AUDITORIA INTERNA

SUMÁRIO EXECUTIVO DE RELATÓRIO DE AUDITORIA

ICMBio
INSTITUTO CHICO MENDES
MMA

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO DE CONSULTORIA Nº 01/2020

AVALIAÇÃO DOS RISCOS DO PROCESSO DE GESTÃO DO FUNDO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL (FCA)

UNIDADE AUDITADA: COCAM/CGPLAN/DIPLAN
REALIZAÇÃO DOS EXAMES: SETEMBRO A DEZEMBRO/2020
ORDEM DE SERVIÇO: 7/2020/AUDIT/ICMBIO, DE 23 DE SETEMBRO DE 2020

EQUIPE RESPONSÁVEL PELA AUDITORIA:
BRENNO SERGIO BOLZAN

SUPERVISÃO: PATRICIA ALVARES DE AZEVEDO OLIVEIRA – AUDITORA CHEFE

ICMBio
INSTITUTO CHICO MENDES
MMA

Este relatório está dividido em duas partes. Considerando que trata-se de um serviço de consultoria, a sua execução foi demandada pelos gestores responsáveis pelo processo de gestão do Fundo de Compensação Ambiental (FCA), que solicitaram apoio da Auditoria Interna (AUDIT) para avaliação dos riscos, de forma a subsidiar a tomada de decisão sobre medidas necessárias para mitigar os possíveis riscos identificados, caso ultrapassassem o apetite à risco da gestão.

A primeira parte identifica os parâmetros utilizados para a avaliação de riscos, de forma a facilitar a compreensão sobre os resultados apresentados na segunda parte, bem como a síntese dos principais riscos identificados e o grau de severidade após a aplicação dos controles hoje existentes.

A segunda parte – a partir da página 7 - traz o detalhamento dos exames (avaliação dos riscos). Ao final, consta um quadro com as recomendações detalhadas para os achados.

Todos os papeis de trabalho produzidos ou coletados pelos auditores internos que trabalharam nessa avaliação encontram-se registrados na equipe Teams da AUDIT e no processo SEI 02070.007046/2020-11. O processo SEI 02070.005377/2020-17 registrou a interlocução formal entre a AUDIT e a Coordenação de Compensação Ambiental (COCAM).

A fim de validar o trabalho e receber sugestões, a AUDIT apresentou a versão preliminar da matriz de riscos à COCAM e à Coordenação-Geral de Planejamento Operacional e Orçamento (CGPLAN). Após os ajustes acordados, a Auditoria Interna apresentou, junto com a CGPLAN, a matriz definitiva em reunião do Comitê Gestor, onde foi definido o apetite à risco para cada um dos riscos identificados e acordadas as medidas de mitigação para os casos em que houve decisão sobre necessidade de controles adicionais aos verificados pela AUDIT.

Por que este trabalho foi realizado?

O objetivo deste trabalho foi avaliar os riscos do processo de gestão do Fundo de Compensação Ambiental, etapa relacionamento com a Caixa Econômica, dada a materialidade dos valores envolvidos e a relevância desse instrumento para financiamento de atividades finalísticas do Instituto.

O trabalho foi previsto no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT 2020), aprovado pelo Comitê Gestor e encaminhado à Controladoria-Geral da União (CGU), por força da Instrução Normativa no. 9/2018.

Quais parâmetros foram utilizados para avaliação dos riscos?

Os riscos foram graduados em termos de probabilidade e impacto, primeiramente sem considerar quaisquer ações gerenciais que pudessem reduzir seus efeitos, sendo por isso chamados de riscos inerentes.

Tabela 1 - Classificações de probabilidade

Probabilidade	
Muito Baixa	baixíssima probabilidade de o evento ocorrer
Baixa	evento ocorre raramente
Média	o evento já ocorreu algumas vezes e pode voltar a ocorrer
Alta	o evento já ocorreu repetidas vezes e provavelmente voltará a ocorrer muitas vezes

Fonte: Referencial básico de gestão de riscos TCU 2018 (Adaptado)

Tabela 2 - Classificações de impacto

Impacto	
Muito Baixo	consequências insignificantes caso o evento ocorra
Baixo	consequências menores em processos e atividades secundários
Médio	consequências relevantes em processos e atividades secundários ou consequências menores em processos e atividades prioritárias
Alto	consequências relevantes em processos e atividades prioritárias

Fonte: Referencial básico de gestão de riscos TCU 2018 (Adaptado)

Figura 1 – Matriz Impacto X Probabilidade

Impacto X Probabilidade	Muito baixo	Baixo	Médio	Alto
Alta	Risco Moderado (4x1=4)	Risco Elevado (4x2=8)	Risco Elevado (4x3=12)	Risco Extremo (4x4=16)
Média	Risco Baixo (3x1=3)	Risco Moderado (3x2=6)	Risco Elevado (3x3=9)	Risco Elevado (4x3=12)
Baixa	Risco Baixo (2x1=2)	Risco Moderado (2x2=4)	Risco Moderado (2x3=6)	Risco Elevado (2x4=8)
Muito baixa	Risco Baixo (1x1=1)	Risco Baixo (1x2=2)	Risco Baixo (1x3=3)	Risco Moderado (1x4=4)

Fonte: Referencial básico de gestão de riscos TCU 2018 (Adaptado)

Na sequência, foram considerados e classificados os controles gerenciais da administração para se chegar aos riscos residuais, que são os riscos que permanecem mesmo após ações gerenciais da administração.

Tabela 3 - Níveis de controle implementados pela unidade auditada para lidar com os riscos identificados

Nível	Descrição	Fator
Inexistente	Controles inexistentes, mal desenhadas ou mal implementados, isto é, não funcionais	1
Fraco	Controles tendem a ser aplicados caso a caso, a responsabilidade é individual, havendo elevado grau de confiança no conhecimento das pessoas	0,8
Mediano	Controles implementados mitigam alguns aspectos do risco, mas não contemplam todos os aspectos relevantes do risco devido a deficiências no desenho ou nas ferramentas utilizadas	0,6
Satisfatório	Controles implementados e sustentados por ferramentas adequadas e, embora passíveis de aperfeiçoamento, mitigam o risco satisfatoriamente	0,4
Forte	Controles implementados podem ser considerados a "melhor prática", mitigando todos os aspectos relevantes do risco	0,2

Fonte: Referencial básico de gestão de riscos TCU 2018 (Adaptado)

Quais foram as conclusões do trabalho?

A avaliação realizada pela AUDIT identificou os seguintes eventos de risco cujo nível de risco residual (após a implementação dos controles existentes) permanece elevado ou moderado, para os quais a Administração optou por implementar controles adicionais:

Quanto aos riscos relacionados à fase de planejamento do documento Planejamento Anual de Execução - PAE.

a. Demora para assinatura do contrato anual e início da execução do PAE anual, com possível impacto na reputação do ICMBio;
b. PAE com informações consideradas insuficientes pela CEF ou com erros que impossibilitem sua execução, devido à insuficiência de capacitação das equipes nas UC que elaboram os Termos de Referência;
c. PAE com informações consideradas insuficientes pela CEF ou com erros que impossibilitem sua execução, devido à insuficiência de capacitação das equipes nas UC que elaboram os Termos de Referência, em função de supervisão inadequada por parte das Gerências Regionais ou das coordenações responsáveis pelos macroprocessos;
d. Falta de transparência na estipulação da Tarifa de Execução pela CEF; e
e. Orçamento enviado pela CEF sem declaração de aderência ao método acordado (risco residual avaliado com baixo, mas ainda assim a gestão optou por mitigar)

Quanto aos riscos relacionados à fase de execução do Planejamento Anual de Execução - PAE.

a. Encaminhamento pela Caixa do Termo de Referência dos serviços incompleto ou incorreto, sem a devida supervisão pelas áreas responsáveis pela solicitação ou pelos macroprocessos;
b. Declaração de inviabilidade de execução em produtos e serviços planejados no PAE pela Caixa ou morosidade excessiva na sua execução, dada a dificuldade da CEF em realizar licitações para adquirir os produtos ou serviços demandados;
c. Realização de licitação pelo ICMBio para construção de Atas onerando a Administração com um custo que deveria ser assumido pela Caixa;
d. Ausência de informações sistematizadas sobre a execução do FCA.

Quais foram as Recomendações?

O detalhamento das recomendações para mitigar os riscos avaliados como elevados ou moderados encontra-se registrado nas páginas 13 e 14.

Recomendamos que seja elaborado um Plano de Ação, a ser apresentado em 90 dias a contar do recebimento deste Relatórios, que contemple as ações necessárias para atendimento das recomendações propostas ao final do relatório.

O Plano de Ação poderá ser desenvolvido no formato desejado pela Coordenação (planilha, documento textual, etc) e deverá conter, pelo menos, para cada recomendação inserida neste Relatório: a) ação a ser desenvolvida, b) unidades envolvidas na ação, c) responsável pela execução (unidade), d) prazo para implementação

Resultados dos exames

Riscos relacionados à fase de planejamento do PAE

Demora para ICMBio e CEF firmarem o contrato anual e a execução do PAE ser iniciada

A demora irrazoável para a assinatura do contrato entre ICMBio e CEF pode levar a perda da necessidade do inicialmente planejado pela unidade solicitante. Além disso, a reputação do ICMBio pode ser impactada pelo fato de ter a disposição os recursos financeiros, mas não conseguir executá-los. Os exames demonstraram que até novembro de 2020 o contrato relacionado ao PAE 2020 ainda não havia sido assinado.

Classificação do Risco Inerente: Extremo

Descrição dos controles existentes:

Houve acompanhamento e cobrança da Coordenação de Compensação Ambiental - COCAM - pela morosidade da CEF em ofícios de março e abril 2020 (SEI 6785690 e 7021842).

Classificação dos controles existentes: Mediano

Classificação do Risco Residual: Elevado

Tratamento: Mitigar

PAE com informações consideradas insuficientes pela CEF ou com erros que impossibilitem sua execução, devido à insuficiência de capacitação das equipes nas UC que elaboram os Termos de Referência

O PAE é o principal documento entregue à CEF para que ela execute as compras de bens e serviços solicitados pelas unidades do ICMBio. Imprecisões nesse documento geram dificuldades para a CEF contratar bens e serviços e retrabalho por parte das unidades, tendo como consequências atrasos e até inexecuções.

Classificação do Risco Inerente: Elevado

Descrição dos controles existentes :

A COCAM/CGPLAN emitiu orientações por meio de Of. Circular (SEI 5407135) e também por meio de despachos individualizados (SEI 5749024 e 6103784). Foi elaborado, ainda, Manual de Especificação Técnica.

Classificação dos controles existentes: Mediano

Classificação do Risco Residual: Moderado

Tratamento: Mitigar

PAE com informações consideradas insuficientes pela CEF ou com erros que impossibilitem sua execução, em função de supervisão inadequada por parte das Gerências Regionais ou das coordenações responsáveis pelos macroprocessos.

O PAE é o principal documento entregue à CEF para que ela execute as compras de bens e serviços solicitados pelas unidades do ICMBio. Imprecisões nesse documento geram dificuldades para a CEF contratar bens e serviços e retrabalho por parte das unidades, tendo como consequências atrasos e até inexecuções.

Classificação do Risco Inerente**:** Elevado

Descrição dos controles existentes:

Relatos da COCAM sugerem que as Coordenações-Gerais e as Gerencias Regionais, responsáveis pelos macroprocessos, não se pronunciam adequadamente sobre os Plano Operativos Anuais - POA - das unidades solicitantes. O PAE é a consolidação de todos os POA das unidades solicitantes: SEI 7937162 e 7952736, 6100276, 6090976.

Classificação dos controles existentes: Fraco

Classificação do Risco Residual: Elevado

Tratamento: Mitigar

Contrato anual com cláusulas em desacordo com leis ou normativos das competências necessárias.

O Contrato entre ICMBio e CEF para a execução do PAE é estabelecido em periodicidade anual. Se estiver em desacordo com leis, normativos pode gerar atrasos na execução do PAE, inexecução, e até judicialização.

Classificação do Risco Inerente: Elevado

Descrição dos controles existentes:

A COCAM/CGPLAN analisa os aspectos técnicos relativos ao contrato. Após isso, o contrato é analisado pela Procuradoria Federal Especializada – PFE -. Após a entrega da versão final pela CEF, nova análise é realizada para que se verifique a observância dos itens dispostos nos pareceres técnicos e jurídicos.

Classificação dos controles existentes: Forte

Classificação do Risco Residual: Baixo

Tratamento: Aceitar

Falta de transparência na estipulação da Tarifa de Execução - TE pela CEF

A TE é estabelecida pela CEF e é a principal forma de remuneração pela execução do PAE. A falta de transparência sobre a composição da TE, por parte da CEF, deixa o ICMBio sem saber, ou sabendo parcialmente, pelo que está remunerando a CEF, o que pode, em caso de irregularidades, gerar corresponsabilização dos gestores do ICMBio perante órgãos de controle e até judiciais.

Classificação do Risco Inerente: Elevado

Descrição dos controles existentes:

A CEF não informa a composição da taxa de execução, justificando sigilo, conforme Ofício ICMBio 115 (SEI 5896994) e Ofício Caixa 50 (SEI 6103756). A taxa de execução para 2020 é de 15%. Assim, para saber se a tarifa se encontra na média de mercado, a unidade faz comparações com outros serviços prestados no âmbito do ICMBio: no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD -, a tarifa é de 5%; no Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA -, a tarifa é de 14%; no Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FUNBIO - a tarifa é de 19%.

Classificação dos controles existentes: Fraco

Classificação do Risco Residual: Elevado

Tratamento: Mitigar

CEF enviar orçamento sem declaração de aderência ao método de orçamentação acordado com ICMBio

A CEF e ICMBio estabeleceram, em conjunto, método de orçamentação. O risco está no fato de a CEF enviar orçamento de bens ou serviços sem aderência, ou sem declaração de aderência, a esse método.

Classificação do Risco Inerente: Moderado

Descrição dos controles existentes:

Nos casos de recebimento de orçamentos sem essa declaração de aderência ao método, o orçamento é devolvido para inserção da declaração. Esse procedimento não está formalizado.

Classificação dos controles existentes: Fraco

Classificação do Risco Residual: Baixo

Tratamento: Mitigar

Riscos relacionados à fase de execução do PAE

Termo de Referência - TR - para contratação de serviços incorreto, ou incompleto

Na elaboração e posterior apresentação ao ICMBio do TR de serviços, pode haver erros ou incompletude causados por especificações incorretas ou incompletas dados pelas unidades do ICMBio, o que ocasiona atrasos ou a contratação incorreta de serviços.

Classificação do Risco Inerente: Elevado

Descrição dos controles existentes:

Os controles estão previstos na Instrução Normativa n.º 7 de 10 de Junho de 2020 e a orientação de análise foi encaminhada por ofício aos macroprocessos. Há verificação, por parte da área interessada no ICMBio pela contratação do serviço (macroprocessos ou UC), da aderência das informações com o inicialmente planejado. Também pode haver reuniões da CEF com as áreas interessadas do ICMBio para coletar informações para a composição do TR.

Classificação dos controles existentes: Fraco

Classificação do Risco Residual: Elevado

Tratamento: Mitigar

CEF declarar inviabilidade de execução em produtos e serviços planejados no PAE ou apresentar morosidade excessiva na sua execução, dada a dificuldade da CEF em realizar licitações para adquirir os produtos ou serviços demandados

A CEF estabelece lotes mínimos para aquisição de bens e serviços ou apresenta dificuldade de contratação para alguns itens. Assim, quando o ICMBio demanda a contratação de bens e serviços abaixo do lote mínimo ou que se enquadram fora dos produtos costumeiros da CEF, o ICMBio busca atas ou elabora licitações para suprir essa necessidade da CEF.

Classificação do Risco Inerente: Elevado

Descrição dos controles existentes:

A busca de atas ou a elaboração de licitação pelo ICMBio para fornecimento à Caixa tem o objetivo de minimizar o risco de inviabilização da execução. No entanto esse processo não está sistematizado e nem existe prateleira de atas que possa ser utilizada de forma eficiente, sem onerar excessivamente a Administração.

Classificação dos controles existentes: Satisfatório

Classificação do Risco Residual: Moderado

Tratamento: Mitigar

ICMBio realizar licitação para construção de Atas para o FCA, onerando a Administração com um custo que deveria ser assumido pela CEF

A CEF estabelece lotes mínimos para aquisição de bens e serviços ou apresenta dificuldade de contratação para alguns itens. Assim, quando o ICMBio demanda a contratação de bens e serviços abaixo do lote mínimo ou que se enquadram fora dos produtos costumeiros, a CEF propôs como solução a adesão a atas do ICMBio ou da Administração Federal. Porém, se não existirem atas para aquisição de determinado bem ou serviço, o ICMBio ao realizar a licitação pode onerar a Administração com um custo que deveria ser da CEF.

Classificação do Risco Inerente: Extremo

Descrição dos controles existentes :

Não há

Classificação dos controles existentes: Inexistente

Classificação do Risco Residual: Extremo

Tratamento: Mitigar

Ausência de informações sistematizadas sobre a execução do FCA

Considerando que a prestação de contas do Fundo de Compensação Ambiental - FCA - não é sistematizada, conforme previsto no Edital de seleção da instituição gestora do FCA, o ICMBio pode tomar decisões baseadas em dados desatualizados ou incorretos, e não ser capaz de antever riscos à execução que poderiam ser mitigados.

Classificação do Risco Inerente: Elevado

Descrição dos controles existentes:

Atualmente, a COCAM solicita via aplicativo de mensagens ou e-mail informações sobre alguma execução quando surge demanda específica.

Classificação dos controles existentes: Fraco

Classificação do Risco Residual: Elevado

Tratamento: Mitigar

Recomendações

Recomendação	Achado
A) Demora para ICMBio e CEF firmarem o contrato anual e a execução do PAE ser iniciada	1. Instituir rotina de comunicação frequente com a alta gestão da CEF, responsável pela gestão do Fundo de Compensação Ambiental - FCA.
B) PAE com informações consideradas insuficientes pela CEF ou com erros que impossibilitem sua execução, devido à insuficiência de capacitação das equipes nas UC que elaboram os Termos de Referência	2. Realizar capacitações que tenham como um dos objetivos melhorar a qualidade do preenchimento do PAE.
C) PAE com informações consideradas insuficientes pela CEF ou com erros que impossibilitem sua execução, em função de supervisão inadequada por parte das Gerências Regionais ou das coordenações responsáveis pelos macroprocessos	3. Elaborar orientação de supervisão do POA, com o aval da alta administração, atribuindo as responsabilidades de supervisão e o nível adequado dessa supervisão às Coordenações-Gerais e Gerencias Regionais responsáveis pelos macroprocessos.
D) Falta de transparência na estipulação da Tarifa de Execução - TE - pela CEF	4. Realizar consultas formais aos órgãos de controle sobre a responsabilidade do ICMBio na aceitação da TE. A PFE deverá ser instada a se pronunciar acerca da controvérsia, de forma a resguardar a gestão de possíveis questionamentos futuros.
E) CEF enviar orçamento sem declaração de aderência ao método de orçamentação acordado com ICMBio	5. Formalizar em contrato o método de orçamentação e também a necessidade de declaração de aderência quando do envio do orçamento ao ICMBio.
G) Termo de Referência - TR - para contratação de serviços incorreto, ou incompleto	6. Elaborar orientação formal sobre a responsabilidade de todos os envolvidos na contratação, tanto das unidades receptoras dos bens ou serviços, como das Coordenações detentoras dos macroprocessos.
G) A CEF declarar inviabilidade de execução em produtos e serviços planejados no PAE ou apresentar morosidade excessiva na sua execução, dada a dificuldade da CEF em realizar licitações para adquirir os produtos ou serviços demandados	7. Instituir rotina de prateleira de atas de registro de preço atualizada no ICMBio, criando mecanismo de identificação e acompanhamento para que, caso o procedimento seja executado apenas para atender ao FCA, seja proposta rediscussão sobre a Taxa de Administração.

Recomendação	Achado
	8. Solicitar formalmente à CEF a elaboração de Manual de Contratação do Fundo de Compensação ambiental que considere formas de contratação que observem a diversidade de contratações para as especificidades da compensação.
I) Ausência de informações sistematizadas sobre a execução do FCA.	9. Encaminhar solicitação formal exigindo da CEF o cumprimento da Portaria 1.039, de 2018, buscando auxílio da PFE.