.952.204,83

¹ Licitação fracassada em decorrência da não apresentação de propostas pelos licitantes.

² Licitação revogada por decisão da autoridade competente, em virtude de esclarecimentos prestados a um licitante não terem sido publicados na plataforma eletrônica de compras governamentais



Verificou-se que os processos licitatórios analisados estão em conformidade com a legislação aplicável, exceto no que se refere à necessidade e motivação da contratação dos serviços, haja vista as fragilidades identificadas na etapa de planejamento, de forma similar ao constatado em auditorias anteriores realizadas pela CGU e pela Auditoria Interna do Ibama.

Em virtude de recomendações já emanadas sobre o tema, algumas melhorias foram implementadas pelo Instituto ao longo do exercício de 2015, como a realização de análise de riscos em conjunto com a elaboração dos termos de referência. Todavia, observou-se que tais ações não foram suficientes para corrigir as fragilidades do planejamento, tendo em vista que falhas semelhantes foram identificadas em três dos quatro processos avaliados pela equipe.

A partir da análise do processo nº 02001.006654/2014-76, referente ao Pregão nº 17/2015, que teve como objetivo contratar empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento e administração de despesas de manutenção automotiva em geral, para atender os veículos do Ibama em todo o território nacional, identificou-se falhas na gestão da frota, o que impacta diretamente na estimativa do valor licitado.

Verificou-se que anteriormente à elaboração do termo de referência, não foi realizada análise do quantitativo de veículos existente em cada Superintendência, da existência de veículos ociosos para a realização de um eventual rearranjo desses veículos entre as unidades descentralizadas ou desfazimento de veículos inservíveis, cujos custos de manutenção são elevados frente a sua utilidade para a Autarquia.

Para o cálculo do valor global estimado, também não foram considerados outros insumos que interferem no planejamento financeiro da contratação e na competitividade da licitação, como por exemplo, o histórico de manutenção de veículo, baseado em seu ano e na quilometragem utilizada.

Além disso, a Administração do Ibama não realizou estudos sobre a forma mais adequada de contratação e demonstração de que um contrato com abrangência nacional apresentaria maior economicidade e eficiência quando comparado a contratações que poderiam ser realizadas por regiões do país, por exemplo.

No que se refere ao processo nº 02001.006655/2014-11, relacionado ao Pregão nº 03/2015, realizado para contratar empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento e controle de aquisição de combustíveis (gasolina comum, óleo diesel e álcool), em rede de postos credenciados em todo o território nacional, foi possível identificar as mesmas fragilidades na execução do planejamento.

Houve falhas na estipulação do valor estimado, o qual foi calculado somente com base no consumo total de litros de combustíveis no exercício de 2014, sem considerar eventuais mudanças quantitativas e qualitativas da frota existente.

Quanto ao Pregão nº 05/2015, realizado com o objetivo de contratar empresa para fornecimento por fretamento de embarcações rápidas, disponibilizadas em período integral, com pagamento mensal fixo e adicional por hora de uso, habilitadas para navegação em águas jurisdicionais brasileiras (navegação interior e de mar aberto),



verificou-se a ocorrência de inconsistências no cálculo da estimativa de preços e no valor máximo aceitável da contratação, não obstante o planejamento adequado realizado pela Diretoria de Proteção Ambiental do Ibama.

O valor global estimado para a contratação (R\$ 7.263.273,10), utilizado também como valor máximo aceitável no certame, ficou definido abaixo de 50% da média aritmética dos preços informados pelas empresas consultadas (17.244.704,79), sem justificativa ou memória de cálculo para tanto. Além disso, no decorrer do processo administrativo, diversas modificações nesse valor foram realizadas sem embasamento ou fundamento técnico, em que pesem os alertas emitidos pela Procuradoria Jurídica da Autarquia.

Nesse sentido, entende-se que a licitação fracassada ocorreu em virtude do valor máximo de contratação adotado, sem a demonstração de sua razoabilidade e memória de cálculo para sua definição, o que restringiu a competitividade do pregão eletrônico nº 05/2015.

Diante do exposto, constata-se que ainda não foi implementado uma etapa de planejamento efetivo de contratações. Os termos de referências são realizados quase que exclusivamente com base naqueles realizados em anos anteriores, sem apresentar estudos sobre a real necessidade do Instituto e as opções que a Administração possui para suprir a necessidade daquele serviço.

Cabe destacar que essa fase representa uma oportunidade para a Administração rever seus modelos de contratação adotados e gerenciar seus custos com base em análise da economicidade dos serviços a serem contratados. Replicar modelos não permite ao Instituto estudar novas propostas para a melhoria dos resultados da Autarquia.

É necessário que o planejamento esteja incorporado aos processos com o objetivo de tornar transparente os custos, o quantitativo e o modelo de contratação, não somente para os órgãos de controle, mas também para os próprios gestores que desejem realizar ajustes na execução contratual e para futuros gestores que terão histórico documental suficiente para compreender o contexto dos valores e quantitativos contratados.

As fragilidades apresentadas neste item foram registradas em pontos específicos neste Relatório.

2.6 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

O presente item teve como objetivo avaliar a qualidade da gestão do patrimônio imobiliário do Ibama, a partir da análise das melhorias implementadas em decorrência das fragilidades identificadas em auditorias de contas anteriores.

O Ibama possui cerca de 470 (quatrocentos e setenta) imóveis em todo o território nacional, quantitativo justificado pelo patrimônio herdado na criação do Instituto, resultante da fusão de quatro órgãos: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA) e a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE).



Em decorrência dessa fusão, parte considerável dos imóveis não possuía registros atualizados nos sistemas governamentais, bem como não era utilizada pelo Instituto, haja vista os bens estarem cedidos a outros órgãos ou, até mesmo, esbulhados ou abandonados. Diante desse cenário, o Ibama vem adotando ações, desde o exercício de 2011, para regularizar a situação dos registros desses imóveis e realizar o desfazimento daqueles que não tem mais utilidade à Autarquia.

As análises a seguir apresentam a situação dos fatos identificados em auditorias anteriores e as medidas adotadas pelos gestores para corrigir tais falhas.

a) Regularização dos bens imóveis

- Ausência de critérios adotados para reavaliações (valorizações/desvalorizações);
- Avaliações com prazo vencido;
- Imóveis sem registro imobiliário patrimonial;
- Existência de pendências cartoriais.

De forma similar ao identificado na auditoria de contas do exercício anterior, verificou-se que ainda há registros inconsistentes dos bens imóveis nos sistemas Siafi e SPIU-net, que advém da ausência de atualização desses registros nos sistemas e nos cartórios de registros de imóveis. Esse fato se deve, sobretudo, à paralisação do Plano de Ação instituído no exercício de 2010, que teve como objetivo vistoriar o estado de conservação dos imóveis em todo o país e regularizar as respectivas documentações. Em virtude da escassez de recursos financeiros, as visitas técnicas aos estados e municípios que possuem pendências cartoriais e nos sistemas foram suspensas.

A administração dos bens imobiliários é realizada de forma descentralizada pelas superintendências do Ibama nos estados, por isso a adequação desses controles e a melhoria da gestão desses bens dependem de ações efetivas pelos responsáveis dessas unidades, de uma política eficaz de capacitação, assim como da elaboração de normas e procedimentos sobre o tema que auxiliem a Administração do Ibama em Brasília na supervisão das atividades de gestão do patrimônio nos estados.

Em que pese o esforço da equipe de patrimônio da sede do Instituto em orientar as superintendências, a Autarquia ainda enfrenta obstáculos para adequar os controles internos da gestão imobiliária, em virtude, dentre outros fatores, da ausência de pessoal qualificado para dar andamento ao gerenciamento desses bens nas superintendências estaduais. A capacitação dos servidores responsáveis pelo patrimônio, nessas unidades, ainda é falha, e eventuais correções nos registros efetuados são realizadas por meio de orientações pontuais realizadas pelos servidores da Coordenação de Patrimônio do Ibama em Brasília.

A ausência de manuais, procedimentos normatizados e a não exigência de produção de informações sistematizada e periódicas a respeito da situação dos imóveis sob responsabilidade dos estados impedem não somente o aprimoramento dos controles internos aplicados à gestão imobiliária, mas também a supervisão a ser realizada pela Sede da Autarquia em Brasília.



Ademais, deve-se ressaltar que algumas superintendências do Ibama também não têm adotado ações suficientes para modificar esse quadro crítico, embora sejam as unidades gestoras desses bens. Desse modo, as pendências existentes nos cartórios de registros de imóveis e órgãos municipais para regularização documental desses imóveis não foram resolvidas durante o período de paralisação do Plano de Ação.

De acordo com a tabela a seguir, apresentada pela Coordenação do Patrimônio do Ibama, a Autarquia possui 70 (setenta) imóveis que estão com pendências cartoriais e nos registros do sistema SPIU-net.

Tabela: Pendências dos imóveis de propriedade/responsabilidade do IBAMA

Estado	Quantidade de imóveis sob responsabilidade da Superintendência	Quantidade de Imóveis com Pendências		
		Cartorial	SPIUnet	Total de Imóveis pendentes
Amazonas	49	12	17	29
Ceará	15	2	4	6
Goiás	25	1	3	4
Pará	35	3	10	13
Piauí	21	1	6	7
Rio Grande do Norte	12	4	4	8
Rondônia	28	2	1	3
Total	185	25	45	70

Fonte: Coordenação do Patrimônio – Ibama Sede

O quadro crítico da administração patrimonial do Ibama está inserido em um contexto preocupante de restrições orçamentárias e financeiras os quais a Autarquia vem sofrendo em virtude da conjuntura econômica do país. Em vista disso, foi possível verificar que a estratégia adotada pelos gestores do Instituto, para solução dessas questões, é priorizar as medidas que não requeiram recursos financeiros para sua execução.

Com o objetivo de aprimorar os controles internos nos Estados, está em elaboração, pela Diretoria de Planejamento e Administração do Ibama, Portaria que terá como objetivo instituir sistemática para o projeto de otimização e de melhorias do patrimônio imobiliário do Ibama. Por meio desse normativo, as Superintendências deverão encaminhar diagnóstico das condições físicas dos imóveis ocupados e a atualização do sistema Spiu-net de todos os imóveis sob responsabilidade das unidades descentralizadas.

A edição desse normativo poderá contribuir no aprimoramento dos procedimentos existentes nas unidades no gerenciamento do patrimônio, no entanto ainda não será suficiente para garantir resultados satisfatórios na gestão, uma vez que ações locais por parte das Superintendências são fundamentais para implementar controles adequados, que possibilitem a manutenção de registros atualizados do patrimônio imobiliário.

Cumprir informar, por fim, que, em manifestação encaminhada após a emissão do Relatório Preliminar de Auditoria, o Ibama informou que serão retomadas as visitas técnicas aos Cartórios de Registros de Imóveis e Órgãos Municipais para regularizar a situação documental dos imóveis que ainda se encontram pendentes nos Estados do



Amazonas, Ceará, Goiás, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte e Rondônia, dando assim prosseguimento ao Plano de Ação e regularidade aos cadastros no Sistema Spiu-net.

b) Controles internos aplicados aos registros das benfeitorias

- Ausência de controle das despesas relacionadas com manutenção e reforma dos bens imóveis;
- Manutenção de saldo não justificável na conta “obras em andamento”.

De forma similar ao apontado nas últimas auditorias de contas, verificou-se que a Unidade permanece com registros incorretos também no que se refere às informações atualizadas sobre obras e reformas desenvolvidas nos imóveis de sua responsabilidade, tendo em vista a inexistência de procedimentos de controle que permitam o registro tempestivo das benfeitorias realizadas.

A conta “Obras em Andamento” tem como função registrar os valores pertinentes a obras compreendendo o período de construção, até o seu término. No entanto, verificou-se que o saldo dessa conta ainda se encontra inconsistente no Siafi, já que parte desses serviços de reforma e manutenção já foram finalizados e pagos aos fornecedores.

Cabe destacar, entretanto, que, desde novembro de 2015, a Coordenação de Contabilidade (CCONT) do Ibama vem adotando medidas com vistas à atualização dos saldos contábeis no Siafi, para que os registros possam espelhar a real situação do patrimônio do Ibama. Desse modo, foram encaminhadas solicitações a 10 (dez) superintendências estaduais para que apresentassem os fatos que deram origem aos referidos registros, realizassem a baixa dos registros desatualizados ou enviassem documentações comprobatórias das razões que impedem a regularização da situação no sistema.

De acordo com o que consta do processo administrativo nº 02001.007168/2015-56, a unidade recebeu respostas formais de seis superintendências estaduais (Acre, Amapá, Bahia, Rondônia, Roraima e Sergipe), e, até o momento, não foram encaminhadas manifestações sobre o assunto por parte das superintendências do Rio de Janeiro, Distrito Federal, Mato Grosso e Pará.

A partir das respostas que foram encaminhadas, observou-se que, em alguns casos, foram iniciados os procedimentos de baixa nos registros do Siafi. Por outro lado, verificou-se, também, que, em outros casos, há óbices que impedem tais unidades de darem a baixa dos saldos. Nesse sentido, considerando a complexidade e peculiaridade de cada situação, a CCONT tem estudado, em conjunto com a Auditoria Interna do Ibama, as providências mais adequadas que devem ser adotadas para cada caso, em observância a legislação específica.

c) Transferência da propriedade de imóveis para o ICMBio

A Lei nº 11.516/2007, que instituiu o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, definiu que os bens patrimoniais vinculados às unidades de conservação instituídas pela União deveriam ser transferidos àquela Autarquia (art. 3º).



Desde o exercício de 2011, o Ibama iniciou o processo de transferência desses imóveis, no entanto, alguns fatores impediram a celeridade dessas transferências, como por exemplo, a ausência de registros sobre os dados dos imóveis nos principais sistemas de informações que não possibilitava a Autarquia conhecer a real situação do quantitativo e estado de conservação desses bens.

De acordo com as informações fornecidas pela Coordenação de Patrimônio, até a data de encerramento dos trabalhos de campo, foram transferidos ao ICMBio 156 imóveis, e 9 (nove) imóveis ainda estão em processo de transferência, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela: Imóveis que estão em transferência ao ICMBio

Descrição do Imóvel	Número do Processo	Situação atual
Floresta Nacional de Cristópolis - Bahia	02001.005512/2014-91	O processo encaminhado à DIPLAN/ICMBio para assinatura do Presidente. (09/06/2015)
Parque Nacional do Caparaó Divino de São Lourenço/ES, Caparaó/MG e Dores do Rio Preto/MG	02001.006988/2014-40	O processo encaminhado à DIPLAN/ICMBio para assinatura do Presidente. (25/06/2015)
Reserva Biológica de Augusto Ruschi - Santa Teresa/ES	02001.005453/2013-71	O processo encaminhado à DIPLAN/ICMBio para assinatura do Presidente. (30/06/2015)
Floresta Nacional de Irati - Teixeira Soares/PR	02001.004949/2013-27	O processo encaminhado à DIPLAN/ICMBio para assinatura do Presidente. (25/06/2015)
Parque Nacional da Serra da Bocaina - Rio de Janeiro/RJ	02001.005160/2013-93	O processo encaminhado à DIPLAN/ICMBio para assinatura do Presidente. (25/06/2015)
Parque Nacional da Serra da Bocaina - Rio de Janeiro/RJ	02001.003554/2015-79	O processo encaminhado à DIPLAN/ICMBio para assinatura do Presidente. (30/06/2015)
Parque Nacional da Tijuca - Rio de Janeiro/RJ	02001.005167/2013-13	O processo encaminhado à DIPLAN/ICMBio para assinatura do Presidente. (12/06/2015)
Parque Nacional Serra da Capivara – Município de São Raimundo Nonato/PI	02001.005384/2014-86	Processo de transferência em andamento. Pendência de certidão cartorial do imóvel.
Floresta Nacional de Açú – Município de Açú/RN	02001.003264/2002-72	Processo encaminhado à Presidente do Ibama para assinatura do termo de transferência (08/04/2016)

Fonte: Coordenação do Patrimônio – Ibama Sede

Conclui-se, assim, que o Ibama deu andamento a todas as transferências de bens imóveis inseridos em unidades de conservação federal, dessa forma, a maioria dos processos em andamento depende de uma atuação do ICMBio para sua conclusão.

Ressalte-se que, em que pesem as ações empreendidas pelo Instituto, a Autarquia não deve se eximir de acompanhar o andamento de todas as transferências dos bens imóveis ao ICMBio, tendo em vista que eventuais falhas e pendências nos processos podem necessitar de ações específicas do Ibama.

d) Bens inservíveis

Conforme verificado em auditorias anteriores, o Ibama possui alto quantitativo de bens imóveis inservíveis que acabam gerando custos de manutenção desnecessários para a



Administração Pública. Conforme informado pela Autarquia na Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2014, em todo o país, aproximadamente 93 (noventa e três) imóveis estão desativados em virtude do estado de conservação.

Considerando que para promover o desfazimento desses bens, a Autarquia necessita de autorização legislativa, foi editada a Lei nº 13.240/2015 que autorizou a alienação dos bens imóveis da União, dispensando-se de autorização legislativa específica, desde que vinculado à constituição de fundos para a realização de obras de restauro, reforma e construção em outros imóveis também pertencentes à União, visando sua adequação aos critérios de acessibilidade, sustentabilidade, redução de gastos com manutenção, qualidade e eficiência das edificações.

Com a edição do normativo, o Ibama deu início aos estudos de levantamentos da situação dos imóveis, por meio dos quais as superintendências estaduais tiveram a responsabilidade de identificar a situação de cada imóvel e de definir os imóveis passíveis de alienação.

A fim de simplificar o referido levantamento, a Autarquia adotou os seguintes critérios iniciais para seleção dos imóveis a serem alienados: imóveis desocupados, sem qualquer embargo ou impedimento legal ou contratual, sem solicitação de reversão, sem pendências administrativas ou documentais, sem cessão em andamento e sem interesse de ocupação por unidades do Ibama ou para uso público.

Com a aplicação dos critérios citados, uma lista com 30 (trinta) imóveis selecionados foram encaminhados à Secretaria de Patrimônio da União para dar andamento ao processo de alienação.

e) Conclusão

Diante do exposto, avalia-se que o controle da gestão dos bens imóveis da Autarquia ainda permanece precário, em virtude da dificuldade em implementar instrumentos de controle efetivos junto às superintendências estaduais. Entretanto, cabe destacar que há uma expectativa de melhoria com a implementação de novos procedimentos, por meio de portaria que irá disciplinar a forma de tratamento dos registros e gerenciamento dos imóveis que estão sob responsabilidade das unidades descentralizadas.

Além disso, o desfazimento de bens não alinhados com a atuação do Ibama (como a alienação de bens inservíveis e a transferência de bens, localizados em unidades de conservação federal, ao ICMBio) contribuirá para que a Autarquia promova uma gestão de patrimônio de um modo mais dinâmico, eficaz e adequado aos seus objetivos institucionais.

2.7 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Este item tem por objetivo avaliar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes componentes do sistema de



controles internos: ambiente de controle; avaliação de risco; atividades de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

Ambiente de Controle

No que se refere ao ambiente de controle, que é a base para todos os outros componentes do controle interno, verificou-se, por meio da auditoria de contas de anteriores, que o Ibama enfrentava sérios desafios e obstáculos para manter um clima organizacional favorável à consecução dos seus objetivos. Todavia, a partir dos trabalhos da presente auditoria, foi possível identificar que a Unidade tem iniciado mapeamentos de suas ações administrativas, em diversos níveis da gestão, e, com isso, tem implementado mudanças para o fortalecimento da gestão institucional.

Destaca-se inicialmente que, com o encerramento do último ciclo 2012-2015, o Ibama iniciou os trabalhos de concepção do novo Planejamento Estratégico que consistiu no processo de revisão, alinhamento e proposição do novo ciclo - 2016/2019. A metodologia utilizada para esse ciclo de planejamento foi o “*Balanced Scorecard – BC*”, ferramenta que proporciona a convergência de objetivos institucionais, de ações e de processos de trabalho, contextualizados com o ambiente interno e externo. Logo, a inserção de uma estratégia fundamentada, com objetivos e metas bem definidos, possibilitará a existência de um ambiente de controle mais adequado ao direcionar os rumos da Autarquia.

A Autarquia também implantou o Comitê de Ética do Ibama, integrante do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal instituído pelo Decreto nº 6.029/2007. O processo para a criação da Comissão e elaboração da norma institucional sobre ética foi composto por Grupo de Trabalho, que permitiu a participação dos servidores da Unidade.

Além disso, cita-se também que foram elaboradas e aprovadas a Política de Remoção, antes inexistente na Autarquia, e a Política de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores do Ibama, política formal voltada para o aperfeiçoamento profissional dos servidores, que até então era pouco efetiva na Instituição.

Avaliação de Riscos

Quanto à avaliação de riscos, cabe citar, como uma prática positiva, que a Unidade implantou uma fase de diagnóstico dos riscos no processo de compras e contratações, que permite, em até certo grau, detectar a probabilidade de ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-las. No entanto, avalia-se que a adoção do novo instrumento ainda é uma medida incipiente, pois ainda não tem a profundidade suficiente para propor ações suficientes para mitigar riscos na área de fiscalização de contratos, o que ocorreria somente com um planejamento eficiente da futura contratação e análise estruturada dos procedimentos a serem adotados para aprimorar as atividades de acompanhamento da execução contratual.

Com a elaboração do Planejamento Estratégico, a Unidade também realizou o levantamento das oportunidades oferecidas pelo ambiente, com o objetivo de



potencializá-las, assim como as ameaças a fim de adotar ações para minimizar os impactos. Para tanto, inicialmente, houve a elaboração do documento denominado “Mapa de Contexto” que consistiu em uma análise situacional da Autarquia no que concerne aos parceiros, processos de apoio, processos finalísticos, público-alvo e políticas e diretrizes.

Dessa forma, embora a unidade não possua um plano ou instrumento normativo que contemple a avaliação de riscos, houve avanços nessa direção com o desenvolvimento do Planejamento Estratégico, tendo como resultado um mapa estratégico, a definição de objetivos, indicadores de desempenho e projetos estratégicos.

Atividades de Controle

Sob o aspecto das atividades de controle, de forma similar ao identificado em exercícios anteriores, a área meio do Ibama ainda não possui controles internos suficientes e estáveis, a exemplo do que pôde ser identificado na gestão do patrimônio imobiliário, na qual não foram incorporadas as melhorias recomendadas pela CGU.

Além disso, cita-se a deficiência existente no planejamento das contratações de compras e serviços, como a identificada no gerenciamento das frotas de veículos próprios da Autarquia, a qual afeta diretamente as atividades de fiscalização contratual, conforme apontado em ponto específico deste relatório.

A Unidade ainda enfrenta desafios para implementar ações que dependam da atuação de suas unidades descentralizadas. A precariedade da gestão administrativa das superintendências é ocasionada, notadamente, pela falta de política de capacitação permanente dos servidores da área meio e da implementação de manuais com normas e procedimentos por parte da Diretoria de Planejamento e Administração (Diplan), bem como a ausência de avaliações periódicas da qualidade da gestão pelo Ibama Sede.

Em relação à área finalística, pode-se citar a ampliação dos instrumentos de gestão e controle no processo de licenciamento ambiental com a implementação do Programa de Fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal (ProLAF). Tais melhorias permitirão à Diretoria de Licenciamento (Dilic) qualificar a elaboração dos Termos de Referência; orientar a elaboração dos estudos ambientais; aperfeiçoar a análise de programas ambientais e respectivos relatórios de acompanhamento (indicadores de resultados de prevenção, mitigação e compensação de impactos ambientais) e ampliar a transparência das informações.

Em que pesem tais instrumentos estarem em fases de testes, não estando incorporados completamente, eles possuem o potencial de corrigir diversas fragilidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União e de aprimorar com a eficiência os processos internos da avaliação de impacto ambiental e de emissão das licenças ambientais.



Informação e Comunicação

Em relação à adoção de práticas para divulgação e tratamento de informações relacionadas a atividades necessárias ao alcance dos objetivos, identificou-se fragilidades relevantes já haviam sido identificadas pela CGU e que não foram superadas neste último exercício.

Como verificado em auditorias de contas anteriores, o Ibama possui diversos sistemas de informação, sobretudo da área finalística, que apresentam vulnerabilidades, por terem sua manutenção e gerenciamento sob inteira responsabilidade de terceirizados, em virtude da ausência de servidores especializados em TI na Autarquia.

Ademais, cumpre destacar que os sistemas de informação utilizados para a área finalística ainda não estão integrados de maneira a produzirem, da melhor forma possível, informações estruturadas, úteis e tempestivas aos dirigentes, aos servidores do Ibama e à sociedade.

Cabe frisar que inconsistências foram identificadas no principal sistema de apoio administrativo do Instituto. O sistema “Doc Ibama” é utilizado para controlar a movimentação de documentos expedidos no âmbito do Ibama e recebidos de órgãos externos, bem como tem sido utilizado para tratar eletronicamente os processos administrativos, de forma que seja possível a consulta por meio digital de todos os documentos constantes daquele processo em meio físico.

Verificou-se que os processos administrativos digitalizados no sistema não estão, em sua maioria, em sincronia com os documentos e com a ordem cronológica dos respectivos processos físicos. Desse modo, os processos eletrônicos não substituem efetivamente os disponíveis fisicamente, não fornecendo, assim, dados seguros para o usuário que consulta o sistema.

Além das dificuldades para visualizar e inserir documentos em volume maior, a utilização do sistema nas atividades de gestão e apoio administrativo tem gerado uma duplicidade de trabalhos, tendo em vista que a juntada de documentos deve ser realizada sempre nos dois meios (físico e eletrônico).

Em vista do relatado, entende-se que o Ibama deve adotar uma solução tecnológica mais favorável à consecução dos seus objetivos, de forma que permita não somente uma gestão eletrônica de documento mais segura e confiável, como também possibilite que as informações pertinentes sejam elaboradas, identificadas, capturadas e transmitidas de um modo oportuno e tempestivo.

Monitoramento

Por fim, quanto ao componente Monitoramento, observa-se que a Unidade ainda não tem adotado ações de monitoramento de suas atividades de controle, embora tenha buscado atender às recomendações da CGU para aprimorar sua gestão.



Pode-se mencionar como um avanço a elaboração e proposição de 30 (trinta) novos indicadores, alinhados aos objetivos estratégicos, os quais terão acompanhamentos específicos, por meio do preenchimento de uma ficha com o nome do indicador, sua descrição, responsável pela consolidação, responsável pelo monitoramento, fórmula de cálculo, polaridade, frequência, fonte de dados, linha de base, resultados e metas.

Face ao exposto, em que pesem as melhorias relatadas com o potencial de demonstrar resultados mais efetivos no próximo exercício, pode-se concluir que os controles internos adotados pelo Ibama ainda apresentam fragilidades, precisando ser revistos e aperfeiçoados, com objetivo de buscar maior aderência à legislação que regulamenta o assunto.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

O presente item tem como objetivo avaliar o cumprimento dos Acórdãos emitidos pelo Tribunal de Contas da União ao Ibama no exercício de 2015, contendo determinação expressa para que a CGU verifique o atendimento.

A partir de levantamento dos acórdãos que deram entrada na Secretaria Federal de Controle – SFC/CGU, observou-se a existência de somente 1 (um) Acórdão dentro desses critérios. Trata-se do Acórdão 8079/2014 – 1ª Câmara que determina à Controladoria Geral da União – CGU que avalie nas próximas contas a evolução da gestão patrimonial do Ibama, de forma a verificar se a entidade tem dado adequado tratamento para a solução das questões relatadas nos parágrafos 32 a 45 e 98 a 108 do Relatório emitida pela equipe técnica daquele Tribunal no âmbito do Processo TC 022.556/2013-3.

No levantamento realizado no sítio do TCU na internet não foram identificados outros acórdãos que se enquadrem nesses critérios.

A análise a respeito da situação da gestão patrimonial do Ibama, verificada no presente trabalho, encontra-se em item específico deste Relatório, no qual estão incluídas as questões levantadas pelo TCU.

2.9 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A presente avaliação teve como objetivo verificar a existência de recomendações pendentes de atendimento pela Unidade até o final do exercício em análise, independentemente do exercício em que se originaram, analisando as eventuais justificativas do gestor para o descumprimento, bem como as providências adotadas em cada caso.

Em consulta ao sistema de monitoramento das recomendações da CGU (Monitor), verificou-se que entre o período de janeiro de 2015 e junho de 2016, o Instituto atendeu plenamente a 47 (quarenta e sete) recomendações.

Ao final do período de referência, constatou-se que o IBAMA possui 21 (vinte e um) recomendações com pendências de atendimento, sendo que cerca de 80% delas já estão em processo de implementação. Parte das recomendações estruturantes está com seu



atendimento prejudicado em virtude das restrições orçamentárias e financeiras que o Instituto vem sofrendo nos últimos exercícios.

As recomendações em monitoramento pela CGU estão apresentadas no quadro a seguir.

Quadro: Recomendações em Monitoramento pela CGU

Relatório	Constatação	Recomendação	Último posicionamento da CGU
201216833	Ausência de formalização da estrutura organizacional interna da área de TI	Recomenda-se que o Ibama – considerando as boas práticas de gestão de TI e sua importância para o alcance dos objetivos e metas institucionais – estabeleça formalmente uma estrutura organizacional para o setor de TI que melhor atenda às suas necessidades, com a definição do organograma interno adequado e respectivas competências específicas, seus papéis e responsabilidades, conforme as orientações contidas no Cobit 4.1, processos PO4.4, PO4.5, PO4.6 e PO4.11.	Em implementação
201306270	Imóveis de uso especial sem registro imobiliário patrimonial (RIP).	Recomenda-se que o IBAMA, por meio de pessoa designada para este fim específico em cada Unidade Gestora, regularize a situação da conta "obras em andamento".	Em implementação
	Manutenção injustificável de saldo na conta Obras em Andamento (1.4.2.1.1.91.00)	Recomenda-se que o Instituto regularize a situação dos bens imóveis que não possuem registro RIP no intuito de cadastrá-los no sistema SPIUnet.	Em implementação
	Ausência de controle sobre as despesas com manutenção e reformas nos imóveis de uso especial.	Recomenda-se que a Unidade examinada fortaleça os seus procedimentos de controle interno no que diz respeito à gestão patrimonial no intuito de obter as informações, de forma tempestiva, das despesas com manutenção e reformas realizadas em seus bens imóveis e nos imóveis locados de terceiros.	Não atendida
201314766	Fragilidades no planejamento das atividades que demandam deslocamentos.	Revisar o modelo atual de planejamento das atividades que demandam deslocamentos, de modo a que as dificuldades inerentes às atividades realizadas pelo IBAMA sejam consideradas.	Em implementação
		A partir da revisão feita, buscar solução que considere as peculiaridades da Instituição.	Em implementação
		Instituir indicadores e metas que auxiliem a gestão e o aperfeiçoamento das atividades que demandam deslocamentos.	Não atendida
244072	Força de trabalho insuficiente	Recomenda-se ao IBAMA a realização de estudos técnicos com o fim de se definir, de forma efetiva, o quantitativo ideal da força de trabalho tanto na área-meio quanto na área-fim, com o objetivo de realizar um planejamento, de médio a longo prazo, de recomposição gradual do quadro de pessoal do Instituto que inclua a substituição dos terceirizados, por meio da realização de concursos públicos e retorno de servidores cedidos	Em implementação
	Servidor aposentado investido em outro vínculo sem respaldo legal	Recomenda-se ao IBAMA busque informações atualizadas sobre o andamento do processo e que mantenha esta CGU informada sobre o assunto.	Em implementação



201406949	Não adoção de medidas para a correção dos controles deficientes sobre as despesas com manutenção e reformas nos imóveis de uso especial, em descumprimento à recomendação emitida no Relatório nº 201306270.	Promover capacitação dos servidores lotados na área de patrimônio do Ibama, sobretudo aqueles lotados nas superintendências estaduais, com o objetivo de torna-los aptos a operacionalizar sistemas da União.	Não atendida
		Realizar estudos de aprimoramento dos controles existentes na gestão imobiliária do Ibama, com o intuito de implementar procedimentos que permitam: registrar, de forma tempestiva, as informações a respeito das benfeitorias realizadas nos imóveis do Ibama no sistema Spiu-net; adotar critérios e procedimentos para as reavaliações de bens imóveis; evitar que sejam inseridas e mantidas informações incorretas, incompletas e desatualizadas no Sistema Spiu-net e no Siafi.	Não atendida
201317521	Intervenções diretas na base de dados viabilizando a quebra de princípios de segurança da informação nos dados do sistema SICAFI. Erros na contagem de Pontos de Função, que resultaram em oneração indevida de, pelo menos, R\$ 158.988,15.	Coletar amostra de registros de "Débitos", comparar os valores, sobretudo de saldos, e avaliar a integridade da base de dados.	Em implementação
		Formalizar e divulgar o processo de gestão de contratos de fábrica de software.	Em implementação
		Adotar providências para a glosa dos valores pagos indevidamente à contratada, no total de R\$ 158.988,15, atualizados monetariamente.	Em implementação
		Realizar levantamento da ocorrência de erros similares aos identificados neste trabalho, nas demais Ordens de Serviço do Contrato nº 22/2011 e realizar a glosa do valor correspondente, com a respectiva correção monetária.	Em implementação
201216833	Atuação intempestiva e falhas na supervisão dos trabalhos da auditoria interna do Ibama sobre os contratos de manutenção predial.	Revisar a metodologia de planejamento das auditorias, definindo novo modelo de Escopo de Trabalho, que traga de forma objetiva: i) as questões de auditoria a serem respondidas; ii) os procedimentos que deverão ser executados para respondê-las; e iii) a estrutura do relatório a ser elaborado (OS nº 201211399).	Em implementação
		Institucionalizar instrumento que consolide as constatações e recomendações emitidas pela Auditoria Interna de maneira a dar transparência aos trabalhos da Unidade e a contribuir com a melhoria da gestão do Instituto (OS nº 201211399).	Em implementação
	Realização de obras de engenharia sem processo licitatório pertinente.	Recomenda-se ao Ibama realizar estudos e levantamento das obras e reformas necessárias ao patrimônio imobiliário da Autarquia, com o intuito de planejar, de forma eficiente, as futuras contratações e evitar a adoção de medidas emergenciais em desacordo com a Lei nº 8.666/1993 e com as boas práticas da Administração Pública.	Em implementação
201503369	Ausência de medidas eficientes para a aplicação de critérios de sustentabilidade ambiental na gestão de compras e contratações, a despeito dos alertas e recomendações emitidos pelos órgãos de controle.	Elaborar Plano de Ação contendo as medidas corretivas e prazos para correção das falhas identificadas pela CGU e pela Auditoria Interna na aplicação dos critérios de sustentabilidade ambiental nos processos de compras e contratações.	Em implementação



	Irregularidades nos preços relacionados à contratação de remanescente de serviço de apoio administrativo e técnico em secretariado, que ocasionou dano ao Erário na ordem de R\$ 800.000,00.	Realizar novo processo licitatório para a contratação de prestação de serviços de apoio administrativo, até o final do exercício de 2016, em conformidade com a legislação aplicável e com base em estudos e levantamentos aprofundados dos postos de serviços necessários à Autarquia, respeitando sempre a proposta vencedora do certame, caso haja a contratação do remanescente do serviço.	Em implementação
201502815	Falta de critérios claros sobre quais ações governamentais devem ser consideradas como de fiscalização e controle ambiental para fins de aplicação dos recursos da TCFA.	Recomenda-se que o Ministério do Meio Ambiente - MMA faça gestão junto aos órgãos competentes a fim de regulamentar, de forma mais precisa, o §2º do Art. 17-G da Lei nº 6.938/1981, com o intuito de pacificar o entendimento sobre quais programas e ações de governo os recursos provenientes da TCFA podem ser alocados, principalmente para fins de programação orçamentária e financeira dos órgãos envolvidos.	Em implementação

Referência: Junho/2016

2.10 Avaliação do CGU/PAD

A presente avaliação tem como objetivo verificar se a unidade está, de fato, registrando as informações referentes às sindicâncias e aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD.

Em virtude de customização do Relatório de Gestão do Ibama (exercício de 2015), acordada com o TCU, não constam informações sobre as atividades do sistema de correição para identificar os principais eventos apurados, bem como as providências adotadas.

Quanto à aderência do registro das informações relativas a processos disciplinares aos preceitos estabelecidos na Portaria CGU nº 1.043/2007, notadamente no que se refere ao prazo de 30 dias para sua inserção no sistema CGU-PAD, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam, foi realizado o confronto da lista de processos do relatório emitido por meio do sistema CGU-PAD com a relação de processos administrativos apresentada pela Unidade, referente às instaurações e julgamentos ocorridos no exercício de 2015.

Verificou-se que dentre os 32 (trinta e dois) processos administrativos informados, 4 (quatro) estavam sem o registro correspondente e 1 (um) com o cadastro desatualizado no sistema CGU-PAD, sendo que esses 5 (cinco) processos estavam fora do prazo de cadastro estipulado pela Portaria CGU nº 1.043/2007. Questionada por Solicitação de Auditoria, a unidade prontamente corrigiu a situação apontada.

Por fim, ressalta-se que, ao acessar o link “<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/cgu-pad/cgu-pad-nos-orgaos>”, consta a informação acerca de Coordenadora Adjunta e substituta como responsáveis pela gestão do Sistema CGU-PAD no âmbito da unidade.

2. 11 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.



3. Conclusão

Eventuais questões 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.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Providências adotadas para a melhoria das ações de fiscalização ambiental federal, em atendimento às recomendações emitidas pela CGU.

Fato

O presente item tem como finalidade apresentar as providências adotadas pelo Ibama, até o presente momento, quanto às recomendações emitidas no âmbito do trabalho de avaliação das ações de fiscalização ambiental federal, as quais têm como objetivo garantir que os recursos naturais do país sejam explorados racionalmente, em consonância com as normas e regulamentos estabelecidos para a sua sustentabilidade, visando coibir a ação predatória do homem sobre a natureza.

Para tanto, foram realizadas auditorias em 25 Superintendências Estaduais do Ibama e no órgão central em Brasília, mais especificamente na Coordenação-Geral de Fiscalização Ambiental – CGFIS/DIPRO. Também foram consideradas as informações prestadas por 268 Agentes Ambientais Federais, que responderam ao questionário aplicado pela CGU.

A primeira etapa desta avaliação foi apresentada, no exercício de 2014, por meio do Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo nº 02/2014, tendo como foco os aspectos operacionais e de gestão das atividades de fiscalização ambiental do Ibama, englobando desde o planejamento, e execução das operações, instrução e julgamento dos processos administrativos de autos de infração, até o monitoramento e avaliação dos resultados dessas ações fiscalizatórias. Além disso, foi avaliada a gestão e os controles existentes sobre os bens apreendidos em decorrência das ações fiscalizatórias.

A segunda etapa, apresentada no exercício de 2015, por meio da Nota Técnica nº 2686/2014/DIAMB/DI/SFC/CGU-PR, trata das principais conclusões constantes da avaliação das ações de fiscalização ambiental, especificamente em relação à estrutura disponível no Instituto (Sede e Superintendências Estaduais) em termos de recursos humanos e materiais para realizar as fiscalizações ambientais em todo o território nacional. Além disso, também foi abordada a situação dos níveis de desmatamento da Amazônia e a relação dos meios que o Ibama tem a disposição para manter as referidas taxas dentro das metas estipuladas pelos acordos internacionais e pelo governo brasileiro.

Nas duas etapas do trabalho, foram emitidas 33 (trinta e três) recomendações, as quais foram ajustadas ao longo do exercício de 2015 junto ao Ibama e o Ministério do Meio Ambiente. As providências adotadas pelos órgãos envolvidos serão tratadas e apresentadas também no resultado consolidado da avaliação, que tem previsão de ser publicado no exercício de 2016.



A seguir estão apresentadas a situação atual de tais recomendações e as providências encaminhadas pela Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro) e pela Diretoria de Planejamento e Administração (Diplan) do Ibama, no final do exercício de 2015, assim como as informações complementares que a Unidade encaminhou durante os trabalhos da presente auditoria (junho de 2016).

Recomendações referentes à primeira etapa da avaliação - Relatório de Acompanhamento das Ações de Fiscalização Ambiental - RAc nº 02/2014, de 08/04/2014

Recomendação 01:

Recomenda-se que o Ibama, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente – MMA, independente da priorização dada ao bioma amazônico, realizem levantamento das reais necessidades de fiscalização para adequada proteção do meio ambiente em todos os biomas e temas ambientais e, a partir desses dados, aloquem os recursos (orçamentários, humanos, logísticos, entre outros) compatíveis para atender essas necessidades.

Providências adotadas:

O Ibama apresentou a seguinte manifestação:

“Assim como a outros órgãos da Administração Pública, cabe ao IBAMA atender às ações prioritárias do Governo. No que se refere às competências da União na proteção do meio ambiente que cabem ao IBAMA, tem sido prioridade do Governo empregar o máximo esforço institucional na dissuasão de novos desmatamentos na Amazônia, com presença e atuação permanente, previstas no Plano Anual de Proteção Ambiental – PNAPA, em atendimento às diretrizes do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm.

Esforços a serem empregados em outros temas e biomas dependem da equação do déficit de capacidade instalada, providência que não depende exclusivamente da instituição e foge à sua governabilidade.

Conforme o MEM. 02001.006218/2015-88 DIPLAN/IBAMA, § 3º:

“no exercício 2014 este Instituto, com base num estudo elaborado pela Diretoria de Planejamento, Administração e Logística – DIPLAN, realizou levantamento do perfil funcional existente e do perfil necessário para o Instituto, a partir de discussões com as unidades. O estudo realizado teve o objetivo de subsidiar as ações recrutamento e seleção, alocação dos perfis ideais nos postos de trabalho, mobilidade na carreira e capacitação de todos os servidores, incluindo àqueles que atuam na fiscalização ambiental”.

Situação: Não atendida.

Recomendação 02:

Recomenda-se que o Ibama, em atendimento à diretriz do PPCDAm de descapitalizar o infrator e de modo a evitar a prática da nomeação do autuado como fiel depositário, adote medidas no sentido de aprimorar a sua logística de apreensão, retirada e transporte dos bens apreendidos, bem como na estruturação de locais – seja próprios, terceirizados ou conveniados – para guarda e conservação destes bens até a sua destinação final.

Providências adotadas:

O Instituto informou que medidas foram definidas visando dar atendimento à necessidade de transporte e guarda de bens apreendidos. Por meio da Portaria nº 27 de 24 de dezembro de 2014, na qual foi aprovado o PNAPA 2015, foram previstas três ações de apoio à fiscalização ambiental: a) contratar serviço de transporte de bens apreendidos; b) contratar serviço de guarda de barcos apreendidos; c) contratar transporte de agrotóxicos apreendidos. Tais ações foram indicadas e definidas coletivamente para execução neste ano.

Situação: Em implementação.



<p>Recomendação 03: Recomenda-se que o Ibama, juntamente com o Ministério do Meio Ambiente - MMA, realizem trabalho de identificação de possíveis parceiros - como Ministério da Defesa, Ministério da Fazenda, Polícia Federal, Órgãos Estaduais Ambientais, entre outros - e promovam a devida articulação com esses órgãos e entidades, em nível regional e nacional, com a finalidade de dispor de alternativas de locais para armazenamento e destinação dos bens e animais apreendidos.</p>
<p>Providências adotadas: De acordo com a Autarquia, visando fomentar parcerias, por meio da Portaria nº 27 de 24 de dezembro de 2014, na qual foi aprovado o PNAPA 2015, foram previstas ações de cooperação técnica entre as polícias militares nos estados de Roraima, Rondonia, Amazonas, Mato Grosso e Pará, além de instrumento similar com o Departamento de Polícia Rodoviária Federal e com o SINDIVEG.</p>
<p>Situação: Em implementação.</p>

<p>Recomendação 04: Recomenda-se que o Ibama cumpra com o estabelecido no art. 7 da IN 28/2009 e, tão logo apreenda armas de fogo em suas ações de fiscalização, encaminhe-as para os órgãos de segurança pública competentes, procurando manter, pelo menor tempo possível, este tipo de bem sob sua responsabilidade.</p>
<p>Providências adotadas: O Ibama expediu a Portaria nº 20, de 23 de setembro de 2014, na qual em seu Art. 4º determinou às superintendências, no prazo de 90 (noventa) dias, o encaminhamento de todas as armas e munições apreendidas em decorrência de infrações ambientais à autoridade policial competente para apuração quanto à ocorrência de crimes e demais providências necessárias.</p>
<p>Situação: Em implementação.</p>

<p>Recomendação 05: Recomenda-se que o Ministério do Meio Ambiente – MMA, em conjunto com o Ibama e o ICMBio, faça uma avaliação sobre qual Órgão é o mais apropriado para gerir os CETAS existentes e, em seguida, sejam adotadas medidas no sentido de estruturar adequadamente os Centros de Triagem de Animais Silvestre – CETAS, tanto em termos de infraestrutura física quanto de recursos humanos necessários, procurando compatibilizar a quantidade de animais destinados, à capacidade de atendimento desses Centros, evitando a superlotação e a mortalidade dos animais.</p>
<p>Providências adotadas: Sobre o tema, a Unidade se manifestou em setembro de 2015, por meio do Memorando nº 02001.013123/2015-11 COFAU/IBAMA, conforme a seguir:</p> <p><i>“(…) foi publicada no Diário Oficial da União – D.O.U. nº246, de 19 de dezembro de 2014 a Instrução Normativa Conjunta nº 1/2014, de 8 de dezembro de 2014 que estabeleceu procedimentos entre o ICMBio e o Ibama para o manejo e a conservação de espécies da fauna silvestre brasileira. Esta instrução teve sua redação alterada pela Instrução Normativa nº 01/2015 para uniformizar a interpretação do inciso IV, do art. 2º publicada no D.O.U. nº 88, de 12 de maio de 2015.</i></p> <p><i>Considerando as informações do Diagnóstico dos CETAS, foi elaborado um Plano de Trabalho (processo nº 02001.004493/2015-67) para acompanhamento da execução dos recursos destinados este ano para a melhoria dos CETAS em razão da liberação de emenda parlamentar impositiva. Será realizada a compra de equipamentos e materiais de uso nos CETAS além da realização de manutenções e reparos em suas estruturas.”</i></p>
<p>Situação: Em implementação.</p>

<p>Recomendação 06: Recomenda-se que o Ibama esclareça as divergências internas quanto à responsabilidade pela guarda e conservação dos bens apreendidos e defina formalmente, por meio de atualização de seus normativos, ou outra forma que entender cabível, a quem cabe tais competências.</p>
<p>Providências adotadas: O Ibama informou que foi publicada no dia 19 de dezembro de 2014 a Instrução Normativa nº 19/2014, que estabeleceu diretrizes e procedimentos, no âmbito do Ibama, para a apreensão e a destinação, bem como o registro e o controle, de animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos, embarcações ou veículos de qualquer natureza, apreendidos em razão da constatação de prática de infração administrativa ambiental.</p>
<p>Situação: Em implementação.</p>



<p>Recomendação 07: Recomenda-se que o Ibama elabore um plano de ação com vistas a tornar mais eficaz, agilizar e aumentar o percentual de destinação dos bens apreendidos, criando condições favoráveis para utilização de todos os instrumentos disponíveis para este fim, como leilão, doação e acordos com entidades públicas e privadas, de modo a diminuir os custos com gerenciamento, depósito e conservação desses bens, além de evitar a sua deterioração e depreciação.</p>
<p>Providências adotadas: Segundo o Instituto, foi instituído no âmbito do Ibama Sede, Grupo de Trabalho com o objetivo de criar normas e procedimentos para disciplinar a gestão do perdimento de bens apreendidos pelo Ibama, coordenado pela Presidência do Instituto.</p> <p>Em junho de 2016, em complemento às informações encaminhadas, o Ibama informou que o referido Grupo de Trabalho (Boletim de Serviço nº 02 de 05/02/2016) ainda não encerrou formalmente as suas atividades e, portanto, não foi concluído o relatório que permita elaborar um plano de ações para a gestão integral dos bens apreendidos.</p> <p>Porém, como resultado das discussões preliminares a respeito da venda de bens apreendidos, foi instaurado o Processo Administrativo nº 02001.000851/2016-43, para estabelecimento de minuta padrão de Edital de Leilão de Bens Apreendidos.</p> <p>A Unidade também esclareceu que estão em fase de instrução e regramento, outras medidas para viabilizar e agilizar a destinação de bens apreendidos, como o estabelecimento de cooperação técnica com a Receita Federal do Brasil, para uso do Sistema de Leilão Eletrônico, por meio do Processo Administrativo 02001.001742/2016-43 e, a elaboração de procedimentos orientadores e atos normativos relativos ao leilão de bens apreendidos, por meio do Processo Administrativo 02001.002869/2015-07.</p> <p>Além disso, segundo a Autarquia, outras formas de alienação de bens previstas na legislação, como permuta, por exemplo, foram encaminhadas à Procuradoria Federal Especializada, por meio da Nota Técnica 02001.001113/2016-13 COMAT/IBAMA, para consulta sobre a sua admissibilidade jurídica nos casos dos bens apreendidos.</p>
<p>Situação: Em implementação.</p>

<p>Recomendação 08: Recomenda-se que o Ibama que avalie a oportunidade e conveniência de operacionalizar leilões periódicos dos bens apreendidos, preferencialmente de forma antecipada, com o intuito de acelerar a destinação dos bens, assim como reverter os valores arrecadados para fortalecer a própria fiscalização ambiental, com a estruturação dos meios de transporte e armazenamento dos bens apreendidos.</p>
<p>Providências adotadas: A Unidade informou que foi instaurado o Processo Administrativo nº 02001.000851/2016-43, para estabelecimento de regramento para realização de leilão e demais procedimentos licitatórios para desfazimento de bens apreendidos.</p> <p>Além disso, segundo o Ibama, foi providenciado junto à Secretaria do Tesouro Nacional a disponibilização da Contas 4.6.2.2.1.01.00 – Ganhos com Alienação de Bens Móveis, para a arrecadação dos valores obtidos nos leilões de bens apreendidos. A receita se dará na classificação orçamentária 193002/1 e ficarão disponíveis para uso na fonte 250, para utilização e custeio de despesas do Instituto.</p> <p>Quanto à venda antecipada do bem apreendido, o Instituto informou que esse procedimento poderá ser providenciado após a devida decretação do perdimento, que se dá no âmbito do processo de apuração de infrações, conforme prescrevem os arts. 19, 20, 21, 22 e 24 da Instrução Normativa nº 19/2014/IBAMA.</p>
<p>Situação: Não atendida</p>

<p>Recomendação 09: Recomenda-se que o Ibama, em atenção ao princípio da eficiência, adote medidas no sentido de elaborar solução gerencial única, de caráter institucional, que contenha os dados relativos aos bens apreendidos e sua respectiva destinação em âmbito nacional, de modo que se disponha de informações ágeis e confiáveis, visando a adequada gestão sobre os bens apreendidos e sua destinação.</p>



<p>Providências adotadas: O Ibama informou que tem adotado as providências para o desenvolvimento do sistema para gestão dos bens apreendidos, com previsão de sua implementação em julho de 2016.</p> <p>Em complementação à manifestação encaminhada em 2015, a Unidade esclareceu, em junho de 2016, que o módulo do sistema para cadastro de gestão de bens apreendidos encontra-se em fase final de homologação pela Coordenação de Normatização e Suporte à Fiscalização – CONOF, para utilização em ambiente de produção.</p> <p>Além disso, a Ordem de Serviço nº 760, referente à Fábrica de Software, para conclusão de implementação de consulta ao público no sítio eletrônico do IBAMA, encontra-se sobrestada, devido aos severos contingenciamentos orçamentários sofridos por força dos Decretos nº 8.676, de 19/02/2016 e 8.700, de 30/03/2016.</p> <p>Entretanto, o Ibama ressaltou que se encontra em curso nova contratação da prestação dos serviços de Fábrica de Software, conforme Processo nº 02001.002756/2014-12.</p>
<p>Situação: Em implementação.</p>

<p>Recomendação 10: Recomenda-se que o Ibama, em atendimento aos princípios da impessoalidade e publicidade e à IN 28/2009, adote as medidas necessárias de modo a disponibilizar, em sua página na internet, consulta acessível ao público contendo todas as informações relacionadas aos bens aptos a serem doados, bem como os registros de todas as doações realizadas pelo órgão.</p>
<p>Providências adotadas: O Ibama esclareceu que está em andamento a implementação da consulta das informações na página do Ibama referente aos bens em processo de destinação para doação, assim como os registros de todas as doações realizadas pelo órgão a partir da data de implantação do módulo de destinação de bens apreendidos.</p> <p>Em complementação à manifestação encaminhada em 2015, a Unidade esclareceu, em junho de 2016, que o módulo do sistema para cadastro de gestão de bens apreendidos encontra-se em fase final de homologação pela Coordenação de Normatização e Suporte à Fiscalização – CONOF, para utilização em ambiente de produção.</p> <p>Além disso, destacou que a utilização em ambiente de produção e, disponibilização no sítio eletrônico dependem a conclusão da contratação de Fábrica de Software e disponibilidade orçamentária para execução dos pontos de função estimados para o desenvolvimento dos serviços.</p>
<p>Situação: Em implementação.</p>

<p>Recomendação 11: Recomenda-se que as Superintendências Estaduais - Supes, com o apoio e sob coordenação da DIPLAN e DIPRO, adotem medidas no sentido de implementar instrumentos de controles, tanto para a identificação, monitoramento e localização dos bens apreendidos e fiéis depositários, quanto para o acompanhamento das destinações realizadas, de modo a garantir um adequado gerenciamento dos bens apreendidos.</p>
<p>Providências adotadas: O Ibama informou que tem adotado as providências para o desenvolvimento do sistema para gestão dos bens apreendidos, com previsão de sua implementação em julho de 2016. Além disso, segundo o Instituto, foi instituído no âmbito do Ibama Sede, Grupo de Trabalho com o objetivo de criar normas e procedimentos para disciplinar a gestão do perdimento de bens apreendidos pelo Ibama, coordenado pela Presidência do Instituto.</p>
<p>Situação: Em implementação.</p>

<p>Recomendação 12: Recomenda-se que as Superintendências Estaduais - Supes, tendo em vista a realidade atual, em que a maioria dos bens são deixados com o autuado como fiel depositário, adotem, como rotina, o procedimento de comunicar a apreensão de veículo ao Detran, à Capitania de Portos ou outro órgão competente, de forma de evitar a transferência ou venda dos bens apreendidos.</p>



Providências adotadas: A Unidade apresentou as providências relacionadas ao assunto.
Situação: Não atendida.

Recomendação 13:
Recomenda-se que o Instituto aprimore o processo de avaliação de suas ações fiscalizatórias, passando a avaliá-las também sob o foco do desempenho e dos resultados práticos obtidos, utilizando-se, para isso, de indicadores que mensurem a eficácia, eficiência e efetividade dessas ações.

Providências adotadas:
A última informação encaminhada pelo Instituto é que a proposta dos indicadores de desempenho da atividade de fiscalização ambiental integra o processo administrativo nº 02001.005310/2015-21, o qual se encontrava em análise pela área jurídica do Ibama.

Situação: Em implementação.

Recomendação 14:
Recomenda-se que o Ibama avalie a oportunidade e conveniência de adotar um planejamento estratégico para a área de fiscalização, com uma visão de médio e longo prazo, onde sejam registrados, formalmente, os objetivos e iniciativas estratégicos da fiscalização ambiental, os recursos necessários, em termos financeiros, humanos e materiais, e, por fim, um plano com as ações a serem adotadas para consecução das metas estabelecidas.

Providências adotadas:
A Unidade informou que, em grande medida, o planejamento recomendado já é efetuado quando da elaboração do Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental – PNAPA. Nesse planejamento, aspectos operacionais, orçamentários, de recursos humanos e de equipamentos são considerados, de modo a dimensionar as atividades que a fiscalização do Ibama desenvolverá no ano seguinte. São previstas, ainda, ações de apoio, como realização de cursos, termos de cooperação, aquisições de produtos e/ou serviços bem como trabalhos de normatização internos.

Em complementação à manifestação encaminhada em 2015, a Unidade informou, em junho de 2016, o estabelecimento do Planejamento Estratégico 2016/2019, no qual consta o Projeto de Logística para Apreensão e Destinação dos Bens, visando o atingimento de resultados mais efetivos na execução da fiscalização.

Situação: Não atendida.

Recomendação 15:
Recomenda-se que o Ibama, em especial a CGFIS/DIPRO, dada as suas atribuições de coordenação e supervisão das atividades de fiscalização, defina e implemente um processo permanente de acompanhamento e avaliação da execução das operações e ações de fiscalização, sejam de âmbito nacional ou estadual, com a elaboração periódica de relatórios gerenciais, que avaliem o seu desempenho, o alcance das metas, a evolução dos indicadores e os resultados alcançados.

Providências adotadas:
O Ibama apresentou a seguinte manifestação:

“Em seu planejamento, o PNAPA tem previsto avaliações periódicas, havendo sido realizadas em anos precedentes, reuniões de acompanhamento e avaliação entre os responsáveis locais pela fiscalização ambiental e os coordenadores da CGFIS.

O Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização – SICAFI já permite, em certa medida, o acompanhamento da proposição e confirmação de operações de fiscalização, que também é utilizado para gerenciamento da descentralização de recursos orçamentários. Também é possível obter relatórios gerenciais sobre as sanções aplicadas e termos lavrados.

Com a implantação do Sistema de Auto de Infração Eletrônico tem sido possível a obtenção e tratamento mais consistentes dos resultados das ações realizadas e espera-se que futuras evoluções desse sistema, como o processo eletrônico de apuração de infrações, permitam a facilitação da obtenção de relatórios gerenciais mais relevantes.”



Situação: Em implementação.

Recomendação 17:

Recomenda-se que o Ibama, por meio da CGFIS/DIPRO, implemente medidas de controle no sentido de garantir que, para todas as operações de fiscalização realizadas, o respectivo Relatório de Operação seja devidamente preenchido, contendo as informações e os dados relevantes para subsidiar a avaliação das operações. Além disso, ressalta-se a necessidade de que tais Relatórios sejam armazenados em um banco de dados institucional, de modo a permitir a consolidação eficiente de seus dados.

Providências adotadas:

Quanto a essa recomendação, o relatório de fiscalização encontra-se tanto na Instrução Normativa nº 10/2012 quanto na Portaria 16, de 07 de dezembro de 2012, que aprovou a Norma de Operação do Sistema de Auto de Infração Eletrônico. O relatório é obrigatório para a abertura do processo administrativo, bem como para a instrução processual.

Situação: Não atendida.

Recomendações referentes à segunda etapa da avaliação - Nota Técnica nº 2686/2014/DIAMB/DI/SFC/CGU-PR, de 18/12/2014.

Recomendação 01:

Recomenda-se que o Ibama elabore estudo técnico de avaliação qualitativa e quantitativa do quadro de Recursos Humanos da área de fiscalização ambiental, com vistas a contribuir para o aprimoramento da gestão do Instituto nesse tema e fundamentar futuros pleitos de ampliação e preenchimento de vagas de servidores efetivos.

Providências adotadas:

O Ibama informou que, em 2014, foi efetuado um levantamento com os Diretores e Coordenadores na Sede, e demandas apresentadas pelas Superintendências, foi possível identificar a necessidade de 809 (oitocentos e nove) novas vagas para levar a concurso público com os respectivos perfis de formação ideal para fazer frente as atribuições de competência do Ibama.

Como naquele momento, encontravam-se disponíveis apenas 500 (quinhentos) cargos vagos de Analista Ambiental e 180 (cento e oitenta) de Analista Administrativo para levar a concurso, a direção, à época, decidiu priorizar a distribuição das vagas para área de fiscalização ambiental conforme justificativa detalhada apresentada na Nota Técnica que foi encaminhada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para solicitar a autorização do concurso. Destes 500 (quinhentos) cargos de Analista Ambiental, 354 (trezentos e cinquenta e quatro) vagas seriam destinadas as atividades de fiscalização.

Situação: Atendida

Recomendação 02:

Recomenda-se que o Ibama faça gestão junto ao Ministério do Meio Ambiente – MMA e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP visando incrementar tanto o número de agentes ambientais federais quanto de outros servidores com atribuições diretamente ligadas às atividades de fiscalização ambiental, bem como adote medidas urgentes para recomposição do quantitativo de agentes ambientais federais que deverão se aposentar nos próximos anos, de forma a adequar o perfil dos agentes ambientais federais às características das atividades fiscalizatórias.

Providências adotadas:

Em novembro de 2015, o Instituto apresentou a seguinte manifestação sobre o assunto:

“Inicialmente, consignamos que, mesmo após a realização de 4 (quatro) concursos públicos para o cargo de Analista Ambiental ainda é notória a falta de servidores em determinadas áreas do Instituto. A título de esclarecimento, lembramos que no primeiro concurso realizado pelo Instituto as vagas foram priorizadas para o fortalecimento do Licenciamento Ambiental e das Unidades de Conservação da Amazônia Legal. Num segundo momento, o Licenciamento Ambiental continuou sendo prioridade de Governo, motivo pelo qual a maioria das vagas do concurso foi novamente direcionada à DILIC. No último concurso público para o cargo de Analista Ambiental, praticamente não houve vagas destinadas à fiscalização ambiental, tendo sido contempladas outras áreas de trabalho como, licenciamento ambiental, qualidade ambiental, auditoria ambiental e a instrução e julgamento de processos administrativos de infração ambiental.”



Com a edição da Lei nº 12.856/13, de 2 de setembro de 2013, houve a transformação de cargos vagos da Previdência, Saúde e Trabalho em 800 (oitocentos) cargos de Analista Ambiental e 200 (duzentos) cargos de Analista Administrativo a serem distribuídos entre IBAMA e ICMBio. Na distribuição final, de acordo com a Nota Técnica Conjunta IBAMA/ICMBio nº 001/2013, de 8 de outubro de 2013, ficaram para o IBAMA o quantitativo de 360 (trezentos e sessenta) cargos de Analista Ambiental e 140 (cento e quarenta) cargos de Analista Administrativo.

Com estes quantitativos somados os cargos vagos existentes no órgão, chegou-se ao total de 500 (quinhentos) cargos de Analista Ambiental e 180 (cento e oitenta) de Analista Administrativo disponíveis para levar a concurso público.

Como naquele momento, encontravam-se disponíveis apenas 500 (quinhentos) cargos vagos de Analista Ambiental e 180 (cento e oitenta) de Analista Administrativo para levar a concurso, a época, decidiu-se priorizar a distribuição das vagas para área de fiscalização ambiental conforme justificativa detalhada apresentada na Nota Técnica que foi encaminhada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para solicitar a autorização dos concurso. Destes 500 (quinhentos) cargos de Analista Ambiental, 354 (trezentos e cinquenta e quatro vagas) seriam destinadas as atividades de fiscalização.

No entanto, que apesar dos esforços empreendidos pelo Instituto no sentido de recompor o quadro de pessoal da área de fiscalização ambiental, dada a atual conjuntura não houve a autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a realização de Concurso Público.

Por meio do Ofício SEI nº 11529/2015-MP, de 22 de setembro de 2015, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sob assunto de "Restituição de propostas de fortalecimento institucional do Ministério do Meio Ambiente e entidades vinculadas", o Secretário de Gestão Pública, Genildo Lins de Albuquerque Neto, restituiu o processo nº 03000.002168/2014-51, referente a autorização para provimento adicional de 50% de vagas do concurso público para o cargo de Analista Administrativo, bem como o processo nº 03000.200549/2015-85, referente a autorização para realização de concurso público para os cargos de Analista Ambiental e Analista Administrativo, considerando que não foram contemplados na proposta de lei orçamentária anual de 2016.

Diante do cenário atual, vislumbra-se que o IBAMA deve aguardar mais um ano pela possível autorização do novo concurso público."

Em junho de 2016, a Unidade apresentou informações complementares, na forma que se segue:

"Apesar dos esforços empreendidos pelo Instituto no sentido de recompor o quadro de pessoal da área de fiscalização ambiental, dada a atual conjuntura, não houve a autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a realização de Concurso Público.

Por meio do Ofício SEI nº 11529/2015-MP, de 22 de setembro de 2015, sob assunto de 'Restituição de propostas de fortalecimento institucional do Ministério do Meio Ambiente e entidades vinculadas', o Secretário de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão restituiu o processo nº 03000.002168/2014-51, referente a autorização para provimento adicional de 50% de vagas do concurso público para o cargo de Analista Administrativo, bem como o processo nº 03000.200549/2015-85, referente a autorização para a realização de concurso público para os cargos de Analista Ambiental e Analista Administrativo, considerando que ambos foram indeferidos na proposta de lei orçamentária anual de 2016.

Neste ano de 2016, foi encaminhado o Ofício 02001.005562/2016-31, de 24 de maio de 2016, do Gabinete da Presidência do IBAMA ao MMA, sob o assunto de 'Concurso público para provimento dos cargos de Analista Administrativo e Analista Ambiental', tratando-se de uma reiteração da necessidade de obter autorização para a realização dos concursos públicos para provimento de 500 (quinhentos) cargos de Analista Ambiental e 180 (cento e oitenta) de Analista Administrativo, solicitando a inclusão da referida proposta de dotação orçamentária no Projeto de Lei de Orçamento Anual – LOA 2017.

Informamos que a proposta deste ano é, de fato, reiteração do pedido realizado em 2015, pois trata-se do mesmo quantitativo de vagas e da mesma distribuição, com 70% destinada à fiscalização ambiental. A direção do Instituto decidiu por manter o mesmo estudo, aprovado pela gestão anterior.



Não obstante, foi realizado entre 04 de abril e 03 de junho do corrente, a capacitação de mais uma turma do Curso de Formação de agentes ambientais federais, qualificando (quarenta e um) analistas ambientais para esta atividade.”

Situação: Em implementação.

Recomendação 03:

Recomenda-se que o Instituto adote as providências necessárias de modo a sanar os desvios funcionais identificados nas nomeações dos agentes ambientais federais, cuja atribuição deverá, conforme legislação em vigor, ficar sob responsabilidade dos servidores ocupantes dos cargos de Analista e Técnico Ambiental.

Providências adotadas:

O Ibama informou que a Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro) está adotando as providências necessárias para atendimento dessa recomendação. No entanto, não apresentou informações complementares sobre o assunto.

Situação: Não atendida.

Recomendação 04:

Recomenda-se que o Ibama - em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente - MMA, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP e Casa Civil da Presidência da República - avalie a oportunidade e viabilidade de se criar uma categoria funcional, ou legislação específica, para as atividades de fiscalização ambiental, regulamentando os requisitos para a investidura e as atribuições necessárias para o exercício dessa atividade.

Providências adotadas:

A Unidade informou que não foi possível encaminhar à Presidência do IBAMA um diagnóstico das alternativas à propositura de criação de uma carreira específica de fiscal ambiental federal ou de alteração da legislação atual, que seja adequada à consecução dos objetivos da fiscalização ambiental federal.

Situação: Não atendida.

Recomendação 05:

Recomenda-se que o Ibama, considerando as características peculiares das atividades de fiscalização ambiental, elabore política de recursos humanos que preveja a formalização da compensação das horas extras trabalhadas pelos agentes ambientais federais, dado ser esta uma situação frequente no âmbito das ações fiscalizatórias.

Providências adotadas:

Em novembro de 2015, o Ibama comunicou que foi elaborado estudo conjunto entre a DIPLAN, a DIPRO e a PFE, no qual resultou na minuta de portaria com vistas a disciplinar a jornada de trabalho dos servidores envolvidos nas atividades de fiscalização ambiental. Segundo a Autarquia, a referida minuta encontra-se no bojo do processo nº 02001.004623/2014-81, que por sua vez será encaminhado à SEGEP/MP para oitiva daquela Secretaria acerca da possibilidade de publicação de Portaria Normativa. Outrossim, a DIPLAN solicitou à CGGP/MMA providenciar o agendamento de reunião com a SEGEP/MP para tratar do referido assunto.

Situação: Em implementação.

Recomendação 06:

Recomenda-se que o Ibama elabore estudo contendo diagnóstico organizacional e implemente as medidas necessárias para aperfeiçoar a estrutura das Divisão Técnica-Ambiental - DITEC das Superintendências Estaduais e dotá-las da quantidade de cargos de direção (DAS) necessários para o adequado cumprimento de suas atribuições finalísticas e o efetivo gerenciamento dos servidores subordinados.

Providências adotadas:

O Ibama havia trabalhado em uma proposta de alteração do Decreto vigente referente a Estrutura Regimental, o qual havia sido encaminhada ao MMA. No entanto, não foram encaminhadas informações atualizadas sobre o assunto.

Situação: Em implementação.



<p>Recomendação 07: Recomenda-se que o Ibama adote as providências necessárias de modo a preencher os cargos de direção e assessoramento superiores - DAS que encontram-se vagos, especialmente os 2 (dois) vinculados à Coordenação-Geral de Monitoramento Ambiental.</p>
<p>Providências adotadas: O Ibama informou que ambos cargos já haviam sido preenchidos.</p>
<p>Situação: Atendida.</p>

<p>Recomendação 08: Recomenda-se que o Ibama avalie a oportunidade e viabilidade de dotar as suas diretorias finalísticas, como DIPRO, DILIC, DIQUA e DBFLO, com cargos de chefias imediatas (DAS 101.2 e 101.1), de forma semelhante ao que existe na DIPLAN.</p>
<p>Providências adotadas: O Ibama havia trabalhado em uma proposta de alteração do Decreto vigente referente a Estrutura Regimental, o qual havia sido encaminhado ao MMA. No entanto, não foram encaminhadas informações atualizadas sobre o assunto.</p>
<p>Situação: Em implementação.</p>

<p>Recomendação 09: Recomenda-se que o Ibama faça gestão junto ao Ministério do Meio Ambiente e à Casa Civil da Presidência da República com vistas a assegurar, no estatuto do desarmamento ou em outra lei específica, a prerrogativa do porte de armas de fogo aos agentes ambientais federais, independente do tipo de fiscalização realizada, de modo a proteger a integridade física e a vida dos referidos servidores no desempenho de sua função.</p>
<p>Providências adotadas: O Ibama apresentou manifestação, em novembro de 2015, conforme se segue:</p> <p><i>“Esta Coordenação-Geral tem envidado esforços nesse sentido, havendo sido analisados e encaminhados o Processo 02001.003072/2015-19, que sugere incluir o porte de armas na lei de criação da carreira de especialista em meio ambiente e o Processo 02001.004026/2010-22, que sugere incluir o porte de armas para agentes ambientais federais na lei do estatuto do desarmamento.”</i></p>
<p>Situação: Em implementação.</p>

<p>Recomendação 10: Recomenda-se que o Ibama adote as providências necessárias para dotar todos os agentes ambientais federais que executem ação de fiscalização “em campo” do adequado armamento e meios de proteção (coletes à prova de bala), bem como para dispor de cursos periódicos de armamento e tiro para o adequado treinamento dos seus fiscais.</p>
<p>Providências adotadas: O Ibama apresentou manifestação, em novembro de 2015, conforme se segue:</p> <p><i>“Esta Coordenação-Geral (CGFIN/DIPRO) tem envidado esforços de aquisição de materiais relacionados a armamento e tiro, como armas, munição e coletes balísticos. Esse tipo de aquisição, no entanto, está condicionada ao desfazimento prévio de equipamentos obsoletos por parte das Superintendências, por força da portaria reservada que rege a sua dotação para o Ibama, o que torna mais demorado o seu processo de substituição.</i></p> <p><i>Quanto aos cursos de armamento e tiro, desde 2010, previamente à sua designação, os novos agentes são submetidos a testes de avaliação psicológica para porte de armas e cursam disciplinas de manuseio e uso de armamento durante o curso de formação de fiscais ambientais.</i></p> <p><i>Atualmente o IBAMA dispõe de instrutores de armamento e tiro em seu próprio quadro, havendo inclusive projeto de curso básico visando a padronização de doutrina institucional no manuseio e uso de armamento. Objetiva-se, tão logo hajam os recursos necessários, implementar cursos a serem ministrados por instrutores do próprio Ibama para formação continuada de seus agentes. Quanto ao uso de coletes, todos os Agentes Ambientais Federais dispõem de colete balístico, estes adquiridos junto</i></p>



à empresa Taurus Blindagens, e integralmente distribuídos ainda no primeiro semestre de 2015 às unidades do Ibama nos estados.”

Situação: Em implementação.

Recomendação 11:

Recomenda-se que o Ibama - dada a relevância das atividades de fiscalização e considerando ser esta uma das áreas do Instituto que mais demandam sistemas e soluções de Tecnologia da Informação - avalie a oportunidade e conveniência de se alocar servidor(es) com conhecimentos em TI, de preferência em análise de requisitos, para gerir, sob os aspectos funcionais, os sistemas de informação utilizados nas atividades de fiscalização do Ibama (SICAFI, AI-eletrônico, entre outros), de modo que fiquem dedicados a apoiar a área de fiscalização na identificação das necessidades de melhorias nos seus sistemas de TI e propor soluções que atendam a essas necessidades.

Providências adotadas:

Ao final do exercício de 2015, o Instituto informou o que segue:

“Esclarecemos que o Centro Nacional de Telemática - CNT que concentra os profissionais da área de TI do Ibama, possui o Núcleo de Projeto, setor responsável por gerenciar os projetos de desenvolvimento de sistemas.

Conforme informado anteriormente, no ano de 2014 foi realizado o concurso temporário para preenchimento de 08 vagas com especialização em Gerenciamento de Projetos. No resultado final do concurso 04 candidatos foram classificados para a vaga de gerenciamento de projetos (Código 103) e somente 03 candidatos assumiram o cargo em agosto de 2014. (DOU nº 134 Seção 1 de 16/07/2014). Entretanto no primeiro semestre de 2015 houve a evasão dos seguintes servidores conforme motivos descritos abaixo.

Então foram redistribuídos os projetos entre os 04 gerentes de projetos que restaram. Os projetos de sistemas da área de fiscalização ficaram sob a responsabilidade da Analista C. M. S. que também passou em outro concurso público e saiu do Ibama em julho/2015. Assim, foi novamente redistribuído servidor para gestão dos projetos e hoje está com o servidor F. V. R. P.”

Situação: Atendida.

Recomendação 12:

Recomenda-se que o Ibama - considerando a importância do emprego dos meios aéreos nas ações de fiscalização ambiental, sendo um instrumento valioso para alcance da missão do Órgão - defina, de modo institucional, o modelo de operação aérea mais adequado a ser adotado pelo Órgão frente a seus objetivos institucionais, avaliando, na ocasião, a oportunidade e conveniência de se habilitar os servidores do Instituto na operação de aeronaves.

Providências adotadas:

O Ibama não apresentou a posição institucional do Órgão a respeito da avaliação do modelo de operação aérea a ser adotado, bem como não informou se houve a elaboração de estudos sobre o tema, a fim de subsidiar uma decisão institucional.

Situação: Não atendida.

Recomendação 13:

Recomenda-se que o Ibama - em atenção ao previsto no Regulamento Interno de Fiscalização, art. 6º, inciso II, alínea “o” – elabore o Plano Nacional de Distribuição dos veículos, aeronaves, barcos, equipamentos, armas e demais instrumentos empregados nas ações fiscalizatórias, contendo, entre outros elementos, o inventário das necessidades atuais e futuras de recursos materiais para as fiscalizações e a estratégia de distribuição destes instrumentos entre as Unidades do Ibama, visando o uso adequado e racional destas ferramentas.

Providências adotadas:

A Autarquia comunicou que tem elaborado estudos nesse sentido por ocasião de planejamento de aquisições, contratações, que necessitam compilação e aprofundamento para alcançar o status recomendado, o que poderá ser feito, tão logo haja dotação do quantitativo mínimo necessário de recursos humanos na Coordenação – Geral de Fiscalização Ambiental.

Situação: Em implementação.



<p>Recomendação 14: Recomenda-se que o Ibama adote as medidas para prover as Superintendências Estaduais da quantidade necessária de embarcações para realizar a fiscalização das atividades de pesca adequadamente, tanto em águas interiores quanto marítimas.</p>
<p>Providências adotadas: Em junho de 2016, a Unidade informou o que se segue:</p> <p><i>“Informamos que o Processo Licitatório nº 02001.001108/2015-68, que tinha por objeto a locação de embarcações, restou fracassado, ante a não apresentação de propostas válidas na Sessão Pública do Pregão Eletrônico. Por este motivo, os autos foram devolvidos à área demandante em 19 de maio de 2015, com vistas à elaboração de novo Termo de referência para adequação das especificações e condições de locação.</i></p> <p><i>Diante dos severos contingenciamentos orçamentários sofridos por força dos Decretos nºs 8.676, de 19/02/2016 e 8.700, de 30/03/2016, a elaboração do novo Termo, pela DIPRO, restou sobrestada, tendo em vista a necessidade de reavaliação do objeto e da possibilidade de adoção de outras alternativas a saber: uso compartilhado de embarcações da Marinha do Brasil, por força de Cooperação Técnica ou outras parcerias a serem utilizadas em ações finalísticas, conforme exposto no Despacho 02001.011395/2016-67 e Ofício 02001.004388/2015-17 CGEAD/IBAMA.</i></p> <p><i>Sendo assim ratificamos o posicionamento acima apresentado e, tão logo sejam liberados recursos, o Termo de referência será retomado a fim de prover a quantidade necessária de embarcações para realizar a fiscalização das atividades de pesca adequadamente.”</i></p>
<p>Situação: Em implementação.</p>

<p>Recomendação 15: Recomenda-se que o Ibama adote as providências necessárias para aprimorar o seu Programa Nacional de Formação em Fiscalização Ambiental – ProFFA, dotando-o de cursos periódicos para atualização, reciclagem e qualificação dos agentes ambientais federais, levando-se em conta o quantitativo de servidores a ser capacitado, bem como as particularidades e necessidades específicas de atuação de cada Superintendências Estadual do órgão.</p>
<p>Providências adotadas: O Ibama informou que o ProFFA é hoje responsável pelo maior volume e qualidade de capacitações do Instituto. Melhorias significativas no seu desempenho dependem de dotação do quantitativo mínimo necessário de recursos humanos na Coordenação-Geral de Fiscalização Ambiental. Há projetos de cursos de atualização nas diversas frentes de trabalho da fiscalização ambiental, sendo que, nos últimos anos, primou-se pela promoção de competências técnicas específicas no âmbito da fiscalização.</p> <p>A Unidade comunicou ainda que, para o exercício de 2015, foram planejados 16 (dezesseis) eventos, dos quais somente quatro puderam ser realizados, devido a restrições orçamentárias. Em substituição, foram oportunizados cinco novos eventos em colaboração com instituições parceiras.</p>
<p>Situação: Em implementação.</p>

<p>Recomendação 16: Recomenda-se que o Ibama - considerando as dificuldades relatadas por seus servidores no que se refere às despesas emergenciais - adote as providências necessárias para suprir os agentes ambientais federais de recursos para eventuais despesas ocorridas durante a realização das ações de fiscalização, de forma a não por em risco o objetivo da operação por conta da falta deste tipo de recurso.</p>
<p>Providências adotadas: Em novembro de 2015, o Ibama havia apresentado a seguinte manifestação:</p> <p><i>“ Inicialmente, cumpre relatar que, a partir do ano de 2010, o IBAMA, visando aprimorar as atividades de fiscalização e otimizar os recursos disponíveis, por meio da Diretoria de Proteção Ambiental passou a elaborar o Plano Anual de Proteção Ambiental, que tem por objetivo planejar e determinar as ações de fiscalização que serão realizadas no decorrer do ano seguinte.</i></p> <p><i>Desta forma, devido ao planejamento das ações fiscalizatórias, o Ibama vem conseguindo minimizar os gastos por meio de cartões corporativos e suprimentos de fundo. Aliado a essa estratégia, o Ibama editou, em 14 de dezembro de 2012, a Instrução Normativa nº 12, que disciplina a utilização do Cartão</i></p>



de Pagamento do Governo Federal (CPGF) e a concessão de suprimento de fundos no âmbito deste Instituto.

Assim, a concessão de suprimento de fundos tem sido atendida desde que devidamente justificada pela área demandante, para execução de despesa que, por sua peculiaridade, não seja possível o empenho direto ao fornecedor ou prestador, precedido de licitação ou sua dispensa, e que não impliquem em fracionamento de despesa.

Não obstante as providências acima adotadas, esta Autarquia, com vistas a estabelecer a gestão unificada de demandas para o atendimento das necessidades da fiscalização, em especial, aquisição de suprimentos, equipamentos, e serviços básicos, está avaliando a adoção de modelo de compras similar ao utilizado pelo ICMBIO, a partir do planejamento de demandas com base no levantamento das necessidades das equipes de fiscalização em campo.

O modelo adotado pelo ICMBio consiste em uma proposta de sustentabilidade por contratação de Gerenciamento de Meios, por intermédio do qual o Órgão parou de adquirir materiais de escritório e de combate a incêndio, por exemplo, passando a operar com um almoxarifado terceirizado que fornece insumos de expediente, processamento de dados e combate a incêndios de seu próprio almoxarifado, num sistema similar ao de uma "loja online", além de controlar os estoques de pronto uso de cada unidade e fazer o seu ressuprimento.

Cada unidade daquela Autarquia possui uma cota autônoma de pedidos, num baixo valor (R\$ 500) em periodicidade mensal. Com tal iniciativa, as unidades se mantêm supridas o ano todo, sem desperdícios e sem estoques, fazendo os seus pedidos no almoxarifado virtual e customizando suas cestas de necessidades de produtos para a produção processual e o atendimento sazonal das emergências ambientais.

Nesse sentido, a Diretoria de Planejamento, Administração e Logística, em conjunto com a Diretoria de Proteção Ambiental, conforme recentes tratativas, adotará as seguintes providências, para o 1º semestre do exercício de 2016:

- a) Planejamento da Contratação, que consistirá em análise da metodologia de compras do ICMBio, definição do modelo de compras para atendimento às demandas da fiscalização, com definição de cronograma para as aquisições;
- b) Elaboração do Termo de Referência;
- c) Licitação, e;
- d) Implantação da Solução.”

Em junho de 2016, a Unidade complementou sua manifestou com as seguintes informações:

“Foi procedido o levantamento do acautelamento dos cartões de Pagamento do Governo Federal, dos Coordenadores de Operações, com devido controle pela área técnica demandante e pela área financeira.

Ressaltamos que as liberações de recursos são procedidas de acordo com o planejamento das operações de campo, apresentação de justificativa pela área técnica e liberações de limites em consonância com a Instrução Normativa nº 12/2012/Ibama.

Quanto ao item “b”, foram adotadas medidas para minimizar os gastos com suprimentos de fundos com a edição da Instrução Normativa nº 12/2012/IBAMA, que disciplina a utilização do cartão e concessão do suprimento de fundos do IBAMA.”

Situação: Em implementação.

Recomendação 17:

Recomenda-se que o Ibama adote as medidas necessárias para a adequada estruturação, em termos de equipamentos e recursos humanos, dos Núcleos de Monitoramento Ambiental nas suas unidades descentralizadas, visando o aperfeiçoamento e maior utilização das ferramentas de imagens de satélite e geoprocessamento nas ações de fiscalização ambiental.

Providências adotadas:

A Unidade não apresentou as providências para atendimento da presente recomendação.

Situação: Não atendida.



1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Limitações orçamentárias e financeiras

Fato

O Ibama deu ciência a CGU, por meio da Nota Técnica nº 02001.000904/2016-26 DIPLAN/IBAMA, de 06 de maio de 2016, dos impactos do contingenciamento orçamentário nas atividades da Autarquia.

A Autarquia relatou que, a partir de 2013, o orçamento referente às despesas discricionárias relacionadas à administração da Unidade e à execução de ações finalísticas vem sofrendo sucessivas reduções, impondo ao Instituto a adoção de medidas severas e sistemáticas de redução de despesas.

Em 2016, o orçamento relativo ao grupo de despesas discricionárias foi de R\$ 243.723.508 (duzentos e quarenta e três milhões, setecentos e vinte e três mil, quinhentos e oito reais), representando uma redução de 18% (dezoito por cento) em relação à dotação do exercício anterior. Além disso, houve a imposição de contingenciamento orçamentário, limitando o valor para movimentação e empenho referente às despesas discricionárias para R\$ 191.163.380 (cento e noventa e um milhões, cento e sessenta e três mil, trezentos e oitenta reais), que representa um corte de 21,6% (vinte e um vírgula seis por cento) em relação à LOA 2016.

O Instituto informou ainda que tais limitações afetaram a Autarquia de forma particular, uma vez que suas despesas se caracterizam como despesas básicas de custeio, de caráter continuado, voltadas para manutenção da Sede do Instituto, das 27 Superintendências e mais 70 Unidades Descentralizadas, além das despesas com serviços de suporte às operações de fiscalização, que respondem basicamente pelos contratos de aeronaves, veículos e brigadistas, que suportam ações de proteção ambiental.

De acordo com o Ibama, portanto, os principais impactos decorrentes das restrições orçamentárias são: risco de aumento do desmatamento no Brasil, fragilidade nas ações de prevenção e controle de incêndios florestais, fragilidades no combate aos ilícitos ambientais, redução da eficiência dos atos autorizativos especialmente do licenciamento ambiental, paralisação do desenvolvimento e redução da manutenção de sistemas informatizados, risco de suspensão dos serviços de links de comunicação e Data Center, agravamento da segurança e condições de trabalho, dificuldade de implementação do Plano de Otimização de Estruturas descentralizadas, aumento de inadimplementos contratuais e falta de insumos básicos para atendimento às demandas dos Centro de Triagem de Animais Silvestres - CETAS.

1.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Implementação do novo planejamento estratégico do Ibama

Fato

Com o encerramento do último ciclo de planejamento - 2012/2015, o Ibama iniciou os



trabalhos de concepção do novo Planejamento Estratégico que consistiu no processo de revisão, alinhamento e proposição do novo ciclo - 2016/2019. A metodologia utilizada para esse ciclo de planejamento foi o “Balanced Scorecard – BC”, ferramenta que proporciona a convergência de objetivos institucionais, de ações e de processos de trabalho, contextualizados com o ambiente interno e externo.

O processo de execução do planejamento contou com a participação de lideranças do Ibama, do Ministério do Meio Ambiente, da Agência Nacional de Águas, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, do Serviço Florestal Brasileiro e da Associação Nacional dos Servidores do Ibama, bem como dos servidores da Autarquia.

Inicialmente, houve a elaboração do documento denominado “Mapa de Contexto” que consistiu em uma análise situacional da Autarquia no que concerne aos parceiros, processos de apoio, processos finalísticos, público-alvo e políticas e diretrizes.

A partir do “Mapa de Contexto” foram elaborados os seguintes instrumentos que compõem o planejamento estratégico para o ciclo – 2016/2019:

- Mapa Estratégico (revisão quadrienal);
- Indicadores (revisão anual);
- Projetos estratégicos (revisão anual).

O Mapa Estratégico é o instrumento que traduz a missão, a visão e a estratégia da organização em um conjunto abrangente de objetivos que direcionam o comportamento e o desempenho organizacional¹. Foram definidos 20 (vinte) objetivos estratégicos, alinhados com as perspectivas de impacto para a sociedade, resultados institucionais, processos internos, recursos humanos e infraestrutura e orçamento:

Perspectiva	Objetivo
Impacto para a sociedade	- qualidade ambiental garantida; - meio ambiente protegido; - uso sustentável dos recursos naturais.
Impacto para a sociedade	- promover o licenciamento como mecanismo de desenvolvimento sustentável do país; - ampliar a efetividade do controle ambiental; - promover e aprimorar a regulação da área ambiental; - prover dados e informações ambientais.
Processos internos	- desenvolver e fortalecer a comunicação institucional; - aprimorar e padronizar regras, métodos e processos de trabalho; - fortalecer instrumentos e processos de governança; - Promover parcerias institucionais de gestão ambiental; - Fortalecer a coordenação e integração institucional; - Aprimorar a gestão da informação e do conhecimento; - fortalecer o atendimento ao cidadão.
Recursos humanos e infraestrutura	- fortalecer, desenvolver e valorizar o quadro de pessoal; - aprimorar os mecanismos de gestão de pessoas; - promover a modernização tecnológica do Ibama; - gerir a infraestrutura e logística de forma eficiente e efetiva;

¹ Cartilha Planejamento Estratégico do Ibama 2016-2019, pág. 8



	- promover a cultura de gestão por resultados;
Orçamento	- buscar sustentabilidade financeira e orçamentária.

Quanto aos indicadores, não houve a revisão dos existentes no ciclo de planejamento - 2012/2015, sendo elaborados 30 novos indicadores. Entretanto, tais indicadores estão em processo de aprimoramento e desenvolvimento de fórmulas.

O Ibama informou que cada indicador terá um acompanhamento específico, por meio do preenchimento de uma ficha com o nome do indicador, sua descrição, responsável pela consolidação, responsável pelo monitoramento, fórmula de cálculo, polaridade, frequência, fonte de dados, linha de base, resultados e metas. Entretanto, a Autarquia ainda não dispõe de sistema informatizado para monitoramento dos indicadores e metas, sendo realizado por meio de planilha Excel.

A unidade informou ainda que serão realizadas 03 (três) Reuniões de Avaliação da Estratégia – RAEs e ao final de cada exercício, os resultados dessas avaliações serão apresentados ao Conselho Gestor, que deliberará quanto a eventuais desvios ou outros fatores observados em relação aos resultados esperados. Ressalte-se ainda que os resultados dos indicadores deverão ser apresentados ao Conselho Gestor do Ibama ao final de cada exercício.

No que concerne aos custos para a obtenção dos resultados dos indicadores, foi informado que somente houve mensuração em relação aos indicadores relacionados ao Projeto de Modernização da Infraestrutura de TI.

O portfólio de projetos, por sua vez, consiste em um documento que combina projetos e iniciativas para atingir metas e objetivos organizacionais. A cada projeto estão vinculados pelo menos 3 (três) objetivos estratégicos. Foram 14 (quatorze) os projetos estratégicos priorizados para compor o portfólio do Ibama:

1. Projeto de Implementação de Mecanismos de Valorização do Servidor;
2. Projeto de Conversão de Multas para Recuperação Ambiental;
3. Projeto de Fortalecimento do Licenciamento Ambiental Florestal;
4. Projeto de Melhoria dos Processos de Autorização para o Uso Sustentável dos Recursos Renováveis;
5. Projeto de Melhoria dos Processos Autorizativos de Produtos e Substâncias Potencialmente Poluidoras;
6. Projeto de Aproveitamento dos Recursos Florestais Provenientes dos Processos de Licenciamento Federal;
7. Projeto Gestão da Informação Ambiental;
8. Projeto de Modernização da Infraestrutura de TI;
9. Projeto de Otimização do Patrimônio Imobiliário;
10. Projeto de Fortalecimento de Atendimento ao Cidadão;
11. Projeto de Comunicação Institucional;
12. Projeto de Manualização e Padronização dos Processos Prioritários;
13. Projeto de Logística para Apreensão e Destinação de Bens; e
14. Projeto de Modernização do Processo de Arrecadação.



Assim como os indicadores, os projetos prioritizados terão um acompanhamento específico, sendo que o termo de abertura de cada projeto contemplará as seguintes informações: a) título do projeto, sugestão de nome do projeto a ser comunicado à instituição; b) líder do projeto, nome do responsável pela condução do projeto dentro da instituição; c) período do projeto: data de início e fim propostos para o projeto na instituição; d) valor total do projeto: valor inicial estimado para a realização das atividades e obtenção dos resultados propostos; e) contribuição para o planejamento estratégico: até três objetivos estratégicos diretamente impactados pelo projeto proposto; f) público alvo: público ao qual o projeto se destina; g) objetivo do projeto: para que o projeto será realizado; e h) resultados do projeto: resultados a serem obtidos por meio das etapas, ações e entregas previstas para o projeto proposto.

Segundo informações da Autarquia, o Planejamento Estratégico para 2016/2019, encontra-se em fase de implementação, realizando-se em 20/05/2016 a primeira Reunião de Avaliação da Estratégia com o objetivo de analisar os resultados do primeiro trimestre.

A unidade informou ainda que praticamente 50% das metas só serão definidas quando da realização da primeira Reunião de Análise Estratégica (RAE), por se tratarem de novos indicadores.

Objetivando normatizar o novo ciclo de planejamento para 2016-2019 foi elaborada Minuta de Portaria, com vistas a instituição do modelo de gestão do planejamento estratégico que está em fase de exame e aprovação pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama. Importa ressaltar que nesse normativo há previsão de que todos os documentos e informações referentes ao planejamento estratégico e alterações deverão ser disponibilizadas na Intranet e no Sítio Eletrônico do Ibama na Internet.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

2.1.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Planejamento deficiente na contratação de serviços de gerenciamento de frotas (pregão nº 17/2015) e fornecimento de combustíveis (pregão nº 03/2015).

Fato

A partir da análise do processo nº 02001.006654/2014-76, referente ao Pregão nº 17/2015, que teve como objetivo contratar empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento e administração de despesas de manutenção automotiva em geral, para atender os veículos do Ibama em todo o território nacional, identificou-se falhas na gestão da frota, o que impacta diretamente na estimativa do valor licitado.

Verificou-se que anteriormente à elaboração do termo de referência, não foi realizada análise do quantitativo de veículos existente em cada Superintendência, da existência de veículos ociosos para a realização de um eventual rearranjo desses veículos entre as



unidades descentralizadas ou desfazimento de veículos inservíveis, cujos custos de manutenção são elevados frente a sua utilidade para a Autarquia.

Observa-se, a partir da análise da distribuição dos veículos entre as unidades, que os números não obedecem a um arranjo proporcional, conforme depreende-se do quadro a seguir, o qual demonstra a quantidade de veículos próprios do Ibama distribuídos para cada localidade e a quantidade total de servidores efetivos nessas unidades, os quais seriam usuários potenciais desses automóveis.

Quadro – Relação de servidores e carros por unidade do Ibama

Unidades do IBAMA	Quantidade de carros (a)	Quantidade de servidores nas unidades (b)	Quantidade de servidores por carro (b/a)
Acre	7	64	9,1
Alagoas	10	53	5,3
Amapá	1	103	103
Amazonas	4	99	24,8
Bahia	26	166	6,4
Ceará	7	149	21,3
Distrito Federal	12	49	4,1
Espírito Santo	15	59	3,9
Goiás	4	106	26,5
Maranhão	0	93	0
Minas Gerais	23	147	6,4
Mato Grosso	2	114	57
Mato Grosso do Sul	2	77	38,5
Pará	8	225	28,1
Paraíba	2	88	44
Pernambuco	4	110	27,5
Piauí	5	87	17,4
Paraná	13	82	6,3



Rio de Janeiro	13	127	9,8
Rio Grande do Norte	5	103	20,6
Rondônia	3	128	42,7
Roraima	4	81	20,3
Rio Grande do Sul	19	110	5,8
Santa Catarina	23	111	4,8
Sergipe	4	53	13,3
São Paulo	3	149	49,7
Tocantins	6	77	12,8

É possível inferir que há diferenças significativas entre os quantitativos disponibilizados aos estados, a exemplo da Superintendência do Maranhão que não tem nenhum veículo próprio a sua disposição, enquanto em Santa Catarina possui 23 veículos disponíveis.

Observa-se, ainda, uma ausência de proporcionalidade também quando se compara o quantitativo de servidores com o número total de veículos disponíveis para utilização. Como exemplo, cita-se o caso das Superintendências do Distrito Federal, Espírito Santo e Santa Catarina, as quais possuem em torno de 4 servidores para cada carro disponível, enquanto Amapá e São Paulo tem 103 e 49 servidores para cada carro colocado à sua disposição, respectivamente.

Em análise efetuada pela Auditoria Interna do Ibama, apresentada no Relatório de Auditoria de Gestão AUDIT, referente à gestão de 2015, a equipe constatou que “*dos veículos listados para serem atendidos pela contratada, 4 (quatro) da Supes/BA, foram considerados ociosos, conforme placas JKZ-7812, JPZ- 0339, JPZ- 1315 e JPZ- 0471, portanto, não poderiam fazer parte da relação*”.

Com o objetivo de esclarecer a ausência de estudos sobre a distribuição desses veículos, foi solicitado ao Ibama a seguinte informação, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201600656/003:

“Em relação à tabela de quantitativo atual de veículos do Ibama (Anexo I do Termo de Referência), informar a existência de estudos e levantamentos sobre o estado de conservação desses veículos, bem como sobre a real necessidade do quantitativo apresentado para cada estado da federação, com o objetivo de identificar veículos ociosos e de realizar um rearranjo do quantitativo entre as superintendências.”

Em resposta, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“(…) segundo apurou esta Coordenação-Geral, o levantamento acerca da quantidade e estado de conservação dos veículos próprios do Ibama incluídos no



Termo de Referência que deu origem à contratação ora entabulada, foi realizado a partir das informações constantes do Sistema de Administração Patrimonial – SISPAT.

Com efeito, verificou-se que tais informações foram atualizadas no exercício de 2015, após expedição do MEM. CIRC. 02001.000201/2013-17 CGEAD/IBAMA, cópia anexa.”

Por meio do Memorando circular citado na manifestação, a CGEAD solicitou às unidades descentralizadas a relação dos veículos próprios do Ibama que se encontram alocados para a unidade, contemplando os números de tombamento e estado de conservação destes. No entanto, o referido documento, encaminhado em 24/06/2015, após a publicação do edital do respectivo pregão eletrônico, não solicitou informações a respeito da adequação do quantitativo de veículos em cada Unidade e não há informações sobre rearranjo desse quantitativo.

Ressalta-se que a justificativa e memória de cálculo para o valor estimado somente foi apresentada após recomendação emitida pela Procuradoria Jurídica. Ainda assim, demonstrou-se como base de cálculo somente o valor total das despesas relacionadas ao exercício anterior (2014).

Além da alteração na distribuição da frota de veículos próprios poderem impactar diretamente na estimativa dos gastos com manutenção, outros insumos também interferem no planejamento financeiro da contratação e na competitividade da licitação, como por exemplo, o histórico de manutenção de veículo, baseado em seu ano e na quilometragem utilizada.

Assim, os dados e informações apresentadas indicam que os custos de manutenção dos veículos estão superestimados e a frota de veículos próprios do Ibama não está sendo gerenciada de forma adequada e econômica, o que impacta diretamente na estipulação dos valores estimados para a contratação de gerenciamento e manutenção corretiva e preventiva da frota.

Outra falha identificada neste processo se refere ao fato da Administração do Ibama não ter realizado estudos sobre a forma mais adequada de contratação e demonstração de que um contrato com abrangência nacional apresentaria maior economicidade e eficiência quando comparado a contratações que poderiam ser realizadas por regiões do país, por exemplo.

Tal questão também foi levantada pela Procuradoria Jurídica da Autarquia, a qual emitiu recomendação para que o gestor apresentasse estudos sobre a vantajosidade do modelo proposto e que já havia sendo executado pelo Instituto.

Em que pese o Gestor ter apresentado justificativas razoáveis para a referida recomendação, entende-se que tais informações deveriam ter sido inseridas no início do processo administrativo, para que ficasse demonstrado, por meio de estudos específicos e do planejamento, que a Autarquia concluiu pela inviabilidade ou prejuízo de forma diversa de contratação.

No que se refere ao processo nº 02001.006655/2014-11, relacionado ao Pregão nº 03/2015, realizado para contratar empresa especializada na prestação de serviços de



gerenciamento e controle de aquisição de combustíveis (gasolina comum, óleo diesel e álcool), em rede de postos credenciados em todo o território nacional, foi possível identificar as mesmas fragilidades na execução do planejamento.

O valor estimado também foi calculado somente com base no consumo total de litros de combustíveis no exercício de 2014, sem considerar eventuais mudanças quantitativas e qualitativas da frota existente.

Além disso, para cálculo da estimativa, foram considerados como preço médio do litro dos combustíveis os valores divulgados pela Agência Nacional do Petróleo – ANP em âmbito nacional. No entanto, deveriam ter sido considerados os preços praticados em cada região, conforme também fornecido pela ANP, em consonância com o quantitativo de veículos existente em cada uma delas.

A comprovação do modelo de contratação mais adequado e econômico também não foi apresentada na etapa de planejamento, sendo apresentadas justificativas genéricas em virtude dos alertas emitidos pelo órgão jurídico no Ibama.

Cabe alertar que as recomendações da Procuradoria foram refutadas pela Autarquia, dentre outras razões, em vista dos mesmos itens não terem sido objeto de questionamento em pareceres jurídicos anteriores.

Diante do exposto, constata-se que ainda não foi implementada uma etapa de planejamento efetivo de contratações. Os termos de referências são realizados quase que exclusivamente com base naqueles realizados em anos anteriores, sem apresentar estudos sobre a real necessidade do Instituto e as opções que a Administração possui para suprir a necessidade daquele serviço.

Cabe destacar que essa fase representa uma oportunidade para a Administração rever seus modelos de contratação adotados e gerenciar seus custos com base em análise da economicidade dos serviços a serem contratados. Replicar modelos não permite ao Instituto estudar novas propostas para a melhoria dos resultados da Autarquia, bem como impede de rever o que é praticado em sua gestão e, assim, aprimorar a gestão das compras e contratações.

Causa

- A Unidade não tem observado as recomendações da Procuradoria Jurídica para aprimorar o planejamento das contratações.
- O planejamento das contratações não é realizado com base em estudos prévios.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou a manifestação que se segue:

“Informamos que, com vistas a melhorar a qualidade dos controles internos, relacionados à atividade de compras e contratações, encontra-se em fase de implementação nova gestão da Coordenação de Licitações, Compras e Materiais –



COMAT/CGEAD, a fim de produzir uma visão mais moderna e ampla à área.

Na nova gestão está prevista a implementação de:

- Divisão de Contratos e Pesquisa de Mercado;
- Divisão de Repactuações e Licitações.

Além de procedimentos de controle de:

- Negociações contratuais;
- Acompanhamento de garantias e apostilamentos;
- Acompanhamento de repactuações e supressões;
- Acompanhamento da gestão de contratos;
- Dentre outros.

E ainda, considerando a necessidade de buscar procedimentos que dotem o IBAMA de meios mais efetivos para o planejamento, execução e controle das aquisições e a necessidade de ser estabelecido um planejamento de contratação que garanta o bom desempenho das atividades, em tempo suficiente para a realização dos certames, com adequação dos recursos orçamentários disponíveis para a contratação e execução do objeto.

Está em fase de elaboração por esta Coordenação Geral Portaria Normativa que padronizará os procedimentos de instrução dos processos administrativos para aquisição e/ou contratação de bens e serviços.

Nesse sentido, será estabelecido calendário para apresentação das necessidades/demandas e estimativas das aquisições, além de serem adotadas as Listas de Verificação e modelos de Termo de Referência, dentre outros instrumentos, nos moldes da AGU (Ex: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244390).

O Normativo para o Planejamento de Compras deverá prever as demandas de aquisições de bens e contratação de serviços, em sua totalidade, para o exercício financeiro em vigor, com o objetivo de se definir prioridades e desenvolver estratégias de compras conjuntas e unificadas.

Isso possibilitará maior economia, com melhor negociação de preços em razão do volume de compra em uma mesma oportunidade e unificará informações e especificações, possibilitando melhor controle da área demandante e da área de compras, reduzindo prazos de entrega e ocasionando melhor gestão e eficiência das contratações.

Com vistas a sanar possíveis deficiências no planejamento da contratação de serviços de gerenciamento de frotas e fornecimento de combustíveis, cumpre esclarecer que para padronizar os procedimentos de utilização da frota de caminhonetes, objeto do Contrato nº 12/2013, foram adotadas as planilhas anexas ao MEM. CIRC. 02001.000094/2016-16 DIPLAN/IBAMA (em anexo – DOC 4), com o padrão de controle operacional e de gestão, passando a compor os procedimentos de fiscalização do contrato citado.

E também, para adequar o fornecimento de combustíveis e manutenção da frota do Ibama, encontra-se em fase de elaboração novo Termo de Referência pela área demandante que convencionará novos padrões de controle a todas as unidades do Instituto.



Análise do Controle Interno

A Unidade concordou com as providências recomendadas pela Controladoria e informou a adoção de medidas para correção das fragilidades apontadas. A implementação dos novos instrumentos de gestão será monitorada por meio do Plano de Providências do Ibama.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se ao Ibama implementar instrumentos, nos processos de compras e contratações, que garantam a realização de estudos prévios sobre a estimativa da necessidade dos bens e serviços e dos cálculos dos valores envolvidos na contratação, anteriormente à elaboração dos termos de referência.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Inadequações na pesquisa de mercado e na definição de valor estimado de contratação para a licitação de fretamento de embarcações.

Fato

A partir da análise do processo nº 02001.001108/2013-68, referente ao Pregão nº 05/2015, realizado com o objetivo de contratar empresa para fornecimento por fretamento de embarcações rápidas, disponibilizadas em período integral, com pagamento mensal fixo e adicional por hora de uso, habilitadas para navegação em águas jurisdicionais brasileiras (navegação interior e de mar aberto), verificou-se inadequações no referido processo de contratação, em virtude da ausência de demonstração do cálculo para estipulação do valor estimado da contratação e da utilização de pesquisa de preços inválida.

Ressalta-se, a princípio, que, para esse caso, foram realizados estudos prévios, pela Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro), com a finalidade de orientar a referida contratação, porém tais análises não tinham sido incorporadas aos autos, o que acabou ocorrendo em virtude da recomendação emanada pela Procuradoria Jurídica, a qual solicitou justificativas técnicas para o quantitativo de embarcações constante do Termo de Referência.

A referida Nota Técnica (000254/2013), de 26/02/2013, apresentou justificativas robustas para o novo modelo de contratação e propôs um redimensionamento da prestação dos serviços e no número de embarcações disponibilizadas em virtude das experiências advindas do contrato anterior (contrato nº 24/2008), a exemplo da transcrição do parágrafo a seguir:

“No Contrato nº 24/2008, estimou-se o uso simultâneo de 27 embarcações em operações na região Sul, Sudeste, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, totalizando 2.500 diárias a um custo anual de R\$ 13.000,00. No entanto, com base nas informações geradas a partir da execução do Contrato nº 24/2008 nos anos de 2008, 2009 e 2010, observamos a média de pagamento anual à empresa Byboat ficou em torno de R\$ 3.200.000,00, demonstrando a necessidade de redimensionamento dos termos da contratação de serviço de transporte aquaviário.”



Não obstante o planejamento efetivo realizado pela Dipro, verificou-se a ocorrência de irregularidades no cálculo da estimativa de preços e no valor máximo aceitável da contratação.

O referido processo administrativo teve seu início em abril de 2013 e levou cerca de dois anos para ser concluído. Em virtude do tempo decorrido, a Administração do Ibama realizou duas pesquisas de preços para dar validade às propostas apresentadas pelas empresas e determinar o valor máximo aceitável no certame.

A tabela a seguir apresenta o primeiro levantamento de preços, realizado em junho de 2013, na qual estão demonstrados os valores finais encaminhados pelas empresas.

Tabela: 1ª Pesquisa de Preços

CNPJ	Valor final da proposta
81.101.495/0001-47	R\$ 11.749.526,50
07.232.031/0001-17	R\$ 13.479.770,66
05.352.454/0001- 45	R\$ 17.686.873,36

A partir da pesquisa de preços apresentada, o Gestor concluiu que o valor total estimado para a contratação era de R\$ 7.652.088,29, valor 50% menor que a média dos preços consultados, qual seja, R\$ 14.305.390,14.

Por meio do Despacho nº 021488/2013 DICOM/IBAMA, o gestor informou que “*foram considerados os preços praticados no mercado para os módulos 1 (Composição da remuneração), 2 (Benefícios Mensais Diários) e 3 (Insumos Diversos) e os índices sugeridos pelo Manual de Preenchimento da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para os módulos 4 (Encargos Sociais e Trabalhistas) e 5 (Custos Indiretos, Tributos e Lucro), resultando no valor estimado para a referida contratação em R\$ 7.656.088,24*).

No entanto, não foi apresentada memória de cálculo/ metodologia utilizada para alcançar o valor supracitado, por meio do qual fossem demonstrados, com clareza, os custos do Manual de Preenchimento da SLTI/MPOG que foram utilizados para a definição do valor, bem como a média detalhada dos custos encaminhados pelas empresas pesquisadas, para cada Módulo considerado no cálculo do gestor, de forma a não restar dúvidas a respeito da legitimidade do preço contratual estimado.

Em decorrência dessa ausência de clareza para estipulação do valor estimado e da similaridade nos dados das empresas participantes constantes do sistema SICAF, a Procuradoria Jurídica apresentou em seu Despacho nº 212/2013/COMAP/PFE-IBAMA-SEDE/PFE/AGU, de 15/10/2013, o seguinte parecer:

“Acerca da pesquisa realizada, recomenda-se que seja verificado se realmente não há vínculo entre as pesquisas pesquisadas, uma vez que, conforme se colhe dos documentos juntados às fls. 98-99, as empresas [...] e [...], embora tenham



composição societária distinta, possuem sede em Foz do Iguaçu/PR e utilizam e-mail com a expressão [...]. Caso se tratem de empresas integrantes do mesmo grupo empresarial, deverá ser realizada pelo menos mais uma consulta a empresa do ramo do objeto licitado para que se alcance o número mínimo de três pesquisas de mercado válidas.

Ademais, insta ressaltar que o valor estimado da contratação apontado no parágrafo 3 do despacho de fls. 102 destoa muito dos valores orçados pelas empresas consultadas que, na média, indicam um valor de mercado no montante de R\$ 14.305.259,14, razão pela qual recomenda-se que sejam revistos os cálculos e, caso corretos, seja esclarecido, de forma fundamentada, a metodologia utilizada a fim de evitar questionamentos futuros.”

Após a recomendação da PFE, não há registros, no processo administrativo, de manifestação da Administração do Ibama sobre a questão levantada, e, somente em fevereiro de 2014, é dado andamento ao processo com a realização de nova pesquisa de preços, cujo resultado está demonstrado na tabela a seguir.

Tabela: 2ª Pesquisa de Preços

CNPJ	Valor final da proposta
09.124.186/0001-65	R\$ 19.613.545,32
05.353.454/0001-45	R\$ 18.817.740,31
81.101.495/0001-47	R\$ 13.302.828,75

Em quadro resumo apresentado pelo gestor, considerou-se como valor global anual estimado para a contratação o montante de R\$ 11.233.451,92, o que destoa, novamente, e de forma significativa, da média aritmética dos preços consultados (17.244.704,79).

Em julho de 2014, nova planilha de composição de preços foi acostada aos autos, readequando o valor estimado para R\$ 11.226.249,27, sem a apresentação das razões e memórias de cálculo que indicassem, de forma transparente, as alterações realizadas.

Em agosto de 2014, a Diretoria de Proteção Ambiental encaminhou novo Termo de Referência com alterações nas especificações técnicas das embarcações, a exemplo dos itens apresentados a seguir:

Exemplos de alteração nas especificações técnicas constantes do Termo de referência

Termo de Referência considerado para a pesquisa de preços realizada em fevereiro de 2014	Termo de Referência apresentado posteriormente pela Dipro e utilizado na licitação.
1.1 Bote inflável com casco de fibra de vidro, com comprimento total entre 8,00 e 8,5 metros;	1.1 Bote inflável com casco rígido reforçado, construído em fibra de vidro, com comprimento total entre 8,00 e 9,00 metros;
1.2 (dois) motores centro rabeta diesel de, no mínimo, 200 hp cada, de injeção direta com	1.2 2 (dois) motores de popa a gasolina, 4T, reação e potência mínima de 200 hp cada com hélice de aço



turbocompressor e intercooler e rabetas com power- trim e válvula de alívio e hélice inox, ou , 2 (dois) motores de popa a gasolina, reação e potência mínima de 200 hp cada com hélice de aço inox. O motor não deve exceder a 750 horas de utilização.	inox e <u>sistema eletrônico de monitoramento</u> . Os motores não devem exceder a 750 horas de utilização.
1.4 Largura total externa (boca) entre 3,10 e 3,25 metros;	1.4 Largura total externa (boca) entre 3,00 e 3,25 metros;
1.5 Largura interna, no mínimo, igual a 2,00 metros	1.5 Largura interna, no mínimo, igual a 1,80 metros.
1.10 Capacidade total de carga de, no mínimo, 2.500kg.	1.11 Capacidade total de carga de, no mínimo, 1.650kg (com cabine) ou 2.000kg (sem cabine).

As modificações listadas no quadro acima demonstram que nova pesquisa de preços deveria ter sido realizada para tornar válido o valor estimado, haja vista que tais itens alterariam significativamente os custos propostos pelas empresas e o valor máximo aceitável da licitação, principalmente se fosse considerado a inclusão da previsão de um “sistema eletrônico de monitoramento”.

Em que pese isso, não foi realizada nova pesquisa de preços e, em setembro de 2014, por conta da apresentação de uma “nova planilha de composição de preços”, o gestor realizou novo cálculo, apresentando como resultado o valor global anual estimado em R\$ 7.263.273,10. No entanto, não foi possível identificar no processo as alterações que fizeram com que o valor estimado diminuísse de modo considerável, assim como os registros de justificativas e memórias de cálculo para a modificação realizada.

Em consequência da citada alteração, novo edital foi elaborado e encaminhado à Procuradoria Jurídica para análise, a qual se manifestou a respeito da estimativa de preços realizada, nos seguintes termos (Parecer nº 0179/2014/COMAP/PFE/IBAMA-SEDE/PGF/AGU, de 10/10/2014):

“No caso em análise, a Administração realizou a pesquisa de preços em relação ao objeto que se pretende licitar, sendo que a empresa [...] apresentou um valor estimado anual em R\$ 19.613.545,32 (dezenove milhões seiscentos e treze mil e quinhentos e quarenta e cinco reais e trinta e dois centavos), a [...], o valor estimado anual em R\$ 18.817.740,31 (dezoito milhões, oitocentos e dezessete mil e setecentos e quarenta reais e trinta e um centavos) e a empresa [...] o valor estimado anual de R\$ 13.302.828,75 (treze milhões, trezentos e dois mil e oitocentos e vinte e oito reais e setenta e cinco centavos).

Verifica-se que foi feita pesquisa junto aos órgãos públicos e, segundo informação constante à fl. 356, só foi possível instruir com o contrato do ICMBio e que os serviços ali descritos não possuem as mesmas características constantes do Termo de Referência e aponta, para a pretendida contratação, o valor estimado em R\$ 11.233.451,62 (onze milhões, duzentos e trinta e três mil e quatrocentos e cinquenta e um reais e sessenta e dois centavos), e a certificação orçamentária foi feita sobre esse valor.

Contudo na planilha de preços de fls. 456/505-v, em confronto com o contido no edital que traz o valor máximo aceitável para a contratação de R\$ 11.233.451,62, apresenta o global anual estimado de R\$ 7.263.273,0.



Quanto à pesquisa de preços, destacamos que não cabe à Procuradoria atestar preços ou especificações técnicas dos serviços a serem contratados.”

Em resposta à PFE, o gestor informou, por meio do Despacho nº 02001.002853/2015-98, que “*em razão da readequação das Planilhas de Custos e Formação de Preços, fls 434/455, o valor estimado da contratação passou a ser R\$ 7.263.273,10*”, sem qualquer detalhamento ou esclarecimento adicional.

Cabe relatar que, após a publicação do edital, em 10/04/2015, empresa interessada no certame encaminhou à Administração do Ibama, em 20/04/2015, solicitação de esclarecimentos “*referentes ao levantamento realizado para estabelecer o valor máximo anual para execução dos serviços constantes no objeto do presente edital*” (R\$ 7.263.273,10), os quais a empresa entendeu muito abaixo do considerado exequível.

Na manifestação encaminhada, a empresa licitante interessada apontou fragilidades nas planilhas de formação de preços, tais como:

- a) Planilha de formação de preços do 2º tripulante incompleta para todas as regiões;
- b) Ausência de custos dos benefícios mensais e diários exigidos pelos sindicatos da classe;
- c) Previsão de lucro muito aquém do valor praticado no mercado;
- d) Ausência de custos de mobilização inicial;
- e) Ausência de custos de estacionamento (marina, estacionamento e afins)
- f) Previsão de retorno de investimento muito aquém da possibilidade do mercado, tendo em vista as peculiaridades das embarcações para cumprir as exigências do edital.

Além disso, a empresa considerou que o valor global estaria subestimado, tendo em vista que em comparação com o valor global estimado em R\$ 7.263.273,10 em 2015, o mesmo serviço contratado em 2008, em termos de áreas e embarcações, teve a licitação vencida em um valor aproximadamente de R\$ 13.000.000,00, considerando que:

“- inexistia a exigência de exclusividade;

- as especificações técnicas das embarcações era muito mais brandas nos quesitos de motorização, exigência de cabine rígida, rastreamento etc;

- abertura de escritório no DF;

- uma inflação média real por volta de 6% entre os anos de 2008 e 2015;

- uma alta do dólar superior a 50% com sua pressão em preços da motorização, eletrônicos, fibras de vidro, e tecido para flutuadores;

- período de economia em recessão o que implica na dificuldade das fábricas e fornecedores no atendimento pronto das necessidades e cumprimento dos prazos;
e

- os valores de salários e benefícios da categoria envolvida teve acréscimo superior à inflação do período de 2008 a 2015.”



Em resposta à empresa interessada, foi encaminhada à seguinte manifestação:

“No caso de ser utilizada embarcação nova, o prazo de entrega poderá ser estabelecido conforme a capacidade de suporte do fabricante, não ultrapassando 2 (duas) unidades a cada 30 (trinta) dias. O edital não veda o emprego de embarcações seminovas, observa as características requeridas e o prazo de entrega de 60 (sessenta) dias. Pode-se assim, adotar ainda uma solução mista, sendo parte da frota nova e outra parte seminova. Excepcional, quando houver amparo legal e justificativa plausível, os prazos estabelecidos poderão ser dilatados para a entrega da embarcação como um todo ou para atender determinada característica, o que viabilizaria o atendimento das customizações.

Caso venha a ser adotada a solução de embarcação seminova, o investimento inicial é inferior ao do investimento de uma embarcação nova o que pode aumentar a lucratividade do negócio. Além disso, é assegurado ao contratado um valor fixo pela disponibilidade exclusiva das embarcações, justamente para minimizar riscos e lhe garantir receita mínima. Adicionalmente é realizado o pagamento pelo uso das embarcações, proporcionais às despesas desse uso, como, por exemplo, o pagamento de combustível.

Conforme necessidade, poderá haver um quantitativo superior de horas de uso, o que aumentaria ainda mais (sic) a lucratividade do negócio.

Por força legal, o contrato é por 1 (um) ano, prorrogável por até 5 (cinco) anos. Usualmente, nesse modelo de negócio, a prática do Ibama é prorrogar o contrato até seu limite legal, a exemplo de outros contratos em execução. Assim, o investimento inicial não pode ser considerado apenas no horizonte de apenas 1 (um) ano e sim, de 5 (cinco) anos, o que amortizaria o investimento.

Quanto ao uso severo, o histórico de emprego de embarcações locadas pelo Ibama, não demonstra significativas avarias ou que manutenção custosa, além daquela rotineira. Assim, a taxa de depreciação ou custos de manutenção, em geral não são superiores a outro uso regular.”

Quanto ao argumento de que o valor global estava subestimado, o Gestor apresentou a seguinte manifestação naquela ocasião:

“O contrato realizado em 2008 não pode ser empregado como referência de valores por apresentar características distintas visto que, o pagamento do uso das embarcações era realizado por diárias, independente do tempo de uso. Assim, caso uma embarcação fosse empregado apenas 1 (uma) hora por dia, o contratante teria que arcar com o pagamento de diária cheia. Por outro lado, caso o contratante não utilizasse a embarcação, não teria que pagar nada ao contrato, restando a esse, arcar com as despesas de investimento e manutenção do bem. Assim:

- o edital garante ao contratado um valor fixo para assegurar a disponibilidade permanente das embarcações ao Ibama, independente do uso e, um valor adicional proporcional ao uso;



- as especificações propostas são aquelas necessárias para a operação do Ibama. Comparativos com contratos anteriores não são apropriados justamente porque á época as especificações poderiam estar desequilibradas em favor do contratado;

- caso a empresa não tenha sede em Brasília, faz-se necessário uma representação. Essa medida visa promover a boa gestão do contrato e dirimir problemas que podem acarretar em ônus para as partes. Assim, o que aparentemente é uma despesa, deve ser considerado como um investimento que poderá reduzir outras despesas de maior monta.

No que se refere às fragilidades apontadas pela empresa na planilha de formação de preços, não houve resposta específica sobre o tema, de acordo com o que consta do processo e nos registros do Pregão no Sistema Comprasnet.

Tais questões também deveriam ter sido esclarecidas diante da dúvida suscitada pela empresa interessada em participar do pregão. Além disso, não há registros de que os esclarecimentos apresentados pelo Ibama foram divulgados amplamente para que demais interessados pudessem ter acesso e tomarem conhecimento de itens determinantes para a formação de preços de eventuais propostas, haja vista que tais informações poderiam afetar indiretamente o interesse dos licitantes.

Assim, em 23/04/2015, foi realizada a abertura da sessão o Pregão Eletrônico nº 05/2015, com os seguintes participantes e propostas:

Tabela: Propostas de preços do Pregão 05/2015

CNPJ	Valor Global
05.672.030/0001-68	R\$ 1.200.000,00
05.352.454/0001-45	R\$ 16.700.000,00

No entanto, o certame restou fracassado, tendo em vista que nenhum dos licitantes apresentou proposta de preços.

De acordo com a Coordenação-Geral de Administração do Ibama, outro processo licitatório não foi instaurado, tendo em vista que, até o momento, aquela Coordenação não recebeu nova demanda para a contratação de embarcações.

A partir do relatado, entende-se que não houve transparência na definição do valor estimado de contratação, utilizado pelo Ibama como valor máximo aceitável, uma vez que não foram apresentadas memórias de cálculo, metodologias e justificativas. Além disso, no decorrer do processo administrativo, foram realizadas modificações, tanto nas especificações técnicas quanto nas planilhas de composição de preços, sem a realização de nova pesquisa de mercado para validação das propostas encaminhadas pelas empresas.

Os fatos representam, ainda, infringência da Instrução Normativa nº 5 do Ministério do Planejamento, de 27/06/2014, o qual dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de



serviços em geral, mais especificamente em relação aos parágrafos 2º e 3º do art. 2º da norma, conforme transcrição a seguir:

“§ 2º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos.

§ 3º A utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, que não o disposto no § 2º, deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente.”

Conclui-se, assim, que o fracasso do certame foi ocasionada pela restrição na competitividade do certame em vista do valor máximo de contratação adotado, sem a demonstração de sua razoabilidade e memória de cálculo para sua definição.

Causa

A Unidade ainda não implementou procedimentos de controle que permitam tornar os processos administrativos transparentes e acessíveis. Dessa forma, informações detalhadas a respeito do processo de contratação, na maioria das vezes, não são juntadas ao processo, o que prejudica a legitimidade e legalidade de todo o processo administrativo.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201600656/008, encaminhada com o objetivo de esclarecer parte dos fatos apresentados na presente constatação, a Unidade se manifestou por meio do Despacho nº 02001.011395/2016-67 CGEAD/IBAMA, conforme exposto a seguir:

“2. Preliminarmente à prestação das informações pertinentes ao caso sob exame, importa realizar um breve histórico dos fatos que permearam o Pregão Eletrônico nº 5/2015, senão vejamos.

3. O processo foi inaugurado por intermédio do MEM. 003422/2013 CGFIS/IBAMA, fl. 2, em que a Coordenação-Geral de Fiscalização Ambiental apresenta Termo de Referência, fls. 3-16, que tinha por objeto a “contratação de empresa para fornecimento por fretamento – em período integral e com pagamento mensal e por hora de uso e dos deslocamentos rodoviários, de embarcações rápidas habilitadas para navegação em águas jurisdicionais brasileiras (navegação interior e mar aberto), incluída a logística de abastecimento, tripulação de segurança e apoio terrestre, apresentando todas as condições necessárias para emprego em missões que se revistam de caráter repressivo; apoio à fiscalização; emergências e desastres ambientais; transporte de equipamentos, materiais, fiscais, analistas e técnicos e outras atribuições do IBAMA, tudo em consonância com o estabelecido nas normas da Autoridade Marítima.



4. Com arrimo no mencionado Termo de Referência, foi realizada a pesquisa de preços, fls. 17-76, à qual somente atenderam as empresas Ilha do Sol Agência de Viagens Ltda, fls. 33-41, Byboat Turismo Ltda, fls. 42-60 e a Cooperativa dos Profissionais do Poder Marítimo, fls. 62-76, que apresentaram os valores estimados para fazer face à contratação, respectivamente no importe de R\$ 11.749.526,50, R\$ 13.479.770,66 e R\$ 17.686.480,27.

5. Às fls. 77-97, consta replanilhamento confeccionado pela COMAT, em que foi apurado o valor estimado da contratação, no montante de R\$ 7.652.088,29.

6. O assunto foi submetido à CGPLO, que atestou a disponibilidade orçamentária no valor indicado, na forma da Nota Técnica nº 469/2013/COOR/CGPLO/DIPLAN/IBAMA, fls. 106-107.

7. O Presidente do Ibama Substituto autorizou a contratação, a teor do Despacho de 23 de julho de 2013, aposto à fl. 111.

8. Ato contínuo foi elaborada a Minuta de Edital acostada às fls. 115-167, que foi submetida ao exame da PFE junto ao IBAMA, por intermédio do DESPACHO 021488/2013 DICOM/IBAMA, fl. 169.

9. No Despacho citado, a DICOM ressaltou que para o replanilhamento referenciado no item 5 acima, “foram considerados os preços praticados no mercado para os módulos 1 (Composição da remuneração), 2 (Benefícios Mensais Diários) e 3 (Insumos Diversos) e os índices sugeridos pelo Manual de Preenchimento da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para os módulos 4 (Encargos Sociais e Trabalhistas) e 5 (Custos Indiretos, Tributos e Lucro), resultando no valor estimado para a referida contratação em R\$ 7.656.088,24).

10. Ou seja, o que é possível depreender dos autos é que para o primeiro replanilhamento, não foi considerada a média do valor total apurado junto a cada uma das empresas pesquisadas, mas tão somente a média dos salários, benefícios mensais diários e insumos diversos, aplicando-se para os demais itens da planilha de custos e formação de preços os índices sugeridos no Manual do MPOG.

11. A PFE, a seu turno, manifestou-se conforme o PARECER nº 161/2013/COMAP/PFE/IBAMA-SEDE/PGF/AGU, fls. 171-174, acolhido com complementações pelo DESPACHO nº 212/2013/COMAP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, fls. 175-188 e aprovado pelo DESPACHO nº 693/2013/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.

12. Em seguida, os autos foram remetidos à DIPRO para esclarecimentos quanto a sugestões constantes da manifestação jurídica, pronunciando-se aquela Diretoria por meio da NOT. TEC. 006991/2013 CONOF/IBAMA, de 27 de novembro de 2013, fls. 193-194, em que tratou da “Tripulação de Segurança”, do “Quantitativo de Embarcações”, das “Especificações Técnicas das Embarcações” e da “Justificativa para pagamento por horas de uso das embarcações rápidas”.



13. Às fls. 199-204 dos autos foi anexada cópia da NOT. TEC. 000254/2013/CONOF/IBAMA, de 26 de fevereiro de 2013, que teve por objeto a apresentação do Termo de Referência que deu origem ao processo examinado, contendo justificativa a respeito da necessidade, quantitativo e da nova forma de contratação do objeto, com pagamento proporcional ao uso do serviço (horas de uso).

14. Tendo em vista o lapso temporal transcorrido desde a primeira pesquisa de preços, a DICOM realizou nova apuração no mercado, com vistas à revalidação das propostas, fls. 206-258, efetuou pesquisa de preços junto a Órgãos Públicos, fls. 259-325 e anexou o Quadro Societário das empresas pesquisadas, fls. 326-332.

15. Responderam ao pedido de cotação a empresa Barco Chefe Transportes e Serviços

Marítimos Ltda, fls. 211-233, a Cooperativa dos Profissionais do Poder Marítimo, fls. 235-249 e a empresa Ilha do Sol Agência de Viagens Ltda, fls. 250-258, apresentando, respectivamente, os valores estimados para fazer face à contratação, no importe de R\$

19.613.545,32, R\$ 18.817.740,31 e R\$ 13.302.828,75.

16. Foi realizado novo replanilhamento pela DICOM, resultando na Planilha de Custos e Formação de Preços às fls. 333-355, segundo a qual o valor estimado da contratação importava em R\$ 11.233.451,62.

17. No Despacho 011713/2014 DICOM/IBAMA, fls. 356-357, foi requerida nova certificação orçamentária, bem como foi explicitada a metodologia utilizada para a composição da base de cálculo do valor estimado para a contratação.

18. Em que pese a solicitação da DICOM para nova certificação orçamentária, restou consignado pela CGEAD no DESPACHO 011991/2014 CGEAD/IBAMA, fl. 358, que o Diretor da DIPRO pretendia redimensionar a demanda em razão do valor apurado na pesquisa de preços, razão pela qual o assunto foi remetido àquela Diretoria para manifestação.

19. Sem mencionar eventual redimensionamento, o Diretor da DIPRO Substituto retornou os autos com requerimento para a certificação de disponibilidade orçamentária no valor de R\$ 12.000.000,00, para o período de 12 meses, a contar do mês de julho de 2014, conforme o DESPACHO 013782/2014 DIPRO/IBAMA, fl. 360. 20. À fl.365, foi anexada a Nota Técnica nº 438/2014/COOR/CGPLO/DIPLAN/IBAMA, em que foi atestada a disponibilidade orçamentária no valor de R\$ 11.233.451,62 para o período de 12 (doze) meses.

21. A DICOM realizou novo replanilhamento, resultando na Planilha de Custos e Formação de Preços às fls. 367-388, segundo a qual o valor global anual estimado da contratação importava em R\$ 11.226.249,27.



22. Ocorre que a DIPRO apresentou novo Termo de Referência, fls. 396-416.
23. Imediatamente, foi realizada readequação que originou Novas Planilhas de Custos e Formação de Preços, fls. 434-455, segundo as quais o valor global anual estimado da contratação importa em R\$ 7.263.273,10.
24. Às fls. 456-516 foi anexada a Minuta de Edital, contemplando as alterações promovidas na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2/2008 pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 6/2013, inclusive no que se refere aos percentuais incidentes sobre a remuneração para o pagamento de encargos trabalhistas.
25. A contratação foi novamente submetida ao crivo da PFE, que aprovou a Minuta de Edital, com algumas ressalvas, a teor do PARECER nº 179/2014/COMAP/PFE/IBAMA-SEDE/PGF/AGU, fls. 520-523, importando destacar o que segue em relação à pesquisa de preços:
- “33. (...) na planilha de preços fls. 476-505, em confronto com o contido no edital que traz o valor máximo aceitável para a contratação de R\$11.233.451,62, apresenta o global anual estimado de R\$ 7.263.273,00 (...)
39. Outro ponto importante é a necessidade de apresentação de justificativa em face da licitação ser em lote único e a adequação do valor máximo aceitável em R\$ 7.263.273,10 (...).”
26. Referido Parecer foi acompanhado pelo DESPACHO nº 313/2014/COMAP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, fls. 525-526, e pelo DESPACHO nº 723/2014/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, fl. 527.
27. Em razão das recomendações constantes da manifestação jurídica foi apresentando, pela CONOF, Termo de Referência ajustado, fls. 525-544.
28. Quanto ao novo valor global estimado para a contratação, a COMAT se manifestou conforme o DESPACHO 02001.002853/2015-96 COMAT/IBAMA, fl. 575, informando tão somente “que, em razão da readequação das Planilhas de Custos e Formação de Preços, fls. 434-455, o valor estimado da contratação passou a ser de R\$ 7.263.273,10 (...).”
29. Em seguida, o assunto foi remetido à CGPLO para retificação da Nota Técnica nº 438/2014 COOR/CGPLO/DIPLAN/IBAMA, fl. 365, o que foi feito na forma da Nota Técnica nº 172/2015/COOR/CGPLO/DIPLAN/IBAMA, fl. 578.
30. Nova Minuta de Edital adequada às recomendações da PFE junto ao IBAMA foi acostada às fls. 583-643.
31. Mediante Despacho apostado à fl. 646/v, a contratação foi autorizada pelo Presidente do IBAMA Substituto, em 30 de março de 2015.
32. Realizado o Pregão Eletrônico, restou fracassada a licitação, uma vez que nenhum dos participantes do certame apresentou proposta de preços, nos termos



33. São, em síntese, os fatos que permearam o Processo nº 02001.001108/2013-68.

34. Assim, em relação ao item “a” da Solicitação de Auditoria ora examinada, depreende-se que as planilhas que originaram o valor máximo aceitável no certame, fls. 434-455 (R\$ 7.263.273,10) foram confeccionadas considerando-se a seguinte composição:

MÓDULO 1 - COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO

a) Salário- Base – o valor dos salários foram baseados em pesquisa de mercado.

b) Adicional de Periculosidade – recalculado com a utilização do percentual de 30% sobre o valor do salário, conforme previsto nos arts. 189 a 193 da CLT, art. 7º, inciso XXII da CF e Norma Regulamentadora nº 16 do MTE, bem como da Jurisprudência, Súmulas nºs 361 e 364 do TST.

d) Adicional Noturno – recalculado com a utilização do percentual de 20% sobre o valor do salário, conforme o art. 73, §§ 1º ao 5º da CLT, Súmula nº 60 do TST e Orientações Jurisprudenciais SDI-1 nºs 127 e 395 do TST.

MÓDULO 2 – BENEFÍCIOS MENSAIS E DIÁRIOS

Os valores referentes a Transporte, Auxílio-alimentação e Seguro de Vida, baseados em pesquisa de mercado, foram inseridos na Planilha de Custo de Disponibilidade Mensal de cada Região de Apoio a ser atendida pelo Contrato, nos itens 4Ad, 4Ca e 4Cc, razão pela qual foram suprimidos da Planilha de Custos e Formação de Preços, evitando-se sua duplicidade.

Não foram considerados para efeito de cálculo os valores de Treinamento/ Capacitação/Reciclagem em face do entendimento constante dos Acórdãos nº 2.807/2007 e nº 3.006/2010 do TCU.

Os itens Auxílio-creche, Assistência Médica e Familiar e Auxílio odontológico não foram incluídos nas planilhas, contudo, o Edital não vedava a cotação destes itens pelas licitantes.

MÓDULO 3 – INSUMOS DIVERSOS

a) Uniformes – o valor dos uniformes foi baseado em pesquisa de mercado.



MÓDULO 4 – ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS

SUBMÓDULO 4.1 – ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS, FGTS e OUTRAS CONTRIBUIÇÕES

- a) INSS – 20% - Artigo 122, inciso I, da Lei nº 8.212/91.*
- b) SESI ou SESC – 1,50% - Artigo 3º da Lei nº 8.036/90.*
- c) SENAI ou SENAC – 1,00% - Decreto nº 2.318/86.*
- d) INCRA – 0,20% - Lei nº 7.787/89 e Decreto-Lei nº 1.146/70.*
- e) Salário Educação – 2,50% - Art. 3º, inciso I, do Decreto nº 87.043/82.*
- f) FGTS – 8,00% - Art. 15 da Lei nº 8.030/90 e art. 7º, inciso III da CF/88.*
- g) Seguro Acidente do Trabalho – 1,00% - Decreto nº 3.048/99.*
- h) SEBRAE – 0,60% - Art. 8º da Lei nº 8.029/90 e Lei nº 8.154/90.*

SUBMÓDULO 4.2 – 13º SALÁRIO

- a) 13º Salário – 8,33% - art. 7º, inciso VII, da CF/88, Leis nº 4.090/62 e nº 4.749/65 e Decreto nº 57.155/65. Equivale a 1/12 da remuneração $[(1/12) \times 100] = [0,0833 \times 100] = 8,33\%$.*
- b) Incidência do Submódulo 4.1 sobre o 13º Salário – 2,90%.*

SUBMÓDULO 4.3 – AFASTAMENTO MATERNIDADE

- a) Afastamento Maternidade – 0,01% - O custo final do afastamento maternidade foi calculado a partir do custo efetivo de afastamento maternidade, do número de meses de licença maternidade, do percentual de mulheres no tipo de serviço e do número de ocorrências de maternidade. Nesse caso, o INSS reembolsa o salário da beneficiária. Entretanto, continuam sendo contados os demais encargos, como férias e adicional de férias, 13º salário, encargos previdenciários, FGTS, bem como benefícios como assistência médica (se prevista em norma coletiva de trabalho). Fundamentação legal – Arts. 6º e 201 da CF/88, art. 392 da CLT. Jurisprudência – Orientação Jurisprudencial SDI-1 nº 44.*
- b) Incidência dos Encargos do Submódulo 4.1 sobre o Afastamento Maternidade – 0,0035%.*

SUBMÓDULO 4.4 – PROVISÃO PARA RESCISÃO



a) Aviso Prévio Indenizado – 0,42% - Cuida-se de valor devido ao empregado no caso de dispensa imotivada sem concessão de aviso prévio, conforme disposto no §1º, art. 487 da CLT. De acordo com levantamento efetuado em diversos contratos, cerca de 5% do pessoal é demitido pelo empregador antes do término do contrato. Aplicou-se a seguinte fórmula: $[(1/12) \times 0,05] \times 100 = 0,42\%$.

b) Incidência do FGTS sobre o Aviso Prévio Indenizado – 0,03% - aplicação do percentual do FGTS sobre o Aviso Prévio Indenizado.

c) Multa sobre o FGTS e contribuições sociais do Aviso Prévio Indenizado – 0,16% - Valor da multa do FGTS na dispensa imotivada de 40% acrescido da Contribuição Social sobre o FGTS de 10%, que incide sobre a alíquota do FGTS de 8% aplicado sobre o custo de referência do Aviso Prévio Indenizado.

d) Aviso Prévio Trabalhado – 0,04% - quando há prévia comunicação da dispensa ao trabalhador. No período do aviso prévio os salários são pagos normalmente e incidem as contribuições previdenciárias.

Observação 1: No cálculo dos valores limites de limpeza e vigilância, o custo do aviso prévio trabalhado é obtido pela diluição do custo de referência para aviso prévio trabalhado por trabalhador pelo número médio de meses em que o trabalhador permanece no emprego (permanência média – dados da RAIS). Sobre este valor aplica-se o percentual de 23% (7/30) correspondentes aos dias não trabalhados. **Fundamentação – Acórdão nº 3.006/2010 TCU/Plenário. Observação 2:** Aviso Prévio Trabalhado – Estudos CNJ – Resolução nº 98/2009. Refere-se à indenização de sete dias corridos devida ao empregado no caso de o empregador rescindir o contrato sem justo motivo e conceder aviso prévio, conforme disposto no art. 488 da CLT. Cerca de 2% do pessoal é demitido nessa situação. Logo, a provisão representa: $[(7/30)/12] \times 0,02 \times 100 = 0,04\%$.

e) Incidência do FGTS sobre o Aviso Prévio Trabalhado – 0,01% - Incidência do submódulo 4.1 s/aviso prévio trabalhado: aplica-se o percentual do submódulo 4.1 sobre o valor do aviso prévio trabalhado.

f) Multa sobre FGTS e contribuições sociais sobre o Aviso Prévio Trabalho – 5,00% - Valor da multa do FGTS trabalhado (40%) acrescido da contribuição social sobre o FGTS (10%), que incide sobre a alíquota do FGTS (8%) aplicado sobre o custo de referência do aviso prévio trabalhado.

SUBMÓDULO 4.5 – CUSTO DE REPOSIÇÃO DE PROFISSIONAL AUSENTE

a) Férias e terço constitucional de férias – 8,93 % -Observação – Pode-se determinar a provisão mensal considerando que na duração do contrato de 60 meses o empregado tem 5 meses de férias e labora em 56



meses. Desse modo a provisão mensal pode ser obtida pelo cálculo: $(5/56) \times 100 = 8,93\%$.

b) Ausência por doença – 1,66% - Instrução Normativa nº 2/2008. Instrução Normativa nº 84, de 13 de julho de 2010. Acórdão 1753/2008 – Plenário/TCU.

Resolução CNJ nº 98/2009. Auxílio Doença: o artigo 131, inciso III, da CLT, onera a empresa com até 15 (quinze) ausências do empregado por motivo de acidente ou doença atestada pelo INSS. Esta parcela refere-se aos dias em que o empregado fica doente e a contratada deve providenciar sua substituição. Deve ser adotado 5,96 dias, conforme consta do memorial de cálculo encaminhado pelo MPOG. Convertem-se esses dias em mês e depois divide-se pelo número de meses no ano. Acórdão 1753/2008 – Plenário TCU. Cálculo: $(5,96/30)/12 \times 100 = 1,66\%$.

c) Licença Paternidade – 0,02% - Constituição Federal de 1998 (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Art. 7º inciso XVII e art. 10).

Jurisprudência - Acórdão 1753/2008 – TCU/Plenário. Observação: Licença Paternidade – Estudos do CNJ – Resolução 98/2009. De acordo com o IBGE, nascem filhos de 1,5% dos trabalhadores no período de um ano. Dessa forma a provisão para este item corresponde a: $[(5/30)/12] \times 0,015 \times 100 = 0,02\%$.

d) Ausências Legais – 0,15% - Ausências previstas na legislação vigente que é composta por um conjunto de casos em que o funcionário pode se ausentar sem perda de remuneração. Art. 131, inciso I e art. 473 inciso I ao IX da CLT. Acórdão nº 1753/2008 – TCU/Plenário. Súmula Nº 89 do TST. Se as faltas já são justificadas pela lei, consideram-se como ausências legais e não serão descontadas para o cálculo do período de férias. Faltas Legais: Ausências ao trabalho asseguradas ao empregado pelos artigos 473 e 83 da CLT (morte de cônjuge, ascendente, descendente; casamento; nascimento de filho; doação de sangue; alistamento eleitoral; serviço militar; comparecer a júízo).

e) Ausência por Acidente de Trabalho – 0,03% - Manual de Orientação para Preenchimento da Planilha de Custo e Formação de Preços da IN nº 2/2008 28 - Ausência por Acidente de trabalho: valor do custo referente aos 15 (quinze) primeiros dias em que o empregado encontra-se afastado por acidente de trabalho e a empresa contratada tem o dever de remunerá-lo. Após esse período o ônus passa a ser é do INSS. Art. 131 inciso III e Art. 201 inciso I da CLT. Lei nº 8.213, de 14 de julho de 1991 (Art. 18 ao 21)- Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999 (Art. 30 ao 32)- Jurisprudência - TCU (Acórdão 1753/2008 – Plenário) - Ministério do Trabalho - Instrução Normativa nº 84, de 13 de julho de 2010 (Art. 6º inciso III).- Observação (1) - Acidente de Trabalho – Estudos do CNJ – Resolução 98/2009. Acidente de Trabalho: O artigo 27 do Decreto nº 89.312, de 23/01/84, obriga o empregador a assumir o ônus financeiro



pele prazo de 15 dias, no caso de acidente de trabalho previsto no art. 131 da CLT. De acordo com os números mais recentes apresentados pelo Ministério da Previdência de Assistência Social, baseados em informações prestadas pelos empregadores, por meio da GFIP, 0,78% (zero vírgula setenta e oito por cento) dos empregados se acidentam no ano. Assim a provisão corresponde a: $[(15/30)/12] \times 0,0078 \times 100 = 0,03\%$.

f) Incidência dos encargos do Submódulo 4.1 sobre o Custo de Reposição de Profissional Ausente – 3,75%.

MÓDULO 5 – CUSTOS INDIRETOS, TRIBUTOS E LUCRO

Valores suprimidos uma vez que já constam da Planilha de Custo de Disponibilidade Mensal de cada Região de Apoio a ser atendida pelo Contrato, razão pela qual foram suprimidos da Planilha de Custos e Formação de Preços, **evitando-se sua duplicidade.**

35. Portanto, o Módulo 2 e o Módulo 5 das Planilha de Custos e Formação de Preços foram suprimidos uma vez que já estavam contemplados nas Planilhas de Custos de Disponibilidade Mensal de cada Região de Apoio que seria atendida pelo Contrato, evitando-se que fossem consideradas em duplicidade, onerando a Administração.

36. Quanto ao Submódulo 4.4 foram alterados os índices referentes à Multa Sobre o FGTS e Contribuição Social Sobre o Aviso Prévio Indenizado em face da IN SLTI/MPOG nº 6/2013, que alterou a IN SLTI/MPOG nº 2/2008.

37. Ademais, merece destaque o fato de que as planilhas que resultaram no valor estimado da contratação não vinculam as propostas a serem apresentadas pelas licitantes, servindo, em verdade, como orientação para a composição do preço.

38. Em relação ao item “b” da Solicitação de Auditoria, informo que em consulta ao Comprasnet, verificou-se que não foi divulgada a resposta ao questionamento lançado pela Cooperativa dos Profissionais do Poder Marítimo – COOMAR, não foi divulgada.

39. Não obstante, a resposta ao questionamento foi encaminhada ao representante da Cooperativa, a teor da mensagem eletrônica encaminhada pela Pregoeira em 23 de abril de 2015, cópia às fls. 732-734.

40. Adicionalmente, consigno que o IBAMA vem enfrentando cenário de severo contingenciamento orçamentário, razão pela qual a elaboração do Termo de Referência pela DIPRO está sobrestada tendo em vista a necessidade de reavaliação do objeto e da possibilidade da adoção de outras alternativas para disponibilização de embarcações a serem utilizadas em ações finalísticas, tais como a celebração de Acordos de Cooperação Técnica, utilização compartilhada de barcos e, ainda, outras soluções com a utilização de recursos extraordinários e/ou externos.”



41. Por oportuno, esclareço que o prazo para atendimento à Solicitação de Auditoria examinada foi prorrogado até esta data, conforme mensagem eletrônica às fls. 729- 31, tratando-se portanto, este expediente, de manifestação tempestiva.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria a Unidade informou o que se segue:

Ressaltamos que as medidas acima elencadas, referentes ao projeto de modernização da COMAT, terão por objetivo implantar maior celeridades aos processos licitatórios e a racionalização do trabalho, permitindo corrigir as inadequações na pesquisa de mercado e na definição de valor estimado da contratação.

Análise do Controle Interno

Na primeira manifestação encaminhada pela Unidade, não foi apresentado o detalhamento/memória do cálculo utilizado para definição do valor estimado ou justificativas que elidisse as inadequações identificadas na presente constatação. Todavia, a Unidade informou que irá adotar novos procedimentos para melhoria da qualidade dos processos administrativos de compras e contratações, o que será monitorado por meio do Plano de Providências.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se ao Ibama implementar procedimentos de controle que permitam que sejam detalhadas e demonstradas, no âmbito dos processos administrativos, todas as memórias de cálculo metodologias, justificativas e razões utilizadas na definição dos valores estimados de contratação, em obediência ao princípio da transparência e da legalidade.

2.1.1.3 INFORMAÇÃO

Impropriedades na assinatura do quarto termo aditivo ao Contrato Ibama nº 02/2013, celebrado no âmbito do Programa Nacional do Meio Ambiente Fase 2 - PNMA II, conforme exposto no Relatório de Auditoria nº 201600023.

Fato

A partir dos trabalhos de auditoria realizada no Acordo de Empréstimo nº 7782-BR com o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD, para a implementação do Programa Nacional do Meio Ambiente Fase 2 – PNMA II, verificou-se impropriedades na celebração de termo aditivo de contrato de consultoria celebrado entre o Ibama. A presente constatação e respectivas recomendações constam originalmente do Relatório de Auditoria nº 201600023.

Da análise efetuada sobre a execução do contrato nº 02/2013, firmado entre o Ibama e Consórcio Arcadis Logo S.A/LL Consultoria, constatou-se a ocorrência de impropriedades na assinatura do quarto termo aditivo, uma vez que o referido aditamento não foi devidamente instruído, com a caracterização formal dos novos serviços que foram



contratados, tais como: o detalhamento dos quantitativos e valor individualizado de cada produto e a especificações detalhada dos serviços.

Deste modo - considerando a ausência desses elementos e ainda, como agravante, o fato da especificação e definição de valor dos novos serviços terem sido feitas, fundamentalmente, pela própria empresa que iria executá-los e também pela ausência de comprovação, por parte do Ibama, da compatibilidade entre os custos e os serviços pretendidos e da economicidade do referido aditamento, fatos esses que afrontam à lei de licitações e contratações -, concluiu-se pela irregularidade na assinatura e formalização do quarto termo de aditamento contratual, conforme detalhado a seguir.

O contrato nº 02/2013 foi assinado no dia 28/02/2014, no âmbito do Termo de Cooperação nº 01/2012 entre o MMA e o Ibama, e tinha como objeto a elaboração de “*estudo comparativo dos modelos de LAF, AIA e CA em diferentes países e subsidiar a elaboração de proposta de Matriz de Impacto, por tipologia de empreendimento, para orientação e padronização da análise de impacto ambiental e gestão e acompanhamento dos programas ambientais, realizadas no âmbito do Licenciamento Ambiental Federal*”.

A contratação dos serviços de consultoria, que decorreu de processo de seleção baseada na qualidade e no custo – SBQC, de acordo com os ditames do Banco Mundial, previa a disponibilização de equipe de especialistas, aos quais caberia a elaboração de oito produtos contratados, com valor global de R\$ 2.183.768,97.

Os serviços foram previstos para serem realizados, de forma escalonada, em um período total de 13 meses, a partir da emissão da Ordem de Serviço inicial. Tendo em vista que a referida Ordem (OS nº 02/2014) foi emitida em 31/03/2014, a vigência do contrato ficou estabelecida até 30/04/2015.

No entanto, diante da ocorrência de sucessivos atrasos e de problemas observados pela equipe técnica do Ibama na qualidade dos serviços entregues pela contratada, o Instituto acabou firmando, durante a execução dos serviços, três termos aditivos, sem reflexo financeiro, prorrogando o prazo de vigência contratual, o qual passou a se encerrar em 20/12/2015.

Conforme se extrai dos autos do processo, no dia 16/12/2015 o Ibama aprovou os últimos produtos que, naquele momento, ainda estavam pendentes de recebimento – os produtos P4, P6, P7 e P8. Dessa forma, tem-se que na referida data se deu a execução completa do contrato, haja vista que todos os oito produtos contratados já haviam sido entregues e aprovados nesta data, conforme mostrado abaixo.

Quadro – Cronograma previsto x realizado de aceite dos produtos

Produto	Dt. Prevista	Dt. Aceite	Valor (R\$)
P2	29/07/2014	30/06/2015	218.376,90
P3	27/09/2014	08/07/2015	436.753,79
P1	29/06/2014	14/07/2015	327.565,35
P5	25/01/2015	13/11/2015	218.376,90
P4	26/11/2014	16/12/2015	327.565,35
P6	25/01/2015	16/12/2015	218.376,90
P7	26/03/2015	16/12/2015	218.376,90
P8	25/04/2015	16/12/2015	218.376,90

Fonte: Elaborado a partir das informações obtidas da análise da execução do contrato nº 02/2013



Finalmente, no dia 18/12/2015, dias antes do término da vigência do contrato (20/12/2015), o Ibama e o consórcio contratado resolveram firmar um quarto termo aditivo, acrescentando quatro novos serviços a serem realizados, o que representou uma adição de valor de R\$ 460.905,39 e prorrogação de prazo por mais seis meses, até 30/06/2016.

Como justificativa para assinatura do aditamento contratual, conforme exposto na Nota Técnica nº 02001.002322/2015-01 GABIN/PRESI/IBAMA, de 18/12/2015, o Ibama registrou que - por se tratar de um estudo robusto e de um trabalho que deveria ser continuado e como forma de aproveitar a expertise acumulada e as boas práticas já identificadas pelos consultores durante a pesquisa internacional realizada - havia a necessidade de prorrogação do contrato, a fim de que pudessem ser desenvolvidos quatro novos produtos, quais sejam:

- Produto 10 - Relatório sobre o Seminário de Divulgação do estudo realizado;
- Produto 11 - Relatório contendo Guia Técnico para Tipologia Rodovia;
- Produto 12 - Relatório contendo Guia Técnico para Tipologia Linha de Transmissão; e
- Produto 13 - Relatório contendo Roteiro para Elaboração e Análise de Termo de Referência.

Sobre o tema, vale ressaltar, inicialmente, que a inclusão de novos produtos em contratos de consultoria por meio de aditivos contratuais deve ser vista como exceção e os serviços excepcionalmente aditados devem guardar estrita coerência com o objeto original do contrato.

Nesse sentido, analisando-se o escopo dos novos serviços avaliou-se que não houve irregularidade na opção da Unidade em implementar os quatro novos produtos por meio do referido aditamento, uma vez que se observou a pertinência entre os serviços originalmente contratados e os aditados, sendo os últimos complementares aos pactuados inicialmente.

Entretanto, embora a opção de aditar o contrato tenha sido legítima, a sua formalização e instrução não foi adequada, conforme detalhado a seguir, o que ensejou a presente constatação.

Assim, de acordo com os documentos instruídos nos autos do processo que subsidiaram a assinatura deste 4º aditivo, verificou-se que:

a) A definição da solução (quatro produtos) e especificação e mensuração dos valores dos novos serviços foram, essencialmente, estabelecidas pelo próprio consórcio contratado, o que afronta à Lei 8.666/93, Art 9º.

Mesmo tendo sido observada a participação da equipe técnica do Ibama na definição e aprovação dos novos produtos, avalia-se que tal ação se deu de forma subsidiária.

Esta avaliação decorre do fato de que o Ibama, em nenhum momento prévio à assinatura do aditivo, apresentou definitivamente os produtos que desejava contratar, de modo a atender as suas necessidades. Ao contrário, repassou essa responsabilidade à empresa, atuando principalmente na avaliação e aprovação do “projeto básico” apresentado pelo consórcio.



Corroborando esse entendimento, vale mencionar que: i) o processo de aditamento se iniciou com um pedido do Ibama ao consórcio para que este apresentasse proposta técnica, com a definição de produtos e respectivos valores, para um futuro aditivo; ii) a equipe técnica do Ibama, baseada em experiências anteriores, divergiu da proposta de quatro produtos, concluindo pela necessidade do desenvolvimento de apenas dois produtos – Guia de AIA geral e Seminário; e iii) posteriormente, a proposta aprovada e contratada foi exatamente aquela inicialmente apresentada pelo consórcio, contendo os quatro produtos propostos, inclusive com a elaboração dos guias técnicos por tipologia, o qual a equipe técnica do Ibama havia explicitamente registrado em Nota por sua inviabilidade. Ou seja, acabou prevalecendo a solução proposta pelo consórcio.

Nesse sentido, convém reproduzir ainda o trecho da Nota Técnica que aprova a assinatura do Termo Aditivo, o qual evidencia como se deu o processo de definição dos serviços aditivados – a contratada, primeiramente, definindo e propondo os produtos e, posteriormente, o Ibama aprovando-os:

Nota Técnica nº 02001.002322/2015-01 GABIN/PRESI/IBAMA:

“Solicita-se a aprovação do aditivo ao contrato (...) nos moldes da proposta apresentada pela empresa contratada, com a expressa concordância da equipe técnica de licenciamento da DILIC”

Sobre a questão, cabe ressaltar que a Lei 8.666/93, em seu art. 9º, estabelece que é vedada a participação na execução dos serviços de empresa que elaborou o projeto, conforme abaixo.

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

Desta forma, constata-se que a situação observada afronta à proibição estabelecida na Lei, uma vez que o consórcio foi quem definiu (ainda que conjuntamente com o Ibama) os serviços que seriam contratados por meio do aditivo e, posteriormente, os executou.

b) O Ibama não realizou levantamento próprio do custo dos novos serviços que seriam contratados. Verificou-se que tal incumbência ficou exclusivamente com o consórcio contratado.

Configura-se, deste modo, um evidente conflito de interesse, haja vista que a própria contratada, beneficiária do termo aditivo, foi quem definiu os quantitativos e valores dos serviços que iria executar.

Ressalta-se ainda que, além de não realizar a sua própria estimativa sobre os custos dos novos produtos, em nenhum momento se identificou nos autos a realização de avaliação técnica formal, por parte da equipe do Ibama, da planilha de custo apresentada pela empresa e dos quantitativos de horas e de profissionais necessários para realizar tais tarefas.



Em todas as Notas Técnicas que subsidiaram a assinatura do aditivo, observou-se que a manifestação da equipe técnica ficou concentrada na avaliação e definição dos serviços propostos, não tendo sido registrado qualquer parecer técnico sobre a adequação do valor dos serviços, o que implica em grave falta do gestor do contrato e dos responsáveis envolvidos na assinatura do quarto termo aditivo.

Deste modo, verifica-se que não restou comprovado por parte do Ibama, previamente à assinatura do termo aditivo, a compatibilidade entre os custos e os serviços pretendidos, bem como a economicidade e vantajosidade do referido aditamento, indo de encontro ao previsto na Lei 8.666/93, Art. 3º e Art. 7º, § 2º, II.

c) Alteração da estimativa do valor global do termo aditivo sem a apresentação dos motivos que ensejaram a modificação.

De acordo com os autos do processo, até a data de 17/12/2015, todos os documentos que instruíram a assinatura do aditivo adotavam como referência o valor de R\$ 518.399,10 para realização dos novos serviços, conforme detalhado na planilha de custo apresentada pela empresa.

Entretanto, por alguma razão que não se encontra explicitada nos autos, o custo total dos produtos passou para R\$ 460.905,39, valor que foi efetivamente aditivado ao contrato nº 02/2013.

Conforme se extrai dos autos, a alteração de valor ocorreu no mesmo dia da assinatura do aditivo contratual, realizado em 18/12/2015, uma vez que no dia 17/12/2015 o MMA e o Ibama firmaram o segundo aditivo do Termo de Cooperação nº 01/2012, o qual continha um Plano de Trabalho que serviu para subsidiar a assinatura do 4º termo aditivo ao contrato com o Consórcio Arcadis/Lidia Lu. Nesse plano de trabalho, o custo total do acréscimo dos quatro produtos foi formalizado ainda com o valor de R\$ 518.399,10.

Ocorre que, a princípio, considerando que não há justificativa registrada nos autos, a redução de valor não foi acompanhada de modificação nos serviços propostos, o que, por si só, permite concluir pela fragilidade no orçamento elaborado, o qual subsidiou o aditamento do contrato.

d) Ausência de documentos formais, elaborados pela Administração, para formalização do termo aditivo contratual, contendo a especificação dos novos serviços e orçamento detalhado em planilha de custo, com os respectivos quantitativos, contrariando assim o que prevê a legislação (Lei 8.666/93, Art. 7º, § 2º, I e II e Princípio da vinculação ao instrumento convocatório).

Nesse sentido, cabe inicialmente definir que o projeto básico “*É o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução*”. (Lei n.º 8.666/93, art. 6.º, IX)

Portanto, verifica-se que a especificação formal de todos os serviços é documento primordial para a realização de uma contratação, sendo vedada a contratação sem que este esteja presente (Lei 8.666/93, Art. 7º, § 2º, I).



Por se tratar de aditamento de novos serviços, os quais não estavam previstos originalmente no termo de referência e no edital, o termo de aditivo contratual assinado precisaria dispor de documentos formais, elaborados pelo Ibama, especificando detalhadamente os produtos e seus custos, de modo a ser parte integrante do aditivo e vincular a contratada na execução destes novos serviços, a exemplo de um projeto básico, com as especificações dos serviços presentes.

Assim, como não existem artefatos próprios do Ibama contendo a especificação dos serviços e a planilha de custo, tem-se que a execução dos serviços aditivados será guiada, indevidamente, pela caracterização dos produtos feita pelo consórcio, nas Cartas nº 1569/2015 e nº 1591/2015, em desacordo com os princípios que regem as contratações na Administração Pública, em especial o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, consagrado no art. 3º da Lei 8.666/93.

e) Por fim, impropriedade na publicação do extrato do aditivo do contrato no D.O.U.

Segundo consta no extrato que foi publicado em 24/12/2015 no D.O.U, o objeto do quarto termo aditivo é a *“prorrogação de prazo de vigência do contrato por 6 (seis) meses, como início em 21/12/2015 e término em 30/06/2016”*.

Verifica-se, portanto, uma impropriedade na referida publicação, haja vista que no aditivo sob análise foi realizado acréscimo de valor de aproximadamente 21% do montante inicialmente contratado, em decorrência da adição de novos serviços.

Ademais, identificou-se que a publicação do extrato também não discriminou o crédito pelo qual correria a despesa, bem como o número e data do empenho da despesa.

Deste modo, não foram observados os elementos mínimos que devem fazer parte dos extratos de contratos e dos seus aditivos, conforme previsto no Art. 33, § 2º, do Decreto nº 93.872/1986.

Finalmente, diante de exposto, conclui-se pela impropriedade na assinatura do quarto termo aditivo do contrato nº 02/2013, tendo em vista que o referido aditamento não foi devidamente instruído, com a caracterização formal dos novos serviços que foram contratados, tanto em relação ao detalhamento dos quantitativos e valor de cada produto quanto às especificações dos serviços; que não restou comprovado por parte do Ibama a compatibilidade entre os custos e os serviços pretendidos, bem como a economicidade e vantajosidade do referido aditamento; e que foi o próprio consórcio quem, essencialmente, especificou os novos serviços que seriam contratados e, posteriormente, executados por ele no mesmo contrato.

Em virtude do relatado, foram emitidas as seguintes recomendações no âmbito do Relatório de Auditoria nº 201600023:

- 1) Que o Ibama elabore documento, formalmente aprovado, contendo a especificação completa dos novos serviços aditivados, cronograma físico-financeiro de entrega e custo individualizado de cada produto, e, em seguida, avalie a possibilidade de realizar nova alteração ao contrato nº 02/2013 - por meio de apostilamento, de aditivo ou de outro instrumento legal -, de modo que nesta alteração conste, expressamente, a vinculação da execução do termo aditivo com o citado documento, em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 3º, Lei nº 8.666/93) e de acordo com a vedação à contratação sem a definição de seus elementos essenciais (art. 7º, § 2º, II da Lei 8.666/93).



- 2) Que o Ibama, a partir de avaliação realizada por meio de sua equipe técnica, elabore documento manifestando-se formalmente, de forma detalhada, sobre a adequação dos quantitativos de profissionais e de horas de serviço previstos para cada subitem dos novos produtos que constam no quarto termo aditivo, em especial sobre os quantitativos previstos para os produtos relativos aos dois Guias de Avaliação de Impacto Ambiental.

3 GESTÃO PATRIMONIAL

3.1 BENS IMOBILIÁRIOS

3.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Divergências nos registros de imóveis nos sistemas Siafi e Spiu-net.

Fato

A partir do cruzamento dos dados entre o Siafi e Spiunet, foi possível verificar que há imóveis não registrados no Spiunet. A tabela a seguir demonstra os valores do saldo de contas contábeis Contábil no Siafi que se encontram divergentes dos registrados no sistema de Patrimônio.

UGE Executora		Saldo Atual
193106	Superintendência do Ibama no Distrito Federal (Supes/DF)	R\$ 177.585,94
193126	Superintendência do Ibama no Sergipe (Supes/SE)	R\$ 81.500,00

Em relação ao registro referente à UG da Supes/DF, o Ibama informou que o saldo, no valor de R\$ 177.585,94, se refere à despesa de execução dos serviços de cerceamento com arame farpado na Floresta Nacional de Brasília, realizados no exercício de 2001, que foi lançada erroneamente na conta contábil nº 142110100 – Edifícios.

Dessa forma, a Unidade informou que o referido processo administrativo se encontra na Superintendência do Ibama em Goiás e que aguarda sua devolução para regularizar a situação da conta.

Quanto ao registro concernente à Supes/SE, a Unidade informou que o saldo (conta contábil 123210200) encontra-se pendente haja vista não ter sido possível, até o momento, registrar a escritura pública de compra e venda do imóvel em nome do Ibama/SE no cartório de registro de imóveis. Para tanto, aquela Superintendência depende do desmembramento de certidão que deverá ser realizado pela Empresa Municipal de Obras e Urbanismo de Aracaju.



Destaca-se que, em ambos casos, a Diretoria de Planejamento e Administração do Ibama encaminhou solicitações às Superintendências para regularização das contas no Siafi e nos registros do Sistema Spiu-net.

Causa

Dificuldades de regularização do bem imóveis junto aos órgãos municipais.

Erros de registros no Sistema Siafi e morosidade na regularização da situação da conta contábil.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade se manifestou na forma que se segue:

“Quanto a constatação da existência de divergências nos registros de imóveis da Superintendência do Ibama no Distrito Federal, no SIAFI e SPIUNet, conforme informado pelo MEM. 02001.009309/2016-56 COPAT/IBAMA (em anexo – DOC 6), o pagamento da despesa dos serviços de cercamento com arame farpado, na Floresta Nacional de Brasília, já foi efetuado e encontra-se em processo de conciliação contábil, com o auxílio da Auditoria Interna, com vistas ao saneamento da pendência.

No tocante as recomendações no Relatório em análise, sobre a falta de manifestação por parte das Superintendências do Rio de Janeiro, Distrito federal, Mato Grosso e Pará, acatamos a recomendação e serão adotadas as providências com vistas ao efetivo procedimento de baixa nos registros do SIAFI”.

Análise do Controle Interno

A Unidade concordou com as providências recomendadas pela Controladoria e informou a adoção de medidas para correção dos registros nos sistemas. Dessa forma, não há análise complementar sobre o assunto.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se ao Ibama adotar as providências necessárias e a resolução de pendências junto a órgãos públicos municipais, com o intuito de realizar os ajustes nos saldos nas contas contábeis do Siafi, divergentes com os registros do Spiu-net, em relação à Unidade Gestora nº 193106, no valor de R\$ 177.585,94, e à Unidade Gestora nº 193126, no valor de R\$ 81.500,00.

