

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201503369

UCI Executora: SFC/DI/DIAMB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área do
Meio Ambiente

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/DF,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201503369, 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 04.05.2015 a 11.06.2015, 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.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em



títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em **20/11/2014**, entre SFC/DI/DIAMB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente e a SecexAmbiental/TCU, foram efetuadas as seguintes análises:

Incluir no relatório de auditoria de contas 2014 a análise dos seguintes itens do Anexo IV:

- 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 IN TCU 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 avaliação de acompanhamento e execução das ações de fiscalização ambiental federal; às estratégias que o Ibama tem adotado para fazer frente à mudança no perfil do desmatamento da Floresta Amazônica e identificar as possíveis causas para seu aumento; avaliação da natureza jurídica da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA.
- 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 contemplando, em especial, a análise da substituição dos terceirizados irregulares; avaliação das funções aplicáveis para analistas e técnicos; verificação das irregularidades/ inconsistências identificadas na folha de pagamento; e avaliação da gestão de pessoas sob o aspecto da governança (tendo como base o trabalho realizado pelo TCU sobre o tema);
- e) Item 6 – Avaliação da gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito:
 1. Regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação;
 2. Utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras;
 3. Qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações, sobretudo àqueles aplicados à execução e fiscalização do contrato de manutenção predial corretiva e preventiva em vigência no Ibama.



f) Item 8 - Avaliação objetiva sobre a gestão de tecnologia da informação (TI) do Ibama, em especial no que se refere ao monitoramento do atendimento das recomendações emitidas pela CGU em auditorias anuais de contas anteriores e na auditoria realizada sobre a execução do contrato da fábrica de software;

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.

Excluir do relatório de auditoria de contas 2014 a análise dos seguintes itens do Anexo IV, considerando que os mesmos não se aplicam à realidade da gestão da unidade auditada:

a) Item 5 – Avaliação da gestão das transferências concedidas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres;

b) Item 7 – Avaliação de passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos, no mínimo, quanto à correção do cálculo do valor provisionado; às causas da assunção desses passivos; à capacidade de gerência dos responsáveis pela UJ sobre tais causas; aos esforços da UJ para minimizar ou evitar a ocorrência de passivos nessas condições;

c) Item 10 - Avaliação da gestão da unidade jurisdicionada sobre as renúncias tributárias praticadas.

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 art. 3º da DN TCU 140/2014, foi realizada análise sobre o relatório de gestão apresentado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais renováveis – Ibama – referente ao exercício 2014 – por meio da qual se verificou que a



Unidade elaborou todas as peças demandadas pelas normas do Tribunal de Contas da União para aquele exercício.

Registre-se que a Unidade deixou de apresentar informações, no Item 9 – Macroprocessos Finalísticos –, relacionadas às seguintes tabelas mencionadas na Portaria-SecexAmbiental nº 1, de 21/01/2015:

- a) Tabela indicando tempo médio, em 2014, para concessão de licenças com prazos legais; e
- b) Tabela com empreendimentos federais que desrespeitaram normas de licenciamento.

A Unidade esclareceu, nos termos do Relatório de Gestão, que não possui os referidos dados de forma sistematizada. Em relação aos prazos relacionados ao processo de licenciamento, o Ibama informou que a sistematização dessas informações está sendo desenhada dentro do sistema SIGA, para operacionalização em médio a longo prazo.

Em relação ao Quadro do item “14.4 Medidas Adotadas em Caso de Dano ao Erário” que tem por objetivo quantificar os casos de danos, objeto de medidas internas administrativas adotadas pela Unidade, bem como, ante a não reparação do dano, o número de tomadas de contas especiais instauradas e remetidas ao TCU, cumpre destacar que o Ibama não apresentou informações a respeito do Processo nº 02001.003007/2013-21, referente à Tomada de Contas Especial instaurada com o objetivo de apurar as irregularidades havidas no curso da execução dos Contratos de manutenção predial nºs 17e 23/2009 (Relatório de Auditoria nº 201216833).

De acordo com o Instituto, o referido processo foi arquivado tendo em vista que a Comissão de TCE concluiu que os prejuízos foram causados exclusivamente por terceiros. O assunto foi tratado em ponto específico deste relatório.

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 fiscalização ambiental federal, especialmente no que se refere aos meios disponíveis para a realização das fiscalizações, notadamente no combate ao desmatamento da Amazônia.

Além disso, foi realizada a análise da destinação dos recursos oriundos da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA arrecadada pelo Ibama e cobrada das empresas potencialmente poluidoras.

AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL: RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS DISPONÍVEIS

O presente tema trata de trabalho, que se encontra em realização na CGU, para avaliação das ações de fiscalização ambiental, 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 anterior, 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, referente a presente análise, 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, a qual foi exposta, na íntegra, na Nota Técnica nº 2686/2014/DIAMB/DI/SFC/CGU-PR, de 18/12/2014.

As atividades de fiscalização requerem a utilização de diversos meios para sua implementação, como recursos materiais (veículos, embarcações, equipamentos de campo, entre outros), financeiros e humanos. Deste modo, considerando que a deficiência em alguns desses recursos pode inviabilizar a adequada execução das operações de fiscalização, procurou-se avaliar se o Ibama, incluindo o Órgão Central e as Superintendências Estaduais, dispõe dos recursos humanos e materiais adequados para realizar suas ações de fiscalização ambiental.

Destaca-se que, nesta segunda etapa da avaliação, 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, conforme item apresentado a seguir.

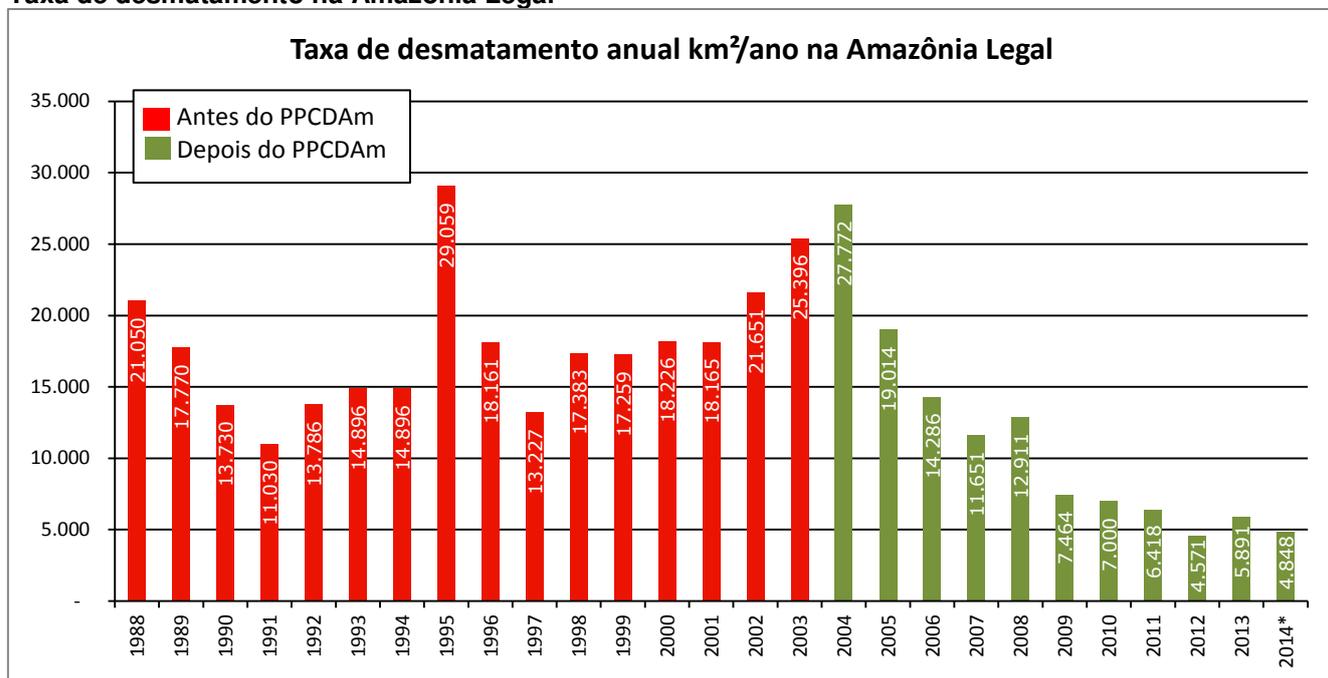
a) Expressiva redução no desmatamento da Amazônia

Sobre a atuação no bioma Amazônico, cabe registrar que em 2004 foi lançado o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, plano interministerial que conta com a participação da Casa Civil da Presidência e de 13 ministérios (incluindo o MMA e o Ibama), com a finalidade de propor e coordenar ações que visem à redução dos índices de desmatamento na Amazônia.



Conforme mostra o gráfico abaixo, a partir do ano seguinte ao lançamento do Plano, nota-se uma inversão da curva da taxa de desmatamento, antes ascendente, tendo início uma trajetória contínua de redução.

Taxa de desmatamento na Amazônia Legal



Fonte: Elaborado pela DIAMB/DI/SFC/CGU a partir dos dados do PRODES/INPE/MCTI
* Taxa estimada (Prodes/2014)

Frente aos dados apresentados, vale ressaltar que, nos últimos 11 anos, a taxa de desmatamento anual teve uma expressiva queda de cerca de 82%, passando de 27.772 km² em 2004, início do PPCDAm, para 4.848 km² em 2014.

Além disso, nota-se que a taxa de desmatamento nos últimos três anos (2012, 2013 e 2014) se encontra no nível mais baixo de todo o período histórico observado (desde 1988).

Para alcance dessa significativa redução, entre outros fatores, merece ser destacada a contribuição efetiva do Ibama com suas ações de fiscalização ambiental, citado como principal responsável pela diminuição do desmatamento, conforme pode ser observado no documento do PPCDAm (2012-2015), relativo à 3ª fase do plano:

“Já na segunda fase (2009-2011), o eixo Monitoramento e Controle foi o grande responsável pela queda das taxas de desmatamento, principalmente devido a eficiência do sistema DETER e a agilidade das ações integradas de fiscalização do desmatamento e combate ao crime organizado, realizadas pelo IBAMA, pelas Polícias Federal e Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança Pública e com apoio do Exército Brasileiro.

Sobre a redução no nível de desmatamento na Amazônia, cabe mencionar que, conforme compromisso assumido na 15ª Conferência das Partes, realizada pela UNFCCC – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em



Copenhague em dezembro de 2009 (COP15), o Brasil se comprometeu, voluntariamente, a alcançar uma redução de 80% até 2020 dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005, meta essa oficializada através da Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC (Lei nº 12.187/2009) e do Decreto nº 7.390/2010(art. 6º, § 1º, inciso I).

Assim, a meta de taxa anual de desmatamento a ser perseguida é de 3.925 km², haja vista que a média de 1996 a 2005 foi de 19.625 km².

Considerando a taxa preliminar de 2014 (4.848 km²), vê-se que até agora já foi alcançado 75% de redução, isto é, a meta de 80% está próxima de ser cumprida.

Desde modo, tendo em vista que a priorização do Ibama no combate ao desmatamento na Amazônia decorre de diretrizes estabelecidas pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA, com o intuito de atender ao compromisso assumido pelo Governo Brasileiro, e considerando o alcance de expressiva diminuição das taxas de desmatamento, avalia-se que o Ibama tem conseguido cumprir, pelo menos nesse bioma, onde se concentra seus esforços, os objetivos traçados.

Entretanto, a partir da percepção da CGU com base no trabalho em andamento, cabe registrar que, em virtude da reduzida força de trabalho disponível para a fiscalização no Ibama, entre outras razões, os excelentes resultados obtidos no combate ao desmatamento na Amazônia não foram repetidos nos outros biomas. Ao contrário, a concentração de esforços, com o deslocamento de recursos humanos, no combate ao desflorestamento acabou por prejudicar a realização de ações nas demais frentes de proteção ambiental, conforme já visto.

Avalia-se, assim, que o Instituto possa ter chegado ao limite de sua capacidade operacional, ficando cada vez mais difícil, sem os adequados investimentos, especialmente em recursos humanos, continuar a tendência de queda no desmatamento e cumprir as metas definidas, bem como conseguir atuar adequadamente nas demais frentes ambientais, atualmente “esquecidas”, relegadas ao segundo plano.

b) Recursos Humanos

As análises realizadas indicaram que há escassez de servidores ligados à área de fiscalização ambiental, o que pode ser considerado como principal fator que limita atualmente as ações de fiscalização do Ibama, prejudicando, assim, a adequada atuação do Instituto em todos os biomas nacionais e temas ambientais.

Considerando que o principal “instrumento” para realização das atividades fiscalizatórias são os recursos humanos, a carência identificada de servidores para atuar nestas atividades afeta diretamente o desempenho do Ibama no cumprimento de sua missão institucional, qual seja, a proteção do meio ambiente em todos biomas nacionais e temas ambientais.



Nesse sentido, vale ressaltar que, em virtude dessa escassez de agentes ambientais e da prioridade dada ao bioma amazônico, grande parte dos fiscais disponíveis é deslocada para realizar operações nessa região.

Como consequência, observa-se que enquanto o desempenho do Instituto no Bioma Amazônico tem alcançado resultados relevantes, com a redução do desmatamento, a adequada proteção aos outros biomas e a fiscalização das demais atividades ilegais, a exemplo do Cerrado, pesca, biopirataria, ficam prejudicadas.

Diante dos resultados positivos observados no bioma amazônico, pode-se inferir que se houvesse mais servidores ligados às atividades de fiscalização – não só às fiscalizações propriamente ditas, mas em todas as áreas correlatadas -, além de adequado planejamento e investimentos, o Ibama poderia atingir resultados semelhantes aos verificados na Amazônia nos demais biomas e temas ambientais.

Assim - diante das informações coletadas junto ao Ibama e com base nos dados orçamentários e financeiros das ações de fiscalização, quantitativo de agentes ambientais disponíveis, “modus operandi” das operações de fiscalização, com constante deslocamento de fiscais entre as Unidades, e o prejuízo observado no combate aos outros ilícitos ambientais, que não o desmatamento da Amazônia - pode-se concluir que atualmente o maior entrave às ações de fiscalização do Ibama são os recursos humanos, especialmente, mas não somente, para realizar as operações em campo, com o escasso número de agentes ambientais federais pra cobrir todo o território nacional.

Em suma, foi possível identificar as seguintes fragilidades e deficiências em relação aos recursos humanos:

- Insuficiência do quantitativo de servidores para as atividades de fiscalização ambiental;
- Ausência de estudo avaliativo do quadro de RH da fiscalização ambiental;
- Fragilidades do instrumento de nomeação dos Agentes Ambientais Federais;
- Reduzido número de cargos de chefia nas áreas finalísticas das Superintendências;
- Elevada faixa etária do corpo funcional e perspectiva de forte queda no contingente disponível em razão de aposentadorias;
- Fragilidades nos sistemas de informação que apoiam as atividades de fiscalização ambiental; e
- Insegurança jurídica do porte de arma dos Agentes Ambientais Federais.

Em vista disso, foram emitidas as seguintes recomendações:

- 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. (Recomendação nº 01)
- 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. (Recomendação nº 02)

- 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. (Recomendação nº 03)
- 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 atividade de fiscalização ambiental, regulamentando os requisitos para a investidura e as atribuições necessárias para o exercício dessa atividade. (Recomendação nº 04)
- 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. (Recomendação nº 05)
- 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. (Recomendação nº 06)
- 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. (Recomendação nº 07)
- 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. (Recomendação nº 08)
- 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. (Recomendação nº 09)
- 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. (Recomendação nº 10)

c) Recursos Materiais

Em relação aos recursos materiais disponíveis para as atividades de fiscalização - como veículos (carros, embarcações, helicópteros), equipamentos para uso em campo, instrumentos informatizados e outros – a situação verificada não se apresenta tão crítica,



como a de recursos humanos, tendo sido observado, nos últimos anos, investimentos do Ibama nessa área, como a implantação do sistema de Auto de Infração Eletrônico (Aie), renovação da frota de caminhonetes para as ações fiscalizatórias, disponibilização de kits de fiscalização para o trabalho de campo dos agentes federais e aprimoramento do curso de fiscalização ambiental, ministrado aos novos fiscais.

Entretanto, em que pese a essas melhorias, tendo em vista as carências identificadas neste trabalho - em especial a ausência de embarcações para fiscalização da pesca -, verifica-se a necessidade do Ibama em continuar investindo no aprimoramento e modernização dos equipamentos e ferramentas utilizadas no combate aos ilícitos ambientais e capacitação de seus fiscais, procurando melhorar a eficiência e efetividade de suas ações fiscalizatórias.

As principais fragilidades e deficiências identificadas em relação aos recursos materiais foram:

- Indefinição institucional sobre a operação de aeronaves pelo Ibama;
- Carência de embarcações para fiscalizações em águas continentais e marinhas;
- Ausência do plano nacional de distribuição de veículos e demais instrumentos utilizados na fiscalização;
- Carência de capacitação aos agentes federais ambientais;
- Suprimentos de fundos insuficientes; e
- Funcionamento precário dos núcleos de monitoramento ambiental nas Superintendências, responsáveis pelo uso das ferramentas de georreferenciamento.

Em vista disso, foram emitidas as seguintes recomendações:

- 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. (Recomendação nº 11)
- 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. (Recomendação nº 12)
- 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. (Recomendação nº 13)



- 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. (Recomendação nº 14)
- 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. (Recomendação nº 15)
- 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. (Recomendação nº 16)
- 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. (Recomendação nº 17)

Por fim, cabe ressaltar que o resultado consolidado e final da avaliação realizada sobre a execução das ações de fiscalização ambiental federal será publicado, ainda no exercício de 2015, contendo, ainda, as providências que se encontram em execução pelos órgãos atores da respectiva política pública: Ministério do Meio Ambiente e Ibama.

AVALIAÇÃO DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DA COBRANÇA DA TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL – TCFA

A presente análise traz um resumo das principais conclusões apresentadas ao Ibama, por meio do Relatório Preliminar de Auditoria nº 201502815, a respeito da avaliação da gestão dos recursos arrecadados através da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, já considerando as manifestações encaminhadas pelos órgãos envolvidos (Ibama, ICMBio e MMA). A versão final do relatório será apresentada ainda no exercício de 2015.

Instituída pela Lei nº 10.165/2000, que altera a Lei nº 6.938/1981 e dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, a TCFA é uma taxa que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia conferido ao Ibama para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais.

Segundo a legislação, é sujeito passivo da TCFA todo aquele que exerça as atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais que constam no Anexo VIII da Lei nº 6.938/1981. Entre essas atividades, pode-se citar: perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural; fabricação de papel e papelão, entre outros.



O valor da TCFA varia de acordo com a natureza jurídica e a receita bruta anual do sujeito passivo, e com o potencial de poluição de suas atividades e de utilização dos recursos naturais. Assim, o montante da TCFA a ser pago vai de R\$ 50,00, para a microempresa com alto grau de poluição potencial ou de utilização de recursos naturais, até o teto de R\$ 2.250,00 para aquelas empresas de grande porte que se enquadrem no grau máximo de poluição ou utilização.

A cobrança e a arrecadação da TCFA são realizadas, pelo Ibama, a partir das informações cadastrais das empresas presentes no Cadastro Técnico Federal – CTF. Ou seja, é com base no sistema do CTF que o Ibama calcula o valor devido de TCFA de cada empresa.

Cabe registrar que a TCFA é atualmente a maior fonte de recursos do Ibama, superando, inclusive, a receita arrecadada decorrente da aplicação de multas por infrações ambientais. No ano de 2014, o Ibama arrecadou cerca de 157 milhões de reais em função da cobrança da TCFA, enquanto as receitas oriundas da cobrança de multa ambientais somaram cerca de 113 milhões de reais.

Cumprir destacar o disposto no §2º do Art.17-G da Lei nº 6.938/1981, o qual estabelece que a aplicação dos recursos arrecadados com a TCFA está restrita às atividades de controle e fiscalização ambiental. Assim, a receita decorrente da cobrança da TCFA deve ser, obrigatoriamente, destinada a custear as ações de controle e fiscalização ambiental.

A abordagem adotada pela CGU objetivou responder à seguinte questão de auditoria, referente à aplicação das receitas provenientes da TCFA: os recursos arrecadados com o pagamento da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA estão sendo destinados para custear as atividades de controle e fiscalização ambiental, nos moldes da legislação?

Sobre a destinação e aplicação dos recursos arrecadados com a TCFA, inicialmente cabe destacar que, conforme verificado durante a avaliação, a partir de 2009, após a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio (Lei nº 11.516/2007) – a receita oriunda da TCFA, que anteriormente ficava em sua totalidade com o Ibama, passou a ser dividida com aquele Instituto.

Desde então, a partição dos recursos arrecadados com a TCFA ocorrem na proporção de 70% para o Ibama e 30% para o ICMBio. Registre-se que a referida divisão encontra-se amparada no Ofício Conjunto nº 001/ICMBio/Ibama, de 19/08/2008.

A respeito do assunto, esta equipe de auditoria avaliou que dois pontos relativos à referida divisão merecem ser tratados mais adequadamente pelos órgãos envolvidos – MMA, Ibama e ICMBio, são eles: a) a ausência de um ato normativo formalmente publicado pela autoridade competente (MMA), que regulamente a divisão das receitas da TCFA entre Ibama e ICMBio; e b) a fragilidade do embasamento técnico utilizado para definição do percentual de divisão da receita cabível a cada ente.



Além disso, observou-se que o Instituto Chico Mendes, na prática, tem executado despesas em valores superiores ao percentual de 30% definido na divisão dos recursos arrecadados com a TCFA. Como exemplo, tem-se que, no ano de 2013, o ICMBio realizou despesas em um valor aproximado de 67 milhões de reais, de um total arrecadado de cerca de 164 milhões de reais, o que representa uma divisão de receita de 41,01%, acima, portanto, do percentual definido com o Ibama. Nos outros anos analisados os percentuais obtidos foram de 36,12%, em 2012, e 30,52% em 2014.

Em relação à aplicação das receitas da TCFA, ponto central da questão de auditoria, com base nas análises realizadas sobre os dados orçamentários e financeiros extraídos do sistema SIAFI, no período de 2012 a 2014, verificou-se que – a depender dos critérios utilizados para classificar quais ações orçamentárias estão vinculadas às atividades de fiscalização e controle ambiental – pode-se chegar a conclusão de que os recursos oriundos da TCFA, de um modo geral, vêm sendo aplicados adequadamente, de acordo ao que estabelece a Lei nº 6.938/81, em seu Art. 17-G, §2º, ou de que, no caso do ICMBio, há uma parcela expressiva dos recursos da TCFA que não vem sendo devidamente destinada às atividades de controle e fiscalização ambiental.

Tal avaliação decorre do fato de que, especificamente em relação ao ICMBio, caso se considere estritamente as ações de governo incluídas nas subfunções orçamentárias “125 – Normatização e fiscalização” e “542 – Controle Ambiental” obtêm-se o resultado de que cerca de 69% dos recursos da TCFA estariam em desvio de finalidade, não associados às atividades prevista na legislação.

Entretanto, caso se considere as atividades de fiscalização e controle em sentido amplo, algumas outras ações orçamentárias, mesmo não incluídas nas subfunções citadas acima, poderiam ser classificadas como de controle ambiental e, deste modo, o resultado seria de que apenas uma pequena parcela dos recursos da TCFA, cerca de 4%, não estaria apropriada à finalidade prevista, o que permitiria concluir que, de um modo geral, os recursos oriundos da TCFA estariam sendo aplicados adequadamente nas atividades de controle e fiscalização ambiental.

Nesse sentido, identificou-se a necessidade de haver uma definição mais precisa da expressão "controle e fiscalização ambiental", utilizada na Lei nº 6.938/81, para fins de programação orçamentária e financeira dos órgãos envolvidos, de forma a deixar claro em quais programas e ações de governo os recursos provenientes da TCFA podem ser alocados.

Conclusão

Verificou-se, por meio do presente trabalho, que a falta de uma definição clara a respeito das ações governamentais que estariam efetivamente vinculadas às atividades de fiscalização e controle ambiental prejudica a avaliação precisa da adequada aplicação dos recursos provenientes da cobrança da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA.

Fazendo-se uma avaliação por Órgão, observa-se que o Ibama vem utilizando os recursos oriundos da TCFA de forma adequada, em ações de fiscalização e controle



ambiental. Todavia, em relação ao recursos da TCFA destinados ao ICMBio, a depender da classificação dada a determinadas ações governamentais, como sendo de controle ambiental ou não, chega-se a conclusão de que somente 4% desses recursos estariam em desvio de finalidade ou de que em quase 70% do total haveria impropriedade na sua alocação.

Ademais, verificaram-se fragilidades na gestão orçamentária e financeira das receitas oriundas da TCFA nos dois órgãos destinatários desses recursos, o Ibama e o ICMBio, bem como uma ausência de ato normativo, por parte do Ministério do Meio Ambiente, para regular, formalmente, a divisão da receita da TCFA entre esses Institutos.

Nesse contexto, conclui-se que, para que a TCFA atinja o objetivo para qual foi criada - qual seja: financiar os órgãos ambientais federais em suas ações de controle e fiscalização ambiental - é necessário que:

- o Ministério do Meio Ambiente – MMA, com base em estudo técnico que considere as reais necessidades de ações de controle e fiscalização ambiental do Ibama e do ICMBio, publique ato normativo disciplinando a forma com que as receitas provenientes da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA devam ser repartidas entre os dois órgãos ambientais, em atenção ao dispõe a Lei nº 11.516/2007, art. 3º, parágrafo único;
- o Ministério do Meio Ambiente - MMA, de acordo com a atribuição de supervisionar seus entes vinculados (Decreto nº 6.101/2007, art. 4º, inciso II), monitore a adequada aplicação, por parte do Ibama e do ICMBio, dos recursos provenientes da TCFA, de acordo ao que estabelece a legislação (Lei nº 6.938/1981, Art. 17-G, §2º);
- o Ministério do Meio Ambiente - MMA, juntamente com o Ibama e ICMBio, façam gestão junto às suas unidades orçamentária e financeira de modo que o percentual definido de divisão dos recursos da TCFA seja efetivamente cumprido durante a execução financeira;
- o Ibama, o ICMBio e o MMA - por meio de seus setores responsáveis pela área orçamentária, financeira e de contabilidade - avaliem a adequação da atual execução financeira do Ibama e do ICMBio na fonte de recursos 174 e adotem as medidas necessárias decorrentes dessa avaliação, tendo em vista que o Instituto Chico Mendes vem executando sua despesas relativas à fonte 174 exclusivamente no detalhamento do Ibama, cujo código da fonte de recurso detalhada é 0174193034.

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, desde o exercício de 2013, o Instituto tem adotado ações a fim de aprimorar sua capacidade de acompanhamento gerencial do Planejamento Estratégico. Para isso, foi realizada a revisão do Planejamento e o estabelecimento de 12 indicadores institucionais, por meio da Portaria nº 26/2013, sendo seis relacionados ao desempenho da gestão e seis referentes aos programas temáticos.

Na Auditoria Anual de Contas anterior, cujo resultado encontra-se no Relatório de Auditoria nº 201406949, a avaliação dos seis indicadores de desempenho de gestão



permitiu concluir que ainda precisavam ser aprimorados, bem como serem elaborados outros que possibilitassem acompanhar objetivamente o desempenho da Autarquia.

No exercício de 2014, não foram elaborados novos indicadores de desempenho, no entanto o Ibama informou, em seu Relatório de Gestão, que realizou o primeiro levantamento dos resultados dos indicadores elaborados em 2013. A análise desses resultados motivou um aprimoramento das metodologias, da viabilidade de apuração e o estabelecimento do tempo médio de referência utilizados na aferição dos indicadores.

Considerando que tais indicadores foram elaborados em 2013, a Autarquia informou que não há uma série histórica para realizar uma comparação da evolução da gestão.

O levantamento realizado foi consubstanciado no primeiro Relatório de Avaliação do Plano de Metas do Plano Estratégico do Exercício de 2013, realizado pelo Comitê de Acompanhamento e Avaliação, apresentando os seguintes obstáculos:

- a) dificuldade de avaliar o alcance das metas, tendo em vista a ausência de uma forma quantificável na maioria delas;
- b) metas que se aproximam mais ao conceito de objetivos e que dificultam suas análises;
- c) dificuldade de relacionar a execução das ações ao alcance da meta;
- d) falta de indicadores que traduzam a evolução no alcance de cada objetivo estratégico.

Como proposta para resolução das questões enfrentadas, o Comitê de Acompanhamento e Avaliação apresentou as seguintes sugestões para reestruturação do Planejamento Estratégico:

1. Solicitar a área responsável pelo Planejamento Estratégico do Ibama o Plano de Trabalho para revisão do Plano de Metas 2015, bem como a revisão dos indicadores (criação dos indicadores);
2. Estabelecer que os objetivos e metas institucionais sejam compatíveis com as atividades finalísticas da instituição, sem desconsiderar a Análise de Ambiente (Matriz SWOT);
3. Definir metodologia com objetivo de acompanhar e avaliar o atingimento das metas e os indicadores relacionadas aos resultados esperados previstos no Plano Estratégico PE 2016/2019 do Ibama – tendo como sugestão os seguintes pontos:
 - Avaliação das metas: quantitativa e qualitativamente;
 - Descrição: resultado das metas e projetos – situação e avaliação;
 - Critérios de avaliação: índice de desempenho e avaliação geral dos projetos;
 - Avaliação final: avaliação global de desempenho institucional.



4. Buscar software de gestão de planejamento estratégico disponibilizado no Portal do Software Público para aplicação no Ibama;
5. Promover a Gestão da Informação e do Conhecimento sobre o Planejamento Estratégico com o objetivo de fortalecer integração institucional – como espaço de diálogo entre diversos setores do Ibama – observados os seguintes pontos:
 - Melhoria dos processos e ações de tecnologia da informação;
 - Gestão de pessoas;
 - gestão de satisfação dos usuários dos serviços do Ibama;
 - projetos de fortalecimento institucional.
6. Avaliar aplicação da metodologia de cenários prospectivos, utilizada para a revisão do Planejamento Estratégico, com uma reflexão sobre essa nova metodologia.

Parte das questões levantadas no referido relatório 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.

Diante do exposto, considerando que foram apresentadas as sugestões de aperfeiçoamento pelo Comitê de Acompanhamento e Avaliação e que o Ibama se encontra em processo de elaboração do novo Planejamento Estratégico para o período de 2016-2019, entende-se que as ações em andamento possuem um potencial de aprimoramento da gestão estratégica do Instituto, as quais serão avaliadas pela CGU ao longo do exercício de 2015 e na próxima Auditoria Anual de Contas.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

Com a finalidade de realizar avaliação da gestão de recursos humanos no Ibama, foram abordados os seguintes aspectos: a adequabilidade da força de trabalho e das funções aplicáveis para analistas e técnicos; as ações e iniciativas da unidade jurisdicionada para a substituição de terceirizados irregulares, inclusive estágio e qualidade de execução do plano de substituição ajustado com o Ministério do Planejamento; governança referente ao planejamento do dimensionamento da força de trabalho e à gestão por competências; e existência de inconsistências na folha de pagamento.

ADEQUABILIDADE E PLANEJAMENTO DOS RECURSOS HUMANOS (DIMENSIONAMENTO)

Em relação à força de trabalho existente na Unidade, verifica-se que houve um leve declínio no quantitativo total no exercício de 2014, quando comparado ao exercício anterior, conforme pode se observar no quadro a seguir.



Quantitativo total de servidores no Ibama

Descrição	2012 (Situação em 31/12/2012)	2013 (Situação em 31/12/2013)	2014 (Situação em 31/12/2014)
Cargos Autorizados	5.001	4.904	5.511
1. Servidores em Cargos Efetivos	4.074	4.244	4.010
2. Servidores com Contratos Temporários	598	642	868
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	15	12	12
Total (1+2+3)	4.687	4.898	4.890

Fonte: Siape e Relatórios de Gestão do Ibama

O aumento no quantitativo de servidores com contratos temporários ocorreu em virtude da designação de novos brigadistas para atuarem na prevenção e combate aos incêndios florestais, assim como à contratação temporária de 11 analistas especialistas em tecnologia da informação, que passaram a apoiar as atividades do Centro Nacional de Telemática – CNT.

Neste último caso, cabe alertar que o referido processo seletivo não obteve êxito, tendo em vista que das 20 vagas disponibilizadas, somente 11 foram ocupadas. Além disso, dessas vagas ocupadas, até o presente momento, se mantiveram no cargo apenas 6 analistas. Tal fato requer do Ibama uma melhor programação a longo prazo em relação à área de TI, que tenha como objetivo adotar um processo contínuo de recrutamento de pessoas para o setor, para fazer frente as eventuais baixas.

Após a emissão do Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade se manifestou a respeito do tema, conforme transcrição a seguir.

“3. No que diz respeito aos profissionais especialistas em Tecnologia da Informação que foram selecionados por Processo Seletivo Simplificado, para apoiar as atividades do Centro Nacional de Telemática-CNT, registramos que os 6 (seis) servidores que permaneceram no Instituto, tiveram os contratos renovados em 03/08/2015, pelo período de mais uma ano.

4. Na avaliação de desempenho dos referidos profissionais a chefia do CNT considerou que a absorção desta força de trabalho foi fundamental para a execução dos projetos da área de TI. Desta forma, manifestou pela necessidade de permanência dos mesmos visando a continuidade dos trabalhos sob suas responsabilidades.

5. No que diz respeito a realização de uma programação a longo prazo de reposição de pessoal na área de TI, registramos que, no exercício de 2014 foram realizadas reuniões com diretores e coordenadores - gerais com o objetivo de levantar as reais necessidades de pessoal por posto de trabalho para todas as áreas do Instituto, incluindo a área de TI, identificando os perfis ideais e necessários.”



Já no que se refere aos servidores do quadro efetivo, verificou-se que houve uma redução do quadro, a despeito dos concursos públicos e nomeações ocorridas nos últimos três exercícios. Em virtude disso, foi realizada a análise das causas que originaram as respectivas saídas, detalhadas por cargo no quadro a seguir.

Quantitativo de ingressos e saídas de servidores

Cargo	2012		2013		2014		Total dos últimos 3 anos	
	<i>Ingressos</i>	<i>Saídas</i>	<i>Ingressos</i>	<i>Saídas</i>	<i>Ingressos</i>	<i>Saídas</i>	<i>Ingressos</i>	<i>Saídas</i>
Analista Administrativo	0	21	0	23	62	37	62	81
Analista Ambiental	0	83	95	63	18	60	113	206
Técnico Administrativo	0	90	301	117	158	125	459	332
Total	0	194	396	203	238	222	634	619

Fonte: Ofício encaminhado pelo Ibama.

Como se pode observar nos dados apresentados, a maior quantidade de egressos ocorreu no cargo de técnico administrativo, sendo que, a maioria dos casos teve como causa a concessão de aposentadoria.

De acordo com os dados repassados pelo Instituto, dos 332 técnicos que saíram do Ibama, 293 deles (88%) se aposentaram ou faleceram, e somente cerca de 4% se desligaram em decorrência de vacância para assumir outro cargo na Administração Pública Federal.

No entanto, existe uma expectativa, entre os gestores do Ibama, de que parte dos técnicos administrativos solicitem vacância, haja vista que foram aprovados em outros concursos públicos ou já aguardam nomeação de outros órgãos.

Quanto aos analistas ambientais, 206 se desligaram do órgão, sendo 85% desse total decorrente de aposentadoria e 7% relacionado à posse em outro cargo público inacumulável. Por outro lado, nenhum analista administrativo saiu do quadro do Instituto para assumir outro cargo na Administração Pública nos últimos três anos.

Frise-se que mesmo com os últimos concursos realizados para os cargos de Analistas Administrativo e Ambiental, o decréscimo no quantitativo desses servidores ainda é significativo, pois as últimas nomeações não foram suficientes para repor essa perda.

Esse fato é preocupante uma vez que contribui para que parte dos técnicos administrativos exerçam atividades de maior complexidade, inerentes ao cargo de nível superior e com grau incompatível de dificuldade do concurso público ao qual se submeteram, aumentando o risco de desvio de função.



Cumprе ressaltar, no entanto, que a Autarquia não possui a definição clara das atividades e atribuições a serem desenvolvidas pelo cargo de analista e do real quantitativo necessário de servidores para cada setor, haja vista a ausência de um planejamento efetivo na área de recursos humanos que tenha como base o mapeamento dos processos e a administração das competências e dos conhecimentos organizacionais.

Após a emissão do Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade informou que foi encaminhada proposta, ao Ministério do Meio Ambiente, de realização de concurso público para os cargos de Analista Ambiental e Analista Administrativo, tendo como prioridade a distribuição das vagas do cargo de Analista Ambiental para a área de fiscalização ambiental, na proporção de 350 (trezentos e cinquenta) vagas de um total de 500 (quinhentas), representando 70% do total das vagas, a serem preenchidas prioritariamente nas unidades da Amazônia Legal, além de outras áreas estratégicas que também foram selecionadas, a exemplo das unidades de fronteira, portos e aeroportos, e Centros Especializados.

Além disso, a Autarquia informou que com a alteração do artigo 4º da Lei nº 10.410/2002, será possível ao órgão realizar concurso público por área de especialização para o cargo de Analista Ambiental. Assim, será possível selecionar os perfis profissionais necessários à execução das atividades de responsabilidade do Instituto.

No que se refere aos ingressos de servidores efetivos, foi verificado que a nomeação de pessoal no cargo de técnico administrativo teve como foco principal a substituição da mão de obra terceirizada contratada em desacordo com o Decreto nº 2.271/97.

Em virtude de essa substituição ocorrer em um mesmo momento em que houve uma redução no quantitativo total de servidores no Ibama, foi realizada análise da situação da força de trabalho existente nos principais setores da área meio do Ibama, de acordo com o quadro a seguir.

Quantitativo de Servidores Efetivos e Terceirizados por Unidade Administrativa

Setor	Situação em 31/12/2012		Situação em 31/12/2013		Situação em 31/12/2014	
	<i>Servidores</i>	<i>Terceirizados</i>	<i>Servidores</i>	<i>Terceirizados</i>	<i>Servidores</i>	<i>Terceirizados</i>
Compras e contratações	10	16	20	13	21	10
Patrimônio	3	9	5	7	6	6
Manutenção predial e serviços gerais	21	25	30	22	29	19
Recursos humanos	50	25	66	21	70	13

Como pode se observar, a área de gestão de compras e contratações e de gestão do patrimônio tiveram um aumento de 100% no total de servidores efetivos nos últimos dois exercícios, e o restante dos setores também teve seu quantitativo ampliado de forma significativa.



Nesse sentido, entende-se que embora o número total de servidores na Autarquia tenha diminuído, sob o aspecto quantitativo, pode-se concluir que houve melhoria da situação nessas áreas da sede da Autarquia, nos últimos dois anos, ainda que tenha havido a substituição dos terceirizados.

Ressalte-se, contudo, que a regularização da mão de obra não foi acompanhada de análise do alinhamento desse quantitativo com as necessidades ou metas de produtividade estabelecidas pela Administração, o que impede o Ibama de afirmar sobre a suficiência do número de servidores que assumiram as atribuições que eram exercidas por terceirizados, como por exemplo, se as atribuições exercidas por dois terceirizados poderia ser assumida por apenas um servidor com melhor qualificação.

O mesmo pôde ser observado nas Superintendências estaduais, onde ingressaram 309 servidores nos últimos 2 (dois) anos (sem contabilizar as saídas), tendo como principal critério de distribuição a substituição dos terceirizados que foram declarados como irregulares, por essas Unidades, sem avaliar se esse número atendia as políticas e estratégias de gestão do Instituto.

Nesse caso, observou-se uma disparidade na distribuição dos novos servidores, como é o caso, por exemplo, da Superintendência do estado do Pará que recebeu 30 (trinta) técnicos administrativos, enquanto as Superintendências do Amazonas, Maranhão e Pernambuco receberam apenas 1 (um) técnico administrativo cada uma e as do Distrito Federal, de Minas Gerais e do Mato Grosso não receberam nenhum.

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

“10. Não se pode afirmar que o único critério de distribuição das vagas dos concursos públicos foi a substituição de terceirizados irregulares. De fato, foi o foco principal na distribuição das 300 vagas originais do Concurso Público para o cargo de Técnico Administrativo.

11. Porém, quando o Ministério do Planejamento autorizou 100 vagas adicionais, o IBAMA publicou a Portaria nº 308/2014, de 19/03/2014, distribuindo estas vagas para Unidade de Federação críticas quanto ao quadro de pessoal, tais como Alagoas e São Paulo, os quais receberam mais vagas.

12. Posteriormente, quando o Ministério do Planejamento autorizou mais 50 vagas adicionais, o IBAMA publicou a Portaria nº 1.659/2014, de 20/11/2014, distribuindo 38 destas vagas para estados que não receberam vagas do quantitativo original, sendo que esta possibilidade foi prevista no edital de abertura do concurso. As 12 vagas restantes foram distribuídas para estados mais críticos, neste momento, como Acre, Espírito Santo e Paraná. Os estados que receberam o maior quantitativo nas vagas originais não foram contempladas nesta ocasião.

13. Ressaltamos que o estado do Pará foi contemplado com 27 vagas deste concurso, e caso fosse utilizado o Estudo de Lotação Ideal existente, também



seria o estado que mais receberia vagas neste concurso, devido as pressões para desmatamento e conflitos de uso na região.

14. Registramos ainda que o Amazonas, Maranhão, Pernambuco, Minas Gerais e Mato Grosso receberam, respectivamente, 6, 3, 3, 5 e 10 vagas, através da Portaria nº 1.659/2014, supracitada.

15. Quanto ao concurso para o cargo de Analista Administrativo, as vagas foram distribuídas prioritariamente para as unidades da área meio na Administração Central e nas Divisões de Administração e Finanças das Superintendências. Como este foi o primeiro concurso realizado desde a criação do Instituto, foi primordial a alocação dos novos servidores para complementar a lacuna existente, esclarecendo que este concurso não teve relação com a substituição dos terceirizados tidos em situação irregular.”

Diante do apresentado pela Unidade, entende-se que os gestores têm envidado esforços para adequar a força de trabalho às necessidades existentes, haja vista a patente insuficiência de sua capacidade operacional para a Autarquia exercer suas atribuições. No entanto, cabe ressaltar que, para a melhoria da gestão de pessoas no Instituto, é relevante que futuras distribuições sejam realizadas com base em um estudo consistente do dimensionamento e a alocação interna dos recursos humanos, com a utilização de critérios mais alinhados com as estratégias institucionais.

Isso se deve ao fato de que dados numéricos representam apenas de forma quantitativa a situação do corpo funcional, mas não demonstram a capacidade produtiva e as competências disponíveis na Autarquia, isto é, habilidades que, inevitavelmente, já sofreram modificações em virtude da renovação que vem ocorrendo no quadro de pessoal do Ibama em decorrência da quantidade significativa de aposentadorias concedidas.

A ausência de um planejamento de gestão de pessoas por desempenho e competência, ajustado às metas institucionais contribui para o risco de se ter servidores ociosos alocados em algumas unidades, enquanto há escassez de recursos humanos em outras. Dessa forma, o ingresso de novos servidores nem sempre será a solução para as questões relacionadas com a produtividade.

Cabe ressaltar que desde 2010, a CGU tem identificado uma insuficiência na quantidade de servidores e para isso foi recomendada a elaboração de estudos sobre o quantitativo ideal da força de trabalho, a fim de que se pudesse embasar a solicitação de concurso público, bem como otimizar a capacidade operacional existente. Tal estudo ainda não foi realizado de forma completa, tendo em vista a necessidade de adequá-lo a um planejamento estratégico que estivesse subsidiado pelo mapeamento dos processos e das competências dos servidores.

No que se refere ao mapeamento de competências, se encontra em execução, na Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC, um projeto piloto para a implementação do processo Gestão de Competências como ferramenta para desenvolver de forma efetiva a capacitação de seu corpo técnico.



De acordo com o Instituto, na primeira etapa do projeto, feita por meio da contratação de uma empresa especializada, foram mapeadas as competências técnicas e comportamentais dos cargos de Analista Ambiental, Analista Administrativo, Técnico Administrativo e de Gestor que atuam na Diretoria de Licenciamento Ambiental, objetivando subsidiar a elaboração do Plano Anual de Capacitação (PAC) do Ibama.

Nesta primeira etapa, foram capacitados 81 servidores da Autarquia em mapeamento de competências, sendo que 15 foram selecionados para atuarem no mapeamento e inventário de competências da DILIC.

Cabe informar que os servidores treinados pela empresa contratada foram qualificados somente para aplicação dos questionários, mas coube à empresa o desenvolvimento do método, a análise estatística dos resultados e a estratégia de desenvolvimento das competências.

Ainda no exercício de 2015, a empresa apresentou o produto final de sua contratação e apresentou as lacunas (GAPs) das competências para cada cargo, que já estão sendo consideradas para a elaboração dos Planos Anuais de Capacitação dos próximos exercícios. Além disso, alguns cursos já estão sendo ministrados aos servidores da DILIC, com base nos referidos estudos.

A Unidade informou que apesar do inventário de competências da DILIC estar concluído, ainda é necessário o desenvolvimento de um sistema de avaliação e acompanhamento de competências, para que o servidor e seu superior possam avaliar as competências do primeiro de acordo com dois quesitos: importância e domínio. O sistema, através dessas avaliações, poderá identificar as competências que possuem maior importância para aquela unidade, mas que são mal desempenhadas pelos seus servidores, mapeando, assim, as lacunas de competências, e elencando quais servidores deverão ser convidados a participarem de uma ação de capacitação para o desenvolvimento de uma dada competência.

No entanto, para dar continuidade ao projeto e a extensão dos referidos estudos aos demais setores do Ibama, atualmente, aguarda-se orientação da nova gestão da Autarquia para definição e execução das próximas etapas.

SUBSTITUIÇÃO DOS TERCEIRIZADOS - CUMPRIMENTO AO TERMO DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL GERAL

Em relação ao processo de substituição de terceirizados irregulares, em cumprimento ao Termo de Conciliação Judicial Geral, de 5/11/2007, nos autos da Ação Civil Pública nº 00810-2006-017-10-00-7, cumpre lembrar que, na ocasião da Auditoria de Anual de Contas do exercício anterior, foi verificada a existência de 53 prestadores de serviço, na sede da Autarquia, a serem regularizados no exercício de 2014. Em relação às Unidades Descentralizadas, restavam apenas a Superintendência do Ibama no estado do Ceará (Supes/CE) que ainda contava com 5 (cinco) prestadores de serviços terceirizados de forma irregular.



Atualmente, o Ibama informou que regularizou sua situação e que foram dispensados e/ou regularizados, no exercício de 2014, 60 (sessenta) postos de serviços cujas atividades se encontravam em dissonância com o Decreto nº 2.271/97.

Para isso, verificou-se que tanto a Supes/CE e o Ibama Sede realizaram ajustes na contratação de postos de serviços de apoio à área administrativa (Contrato nº 24/2014 e Contrato Ibama/CE nº 06/2011), adequando as atividades a serem exercidas pelos terceirizados às regras contidas no Decreto 2.271/97 e às orientações emitidas pelo Ministério do Planejamento.

Cabe salientar que não foram adotados procedimentos, neste trabalho, com o objetivo de aferir se a execução contratual está ocorrendo de maneira regular, conforme previsto nos termos contratuais e nos termos aditivos. No entanto, foi possível concluir que há um risco de que terceirizados ainda possam estar exercendo atividades sobrepostas àquelas privativas de servidores públicos, tendo em vista a alta representatividade da mão de obra terceirizada no número total da força de trabalho existente em setores da área administrativa, como demonstrado no quadro a seguir.

Relação do quantitativo de terceirizados e de servidores efetivos

Setor	Porcentagem da força de trabalho composta por terceirizados
Compras e contratações	32,26%
Patrimônio	50,00%
Manutenção predial e serviços gerais	39,58%
Recursos humanos	15,66%

Como pode se observar no quadro, em média, cerca de 40% da força de trabalho da área meio do Ibama é composta por terceirizados, fato que representa um risco de tais trabalhadores exercerem as mesmas atividades dos servidores públicos.

Além disso, há uma linha tênue entre essas atribuições, notadamente, ao se comparar as atividades previstas para os postos de serviços de apoio administrativo nível III e nível IV com aquelas previstas para o cargo de técnico administrativo no Edital do concurso público realizado em 2012, como apresentado no quadro a seguir.

Comparação das atribuições formalizadas para terceirizadas e servidor efetivo

Apoio Administrativo Nível III	Apoio Administrativo Nível IV	Descrição Sumária das Atividades para o cargo de Técnico Administrativo (Edital do concurso público de 10/08/2012)
<ul style="list-style-type: none"> - Atender ao público externo e interno; - Atender telefones e fornecer informações; - Auxiliar nas atividades de controle, expedição, arquivamento e distribuição de documentos; - Digitar contratos, convênios, portarias, pareceres, tabelas e demais documentos administrativos; - Numerar e controlar documentos; 	<ul style="list-style-type: none"> - Prestar auxílio da execução das atividades da unidade. - Efetuar pesquisas na internet; - Operar terminais e equipamentos de informática, digitando, conferindo e armazenando dados; - Organizar arquivos; - Prestar apoio em eventos, palestras e cursos; - Prestar assistência na elaboração e encaminhamento de processos; 	<p>Realizar atividades de nível intermediário que envolvam o suporte técnico e administrativo às unidades organizacionais do IBAMA, com atuação nas áreas de controle interno, documentação, gestão de pessoas, material, patrimônio, contratos e convênios, finanças e contabilidade, compreendendo o levantamento de dados, a elaboração de relatórios</p>



<ul style="list-style-type: none"> - Operar máquinas fotocopadoras simples; - Organizar arquivos, sob orientação; - Providenciar fotocópias; - Registrar entrada e saída de documentos, processos e correspondências; - Digitalizar correspondências e documentos oficiais de rotina; - Prestar informações sobre tramitação e andamento de processo e documentos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar a tramitação de processos e protocolo de documentos; - Autuar e Protocolar processos e documentos; - Auxiliar na divulgação de atos normativos; - Prestar apoio administrativo em reuniões internas, compilando e transcrevendo os assuntos tratados; - Auxiliar na fiscalização dos contratos administrativos; - Executar tarefas de apoio na elaboração de estudos e pesquisa de textos de legislação; - Preparar tabelas, quadros e planilhas, sob orientação. 	<p>estatísticos, planos, programas e projetos; a <u>pesquisa de legislação</u>; a emissão de relatórios técnicos e informações; <u>a distribuição e controle de materiais de consumo e permanente</u>; <u>o acompanhamento da execução e fiscalização de contratos</u>; <u>a elaboração e conferência de cálculos diversos</u>; a elaboração, <u>revisão, reprodução, expedição e arquivamento de documentos e correspondências</u>; <u>o atendimento ao público interno e externo na sua unidade</u>; <u>a realização de trabalhos que exijam conhecimentos básicos e/ou específicos de informática</u>; outras atividades de mesma natureza e grau de complexidade que venham a ser determinadas pela autoridade superior, bem como atividades acessórias às constantes deste rol.</p>
--	--	--

A ausência de levantamento e do mapeamento dos fluxos de trabalho existentes aumenta a probabilidade da ocorrência de desvios de função e impede a Autarquia de conhecer o quantitativo de mão de obra terceirizada necessário, que esteja de acordo com a excepcionalidade determinada pela legislação, que não haja, ainda, subordinação hierárquica e pessoalidade na prestação dos serviços terceirizados.

Diante do exposto, em que pese à regularização da mão de obra terceirizada ter sido formalizada por meio dos novos contratos e termos aditivos celebrados, o assunto ainda deve ser tratado com cautela pelos gestores, em virtude do risco existente dos empregados terceirizados exercerem funções distintas daquelas que constam nos contratos.

ANÁLISE DE INCONSISTÊNCIAS NA FOLHA DE PESSOAL

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

Da aplicação dos testes de auditoria, foram detectadas ocorrências de inconsistências, que foram sanadas durante o período de campo dos trabalhos, não restando, portanto, desconformidades/ irregularidades.

AVALIAÇÃO DO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES PENDENTES DE ATENDIMENTOS RELACIONADAS À GESTÃO DE PESSOAS

Encontravam-se em monitoramento 3 (três) recomendações relacionadas à gestão de pessoas, sendo 2 (duas) relacionadas ao Relatório de Auditoria nº 201406949 e 1 (uma) referente ao Relatório nº 244072, conforme quadro a seguir:



Relatório nº 201406949

Item 1.1.2.1 – Constatação: ausência de acompanhamento das medidas adotadas nas unidades descentralizadas para substituição dos terceirizados, em cumprimento ao Termo de Conciliação Judicial Geral, de 5/11/2007.

Recomendação 01: Realizar monitoramento das medidas adotadas nas unidades descentralizadas do Ibama para substituição dos terceirizados em cumprimento ao Termo de Conciliação Judicial Geral, de 5/11/2007, exigindo daquelas unidades o encaminhamento de documentação comprobatória que evidencie a dispensa dos trabalhadores terceirizados, assim como dos termos aditivos aos contratos de prestação de serviços, celebrados com o objetivo de realizar a supressão no quantitativo dos postos de serviço.

Atendida.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou documentação a respeito das providências adotadas e a seguinte manifestação: *“Quanto ao acompanhamento dos contratos e desligamento dos trabalhadores terceirizados considerados em situação irregular junto às unidades descentralizadas, foram encaminhados diversos Memorando Circulares solicitando a adoção das providências necessárias, bem como informações acerca da situação dos contratos, cujas cópias seguem anexas.”*

Recomendação 02: Informar, nos próximos Relatórios de Gestão e ao Tribunal de Contas da União, dados fidedignos em relação à substituição de terceirizados por servidores públicos, passíveis de serem comprovados segura e prontamente pelo Ibama Sede.

Atendida.

Relatório nº 244072

Constatação: Força de trabalho insuficiente.

Recomendação 01: 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

Não atendida.

Conforme exposto no presente item, não há estudos consistentes sobre o quantitativo ideal da força de trabalho na Autarquia.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“25. Apesar dos esforços até então adotados não foi possível evoluir no Projeto de Lotação Ideal. Para a definição do Estudo de Lotação Ideal é imprescindível que seja revisada a estrutura regimental da autarquia e concluído o fechamento das unidades a serem desativadas.

26. Uma das ações adotadas pela atual gestão do Ibama diz respeito ao Projeto de



	<p><i>Revisão, Alinhamento e Implementação do Planejamento Estratégico para o período 2016-2019 que após sua conclusão poderá apontar as diretrizes que nortearão as ações prioritárias para os próximos exercícios.</i></p> <p><i>27. Assim, vislumbra-se que o IBAMA terá um estudo consistente sobre o quantitativo ideal da força de trabalho, visando um planejamento adequado e ajustado ao planejamento estratégico, otimizando a capacidade operacional existente, com o perfil profissional mais adequado para cada posto de trabalho.”</i></p>
--	--

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; à qualidade dos controles internos administrativos aplicados; e à utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras.

Ainda, foi avaliado o atendimento das recomendações emitidas nas Auditorias Anuais de Contas anteriores (relacionadas aos exercícios de 2013 e 2014), assim como no acompanhamento das recomendações emitidas pela Auditoria Interna do Ibama, relacionadas à gestão de compras e contratações.

DISPENSA E INEXIGIBILIDADE

No que se refere à dispensa e inexigibilidade das licitações, realizou-se a análise de cinco processos (sendo três de dispensa e dois de inexigibilidade), listados a seguir, os quais representam 87% dos valores totais contratados nessas modalidades no exercício de 2014 (Sistema Siasg).

Processos de contratação por dispensa e inexigibilidade de licitação analisados

Modalidade	Objeto	Valor contratado
Dispensa de licitação (16/2014)	Contratação de empresa para prestação de serviços de apoio administrativo e técnico de secretariado.	R\$ 5.133.509,70
Dispensa de licitação (11/2014)	Contratação de empresa para prestação de serviços de apoio administrativo e técnico em secretariado.	R\$ 5.967.321,30



Dispensa de licitação	Contratação de profissional para prestação de serviço técnico especializado de elaboração e desenvolvimento de Logomarca Comemorativa dos 25 anos do Ibama e suas aplicações básicas.	R\$ 7.850,00
Inexigibilidade de licitação	Assinatura das soluções individuais referentes a 6 (seis) orientações por escrito em licitações e contratos, 12 (doze) orientações por telefone em licitações e contratos, Web Licitações e Contratos e Lei Anotada.com versão 2.0.	R\$ 7.997,68
Inexigibilidade de Licitação	Prestação de serviço técnico especializado de planejamento, execução e avaliação de Curso de Pós-Graduação.	R\$ 351.679,00

Em todos os processos analisados, verificou-se o correto enquadramento das contratações com as hipóteses previstas nos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993. No entanto, foram identificadas irregularidades nos valores pactuados com a empresa contratada por meio de dispensa de licitação para contratação do remanescente do serviço de apoio administrativo e técnico em secretariado (dispensa de licitação nº16/2014 e contrato nº 25/2014).

O referido contrato foi celebrado em valores divergentes daqueles contidos na proposta vencedora da licitação, em virtude da inclusão de itens na planilha de custos e formação de preços que não constavam da proposta original e do aumento de alíquotas de PIS e COFINS por conta do regime de tributação da empresa contratada.

O preço global foi contratado em valor 11% superior ao devido, considerando as repactuações decorrentes das Convenções Coletivas de Trabalho. Assim, concluiu-se que não houve observância do inciso XI, do art. 24, da Lei nº 8.666/1993, o qual determina que *“na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido”*.

Em relação ao mesmo contrato, foi identificado ainda que a planilha de custos e formação de preços utilizada na execução do contrato não se refere à proposta válida, pois ela havia sido retificada pela empresa no dia posterior e, mesmo assim, foi a considerada para a celebração da avença e utilizada nos pagamentos efetivados à contratada.

Em virtude dos achados de auditoria relatados, o assunto foi tratado em ponto específico deste Relatório, assim como foi recomendada a análise dos itens da planilha de custos para correção e levantamento dos itens que foram cobrados indevidamente para a devida restituição ao Erário.



AValiação DAS PROVIDÊNCIAS DAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS PELA CGU

Encontravam-se em monitoramento 25 (vinte e cinco) recomendações relacionadas à gestão de compras e contratações, sendo 5 (cinco) relacionadas ao Relatório de Auditoria nº 201306270 e 20 (vinte) referentes ao Relatório nº 201216833, que trata dos trabalhos da auditoria realizados nos contratos de manutenção predial nºs 23 e 17/2009, conforme quadro a seguir:

Avaliação do atendimento das recomendações referentes à gestão de compras e contratações.

Relatório nº 201306270	Situação da Recomendação
Constatação 9001 - Para as futuras contratações, realizar estudos técnicos preliminares, evidenciando por meio de Plano de Trabalho, que as questões fundamentais para a elaboração do Termo de Referência foram consideradas, conforme dispõe o Decreto nº 2.271/97: i) justificar a necessidade dos serviços; ii) estabelecer a relação entre a demanda prevista e a quantidade do serviço a ser contratada; e iii) demonstrar os resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou físicos disponíveis.	<u>Parcialmente atendida.</u> Implementação incipiente de melhorias.
002 - Para todos os contratos vigentes, elaborar matriz de risco que considere, no mínimo: i) valor do contrato; ii) relevância do serviço prestado; iii) qualidade do planejamento; iv) risco de falhas na execução do contrato; v) qualidade da atuação do fiscal do contrato. A partir dessa matriz, elaborar e executar plano de ação com medidas para mitigação dos riscos identificados nos contratos.	<u>Não atendida</u>
003 -Estabelecer novo regramento interno que determine que as Ordens de Serviço para designação de gestores contratuais seja feita de forma customizada para cada contrato e que estabeleçam de forma clara as atribuições do gestor do contrato, do fiscal requisitante e do fiscal administrativo. Cada ordem de serviço deve prever, no mínimo, orientação para atuação de processo específico para registro das ocorrências do contrato (processo de fiscalização); a forma de acompanhamento do contrato, a frequência e o tipo de verificação a ser feita pelos fiscais e pelo gestor, os parâmetros de medição do serviço, os parâmetros de satisfação do usuário, bem como os canais de comunicação entre o fiscal e os usuários (sempre que aplicável), e os modelos de documentos que devem ser produzidos por cada agente.	<u>Atendida</u>
004 - Em relação aos contratos para locação de caminhonetes, estabelecer instrumentos de controle que permitam o acompanhamento efetivo da execução contratual que abordem, no mínimo, os seguintes aspectos: i) percentual de utilização dos veículos – por quilometragem e por dias de uso; ii) programa de inspeções, manutenção e revisão dos veículos; iii) registro de ocorrências (pane, sinistro e multas); iv) reposição dos veículos em caso de pane ou sinistro; v) satisfação do usuário.	<u>Atendida</u>
Constatação 001 - Recomenda-se ao IBAMA que realize	<u>Parcialmente atendida.</u>



34	planejamento adequado de suas contratações, munindo o processo de todos os documentos comprobatórios a respeito das justificativas e necessidades que ensejaram as demandas.	Implementação incipiente de melhorias.
Relatório nº 201216833		Situação da Recomendação
Constatação 1	001 - Recomenda-se ao Ibama que, para a celebração de novos contratos de prestação de serviços de manutenção predial preventiva e corretiva, seja realizado com base nos levantamentos e estudos técnicos preliminares que demonstrem, de forma transparente, as estimativas e necessidades da Autarquia.	<u>Parcialmente atendida.</u> Implementação incipiente de melhorias.
Constatação 2	001 - Recomenda-se ao Ibama que, no âmbito dos processos de contratação de bens e serviços, caso haja discordância nas recomendações emanadas no pareceres jurídicos, motivar de forma clara e suficiente as decisões tomadas pelos Gestores.	<u>Não atendida</u>
Constatação 3	001 - Recomenda-se ao Ibama que se abstenha de executar obras e serviços de engenharia em contratos que tenham como objetivo prestação de serviços de manutenção predial preventiva e corretiva.	<u>Atendida</u>
	002 - 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.	<u>Não atendida</u>
Constatação 4	001 - Recomenda-se ao Ibama apresentar, no prazo de 30 dias após a emissão do presente relatório final, as medidas adotadas pela Administração com o intuito de aprimorar os instrumentos de controles existentes, no contrato de manutenção predial, que permitam o acompanhamento efetivo de sua execução e que abordem i) Plano de Manutenção Preventiva, contendo a forma de execução dos serviços, com o dimensionamento da mão de obra e materiais necessários, e contendo ainda a forma de acompanhamento e aceite dos serviços pelo fiscal do contrato; ii) fluxo para realização de serviços eventuais, indicando procedimentos a serem seguidos para a demanda, aprovação, execução, medição e aprovação do serviço; iii) autuação de processo para registro das atividades do fiscal.	<u>Atendida.</u> A nova contratação realiza em 2014 contemplou o aprimoramento dos controles existentes.
Constatação 5	001 - Recomenda-se ao Ibama adotar providências para devolução dos valores não comprovados referentes ao pagamento indevido de materiais no âmbito dos contratos nºs 17 e 23/2009, atualizados monetariamente, e, após esgotadas as medidas administrativas sem obtenção do ressarcimento pretendido, instaurar Tomada de Contas Especial, conforme disposições da Instrução Normativa TCU nº 71/2012.	<u>Atendida.</u> Foi realizada cobrança à empresa e instaurada Tomada de Contas Especial.
	002 - Recomenda-se ao Ibama instaurar procedimento administrativo disciplinar com o objetivo de apurar as responsabilidades quanto à autorização, liquidação e pagamento das despesas relativas à materiais que não	<u>Atendida.</u> Foi instaurado Processo Administrativo Disciplinar para apurar os fatos.



	tiveram sua aplicação e regularidade comprovada.	
Constatação 6	001 - Recomenda-se ao Ibama instaurar procedimento administrativo disciplinar com o objetivo de apurar as responsabilidades quanto à autorização, liquidação e pagamento das despesas relativas à mão de obra adicional, que não tiveram sua aplicação e regularidade comprovada.	<u>Atendida.</u> Foi instaurado Processo Administrativo Disciplinar para apurar os fatos.
	002 - Recomenda-se ao Ibama adotar providências para devolução dos valores não comprovados referentes ao pagamento de mão de obra adicional no âmbito dos contratos n°s 17 e 23/2009, atualizados monetariamente, e, após esgotadas as medidas administrativas sem obtenção do ressarcimento pretendido, instaurar Tomada de Contas Especial, conforme disposições da Instrução Normativa TCU n° 71/2012.	<u>Atendida.</u> Foi realizada cobrança à empresa e instaurada Tomada de Contas Especial.
Constatação 7	001 - Recomenda-se ao Ibama instaurar procedimento administrativo disciplinar com o objetivo de apurar as responsabilidades quanto à autorização, liquidação e pagamento das despesas relativas à mão de obra residente que estão em desacordo com os valores fixados contratualmente e na Ata de Registro de preços, bem como que não tiveram sua aplicação e regularidade comprovada.	<u>Atendida.</u> Foi instaurado Processo Administrativo Disciplinar para apurar os fatos.
	002 - Recomenda-se ao Ibama adotar providências para devolução dos valores não comprovados referentes ao pagamento indevido relativo à mão de obra residente no âmbito dos contratos n°s 17 e 23/2009, atualizados monetariamente, e, após esgotadas as medidas administrativas sem obtenção do ressarcimento pretendido, instaurar Tomada de Contas Especial, conforme disposições da Instrução Normativa TCU n° 71/2012.	<u>Atendida.</u> Foi realizada cobrança à empresa e instaurada Tomada de Contas Especial.
Constatação 8	001 - Recomenda-se ao Ibama instaurar procedimento administrativo disciplinar com o objetivo de apurar as responsabilidades quanto à liquidação e pagamento por serviços não concluídos.	<u>Atendida.</u> Foi instaurado Processo Administrativo Disciplinar para apurar os fatos.
Constatação 9	001 - Recomenda-se ao Ibama adotar providências para devolução de valores que deveriam ter sido custeados pela contratada, atualizados monetariamente, e, após esgotadas as medidas administrativas sem obtenção do ressarcimento pretendido, instaurar Tomada de Contas Especial, conforme disposições da Instrução Normativa TCU n° 71/2012.	<u>Atendida.</u> Foi realizada cobrança à empresa e instaurada Tomada de Contas Especial.
	002 - Recomenda-se ao Ibama instaurar procedimento administrativo disciplinar com o objetivo de apurar as responsabilidades quanto à liquidação e pagamento indevidos por itens que deveria, ser custeados pela empresa contratada.	<u>Atendida.</u> Foi instaurado Processo Administrativo Disciplinar para apurar os fatos.
Constatação 10	001 - Recomenda-se ao Ibama instaurar procedimento administrativo disciplinar com o objetivo de apurar as responsabilidades quanto à autorização, liquidação e pagamento de materiais não constantes dos Contratos n°s 17 e 23/2009 e da Ata de Registro de Preços, como	<u>Atendida.</u> Foi instaurado Processo Administrativo Disciplinar para apurar os fatos.



	também sem comprovação da adequação indevidos por itens que deveria, ser custeados pela empresa contratada.	
Constatação 11	001 - Recomenda-se ao Ibama instaurar procedimento administrativo disciplinar com o objetivo de apurar as responsabilidades quanto à autorização, liquidação e pagamento indevidos de valores relativos à trasporte e alimentação de empregados.	<u>Atendida.</u> Foi instaurado Processo Administrativo Disciplinar para apurar os fatos.
	002 - Recomenda-se ao Ibama adotar providências para devolução de valores pagos indevidamente relativos à transporte e alimentação de empregados, atualizados monetariamente, e, após esgotadas as medidas administrativas sem obtenção do ressarcimento pretendido, instaurar Tomada de Contas Especial, conforme disposições da Instrução Normativa TCU n° 71/2012.	<u>Atendida.</u> Foi realizada cobrança à empresa e instaurada Tomada de Contas Especial.
Constatação 12	001 - Recomenda-se ao Ibama realizar levantamento dos valores pagos indevidamente no âmbito dos contratos n°s 17 e 23/2009, relacionados aos percentuais constantes da planilha de custos da mão de obra, e posteriormente, adotar providências com vistas a restituir tais valores ao Erário, atualizando-os monetariamente. Após esgotadas as medidas administrativas sem obtenção do ressarcimento pretendido, instaurar Tomada de Contas Especial, conforme disposições da Instrução Normativa TCU n° 71/2012.	<u>Atendida.</u> Foi realizada cobrança à empresa e instaurada Tomada de Contas Especial.
	002 - Recomenda-se ao Ibama instaurar procedimento administrativo disciplinar com o objetivo de apurar as responsabilidades quanto à autorização, liquidação e pagamento das despesas pagas indevidamente relacionadas às irregularidades identificadas nos percentuais dos itens constantes das planilhas de custos de mão de obra.	<u>Atendida.</u> Foi instaurado Processo Administrativo Disciplinar para apurar os fatos.
Constatação 13	001 - Recomenda-se ao Ibama instaurar procedimento administrativo disciplinar com o objetivo de apurar as responsabilidades quanto à não averiguação dos atos e fatos irregulares conhecidos no âmbito dos contratos n°s 17 e 23/2009, para a aplicação de sanções disciplinares aos servidores envolvidos e das penalidades à empresa contratada, previstas contratualmente, no Edital do Pregão Eletrônico n° 12/2008 – Citex e na Lei n° 8.666/1993.	<u>Não atendida.</u> O processo administrativo disciplinar instaurado não contemplou a apuração dos fatos relatados na Constatação 13.

A partir das verificações realizadas no decorrer do exercício de 2014 e das análises efetuadas na presente auditoria, pode-se concluir que das 25 recomendações que se encontravam pendentes, 19 foram plenamente atendidas e 6 (seis) ainda se encontram em processo de implementação ou ainda não foram atendidas.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou manifestação, por meio do Memorando n° 02001.011837/2015-94 CGEAD/IBAMA, de 31/07/2015, a respeito das recomendações citadas no quadro anterior, conforme transcrição a seguir:

“3. Quanto à Constatação 9, Recomendações 001 e 002 e Constatação 34,



Recomendação 001, do Relatório de Auditoria nº 201306270, esclareço que está em curso a elaboração de normativo interno para os processos de contratação de bens, de obras e de serviços, inclusive de engenharia, gestão de contratos e atas de registro de preços, no âmbito do IBAMA. A um só tempo, estão sendo elaboradas minutas-padrão de termos de referência, editais e demais anexos pertinentes, das quais constarão os itens tratados nas recomendações sob exame, no intuito de disponibilizar tais instrumentos para as unidades solicitantes do IBAMA.

4. A finalidade aqui pretendida emerge da necessidade de disciplinar os procedimentos relativos à gestão das compras governamentais no âmbito desta Autarquia, incluindo-se suas unidades descentralizadas.

5. Espera-se que tal medida contribua para a maior qualidade e melhores custos para as contratações de bens, de obras e de serviços, bem como para fomentar a transparência e os controles estatal e social sobre os processos de compras governamentais.

6. Em relação à Constatação 1, Recomendação 001 e à Constatação 002, Recomendação 001, do Relatório de Auditoria nº 201216833, consigno que o normativo interno referido no item 4 deste expediente, contemplarão os itens tratados nas recomendações em comento, notadamente no que se refere à realização de levantamentos e estudos técnicos para definição de estimativas e necessidades de contratação de bens, de obras e de serviços, inclusive de engenharia e à motivação clara e suficiente de eventual discordância com sugestões constantes de pareceres jurídicos.

7. Outrossim, em atenção à Constatação 3, Recomendação 002 do Relatório de Auditoria nº 201216833, informo que serão adotadas providências com vistas à viabilização de estudos para levantamento das obras e reformas necessárias ao patrimônio imobiliário do Instituto, buscando evitar deficiências nas futuras contratações.”

Diante disso, verifica-se que a Unidade se comprometeu a implementar as melhorias propostas, cujas avaliações serão realizadas nas próximas Auditorias Anuais de Contas.

Cabe ressaltar a reincidência de falhas e fragilidades (identificadas em trabalhos anteriores), conforme análises efetuadas no presente trabalho e nos resultados da auditoria de gestão realizada pela Auditora Interna do Ibama (Relatório nº 01/2015):

a) Fragilidades na etapa de planejamento das contratações.

Foi possível identificar que falhas no planejamento continuam a ocorrer na área de licitações e contratos do Ibama, a despeito das constatações e recomendações emitidas pela CGU nos últimos exercícios. Evidência disso é o termo de referência elaborado para a contratação de serviços de manutenção predial em desacordo com as necessidades do Instituto.

De acordo com expediente encaminhado pela Divisão de Serviços Gerais da Autarquia, em 11/04/2014, a equipe de fiscalização do contrato identificou 18 itens cujo dimensionamento dos quantitativos necessários à manutenção predial mostraram-se



aquém do necessário, alguns dos quais, passados 6 meses do início da execução do contrato, já foram totalmente demandados ou estavam no limite máximo previsto, o que fez com que novos serviços que demandaram tais itens fossem sobrestados, por precaução daquela equipe.

Além disso, em razão da complexidade do contrato, a equipe verificou que *“vários itens que vêm sendo demandados não apresentam correspondência dentre os itens elencados no Anexo X (orçamento anual estimado de custos para peças e materiais não básicos) do Termo de Referência, dificultando a execução dos serviços, e limitando a atuação da fiscalização por não ter como equacionar o problema à luz das normas que regem o contrato”*.

Considerando a insuficiência dos quantitativos de materiais previstos, foi realizado o Pregão Eletrônico nº 29/2014, com a finalidade de adquirir materiais elétricos, hidráulicos, de lógica, de alvenaria e pintura para atender as necessidades de manutenção predial da sede da Autarquia.

Cumprido frisar que a ausência de planejamento da referida contratação também foi abordada pelo Tribunal de Contas da União, em seu Acórdão nº 1573/2014 – Segunda Câmara.

A Auditoria Interna da Autarquia também constatou, em sua Auditoria de Gestão do exercício de 2014, o *“não funcionamento adequado do Controle Interno da Administração, na etapa de elaboração de novos Instrumentos Convocatórios (Termos de Referência), a despeito das orientações e constatações apresentadas no Relatório de Auditoria de Gestão anterior. A Unidade entendeu que as recomendações emitidas não foram observadas nos procedimentos atuais adotados pelo setor.*

Outra questão frágil relacionada ao planejamento é a deficiência na gestão dos riscos. Em 2012, a CGU recomendou ao Ibama que elaborasse matriz de risco de suas contratações, com a finalidade de elaborar e executar plano de ação com medidas para mitigação dos riscos identificados nos contratos. Tal medida foi recomendada em virtude da constatação da má qualidade dos controles internos existentes sobre contratos de alta materialidade e relevância firmados pelo Instituto.

Solicitada a informar a respeito das providências adotadas sobre o assunto, a Unidade manifestou o que se segue (MEM 02001.008006/2015-35 CGEAD/IBAMA, de 28/05/2015).

“(…) não obstante os esforços envidados pela Administração, não foi possível concluir a elaboração da matriz de risco, notadamente porque não há pessoal com expertise no assunto.

Contudo, importa destacar que esta Coordenação-Geral solicitou a inclusão de treinamento acerca da Gestão de Riscos nas Contratações no Plano de Capacitação Anual do Ibama 2015.

Recordo que essa Diretoria expediu Ordem de Serviço nº 06 de 9 de julho de 2014, em que, com vistas ao aprimoramento do planejamento das contratações,



determinou os requisitos mínimos para instrução dos processos, dentre os quais, a análise de risco, senão vejamos:

‘Art. 1º Determinar que as aquisições e contratações, no âmbito do IBAMA, sejam precedidas de planejamento adequado, formalizado no processo de contratação por meio do desenvolvimento dos seguintes requisitos mínimos:

- Justificativa da necessidade de contratação;*
- Resultados esperados;*
- Justificativa do volume de aquisição/ contratação;*
- Análise de Risco;*
- Plano de Trabalho, quando couber;*
- Termo Referência;*
- Declaração da viabilidade orçamentária.’*

Desde então, esta Coordenação-Geral tem verificado, no âmbito da Sede do IBAMA, o atendimento a tal determinação, condicionando o prosseguimento dos processos licitatórios ao efetivo preenchimento dos requisitos constantes da OS.”

Todavia, em que pese o normativo editado, não foi possível observar melhorias no processo de planejamento em comparação com a situação analisada pela CGU nos últimos exercícios.

Alerta-se, ainda, para o fato de que falhas formais são constantemente alertadas pela Procuradoria Jurídica do Ibama nos processos de contratação realizados pela Autarquia, como a ausência de autorização do ordenador de despesa e da certificação orçamentária. Embora tais falhas sejam sempre corrigidas pela Administração, elas poderiam ser evitadas com pequenas mudanças nos procedimentos adotadas na etapa de planejamento, a exemplo de revisão dos atos por meio de *check lists*.

b) Ausência de motivação clara e suficiente para não atendimento das recomendações emitidas nos pareceres jurídicos.

Observou-se situação similar àquelas identificadas nos contratos de prestação de serviços de manutenção predial nºs 17 e 23/2009 (Relatório de Auditoria nº 201216833) em que a Administração do Ibama deu prosseguimento à contratação sem observar os alertas e recomendações emitidas pela Procuradoria Jurídica, sem que para isso tenha apresentado justificativa consistente.

O caso foi identificado a partir da análise dos processos de dispensa de licitação para contratação do remanescente do serviço de apoio administrativo e técnico em secretariado, em que a Procuradoria Jurídica alertou a respeito da divergência do valor global a ser contratado com aquele que era praticado pela empresa vencedora da



licitação (Contrato nº 05/2012 decorrente do Pregão Eletrônico nº 16/2011). No entanto, a Unidade prosseguiu com a contratação sem a apresentação de informações detalhadas (memória de cálculo, por exemplo) que esclarecesse a dúvida suscitada por aquele órgão.

O não atendimento da referida recomendação emitida no parecer jurídico ocasionou prejuízo financeiro ao Ibama, conforme exposto em ponto específico neste relatório.

AValiação DOS CONTROLES INTERNOS APLICADOS À EXECUÇÃO DO CONTRATO DE MANUTENÇÃO PREDIAL VIGENTE.

Considerando as irregularidades identificadas nos contratos de prestação de serviços de manutenção predial nº 17 e 23/2009, apresentadas no Relatório de Auditoria nº 201216833 e no Relatório de Auditoria de Contas do exercício de 2013, foi realizada análise dos controles internos e da implementação das melhorias recomendadas pela CGU no contrato em vigência (contrato nº 22/2013).

Com o objetivo de aprimorar o acompanhamento e fiscalização contratual, em 27/11/2013, foi constituída a equipe de fiscalização do contrato nº 22/2013 por meio da Portaria nº 1607/2013 com os seguintes membros: 1 supervisor do contrato, 1 fiscal requisitante, 2 fiscais técnicos e 2 fiscais administrativos. A referida Portaria trouxe também, de forma detalhada, as atribuições para cada membro da equipe.

Verificou-se que há acompanhamento efetivo das ordens de serviço em execução na Unidade, que não integram o Plano de Manutenção Preventiva, em virtude do novo fluxo instituído, via sistema, para execução das atividades pela empresa contratada (autorização e aprovação) e dos registros efetuados pelos fiscais em cada demanda, referentes aos prazos de execução e ao atendimento do que foi solicitado.

Além disso, de forma diversa do contrato anterior, verificou-se que a Unidade não tem utilizado materiais não constantes da planilha de materiais licitados ou demandado e serviços que exijam mão de obra extra.

No entanto, também foram identificadas a reincidência de algumas fragilidades que podem prejudicar, de forma significativa, a qualidade do serviço prestado:

- a) Não há fiscalização eficiente das atividades de manutenção preventiva, que são declaradas mensalmente pela empresa por meio de Relatório, tendo em vista a ausência de estabelecimento de rotinas e métodos de avaliação do cumprimento do Plano de Manutenção estabelecido pelo Ibama;
- b) Não há fiscal com formação em engenharia, ou qualquer servidor com essa formação, que pudesse avaliar de forma técnica as ações empreendidas pela empresa, assim como avaliar a melhor solução para atendimento de determinadas manutenções mais complexas;



c) Não há gestão de níveis de serviços contratados, conforme previsto no termo de referência e nos termos contratuais.

Para corrigir a falta de servidores com formação em engenharia, no momento, se encontra em estudo na Unidade a elaboração de termo de referência para a contratação de empresa com especialização em engenharia para auxiliar a fiscalização do referido contrato.

Além disso, cabe salientar, que a partir do mês de junho de 2015, a Unidade se comprometeu a implementar a gestão de níveis de serviços.

Diante do exposto, entende-se que os procedimentos de controle foram aprimorados tanto em virtude da quantidade de fiscais designados a acompanhar o contrato, assim como o novo processo de autorização, acompanhamento e aprovação dos serviços executados pela empresa. Entretanto, em virtude das falhas apontadas acima, a Unidade acabou restringindo os gastos do contrato pela impossibilidade de se avaliar tecnicamente a execução dos serviços prestados, por isso faz-se necessária a correção dessas falhas e treinamento da equipe de fiscalização para que serviços necessários ao Ibama não deixem de ser prestados.

SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

No que se refere à aplicação de critérios de sustentabilidade ambiental na gestão de compras e contratações, verificou-se que o Instituto não tem adotado medidas eficientes para a melhoria dos procedimentos, a despeito dos alertas e recomendações emitidos pelos órgãos de controle.

Desde o exercício de 2011, a CGU tem apresentado ao Ibama, nos Relatórios de Auditoria Anual de Contas (relatórios nºs 201406949, 201306270, 201203531 e 201108724), falhas relacionadas à ausência de controles que permitissem a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental em suas compras e contratações de serviços.

A análise mais detalhada sobre o tema foi realizada pela Auditoria Interna do Ibama (Audit) na ocasião da Auditoria de Gestão relacionada ao exercício de 2013 (Relatório nº 01/2014), cujos resultados demonstraram diversas falhas em 22 processos administrativos analisados, em que pesem os avanços incipientes promovidos pela Administração da Autarquia, como a elaboração do Plano de Logística Sustentável do Ibama - PLS-IBAMA/2013, aprovado pela Portaria Ibama nº 01, de 22 de janeiro de 2014.

Com vistas a verificar a regularização das situações apontadas na auditoria de gestão anterior, a Audit realizou análise similar na Auditoria de Gestão relacionada ao exercício de 2014 e observou que não houve a implementação de melhorias por parte da Administração, fazendo com que os controles internos aplicados ao tema permanecessem frágeis e ineficientes.

Foi constatado que não há fiscalização contratual em relação ao cumprimento dos critérios de sustentabilidade ambiental, bem como que a inclusão desses critérios e as boas práticas de gestão e uso da água e energia nas especificações de bens, materiais e



serviços nos instrumentos convocatórios/ termos de referência e nos contratos, não vem sendo realizada a contento.

Além disso, observou-se que o Plano de Logística Sustentável (PLS) do Ibama, aprovado por meio da Portaria nº 01 de 2014, não foi implementado na gestão das compras e contratações, nem ao menos definida sua Comissão Gestora.

Em virtude do exposto, o assunto foi tratado como constatação neste relatório, por meio do qual foi recomendada a elaboração do 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.

AValiação DOS CONTROLES INTERNOS

Diante do exposto, conclui-se que, com exceção das providências adotadas no âmbito do contrato de manutenção predial, o Ibama tem adotado poucas medidas no sentido de aprimorar os controles internos aplicados às compras e contratações de serviços, quando comparada a gestão do exercício anterior. Tais medidas foram incipientes e frágeis, não representando melhorias efetivas na gestão. A causa principal, como se tem verificado ao decorrer dos últimos exercícios, está relacionada com: a adoção de normas e portarias, no estabelecimento de novas regras, como única medida para correção das falhas; a alta rotatividade de servidores na área administrativa da Autarquia; a ausência de capacitação, qualificação e treinamentos para melhoria do desempenho dos servidores; a ausência de implementação de melhorias de gestão efetivas que envolvam o mapeamento dos processos para identificação dos gargalos e agregue a gestão de riscos.

Cabe ressaltar a premente necessidade de sensibilizar os gestores e servidores do Instituto para relevância da etapa de planejamento para o desenvolvimento de uma gestão eficiente. As permanentes falhas relacionadas à etapa anterior às contratações demonstram que o modelo de gestão adotado possui como foco, quase exclusivo, na solução dos problemas identificados ao longo do processo de contratação, sem que sejam adotadas medidas preventivas associadas à mitigação dos riscos, que utilizem como base a materialidade, relevância e complexidade da execução dos serviços, assim como estudos ou experiências vivenciadas em contratos anteriores.

2.6 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Para avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação no Ibama, referente ao exercício 2014, os exames realizados concentraram-se nos aspectos relacionados à Governança de TI – incluindo avaliação do planejamento estratégico de TI, da política de segurança da informação e dos recursos humanos de TI disponíveis –, bem como no acompanhamento das providências adotadas pela Unidade para atender as recomendações registradas no Relatório nº 201203531, referente à auditoria de avaliação da gestão, exercício 2011, e Relatório nº 201317521, relativo à auditoria no contrato de fábrica de software nº 22/2011.



ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DA CGU RELATIVAS À ÁREA DE TI

Em relação às auditorias realizadas, vale registrar que a CGU vem acompanhando, desde 2012, as atividades relacionadas à Gestão de TI do Ibama e, nesse sentido, encaminhou diversas recomendações à Unidade, tanto de caráter pontual, para correção de falhas específicas, quanto de cunho estruturante, visando contribuir com a melhoria dos seus instrumentos de gestão e processos críticos para uma boa governança de TI.

Como resultado, foi emitido um total de 39 recomendações com foco em TI ao Ibama, sendo 23 recomendações relacionada à auditoria de avaliação da governança de TI, realizada em 2012, e 16 recomendações relativas à auditoria, feita no ano de 2013, na execução do contrato nº 22/2011, cujo serviço é o desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação no modelo de fábrica de software. Abaixo segue quadro resumo contendo a situação atual das recomendações emitidas.

Quadro – Situação das recomendações de TI emitidas ao Ibama

Relatório	Objeto	Recomendações emitidas	Recomendações atendidas	Recomendações em implementação	%
201203531	Avaliação da Gestão, ano 2011	23	21	2	91%
201317521	Contrato de Fábrica de Software nº 22/2011	16*	10	6	63%
	Total	39	31	8	79%

* Foram emitidas inicialmente 17 recomendações, mas uma foi cancelada posteriormente.

Sobre o atendimento das recomendações, vale destacar que, em relação ao relatório de avaliação da gestão de 2012 (Relatório nº 201203531), das 23 recomendações encaminhadas, 21 já foram adequadamente implementadas (91% do total), restando apenas duas em implementação, quais sejam:

- i) elaboração do plano de continuidade dos negócios (item relacionado à Política de Segurança da Informação): a norma complementar já foi elaborada pela área técnica e aprovada pelo Comitê de Segurança de Informação, faltando somente sua publicação;
- ii) formalização e reestruturação organizacional da área de TI: o Instituto elaborou proposta de reorganização do setor de TI, mas sua efetivação depende de aprovação por parte do Ministério do Planejamento.

Quanto à auditoria no contrato da fabrica de software (Relatório nº 201317521), foram feitas 16 recomendações pela CGU, sendo que 10 (dez) já foram atendidas e seis ainda encontram-se em implementação, representando um percentual de atendimento de 63%.

Entre os principais itens pendentes, destaca-se: i) a recomendação de glosa no valor de 158 mil reais referente a pagamentos indevidos em decorrência de erros na contagem de Pontos de Função - PF; e ii) realização de levantamento de erros de contagem de PF similares aos encontrados pela CGU e eventual glosa dos valores correspondentes.

A seguir, apresenta-se um quadro contendo avaliação das seis recomendações que se encontram “em atendimento”.



Quadro – Recomendações do Relatório nº 201317521 com a situação “em implementação”

Recomendação	Análise CGU
Revisar a Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas de forma a melhorar, principalmente, o processo de gestão de requisitos de software.	Foi designada uma equipe para elaboração da nova metodologia, a qual identificou a necessidade de criação do Processo de Desenvolvimento de Software (PDS-Ibama), que será encaminhado para análise jurídica e publicação da norma. Assim, verifica-se que o Ibama realizou as ações necessárias para cumprimento do recomendado, porém o item será considerado como “em atendimento” até que a referida norma seja publicada formalmente.
Coletar amostra de registros de "Débitos", comparar os valores, sobretudo de saldos, e avaliar a integridade da base de dados.	Encontra-se em elaboração o estudo com a amostra de registros de “débitos” do sistema Arrecadação e avaliação da integridade da base de dados.
Formalizar e divulgar o processo de gestão de contratos de fábrica de software.	Encontra-se em fase de elaboração o processo de gestão de contratos de fábrica de software, o qual está previsto como seção específica no processo de fiscalização de contratos de TI do Ibama.
Adotar providências para a glosa dos valores pagos indevidamente à contratada, no total de R\$ 158.988,15, atualizados monetariamente.	Como providência, foi encaminhada à empresa Ofício solicitando a referida glosa dos valores. Entretanto, a empresa entrou com mandado de segurança contra a glosa, que foi encaminhado à PFE do órgão para adoção das providências cabíveis. Deste modo, verifica-se que a Unidade tem adotado medidas no sentido de cumprir o recomendado.
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.	A Unidade trabalha com o prazo de setembro de 2015 para concluir o levantamento dos erros recomendado pela CGU.
Avaliar a oportunidade e conveniência de contratar empresa independente para a validação das planilhas de contagens de pontos de função dos contratos de fábrica de software.	A Unidade informou estar avaliando, dentro do planejamento da contratação da nova fábrica de Software, a oportunidade de contratação de empresa para auxiliar nas contagens de pontos de função.

Por outro lado, merecem ser destacados os resultados das recomendações atendidas pelo Instituto nos dois trabalhos realizados pela CGU, que implicaram em melhoria dos processos e gestão da área de TI, tais como: i) aumento do quadro de servidores lotados no setor de TI; ii) implementação de processo de acompanhamento e avaliação da execução do PDTI; iii) evolução do PDTI, com a inclusão de todos os artefatos previstos no guia do SISP e maior alinhamento com as necessidades estratégicas e finalísticas do Instituto; iv) melhoria na gestão e fiscalização dos contratos de TI, especialmente o de fábrica de software, com maior controle das demandas feitas à empresa; v) atuação mais efetiva do Comitê de TI na priorização das ações de TI; vi) elaboração das normas complementares da Política de Segurança da Informação – POSIC, entre outros.

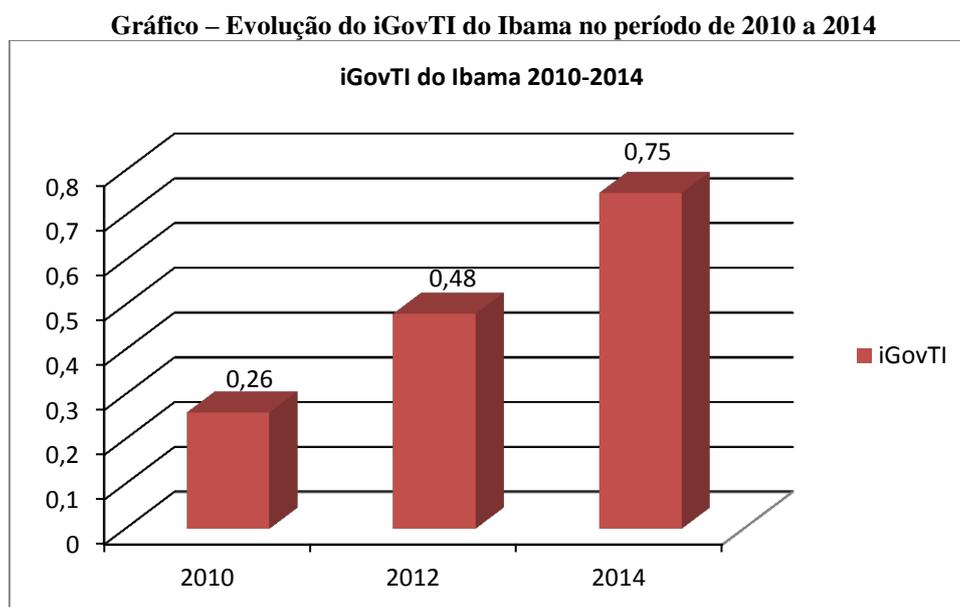
Portanto, diante do observado, avalia-se que o Ibama tem atuado de modo a implementar as medidas necessárias para cumprimento das recomendações da CGU e, nesse sentido, percebe-se uma significativa evolução nos aspectos relacionados à Governança de TI e à gestão dos seus contratos de bens e serviços de TI, conforme detalhado a seguir.



Cabe registrar que essa avaliação de aprimoramento da governança de TI do Ibama nos últimos anos é corroborada ao se verificar a elevação de seu Índice de Governança de Tecnologia da Informação (iGovTI), indicador criado pelo TCU com o objetivo de refletir a situação de governança de TI na Administração Pública Federal.

De acordo com os Relatórios de Levantamento de Governança de TI do TCU, o Ibama obteve, em 2010, 0,26 pontos (numa escala de 0 a 1) no iGovTI, passando para 0,48 em 2012 e, finalmente, em 2014, o Instituto foi avaliado com 0,75 pontos, ficando acima da média geral, que foi de 0,45 pontos.

No comparativo com outros órgãos, o Ibama saltou, no ranking geral de 372 organizações públicas, da 144ª posição em 2012 para a 15ª em 2014. Já no grupo das 27 autarquias, a Unidade passou da 7ª posição para a 2ª colocação em 2014. Abaixo, segue um gráfico que demonstra essa evolução da governança de TI do Ibama.



Sobre o iGovTI, cabe registrar dois pontos que merecem atenção quando de sua utilização, conforme destaca o próprio TCU: primeiro, trata-se de um índice calculado com base em informações declarativas. Portanto, não se pode afastar a imprecisão de algumas respostas apresentadas quanto à realidade das organizações, seja por interpretações equivocadas ou por falhas do próprio instrumento de avaliação. Segundo, que o indicador iGovTI não deve ser visto como um fim em si mesmo, ou seja, as organizações não deveriam trabalhar com metas de alcançar notas cada vez mais elevadas, mas trata-se de um parâmetro que procura mensurar, sob alguns aspectos, o nível de governança de TI dos órgãos.

GOVERNANÇA DE TI

Conforme já registrado nas auditorias de gestões passadas, a Unidade possui os principais instrumentos previstos para uma boa governança na área de TI, quais sejam: um Comitê de Tecnologia da Informação - CTI e um Plano Diretor para o setor de TI, o PDTI.

Em relação ao Planejamento Estratégico de TI, vale destacar que, em abril de 2014, foi publicada a segunda revisão do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI)



2013-2015, o qual passou por uma reestruturação, resultando na reorganização e redução da quantidade de necessidades, metas e ações.

Sobre o PDTI, merece registro a melhoria observada no seu conteúdo em relação às versões anteriores avaliadas pela CGU, cabendo ressaltar o adequado alinhamento das ações de tecnologia da informação com o Plano Estratégico do Ibama e a inclusão de importantes artefatos indicados no Guia de Elaboração de PDTI do SISP, como: o Plano de Metas e Ações, o Plano de Investimentos e Custeio, a Proposta Orçamentária Consolidada de TI para o período de vigência do plano e o Plano de Gestão de Riscos.

Além disso, conforme havia sido recomendado por esta Controladoria, cumpre registrar a implementação de um processo de acompanhamento e avaliação periódica da execução do PDTI, com a definição formal de equipe para este fim, composto por representantes das áreas finalísticas e de TI. Nesse sentido, cabe destacar a realização, em 2014, de quatro reuniões da equipe de monitoramento e a elaboração de dois relatórios executivos semestrais, contendo o acompanhamento da execução das ações do PDTI. Tais relatórios serviram ainda como subsídio para a posterior atualização do PDTI 2013-2015, com a revisão das necessidades, metas e ações de TI do Instituto. Assim, verifica-se que o instrumento criado para acompanhar e avaliar a execução das ações de TI do Ibama tem se mostrado efetivo.

Quanto à atuação do Comitê de TI, verificou-se – principalmente após as recomendações emitidas no Relatório nº 201317521, relativo à auditoria no contrato de fábrica de software nº 22/2011 – que o comitê passou a ser mais atuante, exercendo um papel mais efetivo na avaliação prévia, deliberação e definição das prioridades das ações de TI, especialmente em relação às demandas direcionadas à fábrica de software. Com isso, observou-se também uma maior participação dos diretores das áreas finalísticas nesse processo.

Por fim, evidenciando o seu pleno funcionamento, registra-se que, em 2014, o CTI realizou oito reuniões ordinárias e duas extraordinárias. Ademais, destaca-se a decisão do Comitê passar a se reunir mensalmente a partir de 2015.

SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO:

No que se refere à Segurança da Informação, cabe destacar que o Ibama possui os elementos essenciais previstos nas normas para gestão de segurança da informação, quais sejam: o Comitê de Segurança da Informação e Informática - CSII, o Gestor de Segurança da Informação – GSI e a Política de Segurança da Informação e Comunicações - POSIC.

Sobre a atuação do Comitê de Segurança em 2014, merece registro a publicação de quatro normas complementares à POSIC e a grande agenda de reuniões realizadas, com 10 reuniões no ano.

Sobre a ausência na POSIC dos planos de gestão de risco e de continuidade do negócio, conforme indicado em relatório anterior da CGU, verificou-se que o Ibama publicou, em 2013, o seu processo de gestão de risco e que, em 2014, a norma complementar referente ao plano de continuidade do negócio foi elaborada pela área técnica e aprovada pelo Comitê de Segurança de Informação, mas ainda aguarda sua publicação.



Assim, mesmo a recomendação ainda estando pendente de atendimento, observa-se que a fase mais trabalhosa já foi vencida e que o Instituto vem adotando as medidas necessárias para suprir as carências identificadas na segurança da informação.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E RECURSOS HUMANOS DE TI

Quanto aos recursos humanos de TI, este aspecto havia sido avaliado pela CGU, na auditoria realizada em 2012, como um dos mais críticos na gestão de TI do Ibama. Tal situação decorria, fundamentalmente, do reduzido quadro de servidores, com baixa qualificação técnica específica de TI. Ademais, verificava-se a ausência de uma estrutura formalmente definida para organização interna do Centro Nacional de Telemática – CNT, unidade responsável pela gestão de TI no Instituto.

Nos últimos anos, porém, merecem ser destacadas positivamente as medidas adotadas pelo órgão para resolução da fragilidade existente em seu corpo técnico de TI, entre as quais se destacam: a) remoção interna de servidor para o CNT; b) seleção de quatro servidores do último concurso do Ibama (dois de nível superior e dois de nível médio) para o CNT, sendo que um pediu vacância por ter passado em outro concurso público; e c) realização, em 2014, de concurso público simplificado para contratação, por tempo determinado, de 20 profissionais para o desempenho de atividades técnicas na área de TI.

Sobre o concurso temporário, foram abertas 20 vagas no total, compreendendo os perfis de Analista de suporte, Analista de TI para planejamento e gestão de contratos e Gerente de projeto. Todavia, considerando as desistências e utilizando todos os candidatos remanescentes na lista de classificação, das 20 vagas ofertadas o Ibama conseguiu contratar 11 profissionais.

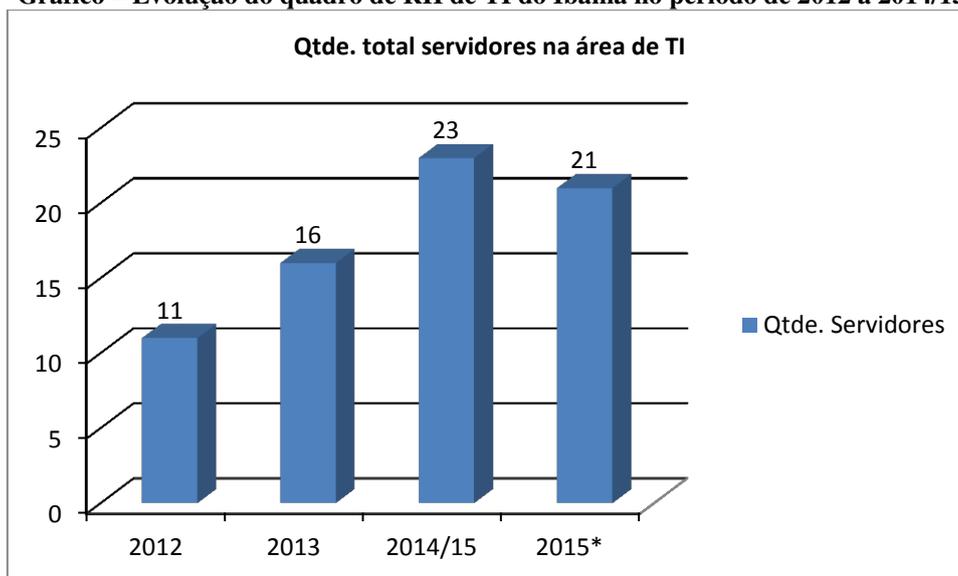
Entretanto, do total contratado, três profissionais acabaram se desligando e outros dois encontram-se com previsão de desligamento em 2015. Assim, dos 11 profissionais contratados, o Ibama conta atualmente com oito, e a partir do segundo semestre restarão somente seis.

Assim, mesmo considerando o número de vagas ofertadas pelo Ibama não tenha sido totalmente preenchido e a significativa evasão observada (de cerca de 50% dos que entraram), avalia-se como positiva essa medida adotada pelo Instituto para suprir sua carência de recursos humanos na área de TI.

Abaixo segue quadro com a evolução dos recursos humanos de TI no Ibama de 2012 a 2014/15.



Gráfico – Evolução do quadro de RH de TI do Ibama no período de 2012 a 2014/15



2015: Previsão de servidores para o segundo semestre de 2015*

Comparando-se o quantitativo de servidores em 2012 (11 servidores) com o quantitativo previsto para 2015 (21 servidores, já considerando as duas saídas previstas do concurso temporário), tem-se um incremento de cerca de 100% no número de servidores lotados na área de TI. Ou seja, as ações implementadas pelo Ibama em anos anteriores, conforme já citado, bem como a contratação temporária, mesmo com os problemas enfrentados, foram efetivas no sentido de aumentar seu quadro funcional total.

Vale alertar, porém, que ao se considerar somente os servidores efetivos do próprio Ibama, a evolução é menos significativa. Em 2012 havia 12 servidores públicos efetivos no CNT, sendo 10 efetivos do Ibama e 2 Analistas de Tecnologia da Informação - ATI cedidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. Em 2013, houve um acréscimo de 3 servidores efetivos do Ibama, passando para 13, e de 1 ATI, totalizando 16 servidores efetivos. Já em 2014, o quadro conta com 15 servidores efetivos, sendo os mesmos 13 do Ibama e 2 cedidos pelo MP.

Assim, de 2012 para 2014 o incremento de servidores efetivos foi de 25%, incluindo-se os ATIs do MP (12 em 2012 e 15 em 2014), e 30%, considerando-se somente os servidores do próprio Ibama – 10 em 2012 e 13 em 2014.

Portanto, tendo em vista a importância de haver um quadro próprio de TI no Órgão, com servidores efetivos, o Ibama deve continuar envidando esforços junto ao Ministério do Planejamento a fim de abrir novas vagas para a área de TI.

Sobre o primeiro concurso temporário realizado pelo Ibama, a experiência obtida deve servir de subsídio para implementação de melhorias em futuras contratações temporárias, caso o Instituto avalie ser necessário.

Nesse sentido, é importante que o Ibama faça uma avaliação dos resultados obtidos com a solução da contratação temporária (ainda em andamento), procurando identificar as razões para saída dos profissionais e as medidas que poderiam ser implementadas em futuras contratações para diminuir essa evasão.

Além disso, faz-se necessário que o Ibama adote um processo contínuo de recrutamento de pessoas para área de TI, de forma a estar preparado às eventuais baixas, situação



normal em qualquer organização, e evitar que essa situação implique novamente em escassez de recursos humanos.

Por fim, é importante reforçar, conforme já apontado pela CGU, a necessidade do Ibama priorizar a alocação de alguns servidores para exercer a função de analista de sistemas/requisitos, de modo que a Unidade disponha de servidor público para lidar diretamente com a área de negócio (DIPRO, DILIC e outras) e traduzir essas necessidades para a fábrica de software, evitando, assim, o conflito de interesse que poderia advir no caso de essa tarefa estar nas mãos de terceirizados.

CONTRATAÇÃO E GESTÃO DE BENS E SERVIÇOS DE TI

Quanto às contratações e gestão de bens e serviços de TI, cabe registrar que não foram analisados processos de contratação realizados pela Unidade em 2014, tendo em vista que a linha de atuação adotada, conforme já citado, foi a de avaliar a implementação das recomendações emitidas em decorrência das auditorias realizadas em anos anteriores, as quais já haviam abordados os aspectos relativos ao planejamento de contratações de TI e, especialmente, à gestão de contratos de bens e serviços de TI.

A título de informativo, vale citar que na última avaliação realizada em que houve análise de processos licitatórios de TI do Ibama (Relatório nº 201203531) concluiu-se, à época, que a Unidade realizava adequadamente a instrução processual para as contratações de TI, de forma aderente à Instrução Normativa nº 04/2010.

Nesse sentido, destacou-se que as contratações estavam precedidas de um planejamento e que continham todos os artefatos exigidos na referida norma, em especial a Análise de Viabilidade da Contratação – AVC e a Análise de Risco, as quais se encontravam em harmonia com o previsto no PDTI, assim como apresentavam a exposição de seus benefícios em termos dos resultados para o Instituto.

Entretanto, no que se refere à gestão contratual, concluiu-se, na avaliação realizada em 2012, que a gestão e fiscalização da execução do contrato nº 22/2011 estava inadequada, em virtude de algumas impropriedades constatadas, entre as quais se destacaram: a) ausência de um gestor central para o contrato; b) inexistência de gerenciamento das demandas; c) ausência de participação da área técnica na elaboração da demanda; d) falhas na fiscalização do contrato, com ausência de avaliação da qualidade do serviço; e d) ausência de registro documental formal que permita rastrear os serviços executados.

Em decorrência, foram emitidas diversas recomendações ao Ibama relacionadas aos aspectos gerenciais da execução dos contratos de bens e serviços de TI. Desde então, esta CGU vem monitorando o cumprimento dessas recomendações.

Como apresentado anteriormente, observou-se que o Ibama adotou, nos anos seguintes, as providências necessárias para sanar as fragilidades identificadas, podendo-se destacar: i) elaboração de registro formal do histórico de gerenciamento do contrato; ii) realização do monitoramento dos níveis de serviço contratados; iii) montagem da pasta física e lógica da gestão dos contratos de TI; iv) definição do padrão de codificação de sistemas e definição dos critérios de aceitação mínimos; e v) designação de gestora única para o contrato nº 22/2011, bem como definição dos fiscais técnicos e todos os fiscais requisitantes dos sistemas, entre outras.



Deste modo, em relação às recomendações relacionadas ao tema de gestão contratual que foram emitidas no Relatório nº 201203531, destaca-se que o Ibama atendeu adequadamente a todas elas.

Posteriormente, ao se considerar os riscos associados às fragilidades identificadas nessa referida auditoria, optou-se por realizar um trabalho específico sobre a execução do contrato nº 22/2011, relativo à prestação de serviços de fábrica de software, o qual foi consolidado no Relatório nº 201317521.

As principais falhas registradas nessa auditoria, realizada em 2013, que teve como escopo os procedimentos de ateste e recebimento dos serviços concluídos desde o início da vigência do contrato nº 22/2011, foram: i) quantidade de manutenções nos sistemas SICAFI e INFOSERV excedendo significativamente o valor inicial planejado; ii) excessiva utilização do contrato para correção de sistemas em detrimento do desenvolvimento de novos sistemas; iii) ausência de controle nas solicitações de mudança dos sistemas, uma vez que tais solicitações partiam diretamente da área requisitante à empresa, sem adequado processo de gestão de requisitos juntamente com a equipe de TI da Unidade; iv) fragilidades na gestão e fiscalização contratual, que geraram atestes errados dos resultados entregues; e v) erros na contagem de pontos de função no momento do recebimento definitivo, refletindo em pagamentos indevidos à empresa, em um total apurado de R\$ 158.988,15.

Como resultado desse trabalho, foram emitidas 16 recomendações ao Ibama, sendo que 10 tratavam especificamente de aspectos relacionados à gestão do contrato. Entre essas recomendações, destaca-se a necessidade: i) de formalizar e divulgar o processo de gestão de contratos de fábrica de software; ii) de efetuar glosa dos valores pagos indevidamente à contratada, no total de R\$ 158.988,15, atualizados monetariamente; iii) de realizar levantamento da ocorrência de erros similares aos identificados neste trabalho nas demais Ordens de Serviço do contrato e realizar a eventual glosa do valor correspondente; e iv) de elaborar um estudo do histórico de demandas das correções mais recorrentes a fim de viabilizar a decisão em desenvolver funcionalidades que possibilitem a execução das respectivas tarefas e a não criação de ordens de serviços diferentes para uma mesma tarefa.

Além disso - em virtude da constatação de que o grande número de ordens de serviço que vinham sendo demandadas não estava compatível com a força de trabalho disponível na área de TI para gerenciar e validar adequadamente os serviços entregues – recomendou-se a suspensão temporária de novas ordens de serviços à fábrica de software até que o Ibama compatibilizasse o volume de demandas com a capacidade de atendimento da área de TI e que realizasse levantamento de todas as demandas de manutenção e desenvolvimento de sistemas reprimidas no órgão e as priorizasse junto ao Comitê de TI. Ademais, recomendou-se que, a partir de então, o gestor do contrato atuasse de modo a garantir o cumprimento das priorizações feitas pelo Comitê de TI.

Em relação às providências adotadas em decorrência dessa auditoria, vale registrar, positivamente, que o Ibama já atendeu grande parte dessas recomendações. Das 10 relativas à gestão contratual, sete já foram implementadas, restando somente efetivação da glosa do valor de cerca de 158 mil reais, o levantamento da ocorrência de erros semelhantes aos que geraram a citada glosa e a formalização de processo de gestão de contratos.



Nesse sentido, merece ser destacada a elaboração do documento com todas as demandas de manutenção evolutivas e de desenvolvimento de sistemas reprimidas no Órgão e a suspensão, durante o período desse levantamento, da emissão de novas OS.

Como consequência, observou-se uma maior participação do Comitê de TI na priorização das demandas à fábrica de software, que passaram a ser deliberadas pelo CTI conforme sua necessidade, relevância e urgência. Nesse contexto, ressalta-se a definição de novo fluxo para abertura das OS, que agora devem passar pelo diretor da área requisitante, que as apresentará no CTI para se discutir o mérito, o impacto financeiro e a capacidade operacional de atendimento. Ou seja, verifica-se que os diretores da instituição passaram a ter um papel mais ativo nesse processo.

Assim, diante das ações empreendidas pelo Ibama, avalia-se que houve melhorias significativas na gestão da execução do contrato de fábrica de software, que contribuiu, inclusive, para uma evolução da governança de TI da Unidade, com maior participação da alta administração nas decisões relacionadas à área de TI.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, pode-se concluir pela significativa evolução da governança de TI do Ibama nos últimos anos, cabendo destacar a participação ativa da alta administração do órgão na resolução das fragilidades então existentes.

Nesse sentido, vale ressaltar que estão presentes, e efetivos, os seus principais instrumentos de governança de TI, como: Comitê de TI e Comitê de Segurança da Informação - CSI, em pleno funcionamento; Política de Segurança da Informação, destacando a elaboração das normas complementares e, ainda, a efetivação de processo de elaboração, acompanhamento e revisão periódica do seu Plano Diretor de TI – PDTI.

Destaque positivo também para a evolução do quadro de pessoal de TI, que no último ano teve um acréscimo de cerca de 30% com a chegada dos servidores temporários. Considerando-se o período de 2012 a 2014, ressalta-se que o CNT quase que dobrou sua força de trabalho, passando de 11 para 21 servidores.

Em relação aos aspectos da gestão e fiscalização do contrato de fábrica de software nº 22/2011, que era a área mais crítica na avaliação da gestão de TI do Órgão nos anos anteriores, percebeu-se os esforços do Instituto na mitigação das falhas apontadas pela CGU, atendendo grande parte das recomendações emitidas.

Em consequência, verificou-se uma significativa evolução nessa área, notadamente em relação às atividades de fiscalização do contrato - como maior rigor no cumprimento dos níveis de serviço do contrato, elaboração de documentos formais de fiscalização do contrato, capacitação dos fiscais em contagem de pontos de função – e de gestão contratual, com papel mais ativo do gestor no gerenciamento das demandas à fábrica de software e maior participação do Comitê de TI na priorização dessas demandas.

Assim, pode-se concluir que o Ibama tem implementado as medidas necessárias para cumprimento das recomendações da CGU e, nesse sentido, verifica-se um avanço na sua Governança de TI, em sentido amplo.



2.7 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

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

Desde a Auditoria Anual de Contas do exercício de 2010, a CGU vem identificando falhas graves nos controles internos aplicados à gestão dos bens imóveis sob responsabilidade do Ibama, o que conseqüentemente tem causado prejuízos financeiros pela grande quantidade de imóveis deteriorados e inservíveis à Administração e pelo alto custo com manutenção e reformas, ao mesmo tempo em que são locados imóveis de terceiros para que a Autarquia consiga desenvolver suas atividades.

Além disso, a ausência de registros sobre os dados dos imóveis nos principais sistemas de informações sempre impossibilitou o Ibama de manter controles primários eficientes, impedindo a Autarquia de conhecer sua real situação sobre esses bens, fato que representou, também, um obstáculo para a transferência dos bens que deveriam já estar sob responsabilidade do ICMBio, de acordo com o determinado pela Lei 11.516/2007.

A seguir estão demonstradas a evolução da situação relatada, por tema, a partir da análise efetuada no presente exercício.

REGULARIZAÇÃO DOS BENS IMÓVEIS

Em trabalhos anteriores, foram identificadas as seguintes fragilidades: ausência de critérios adotados para reavaliações (valorizações/desvalorizações); avaliações com prazo vencido; e imóveis sem registro imobiliário patrimonial.

Com o objetivo de atualizar os registros e regularizar a situação do patrimônio imobiliário no Siafi e no Sistema SPIUnet, no exercício de 2011, a Unidade elaborou um Plano de Ação com o intuito de vistoriar o estado de conservação dos imóveis em todo o país e de regularizar as respectivas documentações.

Na Auditoria Anual de Contas do exercício anterior, verificou-se que o Ibama ainda enfrentava dificuldades em reparar tais impropriedades, em virtude do quantitativo insuficiente de pessoal naquela Coordenação de Patrimônio – Copat que possibilitasse acompanhar e orientar o processo de regularização desses imóveis nos cartórios de registro municipais em todo o país, bem como das limitações técnicas verificadas tanto nas Superintendências estaduais, quanto nas prefeituras e nos cartórios dos municípios localizados no interior dos estados.

Atualmente, a Unidade informou que dos 470 imóveis sob responsabilidade do Ibama, 351 já foram vistoriados e regularizados, tanto no que se refere à documentação, bem como à atualização dos registros no Sistema SPIUnet.

Em relação aos pendentes de vistoria, abaixo segue a relação com os 119 imóveis com vistas à adoção de providências para a regularização documental e cadastral.



Pendências dos imóveis de propriedade/responsabilidade do Ibama

Estado	Quantidade Total de Imóveis	Quantidade de Imóveis com Pendências Cartoriais/SPIUnet
Alagoas	01	01
Amazonas	48	27
Ceará	15	04
Goiás	23	02
Pará	34	34
Piauí	21	02
Paraná	19	14
Rio Grande do Norte	12	12
Rondônia	28	02
Roraima	06	02
Rio grande do sul	27	08
Tocantins	04	01

Fonte: SPIUNet e Coordenação de Patrimônio

Verificou-se que o Ibama Sede tem enfrentado dificuldades em fazer com que parte das Superintendências cumpram com o estabelecido no Plano de Ação e elaborem relatórios concludentes e com informações e documentações suficientes para concluir o levantamento e regularizar os respectivos imóveis.

Diante dessas pendências, o Presidente do Instituto emitiu, em 06/02/2014, a Ordem de Serviço nº 001, por meio do qual determinou às Superintendências do Ibama nos Estados do Acre, Amazonas, Bahia, Pará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro para que, no prazo de 60 dias, procedessem à regularização documental dos imóveis sob responsabilidade do Ibama, situados em suas respectivas áreas de jurisdição, conforme registros constantes do SPIUnet.

A despeito da Ordem de Serviço emitida, parte daquelas Superintendências não atendeu na forma como demandado pela Presidência do Ibama, apresentando relatórios fora do prazo concedido, assim como com informações incompletas a respeito do levantamento realizado.

No que se refere à capacitação dos servidores lotados nas Superintendências, o Ibama informou que *“regularmente orienta os servidores lotados nos Núcleos de Patrimônio das Unidades Descentralizadas acerca da utilização dos Spiunet e SIAFI”* e que, *“além disso, nas diversas visitas realizadas nos Estados, para cumprimento do Plano de Ação para regularização de bens imóveis, os técnicos da COPAT orientam os servidores acerca das questões afetas às áreas de patrimônio”*.



Cabe ressaltar, no entanto, que as orientações realizadas podem auxiliar no atendimento às questões pontuais demandadas pelo Ibama sede, porém não representam medidas eficazes para solucionar o problema da ausência de capacidade técnica dos servidores em manter controles adequados sobre os imóveis sob suas responsabilidades, haja vista que a lacuna de conhecimentos existente exige treinamentos específicos para desenvolver habilidades suficientes para não demandarem a assistência constante da Administração Central do Ibama em Brasília.

Dessa maneira, com a instituição de treinamentos específicos em vez de apenas orientações, os servidores da Coordenação de Patrimônio do Instituto exerceriam, de forma mais adequada e eficiente, suas atividades de gestão, que se encontram sobrecarregadas e fragilizadas, em virtude, dentre outros fatores, da ausência de informações gerenciais fidedignas sobre os dados dos bens localizados nos estados e da necessidade de orientar constantemente as Superintendências na correção de falhas cometidas em suas gestões.

CONTROLES INTERNOS APLICADOS AOS REGISTROS DAS BENFEITORIAS

Análises efetuadas nos exercícios anteriores demonstraram que os controles internos relacionados ao patrimônio da Autarquia mostraram-se insuficientes e inadequados para uma boa e regular gestão patrimonial. Além dos problemas já elencados a respeito da regularização da documentação dos bens imóveis e dos registros atuariais, verificou-se: a ausência de controle das despesas relacionadas com manutenção e reforma dos bens imóveis; e manutenção de saldo não justificável na conta “obras em andamento”.

Na Auditoria de Contas realizada sob o exercício de 2013, essa questão foi dada como recorrente e a respectiva recomendação foi considerada como não atendida e, de acordo com o que se pode observar a partir dos trabalhos da presente auditoria, a Unidade ainda permanece com registros incorretos que não representam a realidade da situação patrimonial da Autarquia, tendo em vista a inexistência de procedimentos de controle que permitam o registro tempestivo das benfeitorias realizadas nos imóveis.

Cumprir destacar que houve a implementação de melhorias incipientes em alguns controles implementados pela própria equipe responsável pelo patrimônio, todavia constatou-se que a Unidade ainda não registra as despesas relacionadas manutenções e reformas (benfeitorias) nos sistemas Siafi e SPIUnet. Além disso, a conta “obras em andamento”, no Siafi, continua com saldo não justificável, mesmo com o término das referidas obras.

Evidência disto é que o “Quadro A.11.2.2.1 – Imóveis de Propriedade da União sob responsabilidade da UJ, exceto imóvel funcional” apresentado no Relatório de Gestão do exercício de 2014 ainda permanece incompleto, sem informações e dados a respeito das despesas no exercício com reformas e manutenções dos imóveis, fato que foi repetidamente apontado pela CGU.

Entende-se que a solução para essa fragilidade depende, principalmente, da redefinição do processo de autorização e pagamento das manutenções e reformas realizadas nos imóveis sob responsabilidade do Instituto, por meio do qual seja possível o Setor



responsável pela gestão do patrimônio (seja na sede seja nas unidades descentralizadas) tomar conhecimento das benfeitorias realizadas e das obras que foram finalizadas para posterior e correto registro nos sistemas governamentais.

Nesse sentido, entende-se que a melhoria desses controles não depende de medidas a serem adotadas exclusivamente no âmbito da Coordenação de Patrimônio, mas do aprimoramento de procedimentos em todo do fluxo de realização de benfeitorias nos imóveis, o que envolve, também, demais setores do Ibama sede e das unidades descentralizadas.

TRANSFERÊNCIA DA PROPRIEDADE DE IMÓVEIS PARA O ICMBIO

Desde o exercício de 2011, o Ibama tem realizado a transferência ao Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade – ICMBio dos bens patrimoniais vinculados às unidades de conservação instituídas pela União, com o objetivo de dar cumprimento ao determinado pela Lei 11.516/2007.

Na Auditoria Anual de Contas do exercício anterior, foi identificada a ineficiência no processo de transferência desses bens, tendo em vista que, após seis anos de criação do Instituto Chico Mendes, conforme levantamento realizado naquela ocasião, somente 28% dos imóveis (56) já tinham sido transferidos ao Chico Mendes, e 44% (89) estavam em processo de transferência, a despeito das constatações sobre o assunto registradas nos Relatórios de Auditoria de Contas dos exercícios anteriores.

Foram consideradas como causas para a ocorrência dessa lentidão: (a) a ausência de plano de ação para resolução do caso, bem como a intenção de ambos os Institutos de elaborarem estratégia conjunta para otimizar tais transferências; (b) o alto quantitativo de bens a serem transferidas em contraponto à capacidade operacional do Ibama e ICMBio; e (c) a complexidade das situações em que se encontram parte desses imóveis (deteriorados, com pendências cartoriais e ocupações ilegais).

Em atendimento às recomendações emanadas pela CGU, em 08/08/2014, o Ibama e o ICMBio, por meio de Portaria Conjunta, instituiu Grupo de Trabalho para elaborar um plano de ação, contendo cronograma e a forma de atuação de cada uma das entidades na otimização dos processos de transferência dos bens móveis e imóveis.

A partir de então, verificou-se melhoria na agilidade de transferência desses processos, sobretudo no que se refere aos bens imóveis conforme se pode observar no quadro a seguir:

Imóveis transferidos ao ICMBio

Situação em 2013	Situação em 2014	Situação em 2015 (até 11/04/2015)
39	132	143

Fonte: OF 02001.003633/2015-80 GABIN/PRESI/IBAMA, de 02/04/2015.

De acordo com o informado pelo Ibama, atualmente se encontram em processo de transferência 34 imóveis, cujas pendências dizem respeito à assinatura dos respectivos



termos de cessão, ao aguardo de providências a serem adotadas pelas Superintendências Estaduais ou de respostas da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) acerca das transferências de imóveis.

Ressalta-se que parte dos imóveis que necessitam ser transferidos ao ICMBio são de domínio pleno da União cedidos ao Ibama. Para esses bens, o Ibama tem encaminhado o processo à SPU para que essa unidade dê andamento à transferência ou cessão ao Instituto Chico Mendes. No entanto, atualmente, processos relacionados a 12 imóveis se encontram naquela Secretaria para análise desde o exercício de 2014, sem a respectiva resposta.

Além dos 34 imóveis que estão em processos de transferência, há um número indeterminado de imóveis os quais também devem ser transferidos ao ICMBio, mas que tiveram seu levantamento prejudicado, tendo em vista a não conclusão do Plano de Ação para regularização dos imóveis sob responsabilidade do Ibama que ainda se encontram pendentes em algumas Superintendências Estaduais que abrigam Unidades de Conservação Federais, que é o caso, por exemplo, da Superintendência do Ibama no Estado do Pará.

Nesse sentido, entende-se que a solução da questão depende, especialmente, dos andamentos a serem dados pela Secretaria de Patrimônio da União e pelas Superintendências Estaduais, as quais necessitam finalizar o levantamento e regularização de todos os bens imóveis que estão sob suas jurisdições.

BENS INSERVÍVEIS

De acordo com o que já foi relatado pela CGU em exercícios anteriores, parte considerável dos imóveis do Ibama constitui-se em bens inservíveis, uma vez que não atendem aos interesses do Ibama, gerando custos de manutenção desnecessários para a Administração Pública.

Para promover o desfazimento desses bens, a Autarquia necessita de autorização legislativa, conforme disposições da Lei nº 8.666/1993. Assim, o Ibama elaborou Anteprojeto de Lei que o autoriza a promover a alienação dos bens imóveis de propriedade da Autarquia tidos como inservíveis ao desempenho de suas atribuições institucionais.

A propositura da norma se encontra em vias de ser encaminhado para a votação no Congresso Nacional, no entanto ainda está sob análise da Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente.

De acordo com a Coordenação de Patrimônio, cerca de 300 bens imóveis atualmente se enquadrariam nos critérios para alienação, e os respectivos recursos obtidos poderiam ser utilizados para custear a revitalização dos imóveis precários que o Ibama possui atualmente, gerando significativa economia de recursos, em virtude da redução dos gastos com alugueis de imóveis.



A título exemplificativo, o quadro a seguir demonstra o que ocorre em alguns estados da federação onde o Ibama realizou a locação de imóveis de terceiros, ao mesmo tempo que detém a propriedade de um alto quantitativo de imóveis no mesmo estado.

Aluguéis de imóveis de terceiros (Ibama)

Unidade Gestora	Quantidade de imóveis alugados no estado	Despesa total com aluguéis no exercício de 2014	Quantidade de imóveis de propriedade do Ibama e da União cedidos ao Instituto localizados no estado
SUPES/BA	02	R\$ 586.952,28	25
SUPES/MA	01	R\$ 772.693,64	27
SUPES/MS	03	R\$ 557.159,33	07
SUPES/MT	02	R\$ 100.863,76	39
SUPES/PA	01	R\$ 696.294,38	36
SUPES/PE	01	R\$ 18.475,40	04
SUPES/PI	01	R\$ 5.600,00	20
SUPES/PR	01	R\$ 335.308,63	18
SUPES/RO	01	R\$ 58.689,90	27
SUPES/RS	04	R\$ 132.617,39	22
SUPES/SC	02	R\$ 69.547,34	16
SUPES/SE	01	R\$ 222.075,48	02
SUPES/SP	01	R\$ 12.200,64	12
SUPES/TO	02	R\$ 289.315,43	04

Fonte: Dados fornecidos pela COPAT e CGPLO/DIPLAN e Relatório de Gestão de 2014.

Os dados apresentados no quadro indicam, em princípio, um arranjo ineficiente da utilização dos imóveis que estão sob responsabilidade do Ibama, já que parte desses bens que poderiam abrigar as atividades de algumas Superintendências ou estão cedidos a outros órgãos públicos ou precisam de reformas para sua utilização.

Não foi possível contabilizar, por superintendência listada acima, quais dos imóveis de propriedade do Ibama estão inservíveis. Porém, a Autarquia informou que, em todo o país, aproximadamente 93 (noventa e três) imóveis estão desativados em virtude do estado de conservação, de acordo com último levantamento realizado.

Diante disso, cumpre ao Ibama realizar a avaliação detalhada da situação de seus imóveis, incluindo o levantamento dos custos necessários de revitalização dos imóveis e definição dos critérios e enquadramento daqueles que devem ser alienados por meio de lei.

Cabe citar que, em virtude das falhas identificadas pela CGU na adjudicação de bens originários de créditos inscritos na dívida ativa, o então Presidente do Ibama editou a



Portaria nº 07, de 02 de junho de 2014, contendo determinação para que a Autarquia não adjudicasse mais bens móveis ou imóveis de qualquer natureza.

Com a publicação da referida norma, foi possível solucionar a questão do recebimento pelo Ibama, em processos judiciais, de bens avariados que não possuíam utilidade para o Instituto ou que continham diversas pendências fiscais e judiciais, tendo em vista a ausência de regulamentação de critérios e procedimentos que seriam aplicados na fase de execução da dívida.

ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS PELA CGU

Encontravam-se em monitoramento 8 (oito) recomendações relacionadas à gestão do patrimônio imobiliário, sendo 3 (três) relacionadas ao Relatório de Auditoria nº 201406949 e 5 (cinco) referentes ao Relatório nº 201306270.

A partir da análise efetuada e de acordo com o que já foi exposto no presente item, somente duas recomendações foram atendidas, conforme apresentado no quadro a seguir.

Avaliação do atendimento das recomendações

Relatório	Constatação	Recomendação	Situação
201406949	8	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.
	8	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.
	16	Recomenda-se ao Ibama atuar junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, ao Ministério do Meio Ambiente - MMA e a Secretaria de Patrimônio da União - SPU para a elaboração de um plano de ação, contendo cronograma e a forma de atuação de cada uma das entidades na otimização do processo de transferência dos bens imóveis e móveis do Ibama ao ICMBio, de acordo com o disposto na Lei nº 11.516/2007.	Atendida.



201306270	22	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".	Não atendida.
201306270	22	Recomenda-se que o Instituto regularize a situação dos bens imóveis que não possuem registro RIP no intuito de cadastrá-los no Sistema SPIUnet.	Parcialmente atendida.
201306270	23	Recomenda-se que o IBAMA destaque servidor responsável em cada Unidade Gestora para a regularização das avaliações dos bens imóveis no sistema SPIUnet bem como para o acompanhamento dos prazos previstos na Orientação Normativa SPU GEADE-004/2003.	Atendida.
201306270	24	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.
201108724	24	Apresentar plano de ação, aprovado pelo Presidente do Ibama, com detalhamento das etapas e cronograma, bem como dos recursos humanos, financeiros e materiais necessários para cumprir os seguintes objetivos: i) promover o levantamento geral de todos os bens imóveis sob a responsabilidade do Ibama; ii) realizar a regularização documental de todos os imóveis sob a responsabilidade da Autarquia; iii) realizar a avaliação de todos os imóveis sob a responsabilidade do Ibama, articulando-se, se necessário, com a Caixa Econômica Federal; iv) atualizar o Sistema Spiunet de maneira que as informações no sistema correspondam à realidade.	Atendida.

CONCLUSÃO

Em que pesem às fragilidades apontadas, verificou-se melhorias na gestão do patrimônio imobiliário no Ibama, quando comparado ao constatado em exercícios anteriores, notadamente, quanto aos resultados dos trabalhos do Plano de Ação para regularização dos bens imóveis, cujos resultados tem sido cada vez mais satisfatórios.

Observa-se, no entanto, que o Instituto sofre graves consequências decorrentes da má qualidade dos controles internos aplicados à gestão administrativa nas Superintendências, haja vista a ausência de padronização de procedimentos e de supervisão eficiente da Sede da Autarquia sobre os resultados relacionados à área-meio de suas unidades descentralizadas.

Dessa forma, é relevante frisar que, a despeito dos levantamentos realizados para regularização da situação e do registro dos imóveis do Instituto, a precariedade dos controles internos atualmente aplicados ao tema permitirá que tais incongruências continuem a ocorrer, demandando futuramente da Administração mais estratégias e planos de adequação dos dados registrados nos sistemas governamentais.



2.8 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

O presente item tem como objetivo avaliar os controles internos administrativos da Unidade, especialmente aos relacionados aos aplicados na área administrativa do Ibama, com base nas análises efetuadas no presente trabalho, assim como os fatos observados e as experiências colhidas nas ações de controle executadas pela CGU nos últimos exercícios.

Verificou-se que os controles internos aplicados aos processos de trabalho estão fragilizados, não sendo observadas melhorias significativas em comparação com o avaliado nos últimos exercícios, com exceção dos processos relacionados à gestão de Tecnologia da Informação (TI) e aos referentes ao acompanhamento da execução dos serviços de manutenção predial.

Em relação aos controles aplicados à gestão de TI, verificou-se uma evolução na Governança de TI e na gestão dos seus contratos de bens e serviços de TI, tendo em vista, por exemplo, a implementação do processo de acompanhamento e revisão periódica das ações do PDTI, a atuação mais efetiva do Comitê de TI e de Segurança da Informação, assim como a melhoria na gestão e fiscalização dos contratos de TI, especialmente o de fábrica de software, com maior controle das demandas feitas à empresa.

Cabe citar, também, que alguns procedimentos aplicados à área de fiscalização e acompanhamento contratual foram aprimorados, a exemplo das novas funções atribuídas aos fiscais contratuais e dos novos fluxos estabelecidos na execução dos serviços de manutenção predial do Ibama Sede.

Em relação a outros temas pertinentes à área meio, contudo, verificou-se que os esforços empreendidos pela Unidade não representam melhorias expressivas dos procedimentos de controle, tendo em vista que a cultura organizacional existente apresenta como base a resistência a mudanças, gerando incapacidade em administrar seu desempenho. Assim, a Administração se concentra na resolução de problemas e não na criação de uma nova metodologia de trabalho, o que a impede de corrigir as reais causas das fragilidades identificadas pelos órgãos de controle, que estão relacionadas principalmente à falta de um planejamento adequado das atividades.

Além disso, o Ibama não se utiliza do sistema de controle existente para auxiliá-lo no aprimoramento de seus procedimentos. É o caso, por exemplo, do controle prévio realizado pela Procuradoria Jurídica sobre as compras e contratações, o qual se observa que é considerado, pela Administração, como uma etapa meramente burocrática. Evidências disso já foram apresentadas pela CGU no presente trabalho, bem como em auditoria anteriores, por meio das quais foi possível constatar que diversos alertas e recomendações constantes dos pareceres jurídicos não receberam o tratamento devido e tampouco foram apresentados os devidos esclarecimentos, o que ensejou, em alguns casos, prejuízos financeiros à Autarquia.

As constatações e recomendações emitidas pela CGU e pela Auditoria Interna também não são utilizadas, na maioria das vezes, como oportunidades de melhoria, pois não são



incorporadas na definição de um novo processo de trabalho previamente estudado, a exemplo das fragilidades identificadas na etapa de planejamento das contratações e na aplicação de critérios de sustentabilidade ambiental.

Em relação a esse tema, no entanto, cumpre frisar que o Ibama possui dificuldades em aproveitar as experiências passadas na administração de seu desempenho, não introduzindo tais fatos na realização do planejamento e na elaboração dos termos de referência e editais.

Quanto à área de Gestão do Patrimônio Imobiliário, cabe lembrar as graves fragilidades, já identificada pela CGU, nos controles internos aplicados aos procedimentos de atualização dos registros dos imóveis nos sistemas governamentais, a exemplo das despesas com benfeitorias e da ausência de avaliação dos imóveis sob sua responsabilidade.

A despeito das recomendações emitidas pela CGU, não foi verificada melhoria em relação a esses controles, o que pode fazer com que a Autarquia sempre permaneça com registros incompatíveis com a realidade, ainda que haja esforços empreendidos na execução do Plano de Ação instituído para regularizar essa situação.

No que se refere à Gestão de Pessoas, constatou-se que o Ibama ainda permanece com um planejamento inadequado para o dimensionamento da força de trabalho, colocando em risco o desempenho das atividades, haja vista a Unidade não conhecer a sua real necessidade de recursos humanos. Para tanto, a Unidade depende da realização do mapeamento dos processos, de forma a identificar gargalos nas atividades atualmente desenvolvidas pelos servidores e da implementação de uma gestão por competências.

No que concerne às Superintendências, em que pese não ter havido verificações nessas Unidades descentralizadas, foi possível colher evidências ao longo dos últimos trabalhos realizados, de que não há um modelo estável de controle interno no Instituto como um todo, em virtude da ausência de uma estrutura sólida de governança e de uma cultura de avaliação e gestão de riscos.

O Ibama sede possui dificuldades em implantar e manter controles internos nas Superintendências, que possibilitem uma garantia razoável quanto à realização dos objetivos, fazendo com que o sucesso das atividades empreendidas dependa quase que exclusivamente da gestão local dessas Unidades ou, em alguns casos, das Diretorias do Ibama Sede que demandam atividades de fiscalização ambiental.

A existência de uma comunicação inadequada, bem como a ausência de um acompanhamento e avaliação constante da qualidade e do desempenho das atividades realizadas na área administrativa, ocasionam falhas no processo de correção de fragilidades, que é o caso da lentidão verificada no cumprimento do Plano de Ação para regularização dos bens imóveis sob responsabilidade de algumas unidades descentralizadas.

Diante do exposto, entende-se que em que pesem aos esforços do Instituto em aprimorar os controles existentes, verifica-se que tais medidas foram incipientes, haja vista suas

características acessórias e temporárias, que não garantem a aplicabilidade contínua dessas melhorias na execução futura dos processos de trabalho. Há a premente necessidade de a Autarquia adotar boas práticas que requeiram remodelação de suas atividades, baseado em um mapeamento de processos e na avaliação de riscos, de forma a garantir que eventuais desvios de atuação da Entidade sejam corrigidos tempestivamente.

2.9 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 2014, contendo determinação expressa para que a CGU verifique o atendimento.

A partir de levantamento realizado no *site* do Tribunal, 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.

A análise a respeito da situação da gestão patrimonial do Ibama, verificada no presente trabalho, encontra-se no item 2.7 deste Relatório, no qual estão incluídas as questões levantadas pelo TCU.

2.10 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 Acompanhamento de Recomendações da CGU, verificamos a existência de 59 recomendações em monitoramento, referentes a oito Relatórios de Auditoria, quais sejam:

Análises do atendimento das recomendações que se encontravam pendentes no exercício de 2014.

Nº do Relatório	Recomendações em Monitoramento		Quantidade de recomendações consideradas como <u>plenamente atendidas</u> após análise	Item do relatório onde consta análise do atendimento
	Quantidade	Assunto		
244072	01	Gestão de Pessoas	00	2.4
201108724	01	Gestão do Patrimônio Imobiliário	00	2.7
201203531	03	Gestão em TI	01	2.6
201216833	20	Gestão de Compras e Contratações	17	2.5
201306270	05	Gestão de Compras e Contratações	02	2.5



	04	Gestão do Patrimônio Imobiliário	01	2.7
201314766	03	Controles Internos em Diárias e Passagens	00	Presente item
201317521	16	Gestão em TI	10	2.6
201406949	03	Gestão do Patrimônio Imobiliário	01	2.7
	02	Gestão de Pessoas	00	2.4
	02	Conformidade das Peças do Processo Anual de Contas	01	Presente item
Total	60		33	

A partir da análise efetuada no presente trabalho, 55% das recomendações que se encontravam pendentes foram consideradas atendidas. O restante ainda apresentam implementações incipientes de melhorias ou não foram atendidas pelo Instituto.

As análises do atendimento das recomendações relativas às áreas de Gestão do Patrimônio Imobiliário, Gestão de Compras e Contratações, Gestão em Tecnologia da Informação e Gestão de Pessoas foram apresentadas em itens específicos neste Relatório (conforme referência apresentada no quadro anterior), onde se encontram as avaliações de cada gestão do exercício de 2014.

As conclusões expostas tiveram como fundamento as análises efetuadas por meio do Plano de Providências encaminhadas pela Unidade, no decorrer do exercício de 2014, em conjunto com as verificações realizadas no âmbito do presente trabalho e das informações constantes do Relatório de Gestão de 2014.

Em relação às recomendações atinentes aos Controles Internos em Diárias e Passagens e Conformidade das Peças do Processo Anual de Contas (Relatórios de Auditoria n°s 201314766 e 201406949), as referidas análises estão apresentadas a seguir.

Relatório n° 201314766

Item 1.1.1.3 – Constatação: Fragilidades no planejamento das atividades que demandam deslocamentos.

Recomendação 1: 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.

Recomendação 2: A partir da revisão feita, buscar solução que considere as peculiaridades da Instituição.

Recomendação 3: Instituir indicadores e metas que auxiliem a gestão e o aperfeiçoamento das atividades que demandam deslocamentos.

A Unidade não tratou do assunto em seu Relatório de Gestão do exercício de 2014. No entanto, a partir da realização do presente trabalho, verificou-se que o Ibama, a partir de junho de 2015, aderiu ao novo modelo de aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais promovido pelo Ministério do Planejamento – MPOG.

A Instrução Normativa do MPOG n° 03 de 11/02/2015, traz uma nova modelagem nos procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, trazendo uma nova ferramenta no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens Aéreas – SCDP, para que a aquisição de passagens aéreas seja realizada diretamente das companhias aéreas credenciadas, sem intermediação de agência de turismo, salvo quando a demanda não estiver contemplada



pelo credenciamento, quando houver impedimento para emissão junto à empresa credenciada ou em casos emergenciais devidamente justificados no SCDP.

Para isso, a Autarquia, como órgão beneficiário, realizou a formalização da adesão ao credenciamento por meio de contrato firmado com instituição financeira autorizada para operacionalização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - Passagem Aérea, de uso exclusivo para pagamento das despesas relativas à aquisição direta de passagens aéreas.

Nesse sentido, espera-se que a iniciativa possa representar uma economia significativa com a compra direta de passagens aéreas pelo Ibama.

Diante do exposto, entende-se que as recomendações nºs 1 e 2 foram parcialmente atendidas em virtude do novo modelo implantado. No entanto, a implementação plena da recomendação depende, também, do planejamento interno da Unidade em relação aos deslocamentos a serem efetuados em suas atividades, o que poderá ser verificado após análise da utilização da nova ferramenta pelo Instituto.

Por fim, não foi verificado o atendimento da recomendação nº 3.

Relatório nº 201406949

Item 1.1.1.1 – Constatação: Omissão na declaração do contador atestando a conformidade das Demonstrações Contábeis apresentadas no Relatório de Gestão de 2013.

Recomendação 1: Faça constar dos Relatórios de Gestão a declaração do contador constando a opinião relacionada a real situação orçamentária, financeira e patrimonial da Autarquia.

A partir da análise do Relatório de Gestão de 2014 verificou-se que a recomendação foi atendida. No entanto, sugere-se à Unidade que, na declaração do contador, ao tratar das exceções, as ressalvas sejam transcritas de forma completa e clara, não apresentando somente referência numérica do item que se quer ressaltar, em virtude do risco de interpretação errônea dos assuntos que devem merecer destaque.

Relatório nº 201406949

Item 1.1.1.2 – Constatação: Apresentação de informações inadequadas e inconsistentes no Relatório de Gestão, relacionadas às recomendações e determinações emitidas pelos órgãos de controle.

Recomendação 1: Apresentar, nos Relatórios de Gestão dos próximos exercícios, informações sobre o atendimento das recomendações e determinações emitidas pela Controladoria-Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União, em acordo com as avaliações do órgão de controle emissor.

A partir da análise do Relatório de Gestão de 2014 verificou-se que a recomendação foi parcialmente atendida, tendo em vista que as informações apresentadas no relatório representam o posicionamento dos órgãos de controle. No entanto, foi verificada a existência de recomendações pendentes de atendimento que não foram tratadas no



referido relatório, a exemplo daquelas emitidas por meio do Relatório de Auditoria nº 201314766.

2.11 Avaliação do CGU/PAD

A presente avaliação teve 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 seu Relatório de Gestão, a unidade informa que, no exercício de 2014, foram autuados 67 (sessenta e sete) processos administrativos e julgados 36 (trinta e seis), aumentando o estoque, que era de 494 (quatrocentos e noventa e quatro) em 2013, para 525 (quinhentos e vinte e cinco) comissões instauradas. Dentre as principais infrações, destacaram-se:

- Concessão irregular de benefícios, licenças ou autorizações;
- Irregularidades definidas em normativos e regulamentos;
- Favorecimento próprio ou de terceiros; e
- Uso indevido de viaturas.

A unidade ainda informou que sua Corregedoria realizou palestras acerca da conduta ética a ser adotada pelos ocupantes de cargo público. Além disso, avalia que sua atuação em conjunto com órgãos de controle, aliada ao uso da Lei de Acesso à Informação pelo cidadão, fez aumentar consideravelmente o número de denúncias e, por consequência, de comissões instauradas.

No que diz respeito à atualização do sistema CGU-PAD, a autarquia relata que esse sistema é atualizado tão logo haja alteração da fase processual, o que se dá também em suas unidades descentralizadas, obedecendo rigorosamente o prazo estipulado na Portaria CGU 1.043/2007.

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 da Coordenadora Adjunta, bem como de sua substituta.

Por fim, ao confrontar a 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 2014, verificou-se que dentre os 41 (quarenta e um) processos administrativos informados, 4 (quatro) estão sem o registro correspondente e 1 (um) com o cadastro desatualizado no sistema CGU-PAD, sendo que esses 5 (cinco) processos irregulares estão fora do prazo de cadastro estipulado pela Portaria CGU 1.043/2007. Contudo, a Unidade informou que providenciará a regularização das impropriedades constatadas e, portanto, será objeto de monitoramento pela CGU.



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, 01 de setembro de 2015.



1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

1.1.1 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

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.

Fato

Desde o exercício de 2011, a CGU tem apresentado ao Ibama, nos Relatórios de Auditoria Anual de Contas (relatórios nºs 201406949, 201306270, 201203531 e 201108724), falhas relacionadas à ausência de controles que permitissem a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental em suas compras e contratações de serviços.

A análise mais detalhada sobre o tema foi realizada pela Auditoria Interna do Ibama (Audit) na ocasião da Auditoria de Gestão relacionada ao exercício de 2013 (Relatório nº 01/2014), cujos resultados demonstraram diversas falhas em 22 processos administrativos analisados, em que pesem os avanços incipientes promovidos pela Administração da Autarquia, como a elaboração do Plano de Logística Sustentável do Ibama - PLS-IBAMA/2013, aprovado pela Portaria Ibama nº 01, de 22 de janeiro de 2014.

Com vistas a verificar a regularização das situações apontadas na auditoria de gestão anterior, a Audit realizou análise similar na Auditoria de Gestão relacionada ao exercício de 2014 e observou que não houve a implementação de melhorias por parte da Administração, fazendo com que os controles internos aplicados ao tema permanecessem frágeis e ineficientes.

Foi constatado que não há fiscalização contratual em relação ao cumprimento dos critérios de sustentabilidade ambiental, bem como que a inclusão desses critérios e as boas práticas de gestão e uso da água e energia nas especificações de bens, materiais e serviços nos instrumentos convocatórios/ termos de referência e nos contratos, não vem sendo realizada a contento, como apresentado no quadro a seguir.

Fatos Identificados pela equipe da Auditoria Interna do Ibama na Auditoria de contas relacionadas ao exercício de 2014.	
Constatação 6	Fato 1 - Nas Portarias de constituição da equipe/nomeação de fiscal, os fiscais de contratos não recebem a atribuição de fiscalizar a sustentabilidade e o cumprimento das exigências legais ambientais inerentes aos contratos. Fato 2 - Relatório de auditoria 01/2014 identificou diversas constatações de descumprimento (não conformidades) da legislação ambiental (Lei 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos, Resolução Conama 307/2002 – em relação à não agregação de resíduos da construção civil, nos tipos A, B, C e D, assim como a Portaria MMA 43/2009, nas quais proíbe-se o uso e a compra de produtos contendo amianto, inclusive telhas de fibrocimento listadas no anexo do contrato 22/2013, sem



	<i>que tenham sido tomadas providências efetivas pela administração no exercício de 2014 para saná-las.</i>
Constatação 7	Fato - Com exceção do processo 02001.008071/2014-80, para contratação de serviços de controle de pragas, não há nos processos licitatórios analisados evidências de ter sido realizada consulta da empresa vencedora quanto a sua regularidade junto ao CTF-Ibama.
Constatação 8	Fato 1 - Apesar de já incluir critérios de sustentabilidade em novos contratos, a Administração desconsidera a inclusão de critérios específicos de sustentabilidade para bens e materiais a serem adquiridos por empresas terceirizadas, para uso nas dependências do Ibama, como evidenciado no anexo (lista de materiais de construção) do Contrato 22/2013 e nos Contratos 15/2009 e 30/2014.
	Fato 2 - Na elaboração do instrumento convocatório e do contrato a Administração não inclui cláusula referente à legislação ambiental de emissões atmosféricas veiculares, mesmo sendo o Ibama responsável pelo Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores – Proconve, como evidenciado no Contrato 13/2012 e no Contrato 35/2009.
	Fato 3 - A administração desconsidera a inclusão de indicadores e metas de sustentabilidade nos instrumentos convocatórios e nos contratos continuados com empresas de prestação de serviços para o Ibama, como evidenciado no Contrato 34/2009 e no Contrato 25/2011, em desacordo com a IN MPOG 01/2010, a Portaria Ibama (01/2014 (PLS/Ibama) e IN MPOG 23/2015 (Boas práticas de gestão e uso de energia elétrica e água).
Constatação 9	Fato 1 - A Administração não considera a apresentação de documento de comprovação da destinação final, descontaminação ou destruição ambientalmente adequada de resíduos perigosos gerados nos imóveis do Ibama Sede, como evidenciado no Contrato 22/2013 que não segrega os resíduos perigosos da construção civil em desacordo com a Resolução Conama 307/200 e não exige um comprovante da descontaminação de lâmpadas mercuriais, em desacordo com a Lei 12.305/2010, e nos Contratos 15/2009 e 30/2014 (Planalto) que não apresenta documentos referentes à destinação final ambientalmente adequada de embalagens de agrotóxicos utilizados no combate a fungos, formigas e outras pragas na prestação de serviços de preservação e controle fitossanitário (jardinagem).
	Fato 2 - Não é realizada a classificação dos resíduos perigosos gerados no Ibama Sede.

No que se refere à Constatação 7, foi verificada divergência no entendimento entre a Administração do Ibama e a Auditoria Interna sobre a exigência, nos procedimentos licitatórios, de inscrição e regularidade no Cadastro Técnico Federal - CTF. Dessa forma, a Procuradoria Jurídica, em resposta à consulta formulada pela Coordenação-Geral de Administração do Instituto, recomendou que passasse a ser exigida, nos procedimentos licitatórios do Ibama, a inscrição e regularidade no CTF, conforme conclusão apresentada por meio do Despacho nº 292/2014/COMAP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, de 15 de dezembro de 2014, transcrita a seguir.

“Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº86/2014

I - Os critérios e práticas de sustentabilidade serão exigidos por vezes como especificação técnica do objeto; por vezes como obrigação da contratada; e por vezes como requisitos de habilitação técnica ou jurídica, seja na execução dos serviços/ obras contratados ou no fornecimento de bens, devendo ter como princípio a preservação do caráter competitivo do certame;



II - Não se pode confundir critérios de aceitabilidade da proposta (critérios e práticas de sustentabilidade exigidos com especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada) com requisitos de habilitação;

III - O Guia Prático de Licitações Sustentáveis da CJU/SP orienta quando se deve exigir a inscrição e regularidade no CTF do Ibama como critério de aceitabilidade da proposta ou como requisito de habilitação;

IV - Será exigido como critério de aceitabilidade da proposta quando for exigido registro no Cadastro Técnico Federal – CTF do fabricante do produto a ser adquirido ou utilizado na prestação de serviço contratado pela Administração e quem participa da licitação não é fabricante em si, mas sim revendedores, distribuidores, comerciantes em geral ou prestadores de serviços que se utilizam desses produtos, os quais, por não desempenharem diretamente atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, não são obrigadas a registrar-se no Cadastro Técnico Federal – CTF do Ibama;

V - Será exigido como requisito de habilitação quando o licitante desempenha diretamente as atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, de modo que deverá obrigatoriamente estar registrado no Cadastro Técnico Federal – CTF do Ibama;

VI - Diante de todas as normas de defesa do meio ambiente citadas neste parecer a Administração tem a prerrogativa e o dever legal e moral de exigir nas contratações pública critérios de sustentabilidade socioambiental, entre eles o registro no Cadastro Técnico Federal, acompanhado do respectivo Certificado de Regularidade válido, quando a Lei nº 6.938, de 1981 e a regulamentação pelo Ibama assim o exigem (atualmente o tema é regulamentado pela Instrução Normativa nº 6, de 15 de março de 2013), sob pena de não aceitação da proposta ou inabilitação da licitante, conforme o caso;

VII - Portanto, a exigência é legal e não viola os artigos 27 a 31 da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666, de 1993);

VIII - A afirmação de que os artigos 27 a 31 da Lei Geral de Licitações e Contratos enumeram um rol exaustivo de documentos que poderão ser exigidos na etapa de habilitação das candidatas à contratação não é de todo correta. Pelo menos dois dos dispositivos citados dão abertura para inclusão de diversos documentos e comprovações, desde que essas exigências sejam previstas em lei especial, tenham pertinência com a contratação a ser realizada e não frustrem desarrazoadamente a isonomia e o caráter competitivo do certame. Os dispositivos são o art. 30, IV e o art. 28, V, da Lei nº 8.666, de 1993.”

Em vista do recomendado pela PFE, a Unidade informou que considerando a manifestação jurídica expedida em data próxima ao final do exercício, não foi possível, ainda em 2014, a efetiva implementação das recomendações atinentes ao Cadastro Técnico Federal. Contudo, consigna que a Coordenação de Licitações, Contratos e Materiais foi orientada a incluir nos instrumentos convocatórios elaborados neste exercício, a exigência de apresentação do CTF/APP.

Nesse sentido, cabe informar que a adoção da referida providência será avaliada pela CGU nas próximas auditorias de contas.

Outra falha grave identificada se refere ao Plano de Logística Sustentável (PLS) do Ibama que, embora tenha sido aprovado por meio da Portaria nº 01 de 2014, não foi implementado na gestão das compras e contratações, nem ao menos definida sua

Comissão Gestora.

Cabe lembrar que os PLS foram instituídos pela Instrução Normativa nº 10/2012, com a finalidade de servir de ferramentas de planejamento com objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite ao órgão ou entidade estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos na Administração Pública. E sua Comissão Gestora deveria ter sido constituída no prazo de trinta dias, a contar da publicação daquela Instrução Normativa (14/11/2012), para elaborar, monitorar, avaliar e revisar o PLS.

De acordo com a Coordenação-Geral de Administração do Instituto, a designação da Comissão Gestora do Plano de Logística Sustentável é imprescindível para o atendimento às recomendações concernentes às questões de sustentabilidade ambiental, principalmente se for considerado *“que a Coordenação-Geral não dispõe de pessoal com expertise no assunto, fato este amplamente conhecido pela Auditoria Interna do Ibama.”*

No entanto, frise-se que apesar da Comissão Gestora ser fundamental para implementação das ações e metas definidas no PLS, há que se ressaltar que ela não é essencial para fazer com que critérios de sustentabilidade sejam aplicados nos editais, termos de referências e contratos administrativos celebrados pela Autarquia, uma vez que, no que concerne a esse tema, a legislação já estabelece medidas detalhadas e diretrizes a serem cumpridas, independente das metas e ações definidas naquele Plano (Portaria/SLTI-MP nº 2/2010, Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1/2010, Decreto nº 5.940/2006, Decreto nº 7.746/2012, Lei nº 12.187/2009 e Lei nº 12.305/2010).

A ausência de capacitação ou treinamento relacionado ao tema também pode ser identificada como causa grave para tais ocorrências, uma vez que, como citado anteriormente, o assunto foi tratado nas auditorias anuais de contas dos últimos quatro exercícios financeiros pela CGU (além do referido trabalho detalhado realizado pela Auditoria Interna do Ibama), isto é, prazo suficiente para a adoção de medidas corretivas, tanto no que se refere aos gargalos identificáveis nos processos de contratação, como às lacunas de conhecimentos existentes no setor. Tal fato pode denotar que não houve interesse dos gestores em resolver a situação apontada.

Alerta-se para o fato de que além da Autarquia representar a entidade do governo responsável pela proteção e regulação em matéria ambiental, o Instituto não tem feito observar regras que são fiscalizadas pela própria Autarquia, que é o caso do Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Naturais e de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental e do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores - Proconve, como apontado pela Auditoria Interna (Audit/Ibama).

Diante do exposto, conclui-se que o Ibama tem aplicado escassas medidas para sanear as falhas identificadas pelos órgãos de controle nos processos de planejamento e fiscalização contratual, especialmente em relação à sustentabilidade ambiental, não aplicando boas práticas de gestão, em virtude da relevância do tema pra Autarquia, e, principalmente, descumprindo a legislação pertinente à matéria.

Causa

a) Ausência de capacitação dos servidores lotados no setor de licitações e contratos em



assuntos relacionados à sustentabilidade ambiental;

b) Ausência de ações para aplicar melhorias no processo de planejamento e fiscalização contratual que inclua a aplicação de critérios de sustentabilidade ambiental.

Como agravante, registra-se os reiterados alertas emitidos aos gestores da Entidade pelos órgãos de controles internos e pela CGU em relação a ausência de medidas eficientes para a aplicação de critérios de sustentabilidade ambiental na gestão de compras e contratações conduzidos pela Instituição.

Manifestação da Unidade Examinada

Em relação a presente constatação, a Unidade encaminhou a seguinte resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Memorando nº 02001.011837/2015-94 CGEAD/IBAMA, de 31/07/2015:

“Em atenção à Recomendação 1 da Constatação 1.1.1.1, consigno que a Administração está providenciando a Elaboração de Plano de Ação do qual constarão as questões atinentes aos critérios de sustentabilidade ambiental nos processos de compras e contratações, bem como envidará esforços para a efetiva implementação do Plano de Logística Sustentável, inclusive com a designação de sua respectiva Comissão Gestora, em atenção à Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 10/2012..”

Análise do Controle Interno

A Unidade apresentou manifestação no sentido de atender a recomendação proposta pela CGU. Assim, não foi realizada análise complementar sobre o assunto.

Recomendações:

Recomendação 1: 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.

1.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

1.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

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.

Fato



Verificou-se duas irregularidades na contratação do remanescente dos serviços de apoio administrativo e técnico em secretariado, celebrada pelo Ibama em decorrência da rescisão do contrato nº 05/2012, tendo em vista o encerramento das atividades e de problemas financeiros da empresa PH Serviços e Administrativos (Contrato nº 05/2012, decorrente do Pregão Eletrônico nº 16/2011).

As ocorrências estão detalhadas nos itens que se seguem.

a) Contratação de remanescente de serviço sem respeitar as condições oferecidas pela empresa vencedora da licitação quanto ao preço.

O contrato nº 05/2012, celebrado com a empresa PH Serviços e Administrativos, de acordo com o 4º Termo Aditivo de 31/12/2013, previa uma despesa mensal no valor de R\$ 573.936,96. Tal valor mensal foi reduzido, em 07/02/2014, para R\$ 566.349,80 em decorrência da retirada do item “Aviso Prévio Trabalhado” da planilha de formação de custos e preços.

Em virtude da rescisão daquele contrato, foi realizada a primeira dispensa de licitação para a contratação do remanescente, em 02/06/2014, com o Instituto de Pesquisa e Elaboração de Projetos e Planos Integrados - IPEPPI (contrato nº 19/2014), entidade sem fins lucrativos, pelo valor mensal de R\$ 663.035,70. Tal contrato não obteve êxito após um mês de sua assinatura, em face da contratada ter tido suas contas bloqueadas judicialmente, resultando em uma rescisão amigável no dia 31/07/2014.

Seguindo a ordem de colocação do Pregão nº 16/2011, a segunda contratação do remanescente foi realizada com a empresa WR Comércio de Alimentos e Serviços Ltda (contrato nº 25/2014), em 01/08/2014, pelo valor mensal de R\$ 737.455,43 e ainda se encontra vigente.

Considerando que a Lei de Licitações prevê que, na contratação de remanescente de serviço, em consequência de rescisão contratual, deve ser atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido, a Procuradoria Federal Especializada do Ibama solicitou à Autarquia, nas duas ocasiões, justificativas para a diferença dos valores firmados com a empresa IPEPPI (contrato nº 19/2014) e WC (contrato nº 25/2014) – Pareceres nº 96 e 139/2014/COMAP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.

Em resposta, no primeiro caso, a Administração do Ibama informou que “foram considerados para base de cálculo do valor contratado as mesmas condições pactuadas com a empresa PH Serviços Administração Ltda, à exceção dos tributos e lucro em razão da natureza jurídica do Instituto”, informando ainda que “*foram calculados para todos os efeitos a repactuação dos salários concedidos pelas Convenções Coletivas de Trabalho SINDSERVIÇOS/SEAC-DF e SIS-DF para o exercício de 2014*” (Despacho 014856/2014 COMAT/IBAMA, de 02/06/2014).

De forma similar, em 31/07/2014, para a celebração do contrato com a empresa WC, a Administração do Ibama informou que “*foram considerados a base de cálculo do valor contratado as mesmas condições pactuadas com a empresa IPEPPI, à exceção dos tributos e lucro em razão da natureza jurídica da empresa*”, informando, também, que “*foram calculados para todos os efeitos a repactuação dos salários concedidos pelas Convenções Coletivas de Trabalho SINDSERVIÇOS/SEAC-DF para o exercício de*



2014”.

No entanto, a repactuação dos salários concedidos pelas Convenções Coletivas de Trabalhos já havia sido incluída no preço celebrado com a empresa IPPEPI. Porém, a partir da análise das planilhas de formação de custos apresentada pela empresa WR, observou-se que alguns percentuais e índices apresentam diferenças quando comparado com a planilha pertinente à proposta vencedora da licitação, que é o caso, principalmente, dos índices relacionados ao PIS e COFINS.

Instado a esclarecer tais diferenças, o Ibama informou que “a empresa WR Comercial de Alimentos e Serviços Ltda está sujeito à tributação com base no lucro real, regime pelo qual as alíquotas da contribuição para PIS e COFINS, importam, respectivamente, em 1,65% e 7,60%”. No entanto, identificou “incongruência no que diz respeito à alíquota correspondente ao PIS incluída no Módulo 4 da proposta de preço” apresentada pela referida empresa.

Cumprе ressaltar, no entanto, que a despeito do regime de tributação da referida empresa, o valor global deve ser o mesmo da contratação celebrada com a empresa vencedora da licitação somada aos ajustes determinados nas Convenções Coletivas de Trabalho.

Frise-se que a Lei de Licitações determina que a contratação direta de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, oriunda de rescisão contratual, deva obedecer às mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido. Essas condições referem-se aos prazos de execução, aos preços unitários e global e à forma de pagamento, as quais devem ser idênticas às da proponente vencedora do certame licitatório (Acórdão TCU nº 744/2005 – Segunda Câmara).

Entende-se que caso a empresa concluísse pela desvantagem em manter os preços cotados pela vencedora da licitação ou pela impossibilidade em arcar com esses valores, a empresa teria a opção de não aceitar a referida avença. Dessa forma, o Ibama convocaria a próxima classificada a se manifestar quanto à aceitação ou não das condições oferecidas pelo licitante vencedor.

Cumprе destacar, ainda, que os processos administrativos não possuem documentação com informações e esclarecimentos pormenorizados dessa diferença de valor, apesar da recomendação emitida pelo órgão jurídico, fato que representa uma recorrência da ausência de tratamento adequado ao controle prévio realizado pela Procuradoria Federal Especializada, demonstrada no Relatório de Auditoria nº 201216833.

Diante do exposto, entende-se que houve inobservância do art. 24, inciso XI, da Lei nº 8.666/1993, que ocasionou um dano ao Erário na ordem de R\$ 800.000,00 (valor estimado sem correção monetária, considerando a diferença entre os preços mensais dos contratos nºs 19 e 24/2014 e o período de execução contratual avaliado de 01/08/2015 a 31/07/2015), o qual deve ser restituído ao Erário.

a) Utilização de valores constantes de planilha de custos e formação de preços inválida, tendo em vista a retificação da proposta encaminhada posteriormente pela empresa.

Por meio da análise do processo administrativo nº 02001.004647/2014-30, verificou-se que a primeira proposta de preços encaminhada pela empresa WR Comércio de Alimentos e Serviços Ltda, em 14/07/2014, apresentou valor global mensal no valor de



R\$ 737.455,43, valor que foi efetivamente contratado (contrato nº 25/2014).

No entanto, verificou-se que havia sido encaminhada nova proposta de preços, em 15/07/2014, em retificação a proposta anteriormente encaminhada, conforme ofício nº 190/2014/WR, com valor global mensal no valor de R\$ 733.358,54, conforme apresentado no quadro a seguir.

Diferença nos valores entre as propostas encaminhadas pela empresa WR

Posto de Serviço/ Quantidade	Primeira proposta encaminhada			Proposta retificada		
	Valor mensal por posto de serviço	Valor total mensal	Valor total anual	Valor mensal por posto de serviço	Valor total mensal	Valor total anual
Apoio Administrativo Nível I (24)	R\$ 3.372,79	R\$ 80.947,07	R\$ 971.364,82	R\$ 3.355,63	R\$ 80.535,13	R\$ 966.421,61
Apoio Administrativo Nível II (70)	R\$ 4.088,20	R\$ 286.174,20	R\$ 3.434.090,43	R\$ 4.066,18	R\$ 284.632,50	R\$ 3.415.590,01
Técnico em Secretariado Nível I (14)	R\$ 4.713,41	R\$ 65.987,67	R\$ 791.852,04	R\$ 4.687,20	R\$ 65.620,83	R\$ 787.449,96
Técnico em Secretariado Nível II (49)	R\$ 6.211,15	R\$ 304.346,49	R\$ 3.652.157,89	R\$ 6.174,90	R\$ 302.570,08	R\$ 3.630.840,91
Total (157)	R\$ 18.385,56	R\$ 737.455,43	R\$ 8.849.465,18	R\$ 18.283,91	R\$ 733.358,54	R\$ 8.800.302,48

Frise-se que os expedientes contidos no processo de contratação, inclusive a certificação orçamentária, consideraram o montante de R\$ 5.133.509,78 como valor total da contratação, referente a um período de 7 (sete) meses, o que corresponderia ao valor mensal de R\$ 733.358,54 (proposta retificada).

Entretanto, a partir da análise do processo de pagamentos realizados à contratada, verificou-se que os preços utilizados para contabilização dos valores totais da fatura e pagos à contratada se referem àqueles apresentados na primeira proposta encaminhada, não constando documento com a correspondente justificativa/ motivação para a utilização de tais valores.

Causa

Frágeis controles internos administrativos nos planejamentos das contratações, bem como ausência de procedimentos de revisão dos atos para atendimento dos alertas e recomendações emitidos pela Procuradoria Jurídica do Ibama.

Manifestação da Unidade Examinada

Em relação a presente constatação, a Unidade encaminhou a seguinte resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Memorando nº 02001.011837/2015-94 CGEAD/IBAMA, de 31/07/2015:

“As impropriedades apontadas pela CGU em relação ao Contrato



Administrativo nº 25/2014, celebrado com a WR Comercial de Alimentos e Serviços Ltda, Constatação 1.1.1.2, Recomendação 1, serão objeto de levantamento por parte da Coordenação de Licitações, Contratos e Materiais, com a posterior adoção de providências para glosa de valores eventualmente pagos a maior.”

Análise do Controle Interno

A Unidade apresentou manifestação no sentido de atender as recomendações propostas pela CGU. Assim, não foi realizada análise complementar sobre o assunto.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar levantamento dos valores inseridos na planilha de custos e formação de preços relacionada ao contrato nº 25/2014 que estão em condições divergentes daquelas contidas na proposta de preços da licitante vencedora, com exceção daqueles repactuados em virtude de Acordo ou Convenção Coletiva de Trabalho, para assim adotar as providências necessárias para restituição/ devolução do valor total apurado pelas empresas contratadas.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Arquivamento de Tomada de Contas Especial sem a apresentação de justificativas para não adoção das providências recomendadas pela CGU.

Fato

No exercício de 2014, foi encaminhada à CGU os resultados da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ibama (processo nº 02001.005646/2013-21), em razão da impugnação parcial de despesas dos Contratos nºs 17/2009 e 23/2009, celebrados com a Construtora Queiroz Garcia LTDA, tendo por objeto “Prestação de serviços de manutenção predial corretiva e preventiva”.

A instauração da Tomada de Contas Especial teve como motivação o Relatório de Auditoria nº 201216833, que emitiu recomendação para restituição aos cofres públicos dos valores pagos indevidamente à empresa contratada, tendo em vista as seguintes irregularidades/impropriedades identificadas:

- a) Falta de planejamento para a contratação dos serviços da manutenção predial;
- b) Ausência de motivação para descumprimento das recomendações emitidas pela procuradoria jurídica;
- c) Realização de obras de engenharia sem processo licitatório pertinente;



- d) Fragilidades graves na fiscalização e controle da execução contratual;
- e) Irregularidades no pagamento com materiais na realização dos serviços de engenharia;
- f) Paramentos indevidos de mão-de-obra extra e de mão-de-obra residente;
- g) Pagamento de serviço não concluído;
- h) Pagamentos indevidos por valores que deveriam ser à custa de contratada;
- i) Cobrança de materiais não constantes da Ata de Registro de Preços (Contrato 17/2009);
- j) Pagamento indevido de transportes e alimentação de empregados;
- l) Irregularidades nas planilhas de custos de cobrança de mão-de-obra.

No Relatório de Tomada de Contas Especial nº 01/2014, em que os fatos estão circunstanciados, a responsabilidade pelo dano causado ao erário foi atribuída à Construtora Queiroz Garcia LTDA, em razão da impugnação parcial de despesas dos Contratos em comento, apurando-se como prejuízo o valor original de R\$ 5.086.728,14, que atualizado monetariamente e acrescido de juros legais de mora no período de 31/12/2009 a 10/1/2014, atingiu a importância de R\$ 5.871.462,31.

Em análise ao referido Relatório, a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Pessoal e Benefícios e de Tomada de Contas Especial- DPPCE da CGU sugeriu o retorno dos autos ao Ibama, concluindo pela existência de fragilidades na citada tomada de contas especial quanto à adequada responsabilização do agente, uma vez que não houve atribuição de responsabilidade à pessoa física, a responsabilidade foi atribuída apenas à Construtora Queiroz Garcia.

No entendimento daquela Coordenação, conforme a jurisprudência vigente, apenas em situação excepcional os terceiros são alcançados pela jurisdição do Tribunal de Contas da União. A possibilidade da responsabilização dos proprietários das empresas, em Tomada de Contas Especial está respaldada na Súmula 187 da referida Corte de Contas, considerando-se, para tanto, que reste comprovada a ocorrência de conluio entre os servidores do IBAMA e os proprietários das empresas.

Diante de tal conclusão, foi recomendado ao Ibama que reavalie, se entendesse pertinente, os seguintes itens:

- a) incluir os servidores ou servidor responsáveis pelas irregularidades como agentes responsáveis, em virtude da Súmula apresentada;
- b) notificar os agentes acerca da atribuição de responsabilidade e para que seja dada oportunidade de defesa;
- c) emitir Relatório Complementar de Tomada de Contas Especial que contenha os esclarecimentos solicitados e a avaliação dos fatos novos tratados no processo, com manifestação conclusiva quanto à identificação do(s) responsável(eis) e também em relação às irregularidades e à quantificação do



débito apurado, que deverão estar devidamente demonstrados e fundamentados, ratificando e/ou retificando os pareceres anteriores, com vistas a subsidiar a certificação e o posterior julgamento das contas.

Além disso, foi alertada a necessidade de, uma vez reanalisada a prestação de contas, e permanecendo configurados motivos ensejadores de tomada de contas especial, que ela fosse devolvida à CGU, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias. E se, ao contrário, fosse arquivada, que tal fato fosse informado imediatamente.

Em virtude da ausência de manifestação do Ibama a respeito das recomendações encaminhadas pela DPPCE, no presente trabalho foi solicitado que a Autarquia se manifestasse a respeito das providências e conclusões relacionadas ao referido processo de TCE.

Em resposta, a Unidade encaminhou a seguinte manifestação, apresentada por meio do MEM. 02001.010203/20125-14 DIPLAN/IBAMA, de 02/07/2015:

“Sobre o assunto, informo que esta Autarquia instaurou processo disciplinar para apurar possível responsabilização por falhas identificadas na execução dos referidos contratos, conforme cópia anexa da Portaria nº 627, de 29 de maio de 2015, cujos trabalhos se encontram na fase de apresentação de defesas. Portanto, até que ocorra o julgamento desse processo esta Instituição não dispõe de informações que possam quantificar e individualizar eventuais prejuízos visando o ressarcimento de valores, em teses apontados por esse Órgão de Controle.

Oportuno, ainda, esclarecer que foi instaurado, em 2014, uma Tomada de Contas Especial envolvendo, exclusivamente, a empresa, e, em decorrência desse ato equivocado e sem previsão legal, foi rejeitada pela CGU/TCU, ocasião em que o processo foi arquivado.

De outra forma, foi autuado o Processo nº 02001.007224/2014-71, visando a cobrança administrativa do crédito apontado por essa Controladoria que, hoje, acha-se em trâmite na Coordenação de Cobrança e Controle de Créditos Administrativos – COADM/CGFIN/DIPLAN, onde permanece aguardando o resultado de alguns recursos impetrados pela aludida empresa.

No tocante ao prazo indicado no item 10 da recomendação CGU, registro que, uma vez concluídos os processos mencionados nos parágrafos anteriores, essa Controladoria terá conhecimento de seu encerramento, seja formalmente ou pelo sistema de acompanhamento de processos disciplinares – CGU-PAD, onde são registradas todas as fases de procedimento dessa natureza. Caso seja concluído pela instauração de Tomada de Contas Especial, serão observados os prazos determinados.”

Diante do exposto pela Unidade, cumpre frisar que, caso o Ibama decida pela reabertura da Tomada de Contas Especial, os andamentos e conclusões pertinentes ao processo devem ser informadas tempestivamente à Secretaria Federal de Controle/CGU. Assim



como, mesmo que o processo se mantenha arquivado, recomenda-se ao Ibama que também encaminhe as justificativas à CGU para análise.

