

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: IBAMA - Sede**

Exercício: 2012

Processo: 02001.007774/2012-29

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201306270

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

---

## **Análise Gerencial**

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201306270, 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 – IBAMA, agregando a prestação de contas do FUNDO DE INVESTIMENTOS SETORIAIS – Fiset Pesca e do FUNDO DE INVESTIMENTOS SETORIAIS – Fiset Reflorestamento.

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 28/04/2013 a 21/06/2013, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

### **2. Resultados dos trabalhos**

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-



119/2012 e 124/2012, tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos deste relatório de auditoria.

Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-124/2012, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

## **2.1 Avaliação da Conformidade das Peças**

Em atendimento ao que estabelece o art. 13 da IN TCU nº 63/2010, foi realizada análise sobre o processo nº 02001.007774/2012-29 – referente à prestação de contas anual do IBAMA, exercício 2012 – por meio da qual se verificou que a Unidade elaborou todas as peças demandadas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2012.

Não houve, no exercício de 2012, por parte da UJ, atos de gestão relacionados aos seguintes itens da parte "A" do Anexo II da DN TCU nº 119/2012: Item 5.1 – Informações sobre o reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos; Item 5.3 - Informação sobre as transferências mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, vigentes no exercício de referência; e Item 5.5 – Informações sobre as Renúncias Tributárias sob a gestão da UJ, bem como sobre as fiscalizações realizadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil voltadas para a averiguação da regularidade das renúncias de receitas tributárias.

As peças apresentadas contemplam os formatos e os conteúdos obrigatórios, nos termos da DN TCU nº 124/2012 e nº 119/2012. Porém, quanto à Portaria-TCU nº 150/2012 foram identificadas omissões quanto à necessidade de apresentação de “análise crítica” em alguns dos quadros de informação apresentados, falha saneada após solicitação emitida durante os trabalhos de auditoria.

## **2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

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

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



Para o cumprimento dessas responsabilidades, segundo informações apresentadas no Relatório de Gestão de 2012, foram estabelecidos os seguintes objetivos estratégicos:

- incorporar e consolidar, de forma sistemática, o planejamento e melhores práticas de gestão nos diversos níveis da organização, para alcançar melhores resultados institucionais.
- aprimorar os instrumentos de regulação, certificação, proteção, licenciamento, avaliação e controle da qualidade ambiental e de acesso e uso sustentável dos recursos naturais, para alcançar efetividade em sua atuação.
- buscar a valorização do servidor, por meio de política de gestão de pessoas, como instrumento de fortalecimento institucional.
- buscar a valorização das questões ambientais, promovendo parcerias e a aproximação das ações, produtos e serviços do IBAMA com a sociedade.
- Implementar práticas de gestão de conhecimento e da informação como forma de melhoria dos processos de trabalho e da interação com os cidadãos
- propor e implementar mecanismos, normas e critérios que contribuam para o desenvolvimento do Brasil em bases ambientalmente sustentáveis.
- Implementar gradativamente ações de gestão ambiental compartilhada com os entes do SISNAMA, no âmbito de suas respectivas atribuições.
- buscar a suficiência de recursos orçamentários e adequar a capacidade operacional e os processos de gestão para atender as demandas que são da competência do IBAMA

Esses objetivos estratégicos são materializados em Programas e Ações, com metas físicas e financeiras monitoradas por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP –, instrumento do Governo Federal para acompanhar o cumprimento das metas do Plano Plurianual – PPA 2012-2015.

Na auditoria anual de contas do exercício de 2011 foram analisadas dez ações, das 33 executadas pela Autarquia. As mesmas ações foram selecionadas para análise em 2012 a fim de se comparar o percentual de execução física nos dois exercícios. Em que pese haver uma ruptura em relação à ação 6074, que teve a unidade de medida do “produto” alterada de “hectare (hectares controlados)” para “unidade (combates registrados)”. Da mesma forma, é necessário registrar que as atividades antes realizadas por meio da ação 8496 (programa 1346) foram absorvidas ação 20MM (Programa 2045), no PPA 20012-2015, conforme tabela, abaixo.

*Tabela – Comparativo do Percentual de execução da meta física em 2011 e 2012*

PROGRAMA PPA <u>2008-2011</u> <u>2012-2015</u>	AÇÃO (Código - Nome)	Produto	METAS					
			PREVISTA		REALIZADA		EXECUÇÃO (%)	
			2011	2012	2011	2012	2011	2012
<u>0503</u> 2036	6307 - Fiscalização de Atividades de Desmatamento	Operação Realizada (Unidade)	780	283	205	327	<b>26,28</b>	<b>115,54</b>
<u>1346</u> 2045	6124 - Fiscalização de Atividades Degradadoras, Poluentes e Contaminantes	Operação Realizada (Unidade)	65	90	19	105	<b>29,23</b>	<b>116,67</b>
<u>0508</u> 2018	6309 - Fiscalização de Fauna Silvestre	Operação Realizada (Unidade)	132	100	46	199	<b>34,85</b>	<b>199,00</b>
<u>0508</u> 2018	8908 - Autorização para Manejo de Fauna em Vida Livre	Autorização concedida (Unidade)	1.477	100	877	11	<b>59,38</b>	<b>11,00</b>



PROGRAMA PPA 2008-2011 2012-2015	AÇÃO (Código - Nome)	Produto	METAS					
			PREVISTA		REALIZADA		EXECUÇÃO (%)	
			2011	2012	2011	2012	2011	2012
0104 2052	8352 - Elaboração de Planos de Gestão e de Recuperação para Recursos Pesqueiros	Plano elaborado (Unidade)	6	6	4	2	<b>66,67</b>	<b>33,33</b>
0503 2036	6074 - Prevenção e Combate a Incêndios Florestais e Controle de Queimadas	Hectare controlado (ha)	107 mil	2.893	107 mil	4.444 <sup>1</sup>	<b>100,00</b>	<b>153,61</b>
0503 2036	6329 - Controle de Desmatamentos e Incêndios Florestais	Km <sup>2</sup> monitorado (Km <sup>2</sup> )	5,7 mi	7,1 mi	5,7 mi	7,1 mi	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
1346 2045	8496 - Apoio a Estruturação dos Sistemas Estaduais de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Emergências Ambientais com Produtos Perigosos - P2R2	Projeto apoiado (Unidade)	27	60	27	60 <sup>2</sup>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
0506 2036	8296 - Licenciamento e Controle das Atividades Florestais	Licença concedida	960	960	1030	1227	<b>107,29</b>	<b>127,81</b>
1346 2045	6925 - Licenciamento Ambiental Federal	Licença concedida	450	450	525	691	<b>116,67</b>	<b>153,56</b>

Fonte: Relatório de Gestão do IBAMA, exercícios 2011 e 2012

Notas:

1. a unidade de medida do “produto” foi alterada, de “hectare (hectare controlado)” para “unidade (combate registrado)”; e
2. as atividades antes realizadas por meio da ação 8496 (programa 1346) foram absorvidas ação 20MM (Programa 2045), no PPA 20012-2015.

Conforme se verifica nos dados acima, persistem as divergências entre a meta física prevista e a realizada no exercício, já verificadas no relatório anterior. Das dez ações analisadas, seis se encontram com execução superior a 100%; duas apresentam execução exata; e apenas duas tiveram execução inferior à meta estipulada.

Cabe ressaltar que, conforme consignado no relatório de avaliação da gestão 2011, as metas foram mais bem calibradas devido aos avanços trazidos pelo Plano Plurianual 2012-2015 e principalmente pelo Plano Estratégico 2012-2015 do Instituto, que estabeleceu como meta para 2012 a elaboração de indicadores de desempenho institucional. Nada obstante ainda há ações com metas subestimadas, tendo em vista a execução física alcançada.

É possível estender o mesmo raciocínio às demais ações finalísticas do IBAMA, tais como as ações 6307 - Fiscalização de Atividades de Desmatamento; 6329 - Controle de Desmatamentos e Incêndios Florestais; e 8352 - Elaboração de Planos de Gestão e de Recuperação para Recursos Pesqueiros.

Em relação a essa última, verifica-se uma baixa execução física. Registre-se, contudo, que, conforme consignado no item 2.2 do Relatório de Gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio –, exercício 2012, existe uma situação de indefinição envolvendo os Centros de Pesquisa e Gestão do Uso dos Recursos Pesqueiros (CEPNOR, CEPNE, CEPsul e CEPERG), foram remanejados à estrutura regimental do IBAMA por meio do Decreto nº 7.353, de 04/11/2010, mas que se encontram sob a gestão administrativa do ICMBio.



De acordo com informações constantes do Relatório de Gestão, a baixa execução da ação 8908 - Autorização para Manejo de Fauna em Vida Livre “*somente se alcança às autorizações referentes ao manejo e controle de fauna em aeroportos e não se torna possível contemplar as estratégias para a conservação de fauna em vida livre, que é representada pelo Programa Quelônios da Amazônia - PQA, com alcance em 8 estados da região Norte e Centro-Oeste*”. E sugere a readequação da meta para unidade em nº de filhotes manejados pelo PQA ao invés de autorizações concedidas.

Em suma, permanece o descompasso entre as metas estipuladas e os resultados alcançados, que se deve, em parte, ao fato de que os padrões escolhidos para aferir a execução das ações necessitam ser aprimorados, de modo a que passem a refletir a complexidade das atividades executadas pelo Instituto.

### **2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ**

De acordo com informações constantes do Relatório de Gestão, persistem “*muitas dificuldades para a construção de uma base metodológica de desenvolvimento dos indicadores ambientais, tendo em vista a enorme abrangência, transversalidades e universalidade do tema meio ambiente*”.

Os indicadores utilizados pela Autarquia vêm sendo monitorados pelos órgãos de controle, uma vez que, de modo geral, não conseguem exprimir a complexidade das atividades realizadas pelo IBAMA.

Ainda no Relatório de Gestão, o gestor menciona os esforços empreendidos para a utilização de instrumentos de controle e de avaliação do desempenho institucional, a exemplo da implantação do Sistema Integrado de Gestão Ambiental – SIGA – e do Auto de Infração Eletrônico – AI-e –, para controle do trâmite de processos administrativos e o desenvolvimento do Sistema Informatizado de Avaliação de Desempenho – Siadi.

Também há menção à metodologia utilizada para estabelecimento de parâmetros de verificação da qualidade dos serviços e produtos relacionados às atividades finalísticas do Órgão, pelo estabelecimento das Metas Institucionais Globais, considerando as ações estabelecidas para o IBAMA no Plano Plurianual – PPA 2012/2015 e as metas e ações propostas no Planejamento Estratégico. Tendo sido selecionadas 10 metas consideradas mais representativas das atribuições da Instituição, conforme menciona o item 2.4 daquele relatório de gestão.

Em relação Programa 0503 - Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais (FLORESCER), no relatório de auditoria do exercício anterior, foram analisados dois indicadores que demonstraram que os indicadores utilizados atendem aos critérios de acessibilidade, comparabilidade, auditabilidade e



economicidade. Contudo, quanto à utilidade, verificou-se que, embora tragam números significativos sobre o fenômeno monitorado, esses indicadores não representam suficientemente a amplitude e a diversidade dos fatores envolvidos nos temas desmatamento e incêndios florestais.

A esse contexto pode-se adicionar a ação 6925 - Licenciamento Ambiental Federal (Programa 2045 - Licenciamento e Qualidade Ambiental) que exemplifica de forma bastante clara o distanciamento existente entre o produto “licenças concedidas” e a complexidade técnica dos procedimentos necessários à emissão de uma licença ambiental – que não raras vezes envolve questões jurídicas, sociais e políticas. Há ainda o fato de o grau de complexidade variar conforme o empreendimento, o tipo e a fase da licença a ser emitida. Além disso, o processo de licenciamento ambiental não depende exclusivamente do empenho do IBAMA, mas é resultado da interação entre diversos atores.

Os resultados dessa ação podem ser consultados no sítio do IBAMA, na Internet, por meio de acesso ao Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal, que confere transparência à execução da ação.

De toda forma, o Instituto precisa aprimorar os indicadores apresentados, refinando a relação entre “meta física” e “produto”, uma vez que este último, da forma como vem sendo utilizado, apesar de ser um parâmetro necessário, representa o resultado acabado dos esforços empreendidos pela Autarquia, sem retratar a complexidade das ações empreendidas pelo Instituto no cumprimento de sua missão institucional.

## **2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas**

A análise sobre a gestão de recursos humanos do Ibama teve o objetivo de avaliar: (a) a adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições; (b) a observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões; e (c) a consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas e (d) a tempestividade e qualidade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios.

Em 2002, por meio da Lei nº 10.410/2002, todos os cargos ocupados do Ibama foram transformados em cargos da carreira de especialista em meio ambiente, sem possibilidade de opção por parte dos servidores. Aqueles que já estavam aposentados na época da transformação e os cargos que estavam vagos permaneceram no Plano de Cargos e Carreiras, vigente à época. Em 2006, a Lei nº 11.357/2009 criou o Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do Ibama – PECMA, com a finalidade de agregar os servidores aposentados e os 987 cargos vagos da antiga carreira. Atualmente não há possibilidade legal de realização de concurso para o provimento destes cargos vagos, porém, no §3º do artigo 1º da Lei nº 10.410/2002 há a





previsão de transformação de tais cargos em cargos da carreira de Especialista em Meio Ambiente. Para tanto, é preciso autorização do Ministério do Planejamento e de ato legal que efetive a transformação.

O Ibama possuía em seus quadros, em 31 de dezembro de 2012, a força de trabalho descrita na tabela abaixo. Nela, os cargos vagos da carreira PECMA não estão computados entre os cargos autorizados.

Cargos autorizados	5001
1. Servidores em Cargos Efetivos	4074
2. Servidores com Contratos Temporários	598
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	15
Total (1+2+3)	4687

(a) A adequabilidade da força de trabalho, para este relatório, foi concebida como a composição ideal a que se chega a partir da avaliação da quantidade necessária de servidores e da sua qualidade, entendida aqui como sua formação, sua capacitação, para a realização das atribuições da entidade:

Constatou-se que o Ibama não possui estudo que determine a real necessidade de força de trabalho para a execução da sua responsabilidade legal. Para se chegar a esse quantitativo é essencial que as ações sejam explicitadas por meio de instrumentos que possibilitem determinar de forma objetiva os processos de execução das atividades.

A título de exemplo podemos citar os Mapas de Processos, nos quais são demonstrados a lógica e os recursos demandados para a execução de uma determinada ação. A aplicação destes instrumentos deve ser integrada ao Planejamento Estratégico do Ibama que, por sua vez, deve ter por base as suas competências legais e as políticas prioritárias do Governo.

A falta de mapeamento, padronização e normatização dos processos de negócio da instituição são citados no Planejamento Estratégico 2012/2015 (pág. 12) como uma fragilidade do Instituto. Ainda não há iniciativa concreta para solucionar este problema.

Vale destacar que o mesmo Planejamento Estratégico aponta outras fragilidades que estão diretamente relacionadas à força de trabalho, a saber:

- carreira de especialista em meio ambiente pouco valorizada e com baixa remuneração;
- insatisfação e desmotivação dos servidores;
- ausência de política de gestão de pessoas;
- deficiência de planejamento institucional;
- capacidade gerencial deficitária;
- falta de gestão por indicadores de avaliação institucional e funcional.

Não obstante a ausência de estudo para a determinação do quantitativo de servidores ideal, é possível, de imediato, verificar o déficit de servidores. Tome-se a situação da



Coordenação Geral de Recursos Humanos, cujas atribuições são extensas e que conta um número reduzido de servidores. A Divisão de Gestão de Folha de Pagamento, presente naquela coordenação, por exemplo, possui somente três servidores, que são responsáveis pela folha de pagamento e demais atividades acessórias de todos os 4.687 servidores do Instituto. A Divisão de Cadastro de Pessoal, encontra-se na mesma condição pois dispõe do mesmo número de servidores e possui uma extensa lista de atribuições para cumprir.

O mesmo ocorre com a da área Tecnologia de Informação – TI, responsável pela gestão dos sistemas corporativos do Instituto, onde há 11 servidores atuando, sendo que somente quatro deles possuem formação na área. A situação da TI é abordada em item específico deste relatório.

Há dois projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, os quais têm por objeto a criação de cargos para suprir as demandas do Ibama e do ICMBio. Um deles, para a criação de mil vagas de analista: (PLC 5894/2009), 800 ambientais e 200 administrativos, e o outro para quatrocentas vagas de técnico administrativo (PLC 123/2012). É importante repisar o fato que há 987 cargos vagos da carreira PECMA, já relatados anteriormente, que podem ser transformados em cargos da Carreira de Especialista em Meio Ambiente por ato do Poder Executivo, sem a necessidade de articulação política no Congresso nacional.

A criação de 400 vagas de técnico administrativo (PLC 123/2012) foi originalmente proposta para cumprimento da determinação Judicial corroborada pelo TCU para a substituição dos terceirizados por servidores efetivos. No ano de 2012 foi autorizado concurso público para provimento de 300 vagas de Técnico Administrativo. A razão para esse concurso seria a de reposição do quadro, tendo em vista as muitas aposentadorias. A autorização do MPOG para a nomeação dos aprovados, porém, condiciona a nomeação à total substituição dos trabalhadores terceirizados que executam atividades em desacordo com a legislação vigente.

O Ibama atualmente conta com um sistema de gestão de competências, o SIGER, que é o sistema gerencial que a Divisão de Capacitação-DICAP/CENTRE/DIPLAN utiliza como instrumento de informações e emissão de relatórios gerenciais, no módulo capacitação. A DICAP alimenta o SIGER com as capacitações realizadas mensalmente pelos servidores, tanto nos eventos de aperfeiçoamento de curta e média duração quanto para educação formal de longa duração (especialização, mestrado e doutorado). O CENTRE informou que foi introduzido no PDTI/2012/2013 a elaboração de um novo sistema para melhor atender as expectativas e a criação de um banco de talentos e que tenha correlação, visando à extração de dados do SIAPENET e do CNPq, no módulo de Curriculum Lates.

Comparando-se os dados apresentados no Relatório de Gestão de 2012, no quadro 6.1.2.2 - Qualificação do Quadro de Pessoal da Unidade Jurisdicionada segundo a Escolaridade - com a realidade observada, conclui-se que o quadro não retrata a





realidade do IBAMA. Os dados do quadro foram extraídos do SIAPE, que não apresenta dados atualizados sobre essa questão;

(b) Quanto à observância da legislação, segundo informado, há dois servidores com a tarefa de acompanhar as alterações na legislação e manter o setor de RH atualizado. Por meio das atividades de acompanhamento da gestão, foram feitas, ao longo de 2012, varreduras nos dados do sistema com o objetivo de revelar possíveis inconsistências, porém não foram identificadas falhas significativas quanto à legalidade dos procedimentos adotados;

(c) No Ibama há controles internos relacionados à gestão de pessoas. O acesso aos dados e documentos cadastrais é restrito a servidores da área de cadastro, seja na Sede, seja nas unidades desconcentradas, sendo que, no caso de alteração de lotação, é retirado o acesso ao SIAPE. Da mesma forma, para a folha de pagamento são previamente cadastrados os servidores, delimitando-se o nível de acesso, sendo realizadas periodicamente verificações dos registros realizados no sistema.

O acompanhamento das cessões e requisições é feito pela cobrança mensal da frequência dos servidores cedidos. Quando da proximidade do vencimento da cessão, nos casos de prazo definido, é solicitada manifestação do órgão cessionário. Para a situação onde é devido o ressarcimento, mensalmente há o envio do extrato de cobrança pela área de arrecadação. Quanto aos requisitados, é feita a informação sobre a frequência e enviada ao órgão de origem.

Não há a adoção da rotatividade programada de servidores que trabalham com os sistemas de cadastro e folha de pagamento com o objetivo de aumentar a segurança. A justificativa apresentada é que são poucos os servidores envolvidos nessas atividades, fato que impossibilita a rotatividade.

A escassez de servidores lotados nas áreas de cadastro e folha de pagamento cria um ambiente de risco, tanto pela sobrecarga de trabalho como pela impossibilidade da adoção de procedimentos de revisão; e

(d) Houve um aumento das ocorrências de atos não registrados no Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões – SISAC: de 5, em 2011, para 41, em 2012. Essas 41 ocorrências foram apresentadas ao Instituto, sendo todas regularizadas. Os brigadistas, a partir do acórdão do TCU Nº 3018/2012 – TCU Plenário, publicado no DOU de 16/11/2012 Seção 1, estão sendo registrados no SISAC

Diante do exposto, conclui-se que os procedimentos adotados são adequados para os fins desejados, resultando em uma gestão de recursos humanos que cumpre com suas obrigações legais. Contudo, embora seja facilmente verificado que o número de servidores não é suficiente para cumprir com todas as atribuições do órgão, verificou-se que não há estudos que definam de maneira objetiva o quantitativo de servidores necessários para o cumprimento de suas atribuições.



## 2.5 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Com a finalidade de realizar avaliação da gestão de compras e contratações do Ibama, foram consideradas as seguintes questões de auditoria: (i) se os processos licitatórios realizados na gestão 2012 foram regulares; (ii) se os processos licitatórios e as contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação foram regulares; (iii) se os critérios de sustentabilidade ambiental foram utilizados na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; e (iv) se os controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações estão instituídos de forma a mitigar os riscos.

Para a realização da análise da regularidade dos procedimentos licitatórios, das dispensas e das inexigibilidades, foram selecionados processos a partir dos dados constantes do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg. A referida análise contemplou somente as contratações instauradas no âmbito da sede do Ibama em Brasília, logo, os contratos gerenciados pelas unidades descentralizadas do Instituto não foram incluídos nos exames.

Ressalte-se que foram considerados, ainda, os contratos administrativos já analisados durante o exercício de 2012, como resultado do Acompanhamento Permanente da Gestão (APG).

Dessa forma, para avaliação da regularidade das licitações efetuadas pelo Ibama em 2012, foram selecionados, 2 (dois) processos de contratação, conforme demonstrado na tabela a seguir:

*Tabela - Licitações - Geral*

Quantidade total de contratações derivadas de processos licitatórios	Volume total de recursos dos processos licitatórios (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos Avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
16	R\$ 16.978.513,90	2	R\$ 778.262,10	1	R\$ 287.460,00

O procedimento licitatório, apresentado na tabela com irregularidades detectadas, se refere ao Processo nº 02001.001654/2012-18, no qual se verificaram diversas deficiências no planejamento realizado para a contratação de prestação de serviços de reforma da cozinha e da copa do restaurante do Ibama sede em Brasília, tendo em vista a ausência de exposição das justificativas de contratação e demonstração técnica detalhada da necessidade de realização dos serviços.

Além disso, também foram selecionados para exame, por meio do Acompanhamento Permanente da Gestão (APG) durante o exercício de 2012, 8 (oito) processos de contratação, observando os critérios de materialidade e relevância, com o objetivo de



avaliar a qualidade dos controles internos existentes sobre contratos de prestação de serviço firmados pelo Instituto, conforme tabela abaixo:

*Tabela – Contratos analisados 2012 - APG*

<b>Nº do Contrato</b>	<b>Objeto</b>	<b>Valor Anual Contratado</b>	<b>Irregularidade detectada</b>
5/2010	Fretamento de helicópteros	R\$ 58.128.000,00	Não
20/2008	Locação de caminhonetes 4x4 (Região Nordeste)	R\$ 3.744.998,40	Sim
21/2008	Locação de caminhonetes 4x4 (Região Norte/Centro-Oeste)	R\$ 12.750.000,00	Sim
46/2008	Locação de caminhonetes 4x4 (Região)	R\$ 4.699.998,30	Sim
38/2010	<i>Data Center</i>	R\$ 5.064.995,00	Não
10/2011	Rede de Comunicação	R\$ 18.437.605,14	Não
17/2009	Manutenção predial	R\$ 3.000.000,00	Sim
23/2009	Manutenção predial	R\$ 8.000.000,00	Sim

A análise realizada permitiu concluir que os contratos de locação de helicópteros, de data center e de rede de comunicação contam com controles internos bem delineados e consistentes. A fiscalização desses contratos é feita de forma atenta e meticulosa, garantindo que os serviços sejam prestados de acordo com o pactuado. No extremo oposto, estão os contratos de locação de caminhonetes e de manutenção predial, cujas fiscalizações contratuais e controles internos são precários e meramente burocráticos.

Cabe salientar que irregularidades graves foram identificadas no processo de contratação de serviços de manutenção predial correntiva e preventiva (contratos nºs 17/2009 e 23/2009), aplicáveis a todas as fases do processo, desde o planejamento da contratação até a fiscalização das ações empreendidas pela contratada, tais como: inexistência de controle sobre a rotina de serviços de manutenção preventiva; e falhas graves no fluxo de execução do contrato (ausência de vistoria prévia, ausência de aprovação prévia do orçamento, ordens de serviços emitidas de forma incompleta, ausência de acompanhamento da execução vistoria e ausência de laudos de vistoria técnicas).

No que tange às contratações diretas, foram analisadas todas as dispensas de licitação realizadas pelo Ibama no exercício de 2012, as quais não foram identificadas irregularidades, conforme demonstrado na tabela a seguir:

*Tabela – Dispensas de Licitação*

Quantidade total de dispensas de licitação	Volume total de recursos de dispensas (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
2	R\$ 102.920,60	2	R\$ 102.920,60	0	0

Quanto às inexigibilidades de licitação, também não foram identificadas irregularidades a partir da análise de todos os processos relacionados instaurados pelo Ibama em 2012, como pode ser observado da tabela que se segue:

*Tabela - Inexigibilidade de Licitação*

Quantidade	Volume total	Quantida	Volume de	Quantidade	Volume dos
------------	--------------	----------	-----------	------------	------------



total de Inexigibilidades	de recursos de inexigibilidades (R\$)	de avaliada	recursos avaliados (R\$)	em que foi detectada alguma irregularidade	recursos em que foi detectada alguma irregularidade
7	R\$ 200.071,10	7	R\$ 200.071,10	0	0

No que se refere à verificação da utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, verificou-se, a partir da análise dos processos constantes da amostra e das informações disponibilizadas no Relatório de Gestão do exercício de 2012, que o Ibama tem adotado de forma parcial tais critérios na aquisição de bens e contratação de serviços ou obras.

Como exemplos de ações não que não foram realizadas sob o aspecto da sustentabilidade ambiental, pode-se citar: a não aquisição de produtos produzidos com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável; a não aquisição de bens e produtos reciclados; a ausência de preferência pela aquisição de bens e produtos passíveis de reutilização, reciclagem ou reabastecimento (refil e/ou recarga).

Além disso, verificou-se, com base de análise de processo constante da amostra, a ausência de aplicação de critérios sustentáveis no Termo de referência e no Edital do Pregão Eletrônico nº 08/2012, que teve como objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços de reforma da cozinha e copa do restaurante do Ibama sede em Brasília.

Entretanto, a Unidade incluiu critérios de sustentabilidade no processo de aquisição de material de consumo, os quais foram incluídos os itens sustentáveis descritos no Sistema de Catalogação de Material - CATMAT, elaborados pelo Ministério do Planejamento – MPOG, e em aquisições de material de informática realizadas no exercício de 2012.

Diante do relatado, apesar da recorrente ausência de utilização de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações, observou-se que o Instituto tem proporcionado melhorias na aplicação desses critérios no exercício de 2012. Ressalte-se, no entanto, que o Ibama necessita ainda aprimorar sua Gestão de Compras, com a finalidade de implementar rotinas mais adequadas para inclusão de critérios ambientais no planejamento das suas contratações.

Tal fato já foi objeto de recomendação do Relatório de Auditoria nº 201108724, referente ao exercício de 2010, a qual ainda está pendente de atendimento.

#### Controles Internos Administrativos da Gestão de Compras

As principais fragilidades relacionadas aos controles internos administrativos, detectadas no âmbito da gestão de compras e prestação de serviços se referem: (i) à etapa de planejamento das contratações, uma vez que foi observado que o Instituto não



mantém rotinas adequadas para a realização de estudos técnicos preliminares e levantamento de suas necessidades; e (ii) à deficiência nas fiscalizações realizadas sobre os contratos administrativos, pois não fornecem níveis mínimos de segurança, colocando em risco os recursos neles empregados e, por consequência, o desempenho dos serviços contratados.

Cabe mencionar que o Ibama não dispõe de mecanismos que permitam aferir a satisfação da área demandante e do usuário. Dessa forma, mesmo nos casos que o objeto pactuado esteja sendo cumprido, não há acompanhamento sistematizado pelos gestores quanto ao cumprimento do seu objetivo.

Além disso, destaca-se que a Autarquia não possui metas de desempenho para área de compras e contratações.

Diante do relatado, a avaliação realizada na gestão de compras e contratações do Ibama, pode-se concluir que: (i) os processos licitatórios, constantes da amostra, realizados na gestão 2012, apresentaram irregularidades em relação aos controles aplicáveis ao planejamento da contratação; (ii) os processos licitatórios e as contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação foram regulares; (iii) os critérios de sustentabilidade ambiental foram utilizados, de forma parcial, na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; e (iv) os controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações não estão instituídos de forma a mitigar os riscos, necessitando, ainda, de aprimoramentos.

## **2.6 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF**

A avaliação da gestão do uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF, no âmbito do Ibama, consistiu na análise de informações obtidas das seguintes fontes: i) Observatório de Despesa Pública – ODP, mantido pela Controladoria-Geral da União; ii) Relatório de Gestão do Ibama, relativo ao exercício de 2012; e iii) amostra de processos de concessão de suprimento de fundos, cujos recursos envolvidos equivalem a 85% do valor total transacionado em 2012, por meio do CPGF, no âmbito do Ibama.

O Relatório de Gestão do Instituto apresenta, no Quadro A.5.10, as despesas com CPGF por UG e por portador. Registre-se que alguns dos valores apresentados nesse quadro divergem dos valores extraídos do ODP, cuja base de dados provém da instituição financeira responsável pelo cartão, o Branco do Brasil. Foi possível concluir, da amostra de processos analisada, que essa divergência se justifica em virtude de o ODP disponibilizar integralmente os valores transacionados por meio do CPGF, seja na modalidade saque ou compra, enquanto os valores registrados no Relatório de Gestão correspondem ao montante efetivamente gasto. Ou seja, para os casos em que houve devolução de valores por parte dos supridos, esses valores não foram contabilizados como despesa na prestação de contas apresentada no Relatório de Gestão.



Registre-se também que o “valor do limite individual” que consta do Relatório de Gestão do Instituto, de R\$ 4.000,00, refere-se ao valor máximo que pode ser concedido no âmbito de cada concessão de suprimento de fundos. Contudo, entende-se que deve ser informado, naquele campo, o somatório dos reais limites autorizados em cada concessão de suprimento de fundos para determinado suprimento, para que aquele valor seja fiel à real execução do suprimento de fundos.

Quanto às fragilidades verificadas na Auditoria Anual de Contas realizada em 2012, verificou-se que o Instituto adotou medidas no sentido saneá-las, aprimorando seus controles internos, por meio da publicação da Instrução Normativa nº 12, de 14/12/2012, que disciplina a utilização do CPGF no âmbito do Ibama. Dentre as disposições estabelecidas naquela IN, destacam-se as seguintes: regulamentação do uso do CPGF na modalidade saque, permitindo um maior controle do uso nessa modalidade (art. 5º, §§ 3º, 4º e 5º); definição de limites de quantidade de cartões a serem disponibilizados para cada UG e para cada servidor (art. 12); e instituição de atribuições, a cargo da CGFIN/Diplan, de acompanhamento e controle dos gastos realizados por meio do CPGF (Capítulo VI).

Relativamente à constatação feita na última Auditoria Anual de Contas que trata da inclusão do “Banco do Brasil” como portador do cartão, no sistema Siafi, informa-se que essa mesma inclusão foi observada no Relatório de Gestão relativo ao exercício de 2012, no âmbito das UGs 193111, 193112 e 193124. No entanto, o Ibama informou que esse equívoco não mais subsistirá, em virtude da adoção da recomendação feita pela CGU de “realizar conciliação periódica dos dados do Siafi relacionados às despesas realizadas com o Cartão de Pagamento do Governo Federal com os fornecidos pelo Banco do Brasil, de forma a permitir a correção tempestiva dos registros na identificação de eventuais falhas”, a qual foi acolhida na supracitada Instrução Normativa (art. 24, § único, alínea b).

Foram novamente constatadas, no exercício de 2012, concessões de suprimento de fundos na modalidade saque sem a devida motivação, em desacordo com a Portaria MMA nº 159, de 19/06/2008. Também se constatou utilização do CPGF para despesa de custeio passível de ser subordinada ao processo normal de aplicação, evidenciando falha no planejamento da contratação de serviços de manutenção predial do Ibama.

Apesar das falhas identificadas no exercício de 2012, conclui-se que a gestão do uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal no âmbito do Ibama apresentou grandes melhorias. Com a publicação da IN nº 12, espera-se que aquelas falhas não mais ocorram nos exercícios seguintes.

## **2.7 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária**

Em consulta realizada ao sistema SIAFI Gerencial Web, não foi encontrado registro que indique a existência de passivos por insuficiência de créditos ou recursos durante o





exercício de 2012 no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), corroborando as informações apresentadas pela unidade em seu relatório de gestão.

## **2.8 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação**

No que se refere à avaliação da gestão de TI no Ibama em 2012, importa ressaltar inicialmente que tendo em vista que na auditoria de avaliação da gestão do Ibama, exercício 2011, Relatório CGU nº 201203531, foram realizados exames sobre cinco aspectos relacionadas à área de TI (Planejamento Estratégico de TI, Política de Segurança da Informação, Recursos Humanos de TI, Desenvolvimento e produção de sistemas e Contratação e gestão de bens e serviços de TI); e considerando que neste relatório, em função das análises realizadas à época, foram apresentadas diversas recomendações ao Ibama referentes a estas cinco áreas da gestão de TI; optou-se, neste relatório, por realizar a avaliação da gestão de TI de 2012 do Instituto com base no acompanhamento das providências adotadas pelo órgão para atender às constatações registradas no exercício anterior (2011), bem como em algumas informações atualizadas solicitadas por meio de SA.

Assim, antes de apresentar a avaliação de cada um dos cinco aspectos citados acima, vale registrar - sobre o acompanhamento do plano de providências da Unidade referente ao relatório nº 201203531 - que das 23 recomendações exaradas relacionadas ao setor de TI, 18 encontram-se atendidas e 5 parcialmente atendidas. Deste modo, vê-se que o Ibama vem adotando, de maneira adequada e tempestiva, as medidas cabíveis no sentido de sanar as fragilidades apontadas e, por conseguinte, melhorar a sua Gestão de Tecnologia da Informação.

A seguir, apresenta-se uma avaliação de cada um dos cinco aspectos de TI avaliados, quais sejam: Planejamento Estratégico de TI, Política de Segurança da Informação, Recursos Humanos de TI, Desenvolvimento e produção de sistemas e Contratação e gestão de bens e serviços de TI.

### **I - Planejamento Estratégico de TI**

Quanto ao planejamento institucional de TI, vale destacar que todas as recomendações emitidas pela CGU no exercício anterior foram cumpridas pelo Ibama.

O principal destaque fica para a publicação - por meio da Portaria nº 05, de 15/03/2013, publicada no DOU, em 18/03/2013 - da nova versão do Plano Diretor de TI do órgão, PDTI 2013-2015, em que as ações de TI encontram-se alinhadas ao Plano Estratégico do Ibama 2012-2015.

No que se refere à avaliação de seu conteúdo, cabe ressaltar a boa qualidade do PDTI elaborado pelo Ibama, estando presentes os principais artefatos indicados no Guia de Elaboração de PDTI do SISP e cobrados pela CGU, com destaque para: 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, o Plano de Gestão de Riscos e a Política de aquisição e descarte de equipamentos de TI.

Por fim, conforme 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 tal fim, composto por representantes das áreas de negócio e de TI, refletindo a preocupação da alta administração do Ibama na melhoria da gestão de TI do órgão.

## **II) Política de Segurança da Informação**

Na auditoria de avaliação da gestão de TI do ano de 2011, verificou-se que, embora o Instituto possuísse uma Política de Segurança da Informação, Informática e Comunicações – Posic, os procedimentos e normas específicos complementares, previstos nessa Posic, ainda não haviam sido publicados, o que fazia com que tal Política não fosse efetiva na prática.

Assim, em atendimento à recomendação da CGU, observou-se que em 2012 o Ibama publicou cinco normas específicas complementares à Posic, quais sejam: gestão dos sistemas de controle, rastreamento e comunicação de veículos, embarcações e aeronaves; procedimentos de segurança para acesso, consulta, alteração, monitoramento e gerenciamento de sistemas de informação do Ibama; procedimentos referentes à gestão de pessoas; uso e administração do sistema de correio eletrônico; e a identificação, a entrada e saída de pessoas, de objetos e de volumes, bem como procedimentos de funcionamento e utilização das dependências do Ibama e regionais.

Além disso, cabe destacar a elaboração de um plano de execução do Comitê de Segurança da Informação e Informática – CSII, contendo um cronograma com as ações para o ano de 2013, estando incluídas nesse Plano a elaboração das outras normas complementares previstas para serem implementadas.

Entretanto, vale apontar a ausência, tanto nas cinco normas que foram publicadas quanto no plano de execução do CSII 2013, dos planos de gestão de risco e de continuidade do negócio, documentos esses importantes para a segurança da informação do órgão e previstos na EGTI 2011-2012 para serem confeccionados pelos órgãos integrantes do SISP.

Por fim, cabe citar, conforme já registrado no relatório passado, 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, o Gestor de Segurança da Informação e a Posic.

Diante do apresentado, observa-se a adoção de medidas práticas para resolução da fragilidade apontada, contribuindo para a percepção de uma evolução na gestão da segurança da informação do Ibama em relação ao ano anterior.



### **III) Recursos Humanos de TI**

A estrutura de recursos humanos e organizacional de TI foi a área avaliada como sendo a mais crítica na gestão de TI do Ibama no ano de 2011, estando essa situação representada, fundamentalmente, pelo reduzido quadro de servidor, com baixa qualificação técnica específica de TI, e pela ausência de uma estrutura formalmente definida para a organização interna do CNT.

Assim, quanto a essas fragilidades, foi possível verificar a adoção, conforme recomendado por esta CGU, de algumas medidas por parte do Instituto no sentido de mitigá-las, como:

- atuação junto às instâncias ministeriais, Ministério do Meio Ambiente – MMA e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, de modo a alertá-los sobre a atual insuficiência de recursos humanos na área de TI do órgão e solicitar um incremento de servidores com formação em TI para o Instituto;
- envio por parte do Presidente do Ibama à Ministra de Estado do Meio Ambiente (Ofício nº 1.208/2012/GP/IBAMA, de 27/12/2012) de proposta de processo seletivo simplificado para provimento temporários de vagas no Ibama com 23 profissionais de TI, nas áreas, entre outras, de analista de suporte, analista em TI para planejamento e gestão de contratos de TI e especialista em administração de banco de dados;
- realização de seleção interna de servidores com formação e/ou experiência em TI, estando os candidatos inscritos ainda em processo de avaliação;
- informação de que será feita análise curricular dos candidatos aprovados no último concurso do Ibama visando selecionar 2 novos servidores de nível médio e 2 novos de nível superior para a área de TI; e
- encaminhamento de proposta de organização da área de TI ao MMA e ao MP, onde consta a elaboração de um novo organograma, com a definição de cargos de chefias para os novos núcleos da área de TI.

No entanto, comparando-se a situação atual com a observada no exercício anterior, verifica-se que tais medidas ainda não surtiram efeitos práticos, uma vez que o quadro de pessoal de TI do Ibama não obteve o incremento necessário, em termos quantitativos e qualitativos, e a organização interna da área de TI continua definida de modo informal.

Em relação ao corpo técnico da área de TI, vale ressaltar que houve a redução de um servidor do quadro. Em 2011 haviam 12 (doze) servidores efetivos e, em 2012, esse número caiu para 11 (onze). Ou seja, o quadro, que já era preocupante, acabou involuindo.

Assim, ao mesmo tempo que cabe destacar as medidas adotadas pelo Ibama para resolução da grande fragilidade existente em seu corpo técnico de TI vale registrar que tais medidas ainda não apresentaram os resultados esperados, devendo, portanto, a alta administração continuar envidando os esforços necessários e cabíveis para solucionar tal deficiência.



#### **IV) Desenvolvimento e Produção de Sistemas**

No tocante ao desenvolvimento de sistemas, verificou-se que a situação apresentada no Relatório nº XXX se manteve, valendo, assim, reproduzir trecho constante naquela avaliação:

*“(...) Quanto ao desenvolvimento de sistemas, vale destacar que o Ibama possui uma metodologia aprovada em vigor, que define as fases do desenvolvimento de sistemas, os atores envolvidos e suas atribuições, bem como as entradas e saídas (artefatos) esperadas em cada uma de suas fases. A sua formalização se deu por meio da publicação da Portaria nº 08, de 31 de maio de 2011, que aprovou a Norma Administrativa 100-10-04 “Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas”, referente à utilização de metodologia e de padronização para construção de software, compras e a contratação de serviços e sistemas de TI.*

*No entanto, quanto à aplicação dessa metodologia, observou-se que atualmente, em virtude da escassez de recursos humanos na área de TI, algumas etapas do processo de desenvolvimento de sistemas, que deveriam ser realizados por servidores do Ibama, encontram-se sob responsabilidade de terceirizados. Tal fato pode ser constatado quando se verifica que não há nenhum servidor do órgão lotado no Núcleo de Sistemas, que trata do desenvolvimento de software no Ibama, conforme consta na MDS.*

*Entre os papéis previstos na MDS, que não vem sendo desempenhados por servidores, destaca-se: líder de projeto, analista de sistemas/requisitos, testador e homologador. Registra-se que esse fato representa grande risco para o Ibama, que pode ter seu conhecimento organizacional terceirizado, bem como se tornar dependente de indivíduos sem vínculo com o órgão para a execução de atividades críticas na gestão do desenvolvimento de sistemas, como as citadas acima. (...)”*

Quanto à gestão de níveis de serviço, verificou-se, a partir dos documentos apresentados, que o Ibama passou a apurar e monitorar os níveis de serviço dos contratos vigentes, atendendo ao recomendado no citado relatório.

#### **V) Contratação e Gestão de Bens e Serviços de TI**

Em relação às contratações e gestão de bens e serviços de TI, convém esclarecer de início, conforme já informado anteriormente, que este ano não foram analisados processos de contratação realizados pela Unidade em 2012, optando-se por avaliar o atendimento das recomendações exaradas no ano anterior.

Assim, na avaliação realizada e registrada no Relatório nº 201203531, o objetivo foi verificar se as contratações e gestão de bens e serviços de TI na Unidade eram realizadas em consonância com as normas legais, em especial com a IN nº 04/2010.



Para isso, naquele relatório, foram avaliados os contratos nº 14/2011, firmado em 31/08/2011 com a empresa Velp Tecnologia Ltda-ME – cujo objeto é a implementação da solução de auto de infração eletrônico, em nível nacional, abrangendo a especificação, desenvolvimento, manutenção, documentação, treinamento e integração nos equipamentos de sistemas de informações e softwares auxiliares que viabilizem a execução das tarefas de fiscalização ambiental, no valor de R\$ 802.632,00; e o contrato nº 22/2011, firmado em 08/11/2011, com a empresa Basis Tecnologia da Informação S.A., cujo objeto é a prestação de serviços técnicos especializados na área de TI, em desenvolvimento de novos sistemas e manutenção dos sistemas de informação do Ibama, no modelo de fábrica de software, compreendendo a elicitação de requisitos, análise, projeto, codificação, testes, documentação, implantação, configuração e treinamento, no valor de R\$ 6.400.764,00.

Naquela avaliação verificou-se, de um modo geral, que o processo de contratação de TI do Ibama é adequado, estando aderente à Instrução Normativa nº 04/2010. Entretanto, quanto à gestão e fiscalização contratual concluiu-se como sendo inadequada, em virtude de diversas impropriedades constatadas. Assim, foram emitidas 13 recomendações ao Ibama relacionados ao gerenciamento da execução dos contratos de bens e serviços de TI, algumas dessas de caráter estruturante e outras com foco pontual.

Nesse sentido, avaliando-se as medidas implementadas pelo Ibama, observa-se que das 13 recomendações exaradas, 11 foram cumpridas adequadamente, restando apenas duas ainda em fase de implementação, quais sejam: elaboração da complementação dos dispositivos para avaliar a qualidade dos serviços e definição e publicação do padrão de codificação do Instituto para fins de aceitação dos serviços.

Entre as providências adotadas pelo Ibama durante o ano de 2012 para sanar as fragilidades identificadas, destacam-se, entre outros:

- elaboração de registro formal do histórico de gerenciamento do contrato;
- realização do monitoramento dos níveis de serviço contratados;
- criação de check list da OS para orientação no aceite dos serviços;
- montagem da pasta física e lógica da gestão dos contratos de TI;
- capacitação dos servidores no curso de Desenvolvimento de Gestores de TI - DGTI da ENAP;
- designação de gestora única para o contrato nº 22/2011, bem como definição dos fiscais técnicos e todos os fiscais requisitantes;
- exigência de garantia contratual dos produtos entregues pelas contratadas de, no mínimo, seis meses do aceite definitivo.

Deste modo, entende-se o Ibama vem adequando a gestão e fiscalização dos seus contratos de bens e serviços de TI ao que estabelece a legislação, em especial à IN 04/2010.

### **Conclusão**

Diante de todo o exposto, pode-se concluir pela substancial evolução da governança de TI do Ibama, cabendo destacar a participação ativa da alta administração do órgão na



mitigação das falhas existentes na área de TI, que foram apontadas pela CGU no relatório de auditoria de avaliação da gestão de 2011.

Ademais, vale ressaltar o empenho do corpo técnico de TI do órgão, devendo-se destacar: a elaboração criteriosa e bem detalhada dos artefatos que compõem o PDTI, estando adequados às orientações contidas no Guia de Elaboração de PDTI do SISP; a elaboração de algumas normas complementares de segurança da informação e do plano de execução do CSII 2013; bem como as medidas adotadas para realização de uma gestão e fiscalização dos contratos de TI aderente ao que prevê a legislação, especialmente a implementação do monitoramento dos níveis de serviço dos contratos, aplicação mais rigorosa de sanções às empresas pelo eventual descumprimento contratual e registro formal detalhado do histórico de gerenciamento dos contratos.

Todavia, merece ser registrado que, embora tenha sido observada a adoção de providências por parte do Ibama, o quadro de pessoal de TI continua reduzido, sendo insuficiente para atender às demandas do setor.

## **2.9 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário**

O Relatório de Gestão, apresentado pela Unidade, não contém todas as informações requeridas pela Portaria TCU nº 150/2012. O Quadro A.7.3 não apresenta os valores das despesas com reformas e manutenção bem como as reavaliações dos bens imóveis de uso especial. As informações apresentadas no Quadro A.7.1 não são coincidentes com as informações apresentadas no Quadro A.7.3. O primeiro apresenta informações sobre a distribuição espacial dos bens imóveis de uso especial de propriedade da União e de propriedade da Autarquia. O segundo apresenta apenas as informações sobre os bens de uso especial de propriedade da União. A Autarquia também não realizou a análise crítica sobre a gestão de immobilizados sobre a sua responsabilidade, esta análise é requerida pela precitada Portaria.

Com o objetivo de regularizar a situação de seus bens imóveis, e ajustar as informações contidas no sistema SPIUnet, a Autarquia elaborou um Plano de Ação com o intuito de realizar o levantamento de todos os seus imóveis situados em outros estados da federação, realizando vistorias e regularizando a documentação. A missão do precitado Plano consiste na tramitação nos municípios onde os imóveis estão localizados e verificar “in loco” a situação de conservação e a situação documental junto aos órgãos cartoriais. Todavia, o bom andamento do Plano de Ação esbarra com a falta de estrutura e da capacidade técnica dos funcionários dos cartórios dos municípios localizados no interior, principalmente na região norte. Desta feita, o Plano de Ação apenas realiza o levantamento da situação do imóvel, ficando pendente a resolução das questões que não dependem da atuação dos servidores responsáveis pelo trabalho de campo.

A Lei 11.516/2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade, aduz em seu art. 3º que “**o patrimônio**, os recursos orçamentários, extra-orçamentários e financeiros, o pessoal, os cargos e funções





vinculados ao Ibama, relacionados às finalidades elencadas no art. 1º desta Lei ficam transferidos para o Instituto Chico Mendes, bem como os direitos, créditos e obrigações, decorrentes de lei, ato administrativo ou contrato, inclusive as respectivas receitas”. (grifo nosso). Todavia foram identificadas 70 (setenta) Unidades de Conservação ainda registradas nas UGs do IBAMA. Segundo informações prestadas pelo Instituto, por meio de Termo de Transferência, já foram transferidos 8 (oito) imóveis para o ICMBio e 7 (sete) Termos de Transferência estão em andamento para a assinatura dos responsáveis. Desta forma temos 11% da situação regularizada.

Quanto ao ingresso de bens inservíveis e com documentação irregular por meio de adjudicação durante o processo de execução da dívida, o IBAMA encaminhou Ofício à Coordenação Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos (CGCOB) no intuito de orientar as unidades de cobrança acerca da importância de ser observado o disposto no art. 7º da Portaria AGU nº 514/2011, que exige a autorização, por escrito, do dirigente máximo do IBAMA a fim de promover a adjudicação de bens. Contudo, apenas esta conduta não vai evitar o ingresso de bens com documentação irregular, conforme demonstrado em campo próprio.

Cabe ressaltar que o art. 2º da Portaria Interministerial STN/SPU nº 322 de 23/08/2001 dispõe que a base de dados do SPIUnet funciona como a principal fonte alimentadora do SIAFI para efeito de contabilização dos imóveis, mantendo a contínua e tempestiva compatibilidade entre as informações existentes nos Sistemas. A Macrofunção SIAFI nº 02.11.07 do Manual SIAFI item 3.1.2.3 dispõe que é de exclusiva responsabilidade dos Órgãos ou Entidades a atualização dos dados, no SPIUnet, de cada imóvel sob sua administração. Em seu item 3.1.3.1 informa que os órgãos e entidades devem providenciar a atualização de seus imóveis no SPIUnet. Como as reavaliações serão registradas no sistema SPIUnet e este funciona como fonte alimentadora do sistema SIAFI, por consequência, este fato irá influenciar o resultado patrimonial do órgão tendo em vista que as reavaliações (valorização) serão registradas na conta 6.2.3.2.1.01.00 “valorização de bens imóveis” (Macrofunção SIAFI nº 020330) constituindo acréscimo patrimonial – variação ativa.

Da análise efetuada, verifica-se que os controles internos relacionados ao patrimônio da Autarquia mostraram-se insuficientes e inadequados para uma boa e regular gestão patrimonial. Dentre os problemas detectados podemos destacar: a) ausência de controle das despesas relacionadas com manutenção e reforma dos bens imóveis; b) ausência de critérios adotados para reavaliações (valorizações/desvalorizações) e avaliações com prazo vencido; c) imóveis sem registro imobiliário patrimonial (RIP); d) manutenção de saldo não justificável na conta “obras em andamento”; e) imóveis com documentação irregular impossibilitando o seu registro no Cartório de Registro de Imóveis; f) ingresso de bens imóveis inservíveis para administração e com documentação irregular por meio de dação em pagamento tanto na fase de execução da dívida como anterior à inscrição dos créditos em dívida ativa; g) bens imóveis (unidades de conservação) ainda registradas nas UGs do IBAMA; i) imóveis esbulhados.



## **2.10 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU**

Em levantamento realizado no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União, por meio da ferramenta “pesquisa em formulário”, foram localizados quatorze acórdãos do exercício de 2012 com determinações/recomendações dirigidas ao Ibama. Nenhum desses acórdãos contém determinação expressa para que a Secretaria Federal de Controle Interno se pronuncie sobre determinado item de seu conteúdo na Auditoria Anual de Contas.

Daquelas quatorze acórdãos, cinco não constam do Relatório de Gestão do Ibama, quais sejam: Acórdão nº 733/2012 - Plenário e Acórdãos nº 4696/2012, nº 4695/2012, nº 4694/2012 e 5011/2012, todos da 1ª Câmara. Enquanto o Acórdão nº 733/2012 - Plenário foi encaminhado à Superintendência do Ibama no Estado do Pará, os demais foram encaminhados diretamente à Coordenação Geral de Recursos Humanos do Ibama Sede, não sendo dado conhecimento à Auditoria Interna da Unidade, o que levou à ausência dos citados acórdãos no Relatório de Gestão.

O controle do atendimento às deliberações do TCU é realizado pela Auditoria Interna do Ibama. Primeiramente, os expedientes são recebidos na Presidência do Ibama, que os encaminha à Auditoria Interna. Esta, por sua vez, registra-os, verifica as áreas responsáveis pelo atendimento e os encaminha por meio de memorando, com prazo para atendimento. O ofício de encaminhamento ao TCU das providências adotadas é elaborado pela Auditoria Interna e assinado pelo Presidente do Ibama. Todas as demandas do TCU são monitoradas em um quadro de controle, no qual constam as seguintes informações: número do ofício do TCU, número do acórdão, número do processo do TCU, as determinações/recomendações, as áreas de encaminhamento, os números dos memorandos de encaminhamento e os prazos estipulados para o atendimento às demandas.

Cabe destacar que o Ibama, atento ao fato de que alguns acórdãos são encaminhados diretamente às suas Diretorias ou Superintendências, expediu o Memorando Circular nº 001/2012/AUDIT/IBAMA, de 06/01/2012, àquelas unidades, solicitando que toda documentação recebida dos órgãos de controles interno e externo fosse encaminhada à Auditoria Interna, bem como cópia das respostas apresentadas em atendimento às demandas, para comporem o Relatório de Gestão do Ibama. Essa exigência está consignada, inclusive, no Regimento Interno do Instituto, em seu art. 139.

O Ibama informou que em anos anteriores realizou gestão junto à atual SECEX/Ambiental/TCU no sentido de promover orientação interna para que, em relação aos acórdãos dirigidos às unidades internas ou descentralizadas do Ibama, cópias fossem encaminhadas à Presidência do Instituto. Todavia, a questão não foi completamente solucionada.



Assim, verifica-se que não foram efetivas as tentativas empregadas pelo Ibama para solucionar a falta de conhecimento, por parte da Auditoria Interna, de acórdãos que não passam pela Presidência do Instituto.

Outra possível solução que poderia ser adotada pelo Instituto consiste na adoção de uma rotina de consultas ao sítio eletrônico do TCU, por parte da Auditoria Interna, com vistas a identificar todos os acórdãos que contenham determinações/recomendações dirigidas ao Ibama.

De todo modo, verifica-se que, excluindo-se as falhas de comunicação que fogem ao seu controle, a Auditoria Interna do Ibama tem tido atuação permanente no acompanhamento das demandas geradas por aquela Corte de Contas.

## **2.11 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

A análise efetuada no âmbito da atuação da CGU restringiu-se a verificar a existência de tempestividade na manifestação do gestor às recomendações expedidas no exercício de 2012, direcionadas à Unidade Jurisdicionada, bem como a existência de controles internos relativos ao acompanhamento daquelas recomendações.

Em levantamento realizado na Coordenação-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente da CGU, verificou-se que em 2012 foram expedidas 62 recomendações ao Ibama Sede, tendo havido manifestação tempestiva para todas elas. Dessas recomendações, 45 foram expedidas no âmbito do Relatório de Auditoria Anual de Contas relativo ao exercício de 2011, cujas situações de atendimento são exibidas em item específico da parte “Achados de Auditoria” deste Relatório.

O controle do atendimento às recomendações da CGU é realizado pela Auditoria Interna do Ibama, de maneira similar ao descrito no âmbito do acompanhamento das determinações/recomendações do TCU, ou seja, também nesse aspecto verifica-se que a Auditoria Interna do Ibama tem tido atuação permanente no acompanhamento das demandas geradas pela Controladoria-Geral da União.

## **2.12 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão**

A partir dos exames aplicados concluiu-se que o IBAMA, que presta serviços diretamente ao cidadão, não possui o documento exigido nos termos do Decreto nº 6.932/2009, a carta de serviços ao cidadão, estando assim em desconformidade com o preceito legal.

## **2.13 Avaliação do CGU/PAD**

O Relatório de Gestão apresentada as informações demandadas pela DN TCU nº 119/2012, à exceção do registro de designação de um coordenador responsável pelo registro de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade no Sistema CGU-PAD (item 3.5 da DN-TCU 119/12 – Parte A, Anexo II), fato sanado ao longo dos trabalhos de auditoria, pela apresentação da informação de que o



Coordenador e o cadastrador do Sistema foram designados por meio da Portaria IBAMA nº 540/2007.

Conforme consta do Relatório de Gestão apresentado pelo IBAMA, relativamente ao exercício 2012, embora a Corregedoria não disponha de uma estrutura definida no decreto que aprova a Estrutura Regimental do Instituto, ela está prevista no Regimento Interno da Autarquia.

Além das informações apresentadas pelo gestor, a equipe de auditoria optou por incluir informações fornecidas por meio dos Relatórios de Inspeção Correicional elaborados pela Corregedoria Setorial do Ministério do Meio Ambiente/CORIN/Corregedoria-Geral da União/CGU-PR.

Os desdobramentos das análises efetuadas encontram-se consignados no item 2.1.1.1 deste relatório de auditoria, que aponta a continuidade, em 2010, das falhas encontradas durante os trabalhos de inspeção correicional ocorridos em 2008. Um diagnóstico atualizado será obtido quando da finalização dos trabalhos da nova inspeção correicional que se encontra em curso no Instituto.

## **2.14 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna**

A partir dos exames aplicados, concluiu-se que o parecer de auditoria contém todos os elementos previstos na DN TCU 124/2012: demonstração de como a área de auditoria interna está estruturada; como é feita a escolha do titular; qual o posicionamento da unidade de auditoria na estrutura da UJ; avaliação da capacidade de os controles internos administrativos da unidade identificarem, evitarem e corrigirem falhas e irregularidades, bem como de minimizarem riscos inerentes aos processos relevantes da unidade; descrição das rotinas de acompanhamento e de implementação, pela UJ, das recomendações da auditoria interna; informações sobre a existência ou não de sistemática e de sistema para monitoramento dos resultados decorrentes dos trabalhos da auditoria interna; informações sobre como se certifica de que a alta gerência toma conhecimento das recomendações feitas pela auditoria interna e assume, se for o caso, os riscos pela não implementação de tais recomendações; descrição da sistemática de comunicação à alta gerência, ao conselho de administração e ao comitê de auditoria sobre riscos considerados elevados decorrentes da não implementação das recomendações da auditoria interna pela alta gerência; e informações gerenciais sobre a execução do plano de trabalho do exercício de referência das contas.

Quanto às informações apresentadas no item “Procedimentos Licitatórios”, em que o gestor informa: “Por sua vez, os processos licitatórios examinados se encontravam em situação regular, sendo que o objeto das licitações realizadas no período destinaram-se ao atendimento das necessidades da Instituição e guardam consonância com seus objetivos e metas”, porém, registra-se falha na área de licitações e contratos no item 4.1.1.1 deste relatório de auditoria e no Relatório nº 03/2012, emitido pela própria Auditoria Interna.



## 2.15 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Em atendimento aos normativos que regem a prestação de contas referente ao exercício 2012, o IBAMA apresentou autoavaliação sobre o funcionamento de seu sistema de controle interno com a finalidade de evidenciar a suficiência desses controles para garantir, com razoável segurança, a confiabilidade das informações financeiras produzidas; a obediência (*compliance*) às leis e regulamentos que a regem ou ao seu negócio; e a salvaguarda dos seus recursos. Para, dessa forma, evitar perdas, mau uso e dano, além de assegurar a eficácia e eficiência de suas operações.

A autoavaliação do gestor foi estruturada no item "3.2 Avaliação do Funcionamento dos Controles Internos" do Relatório de Gestão, "Quadro A.3.1 – Avaliação do Sistema de Controles Internos da UJ" composto por trinta afirmativas, agrupadas em cinco componentes dos sistemas de controle interno: ambiente de controle, avaliação de riscos, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento. Cada um dos componentes foi subdividido em determinado número de afirmativas, às quais o gestor poderia atribuir pontuações variando de 1 a 5, proporcionalmente à adequabilidade à realidade da Autarquia.

A tabela abaixo apresenta como foram distribuídas as pontuações atribuídas pelo gestor (autoavaliação do gestor) a cada um dos cinco componentes da estrutura de controle interno e, à direita, as pontuações atribuídas pela equipe de auditoria (avaliação da equipe de auditoria) às mesmas afirmativas. A avaliação registrada pela equipe da CGU resulta das observações feitas em campo e das verificações decorrentes dos trabalhos de acompanhamento da unidade ao longo do exercício.

Tabela – Análise da Autoavaliação dos Controles Internos

Componentes da estrutura de Controle Interno	Auto avaliação do Gestor (quantidade de ocorrências por nível)					Avaliação da Equipe de auditoria (quantidade de ocorrências por nível)				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
<b>Níveis de Avaliação</b>										
Ambiente de Controle (9 questões)	0	2	2	3	2	0	5	0	4	0
Avaliação de Risco (9 questões)	0	3	4	1	1	0	7	0	2	0
Procedimentos de Controle (4 questões)	0	0	2	2	0	0	3	1	0	0
Informação e Comunicação (5 questões)	0	0	4	1	0	0	5	0	0	0
Monitoramento (3 questões)	0	0	1	2	0	0	1	0	2	0
<b>Soma por nível de avaliação</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>0</b>
<b>% ocorrência por nível de avaliação</b>	<b>0,0</b>	<b>16,6</b>	<b>43,4</b>	<b>30,0</b>	<b>10,0</b>	<b>0,0</b>	<b>70,0</b>	<b>3,33</b>	<b>26,67</b>	<b>0,0</b>

Fonte: Relatório de Gestão IBAMA; método: DIAMB

Legenda Níveis de Avaliação: (1) Totalmente inválida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente não aplicado no contexto da UJ; (2) Parcialmente inválida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua minoria; (3) Neutra: Significa que não há como afirmar a proporção de aplicação do fundamento descrito na afirmativa no contexto da UJ; (4) Parcialmente válida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua maioria.

A autoavaliação revela otimismo por parte do gestor quanto ao ambiente de controle de um modo geral quando se compara o mesmo quadro preenchido no exercício anterior. A autoavaliação revela que 16,6% das afirmativas do quadro foram classificadas como



parcialmente inválidas (23,3%, no exercício anterior), indicando que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua minoria; e que 43,4% (46,6%, no exercício anterior) das questões foram assinaladas como neutras, indicando que não há como afirmar a proporção de aplicação do fundamento descrito na afirmativa no contexto da UJ. Ou seja, há o reconhecimento por parte do Instituto de que 60% (70%, no exercício anterior) dos tópicos relativos aos controles internos da Unidade são desconhecidos ou incipientes.

A resposta “(3) Neutra: significa que não há como avaliar se o conteúdo da afirmativa é ou não observado no contexto da UJ”, torna-se preocupante por ter recebido 43,4% dos registros, demonstrando que a UJ não possui dados sobre as respectivas afirmativas apresentadas.

Ao se analisarem as questões que receberam baixa pontuação, observou-se que os componentes *Avaliação de Risco*, *Procedimentos de Controle* e *Informação e Comunicação* apresentaram-se como os mais frágeis.

Quanto ao componente *Avaliação de Risco*, permanece a ausência de diagnóstico e de priorização de riscos. Essa deficiência resulta em falhas no componente *Procedimentos de Controle*, pela adoção de procedimentos ineficazes, com baixa capacidade preventiva e em grande medida dirigidos por demandas externas e por denúncias. Quanto ao aspecto *Informação e Comunicação*, observou-se dificuldade em se estabelecer quais informações são relevantes, qual a melhor forma de produzi-las, como, quando e para quem devem ser disseminadas e com qual finalidade.

Como já destacado pela CGU na auditoria anual de contas do exercício anterior, essa fragilidade se torna ainda mais relevante quando se considera a complexidade das características históricas e organizacionais, bem como das atribuições do Ibama. O amadurecimento do sistema de controles internos do Instituto pode ser considerado um dos principais desafios que o Instituto deve superar.

A atuação da área de licitações permanece sendo guiada pelas emergências impostas pelo ciclo de compras e de gestão administrativa dos contratos. Diante dessa situação, nos últimos anos não foram elaborados mapas de processos, manuais próprios, indicadores, roteiros de orientação, *check lists* ou documentos de suporte para as atividades de compras e contratações.

O estabelecimento desses instrumentos permitiria identificar com maior precisão os pontos críticos da gestão de compras e contratações, sobre os quais se concentrariam os esforços da equipe, bem como permitiria identificar com segurança quais as atividades de apoio administrativo que poderiam ser executadas por terceirizados em conformidade com o Decreto nº 2.271/2009.

A mesma análise se aplica à área responsável pela gestão do Patrimônio Imobiliário: a falta de mapeamento dos processos e dos riscos envolvidos em sua atividade dificulta a criação de instrumentos de controle efetivos e direciona os escassos recursos disponíveis para o atendimento às emergências do dia-a-dia.

A fragilidade nos controles internos pode ser apontada como causa para as falhas apontadas com frequência pela Auditoria Interna do Ibama e pela CGU nessas duas áreas.





Como aspectos positivos verificados, merecem ser destacadas as medidas implementadas ao longo de 2012 que aperfeiçoaram os instrumentos de controle primário na área de Tecnologia da Informação e na gestão dos Cartões de Pagamentos do Governo Federal, conforme tratado neste mesmo relatório.

O acompanhamento da gestão realizado ao longo do exercício de 2012 na área de Recursos Humanos, revela que o setor também é afetado pela carência de servidores, mas que, igualmente ao que foi verificado em 2011, os controles da Coordenação Geral de Recursos Humanos têm sido suficientes para garantir que suas atividades se desenvolvam com baixa incidência de impropriedades.

Embora não tenham sido formalmente estabelecidos mecanismos de avaliação de riscos no Instituto, observa-se que as primeiras medidas para o atendimento às recomendações apresentadas ao Ibama por meio do Relatório de Auditoria nº 201215103 (que examinou os maiores contratos da Sede) representam um movimento concreto em direção à gestão de risco que merece ser fortalecido e ampliado.

## **2.16 Ocorrência com dano ou prejuízo**

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

## **3. Conclusão**

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

Os servidores listados abaixo, cujas assinaturas não foram apostas neste relatório, participaram efetivamente da equipe de auditoria, contudo não estavam presentes quando da geração final deste documento por motivo de férias.

Brasília/DF, 19 de Julho de 2013.

Relatório supervisionado e aprovado por:

ORIGINAL ASSINADO

---

CÁSSIO MENDES DAVID DE SOUZA  
Coordenador-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente



---

## Achados da Auditoria - nº 201306270

### 1 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Meio Ambiente

#### 1.1 Administração da Unidade

##### 1.1.1 CARTÃO CORPORATIVO

###### 1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

### Ausência de motivação para a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF na modalidade saque.

#### Fato

Na análise da amostra de processos de concessão de suprimento de fundos do Ibama, foram verificadas duas autorizações para utilização do CPGF na modalidade saque sem a devida fundamentação para a opção de uso nessa modalidade.

Na tabela a seguir, são identificadas as duas autorizações supracitadas, cujas aquisições respectivas foram feitas em estabelecimentos de Brasília:

*Tabela: Autorizações para uso do CPGF na modalidade saque sem a devida motivação.*

Nº do processo	Nº do PAS <sup>1</sup>	Objeto do pedido	Data da autorização	Nº da nota fiscal e valor
02001.000313 /2012-25	03/2012	Aquisição de 300 parafusos com rosca.	27/03/2012	34794 – R\$ 35,00 6029 – R\$ 65,00
02001.001713 /2012-58	26/2012	Aquisição de gás R-22 para ser utilizado na manutenção de aparelhos de ar condicionado do tipo <i>split</i> .	17/12/2012	1088 – R\$ 596,00

<sup>1</sup> Pedido de Autorização para Concessão de Suprimento

A legislação que rege a utilização do suprimento de fundos permite a utilização do CPGF na modalidade saque em três situações, de acordo com o artigo 45, § 6º, do Decreto nº 93.872/1986. A única situação que se aplica ao Ibama é aquela de que trata o inciso II do citado parágrafo, ou seja, permite-se a utilização do saque para despesas “*decorrentes de situações específicas do órgão ou entidade, nos termos do autorizado em portaria pelo Ministro de Estado competente e nunca superior a trinta por cento do total da despesa anual do órgão ou entidade efetuada com suprimento de fundos*”.

A autorização de que trata aquele inciso foi efetivada pela Portaria MMA nº 159, de 19/06/2008, que dispõe sobre a utilização do CPGF na modalidade saque, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas. O art. 2º daquela Portaria permite a utilização do CPGF na modalidade saque apenas “*quando comprovadamente tiver sido constatado, em razão de fatores locais e operacionais, não ser possível utilizá-lo como instrumento de pagamento de fatura*”. Assim, a autorização do uso do CPGF na modalidade saque sem a sua devida fundamentação constitui claro



desatendimento aos normativos que regulamentam o assunto, bem como ao princípio da motivação.

A presente constatação é considerada reincidente, uma vez que fato semelhante foi verificado na Auditoria Anual de Contas relativa à gestão de 2011, o que resultou na expedição da seguinte recomendação ao Ibama, exarada no Relatório de Auditoria nº 201203531:

*“Recomenda-se ao Ibama que faça constar dos processos de concessão de suprimento de fundos a indicação dos pressupostos de fato e de direito que amparam a utilização do CPGF na modalidade saque, a fim de se identificar com clareza o enquadramento legal que respalde a autorização emitida pelo ordenador de despesas, em obediência ao art. 2º do Decreto 6.370/2008, e a definição precisa da demanda a ser atendida.”*

## **Causa**

Falhas nos controles internos administrativos relacionados à concessão de suprimento de fundos na modalidade saque.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306270/016, solicitou-se ao Ibama justificar por que foi utilizada a modalidade saque nas aquisições apontadas.

Em relação ao PAS nº 03/2012, foi apresentada a seguinte justificativa, mediante o Despacho 013260/2013 COPAT/IBAMA, de 05/06/2013:

*“(…) o pagamento do material de consumo, objeto das notas fiscais nº 34794 e 6029, foi realizado em espécie (saque), considerando que o estabelecimento comercial onde os mesmos foram adquiridos não aceitava cartão.”*

Já em relação ao PAS nº 26/2012, a utilização do saque foi justificada pelo suprido por meio do Despacho 013229/2013 COAPS/IBAMA, de 04/06/2013, conforme a seguir:

*“A urgência do pedido, face as inúmeras solicitações junto a esta COAPS para reparos nestes equipamentos, já que os pedidos de reparos e consertos começaram anteriormente a minha investidura no cargo, nos motivou a fazer buscas pelo produto em diversas lojas do ramo, encontrando-o somente na loja POLYMARK Refrigeração. Observamos ainda que o valor solicitado, R\$ 800,00 (Oitocentos reais) corresponderia a um total de 05 (cinco) botijões do gás, sendo possível apenas a compra de 04 (quatro), que era o disponibilizado pela revendedora, à época.*

*A opção pelo saque se deu porque em diversas lojas que comercializam este produto não conseguimos encontrar o Gás R 22, em quantidade de pronta entrega e somente a loja onde fora efetuada a compra dispunha do material, porém não estava, no momento da compra, com disponibilidade técnica para a utilização de cartões de crédito, o que nos levou a adquirir com pagamento em dinheiro.*

*O contrato vigente entre o IBAMA e a empresa de manutenção predial, Contrato 023/2009, por adesão a Ata, não contempla reparos, ajustes ou qualquer tipo de manutenção preventiva ou corretiva nos aparelhos de ar condicionado, do tipo split ou de outro modelo, que envolvam substituição de peças ou componentes, como o gás.*



*Como dito anteriormente, a grande quantidade de pedidos por reparos, os entraves no momento da compra e a urgência pelo correto funcionamento dos equipamentos, que se não feito poderia acarretar danos maiores ao bem público, levaram esta Coordenação de Administração Predial e Serviços Gerais a efetuar a compra por meio de saque.”*

Em resposta à versão preliminar deste Relatório de Auditoria, o Ibama apresentou o MEM. 012356/2013-DIPLAN/IBAMA, de 15/07/2013, que trouxe a seguinte manifestação quanto à presente constatação:

*“3. Sobre a recomendação acima colacionada, evocamos os esclarecimentos prestados pela Coordenação Geral de Finanças, Cobrança e Contabilidade (CGFIN/Diplan) no MEM. 012036/2013-CGFIN/IBAMA, de 10/07/2013 [cópia anexa]:*

*‘(...)*

*2. A esse respeito, cumpre ressaltar que, até passado recente, o Ibama não dispunha de normativo que disciplinasse de forma pormenorizada a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) e a concessão de suprimento de fundos no âmbito do Ibama.*

*3. Em 14/12/2012, quando da edição da Instrução Normativa Ibama nº 12, foram estabelecidos procedimentos objetivos sobre a matéria, definindo-se competências, obrigações e vedações, bem assim estabelecendo-se regramentos claros sobre a prestação de contas da aplicação dos recursos concedidos a título de suprimento de fundos.*

*4. Registre-se que as falhas apontadas pela Controladoria Geral da União no relatório sob análise se referem a despesas realizadas anteriormente à edição da IN nº 12/2012, ocasião em que não havia regramento específico que coibisse o cometimento de faltas como a ‘concessão de suprimento de fundos na modalidade saque sem a devida motivação’.*

*5. Entretanto, com a publicação do referido normativo, o Ibama pôde adotar medidas no sentido de sanar as fragilidades verificadas na Auditoria Anual de Contas realizada em 2012, ‘aprimorando seus controles internos’, como reconhecido pela própria CGU. Nesse contexto, traz-se à colação excertos da IN Ibama nº 12/2012, por pertinência:*

*‘Art. 5º. A utilização do CPGF se dará diretamente nos estabelecimentos comerciais afiliados ou, excepcionalmente, na impossibilidade desta, para saque de recursos pelo Agente Suprido.*

*(...)*

*§ 3º. A utilização do CPGF na modalidade de saque carece de prévia autorização do Diretor de Planejamento, Administração e Logística, devendo constar do ato de concessão do suprimento de fundos a expressa indicação do limite de saque na vinculação específica de pagamento para a finalidade prevista.*

*§ 4º. O saque de recursos para pagamento de despesas enquadradas como suprimento de fundos deverá ser formalmente justificado pelo Agente Suprido, que indicará os motivos da não utilização da rede afiliada do CPGF.*

§ 5º. *A autorização do Ordenador de Despesas e a justificativa do Agente Suprido deverão constar obrigatoriamente dos autos do processo administrativo de concessão do suprimento de fundos.*

(...)

*Art. 15. A utilização do CPGF para pagamento de despesas na modalidade de saque não poderá exceder a 30% (trinta por cento) do valor total do suprimento concedido, observada a correspondência de gasto por natureza de despesa empenhada.*

*Parágrafo único. A operação de que trata o caput sujeita o Agente Suprido à apresentação de justificativa expressa quanto ao valor estabelecido para saque naquele ato, em conformidade com os limites e necessidades excepcionais fixados na legislação vigente, bem como quanto à impossibilidade de utilização do pagamento via CPGF, por ocasião da regular prestação de contas.’ (grifou-se)*

*6. Por fim, ressalta-se que a implementação do novo normativo editado pelo Ibama ainda se mostra incipiente, contudo, entendemos que com o decurso do tempo a autarquia conseguirá sanar definitivamente as falhas apontadas pelo e. Órgão de Controle.’*

*4. Em adendo à resposta acima colacionada, cumpre ressaltar que, a teor do art. 25, caput e parágrafo único, da Instrução Normativa Ibama nº 12/2012, compete à Auditoria Interna do órgão proceder à análise e fiscalização periódica dos processos relativos a concessão, utilização e prestação de contas de suprimento de fundos na Sede e, sobretudo, nas Unidades Descentralizadas da autarquia, in verbis:*

*‘Art. 25. À Auditoria Interna do Ibama compete, no uso de suas atribuições legais, proceder à análise e fiscalização periódica dos processos relativos a concessão, utilização e prestação de contas de suprimento de fundos, não apenas na Sede como também nas Unidades Descentralizadas do Ibama, visando verificar a observância e o cumprimento irrestrito dos procedimentos constantes desta Instrução Normativa e legislação complementar, bem como identificar eventuais erros e inconsistências, recomendando providências de saneamento, quando for o caso.*

*Parágrafo único. Constatadas irregularidades, deverá a Auditoria Interna encaminhar a matéria ao(s) órgão(s) e setorial(is) competente(s), para adoção das providências cabíveis, inclusive apuração de responsabilidade.’ (g.n.)”*

### **Análise do Controle Interno**

As justificativas apresentadas pelo Ibama em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201306270/016 não constavam dos respectivos processos de concessão de suprimento de fundos, quando de sua análise, o que, por si só, fundamenta a presente constatação.

Com a publicação da Instrução Normativa Ibama nº 12/2012, espera-se de fato que a falha ora apontada não mais ocorra, em virtude da instituição de regramentos específicos voltados à utilização do CPGF na modalidade saque.

Contudo, é preciso destacar que somente a mera declaração, por parte do suprido, da impossibilidade de utilização do cartão na modalidade crédito – seja devido a uma



inoperância da máquina de cartão, sua não utilização pelo estabelecimento ou qualquer outro motivo – é uma evidência frágil de tal situação.

No caso em tela, as aquisições foram feitas em Brasília, cidade desenvolvida em que a não utilização de máquinas de cartão de crédito é a exceção. Logo, mesmo que, por algum motivo, determinado estabelecimento não permita a utilização do cartão, existem, em princípio, outras opções de estabelecimentos em que o suprido poderia efetuar a despesa.

Assim, para os casos de utilização do saque em regiões desenvolvidas – favoráveis à utilização da modalidade crédito – além da própria declaração do suprido acerca dos fatos que o levaram a sacar os recursos, a apresentação de documentos que evidenciem tais fatos se faz necessária, para tornar mais sólida a comprovação da impossibilidade de utilização do cartão na modalidade crédito.

Portanto, a extensão da documentação comprobatória a ser apresentada pelo suprido para justificar a utilização do saque dependerá em grande medida do contexto local em que ocorrerá o gasto.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Recomenda-se à Auditoria Interna do Ibama que, ao proceder à análise e fiscalização dos processos relativos à concessão, utilização e prestação de contas de suprimento de fundos, em observância ao art. 25 da IN nº 12/2012, verifique se a documentação apresentada pelo suprido para justificar a utilização do CPGF na modalidade saque é completa e segura, levando-se em conta o contexto local em que ocorreu o gasto.

### **1.1.1.2 INFORMAÇÃO**

#### **Utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF para despesa passível de ser subordinada ao processo normal de aplicação.**

##### **Fato**

No âmbito do Pedido de Autorização para Concessão de Suprimento – PAS nº 26/2012, que consta do processo nº 02001.001713/2012-58, foi efetuada uma aquisição de 04 unidades de garrafa do gás R-22, destinadas à manutenção de aparelhos de ar condicionado do tipo *split* na sede do Ibama, que estavam inoperantes devido à falta do produto.

No memorando de solicitação do suprimento de fundos, nº 8283/2012-COAPS/CGEAD/DIPLAN, de 18/12/2012, o suprido informou que, na ata de registro de preço do contrato vigente de manutenção predial, não consta aquele gás para substituição. Também justificou a urgência da aquisição considerando a grande quantidade de pedidos de conserto dos aparelhos.

Em resposta à versão preliminar deste Relatório de Auditoria, o Ibama apresentou o MEM. 012356/2013-DIPLAN/IBAMA, de 15/07/2013, que trouxe a seguinte manifestação quanto ao caso em tela, que foi registrado inicialmente como constatação:





*“5. Sobre a recomendação acima colacionada, evocamos os esclarecimentos prestados pela Coordenação de Administração Predial e Serviços Gerais (COAPS/CGEAD/Diplan) no MEM. 012147/2013-COAPS/IBAMA, de 11/07/2013 [cópia anexa]:*

*‘O contrato ora vigente, iniciado por adesão a Ata do Ministério do Exército em julho de 2009, prevê a manutenção preventiva e corretiva de aparelhos de ar condicionado e sistemas centrais de refrigeração, porém os componentes e peças não constam da ata de registro de preços.*

*Esclarecemos que os motivos que levaram esta COAPS a comprar o gás R22, por meio de Cartão Corporativo se deu face à grande quantidade de pedidos de reparos nestes aparelhos e que por vias contratuais demandaria muito tempo até a aquisição e conserto.*

*Registramos que antes de adotar as medidas, o servidor buscou orientações informais, inclusive junto a técnicos da CGU, de como e quando usar o Cartão Corporativo. Nas respostas vindas, uma delas dizia que o uso poderia ser feito, mediante uma justificativa e uma necessidade extrema. Caso este que acreditamos ter sido a prerrogativa.*

*Não obstante, tomamos o cuidado de buscar três orçamentos prévios e, primando pela economicidade, compramos na empresa que apresentou o menor preço. Tudo em devida conformidade com o processo legal e já devidamente prestadas as contas.*

*Informamos que se encontra em procedimento licitatório uma nova contratação de empresa de manutenção predial, considerando também técnico em refrigeração, com a previsão de reparos que envolvam compressores ou gás, excluindo-se a especificação de peças e demais componentes eletrônicos por serem em quantidades e características muito específicas, os quais só poderiam ser quantificados quando apresentarem defeitos, face a constante mudanças dos modelos e tecnologias aplicadas.’”*

Segundo o art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, a concessão de suprimento de fundos possui caráter excepcional, sendo restrita a despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, qual seja, o empenho direto ao fornecedor ou prestador, precedido do devido procedimento licitatório ou sua dispensa, em obediência à Lei nº 8.666/1993.

Em que pese a aquisição em tela ter sido caracterizada pelo suprimento como urgente, em virtude da ocorrência de inúmeras solicitações de conserto dos aparelhos, trata-se de despesa que deveria estar prevista em contrato, uma vez que aparelhos de ar condicionado apresentam, por sua natureza, necessidade de manutenção, seja do tipo preventiva ou corretiva, a qual abarca a eventual necessidade de troca de peças ou componentes.

Considerando que o Ibama está adotando providências no sentido de sanar esta falha, ao incluir na nova contratação de empresa de manutenção predial a realização de reparos que envolvam compressores ou gás, efetua-se o registro deste fato no presente Relatório para fins de informação e posterior verificação.

### **1.1.2 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO**



### 1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

#### **Irregularidades no planejamento na contratação de serviços de engenharia.**

##### **Fato**

Foram verificadas diversas irregularidades no planejamento realizado para a contratação de prestação de serviços de reforma da cozinha e da copa do restaurante do Ibama sede em Brasília.

De acordo com o que consta do Processo nº 02001.001654/2012-18, o Pregão Eletrônico nº 08/2012, foi realizado com o objetivo de se contratar “empresa de engenharia, legalmente habilitada, para a prestação dos serviços de conclusão da reforma da cozinha e copa do restaurante do IBAMA, no local acima citado, constando de substituição de todo o revestimento de paredes, pisos e forros, instalações hidráulica, sanitária, elétrica, telefônica, prevenção contra incêndio, gás e exaustão, execução de sanitários/ vestiários, fornecimento e montagem de câmaras frigoríficas, monta-cargas e bancadas, de acordo com os projetos”, o que resultou na celebração do contrato nº 12/2012, em 18/06/2012, no valor total de R\$ 287.460,00, com a empresa Organização Floresta – CNPJ 00.394.874/0001-70.

O Termo de Referência acostado aos autos não apresenta as justificativas de contratação ou quaisquer relatórios técnicos que indicassem as situações atuais do restaurante e constassem declarações técnicas demonstrando a necessidade de realização dos serviços necessários para a realização da reforma.

Ressalte-se que após recomendação do órgão jurídico do Ibama (Parecer nº 120-2012/COMAP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, de 25/05/2012), o Gestor apresentou as justificativas de contratação, citando um Relatório de Vistoria elaborado em 2011, emitido pelo Setor de Engenharia do Instituto, que concluiu pela realização da reforma. No entanto, o referido relatório não foi acostado aos autos, fazendo com que não fosse sanada a irregularidade sobre a ausência de motivação e justificativas técnicas para a contratação dos serviços.

Cumprir mencionar, ainda, que tal contratação foi respaldada por projetos de arquitetura elaborados no exercício de 2004, sem documentos comprobatórios que indicassem a realização de revisão nesses projetos para a abertura do procedimento licitatório em 2012. Assim, decorreu um período de 8 (oito) anos sem que se tenha feito uma reavaliação das situações atuais do restaurante, considerando as deteriorações das instalações ocorridas nesse período, bem como as exigências das legislações pertinentes ao assunto vigentes no ano da realização do serviço.

Em consequência da falha relatada, em 28/09/2012, foi celebrado o Termo Aditivo do referido contrato, tendo em vista a necessidade de alteração do projeto inicial, com acréscimo de cuba, bancada, lavatórios, reconstrução da lanchonete, reparo do forro de gesso, alteração da capacidade do monta carga e impermeabilização da laje da cozinha, importando, para tanto, um aumento de R\$ 98.268,02, correspondente a 33,90% do valor inicial contratual.

Cabe destacar a manifestação do Tribunal de Contas da União – TCU, sobre o assunto, em seu Acórdão nº 1847/2005 - Plenário:



“Vícios de imprecisão no projeto básico de uma licitação podem ensejar não apenas violação aos princípios da isonomia e da obtenção da melhor proposta, mas também distorções no planejamento físico e financeiro inicialmente previsto, com alterações contratuais supervenientes, que, em muitos casos, apenas aumentam a necessidade de aporte de recursos orçamentários e retardam a conclusão dos serviços. (...)”

Outro fato que merece ser destacado é que, anteriormente à celebração do contrato em tela, foram realizados pagamentos à Construtora Queiroz Garcia Ltda., empresa responsável pela prestação de serviços de manutenção predial (contrato nº 23/2009) no Ibama, para a realização de serviços relacionados à reforma do restaurante, no montante de R\$ 25.697,91.

Contudo, não há indicação nos autos, de análise e levantamento dos serviços já realizados pela empresa citada, para que fossem excluídos dos itens a serem licitados e prestados pela nova fornecedora contratada, com a finalidade de demonstrar com transparência a não ocorrência de pagamentos duplicados para a realização da referida reforma.

É relevante esclarecer que o processo administrativo analisado apresenta fragilidades graves pela ausência de motivação e transparência a respeito dos atos administrativos emanados no âmbito do referido contrato. Por isso, cabe alertar ao Instituto que toda a gestão de compras deve estar respaldada por documentos comprobatórios, para que tanto os órgãos de controle quanto a sociedade possam ter conhecimento sobre os fatos e atos que geraram tais demandas. Além de dar transparência aos processos de contratação, é necessário que todas essas informações sejam levadas em consideração no momento de planejar e estudar as melhores soluções para a celebração desses contratos administrativos.

## **Causa**

Fragilidades nos controles internos administrativos da fase de planejamento das contratações.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

A Unidade encaminhou o Memorando nº 012356/2013 DIPLAN/IBAMA, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, com a manifestação que se segue:

*“6. Sobre a matéria de que trata a recomendação acima colacionada, esclarece-se que a mesma já foi objeto de esclarecimentos suscitados pela Procuradoria Federal Especializada que atua junto a esta Administração Central (PFE/Ibama/Sede) m, conforme DESPACHO nº 500/2012-asb/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, proferido nos autos do processo administrativo nº 02001.001654/2012-18 [cópia anexa].*

*7. Em resposta, a unidade de Engenharia – anteriormente denominada Grupo de Engenharia e Arquitetura – confeccionou o INFORME TÉCNICO Nº 04 GEA-COSEG/CGEAD-DIPLAN, de 28/05/2012, cuja cópia segue em anexo.”*

## **Análise do Controle Interno**



As documentações encaminhadas pela Unidade e citadas em sua manifestação são exatamente aquelas que foram objeto da presente análise. Conforme já exposto, na referida documentação não constam justificativas suficientes para elucidar os questionamentos realizados pela Procuradoria Jurídica da Autarquia.

Frise-se que o Informe Técnico nº 04 do Grupo de Engenharia e Arquitetura do Instituto não apresentou, de forma pormenorizada, o levantamento técnico sobre as necessidades dos serviços a serem realizadas no Restaurante, citando apenas um Relatório de Vistoria realizada em 2011, o qual, como pode ser observado, não foi juntado aos autos nem apresentado a esta Controladoria até a presente data.

Nesse sentido, o Instituto não apresentou argumentos ou documentos novos que elidissem a irregularidade relatada, nem se manifestou a respeito das providências a serem tomadas com a finalidade de atender a recomendação emanada.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Recomenda-se ao IBAMA que realize planejamento adequado de suas contratações, munindo o processo de todos os documentos comprobatórios a respeito das justificativas e necessidades que ensejaram as demandas.

### **1.1.2.2 CONSTATAÇÃO**

#### **Ausência de comprovação de realização de pesquisa de mercado para a celebração de termo aditivo.**

##### **Fato**

Verificou-se que o Ibama não realizou pesquisa de mercado para a celebração do primeiro Termo Aditivo, referente ao Contrato nº 12/2012, pactuado com a empresa Organização Floresta – CNPJ 00.394.874/0001-70.

O contrato administrativo analisado possui como objeto “*a prestação dos serviços de conclusão da reforma da cozinha e copa do restaurante do IBAMA, constando de substituição de todo o revestimento de paredes, pisos e forros, instalações hidráulica, sanitária, elétrica, telefônica, prevenção contra incêndio, gás e exaustão, execução de sanitários/ vestiários, fornecimento e montagem de câmaras frigoríficas, monta-cargas e bancadas, de acordo com os projetos*”, prevendo, para tanto, gastos no valor total de R\$ 287.460,00.

Conforme exposto no presente Relatório, o Termo Aditivo, de 28/09/2012, foi celebrado em consequência da ausência de um planejamento adequado para a contratação, pois houve a necessidade de alteração do projeto inicial, com a finalidade de se acrescentar os seguintes itens: cuba, bancada, lavatórios, reconstrução da lanchonete, reparo do forro de gesso, alteração da capacidade do monta carga e impermeabilização



da laje da cozinha. Tais itens adicionais importaram um aumento de R\$ 98.268,02, no valor do contrato, correspondente a 33,90% do previsto inicialmente.

Observou-se que, em que pese a declaração, constante do Despacho, datado de 13/09/2012, emitido pela área de engenharia do Instituto, de que “os preços unitários utilizados na planilha apresentada que não constam da planilha original, estão de acordo com as tabelas de referencia de custos usuais (SINAPI e PINI) e os preços praticados no mercado”, não há qualquer documentação comprobatória que evidencie a veracidade dessas informações.

Ressalte-se que a pesquisa de mercado, no caso de ter sido realizada, deveria constar dos autos, como relatório comparando, de forma analítica, o valor pesquisado e aquele que seria cobrado pela empresa para fornecimento dos serviços. Além disso, aqueles valores que se basearam em tabelas de referência também deveriam estar respaldados por documentação que comprovasse a realização de análise e levantamento.

## **Causa**

Fragilidades nos controles internos administrativos da fase de planejamento das contratações.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

A Unidade encaminhou o Memorando nº 012356/2013 DIPLAN/IBAMA, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, com a manifestação que se segue:

*“8. Sobre a recomendação acima colacionada, evocamos os esclarecimentos prestados pela Coordenação de Administração Predial e Serviços Gerais (COAPS/CGEAD/Diplan) no MEM. 012147/2013-COAPS/IBAMA, de 11/07/2013 [cópia anexa]:*

*‘Para o item 1.1.2.2, quando da solicitação para celebração do termo aditivo ao Contrato Administrativo nº 12/2012, foram justificadas as necessidades de alterações/ajustes em consequência de sugestões dos agentes da Vigilância Sanitária do Distrito Federal – VISA, que foram convidados a opinar sobre o projeto em execução, e recomendações da nutricionista designada pela administração para fiscalizar a execução contratual e contribuir com seus conhecimentos técnicos no domínio da linha de produção alimentícia. Tais justificativas constam do DESPACHO encaminhado pelos engenheiros designados para fiscalizar a execução dos serviços ao Coordenador Geral de Administração em 13/09/2012 (fls. 327 a 329) onde consta a informação que os preços unitários apresentados na planilha do aditivo que não constavam da planilha original, estavam de acordo com as tabelas de referência de custos adotados pela construção civil (SINAPI e PINI) e preços praticados no mercado.*



*Em adição às informações prestadas acima, lembramos que é de conhecimento da Controladoria Geral da União as dificuldades operacionais do IBAMA, em especial nos setores de engenharia e compras, em razão da insuficiência de servidores para o desempenho ágil das demandas atribuídas.*

*No caso da engenharia, o caso torna-se ainda mais crítico em razão da aposentadoria de todos os técnicos do setor, o que levou à administração a buscar dentre os servidores habilitados, aqueles que possam contribuir com as demandas contínuas relacionadas à serviços de engenharia, cuja disponibilidade ainda encontra-se aquém das reais necessidades do IBAMA.'*

*9. Não obstante, ressaltamos que esta Administração adotará as providências necessárias visando ao contínuo atendimento da recomendação em questão."*

### **Análise do Controle Interno**

A respeito dos argumentos encaminhados pelo Gestor, ressalte-se que a informação, a respeito da adequação dos preços dos materiais não constantes da tabela Sinapi, deveria estar respalda de documentação comprobatória que evidenciasse a realização da pesquisa de mercado, acompanhada das respectivas análises e conclusões a respeito dos valores identificados.

Quanto à insuficiência do quadro de pessoal da Autarquia, embora possa prejudicar o atendimento das demandas institucionais, não é fundamento para que sejam realizadas contratações em desacordo com as regras legais, possibilitando a adoção de preços superiores aos praticados no mercado, de forma a expor o Erário ao risco. Em vista disso, o referido quantitativo insuficiente de recursos humanos deve servir de fator motivador para o aprimoramento dos controles internos, de forma a adequá-los para a realidade existente no Instituto.

A Unidade informou que adotará as providências para atendimento da recomendação emitida na presente constatação, o que será monitorado por meio do Plano de Providências.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Recomenda-se ao IBAMA que, ao realizar pesquisas de mercado, faça constar dos processos administrativos documentos comprobatórios de realização do referido levantamento e da análise comparativa efetuada.

## **2 CONTROLES DA GESTÃO**

### **2.1 CONTROLES INTERNOS**

#### **2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS**

##### **2.1.1.1 CONSTATAÇÃO**

#### **Sistema Correicional.**

#### **Fato**





A equipe de auditoria optou por trazer para o presente relatório os resultados dos trabalhos inspeção correicional, realizados pela Corregedoria-Geral da União.

A Inspeção Correicional consubstancia medida administrativa sob incumbência da Corregedoria-Geral da União, cuja previsão normativa assenta-se nos preceitos dos artigos 17 e 18 da Lei nº 10.683/03; do artigo 4º, X do Decreto nº 5.480/2005; artigo 15, VIII do Decreto nº 5.683/06; bem ainda no disposto nos artigos 20 a 23 da Portaria CGU-PR nº 335/06, além do artigo 43, VII da Portaria CGU-PR nº 570/2007.

Nesse sentido, seu objetivo precípuo consiste em aferir:

I. a estrutura e funcionamento do setor responsável pelas atividades correicionais na unidade ou órgão inspecionado;

II. o cumprimento das recomendações e/ou determinações de instauração de processo administrativo disciplinar e sindicância, inclusive patrimonial, realizadas pelo órgão central do Sistema, unidade setorial, controles interno e externo;

III. os procedimentos pendentes de instauração, com as respectivas justificativas;

IV. a regularidade dos trabalhos das Comissões em andamento;

V. os recursos materiais e humanos disponibilizados ou disponíveis para as ações correicionais;

VI. a omissão injustificada na apuração de responsabilidade administrativa de servidor;

VII. os procedimentos disciplinares, por amostragem, pendentes de instauração e/ou concluídos; e

VIII. o número de servidores públicos aptos a compor comissões de processos administrativos disciplinares e sindicância.

A seguir transcrevemos informações constantes do Relatório de Inspeção Correicional CSMMA nº 01/2008 (inspeção realizada no período de 28/04/2008 a 09/05/2008), elaborado pela Corregedoria Setorial do Ministério do Meio Ambiente/CORIN/Corregedoria-Geral da União/CGU-PR:

“(…)

*Para realização da inspeção foram levantados dados colhidos dos Relatórios de Auditoria referente às contas de 2005 e 2006 do IBAMA, bem como análise da documentação existente nesta Setorial a respeito da Entidade.*

*Foi separada amostra de processos que abrangesse os pontos indicados pela Secretaria Federal de Controle Interno como passíveis de instauração de procedimentos para apuração de responsabilidade disciplinar e ainda outros processos de acompanhamento nesta Corregedoria Setorial que a equipe de inspeção entendeu de relevância pelos dados colhidos nos processos.*

*Ressalte-se que não houve, neste Instituto, inspeção anterior, realizada por esta Corregedoria Setorial, razão pela qual não existem recomendações anteriores para a Unidade, neste âmbito.*

*Os trabalhos foram desenvolvidos em observância às normas regulamentares, tendo sido analisados todos os processos disponibilizados para a equipe de inspeção pela unidade inspecionada. Foram analisadas as seguintes quantidades de Processos Administrativos Disciplinares, Sindicâncias Investigativas e de outros Processos disponibilizados pelo Instituto.*

(...)

## INSPEÇÃO

### 4. UNIDADE RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

*A unidade responsável pela apuração de responsabilidades é a COPDI – Coordenação de Processos Disciplinares, conforme consta do Regimento Interno aprovado pela Portaria nº 230/02, de 14 de maio de 2002, publicada no DOU de 21 de junho de 2002.*

## CAPÍTULO II

### DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

*Art. 3º O IBAMA tem a seguinte estrutura organizacional:*

#### *I - ÓRGÃOS COLEGIADOS:*

- 1. - Conselho de Gestão-CG;*
- 2. - Câmaras Técnicas Regionais-CTR's;*

#### *II - ÓRGÃOS DE ASSISTÊNCIA DIRETA E IMEDIATA AO PRESIDENTE:*

- 1. - Gabinete-GABIN;*
- 2. - Procuradoria Geral - PROGE;*
  - 2.1 - Coordenação de Assuntos Jurídicos Administrativos-COAJU;*
  - 2.2- Coordenação de Estudos e Pareceres Ambientais-COEPSA;*
  - 2.3 - Coordenação de Contencioso Judicial-COJUD;*
  - 2.4 - Coordenação de Processos Disciplinares-COPDI;*

(...)

*Art. 16. À Coordenação de Processos Disciplinares compete:*

- I - analisar denúncias sobre irregularidades administrativas que contenham a identificação e assinatura do denunciante, emitindo parecer sobre a necessidade de apuração;*
- II - analisar e emitir pareceres em processos administrativos disciplinares e sindicâncias;*
- III - acompanhar e orientar, quando solicitado, os trabalhos das comissões de processos administrativos disciplinares e sindicâncias; e*
- IV - organizar e manter arquivo informatizado sobre os processos disciplinares e sindicâncias instaurados, bem como disponibilizar e fornecer informações sobre o andamento ou a conclusão de cada processo, sempre que solicitado por autoridade competente.*

*Ainda que não se trate de uma unidade específica de correição, nos moldes estabelecidos no Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, em verdade a COPDI exerce todas as competências de uma Corregedoria Seccional padrão, à exceção da*



*instauração de processos disciplinares propriamente dita, responsabilizando-se, contudo, por todas as providências referentes à composição das Comissões, tais como, indicação dos membros, produção da minuta de Portaria a ser assinada pelo Presidente do IBAMA (autoridade instauradora), dentre outras.*

*Por oportuno, anote-se que por não estar completa a estruturação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO, notadamente no tocante à área disciplinar, nos foi informado pela Coordenadora de Procedimentos Disciplinares Substituta que a COPDI-IBAMA tem se responsabilizado pelos trâmites necessários às instaurações disciplinares no ICMBIO, bem como pelo acompanhamento das comissões.*

*Tal fato fez com que fossem analisados processos que eram da competência do ICMBIO e imporá a remessa de cópia deste relatório também à essa unidade, inclusive com as recomendações e determinações necessárias.*

*(...)*

## **10.2 PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES INSTAURADOS DESDE 2005.**

*Durante os trabalhos de inspeção, foram entregues documentos (fls. 147/183) que refletiam o controle das comissões de processos administrativos disciplinares durante os anos de 2005, 2006 e 2007. Da análise desta documentação, observa-se a ocorrência de várias impropriedades na organização e desenvolvimento das comissões, tais como:*

- a) penalidades de advertências equivocadamente abrandadas para inocentar os acusados;*
- b) Comissões instauradas, mas não instaladas;*
- c) Determinações não-efetivadas de instaurações de novas comissões;*
- d) Processo com indicação de aplicação da penalidade de suspensão instaurado em 2005, concluído em 2006, e, até o momento, no MMA para julgamento, ou seja, a penalidade pode já estar prescrita – Processo nº 02007.000483/05;*
- e) Processos envolvendo fatos graves, tais como: recebimento de propina e desvio de armas apreendidas, sem instauração de comissão;*
- f) Processos encaminhados ao MMA para julgamento há mais de um ano;*
- g) Processos pendentes de instauração;*
- h) Processos instaurados em 2005, ou antes disto que se estendem até o momento, sem conclusão;*
- i) Processos pedentes de instauração em 2005 e em 2006, que não são citados no controle de processos de 2007, e sem que se tenha notícia da instauração dos mesmos;*
- j) Redução bastante acentuada no número de processo em andamento no ano de 2007, em relação ao ano anterior, de 2006, menos da metade (41%). De acordo com a documentação encaminhada, em 2006, havia 114 processos previstos ou em andamento no IBAMA, no entanto, no controle de processos de 2007, constam apenas 48 e grande parte deles pendentes de instauração.*

*O quadro emoldurado pelas inconformidades acima descritas denotam que o IBAMA,*



notadamente no ano de 2007, não considerou a apuração das irregularidades praticadas por servidores de seu quadro de maneira prioritária. Infelizmente tal situação acaba por refletir em todo o trabalho-fim do órgão, na medida em que é sabido que a apuração, decorrência da apuração e identificação de irregularidades, serve como importante e salutar medida preventiva de novas irregularidades que, por sua vez, podem diretamente se relacionar à degradação ambiental. Elucida-se, pois:

Vejamos a situação de um servidor que tenha sido cooptado por madeireiras na região onde atua para fraudar o Sistema DOF em troca de recebimento de propina. Caso este fato venha a tona, espera-se que ocorra uma apuração disciplinar, cuja consequência lógica, acaso confirmada a irregularidade, deve ser a de aplicação de pena de demissão ao servidor faltoso. Outrossim, se o fato se torna público e os responsáveis não tomam as providências necessárias à investigação, duas nefastas consequências costumam ocorrer na unidade onde se encontra o servidor:

1ª) Aumento do número de fraudes praticadas pelo próprio futuro investigado – visando de logo melhorar sua situação financeira, tendo em vista a expectativa de expulsão dos quadros públicos;

2ª) Aumento do número de fraudes praticadas por outros servidores da unidade – verificando que não foi aplicada punição, ou antes, sequer investigada, demais servidores podem se sentir propensos à atividade irregular.

Urge, portanto, que o IBAMA, que já tem até comissões permanentes em todos os estados da federação e vários servidores treinados, efetive as apurações disciplinares, instaurando os processos pendentes de forma prioritária.

(...)

## 11. RECOMENDAÇÕES AO ÓRGÃO

Este item circunscreve-se a realizar uma análise macro das questões afetas à área disciplinar na unidade supervisionada. Em sede de metodologia, na parte final deste relatório – conclusão – serão feitas as recomendações pontuais de instauração, julgamento e demais que se fizerem necessárias.

Devido à forma como se organizam tanto as instaurações quanto os julgamentos na Autarquia - isto é, com competências fracionadas em face das Superintendências, mas com as penalidades mais graves desbordando o âmbito destas - a Inspeção, no IBAMA Sede, acaba por refletir dificuldades das demais unidades, o que apenas reforça a necessidade da implementação de melhorias.

### 11.1. COORDENAÇÃO DE PROCESSOS DISCIPLINARES SEM TITULAR EFETIVO

Verificou-se multifários problemas na organização da COPDI, unidade responsável pela composição e apoio às Comissões, e na condução dos PADs que, vistos numa perspectiva macro, denotam uma falta de efetividade de apurações disciplinares relevantes no âmbito da Autarquia. Vejamos:

Inicialmente, quem responde pela COPDI é a Coordenadora substituta, (...), sendo que o Coordenador designado para o cargo, (...), em verdade, exerce a função de



*Subprocurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada no IBAMA, não atuando efetivamente na Coordenação.*

*Por oportuno, identificamos ainda que a unidade tem encontrado dificuldade na composição das Comissões e, é de se avaliar pela Presidência da Autarquia, em sendo a atuação em processos disciplinares uma rotina da Administração Pública Federal, até que ponto a participação do titular da Coordenação nos trâmites para a liberação dos servidores por suas chefias impacta no problema apontado.*

*Assim, uma primeira recomendação necessariamente passaria pela efetivação da atuação do Coordenador de Processos Disciplinares titular ou pela titularização da Coordenadora substituta.*

## **11.2. NÃO ATENDIMENTO A SOLICITAÇÕES DA CGU**

*Um segundo ponto identificado através dos processos de acompanhamento em curso nesta Corregedoria Setorial diz respeito à ausência de respostas a solicitações de informações desta Controladoria-Geral da União, não apenas da Corregedoria Setorial de per se, mas também da Secretaria Federal de Controle.*

*Especificamente no tocante a esta Corregedoria Setorial, solicitações relativamente simples, tais como: fase em que se encontra determinado processo; se há apuração disciplinar em face de um servidor nominado etc, são reiteradas mais de duas vezes, antes de serem respondidas.*

*(...)*

*Anote-se que, dentre os mencionados, mais da metade (07 processos) se encontravam no IBAMA Sede, o que significa que não havia justificativa para o não atendimento à solicitação desta CGU, vez que os autos se encontravam na base das autoridades normalmente demandadas: Presidente do IBAMA e COPDI.*

*Identificou-se na inspeção que tais informações ficam represadas basicamente em dois pontos: na própria COPDI, que presta as informações, e no Gabinete da Presidência do IBAMA.*

*(...)*

*Verificou-se que o IBAMA, em várias oportunidades, instaurou sindicâncias investigativas de forma desnecessária, isto é, quando presentes elementos suficientes a apontar a possível autoria das irregularidades, o que apenas protelou a apuração propriamente dita, possibilitando a incidência da prescrição. À guisa de exemplo, o processo nº 02024.001796/2006-79, em que o IBAMA, após receber correspondência desta Setorial noticiando a prisão em flagrante de servidores na Operação Passagem, deflagrada pela Polícia Federal e, portanto, com indícios de autoria suficientemente delimitados – prisão – instaurou sindicância meramente investigativa. Isso não bastasse, na referida sindicância meramente investigativa foram utilizados 03 (três) servidores estáveis, isto é, três servidores detentores do requisito básico para compor Comissão de Processo Administrativo Disciplinar.*



*Assim, por qualquer ângulo que se observe, é imprescindível que o IBAMA, visando tornar efetivas suas apurações disciplinares, e, portanto, com a possibilidade de aplicação de penalidade quando for o caso, instaure prioritariamente Processos Administrativos Disciplinares, reservando a instauração de sindicâncias investigativas para a exceção – e não a regra como hoje ocorre – ou seja, para aqueles casos em que o grupo de possíveis responsáveis ainda não seja sequer determinável.*

*11.3.2. Determinações de instauração pelo Presidente não cumpridas pela COPDI, sem justificativa*

*Também configurando um quadro de deficiência nas instaurações pela Autarquia, verificamos vários processos em que o Presidente do IBAMA, autoridade instauradora, aprovou parecer pela instauração de Processo Administrativo Disciplinar e após, sem justificativa, a COPDI preparou os atos necessários à instauração de sindicância, investigativa ou punitiva, o que, mesmo na última hipótese, também influi no prazo prescricional na medida em que o reduz, vez que o processo ficará interrompido por prazo menor (80 dias) do que se fora instaurado o PAD direto (140 dias).*

*(...)*

#### *11.4. EFETIVAÇÃO DE UMA CORREGEDORIA SECCIONAL*

*A COPDI do IBAMA acaba por ser um órgão híbrido, sem existência formal, compondo a estrutura da PROGE, Procuradoria Geral e que fica ao largo da estrutura do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, estabelecido no Decreto 5.480, de 30 de junho de 2005, que dispõe em seu artigo 2º:*

*‘Art. 2º Integram o Sistema de Correição:*

*I - a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central do Sistema;*

*II - as unidades específicas de correição para atuação junto aos Ministérios, como unidades setoriais;*

*III - as unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios, bem como de suas autarquias e fundações públicas, como unidades seccionais; e*

*IV - a Comissão de Coordenação de Correição de que trata o art. 3º.*

*Visando uma maior eficácia nas determinações da COPDI, melhor seria o modelo atualmente adotado pela maioria das Autarquias e órgãos de grande porte (ex.: INSS, Receita Federal etc) que efetivaram a existência de unidades específicas de correição, chamadas corregedorias seccionais, e que, portanto, detêm autonomia para composição das Comissões Disciplinares, atuação supervisora nos apuratórios dentre tantas outras.*

*Frise-se que nessa mesma linha de entendimento foi encaminhado a diversos Ministérios Aviso do Sr. Ministro de Estado do Controle e da Transparência, titular desta Controladoria-Geral da União - infelizmente não enviado ao Ministério do Meio Ambiente vez que este relatório ainda se encontrava pendente de finalização –, em janeiro de 2009, no qual também se sugere a implantação de Unidade Seccional de Correição, ‘com o objetivo de intensificar e fortalecer a atividade de Correição’ e ‘dada a dimensão e a relevância das atividades correcionais neste órgão’. Sobressai no referido documento ainda passagem que, pela relevância, ora se destaca:*





*‘É de se ressaltar que os órgãos/entidades que já implantaram suas Corregedorias Seccionais apresentam resultados mais efetivos e consistentes na apuração de responsabilidade administrativa, dada a maior especialização dos servidores incumbidos da tarefa correcional, que se impõe com necessidade urgente e indispensável para o aprimoramento do Sistema de Correição.*

*Assim, um ganho inequívoco terá não apenas a sociedade como um todo, mas também o próprio órgão/entidade, que, ao implantar sua unidade correcional, estará melhor aparelhado para proceder à prevenção e ou repreensão de qualquer conduta irregular de seus servidores.’*

*Apenas para finalizar, cumpre reproduzir o último aspecto levantado no Aviso, pelo qual se esclarece que ‘não se faz imperiosa a necessidade de disponibilização de altos cargos para os servidores designados para atuarem nessas Corregedorias, porquanto o essencial é a criação de uma área especializada, com servidores formalmente incumbidos do exercício exclusivo da atividade correcional e com estrutura adequada ao volume de feitos disciplinares instaurados ou a instaurar’.*

*Assim, sugere-se, ainda, que se estude a possibilidade de criação na estrutura do IBAMA de uma Corregedoria Seccional específica, para substituir o modelo atualmente existente plasmado na COPDI, que tem encontrado inúmeros óbices à sua atuação”.*

Na sequência, transcrevemos informações constantes do Relatório de Inspeção Correcional CSMMA nº 5/2010 (inspeção realizada no período de 24/08/2010 a 03/09/2010), elaborado pela Corregedoria Setorial do Ministério do Meio Ambiente/CORIN/Corregedoria-Geral da União/CGU-PR:

“(…)

*No entanto, foi constatado, na última inspeção correcional, realizada em maio/2008, que a COPDI vinha indicando membros para a composição de comissões disciplinares e minutando as respectivas portarias, uma competência que, a princípio, seria originária da Coordenação de Recursos Humanos (CGREH). O Memorando/PFE/Gabin/nº 478/2009, de 30/06/09, bem como a documentação complementar acerca do Relatório de Inspeção Correcional nº 01/2008, enviadas a esta CGU, mediante o Ofício nº 526/2009/GP-IBAMA, de 13/07/09, esclareceu que a Coordenação de Processos Disciplinares – COPDI tem como atribuição regimental apenas o conteúdo descrito no art. 16 do Regimento Interno do IBAMA, tendo advertido que, ainda que a competência para indicação de membros, composição e minuta de portaria seja da Coordenação de Recursos Humanos, a COPDI havia absorvido provisoriamente tais tarefas até a estruturação da CGREH.*

*Os exames realizados no decorrer da Inspeção Correcional do IBAMA SEDE 2010 levaram à conclusão de que a COPDI continua exercendo essas tarefas, tudo indicando, portanto, que a reestruturação anunciada ainda não foi concluída. Essa constatação foi incluída no Anexo I ao Ofício nº 31.694/2010/CORIN-MMA/CGU-PR, de 23/09/10, que encaminhou as principais constatações efetuadas pela equipe de inspeção, para conhecimento e manifestação do IBAMA.*

(…)

## 6. RECOMENDAÇÕES À UNIDADE



*À vista do que se pôde aferir, e considerando que dentre os objetivos permanentes da Corregedoria-Geral da União avulta o estabelecimento das diretrizes e promoção do desenvolvimento do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, consignamos as seguintes recomendações como forma de auxiliar a unidade inspecionada no desempenho das atividades voltadas à apuração de indícios de irregularidades disciplinares:*

*a) dar fiel cumprimento às recomendações da Corregedoria-Geral da União (CRG) e da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), órgãos específicos singulares da Controladoria-Geral da União (CGU), no tocante à apuração de responsabilidades relativas aos indícios de irregularidades identificadas;*

*b) dar fiel cumprimento às recomendações da Auditoria Interna do IBAMA e da Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA, no tocante à apuração de responsabilidades relativas aos indícios de irregularidades identificadas;*

*c) assegurar a adequada composição das comissões disciplinares com servidores qualificados a fim de que os processos possam ser bem conduzidos, evitando possíveis declarações de nulidade, e de tal forma que não se repitam os fatos constatados nos processos nº 02001.000813/2006-19 e nº 02001.002994/2005-37, nos quais foi constatada a designação de servidores não estáveis para a condução de processos administrativos disciplinares;*

*d) definir os servidores a serem incluídos no programa de capacitação da CGU (exercício 2011), propiciando a formação de um maior número de servidores da Unidade para o desempenho das atividades disciplinares, notadamente para a composição das comissões de sindicância e de processo administrativo disciplinar;*

*e) cadastrar, no Sistema de Gestão de Processos Administrativos Disciplinares – CGU/PAD, desenvolvido por esta Controladoria-Geral da União – CGU, os processos e procedimentos disciplinares relativos a essa Unidade, tão logo sejam instaurados, tendo em vista a obrigatoriedade que foi estabelecida pela Portaria/CGU nº 1.043, de 25 de julho de 2007, disponível para consulta em [http://www.cgu.gov.br/cgupad/sobre\\_sistema/arquivos/normas/portaria\\_1043\\_07.pdf](http://www.cgu.gov.br/cgupad/sobre_sistema/arquivos/normas/portaria_1043_07.pdf);*

*f) no âmbito das comissões, atentar para a necessidade de indicar, nos relatórios finais e nos julgamentos proferidos, a necessidade de ressarcimento ao erário dos prejuízos apurados nos processos e procedimentos disciplinares, encaminhando informações e documentos (Relatório Final, Parecer e Julgamento) à PROGE visando à adoção de providências para o ressarcimento ao erário dos danos causados;*

*g) observar, ex nunc, a possibilidade de emprego do Termo Circunstanciado Administrativo (TCA), consoante estabelece a Instrução Normativa nº 4, de 17 de fevereiro de 2009, da CGU, disponível para consulta em [http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN\\_CGU\\_04\\_2009.pdf](http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN_CGU_04_2009.pdf), nos casos de extravio e de dano não-intencional a bem público que implicar prejuízo de pequeno valor, conforme dispõe o parágrafo único do art. 1º da referida Instrução Normativa;*

*h) atentar para a exigüidade dos prazos prescricionais da Lei nº 8.112/90 (art. 142),*



*instaurando com a maior brevidade possível os processos e procedimentos disciplinares, bem como destinando os recursos financeiros necessários para a condução daqueles instaurados, evitando que procedimentos disciplinares não prossigam devido à inexistência de diárias e passagens para os membros de comissões, como ocorrido nos processos nº 02001.000254/2009-90, nº 02013.001872/2008-37, nº 02013.002040/2005-95, nº 02006.002353/2005-32, nº 02059.000015/2007-11, nº 02059.000016/2007-57 e nº 02001.005623/2004-26;*

*i) proceder ao julgamento do processo nº 02013.000369/2008-64, atentando para que atrasos na realização do julgamento, a ser proferido pela autoridade julgadora, não mais ocorram;*

*j) atentar para a efetiva publicação de portarias de prorrogação e recondução de procedimentos disciplinares, evitando que atos sejam praticados sem amparo de portaria, para que não se repita o fato constatado no processo nº 02013.000369/2008-64;*

*k) no âmbito das comissões, atentar para que todas as portarias de instauração, prorrogação e recondução sejam efetivamente juntadas aos autos, em ordem cronológica, de modo a evitar dúvidas sobre o amparo legal dos feitos do processo, de modo que não se repita o fato constatado no processo nº 02013.000369/2008-64;*

*l) no âmbito das comissões, atentar para que não ocorram erros na numeração dos processos, para que não se repita o fato constatado no processo nº 02013.000369/2008-64;*

*m) não cogitar, nas portarias de instauração, prorrogação e recondução, da descrição prévia do suposto ilícito (e do enquadramento legal), para que não se repita o fato constatado no processo nº 02001.005039/2008-02;*

*n) observar, de forma mais rigorosa, os procedimentos formais adotados pelas comissões disciplinares na condução dos trabalhos de apuração, notadamente no que diz respeito ao exercício da ampla defesa e do contraditório pelos acusados, para que não se repitam os fatos constatados no processo nº 02001.005039/2008-02;*

*o) não instaurar sindicâncias de caráter investigativo quando já estiverem presentes elementos de autoria e materialidade, de tal forma que não se repitam os fatos constatados nos processos nº 02004.000783/2007-00 e nº 02024.001796/2006-79. Neste caso, os procedimentos de caráter punitivo (sindicância punitiva e processo administrativo disciplinar) são os instrumentos adequados de apuração, propiciando celeridade, economia de recursos e a interrupção do prazo prescricional, o que beneficia a Administração Pública;*

*p) proceder à atualização da IN IBAMA Nº 29, de 13/05/2004, observando, no que couber, os parâmetros estabelecidos pela Portaria CGU nº 335, de 30/05/2006, notadamente quanto ao número de servidores necessários para a condução dos instrumentos da atividade de correição;*

*q) quando por ocasião da atualização da IN IBAMA Nº 29/04, de 13/05/2004, fazer constar um item específico alertando que se houver dúvida, por parte da autoridade instauradora, quanto à instauração de sindicância punitiva ou processo administrativo disciplinar, a instauração deste último é mandatária, em obediência ao princípio da*



*economia processual;*

*r) montar as comissões disciplinares com critério e planejamento, evitando que as portarias sejam revogadas (tornadas sem efeito) rotineiramente;*

*s) promover celeridade e efetividade nas apurações, evitando demora excessiva ou ausência de apuração, haja vista o que ficou constatado na quase totalidade dos processos agrupados no ANEXO II-A; verificar que a ausência de recursos para custeio de diárias e passagens não é uma justificativa razoável para a pendência de instauração de vários desses processos, notadamente quando os mesmos estão nessa situação há mais de um exercício financeiro (exemplo do processo nº 02001.005623/2004-26, parado há mais de 04 anos);*

*t) proceder à instauração dos processos administrativos disciplinares e das sindicâncias agrupadas no ANEXO II-A;*

*u) priorizar a apuração dos procedimentos disciplinares cujos fatos tenham maior gravidade, bem como aqueles cuja data de conhecimento do fato pela autoridade competente seja mais antiga;*

*v) evitar que as comissões designadas não pratiquem ato algum, ou que seus relatórios finais aguardem em demasia para serem apreciados juridicamente ou para julgamento, eventualmente acarretando a extinção da punibilidade pela prescrição;*

*w) tramitar os requerimentos encaminhados por membros de comissões disciplinares, solicitando exclusões das CPADs de que façam parte, para deferimento (ou indeferimento) expresso por parte da autoridade nomeante, de tal modo que não se repitam os fatos constatados nos processos nº 02006.002353/2005-32 e nº 02023.002536/2005-40;*

*x) tomar as medidas disciplinares cabíveis sempre que servidores designados para a condução de procedimentos disciplinares não derem efetivo andamento aos trabalhos, sem justa causa;*

*y) dar imediato cumprimento à recomendação de apuração de responsabilidade emanada pela Secretaria Federal de Controle (SFC) no âmbito do processo nº 02001.004872/2003-13;*

*z) elaborar um estudo visando à criação de uma norma para coibir conflito de interesses por parte de servidores do IBAMA que prestam consultorias e/ou assessorias ambientais;*

*aa) incluir, dentre as competências da Coordenação de Processos Administrativos Disciplinares (COPDI), a elaboração de minutas de portarias de processos disciplinares do IBAMA SEDE, providenciando o correspondente acréscimo de recursos humanos junto àquela Coordenação, tendo em vista que, pelo que se pôde aferir durante os trabalhos de campo, a COPDI já se encontra operando próximo aos seus limites críticos; e efetuar os trâmites necessários à efetivação de uma Corregedoria Seccional no âmbito do IBAMA, nos termos do item 11.4 do Relatório de Inspeção Correcional/2008, seguindo o modelo atualmente adotado pela maioria das autarquias e órgãos de grande porte (ex.: INSS, Receita Federal, etc), que implantaram unidades seccionais de correição, em conformidade com o Decreto nº 5.480/05, art. 2º,*



*inc. III*’.

## **Causa**

Ausência de atendimento às recomendações exaradas pela Corregedoria-Geral da União.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

A ser apresentada após o encaminhamento da versão preliminar do presente relatório.

## **Análise do Controle Interno**

De acordo com as informações constantes do MEM. 007901/2013 IBAMA, de 06/05/2013, encaminhado por meio do OF 02001.007018/2013-81, de 06/05/2013, a Coordenação de Processos Disciplinares – COPDI – permanece responsável pela área de Correição.

Em que pese os avanços alcançados na área, a situação encontrada na Inspeção Correicional realizada em 2008, na essência, permaneceu inalterada até a realização da última Inspeção, de 2010.

As falhas detectadas nas Inspeções Correicionais devem ser saneadas por meio das providências recomendadas pela Corregedoria-Geral da União, a quem a Autarquia, no assunto tratado neste item, deve se reportar.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que o IBAMA reporte-se à Corregedoria-Geral da União com o fim de atender às recomendações exaradas no Relatório de Inspeção Correicional nº 5/2010, caso não já o tenha feito ? tendo em vista o lapso temporal transcorrido.

## **2.1.1.2 INFORMAÇÃO**

### **Avaliação da conformidade das peças**

#### **Fato**

Foram identificadas omissões quanto à necessidade de apresentação da “análise crítica” para os quadros “A.4.1 & A.4.2”, A.4.3 e A.5.2, do Relatório de Gestão IBAMA, relativamente ao exercício 2012, conforme exigência da Portaria TCU nº 150, de 03/07/2012.

Por meio da SA nº 201306270/004, ao gestor foi solicitada a apresentação dessas informações, de modo a sanear a falha apontada.

## **2.1.1.3 CONSTATAÇÃO**

### **Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão**

#### **Fato**



Da análise ao processo de prestação de contas, constatou-se que o IBAMA não possui carta de serviços ao cidadão, estando assim em desconformidade com o que determina o Decreto 6.932/2009.

Foram solicitadas informações ao gestor acerca da elaboração da carta.

### **Causa**

Desarticulação do grupo de trabalho inicialmente instituído por meio Ordem de serviço nº 03, de 02/05/2011, com retomada do tema em 15/05/2013, por meio do MEM. CIRC. 000168/2013/IBAMA, posteriormente à emissão, por parte da equipe de auditoria, da SA 201306270/005, de 06/05/2013.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do MEM. 008590/2013 DIPLAN/IBAMA, de 15 de maio de 2013, o gestor informou:

*“Faço referência ao Memorando nº 7961/2013 - AUDIT/IBAMA, por meio do qual solicita informações acerca do Item 12 da Solicitação de Auditoria nº 201306270/005.*

*Sobre o assunto, informo que, em maio de 2011, foi constituído Grupo de Trabalho por meio da Ordem de Serviço nº 03, de 02 de maio de 2011 (cópia anexa), para elaboração da Carta de Serviço ao Cidadão em atendimento ao disposto no Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009.*

*Ocorre que, no decorrer dos trabalhos do GT, a coordenadora do Grupo obteve licença sem vencimentos, se afastando do Ibama. Somado a isso, outros integrantes foram removidos e/ou cedidos, o que impediu a conclusão do trabalho.*

*Assim, visando dar continuidade ao projeto, a Presidência do Ibama expediu o Memorando Circular nº 168/2013, solicitando às Diretorias, à Auditoria e à Procuradoria Federal a indicação de servidores para comporem o novo GT que irá elaborar a Carta de Serviços ao Cidadão”.*

### **Análise do Controle Interno**

O IBAMA possui uma extensa carteira de serviços prestados diretamente ao cidadão, o que eleva a necessidade de atendimento ao termos do Decreto 6.932/2009 por parte do Instituto.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que o IBAMA elabore e divulgue a sua Carta de Serviços ao Cidadão, de modo a atender ao disposto no Decreto nº 6.932/2009.

#### **2.1.1.4 INFORMAÇÃO**

**Situação das recomendações exaradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203531, relativo ao exercício de 2011.**

#### **Fato**





<b>Item do relatório e descrição sumária</b>	<b>Recomendação</b>	<b>Situação atual da recomendação</b>
1.1.1.1 Informações complementadas às apresentadas originalmente no Relatório de Gestão	1. Estruturar o conteúdo do relatório de gestão do próximo exercício em torno dos objetivos institucionais definidos no Plano Estratégico 2012-2015 e das orientações emanadas dos órgãos de controle.	Atendida
	2. Definir grupo composto por representantes das diversas áreas do Instituto para redação conjunta do Relatório de Gestão 2012.	Atendida
	3. Submeter a versão final do Relatório de Gestão 2012 a processo de revisão textual, de formatação e de diagramação a fim de garantir padrão visual e integridade de conteúdo ao relatório.	Atendida
2.1.1.1 Divergência entre as informações prestadas no Relatório de Gestão com os dados do Portal de Transparência sobre a gestão do Cartão de Pagamento do Governo Federal	1. Recomenda-se ao Ibama orientar suas Unidades Gestoras (UGs) a realizar os lançamentos contábeis no Siafi de forma fiel às informações encaminhadas pela administradora do Cartão de Pagamento do Governo Federal.	Atendida
	2. Recomenda-se ao Ibama realizar conciliação periódica dos dados do Siafi relacionados às despesas realizadas com o Cartão de Pagamento do Governo Federal com os fornecidos pelo Banco do Brasil, de forma a permitir a correção tempestiva dos registros na identificação de eventuais falhas.	Atendida
2.1.1.2 Fragilidade no controle da gestão do uso do Cartão de Pagamento	1. Recomenda-se ao Ibama que estabeleça rotinas de acompanhamento e supervisão da gestão do uso do CPGF por suas Unidades Gestoras.	Atendida
	2. Recomenda-se ao Ibama que faça constar dos processos de concessão de suprimento de fundos a indicação dos pressupostos de fato e de direito que amparam a utilização do CPGF na modalidade saque, a fim de se identificar com clareza o enquadramento legal que respalde a autorização emitida pelo ordenador de despesas, em obediência ao art. 2º do Decreto 6.370/2008, e a definição precisa da demanda a ser atendida.	Não atendida <sup>1</sup>
	3. Recomenda-se ao Ibama que encaminhe a esta CGU relatório contendo a análise das contas prestadas, pelo Ordenador de Despesas, em relação aos recursos utilizados na modalidade saque no âmbito da Unidade Gestora nº 193113, no exercício de 2011, bem como as providências adotadas quanto às impropriedades identificadas.	Atendida
2.1.2.1 Falhas na supervisão e na avaliação das atividades administrativas e finalísticas do Ibama	1. Recomenda-se ao Ibama definir a área responsável por implementar e monitorar os indicadores institucionais do Instituto.	Atendida
	2. Recomenda-se ao Ibama selecionar e indicar quais processos serão submetidos ao mapeamento e análise de riscos.	Em implementação
	3. Recomenda-se ao Ibama definir procedimento periódico para a análise dos indicadores e de divulgação do resultado da análise.	Em implementação
	4. Recomenda-se ao Ibama estabelecer indicadores institucionais a partir dos objetivos do Plano Estratégico 2012-2015 e do resultado do mapeamento e análise de riscos.	Em implementação
2.1.2.2 Ausência, no PDTI, de artefatos essenciais, como: plano de metas e ações, plano de	1. Recomenda-se que o Ibama envie esforços no sentido de publicar, o mais breve possível e ainda durante o ano de 2012, a nova versão do seu PDTI, assegurando que as estratégias e ações de TI estejam alinhadas ao Plano Estratégico do Ibama 2012-2015.	Atendida
	2. Recomenda-se que o Ibama, visando garantir o	Atendida



investimentos e custeio e proposta orçamentária consolidada de TI	alinhamento com as metas propostas na EGTI 2011-2012, elabore a nova versão do seu PDTI seguindo as orientações contidas no Guia de Elaboração do PDTI do SISP v1.0, com especial atenção à inclusão dos artefatos que estavam ausentes na versão anterior do Plano, quais sejam: Plano de Metas e Ações; Plano de Investimentos e Custeio; e Proposta Orçamentária Consolidada de TI para o período de vigência do plano.	
2.1.2.3 Ausência de processo de monitoramento e avaliação da execução do PDTI	1. Recomenda-se que o Ibama – em cumprimento ao disposto na sua Portaria nº 18/2010 e em atenção às diretrizes contidas na Estratégia Geral de TI 2011/2012, mais especificamente em seu Plano de Execução, Meta 5, Ação 15.5, e às orientações do Guia de Elaboração do PDTI do SISP v1.0 – adote medidas no sentido de implementar um processo de acompanhamento e avaliação da execução do PDTI, com a elaboração periódica de relatório executivo, contendo o monitoramento da situação das ações planejadas (se estão em andamento, se foram canceladas, se já foram realizadas ou se há necessidade de realinhá-las aos objetivos do órgão e da TI); avaliação do fatores que influenciaram positivamente e negativamente o desempenho do PDTI; e indicação de ações corretivas, caso necessário, entre outros.	Atendida
2.1.2.4 Ausência de normas específicas que efetivamente implementem a Política de Segurança da Informação - POSIC do Ibama	1. Recomenda-se que o Ibama, em atenção ao que dispõe sua Política de Segurança da Informação, Informática e Comunicações – Posic e com vistas a dar eficácia a sua implementação, edite, publique e divulgue os procedimentos e normas específicos complementares previstos nesta Posic, dando especial atenção àquelas que também foram previstas na EGTI 2011-2012, meta 6, como ações a serem cumpridas pelos órgãos do SISP, quais sejam: elaborar normas de gestão de riscos (ação 22.2) e elaborar normas de gestão de continuidade do negócio (ação 23.3).	Atendida
2.1.2.5 Reduzido quadro de servidores lotados no CNT, com elevado percentual de terceirizados desempenhando atividades sensíveis de TI	1. Recomenda-se que o Ibama envide esforços no sentido de dotar o Centro Nacional de Telemática - CNT com um número suficiente de servidores efetivos para exercer suas atividades estratégicas e sensíveis, em especial: a) a de gestão de todos os seus núcleos e subáreas; b) as de administração de dados, administração de banco de dados e analista de sistemas e requisitos; c) gestão e fiscalização técnica dos contratos de bens e serviços de TI, de modo a diminuir o risco de dependência do Ibama em relação a terceirizados e garantir que uma eventual substituição da contratada não acarrete perda de conhecimento essencial ao Instituto. 2. Recomenda-se que o Ibama, em articulação com o Ministério do Meio Ambiente – MMA, faça gestão junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP com a finalidade de aumentar o número de vagas de Analista de Tecnologia da Informação – ATI disponíveis para o Ibama, sem prejuízo de solicitação de reposição da vaga de ATI atualmente não preenchida, em atenção ao previsto na Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, artigo 1º-A.	Parcialmente atendida
	3. Recomenda-se que o Ibama, com vistas a fundamentar futuros pleitos de ampliação e preenchimento de vagas de servidores efetivos, elabore documento consolidado contendo estudo técnico de avaliação qualitativa e quantitativa do quadro da área de TI, com as devidas justificativas que o embasaram, objetivando o melhor atendimento das necessidades institucionais, e que	Atendida



	<p>considere o estudo acerca da estrutura organizacional ideal do CNT, conforme recomendado no item 2.1.2.6 do presente relatório. Em seguida, recomenda-se que o referido documento seja apresentado ao Comitê de TI, para análise crítica, e, posteriormente, à alta administração do Ibama para adoção das medidas cabíveis.</p>	
	<p>4. Recomenda-se que o Ibama adote as medidas cabíveis para suprir a carência de servidores do quadro de TI, tais como: a) destinação de vagas para área de TI nos próximos concursos a serem realizados pelo órgão, com exigência de conhecimentos específicos de TI; b) desenvolvimento de política visando recrutar e reter servidores do Ibama que tenham formação e/ou experiência em TI para o CNT; c) realização de concurso interno de remoção; e d) avaliação da possibilidade de criação de gratificação por desempenho de atividades na área de TI, nos mesmos moldes da GDAIE (área de infraestrutura), normatizada pela Portaria MMA nº 95/2009, conforme sugerido na Nota Técnica nº 16/2011 – CNT/DIPLAN.</p>	Parcialmente atendida
2.1.2.6 Ausência de formalização da estrutura organizacional interna da área de TI	<p>1. Recomenda-se que o Ibama – considerando as boas práticas de gestão de TI e sua importância para o alcance dos objetivos e metas institucionais – estabeleça formalmente uma estrutura organizacional para o setor de TI que melhor atenda às suas necessidades, com a definição do organograma interno adequado e respectivas competências específicas, seus papéis e responsabilidades, conforme as orientações contidas no Cobit 4.1, processos PO4.4, PO4.5, PO4.6 e PO4.11.</p>	Parcialmente atendida
	<p>2. Recomenda-se que o Ibama, em articulação com o Ministério do Meio Ambiente – MMA, faça gestão junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP com a finalidade de aumentar o número de cargos de Direção, Chefia e Assessoramento Superiores – DAS disponíveis para a área de TI.</p>	Atendida
2.1.2.7 Falhas na gestão dos contratos de TI	<p>1. Recomenda-se que o Ibama, em atenção ao princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput), implemente controles que promovam a regular gestão contratual - especialmente em relação ao registro formal do histórico de gerenciamento do contrato, de monitoramento dos níveis de serviço e de aplicação de penalidades e sanções, relativos às responsabilidades da contratada – visando promover a conformidade, celeridade, economicidade, eficiência e qualidade na prestação dos serviços contratados, em observância ao disposto na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2010, Art. 25 e nas orientações contidas no Cobit 4.1, itens AI5.2 – Gerenciamento de Contratos de Fornecedores e DS2.4 – Monitoramento de Desempenho do Fornecedor.</p>	Atendida
	<p>2. Recomenda-se que, em relação à gestão dos contratos de bens e serviços de TI, incluindo os contratos nºs 14/2011 e 22/2011, os respectivos gestores contratuais mantenham, formalmente, registros próprios do histórico de gerenciamento do contrato, de forma que seja possível recuperar, de forma fácil e tempestiva, informações consolidadas essenciais, relativas às três áreas de fiscalização (técnica, administrativa e de negócio), para fins de análise do desempenho da contratada e de auditoria, conforme previsto na Lei 8.666/93, Art. 67, na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2010, Art. 25, alínea III, item n e Decreto nº 2.271/1997, Art. 6º. Ademais, recomenda-se que os referidos gestores realizem a apuração dos indicadores de nível de serviço contratados.</p>	Atendida



	<p>3. Em relação ao contrato nº 22/2011, recomenda-se que o Ibama, conforme preconizado pela IN nº 04/2010 e visando a adequada gestão contratual, ajuste a equipe de fiscalização do contrato de modo a definir um gestor central, com as devidas qualificações, para monitorar a execução do referido contrato e realizar o adequado gerenciamento das demandas à fábrica de software. Além disso, como forma de controle, recomenda-se que cada sistema a ser mantido/desenvolvido possua, de preferência, um servidor nomeado como fiscal requisitante, que será o responsável por concentrar as demandas relacionadas a este sistema e encaminhá-las ao Gestor do contrato.</p>	Atendida
	<p>4. Em relação ao contrato nº 22/2011, recomenda-se que o Ibama institua mecanismos de controle de modo a evitar que servidores não nomeados registrem Solicitações de Proposta Técnica ou Ordens de Serviço à empresa contratada, assim como que demandas sejam encaminhadas pela área de negócio diretamente à contratada, sem passar pela análise e validação da área técnica, conforme previsto na Metodologia de Desenvolvimento de Sistema - MDS do Ibama, no item “5.2.2 – Encaminhamento e controle de solicitações” do Termo de Referência do Edital nº 14/2011, que originou o contrato.</p>	Atendida
	<p>1. Recomenda-se que o Ibama, em atenção ao princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput), implemente controles que promovam a regular fiscalização dos contratos de TI, evitando, em especial, o recebimento de serviços sem a prévia emissão do Termo de Recebimento Provisório – TRP e sem a devida avaliação da sua qualidade, de acordo com os critérios de aceitação definidos, em observância ao disposto na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2010, Art. 25.</p>	Atendida
2.1.2.8 Falhas na fiscalização do contrato com a fábrica de software (Contrato nº 22/2011)	<p>2. Recomenda-se que o Ibama, em suas futuras contratações de TI, defina formalmente nos instrumentos contratuais os critérios de aceitação que serão utilizados para a avaliação da qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues, em observância ao disposto na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2010, Art. 25. Especificamente quanto ao contrato nº 22/2011, recomenda-se que o Ibama defina, o mais breve possível, tais critérios e passe a utilizá-los para avaliar a qualidade dos serviços realizados.</p>	Parcialmente atendida
	<p>3. Recomenda-se que o Ibama envide esforços no sentido de elaborar documento que formalize o Padrão de Codificação a ser utilizado no Órgão. Instituído o Padrão, recomenda-se que o mesmo passe a ser incluído como um dos critérios de aceitação previsto para fins de avaliação da qualidade, especificamente nos contratos de prestação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas.</p>	Parcialmente atendida
	<p>4. Recomenda-se que o Ibama, em atenção ao princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput), adote as medidas cabíveis no sentido de capacitar seus servidores para realizarem adequadamente a fiscalização técnica de contratos de serviços de TI, de acordo com as diretrizes contidas na Estratégia Geral de TI 2011/2012, mais especificamente em seu Plano de Execução, Meta 3, Ação 8.7.</p>	Atendida
2.1.2.9 Ausência de registro documental formal que permita rastrear os serviços	<p>1. Recomenda-se que o Ibama implemente mecanismos transparentes, seguros e rastreáveis que permitam verificar, mediante evidência documental, quantidade e qualidade dos serviços prestados, bem como identificar a adequada</p>	Atendida



executados	fiscalização por parte dos fiscais do contrato.	
	1. Recomenda-se que o Ibama, em atenção aos princípios da segurança da informação e à sua Posic, providencie, de imediato, a transferência do Sistema de Gestão de Ocorrência – SGO e a respectiva base de dados para seus próprios domínios, de modo que o referido sistema fique hospedado e seja mantido sob sua responsabilidade, evitando que informações proprietárias do Instituto sejam manipuladas por terceiros, sem a devida proteção.	Atendida
2.1.2.10 Sistema de gerenciamento de demanda do Ibama hospedado e mantido pela contratada	Enquanto a referida recomendação não tiver sido implementada, recomenda-se que o Ibama adote medidas paliativas que minimizem os riscos decorrentes das informações presentes no SGO estarem sendo mantidas pela própria empresa fiscalizada, como a realização periódica de “backups” e guarda da base de dados em local seguro, mantido pelo Ibama.	
	2. Recomenda-se que o Ibama, em atenção ao definido em sua Política de Segurança da Informação, Informática e Comunicação - Posic, adote medidas no sentido de fazer com que tanto o Comitê de Segurança da Informação e Informática – CSII quanto o Gestor de Segurança da Informação e Informática – GSII cumpram, na prática, as competências que lhe foram atribuídas, em especial àquelas relacionadas ao efetivo cumprimento da aplicação da Posic.	Atendida
2.1.2.11 Instrumento contratual sem a previsão de garantia dos serviços prestados por período mínimo posterior à entrega definitiva	1. Recomenda-se que o Ibama, em atenção à orientação prevista no Manual de Métricas de Software do SISP v1.0, bem como ao princípio constitucional da eficiência, adote, de imediato, as medidas cabíveis no sentido de exigir que as empresas contratadas por meio dos contratos nºs 14/2011 e 22/2011 comprometam-se a efetuar, sem ônus para o Ibama, as manutenções corretivas de seus produtos por um período mínimo, não inferior a 6 (seis) meses, a contar da data de recebimento definitivo dos referidos produtos, tendo especial atenção ao contrato nº 14/2011, que encontra-se perto do final de sua vigência.	Atendida
	2. Recomenda-se que o Ibama, em atenção à orientação prevista no Manual de Métricas de Software do SISP v1.0, bem como ao princípio constitucional da eficiência, faça constar, em seus futuros contratos de serviços de TI, cláusula contratual prevendo garantia de funcionamento dos produtos desenvolvidos por um período mínimo, não inferior a 6 (seis) meses, a contar da data de seu recebimento definitivo, de modo que a contratada se comprometa a efetuar as correções necessárias, sem ônus adicional ao Ibama durante esse período.	Atendida
2.1.3.1 Bens imóveis em situação de abandono	1. Encaminhar ao Ministério do Meio Ambiente minuta de anteprojeto de lei de autorização legislativa para a alienação de imóveis, prevendo as condições necessárias, como, por exemplo, a situação documental, a aprovação pelo Conselho Diretor do Ibama, a destinação de parte dos recursos da alienação para o próprio Ibama investir na aquisição de novas sedes para as Superintendências que ainda ocupam imóveis alugados, bem como para a recuperação e manutenção do patrimônio remanescente.	Atendida
	2. Regule as condições para o recebimento de bens por meio de adjudicação para garantir que o Instituto receba somente o que seja de seu interesse.	Atendida
2.1.4.1 Descumprimento do prazo previsto	1. Recomenda-se ao Ibama que aprimore seus controles internos de forma a garantir o cumprimento do prazo de 60 dias para registro dos atos de admissão de pessoal e	Em implementação



para registro de atos de pessoal no SISAC (art. 7º, da IN/TCU n.º 55/2007)	concessão de aposentadoria e pensões no Sistema Sisac.	
2.1.5.1 Ausência de fundamento para criação da ata de registro de preços	1. Recomenda-se ao Ibama que somente crie Ata de Registro de Preços quando fundamentada e demonstrada sua vantajosidade, em conformidade com as disposições do Decreto 3.931/2001.	Atendida
	2. Recomenda-se ao Ibama que, como órgão gerenciador das Atas de Registro de Preços, realize a revogação das Atas quando o limite máximo dos quantitativos registrados já tiverem sido utilizados por todos os órgãos participantes.	Atendida
2.1.5.2 Ausência de comprovação da necessidade dos quantitativos dos itens licitados	1. Recomenda-se ao Ibama que faça constar, nos processos para aquisição de bens e contratação de serviços, os estudos e levantamentos que fundamentem a fixação dos quantitativos a serem contratados, conforme prevê o inciso III, § 7º, art. 15, da Lei 8.666/1993 e o art. 15 da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008.	Atendida
2.1.5.3 Desconformidades na exigência de apresentação de amostras nas licitações	1. Recomenda-se ao Ibama que, em licitações futuras, estabeleça prazos razoáveis para a apresentação das amostras, a fim de ampliar a competitividade do certame e garantir a isonomia do procedimento.	Atendida
	2. Recomenda-se ao Ibama que, em licitações futuras, divulgue as datas e horários em que as amostras serão avaliadas e julgadas tecnicamente, em respeito ao princípio da publicidade e do julgamento objetivo.	Atendida
	3. Recomenda-se ao Ibama que a área responsável pela aquisição de bens e contratação de serviços revise os termos de referências e projetos básicos elaborados pelas áreas técnicas, com o objetivo de orientar e assegurar o atendimento dos requisitos estabelecidos na legislação pertinente à matéria.	Atendida
2.1.6.1 Pagamento antecipado de despesa sem previsão de garantia de prestação do serviço	1. Recomenda-se ao Ibama que, nos casos de substituição do termo de contrato por outros instrumentos hábeis, estabeleça as condições mínimas previstas no artigo 55 da Lei 8.666/1993 com vistas a garantir a prestação efetiva do serviço pelo contratado.	Atendida

<sup>1</sup> Assunto tratado em item específico da parte “Achados de Auditoria” deste Relatório.

### 3 GESTÃO PATRIMONIAL

#### 3.1 BENS IMOBILIÁRIOS

##### 3.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

###### 3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

#### **Imóveis de uso especial sem registro imobiliário patrimonial (RIP). Manutenção injustificável de saldo na conta Obras em Andamento (1.4.2.1.1.91.00)**

##### **Fato**

De acordo com o Manual do SIAFI (Macrofunção 021107 – Imóveis de Propriedade da União) os Órgãos Públicos Federais deverão cadastrar no SPIUnet os imóveis de propriedade da União, de Fundações e Autarquias, de Empresas Estatais dependentes, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. O Registro Imobiliário





Patrimonial (RIP) é um número sob o qual está cadastrado o imóvel próprio ou locados de terceiros no SPIUnet. A contabilização dos imóveis de uso especial deve ser registradas no SIAFI na conta 1.4.2.1.1.10.00 – Imóveis de Uso Especial, devendo ocorrer unicamente por meio do SPIUnet. Analisando o registro dos bens da autarquia, identificamos vários imóveis sem RIP (não cadastrados no SPIUnet), totalizando um montante de R\$ 9.415.809,10, conforme tabela abaixo:

*Imóveis sem Registro–RIP (R\$)*

UG	Glebas e Fazendas	Edifícios	Terrenos	Casas e Apartamentos	Total
193103	13.675,31	0,00	0,00	0,00	13.675,31
193106	0,00	177.585,94	0,00	0,00	177.585,94
193108	0,00	515.000,00	4.304,65	0,00	519.304,65
193117	500.000,00	0,00	0,00	0,00	500.000,00
193124	1.388.866,00	0,00	0,00	0,00	1.388.866,00
193125	0,00	0,00	6.328.657,71	213.000,00	6.541.657,71
193126	0,00	0,00	262.719,49	0,00	262.719,49
193183	0,00	12.000,00	0,00	0,00	12.000,00
<b>Total</b>	<b>1.902.541,31</b>	<b>704.585,94</b>	<b>6.595.681,85</b>	<b>213.000,00</b>	<b>9.415.809,10</b>

O item 3.1.5.4 do precitado Manual dispõe sobre o registro das benfeitorias, obras e reformas que forem realizadas nos imóveis de uso especial. O dispositivo aduz que “as **benfeitorias obras ou reformas** que forem realizadas nos imóveis e os imóveis a registrar, que forem incorporados aos imóveis de uso especial **deverão ter os seus saldos baixados, no SIAFI, pelo evento 54.0.477 e após a baixa deverão ser atualizados/registrados pelo SPIUnet.** Entre os valores das benfeitorias e obras incluem-se os das contas 1.4.2.1.1.80.00 - ESTUDOS E PROJETOS, 1.4.2.1.1.91.00 - OBRAS EM ANDAMENTO e 1.4.2.1.1.92.00 – INSTALAÇÕES.

A conta “Obras em Andamento” tem como função registrar os valores pertinentes a obras compreendendo o período de construção, até o seu término. Analisando a precitada conta, identificamos a seguinte situação:

*Saldo da Conta “Obras em Andamento” no SIAFI (R\$)*

UG	2012	2011	2010
193100	387.551,52	387.551,52	387.551,52
193104	1.228.596,86	1.228.596,86	1.228.596,86
193113	669.371,00	669.371,00	669.371,00
193115	30.537,13	30.537,13	30.537,13
193120	209.490,97	209.490,97	209.490,97
193122	1.828.692,32	1.828.692,32	1.828.692,32
193126	110.223,34	110.223,34	110.223,34
193656	285.584,44	285.584,44	285.584,44



Observamos que a conta “Obras em Andamento” não recebeu, durante os três últimos exercícios, lançamentos contábeis, não justificando, desta forma, a manutenção de seu saldo.

### **Causa**

Ausência de Cooperação entre a sede e as Superintendências.

Documentação de bens imóveis em situação irregular.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de Solicitação de Auditoria a Unidade foi instada a se manifestar sobre os fatos apontados e apresentou informações por meio do OF 02001.008764/2013-91 IBAMA, de 19/06/2013, transcrito a seguir:

*“No que atine aos saldos de obras em andamento, a COPAT esclareceu que foi solicitado à Coordenação de Contabilidade o envio de mensagens a todas as Unidades Gestoras do IBAMA com a informação de que após o recebimento definitivo da obra, seja providenciada a inclusão dos montantes aos valores dos imóveis e, em seguida, que seja procedida a baixa do mesmo valor junto ao SIAFI. Segue, anexa, documentação recebida da Coordenação de Contabilidade acerca do assunto”.*

Posteriormente, a Unidade examinada manifestou-se por meio do MEM. 012252/2013 COPAT/IBAMA, de 12/07/2013, todavia, as informações veiculadas no citado documento não apresentaram novos elementos no intuito de elidir a constatação.

### **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação, o Instituto informa que solicitou à Coordenação de Contabilidade que enviasse mensagens às unidades gestoras no intuito de regularizar a situação da conta obras em andamento. Contudo, a Autarquia não se manifestou com relação aos bens imóveis sem registro RIP.

No que diz respeito à regularização da conta “obras em andamento” no sistema SIAFI, cabe mencionar que o fato já vem sendo objeto de cobrança por parte da Coordenação de Contabilidade. Segundo informações contidas no MEM. 009439/2013 CCONT/IBAMA, de 29/05/2013 (em anexo ao OF 02001.008764/2013-91 IBAMA, de 19/06/2013), às UG’s 193104/CE, 193105/AC, 193113/MT, 193114/PA, 193119/RJ, 193120/RN, 193121/RO, 193126/SE e 193356/Santarém deixaram de se manifestar em relação à MSG 2013/0756026 de 16/04/2013 e prossegue informando que a omissão *“configura um verdadeiro descaso e até desrespeito das UGs citadas, em relação as solicitações demandadas por esta Coordenadoria”*. Aduz também que as pendências também estão sendo alvo de cobrança pela STN/MF.



Com efeito, o MEM. 006222/2013 CCONT/IBAMA, de 10/04/2013 comprova que as UGs foram alvo de cobranças reiteradas pela Coordenação de Contabilidade e propõe que o fato seja comunicado à Auditoria /IBAMA, para incluir em sua programação visitas às UGs pendentes.

Dos fatos narrados acima, verificamos que o Instituto já identificou o problema e tenta solucioná-lo, todavia encontra dificuldades tendo em vista a ausência de cooperação entre as superintendências e a sede. A situação deve ser regularizada o mais breve possível para evitar inconsistências nas Demonstrações Contábeis do Instituto.

**Recomendações:**

Recomendação 1: 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".

Recomendação 2: Recomenda-se que o Instituto regularize a situação dos bens imóveis que não possuem registro RIP no intuito de cadastrá-los no sistema SPIUnet.

### **3.1.1.2 CONSTATAÇÃO**

#### **Avaliações de imóveis de uso especial com prazo de validade vencido.**

##### **Fato**

De acordo com a Orientação Normativa SPU GEADE-004/2003, a avaliação dos imóveis para fins cadastrais e contábeis tem validade de 24 meses. A citada Orientação também informa que terão validade por seis meses as avaliações elaboradas para fins de transações onerosas tais como aquisições, alienações, locações, arrendamentos, cessões e remições, bem como nos casos de alienações mediante doação.

Analisando as extrações realizadas no sistema, identificamos que 65% dos imóveis registrados encontram-se com validade vencida.

##### **Causa**

Estrutura de pessoal deficiente no âmbito da gestão patrimonial.

Controles internos deficientes no âmbito da gestão patrimonial.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de Solicitação de Auditoria a Unidade foi instada a se manifestar sobre os fatos apontados, apresentando informações por meio do OF 02001.008764/2013-91 IBAMA, de 19/06/2013, transcrito a seguir:

*“A COPAT consignou que foi solicitada às Unidades Gestoras a atualização dos valores de todos os imóveis próprios do IBAMA junto ao Sistema de Gerenciamento dos*



*Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, com base nos valores do IPTU, fornecidos pelos Municípios”.*

Posteriormente, a Unidade examinada manifestou-se por meio do MEM. 012252/2013 COPAT/IBAMA, de 12/07/2013, todavia, as informações veiculadas no citado documento não apresentaram novos elementos no intuito de elidir a constatação.

### **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação, a Unidade examinada aduz que a COPAT já solicitou às Unidades Gestoras a atualização dos valores de todos os imóveis próprios do IBAMA no SPIUnet tomando como base os valores do IPTU.

Como já informado no campo análise, os registros das reavaliações processadas no SPIUnet irá influenciar o Resultado Patrimonial da entidade tendo em vista que o precitado sistema funciona como fonte alimentadora do SIAFI.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: 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.

### **3.1.1.3 CONSTATAÇÃO**

#### **Ausência de controle sobre as despesas com manutenção e reformas nos imóveis de uso especial.**

#### **Fato**

Durante a realização dos trabalhos de campo, identificamos que o Instituto não possui o controle das despesas com manutenção e com reformas realizadas nos bens imóveis sob sua responsabilidade. A Portaria TCU nº 150/2012, item 7.2.3 (Discriminação dos Bens Imóveis Sob Responsabilidade da UJ), aduz que o Órgão deve demonstrar no quadro A.7.3 em seu Relatório de Gestão as despesas com reformas e manutenção incorridas no exercício de referência.

#### **Causa**

Controles internos deficientes no âmbito da gestão patrimonial.

### **Manifestação da Unidade Examinada**



Por meio de Solicitação de Auditoria a Unidade examinada foi instada a se manifestar sobre os fatos apontados apresentando informações por meio do OF 02001.008764/2013-91 IBAMA, de 19/06/2013, transcrito a seguir:

*“A COPAT ressaltou que não possui controle de despesas com manutenção e com reformas em imóveis próprios e alugados de terceiros, notadamente porque cada Unidade Gestora possui autonomia no que se refere à conservação de seu patrimônio.”*

Por meio do precitado documento, a Unidade também aduz que os valores de reavaliação e de despesas com reformas e manutenção constantes no quadro A.7.3 serão apresentadas no próximo Relatório de Gestão, tendo em vista que tais informações foram requeridas às Unidades Gestoras no Inventário Patrimonial do Exercício de 2012.

Posteriormente, a Unidade examinada manifestou-se por meio do MEM. 012252/2013 COPAT/IBAMA, de 12/07/2013, todavia, as informações veiculadas no citado documento não apresentaram novos elementos no intuito de elidir a constatação.

### **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação, a Unidade examinada informa que não possui o controle das despesas com manutenção e com reformas tendo em vista a autonomia das Unidades Gestoras no que se refere à conservação do patrimônio. Cabe destacar que as Unidades Gestoras são órgãos instituídos para o desempenho das atividades da Entidade e, como tais, são subordinados a regras emanadas de uma autoridade superior cuja relação é constituída pelo Poder Hierárquico.

Contudo, a Unidade informa que as despesas com manutenção e reformas serão apresentadas no próximo Relatório de Gestão.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: 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.

### **3.1.1.4 CONSTATAÇÃO**

#### **Ausência de atuação do IBAMA nos processos de adjudicação de bens originários de créditos inscritos em dívida ativa.**

#### **Fato**

Em análise ao Plano de Ação, elaborado pelo IBAMA com o objetivo de regularizar a situação documental dos imóveis da Autarquia distribuídos pelo território nacional (recomendação da CGU Relatório de Auditoria nº 201100724 item 1.1.5.1), identificamos um imóvel que foi adjudicado com documentação irregular, obstando a



sua inscrição no Cartório de Registro de Imóveis, funcionando no local uma extração irregular de areia (Relatório Técnico de Observação – Viagem ao Piauí - fl.388 Vol. II).

Esta constatação foi corroborada na Nota nº 30/2013/CONAP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU – fl. 8 parágrafo 11 (em anexo ao OF 02001.008344/2013-13 IBAMA, de 06/06/2013), de onde se pode concluir que o fato não é um caso isolado, segue transcrição do trecho: *“Contudo, sugerimos que a Presidência do IBAMA busque tratativas junto à PGF (CGCOB), no sentido de regulamentar a adjudicação de bens nos processos de execução fiscal de interesse do IBAMA, evitando-se, assim, as situações atualmente verificadas, tais como adjudicações de semoventes, de imóvel onde ocorre a extração ilegal de areia, edifícios em ruínas, enfim, bens que não atendem aos interesses do IBAMA e que geram ônus indevidos, eis que não são passíveis de alienação, para quitação do débito”*. (grifo nosso).

O Relatório de Auditoria CGU nº 201203531 recomendou que o IBAMA regulamentasse as condições para o recebimento de bens por meio de adjudicação como forma de garantir que o Instituto somente receba o que seja de seu interesse. No intuito de atender àquela recomendação, foi autuado o Processo Administrativo nº 02001.008892/2012-54, bem como constituído Grupo de Trabalho, a teor da Ordem de Serviço/PRESI/Ibama nº 12, de 28/12/2012. Todavia o referido Grupo de Trabalho foi extinto com supedâneo na Nota nº 30/2013/CONAP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.

Em análise à Nota nº 30/2013/CONAP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, também identificamos que no processo de adjudicação de bens, na etapa da execução da dívida, não está sendo observado o art. 7º da Portaria AGU nº 514/2011.

## **Causa**

Inobservância da Portaria AGU nº 514/2011

Ausência de regramento específico para adjudicação de bens.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Questionada sobre os motivos que acarretaram a extinção do citado Grupo de Trabalho, a Unidade examinada apresentou o conteúdo da Nota nº 30/2013/CONAP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, do Despacho nº 55-2013/COMAP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, e do Despacho nº 212/2013/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU. Segue transcrição de trechos dos citados documentos:

Nota nº 30/2013/CONAP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU:

*“2. Contudo, analisando-se as competências acerca da atuação judicial em ações de execução fiscal, verificou-se a ausência de competência do IBAMA para definir tais regras, haja vista que as Procuradorias Federais Especializadas do IBAMA, não detêm competência para atuar judicialmente e, em especial, na execução fiscal, em face da organização administrativa da Procuradoria Geral Federal.*





3. A representação judicial das entidades autárquicas e fundacionais da Administração Federal é de competência das Procuradorias Regionais Federais ou das Procuradorias Federais, sendo que a competência para atuar judicialmente nas ações de execução de dívida ativa da União é da Coordenação Geral de Cobrança da Procuradoria Geral Federal”.

Como forma de sustentar o texto acima, a supracitada Nota fez referência às competências da CGCOB descritas no Ato Regimental AGU nº 2/2007, que “*lhe atribuiu funções relativas à apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, das autarquias e fundações públicas federais, bem como a inscrição em dívida ativa e a correspondente cobrança amigável e judicial*”. Fez remissão também à Portaria PGF nº 267/2009 na qual disciplina a centralização da cobrança da dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais na PGF e estabelece critérios para a assunção.

Por fim, a supracitada Nota conclui que “*o objeto da atuação do Grupo de Trabalho, na forma proposta, não encontra respaldo legal, eis que não compete ao IBAMA determinar à CGCOB a forma de atuação nos autos de execução fiscal*”. (Grifo nosso).

O Despacho nº 212/2013 segue a mesma linha de raciocínio:

“2. Aprovo por seus próprios fundamentos, a Nota nº 30/2013/CONAP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (fls. 39/43), e o Despacho nº55-2013/COMAP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (fls. 44/45), por seus próprios fundamentos, no sentido de que falece competência ao IBAMA para dispor acerca de normas relacionadas à adjudicação de bens para quitação de débitos executados judicialmente, eis que tal competência recai sobre a Procuradoria-Geral Federal, por meio de sua Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação Judicial de Créditos – CGCOB.

3. No que se refere à sugestão de que a Presidência inicie tratativas com a CGCOB para elaborar um ato normativo disciplinando o procedimento no âmbito do IBAMA, parece-me, smj, que a Portaria AGU nº 514/2011 já contempla procedimento para o tema adjudicação de bens, dirigido à Administração Federal direta, autárquica e fundacional, sem que haja peculiaridades que justifiquem a edição de uma norma própria para os créditos do IBAMA.

4. Desse modo, identifico que o problema retratado pela Sra. Coordenadora de Patrimônio do IBAMA e pelo Relatório Anual de Contas n. 201203531 – SFC/CGU decorre não de regulamentação das ‘condições para o recebimento de bens por meio de adjudicação’, e sim pelo aparente descumprimento, por alguns Procuradores Federais que atuam nas áreas de cobrança das unidades da PGF, da Portaria AGU n 514/2011, que exige, para a adjudicação de bens como forma de quitação total ou parcial de créditos em execução, de autorização específica do dirigente máximo da autarquia ou de autoridade por ele delegada”.



Posteriormente, a Unidade examinada manifestou-se por meio do MEM. 012252/2013 COPAT/IBAMA, de 12/07/2013, todavia, as informações veiculadas no citado documento não apresentaram novos elementos no intuito de elidir a constatação.

### **Análise do Controle Interno**

Em resumo, a Unidade examinada manifesta-se no sentido de que o Grupo de Trabalho criado com o objetivo de elaborar critérios para o recebimento de bens como dação em pagamento nos processos de execução da dívida careceria de respaldo legal, eis que não compete ao IBAMA determinar à CGCOB a forma de atuação nos autos de execução fiscal. Manifesta-se também no sentido de que o problema relatado pela Sra. Coordenadora de Patrimônio decorre não de regulamentação das condições para o recebimento de bens por meio de adjudicação, e sim pelo aparente descumprimento, por alguns Procuradores Federais que atuam nas áreas de cobrança das unidades da PGF, da Portaria AGU n. 514/2011 que exige a autorização específica do dirigente máximo da autarquia ou de autoridade por ele delegada.

A princípio, é de bom alvitre deixar registrado que toda a adjudicação, realizada no processo de execução da dívida, que não observou o art. 7º da Portaria AGU nº 514/2011 está passível de ser declarada nula de pleno direito restabelecendo o status quo ante, ou seja, a inscrição do crédito em dívida ativa.

Outro fato a ser mencionado diz respeito aos bens imóveis que foram adjudicados com documentação irregular que por um ou outro motivo esteja obstando o seu registro no Cartório de Registro de Imóveis (este fato foi constatado no Relatório Técnico de Observação - Viagem ao Piauí - Plano de Trabalho fl. 388 vol. II). Segundo o art. 9º da Portaria AGU nº 514/2011, o pedido de extinção total ou parcial do crédito exequendo ficará condicionado ao registro do imóvel adjudicado no Cartório de Registro de Imóveis.

Voltando à manifestação da Unidade examinada, com o devido respeito, entendemos que a elaboração de critérios que possam assegurar que o bem está desembaraçado de qualquer tipo de ônus não interfere em nada no modo de atuação nos autos de execução fiscal pela CGCOB, ou seja, não há nenhum tipo de invasão de competência.

O art. 7º da Portaria AGU nº 514/2011 confere ao dirigente máximo da Unidade a oportunidade e conveniência de aceitar ou não o imóvel penhorado. Para exercer esse poder discricionário o dirigente necessita seguir critérios (objetivos ou subjetivos) que direcionem a sua escolha para o bem do patrimônio da Autarquia. Por óbvio, os critérios objetivos não devem colidir com a citada Portaria e nem com a Lei 6.830/80 (dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública) ou outro instrumento pertinente.

A título de exemplo tomemos o art. 4º da Portaria nº 514/2011 da AGU. O dispositivo aduz que a adjudicação só será requerida se não constar nenhuma constrição de qualquer natureza que possa impossibilitar a transferência de propriedade. Resta saber quais certidões comprovariam que sobre o bem não recai nenhum tipo de ônus.



Tomemos emprestado o art. 156 da Lei 5.172/66 (Código Tributário Nacional) onde o dispositivo elenca as formas de extinção do crédito tributário. No inciso XI do citado artigo, encontramos a dação em pagamento de bens imóveis, **na forma e condições estabelecidas em lei.** Desta forma, observamos que para extinguir o crédito tributário por meio de dação deve existir lei, sem a qual não se extinguirá o crédito por meio do instituto. Como exemplo, o município de São Paulo com o objetivo de disciplinar a dação em pagamento de bens imóveis como forma de extinção da obrigação tributária editou a Lei 13.259/2001 que em seu art. 3º dispõe sobre o procedimento destinado à formalização da dação em pagamento de bens imóveis, compreendendo as seguintes etapas: **I – análise do interesse e da viabilidade da aceitação do Imóvel pelo Município; II - avaliação administrativa do imóvel.** O art. 4º da citada Lei demonstra o cuidado que se deve ter na aceitação de bem imóvel como forma de extinção de obrigação, segue a transcrição: “Art. 4º - O devedor ou terceiro interessado em extinguir crédito tributário municipal, mediante dação em pagamento, deverá formalizar requerimento junto ao Secretário de Finanças e Desenvolvimento Econômico, contendo, necessariamente, a indicação pormenorizada do crédito tributário objeto do pedido, **bem como a localização, dimensões e confrontações do imóvel oferecido, juntamente com cópia autêntica do título de propriedade.**

§ 1º - O requerimento será também instruído, obrigatoriamente, com as seguintes certidões atualizadas em nome do proprietário:

I - **certidão vintenária** de inteiro teor, contendo todos os ônus e alienações referentes ao imóvel, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente;

II - **certidão do Cartório Distribuidor de Protesto de Letras e Títulos** da Capital de São Paulo e dos municípios onde o devedor e o terceiro interessado, quando for o caso, tenham tido sede ou domicílio nos últimos 5 (cinco) anos;

III - **certidões do Cartório Distribuidor Cível da Comarca da Capital e dos municípios** onde devedor e o terceiro interessado, quando for o caso, tenham tido sede ou domicílio nos últimos 5 (cinco) anos, inclusive relativas a execuções fiscais;

IV - **certidões da Justiça Federal**, inclusive relativas a **execuções fiscais**, e da **Justiça do Trabalho**;

V - **certidões de "objeto e pé"** das ações eventualmente apontadas, inclusive **embargos à execução.** (grifos nosso)

§ 2º - No caso do devedor ou terceiro interessado tratar-se de pessoa jurídica, poderão também, a critério da comissão mencionada no artigo 6º desta lei, ser exigidas as certidões previstas nos incisos II, III, IV e V deste artigo dos municípios onde a empresa tenha exercido atividades, nos últimos 5 (cinco) anos”.

Poder-se-ia rebater no sentido de que isto se trata de extinção de crédito tributário por meio de dação em pagamento, que não é o caso observado na Autarquia, e que a dação em pagamento está sendo efetuada anteriormente à inscrição dos créditos em dívida



ativa. Todavia o princípio é imutável: **a precaução que o gestor deve ter na extinção de obrigações por meio de dação em pagamento de bens.**

Todo este procedimento, exemplificativo, sendo seguido pela Autarquia, não demonstra invasão de competência na forma de atuação da CGCOB nos processos de execução da dívida, apenas sustenta o poder discricionário conferido pelo art. 7º da supracitada Portaria.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Recomenda-se que a Unidade examinada elabore critérios específicos para a adjudicação de bens em processo de execução da dívida utilizando-se do poder discricionário conferido pelo art. 7º da Portaria AGU nº 514/2011 com o objetivo de evitar situações atualmente verificadas como a adjudicação de semoventes, de imóvel com documentação irregular, de imóvel onde ocorre extração ilegal de areia, de edifícios em ruína, etc.

Recomendação 2: Recomenda-se que o Instituto, como principal interessado, passe a acompanhar os processos de adjudicação de bens e promova a anulação daqueles que se fizer em contradição ao disposto na Portaria AGU nº 514/2011.

## **4 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS**

### **4.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS**

#### **4.1.1 CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS**

##### **4.1.1.1 CONSTATAÇÃO**

#### **Deficiência nos controles internos para gestão de contratos administrativos**

##### **Fato**

A presente constatação foi inicialmente registrada no item 1.1.1.5, do relatório de auditoria nº 201215103.

“As análises realizadas pela equipe de auditoria nos controles internos existentes para os contratos de prestação de serviços celebrados pelo IBAMA identificaram deficiências que colocam em risco os recursos neles empregados e, por consequência, o desempenho dos serviços contratados.

O sistema falha por não garantir níveis mínimos de segurança para o conjunto de contratos do Instituto, fazendo com que os controles de cada contrato dependam exclusivamente da atuação dos servidores designados para fiscalizá-los.

Nos casos analisados e já descritos neste relatório, observa-se que os contratos de locação de helicópteros, de *data center* e de rede de comunicação contam com controles internos bem delineados e consistentes. A fiscalização desses contratos é feita de forma atenta e meticulosa, garantindo que os serviços sejam prestados de acordo com o pactuado. No extremo oposto, estão os contratos de locação de caminhonetes e de manutenção predial, cujos controles internos são precários e meramente burocráticos.



São duas realidades totalmente distintas existindo na mesma instituição, sob a gestão do mesmo ordenador de despesa que, por não adotar medidas para nivelar os controles internos da Autarquia, permitiu que contratos importantes e caros aos cofres públicos apresentassem situações como as descritas a seguir.

### **Falhas identificadas nos controles relativos aos contratos de locação de caminhonetes:**

Falhas no planejamento da contratação. Não foram identificados estudos preliminares que fundamentassem a definição da quantidade de veículos a serem contratados, nem como seria a distribuição desses veículos entre as unidades do IBAMA.

Os controles foram delegados aos cogestores, sem que fossem criados instrumentos que permitissem o acompanhamento pelo gestor nacional de questões fundamentais do contrato como:

- Obrigações da contratada: cumprimento do programa de inspeções, manutenção e revisão de componentes estabelecidos pelo fabricante das caminhonetes; reposição em 72 horas, em caso de pane e, em 5 dias, em caso de sinistro; renovação da frota a cada 24 meses, em caso de continuidade contratual;
- Regras para utilização dos veículos: os carros devem ser utilizados prioritariamente para operações de fiscalização, mas não há orientação sobre como ele pode ser utilizado em outras atividades. Se, por exemplo, houver uma caminhonete contratada sem utilização programada para fiscalização ambiental num determinado período, e nesse mesmo período há a necessidade de se realizar atividade de outra área, não há orientação sobre o que deve ser feito: deve-se utilizar o carro próprio do IBAMA, com combustível pago pelo IBAMA, e deixar ociosa a caminhonete alugada, com combustível e quilometragem já pagos?
- Controle de ocorrências: Quantos acidentes ocorreram desde o início dos contratos? Houve vítimas? Houve apuração de responsabilidade? Quais as principais causas dos acidentes? Os acidentes estão concentrados em quais unidades? O que pode ser feito para evitar?
- Controle de Multas: Qual o tipo de multa mais frequente? Onde elas ocorrem com mais frequência? Quais as causas? O que pode ser feito para evitar? Os valores foram reembolsados à empresa e ressarcidos à União?
- Controle de movimentação dos veículos: o gestor nacional não mantém controles relativos à quilometragem percorrida pelos veículos em cada período. Como o valor pago pelo IBAMA é calculado por dia, mesmo que o carro não saia da garagem, este controle é essencial para que o gestor saiba se a quantidade de carros está adequada e assim promova remanejamentos para unidades que precisem de mais veículos, ou mesmo ajuste o contrato, reduzindo o número de carros à real necessidade do Instituto. A Auditoria Interna da Autarquia apontou, no Relatório nº 11/2010, que os veículos estariam subutilizados na Superintendência do IBAMA em Mato Grosso do Sul, ficando sem uso cerca de 2/3 do tempo. Contudo o fato não resultou na implementação de controles que permitissem o monitoramento de situações semelhantes nos outros estados.

### **Falhas identificadas nos controles relativos aos contratos de Manutenção Predial:**

Os controles relativos aos contratos de manutenção predial são ainda mais precários. Constataram-se falhas graves aplicáveis a todas as fases do processo, desde o planejamento da contratação até a fiscalização das ações empreendidas pela contratada:

- Contratos firmados sem a realização de planejamento compatível com a complexidade e importância do contrato, à revelia dos alertas emitidos pela Procuradoria Federal Especializada;



- Execução contratual iniciada sem que os gestores exigissem da empresa a apresentação de documentos exigidos no Termos de Referência e no Contrato, como (Plano de Manutenção Preventiva, Apólices dos Seguros de Responsabilidade Civil Profissional, a identificação (nome completo e matrícula no CREA) do(s) engenheiro(s) da empresa contratada, Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional de seus empregados);
- Ausência, durante toda a vigência contratual, de instrumentos mínimos de planejamento e controle dos serviços contratados, como, por exemplo: cópias das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) relacionadas à execução dos serviços no âmbito dos contratos mencionados; Plano de Manutenção Preventiva; relatórios dos serviços de manutenção preventiva e corretiva realizados na sede do IBAMA em Brasília, bem como em suas unidades descentralizadas, emitidos pela empresa Queiroz Garcia e aprovados pelo fiscal; Diário de Ocorrências contendo o registro de fatos normais do andamento dos serviços (tais como: entrada e saída de equipamentos, serviços em andamento, efetivo de pessoal, condições climáticas, visitas ao canteiro de serviços, inclusive para as atividades de suas subcontratadas);
- Inexistência de controle sobre a rotina de serviços de manutenção preventiva e da área de piso das instalações tornou-se imprevisível o quantitativo de postos fixos necessários para atender às demandas e, em consequência, o valor mensal estimado para pagamento à empresa, tornando nebulosa toda a execução contratual;
- Falhas graves no fluxo de execução do contrato: ausência de vistoria prévia, ausência de aprovação prévia do orçamento, ordens de serviços emitidas de forma incompleta, ausência de acompanhamento da execução vistoria e ausência de laudos de vistoria técnicas”.

## Causa

### “Planejamento deficiente:

Contratações efetuadas sem a realização de estudos preliminares que forneçam informações essenciais e específicas a cada caso para a elaboração dos termos de referência (levantamento de demanda, mapas, croquis, séries históricas, objetivos a serem alcançados etc.). Dessa forma, os contratos são elaborados a partir de termos de referência frágeis, com especificações imprecisas quanto ao serviço a ser contratado e quanto à forma de acompanhamento do contrato. Isso dificulta a elaboração de propostas pelas empresas licitantes e compromete toda a gestão contratual, sobretudo os procedimentos de controle. Cabe mencionar que a ausência de planejamento já foi apontada como causa dos problemas constatados pela CGU em contrato firmado pelo IBAMA com empresa de prestação de serviços de apoio administrativo (Relatório nº1257886).

Cabe mencionar que o mesmo ponto é recorrentemente alertado pela Procuradoria Federal Especializada, conforme exemplos registrados na Informação nº 004 deste relatório. As interações entre a PFE e a DIPLAN consistem com frequência em sugestões feitas pelos Procuradores para mitigar as fragilidades no planejamento. Contudo, observa-se que as sugestões não são atendidas e que a DIPLAN não apresenta os motivos do não atendimento ou, quando são apresentados, os argumentos não contêm fundamentação razoável ou admissível.

Os casos de sucesso verificados neste mesmo relatório (contratação de helicópteros, redes de comunicação e *data center*) corroboram a argumentação de que o investimento





na fase de planejamento traz como resultado contratos com parâmetros bem definidos, dotados de mecanismos de controle eficazes, que garantem segurança administrativa para ambas as partes.

### **Deficiência no procedimento de designação de gestores (fiscais) dos contratos:**

Constatou-se que a designação de servidores para o acompanhamento de todos os contratos analisados se dá por meio de ordens de serviço genéricas. O mesmo modelo, com alterações mínimas, é utilizado para contratos de objetos totalmente distintos.

A designação de gestor contratual é uma forma de delegação de responsabilidade. E como tal, é um ato que não pode se restringir à mera entrega da ordem de serviço e de uma cópia do contrato ao servidor designado. As ordens de serviço analisadas não informam, por exemplo, o que precisa ser feito, como deve ser feito, quais os pontos de controle críticos, qual o formato de registro das ocorrências. Dessa forma, a qualidade do acompanhamento de cada contrato passa a depender da experiência, da diligência e da disponibilidade do servidor designado. Nos contratos examinados, mesmo nos que apresentaram falhas graves de fiscalização, não foram encontradas evidências de que a autoridade que delegou a responsabilidade tenha acompanhado o desempenho do fiscal designado.

Observou-se ainda, situações em que o mesmo servidor é designado para fiscalizar diversos contratos. Em alguns casos, a mesma pessoa, além de suas atribuições funcionais regulares, responde pela fiscalização de vários contratos (mais de dez contratos, em alguns casos). A consequência desse fato é perfeitamente previsível: os contratos não serão devidamente fiscalizados.

### **Ênfase nos aspectos burocráticos da gestão contratual**

Observou-se que os aspectos burocráticos e formais da gestão contratual predominam sobre os aspectos relativos à finalidade da contratação e à satisfação do requisitante e do usuário.

Basta que as faturas sejam carimbadas e assinadas pelo fiscal, para que todo o processo siga seu curso: a partir do atesto, todas as manifestações de todas as áreas, inclusive a do ordenador de despesas apoiam-se, exclusiva e cegamente, no atesto do fiscal, mesmo que não haja qualquer evidência de que ele esteja desempenhando sua função adequadamente, como foi verificado no caso do contrato de locação de caminhonetes e de manutenção predial”.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

“O IBAMA encaminhou a manifestação da Diretoria de Planejamento (Memorando nº 8135/2011/DIPLAN/IBAMA, de 07/12/2012), por meio do Ofício nº 107/2012/AUDIT/IBAMA, de 10/12/2012, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, conforme se segue:

*‘Faço referência ao Memorando nº 549/2012/AUDIT/IBAMA, de 26 de novembro de 2012, em que Vossa Senhoria encaminha o Relatório Preliminar de Auditoria nº 201215103 resultante dos trabalhos realizados pela Controladoria-Geral União e solicita a apresentação de informações do assunto.*



2. Os trabalhos de auditoria objetivaram a avaliação da qualidade dos controles internos dos contratos de prestação de serviços no âmbito da Sede do IBAMA, sendo selecionados os contratos abaixo listados:

a) Contrato Administrativo nº 5/2010

Contratada: Helisul Táxi Aéreo Ltda

Objeto: fretamento de helicópteros

b) Contrato Administrativo nº 20/2008

Contratada: Sublime Serviços Gerais Ltda

Objeto: locação de caminhonetes

c) Contrato Administrativo nº 21/2008

Contratada: Locarvel Locadora de Veículos Ltda

Objeto: locação de caminhonetes

d) Contrato Administrativo nº 17/2010

Contratada: Locarvel Locadora de Veículos Ltda

Objeto: locação de caminhonetes

e) Contrato Administrativo nº 46/2008

Contratada: Egel Locação de Veículos Ltda

Objeto: locação de caminhonetes

f) Contrato Administrativo nº 10/2011

Contratada: Embratel

Objeto: serviços de rede de comunicação

g) Contrato Administrativo nº 38/2010

Contratada: Embratel

Objeto: data center

h) Contrato Administrativo nº 17/2009

Contratada: Construtora Queiroz Garcia Ltda

Objeto: manutenção predial

i) Contrato Administrativo nº 23/2009

Contratada: Construtora Queiroz Garcia Ltda

Objeto: manutenção predial

3. A Equipe de Auditoria registrou que a fiscalização dos contratos referentes ao fretamento de helicópteros, ao data center e à rede de comunicação é realizada de forma atenta e meticulosa e que contam com controles internos bem delineados e consistentes.

4. Lado outro, apontou deficiência na fiscalização dos contratos relativos à locação de caminhonetes e à manutenção predial que, segundo seu entendimento, decorreu do planejamento insuficiente das contratações, bem como dos procedimentos de designação dos fiscais dos contratos.



5. Ressalto que a fiscalização dos contratos é poder-dever atribuído à Administração por intermédio dos artigos 58 e 67 da Lei nº 8.666/93 e tem por objetivo a melhor realização de seus interesses, ou seja, a correta execução dos ajustes.

6. Em razão disso, convicta da importância do perfeito acompanhamento dos contratos, a Administração vem, desde 2008, investindo na capacitação de servidores para desempenho do encargo de fiscal de contrato.

7. Em 2008 foi realizado treinamento com o tema 'Contratos Administrativos e sua Fiscalização Eficiente', ministrado por consultores da empresa Zênite Informação e Consultoria S/A, que contou com a participação de 100 servidores.

8. Em 2010, foi realizado o 'Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos de Terceirização no Âmbito da Administração', ministrado pela Controladoria-Geral da União, que contou com a participação de 117 servidores.

9. Neste exercício, foram realizados, ainda, o Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos de Terceirização na Administração Pública, do qual a participaram 4 servidores da SUPES/ES; o Curso de Fiscalização de Contratos Administrativos, do qual participaram 3 servidores da SUPES/MS, o Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos, que contou com a participação de 10 servidores da SUPES/RR e da SUPES/SE e; o Curso de Gestão de Contratos de Serviços de Suprimentos, que contou com a participação de 1 servidor da SUPES/GO.

10. Além disso, as 'oficinas' que vem sendo realizadas pela Coordenação-Geral de Administração desde o ano de 2010, voltadas para o tema licitações e contratos, invariavelmente, abordam também, questões afetas ao planejamento e fiscalização de contratos.

11. Não obstante a Lei 8.666/93, em seu artigo 67, somente determine a designação de fiscais, a Administração, agindo diligentemente, foi além e expediu a Portaria DIPLAN/IBAMA nº 2, de 30 de abril de 2008, disciplinando o desempenho da gestão de contratos firmados pelo Instituto (Doc. 1).

12. Verifica-se, da leitura do inciso III da mencionada Portaria, que a Administração estabeleceu regras claras para a fiscalização, senão vejamos:

III - Ao servidor designado para o exercício do encargo de Gestor de Contrato, compete:

a) exercer com zelo e dedicação as atribuições do encargo, observando as normas legais e regulamentares relativas à fiscalização e acompanhamento de contratos;

b) acompanhar a execução das obrigações contratuais, a vigência do contrato e, quando for o caso, o prazo da garantia prestada;

c) verificar, quando for o caso, a conformidade dos materiais utilizados na execução dos serviços com as especificações descritas no contrato, na proposta de preços, no projeto básico ou no termo de referência;

d) recusar materiais ou serviços que não estejam em conformidade com as condições pactuadas, comunicando o fato à autoridade superior;

e) comunicar à autoridade superior a ocorrência de irregularidades na execução dos serviços, como também o descumprimento das obrigações contratuais;

f) atestar a nota fiscal/fatura observando a despesa estimada e as condições pactuadas, registrando medição no SICON – Sistema de Contratos;



- g) manifestar-se em relação à conveniência, ou não, da renovação contratual, com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias do término da vigência do contrato, mediante parecer circunstanciado sobre a atuação da contratada, encaminhado à autoridade superior;
- h) comunicar à autoridade superior, a ocorrência de irregularidades em relação aos procedimentos adotados por prepostos ou empregados da contratada;
- i) manifestar-se em relação à atuação da contratada e ao cumprimento das condições contratuais, visando subsidiar a emissão de Atestados de Capacidade Técnica;
- j) prestar, de maneira rápida e eficiente, as informações pertinentes à gestão do contrato, sempre que solicitadas pela Coordenação-Geral de Administração.

13. Em nosso sentir, o regramento formalizado pela Administração é suficiente, uma vez que por meio do cotejamento dos dispositivos constantes da citada Portaria com os demais instrumentos disponibilizados aos fiscais, tais como Contratos, Editais, Termos de Referência, Termos Aditivos, Ordens de Serviço, Instruções Normativas, etc, é possível o perfeito acompanhamento dos ajustes.

14. No entanto, a Administração adotará providências no sentido de aprimorar o controle e acompanhamento dos contratos, levando em consideração as recomendações emanadas do Órgão de Controle.

15. Com relação à fiscalização dos contratos de locação de caminhonetes, insta consignar que além das orientações contidas nos instrumentos anteriormente mencionados, os fiscais dispõem da Norma de Veículos Oficiais do IBAMA – NA.SG-100-20-02, aprovada pela Portaria nº 73/2006, de 19 de setembro de 2006, publicada no Boletim de Serviço Suplementar nº 9/06, de 21 de setembro de 2006, que estabelece regras para a utilização e controle de veículos no âmbito do IBAMA (Doc. 2)

16. Assim, em que pese o entendimento da Equipe de Auditoria, assevero que existem mecanismos de controle, ainda que estes não sejam os sugeridos no Relatório.

17. Por oportuno, esclareço que se encontra em trâmite procedimento licitatório visando à locação de caminhonetes, em substituição aos contratos vigentes que serão rescindidos quando do encerramento da licitação.

18. Sendo assim, entendo restar prejudicado o atendimento ao item 1 da Recomendação 004, no sentido de 'Promover levantamento desde janeiro de 2012 (no mínimo) que permita apurar o percentual de utilização – por quilometragem e por dia de uso – de todos os veículos contratados, a fim de se verificar a necessidade de realocação dos veículos ou ajustes no quantitativo contratado'.

19. Com relação ao item 2 da Recomendação 004, a Administração adotará providências visando melhorar os instrumentos de controle dos contratos de locação de veículos, levando em conta as sugestões contidas no Relatório.

20. No tocante à manutenção predial, importa registrar que esta era executada pela empresa Araújo Abreu Engenharia S/A, mediante o Contrato Administrativo nº 20/2004, cujo prazo de vigência se encerrou em julho de 2009.

21. Considerando que não cabia prorrogação do prazo de vigência daquele contrato, a Administração solicitou, à Área de Engenharia, a elaboração de Termo de Referência a fim de instruir procedimento licitatório visando nova contratação.



22. No início do mês de maio de 2009, a Administração tomou conhecimento de que o Instituto Chico Mendes da Biodiversidade – ICMBio havia contratado a Construtora Queiroz Garcia Ltda, por meio de adesão à Ata de Registro de Preços gerenciada pelo Centro Integrado de Telemática do Exército – Citex.

23. Considerando que a área técnica não havia concluído a confecção do Termo de Referência, bem como que se aproximava o término da vigência do Contrato Administrativo nº 20/2004, a Administração, visando dar continuidade aos serviços de manutenção predial, optou por aderir à mencionada Ata, uma vez que os serviços ali descritos possuíam características que satisfaziam às necessidades do IBAMA e, em consequência foi celebrado, em 21 de julho de 2009, o Contrato Administrativo nº 17/2009.

24. A título de esclarecimento, registro que o Termo de Referência não foi elaborado em razão do falecimento, em 16 de maio de 2009, do Servidor Andrea Capelli Júnior, Analista Ambiental com formação em engenharia civil a quem foi delegada a confecção.

25. Posteriormente, vislumbrou-se a necessidade de nova contratação para fazer face às demandas emanadas das Superintendências Estaduais, o que levou à celebração do Contrato Administrativo nº 23/2009.

26. Entendo ser razoável admitir que a afirmativa do Órgão de Controle a respeito de suposta evidência de ‘prejuízo na utilização de recursos públicos’ decorrente da ‘celebração de contrato de execução nacional oriunda de Ata de Registro de Preços contendo preços aplicáveis somente ao Distrito Federal’ é, para dizer o mínimo, superficial e precipitada.

27. A esse respeito, informo que está sendo realizado levantamento pela Coordenação-Geral de Administração, no intuito de verificar eventuais divergências entre os valores dos equipamentos, material e salários praticados no contrato, em relação aos demais Estados onde foram executados serviços pela Contratada.

28. Caso reste comprovada a divergência, serão realizadas as glosas correspondentes, sendo prudente, portanto, aguardar o resultado dos levantamentos.

29. Não obstante, cumpre destacar que os preços praticados nos contratos de manutenção predial estão adequados à tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, em observância ao que restou determinado em diversos acórdãos do Tribunal de Contas da União, dentre os quais o Acórdão nº 3.079/2007-TCU-1ª Câmara, cujo trecho do dispositivo ora cito, senão vejamos:

‘ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

(...)





9.2.4. observe o limite dos custos unitários de materiais e serviços de obras executadas constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, conforme exigido pelo art. 115 da Lei nº 11.439/2006 – LDO/2007; (...)'

30. Tal adequação foi objeto, ainda, de recomendação constante do Relatório de Auditoria nº 228623/2009-CGU/PR, resultante dos trabalhos realizados no Instituto Chico Mendes de Biodiversidade – ICMBio.

31. Em razão do posicionamento dos órgãos de controle, foram celebrados termos aditivos contratuais com efeitos financeiros a partir da assinatura dos contratos, o que implicou em glosa de valores pagos à contratada, no importe de R\$ 322.836,28, devidamente acrescido de correção monetária, restando, desta feita, demonstrada a boa-fé da Administração do IBAMA e o zelo no trato com a coisa pública, eis que prontamente adotou medidas para a restituição de valores pagos em desacordo com a tabela SINAPI.

32. Quanto à questão tributária, informo que essa Auditoria, por intermédio do Relatório de Auditoria Preliminar nº 3/2012 recomendou a DIPLAN a realização de levantamento visando apurar eventuais diferenças referentes aos recolhimentos de ISS e ICMS (Doc. 3).

33. Em razão disso, a Contratada foi instada a apresentar os comprovantes de recolhimento do ISS e do ICMS, tendo, em resposta, protocolado correspondência, argumentando o que segue (Doc. 3):

‘(...) A Constituição Federal em seu artigo 146, I, determina que cabe a lei complementar em matéria tributária dirimir eventuais conflitos de competência, verbis: Art. 146. Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;’

A lei complementar que dispõe sobre o ISS é a LC nº 116/2003 e a LC nº 87/96 dispõe sobre o ICMS. Em análise às referidas legislações resta evidenciado que o objeto do presente contrato refere-se a prestação de serviços por excelência, induzindo a incidência do ISS, afastando-se, assim, a incidência da ICMS.

Da Lei Complementar nº 116/2003, consta lista anexa que define de forma taxativa quais serão os serviços que serão tributados pelo ISS. A conservação de edifícios encontra-se previsto no subitem 70.5, verbis:

#### LEI COMPLEMENTAR Nº 116, DE 31 DE JULHO DE 2003

(...)

Art. 1º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação dos serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

Lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.





(...)

7.05 – *Reparação, conservação e reforma de edifícios, estadas, pontes, portos e congêneres (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas por prestador de serviços, fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeita ao ICMS).*

(...)

*Como visto, dúvidas não restam da não incidência do ICMS na prestação de serviço objeto do contrato firmado, pois tal atividade consta da lista anexa da LC nº 116/03, o que por si só afasta a incidência do ICMS, restando a tributação pelo ISS.*

(...)

*Conforme atestam as notas fiscais em anexo, os valores referentes ao ISS referente aos serviços prestados por força do contrato firmado foram retidos na fonte pelo IBAMA. Assim sendo não existe guia de recolhimento de tributos e sim retenção na fonte. Todas as notas emitidas seguem em anexo no intuito de demonstrar os valores efetivamente retidos (...)*

*34. Considerando a manifestação da Contratada, o assunto retornou a essa Auditoria, conforme o Memorando nº 7.398/2012/CGFIN/DIPLAN, de 29 de outubro de 2012 (Doc. 3), onde se encontra até o presente.*

*35. Em relação à rotina de serviços de manutenção preventiva, ressalto que se encontra descrita no item 16.1 do Termo de Referência, parte integrante dos ajustes.*

*36. Tais serviços, embora não dispensem a expedição de ordem de serviço, são realizados rotineiramente e depois de concluídos são conferidos e atestados pelo Fiscal do Ajuste. As ordens de serviços, portanto, são instrumentos de controle.*

*37. A solicitação dos serviços **caracterizados como não rotineiros** segue o fluxo abaixo, que é regularmente observado pela Administração e que se encontra disponível para visualização no endereço eletrônico <https://IBAMANet.IBAMA.gov.br>:*

*‘Manutenção Predial  
(Fluxo/Solicitação de Serviços)*

*1. A Unidade Solicitante formaliza a solicitação de serviços ao Coordenador da COSEG.*

*2. O Coordenador da COSEG encaminha a solicitação de serviços ao CNT para manifestação quando se tratar de instalação de pontos de rede lógica.*

*3. O CNT, após análise técnica, restitui a solicitação de serviços ao Coordenador da COSEG.*

*4. O Coordenador da COSEG encaminha a solicitação de serviços a empresa de manutenção predial contratada para a execução dos serviços e apresentação da(s) planilha(s) de custos.*



5. A empresa de manutenção predial encaminha ao Coordenador da COSEG, através de Memorando, a(s) solicitação(ões) de serviço(s) juntamente com a(s) planilha(s) de custos para análise e conferência.
6. O Coordenador da COSEG submete a(s) solicitação(ões) de serviço(s) juntamente com a(s) planilha(s) de custos para análise e conferência do Fiscal do Contrato.
7. O Fiscal do Contrato, após análise e conferência, restitui a(s) solicitação(ões) de serviço(s) com a(s) planilha(s) de custos ao Coordenador da COSEG.
8. O Coordenador da COSEG encaminha a(s) solicitação(ões) de serviço(s) juntamente com a(s) planilha(s) de custos, devidamente analisada pelo Fiscal do Contrato, ao Coordenador da CGEAD.
9. O Coordenador da CGEAD, através de Memorando, solicita autorização ao Diretor da DIPLAN para realização da despesa.
10. O Coordenador da CGEAD, após autorização do Diretor da DIPLAN, encaminha a(s) solicitação(ões) de serviço(s) e a(s) planilhas de custos ao Coordenador da COSEG.
11. O Coordenador da COSEG solicita a empresa de manutenção predial contratada a emissão da(s) Nota(s) Fiscal(is) correspondente(s).’
38. Os mecanismos de controle utilizados são eficazes, uma vez que as faturas mensais sempre vêm acompanhadas dos espelhos das ordens de serviços devidamente conferidas, constando o detalhamento de todo o trâmite, desde a solicitação até a conclusão.
39. Assevero que a Administração, em razão da extrema carência de pessoal, já amplamente conhecida pelo Órgão de Controle, tem encontrado dificuldades na designação de fiscais de contratos, em especial nos contratos de manutenção predial e serviços técnicos especializados, que requerem servidores com formação específica.
40. As atividades pertinentes a manutenção predial e reparações estão afetas à Divisão de Administração Predial e Serviços Gerais da Coordenação-Geral de Administração.
41. Assinalo que a DIPLAN, em razão das dificuldades em designar fiscais para os contratos de manutenção predial, necessitou recorrer a alternativas, razão pela qual buscou mão-de-obra especializada em outras unidades da Sede do IBAMA e, até mesmo, junto ao ICMBio, visando minimizar os efeitos da carência de pessoal.
42. Nesse sentido, saliento que desempenharam a função de fiscal dos contratos sob exame, o Servidor Jairo Moura Aires, oriundo do ICMBio e o Sr. Henrique Tremante de Castro, oriundo da Diretoria de Proteção Ambiental.
43. Em razão da iminente aposentadoria do Servidor Jairo Moura Aires, a DIPLAN realizou consulta, em âmbito nacional, com vistas a selecionar servidores com formação na área de engenharia, que pudessem atuar na Administração Central do IBAMA.



44. Ocorre que, em razão do reduzido número de profissionais especializados e da insuficiência da remuneração para fazer face ao elevado custo de vida no Distrito Federal, somente um servidor atendeu ao chamado da DIPLAN.

45. Sendo assim, a fiscalização do ajuste, atualmente está sob a responsabilidade do Analista Ambiental, com formação em engenharia, Sr. Geraldo da Silva Perrier Júnior, oriundo da Superintendência do IBAMA no Estado de Pernambuco.

46. Consigno que a DIPLAN tem a expectativa de reduzir os problemas de fiscalização de contratos com a nomeação de novos servidores provenientes dos concursos que se encontram em andamento.

47. Não se pode olvidar, contudo, que os contratos de manutenção predial, notadamente o Contrato Administrativo nº 23/2009, permitiram a melhoria das condições gerais de imóveis do instituto e a realização de alterações imprescindíveis ao bom funcionamento da Autarquia em alguns Estados.

48. Não obstante, consigno que em 23 de março de 2012, foi expedida a Ordem de Serviço/DIPLAN nº 004/2012 (Doc. 4), que constituiu Grupo de Trabalho para elaboração de Termo de Referência visando nova contratação dos serviços de manutenção predial.

49. Mais grave do que a adesão, supostamente apressada, à Ata de Registro de Preços em comento, seria manter a situação de precariedade dos imóveis, que há muito careciam de reparos.

50. Vale citar, a título de exemplo, algumas das melhorias cuja realização somente foi possível em razão dos contratos examinados, conforme notas publicadas no IBAMA-NET, que ora transcrevo, das quais constam, inclusive, manifestações de servidores que demonstram a satisfação com os serviços prestados:

#### **Diplan moderniza estrutura do IBAMA**

**18/06/2010**

Brasília (18/06/2010) – Os prédios ocupados pelo IBAMA estão cada vez melhores. Depois de um período em que os servidores trabalhavam em condições muitas vezes precárias, com problemas nas instalações elétricas, de logística e até mesmo hidrosanitárias, várias Superintendências e Escritórios realizam, com suporte da Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (Diplan), reformas e reparações desde o ano passado. ‘Às unidades que têm algum tipo de carência, é prioridade da Diretoria ajudar’, revelou o diretor da Diplan, Edmundo Soares.

Entre reformas já realizadas e em andamento, conta-se catorze cidades. No Escritório de Ilhéus/BA, a instalação elétrica foi toda modificada, feita pintura e mudado o piso. **‘Era um prédio antigo e subdimensionado, com constantes quedas de energia. Perdíamos os equipamentos e estávamos vendo a hora de termos um incêndio aqui’**, informa o gerente Fernando Cury.

Na Supes/CE foram trocados os 600 metros quadrados do piso e iniciada a recuperação de muros e calçadas do depósito de materiais apreendidos e do Centro de Triagem de Animais Silvestres (Cetas). **‘Era uma demanda muito antiga. O muro estava feio, sem reboco, sem calçada e com mato. Agora tem aspecto melhor para atender as pessoas’**, disse o superintendente substituto, Francisco Juvêncio.



*‘O bairro em que se localiza o IBAMA/PE é muito antigo e o prédio é tombado’, informou a superintendente de Pernambuco, Ana Paula de Pontes. Ela disse também que foi priorizada na casa principal a reinstalação da parte elétrica, lógica e telefônica, bem como a reconstrução do telhado. ‘Estava com várias infiltrações na sede, anexos e auditórios’. A superintendente lembrou que um espaço que funcionava como depósito ganhou janelas e condições de receber a área de recursos humanos. No prédio da Supes/ES foi construído muro e realizada reforma nos banheiros. Em São Paulo, além da reforma dos banheiros, houve recuperação da parte elétrica. O Cetas de Natal iniciou no dia 31/05 sua recuperação. Santarém deverá iniciar em breve reforma nas partes elétricas, lógicas e sanitárias, como a que acontecerá na Supes/DF, onde também será recuperado o Cetas. No Rio de Janeiro foram reparados os 11° e 12° andares, onde funciona a Coordenação-Geral de Petróleo e Gás. Também estão em andamento reformas nas Superintendências de Rondônia e Amazonas.*

*Desde o ano passado, a sede do IBAMA nacional, no Distrito Federal, também vem recebendo a atenção da Diplan. Foi construída nova subestação de energia, pois a anterior corria risco de incêndio; banheiros foram reformados; substituída a rede de dados por outra rede de fibra ótica, que passou a ter configuração mais atual (a anterior foi instalada há 16 anos) e com maior número de pares, o que possibilita mais de uma ligação na mesma subrede; construída uma sala segura de informática; a garagem e o prédio do Centro Nacional de Informação Ambiental (CNIA) foram reformados e impermeabilizados; as áreas onde se localizam a Coordenação-Geral de Finanças (CGFin), a Coordenação-Geral de Administração (CGead) e a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFlo) receberam reformas; foram construídos dois novos refeitórios; e o bosque ganhou bancos. A próxima reforma será a do Gabinete da Presidência, a ser realizada durante o período da Copa do Mundo.*

#### ***Prédios novos, servidores satisfeitos.***

*Em Salvador, a sede mudou de endereço. Pelo menos provisoriamente. ‘O prédio do IBAMA é da época do IBDF. Com o aumento do número de servidores, ficou muito pequeno. Tivemos que construir no recuo e não há estacionamento suficiente’, informou o superintendente da Bahia, Célio Costa Pinto. Segundo ele, a sede original estava com diversos tipos de problemas. O novo local é mais adequado, recém construído e tem vista para o mar. ‘A vista foi apenas uma coincidência, mas fica no mesmo bairro’, disse. A previsão é de que a Supes/BA seja toda reformada nos três anos do contrato de aluguel, quanto então os servidores retornarão. A Superintendência do Amapá deverá ir para o prédio novo no início de julho próximo.*

*Com os prédios em melhores condições, os servidores trabalham mais satisfeitos. ‘Ficou bem melhor. As pessoas ficaram mais animadas’, disse o gerente de Ilhéus. Para o superintendente da Bahia, agora os servidores estão felizes com as condições de trabalho. Já a superintendente de Pernambuco acredita que as reformas aumentam a auto-estima. ‘Estamos sendo vistos e ouvidos por Brasília quanto a dar condições aos locais de trabalho para que possamos desempenhar bem nossas funções’, disse Ana Paula.*

#### ***Engenharia***

*A maior parte das reformas e reparações está sendo realizada com a supervisão da área de engenharia do IBAMA sede. Apesar de não existir formalmente na estrutura do IBAMA, as atribuições encontram-se estabelecidas dentro da Coordenação-Geral de Administração (CGead). Para fortalecer a área de engenharia, foi encaminhado no último dia 07 às Superintendências o Memorando-Circular n° 45/2010-*



*Diplan/IBAMA, que solicita que sejam informados à Diplan os servidores habilitados para atuarem nas áreas de arquitetura, engenharia, edificações e áreas afins. 'O intuito é que possamos ter um interlocutor com conhecimentos técnicos nas Superintendências para fazer o planejamento operacional', disse o responsável pelo setor, Henrique Tremante de Castro. 'Com tanto patrimônio, é preciso haver manutenção predial constante', informou um dos coordenadores de Administração, Antonio Maia. Para ele, o memorando é a semente da consolidação da área de engenharia e as adesões são necessárias justamente para cuidar desse patrimônio. Para Maia, o setor precisa se aprimorar para conseguir ampliar o acompanhamento. Henrique informou que a idéia é criar normas para uniformizar os procedimentos da atividade pela sede e pelas Supes.*

*O diretor da Diplan informou que as reformas continuarão durante todo este ano.'*  
Luis Lopes - Ascom/IBAMA

<https://www.IBAMAnet.gov.br/index.php?sistema=noticias&codigo=3589&direto=1>

### **Macapá ganhará nova Superintendência** **05/04/2012**

*Brasília (05/04/2012) – No próximo dia 10/04, será reinaugurada a Superintendência do IBAMA em Macapá, no Amapá. 'O prédio foi 100% reformado e irá proporcionar ao servidor melhores condições de trabalho para cumprirem com a missão institucional do IBAMA', informou o diretor da Diplan, Edmundo Filho. O prédio será entregue com todos os móveis novos. Foram investidos cerca de R\$ 1,2 milhão na obra, mais R\$ 800 mil na troca dos móveis.*

*Em maio, será inaugurada a Superintendência do IBAMA em Rondônia, onde o prédio a ser utilizado foi completamente reconstruído. 'Foram investidos R\$ 2,2 milhões na obra e R\$ 1,2 milhão na troca de mobiliário', disse Edmundo. Segundo ele, várias Superintendências pelo Brasil já receberam a ajuda da Diplan para melhorarem suas condições físicas. 'A Diretoria trabalha em prol do servidor e em sintonia fina com as necessidades das Superintendências'.*

*Em relação à Sede, o ar-condicionado central, que há 23 anos funciona sem revisão, quebrou recentemente, mas, em breve, voltará a funcionar. 'A dificuldade está sendo encontrar as peças, que não são mais fabricadas no mercado', falou o diretor. Mesmo assim, já está quase finalizada a licitação para a compra de 120 aparelhos de ar-condicionado tipo split, que devem substituir, aos poucos, a utilização do ar-condicionado central, por serem mais econômicos e trazerem menos impacto ambiental.*

Ascom IBAMA

### **'Contabilidade e Auditoria recebem novos espaços** **23/05/2012**

*Brasília (23/05/2012) – Dando continuidade à política da Diplan de revitalização dos espaços do IBAMA, a Coordenação de Contabilidade, ligada à Coordenação-Geral de Finanças e Arrecadação (CGFIN), recebeu espaços reformados. 'As novas instalações trouxeram muito mais conforto e estão refletindo, inclusive, no humor dos servidores*





*e funcionários’, revelou o chefe da Coordenação, Aloísio Sales. A sala ganhou novo piso, divisórias, móveis e mais luminosidade. A servidora terceirizada Elaine Alves, que trabalha no IBAMA há quatro anos, disse que, antes, havia muitos arquivos espalhados pelas salas. ‘Agora, tem uma sala de arquivo e até uma copa’, comemora. A Auditoria também ganhou novos espaços. A reforma ocorreu no local onde antes se localizava o Centro de Cavernas (Cecav), hoje ligado ao ICMBio. A servidora Ana Maria Nunes, chefe substituta da Ouvidoria, informou que, em comparação com o local anterior, a qualidade de vida é bem melhor. ‘O novo espaço é excelente: maior, mais estruturado e tem vista. Quando replantarem a área em volta do prédio, vai ficar maravilhoso’, falou.*

*A opinião de quem passou a trabalhar em local onde houve reforma é unânime. Para Rosângela Póvoa, coordenadora de Licitações, Contratos e Materiais, o antes e o depois, não tem como comparar. ‘As instalações eram péssimas, tinham até piso quebrado onde funcionário já caiu’, lembrou. Para o coordenador-geral de Recursos Humanos, Sérgio Nogueira, a comparação é como se alguém morasse em um barracinho e, de repente, ganhasse casa de alvenaria. ‘Levantou a auto-estima das pessoas e ficou tudo mais organizado’, percebeu, lembrando que é muito mais agradável trabalhar em um ambiente em que todas as divisórias são iguais. Para completar a reforma de toda a Diplan, só faltam as áreas de Serviços Gerais, Patrimônio e Engenharia. ‘Esta é uma forma de valorizar o servidor do IBAMA e de oferecer melhores condições de trabalho’, revelou o diretor da Diplan, Edmundo Filho. Segundo o diretor, de 2008 até agora foram investidos quase R\$ 30 milhões apenas em obras, reformas, reparações e adaptações nos prédios do IBAMA na sede e nos estados.*

*Na sede, além da Diplan, já foram beneficiados o Gabinete da Presidência, a Procuradoria Federal Especializada, a Diretoria de Licenciamento, o CNT, o Auditório II e todos os banheiros coletivos. As áreas ganharam também móveis novos. Além disso, o bosque ganhou bancos rústicos de madeira, que tornam o ambiente muito mais agradável.*

*Em praticamente todos os estados houve algum tipo de obra. Neste ano, foi reinaugurada a Supes/AP e, em breve, serão reinauguradas as Supes/AM e Supes/RO. Há também planejamento de obras e reformas em várias outras unidades do IBAMA até o ano de 2014.*

*Em anexo, fotos de algumas das reformas.  
Ascom’*

*51. Considerando as circunstâncias apresentadas, entendo cabível questionar ao Órgão de Controle se à Administração seria permitido esquivar-se de sua responsabilidade em realizar a manutenção de seu patrimônio imobiliário.*

*52. Vale ressaltar, que os contratos em debate foram celebrados no contexto da política de Revitalização do Patrimônio Imobiliário do IBAMA, definida como prioritária pela alta Administração da Autarquia, como também do Ministério do Meio Ambiente.*

*53. A esse respeito, registro que a política em questão vem sendo adotada desde o exercício de 2007, em decorrência do Acórdão TCU nº 642/2007-Plenário, que assim dispôs em seu item 9.2.2, in verbis:*

*‘9.2. recomendar ao IBAMA, com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei nº 8.443/92 c/c o inciso III do art. 250 do RICTU, que:*





(...)

9.2.2. realize levantamento sobre as condições das instalações físicas da sede e das Gerências Executivas da entidade, das necessidades de móveis e equipamentos para cada uma, bem como do custo e do cronograma para realização de obras e aquisição de móveis/equipamentos, a fim de que sejam feitas gestões junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO) para incluir, no orçamento do Instituto, recursos destinados a esta ação;’

54. Entendo que seria conveniente que a Controladoria-Geral da União verificasse as reais condições das demais unidades do IBAMA, que possuem extrema carência no que se refere à manutenção predial e realização de reparos.

55. Ante as considerações acima, importa assinalar que não há como comparar os contratos de locação de helicópteros, data center e rede de comunicação com os contratos de manutenção predial.

56. Com efeito, há que se considerar que a contratação dos serviços de tecnologia da informação conta com norma específica acerca dos procedimentos a serem adotados, qual seja a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 4/2010, que traz dispositivos que regulam o planejamento e gerenciamento de tais contratos.

57. Ademais, não se pode olvidar que tanto o planejamento quanto a fiscalização dos contratos de TI são realizados por equipe composta por servidores da área especializada (CNT), da área administrativa (DIPLAN) e da área requisitante, o que não acontece nas demais contratações.

58. No que concerne ao contrato de locação de helicópteros, há que se considerar que todo o planejamento da contratação foi realizado por consultoria especializada, face às especificidades do objeto, facilidade esta com a qual a Administração não contou no momento da contratação dos serviços de manutenção predial e de locação de veículos, em razão das questões já explicitadas mais acima.

59. Não obstante, assevero que a Administração tem buscado aprimorar os instrumentos de fiscalização de seus contratos, o que, no caso da manutenção predial, é possível depreender da leitura do Memorando nº 195/2008-DIPLAN/IBAMA, do Memorando nº 206/2010-DIPLAN/IBAMA, do Memorando nº 338/2010-DIPLAN/IBAMA, Memorando nº 527/2011-DIPLAN/IBANA e do Memorando nº 383/2011/CGEAD/DIPLAN/IBAMA, cópias anexas (Doc. 5).

60. Finalmente, repiso, ressalvada a informação contida no item 17 acima, que a Administração envidará os esforços necessários à implementação das demais recomendações emanadas pela CGU.

A Unidade também encaminhou o Memorando nº 8.414/2012/DIPLAN/IBAMA, de 26/12/2012, por meio do Ofício nº 112/2012/AUDIT/IBAMA em 28/12/2012, com a seguinte manifestação:

‘Referimo-nos ao Memorando nº 549/2012/AUDIT/IBAMA, de 26 de novembro do corrente ano, por meio do qual Vossa Senhoria solicita a apresentação de documentos e informações acerca das recomendações constantes do Relatório Preliminar de



*Auditoria nº 201215103, resultante dos levantamentos realizados pela Controladoria Geral da União (CGU) junto a esta Unidade.*

*A propósito, e em adendo aos esclarecimentos prestados no Memorando nº 8135/2012/DIPLAN/IBAMA, de 07/12/2012, servimo-nos do presente para, especificamente quanto ao item '1.1.1.4 – INFORMAÇÃO 004 – Manutenção Predial' do referido Relatório, informar o que se segue:*

*O item em questão versa sobre a 'avaliação dos controles internos adotados na execução dos serviços de manutenção predial e serviços de engenharia referentes aos contratos n.ºs. 017/2009 e 023/2009, ambos celebrados com a construtora Queiroz Garcia Ltda, nos valores de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) e R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais), respectivamente'.*

*Conforme consta do Relatório, 'com o objetivo de realizar a contratação de serviços de manutenção predial das instalações da sede do IBAMA em Brasília e de suas unidades localizadas em todos os Estados da Federação, a Autarquia aderiu à Ata de Registro de Preços de 29 de outubro de 2008, referente ao Pregão Eletrônico nº 012/2008, realizado pelo Centro Integrado de Telemática do Exército – CITEx', resultando na celebração do Contrato nº 17/2009.*

*Entretanto, segundo a CGU, 'as justificativas apresentadas na época não detalham a memória de cálculo utilizada para definição do valor a ser contratada, nem comprovam as necessidades do Instituto com base em estudos técnicos', quadro este 'agravado quando, em 02/10/2009, o Coordenador de Serviços Gerais sinalizou a intenção de realizar uma segunda contratação com base na adesão da referida Ata, alegando a ocorrência de casos fortuitos ocorridos, novas demandas das Superintendências Estaduais e vistorias a posteriori, especialmente nas Superintendências Estaduais de Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Amazonas, Maranhão e na Administração Central.*

*No entendimento, do Órgão de Controle, 'o Gestor não apresentou justificativas para o novo valor e a nova contratação, citando, apenas de forma genérica e sem comprovação, as ocorrências que demandaram o aumento significativo do estipulado inicialmente. (...) Em 27/10/2009, o então Coordenador Geral de Administração encaminhou documento manifestando sua anuência quanto à realização de nova contratação da empresa cujos preços estão registrados na Ata aderida pelo IBAMA', o que ensejou, posteriormente, a celebração do contrato nº 23/2009.*

*Da análise do Relatório em comento, depreende-se que as verificações apresentadas pela CGU se embasam, em suma, no suposto não atendimento – por esta Administração – a recomendações expedidas pela Procuradoria Federal Especializada que atua junto a esta Unidade Central (PFE/IBAMA/Sede) ou 'as motivações para o não acatamento, quando realizadas, eram embasadas em argumentos sem fundamentação razoável ou admissível', o que, registre-se desde logo, não procede.*

*Preliminarmente, ressalta-se que o cumprimento dos preceitos legais e infralegais que regem o Direito Administrativo é postura já reconhecida pelos Órgãos de Controle Interno e Externo para os quais esta Autarquia presta contas, tendo-se sempre primado pela estrita observância aos princípios norteadores da Administração Pública, não apenas à legalidade, mas também à moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência quando da prática dos atos administrativos.*



*O entendimento hoje assente pela novel doutrina é no sentido de que a Administração deve pautar seus atos pela adequação à legalidade em sentido amplo, e não apenas em sentido estrito, uma vez que o princípio da legalidade, mesmo sendo fundamental em um Estado de Direito, deve ser observado em direta consonância com os demais princípios existentes.*

*Nesse contexto, para elucidação das verificações apontadas pela CGU, evoca-se o propósito almejado quando da realização das contratações auditadas, qual seja, a 'contratação de empresa de engenharia qualificada e capacitada para fornecer mão-de-obra especializada, materiais, ferramentas, instrumentos de medição, máquinas e equipamentos e veículos necessários para executar os serviços continuados de manutenção predial, incluindo a conservação de móveis e a operação dos equipamentos e sistemas que integram as instalações de infraestrutura'.*

*Como já informado anteriormente por esta Diretoria, a adesão à Ata de Registro de Preços do Exército se deu em face da não conclusão – pela área de engenharia do IBAMA – da elaboração de Termo de Referência para instrução de procedimento licitatório visando a nova contratação, somada à proximidade do término da vigência do contrato vigente à época e impossibilidade de prorrogação do mesmo.*

*Observados não apenas os critérios de conveniência e oportunidade da Administração Pública, mas, sobretudo, a legalidade dos atos pretendidos, ressalta-se que as contratações supracitadas e respectivas prorrogações sempre obtiveram o aval da Procuradoria Federal (PFE/IBAMA/Sede), conforme facilmente se constata, p.ex., da leitura dos excertos a seguir colacionados:*

*'Assim, inobstante alertarmos ao administrador que a prática de adesão a atas de registros de preços não é das condutas a mais segura, tendo em vista a celeuma doutrinária que se desenvolveu ao redor do tema, não podemos, a par da existência de um decreto que ampara tal possibilidade, opinar pela sua não realização, (...);*

*Prosseguindo da análise, temos que, se deseja a Administração efetuar a adesão ao registro de preço. Sugere-se a adoção de algumas medidas no sentido de revestir a adesão da maior segurança possível, evitando-se questionamentos acerca da aquisição pretendida. (...)*

*Diante do exposto, (...), somos pela possibilidade de adesão à Ata de Registro (...). Em relação à minuta contratual, entendemos que a mesma encontra-se em condições de ser aprovada (...).' [Cf. PARECER 1613/2009/COEP/MSM (fls. 362-367), que analisou a minuta do Contrato nº 17/2009].*

*A previsão normativa para adesão à ata de registro de preço encontra-se no art. 8º do Decreto nº 3.931/2001, sendo os seus requisitos: (...). Pelo que consta dos autos, observa-se que tais requisitos foram cumpridos quando da adesão realizada (...).*

*Quanto à minuta de contrato, reiteramos que foi elaborada pela autoridade gerenciadora da ata de registro de preço, nos termos do art. 62, §4º, da Lei 8.666/93, gozando de presunção de legitimidade, tendo em vista a obrigatória submissão da mesma ao crivo da assessoria jurídica do órgão gerenciador, no caso, a CONJUR do Ministério da Defesa. Ademais, em relação às eventuais adaptações da minuta pelo IBAMA, já foram objeto de análise e aprovação por parte dessa PFE, sendo portanto, desnecessária nova manifestação jurídica sobre a mesma. Por esse motivo, segue a*



*minuta com o visto da Procuradoria'. [Cf. DESPACHO Nº 663/2009-AGU/PGF/PFE-Sede/GABIN (fls. 441/442), que analisou a minuta do Contrato nº 23/2009].'*

*Compulsando-se os autos do processo administrativo relativo aos Contratos nºs 17 e 23/2009 [nº 02001.006805/2009-09], verifica-se que efetivamente não constam objeções – pela PFE/IBAMA/Sede – às adesões e respectivas prorrogações realizadas pelo IBAMA. O que há, na verdade, são ponderações no sentido de que a Administração observasse os limites/ quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços alhures, bem como envidasse esforços no sentido da elaboração de Termo de Referência visando à realização de procedimento licitatório próprio, o que vem sendo prontamente atendido.*

*Especificamente quanto à elaboração do Termo de Referência, ressalta-se que o maior interessado na confecção do documento sempre foi o próprio IBAMA. Prova disso é que há anos a Autarquia vem adotando todas as medidas possíveis nesse sentido, conforme facilmente se verifica nos documentos e manifestações já apresentados.*

*Contudo, a carência de recursos humanos especializados para realização, p. ex., do 'planejamento necessário para contratação de serviços de manutenção predial, (...), diagnóstico da necessidade do Instituto, caracterização qualitativa e quantitativa do objeto contratual, e motivação da vantajosidade em vista de eventual instauração de procedimento licitatório específico' [conforme proposto pela CGU no Relatório sob exame vem dificultando – senão impedindo – a Autarquia de concluir o Termo de Referência para realização de nova contratação].*

*Abre-se um parêntese para consignar que a carência de pessoal acima relatada foi objeto, inclusive, de recente pronunciamento pela 8ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (8ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (8ª SECEX/TCU), que reconheceu expressamente os esforços até então envidados pelo IBAMA, manifestando-se nos seguintes termos:*

*'O Presidente do IBAMA demonstrou que a autarquia vem realizando gestões constantes junto ao MMA e MP com o objetivo de obter autorização para realização de concurso público para provimento de cargos na área administrativa. A autorização foi recentemente concedida, porém em quantitativo de vagas inferior ao necessário. (...)*

*De fato, a situação do quadro de pessoal do IBAMA na área meio é crítica. O último concurso público realizado para provimento de cargos na área ocorreu em 1987, ao tempo do antigo IBDF (...). Atualmente, 44,2% dos Analistas Administrativos e 29,9% dos Técnicos Administrativos contam com abono de permanência e podem requerer aposentadoria a qualquer momento. Além disso, a entidade tem constantemente perdido pessoal em decorrência de exonerações, aposentadorias e falecimentos. O problema torna-se ainda mais grave quando se considera o aumento recente das demandas de trabalho (...).*

*(...)*

*Com os dados apresentados, o gestor comprovou que não houve melhora no quadro de pessoal da área administrativa desde 2010, quando foi suspensa (...) a exigência do Acórdão 1.520/2006 – Plenário, o qual estabelecia o prazo de 31/12/2010 para substituição dos terceirizados em situação irregular. Todavia, a melhora não ocorreu por inércia do instituto, que vem envidando esforços para atender à determinação do*



*Tribunal, mas sim pela falta de autorização para a realização de concurso público (...)' (g.n.)*

*Com efeito, dentre as inúmeras providências adotadas por este Instituto, chamamos especial atenção ao Memorando nº 8.246/2012/DIPLAN/IBAMA, de 14/12/2012 [cópia anexa], por meio do qual, visando mitigar a carência de recursos humanos existente, foi apresentada proposta de seleção simplificada visando à contratação de profissionais de nível superior em regime temporário por excepcional interesse público, com fulcro na Lei nº 8.745/93:*

*'23. (...) a Setorial de Infraestrutura do IBAMA, representada pela Coordenação de Administração Predial e Serviços Gerais (COAPS/CGEAD/Diplan), tem se deparado com a preocupante insuficiência de mão de obra especializada, sobretudo nas áreas de Engenharia e Arquitetura.*

*24. Registre-se que nos últimos anos o IBAMA vem implantando uma profunda política de recuperação/ revitalização de sua infraestrutura física, consubstanciada na realização de obras e reformas nos imóveis onde estão sediadas as diversas Unidades do Instituto.*

*25. Tais providências decorrem, dentre outros, do Acórdão TCU nº 642/2007-Plenário, por meio do qual foi recomendado ao IBAMA 'realizar levantamento sobre as condições das instalações físicas da sede e das Gerências Executivas da Entidade, das necessidades de móveis e equipamentos para cada uma, bem como do custo e do cronograma para realização de obras e aquisição de móveis/ equipamentos, a fim de que sejam feitas gestões junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) para incluir, no orçamento do Instituto, recursos destinados a esta ação'.*

*26. Contudo, a situação ora vivenciada se mostra alarmante, uma vez que o quantitativo de pessoal habilitado para levantamento e acompanhamento das obras/ reformas mostra pífio, senão inexpressivo.*

*27. Atualmente, a Setorial de Engenharia e Arquitetura do IBAMA – que atende não apenas a Sede do Instituto como também as diversas Unidades Descentralizadas – conta com apenas 02 (dois) engenheiros civis e 1 (um) arquiteto, sendo tanto o arquiteto quando um dos engenheiros se encontram em processo de aposentadoria.*

*28. Com efeito, há que se ter em mente que o Quadro de Pessoal do IBAMA é composto por cargos abertos, isto é, não distribuídos segundo formação acadêmica. Assim, ainda que se proceda à realização dos Concursos Públicos autorizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), não há garantia de provimento do Quadro por servidores com formação em Engenharia e Arquiteto, razão pela qual se propõe, como solução emergencial, a contratação temporária dessa força de trabalho especializada'.*

*Retornando a questão das contratações e respectivas prorrogações celebradas, consignamos que as mesmas se deram por meio de procedimento legalmente admitido – qual seja, a adesão a Ata de Registro de Preços -, utilizado como 'importante instrumento de gestão onde as demandas são incertas, frequentes ou de difícil mensuração' [nas palavras do insigne doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes], caracterizado, dentre outros aspectos, pela relevância e urgência que se impõe para*





*atendimento da necessidade administrativa e consubstanciado na natureza continuada dos serviços pretendidos.*

*Assim, com a devida vênia ao entendimento prolatado pelo Órgão de Controle, entendemos que a alegação de ‘celebração de contrato de execução nacional oriunda de Ata de Registro de Preços contendo preços aplicáveis somente ao Distrito Federal’ não subsiste, uma vez que a legislação reitora da matéria não apresenta qualquer vedação neste sentido. Além disso, e como já esclarecido anteriormente, os preços praticados nos contratos de manutenção predial em questão estão adequados à tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), em cumprimento ao artigo 115 da Lei nº 11.439/2006 e, por conseguinte, a determinações exaradas pelo Tribunal de Contas da União em diversos Acórdãos, dentre eles o de nº 3.079/2001-1ª Câmara.*

*Consigne-se que os contratos em tela permitiram uma substancial melhoria das condições gerais dos imóveis do IBAMA, bem assim a realização de alterações imprescindíveis ao bom funcionamento da Autarquia nos diversos Estados da Federação. Desta feita, mais grave do que a celebração dos instrumentos teriam sido os prejuízos que o Instituto inevitavelmente sofreria em decorrência da descontinuidade dos serviços de manutenção de seu patrimônio imobiliário.*

*No que concerne aos valores dos contratos celebrados – por vezes contestados pela CGU – repisamos que estes foram atribuídos por meio de estimativa, sobretudo em face do insuficiente orçamento a que o Instituto dispunha à época. Além disso, há que se ter em mente que, para um Órgão de atuação/ representação nacional como é o caso do IBAMA, os valores estipulados se mostram pífios diante da diversidade e grandiosidade de sua estrutura física, impossibilitando o atendimento de todas as demandas apresentadas pelas Unidades Descentralizadas e, por conseguinte, compelindo a Administração Central a priorizar as necessidades surgidas.*

*Registre-se, por fim, que, não obstante as expressivas restrições orçamentárias impostas ano a ano pelo Governo Federal, o IBAMA vem logrando notório êxito no desempenho de suas atribuições, estabelecendo-se como instituição de excelência no cumprimento dos objetivos institucionais a que se propõe, em especial daqueles relativos ao licenciamento ambiental, ao controle de qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental”.*

## **Análise do Controle Interno**

“De acordo com a manifestação encaminhada, o Gestor informou que as normas emitidas pela Administração do IBAMA, juntamente ‘com os demais instrumentos disponibilizados aos fiscais, tais como Contratos, Editais, Termos de Referência, Termos Aditivos, Ordens de Serviço, Instruções Normativas etc., é possível o perfeito acompanhamento dos ajustes’. Vale asseverar, no entanto, que a atuação dos gestores públicos, no sentido de garantir a boa gestão contratual e o devido zelo aos recursos públicos, não se encerra com a emissão de normativos sobre a matéria, já que somente com a constante orientação, acompanhamento e avaliação das atividades de fiscalização é que se permitirá assegurar que as regras estabelecidas estejam sendo colocadas em prática, sem a ocorrência de erros e irregularidades.





Além do mais, há de se ressaltar que as portaria emitidas apresentam regras de fiscalização genéricas, mas não estabelecem medidas específicas e adequadas para o acompanhamento dos gastos realizados.

Quanto às rotinas de controle relacionadas aos contratos de manutenção predial, apresentadas pela Unidade, destaca-se que, a partir da análise da documentação disponibilizada, dos testes de auditoria aplicados e das entrevistas realizadas com os atuais fiscais dos contratos, foi possível concluir que a rotina descrita pelo Gestor não é a aplicada na realidade, conforme se pode deduzir das informações detalhadas sobre a forma de execução contratual, constantes no item 04 do presente relatório.

Em relação à ausência de pessoal para fiscalizar os contratos, alerta-se para o fato de que a estrutura inadequada de recursos humanos na Autarquia deveria ser considerada como fator de risco no momento do planejamento da contratação de serviços de manutenção predial, bem como em qualquer contrato celebrado pelo Instituto.

Tal lacuna deveria ter sido mitigada com a adoção de medidas que fornecessem aos fiscais segurança suficiente para atestar o fiel cumprimento dos serviços cobrados, estabelecendo, para isso, a utilização de instrumentos de controle adequados, e, até mesmo, restringindo a abrangência do contrato às instalações da sede do IBAMA em Brasília.

Não foi possível identificar, a partir da análise dos processos, motivação que revele vantagens – relacionadas à eficiência e à economicidade – em estabelecer alcance nacional para o referido contrato, uma vez que as Superintendências do IBAMA são Unidades Gestoras, e possuem, portanto, autonomia para contratar serviços que atendam as suas necessidades, permitindo a seleção da proposta que apresente as melhores condições para suas regiões, considerando que o objeto contratual em discussão é amplamente oferecido em todo o território brasileiro.

Ressalte-se ainda de que não há contestação, por parte desta Controladoria, da dimensão dos valores aplicados aos contratos, mas sim dos parâmetros e estimativas utilizados para defini-los, informações que, até a presente data, não foram repassadas e comprovadas pela Unidade.

Além disso, não há objeção para a utilização do Sistema de Registro de Preços, desde que seja elaborado pela própria Instituição, com planejamento responsável sobre suas necessidades e recursos disponíveis. Por isso, a adesão à Ata de Registro de Preços elaborados por outros órgãos da Administração Pública Federal não deve ser a regra adotada pela Autarquia, principalmente quando se utiliza de motivação a ausência de tempo hábil para a realização de novo procedimento licitatório, isto é, uma programação inadequada originada pela sua própria inércia.

Quanto aos fatos levantados a respeito dos valores retidos indevidamente de Impostos Sobre Serviços (ISS), destaca-se que o Gestor, em sua própria manifestação, reconheceu a impropriedade cometida, já que, segundo suas informações, adotou medidas para que fosse realizado levantamento de retenções de valores indevidos.

Ressalte-se que quaisquer medidas saneadoras devem ser repassadas a esta Controladoria, tendo em vista que as falhas identificadas na execução dos contratos n.ºs 17/2009 e 23/2009, celebrados com a construtora Queiroz Garcia, serão objeto de verificação e aprofundamento em auditoria específica (OS n.º 201216883)”.  

---



**Recomendações:**

Recomendação 1: 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.

Recomendação 2: 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.

Recomendação 3: 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.

Recomendação 4: 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.

Recomendação 5: Em relação aos contratos de manutenção predial, estabelecer instrumentos de controle que permitam o acompanhamento efetivo da execução contratual que abordem, no mínimo, os seguintes aspectos: 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) atuação de processo para registro das atividades do fiscal.



## **1 APOIO ADMINISTRATIVO**

### **1.1 ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE**

#### **1.1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

##### **1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

##### **Fato**

O Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET), regulamentado pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12.12.1974, teve a finalidade de fomentar o desenvolvimento nas áreas de turismo, pesca, florestamento e reflorestamento.

Para execução destas atividades foram utilizados basicamente recursos das deduções do imposto sobre a renda devido pelas pessoas jurídicas, além de outras fontes de recursos, tais como:

- a) subscrições, pela União Federal, de quotas do Fundo inconversíveis em ações;
- b) subscrições voluntárias por pessoas físicas e pessoas jurídicas de direito público ou privado;
- c) subscrições de quotas por outros fundos;
- d) resultados das aplicações, tais como bonificações em dinheiro e dividendos;

O referido fundo era operado pelo Banco do Brasil, tendo como unidades supervisoras a Embratur e o Ibama, denominadas Agências de Desenvolvimento Setoriais.

Devido à publicação dos Decretos-Lei nº 2.134, de 26.4.1984; e nº 2.397, de 21.12.1987 e da Lei nº 7.714, de 29.12.1988, cessou a faculdade de pessoas jurídicas optarem pela aplicação de parcela do imposto devido no Fundo, causando um forte processo de redução dos recursos naqueles fundos, com as despesas de administração superando as receitas com a remuneração dos saldos disponíveis.

Em decorrência da perda de finalidade do Fundo com a publicação dos normativos supracitados, foi instituído Grupo de Trabalho, composto pelas Agências de Desenvolvimento Setorial, que apresentou anteprojeto de lei para a extinção do Fundo. A proposta não teve prosseguimento à época em razão de ausência de registro no sistema SIDOF, da Casa Civil.

O assunto foi então retomado, com sugestão de modificação parcial da minuta original, de maneira que as medidas judiciais relativas à recuperação dos incentivos fiscais ficassem a cargo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).



A proposta de alteração foi discutida em reunião realizada em setembro de 2010, na sede do IBAMA, em Brasília, com representantes dos Ministérios da Fazenda e do Turismo, do Banco do Brasil, da Embratur e do próprio Ibama. O objetivo da reunião foi de retomar o assunto, nivelando as informações entre os participantes, e de ajustar consensualmente os pontos necessários para agilizar o trâmite do referido projeto de lei.

O processo de encerramento e pareceres das Unidades Responsáveis foi finalizado no final de 2010 e, em setembro de 2011, foi feita a impositação do parecer do Ministério do Turismo no Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal (SIDOF). A partir de então estão em andamento as providências para consolidação e disponibilização do anteprojeto de lei à Casa Civil.

Em 31/01/2013, o IBAMA solicitou à PGF/AGU análise e parecer sobre a responsabilidade pela cobrança administrativa, constituição de crédito, notificação das empresas beneficiárias que não cumpriram com a execução dos projetos aprovados e sobre qual o prazo de prescrição a ser aplicado para cobrança desses créditos do FASET.

Dessa forma, conclui-se que o IBAMA, durante o exercício de 2012, adotou todas medidas que estavam a seu alcance para a extinção do FASET.



## **1 APOIO ADMINISTRATIVO**

### **1.1 ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE**

#### **1.1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

##### **1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

##### **Fato**

O Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET), regulamentado pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12.12.1974, teve a finalidade de fomentar o desenvolvimento nas áreas de turismo, pesca, florestamento e reflorestamento.

Para execução destas atividades foram utilizados basicamente recursos das deduções do imposto sobre a renda devido pelas pessoas jurídicas, além de outras fontes de recursos, tais como:

- a) subscrições, pela União Federal, de quotas do Fundo inconversíveis em ações;
- b) subscrições voluntárias por pessoas físicas e pessoas jurídicas de direito público ou privado;
- c) subscrições de quotas por outros fundos;
- d) resultados das aplicações, tais como bonificações em dinheiro e dividendos;

O referido fundo era operado pelo Banco do Brasil, tendo como unidades supervisoras a Embratur e o Ibama, denominadas Agências de Desenvolvimento Setoriais.

Devido à publicação dos Decretos-Lei nº 2.134, de 26.4.1984; e nº 2.397, de 21.12.1987 e da Lei nº 7.714, de 29.12.1988, cessou a faculdade de pessoas jurídicas optarem pela aplicação de parcela do imposto devido no Fundo, causando um forte processo de redução dos recursos naqueles fundos, com as despesas de administração superando as receitas com a remuneração dos saldos disponíveis.

Em decorrência da perda de finalidade do Fundo com a publicação dos normativos supracitados, foi instituído Grupo de Trabalho, composto pelas Agências de Desenvolvimento Setorial, que apresentou anteprojeto de lei para a extinção do Fundo. A proposta não teve prosseguimento à época em razão de ausência de registro no sistema SIDOF, da Casa Civil.

O assunto foi então retomado, com sugestão de modificação parcial da minuta original, de maneira que as medidas judiciais relativas à recuperação dos incentivos fiscais ficassem a cargo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).



A proposta de alteração foi discutida em reunião realizada em setembro de 2010, na sede do IBAMA, em Brasília, com representantes dos Ministérios da Fazenda e do Turismo, do Banco do Brasil, da Embratur e do próprio Ibama. O objetivo da reunião foi de retomar o assunto, nivelando as informações entre os participantes, e de ajustar consensualmente os pontos necessários para agilizar o trâmite do referido projeto de lei.

O processo de encerramento e pareceres das Unidades Responsáveis foi finalizado no final de 2010 e, em setembro de 2011, foi feita a impositação do parecer do Ministério do Turismo no Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal (SIDOF). A partir de então estão em andamento as providências para consolidação e disponibilização do anteprojeto de lei à Casa Civil.

Em 31/01/2013, o IBAMA solicitou à PGF/AGU análise e parecer sobre a responsabilidade pela cobrança administrativa, constituição de crédito, notificação das empresas beneficiárias que não cumpriram com a execução dos projetos aprovados e sobre qual o prazo de prescrição a ser aplicado para cobrança desses créditos do Fiset.

Dessa forma, conclui-se que o IBAMA, durante o exercício de 2012, adotou todas medidas que estavam a seu alcance para a extinção do Fiset.

