

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: INSTITUTO CHICO MENDES - SEDE

Exercício: 2012

Processo: 02070.007774/2012-29

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201306273

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 201306273, 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 (a) INSTITUTO CHICO MENDES - SEDE.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 30/04/2013 a 28/06/2013, 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 02070-000830/2013-61, referente à prestação de contas anual do ICMBio, exercício 2012, por meio da qual verificou-se 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 aos termos da Portaria-TCU nº 150/2012 foram encontradas divergências apontadas pela CGU, durante os trabalhos de auditoria, quanto à apresentação de informações relativamente ao sistema de correição da Unidade.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

O ICMBio tem suas finalidades definidas pela Lei nº 11.516, de 28/08/2007, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Instituto, atribuindo-lhe as seguintes finalidades:

- executar as ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais no que diz respeito à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;
- executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável, instituídas pela União;
- fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental
- exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e
- promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidas, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde essas atividades sejam permitidas.



Para o cumprimento dessas finalidades, segundo informações apresentadas no Relatório de Gestão de 2012, o mapa estratégico “*é estruturado por meio de objetivos estratégicos distribuídos nas perspectivas do negócio da instituição, interligados por relações de causa-efeito. Considerando as especificidades da Administração Pública, bem com a realidade do ICMBio, foram delineadas seis perspectivas: Sociedade e Governo, Beneficiário, Processos Finalísticos, Processos de Suporte, Aprendizado e Recursos*”.

Transcrevemos os objetivos estratégicos ligados às três primeiras perspectivas:

Sociedade e Governo:

- Envolver a sociedade na gestão das Unidades de Conservação e na conservação da biodiversidade;
- Contribuir para a conservação das espécies, ecossistemas e diversidade genética (Metas de Aichi);
- Integrar as Unidades de Conservação na economia regional; e
- Proteger o conhecimento tradicional associado ao uso sustentável da biodiversidade.

Beneficiário:

- Ampliar o uso público nas Unidades de Conservação;
- Garantir os territórios, fortalecer a economia das populações tradicionais e promover a diversificação das atividades produtivas sustentáveis; e
- Garantir, mensurar, e divulgar os serviços ambientais prestados pelas Unidades de Conservação.

Processos Internos:

- Reduzir o risco de extinção de espécies;
- Consolidar a estrutura organizacional e o modelo de gestão orientado para resultados;
- Ampliar área protegida por Unidades de Conservação;
- Gerar, gerenciar e internalizar o conhecimento sobre a biodiversidade, a sociobiodiversidade e o patrimônio espeleológico e o seu manejo;
- Ampliar a consolidação territorial das Unidades de Conservação;
- Implantar arranjos institucionais inovadores;
- Assegurar a proteção das Unidades de Conservação, ênfase nas especialmente ameaçadas;
- Qualificar o processo de autorização para o licenciamento; e
- Dotar as Unidades de Conservação de instrumentos de gestão.

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.

O Instituto Chico Mendes foi criado no mesmo exercício em que foi aprovado o Plano Plurianual 2008-2011, o que dificultou a participação da Autarquia nesse processo. O Plano Plurianual 2012-2015 manteve a ausência de programas temáticos sob



responsabilidade do Instituto, mas lhe confiou um número maior de ações, garantindo assim maior autonomia.

Uma parte daquilo que foi realizado pelo ICMBio, desde a sua criação, em 2007, até o exercício 2011 se deu por meio de repasses efetuados pelo IBAMA, de quem assumiu parte das atribuições institucionais.

Abaixo, verifica-se o nível de execução física para algumas ações relativamente aos exercícios de 2011 e de 2012.

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

PROGRAMA PPA 2008-2011 2012-2015	AÇÃO (Código - Nome)	Produto	METAS					
			PREVISTA		REALIZADA		EXECUÇÃO (%)	
			2011	2012	2011	2012	2011	2012
0052 2045	8286 - educação ambiental para grupos em situação de vulnerabilidade socioambiental	Projeto Implement. (Unidade)	20	40	51	29	255	73
0508 2018	2934 - conservação das espécies da fauna ameaçadas de extinção e migratórias	Espécie Beneficiada (Unidade)	100	30	65	01	65	3
1332 2018	6381 - regularização fundiária das unidades de conservação federais	Unidade Atendida (Unidade)	10	30	10	01	100	3
1332 2018	8492 - apoio à criação e gestão de áreas protegidas	Projeto Apoiado (Unidade)	27	55	47	45	174	82

Fonte: SIGPLAN, quanto aos dados de 2011 e Relatório de Gestão do ICMBio, exercícios 2012.

Durante o exercício em análise, já na vigência do Plano Plurianual 2012-2015, ainda se verifica que as metas de algumas ações foram subestimadas, tendo em vista a execução física alcançada. Oito, das catorze ações temáticas analisadas, apresentam execução física acima de 100%, sendo que a ação 2096 - Conservação do Patrimônio Espeleológico Nacional teve execução física de 4.100 %, conforme demonstrado na tabela abaixo, que registra valores absolutos.

Tabela – Comparativo da execução da meta física/financeira 2012

AÇÃO	EXECUÇÃO FÍSICA			EXECUÇÃO FINANCEIRA		
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	%	PREVISÃO	EXECECUÇÃO	%
2096	5	205	4.100	100.000	99.094	99
20MW	4	51	1.275	500.000	472.213	94
20MZ	50	300	600	3.500.000	2.695.062	77
20MU	50	208	416	3.500.000	2.822.069	81
20N0	300	735	245	200.000	199.801	100
20MY	45	100	222	28.000.000	24.739.658	88
20MV	10.000	18.100	181	250.000	246.901	99
200I	1.000	1.300	130	250.000	242.990	97
8492	55	45	82	74.477.530	56.201.456	75



8286	40	29	73	500.000	491.789	98
20MX	32.650	18.773	57	250.000	227.167	91
13MY	36	17	47	34.100.000	16.353.885	48
2934	30	1	3	12.900.000	10.010.505	78
6381	30	1	3	11.000.000	466.499	4

Fonte: Relatório de gestão 2012 ICMBio.

Esse descompasso, que já foi registrado nos relatórios de avaliação das gestões de 2009 e de 2010, permanece.

As falhas encontradas na relação entre as metas estipuladas no momento do planejamento e os resultados alcançados deve-se, em parte, ao fato de que os padrões escolhidos para aferir a execução das ações necessitam ser aprimorados.

No relatório de gestão apresentado pela Autarquia se verifica a adoção de instrumentos gerenciais, focados no Plano Estratégico, que poderão auxiliar o Instituto a estipular metas mais ajustadas às potencialidades e aos obstáculos inerentes ao desempenho da missão institucional do ICMBio.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

De acordo com informações constantes do Relatório de Gestão, “*desde 2012, o ICMBio, já opera mediante os instrumentos de Gestão Estratégica, seguindo a metodologia internacionalmente consolidada de Balanced Scorecard*”.

O mesmo relatório informa ainda que foi iniciado o desenvolvimento do Sistema Integrado de Gestão Estratégica – SIGE –, para “*monitoramento de resultados das diversas unidades organizacionais do Instituto em tempo real, bem como da negociação e desdobramento dos indicadores e metas para as unidades descentralizadas*”.

Por meio do SIGE são estipuladas metas para todas as unidades do Instituto, incluindo as Unidades de Conservação – UCs –, permitindo assim a avaliação permanente de atuação, mesmo em relação às localidades mais remotas.

Verificam-se avanços na gestão do ICMBio pela implementação do Plano Estratégico, pela busca de indicadores de gestão que melhor representem os esforços empreendidos pela Autarquia e que permitam a aferição objetiva dos resultados alcançados.

O plano plurianual 2012-2015 não entregou programas temáticos à responsabilidade do ICMBio. Verifica-se, no entanto, que em relação às ações temáticas, é preciso avançar muito na busca por indicadores que reflitam as particularidades, desafios e complexidade das ações executadas pelo Instituto.

Para as ações mencionadas no Quadro 2, comparativo de execução física/financeira, verificam-se os seguintes indicadores (produtos):



AÇÃO	DESCRIÇÃO	UNIDADE
2096	Conservação do Patrimônio Espeleológico Nacional	Cavidade conservada
20MW	Fomento e Execução de Pesquisa Direcionada à Conservação da Biodiversidade e à Gestão de Unidades de Conservação	Projeto apoiado
20MZ	Fiscalização de Atividade de Desmatamento em Unidades de Conservação Federais	Fiscalização florestal realizada
20MU	Fiscalização Ambiental em Unidades de Conservação Federais	Operação de fiscalização realizada
20N0	Concessão de Autorização para Demandas de Licenciamento Ambiental em Unidades de Conservação Federais	Manifestação realizada
20MY	Prevenção e Combate a Incêndios Florestais e Emergências Ambientais em Unidades de Conservação Federais	Unidade de conservação protegida
20MV	Identificação de Famílias em Unidades de Conservação Federais e Promoção do Direito de Uso das Comunidades Tradicionais Beneficiárias a seus Territórios	Família atendida
200I	Promoção da Conservação e Uso da Agrobiodiversidade e das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade	Família atendida
8492	Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais	Projeto apoiado
8286	Educação Ambiental para Grupos em Situação de Vulnerabilidade Socioambiental	Projeto implementado
20MX	Promoção do Manejo Florestal Madeireiro Sustentável Comunitário em Unidades de Conservação Federais	Área manejada
13MY	Estruturação de Serviços Ambientais e Visitação em Áreas Protegidas	Unidade estruturada
2934	Conservação das Espécies Ameaçadas de Extinção e Migratórias	Espécie beneficiada
6381	Consolidação Territorial das Unidades de Conservação Federais	Unidade de conservação atendida

Todos os indicadores acima atendem aos critérios de acessibilidade, comparabilidade e economicidade. Contudo, quanto à utilidade, verifica-se que apesar de apresentarem relevância em relação ao objeto executado monitorado, esses indicadores não representam suficientemente a amplitude e a diversidade dos fatores envolvidos nos respectivos temas.

Também o critério auditabilidade resta prejudicado quanto àqueles indicadores com certo grau de subjetividade envolvido que fragiliza a rastreabilidade. A título de exemplo, registram-se “projeto apoiado” e “família atendida”.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos do Instituto Chico Mendes - ICMBio teve o objetivo de avaliar os tópicos que se seguem, quais sejam:

(a) a adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições:

O ICMBio possuía em seus quadros, em 31 de dezembro de 2012, a força de trabalho descrita no quadro abaixo.

Força de trabalho	2012
Cargos autorizados	2041



1. Servidores em Cargos Efetivos	1843
2. Servidores com Contratos Temporários	1340
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	36
Total	3219

As competências do ICMBio e as ações a serem desenvolvidas para seu cumprimento estão descritas no Anexo I do Decreto nº 7.515, de 08/07/2011. São 28 as ações previstas e todas elas possuem grau de complexidade de médio a elevado. Os servidores estão distribuídos na sede e em outras 386 (trezentas e oitenta e seis) unidades organizacionais desconcentradas, sendo elas:

- a) 312 (trezentas e doze) Unidades de Conservação - UC;
- b) 11 (onze) Centros de Pesquisa e Conservação- CPC;
- c) 11 Coordenações Regionais – CR;
- d) 09 (nove) Unidades Avançadas de Administração e Finanças - UAAF;
- e) 38 (trinta e oito) Bases Avançadas Multifuncionais/Compartilhadas dos Centros de Pesquisa e Conservação; e
- f) 01 Centro de Formação da Biodiversidade – ACADEBio

(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 Instituto ainda não quantificou a real necessidade de força de trabalho para a execução da sua responsabilidade legal. O ICMBio, porém, informou que está finalizando o seu Planejamento Estratégico e iniciando os trabalhos de mapeamento dos processos de trabalho e de competências visando realizar a lotação ideal dos servidores por intermédio da Consultoria NEXUCS (Núcleo de Excelência em Unidades de Conservação). Esta é uma iniciativa que vem ao encontro do aperfeiçoamento da gestão. Após a finalização destes trabalhos espera-se identificar o déficit de servidores em cada área deste Instituto, incluindo o das Unidades de Conservação. Este assunto está sendo tratado no item 5.1.1.1 deste relatório.

Não obstante, de imediato pode se afirmar que há um déficit de servidores. Alguns dados revelam esta realidade. Das 312 Unidades de Conservação (UC) que são geridas pelo Instituto, 58 delas possuem em seus quadros somente um servidor e em 62 delas há apenas dois. Dos servidores lotados em UCs, 129 já atenderam a todos os requisitos para se aposentar. A estes se somam 23 que adquirirão o mesmo direito até 31/12/2013. Se esses servidores pedirem a vacância, algumas UCs ficarão sem servidores. Outro dado relevante é a relação entre o número de servidores (somando-se os efetivos, os temporários e os sem vínculo) e o número de unidades organizacionais desconcentradas. Se não houvesse servidor lotado na sede do ICMBio em Brasília, chegaríamos à razão de 8,34 servidores por unidade.

Corroborando com o já abordado, vale apresentar a situação do Serviço de Administração de Pessoal, que está sob a Coordenação Geral de Gestão de Pessoas –



CGGP – e conta com 6 servidores: o chefe do serviço (DAS 101.1) requisitado de outro órgão; dois analistas ambientais; um analista administrativo; um técnico administrativo; e um estagiário.

As atividades sob a responsabilidade da chefia de administração de pessoal são:

- a) cadastro de Pessoal (frequência, férias, provimentos, licenças, afastamentos, vacâncias, etc.);
- b) processamento da Folha de Pagamento;
- c) benefícios (aposentadoria, pensões, auxílios, adicionais, etc.); e
- d) movimentação de servidores (remoção, redistribuição e cessão).

Considerando que há apenas seis servidores lotados no Serviço de Administração de pessoal, fica claro que as atribuições excedem a capacidade de execução. Aquela equipe é responsável pela administração de mais de 3.000 servidores.

O mesmo se repete nas demais áreas da Autarquia. Poucos servidores, muitas atribuições. O número insuficiente de servidores expõe o Instituto a risco, sendo causa de falhas, como aquelas apontadas nos itens relativos às áreas de TI, de gestão do patrimônio e de licitações.

Diante da necessidade de pessoal, o Instituto está articulando com os órgãos competentes a aprovação do projeto de lei que transforma cargos vagos da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, em cargos de Analista Ambiental e Administrativo, da Carreira de Especialista em Meio Ambiente (400 novos cargos de analista ambiental e 100 de analista administrativo para o ICMBio). Este Projeto de Lei encontra-se atualmente em tramitação no Senado Federal. Há ainda o Projeto de Lei nº 2.205/2011, de autoria do Poder Executivo, que cria no âmbito do Poder Executivo federal, quatrocentos cargos de provimento efetivo de Técnico Administrativo, de nível intermediário, na carreira de Especialista em Meio Ambiente. Contudo, aquele projeto de lei deve ser revisto de forma a aumentar a proposta de criação de cargos de técnico administrativo e também incluir em seu texto a criação de cargos de Analista Administrativo e de Técnico Ambiental.

É patente que a criação desses novos cargos não soluciona o déficit de servidores, contudo, vai proporcionar ao ICMBio o aumento de sua força de trabalho, garantindo maior eficácia na execução de suas atividades precípuas.

Em relação ao cadastro de servidores, não há banco de dados atualizado que traga a formação e o grau acadêmico daqueles. As informações disponíveis são os dados fornecidos pelo Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, apresentados no Relatório de Gestão de 2012 no quadro 6.1.2.2 - Qualificação do Quadro de Pessoal da Unidade Jurisdicionada segundo a Escolaridade, que não refletem a realidade observada. Todavia há o controle de dados sobre a participação dos servidores em cursos de capacitação fornecidos pelo ICMBio. Espera-se que, por meio das informações presentes nos requerimentos de Gratificação de Qualificação, seja



possível realizar o levantamento referente à formação e o grau acadêmico dos servidores.

Conclui-se que apesar de ainda não estar disponível de forma precisa, a demanda por servidores, a realidade relatada descreve a situação crítica dos recursos humanos do Instituto. A adoção de um sistema que permita a gestão de competências é também de fundamental importância para a gestão da força de trabalho.

(b) a observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões:

Há uma assessoria da Coordenação Geral de Gestão de Pessoas - CGGP - que acompanha as atualizações da Legislação e que mantém o RH informado das atualizações. Por meio das atividades de acompanhamento da gestão, foram feitas, ao longo de 2012, varreduras nos dados do sistema, sem a identificação de falhas graves;

(c) a consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas:

Há no ICMBio controles internos relacionados à gestão de pessoas. Todos os dados referentes ao cadastro e à folha de pagamento são guardados em arquivo apropriado com acesso restrito aos servidores do Setor de Administração de Pessoal da Coordenação Geral de Gestão de Pessoas - CGGP e os dados são administrados no SIAPE mediante senha.

O acompanhamento das cessões e das requisições é feito pela cobrança mensal da frequência dos servidores cedidos. Para a situação onde é devido pagamento ou ressarcimento, há o acompanhamento mensal do seu cumprimento.

Observa-se que a carência de servidores no Serviço de Administração de Pessoal cria um ambiente de risco, tanto pela sobrecarga de trabalho como pela impossibilidade da adoção de procedimentos de revisão; e

(d) a tempestividade e qualidade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios:

Durante o ano de 2012, foram registrados 1.804 atos no SISAC após o prazo de 60 dias. O atraso foi justificado pela demora na chegada das informações referentes à contratação e desligamento de colaboradores (brigadistas), que ocorrem em Unidades de Conservação distantes da Sede. Há um movimento para se aperfeiçoar as rotinas de modo que os registros sejam feitos tempestivamente. As ferramentas disponíveis na rede mundial de computadores devem ser adotadas para fazer com que as informações cheguem à Sede o Instituto tempestivamente.



As 10 ocorrências de ausência de registro apresentadas são referentes a empregados anistiados cedidos ao Instituto e beneficiários do Decreto nº 6.077, de 10/04/2007.

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 ICMBio, 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.

A análise contemplou somente os processos de contratação instaurados no âmbito da sede do ICMBio em Brasília, e, a partir dos dados constantes do Sistema Integrado de Administração de serviços Gerais – Siasg, foram consideradas apenas aquelas contratações que possuíam o registro de “Unidade Responsável” a Coordenação - Geral de Finanças/DF. Logo, os contratos gerenciados pelas unidades descentralizadas do Instituto não foram incluídos nos exames.

Dessa forma, foram selecionados para análise 10 (dez) processos de contratação derivados de processos licitatórios realizados no exercício de 2012, 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\$)	de	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
29	24.427.635,10	10	15.002.858,40	3	R\$	14.449.750,00

* Unidade responsável pelo contrato: Coordenação Geral de Finanças/DF

Das 29 contratações registradas no Siasg, 4 (quatro) delas se referem a adesões a Atas de Registro de Preços - ARP elaboradas por outro órgãos da Administração Pública Federal.



Além desse número, de acordo com o Ofício nº 94/COADM/CGATI/DIPLAN, de 07/06/2013, foram realizadas ainda 15 (quinze) contratações por meio de adesões às ARPs, as quais não estão registradas no sistema Siasg, conforme verificado por esta Controladoria no decorrer dos trabalhos de campo. Portanto, não foram considerados no universo de processos analisados.

Dos 3 (três) processos de contratação que apresentaram irregularidades, 1 (um) foi originado por pregão eletrônico realizado pelo próprio ICMBio e os outros 2 (dois) decorreram de adesões a ARPs. As principais falhas identificadas estão relacionadas à etapa de planejamento das contratações, como: ausência de levantamento das demandas e estimativas; ausência de demonstração de justificativas de contratação; e ausência de planejamento orçamentário (celebração de contrato sem a emissão de prévio empenho).

Alem disso, destaca-se as excessivas adesões a Atas de Registro de Preços por parte do ICMBio, representando cerca de 43% da quantidade total de contratações realizadas pela Autarquia no exercício de 2012. Nesses casos, verificaram-se graves fragilidades no planejamento das demandas, tendo em vista a total ausência de estudos técnicos preliminares sobre os serviços e os produtos a serem contratados.

No que tange às contratações diretas, verificou-se que o Instituto celebrou apenas um contrato em decorrência de dispensa de licitação, no valor de R\$ 1.712.488,00.

Quanto às inexigibilidades de licitação, foi possível identificar irregularidade em um processo de contratação, tendo em vista a ausência de justificativas esclarecedoras sobre a exigência de especificações mínimas para o fornecimento de imagens de satélite, que inviabilizou a competição e impossibilitou a realização de um procedimento licitatório.

Tabela - Inexigibilidade de Licitação

Quantidade total de Inexigibilidades	Volume total de recursos de inexigibilidades (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	de	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
4	R\$ 8.030.361,80	2	R\$ 4.280.361,80		1	R\$ 4.000.000,00

No que se refere à verificação da utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, a metodologia consistiu em selecionar procedimentos licitatórios relacionados às aquisições e contratações na área de Tecnologia da Informação (TI) e Obras. No entanto, verificou-se que a sede do ICMBio não realizou licitações para contratar serviços relacionados a esses assuntos no exercício de 2012.

Quanto aos processos referentes a TI, observou-se, na verdade, a realização de 8 (oito) adesões de Registro de Preços com o intuito de contratar serviços e produtos concernentes à matéria. Dessa forma, não foram realizadas análises a respeito da



utilização de critérios de sustentabilidade nas referidas licitações, uma vez que os processos foram realizados por outros órgãos da Administração.

Cabe destacar, no entanto, que o ICMBio adotou diversas condições e critérios de sustentabilidade ambiental na realização do Pregão Eletrônico nº 16/2012, com o intuito de “contratar empresa especializada para a prestação de forma contínua, sob demanda, dos serviços de limpeza e conservação predial, conforme verificado no edital constante do Processo nº 02070.001478/2012-09.

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, referem-se à etapa de planejamento, uma vez que foi observado que o Instituto não mantém rotinas adequadas para a realização de estudos técnicos preliminares e programação de atendimento de suas demandas.

Observou-se, ainda, que o ICMBio não realiza o monitoramento do grau de satisfação da área requisitante, ao mesmo tempo que não foram estabelecidas metas de desempenho para as contratações de prestação de serviços e aquisições de bens e materiais.

Cabe destacar, no entanto, que, de acordo com o informado pela Unidade, a Coordenação – Geral de Administração e Tecnologia da Informação – CGATI possui metas “macros” voltadas para as áreas de compras, cadastradas no Sistema Integrado de Gestão Estratégica – SIGE, e que, apesar da ausência de metas específicas para o assunto, as metas em nível macro interferem diretamente no setor de compras do Instituto, quando da execução de suas tarefas, o que resulta, por consequência, a consecução das metas estabelecidas no Planejamento Estratégico da CGATI. Dessa forma, também são realizadas pesquisas de satisfação periódico nos níveis do referido Sistema.

Como exemplo de adoção de boas práticas, verificou-se que o ICMBio implementou a utilização de *checklists*, com o objetivo de identificar e sanear falhas no decorrer da realização dos processos licitatórios, bem como os de dispensa e inexigibilidade de licitação. Entretanto, salienta-se que a utilização de tais instrumentos deve ser aprimorada, tendo em vista as falhas identificadas na fase de planejamento.

Diante do relatado, a avaliação realizada na gestão de compras e contratações do ICMBio, 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) as contratações e aquisições feitas por dispensa de licitação foram regulares; (iii) a contratação feita por inexigibilidade apresentou irregularidades nas especificações mínimas de contratação; (iv) os critérios de sustentabilidade ambiental foram utilizados, de forma parcial, na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; e (v) 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 ICMBio, 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 ICMBio, relativo ao exercício de 2012; e iii) amostra de processos de concessão de suprimento de fundos, cujos recursos envolvidos equivalem a 13,85% do valor total transacionado em 2012, por meio do CPGF, no âmbito do ICMBio.

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 justifica-se 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.

Verificou-se que o Instituto possui adequados controles internos administrativos para gerir o uso do suprimento de fundos, havendo uniformização dos procedimentos e emissão de orientações aos supridos acerca da correta utilização do CPGF. Também se verificou adoção de medidas de controle frente a alguns riscos identificados, como gastos em finais de semana, em período de férias do suprido e em natureza de despesa não prevista inicialmente.

Contudo, também foram constatadas falhas na execução do suprimento de fundos no âmbito do ICMBio, relacionadas a autorizações de uso do CPGF na modalidade saque sem a devida motivação e à falta de detalhamento em prestações de contas de despesas com serviços de pessoa física.

Por fim, importa destacar que se encontra em andamento proposta de alteração do art. 47 do Decreto nº 93.872/1986, de modo a se incluir o ICMBio no Regime Especial de Execução do suprimento de fundos, para que as situações peculiares do Instituto possam ser legalmente amparadas pela utilização do CPGF, que em muitos casos se mostra a via mais eficaz e eficiente para adquirir bens ou contratar serviços.

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 Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), corroborando as informações apresentadas pela unidade em seu relatório de gestão.

2.8 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Considerando a relevância e importância estratégica da Tecnologia da Informação – TI para alcance dos objetivos institucionais do ICMBio, ao dar suporte à condução de seus programas/ações de governo e os significativos valores envolvidos com aquisições de bens e serviços de TI pelo órgão; esta Controladoria-Geral da União – CGU realizou uma avaliação das atividades relacionadas à gestão da TI no ICMBio, referente ao ano de 2012.

Os exames realizados concentraram-se na verificação de 5 (cinco) aspectos relacionados à área de TI, quais sejam: i) Planejamento Estratégico de TI; ii) Política de Segurança da Informação; iii) Recursos Humanos de TI; iv) Desenvolvimento e produção de sistemas; e v) Contratação e gestão de bens e serviços de TI.

Para esta análise, foram avaliados os processos e controles gerais de Tecnologia da Informação – TI no ICMBio, verificando sua aderência: a) à legislação pertinente; b) às boas práticas de governança de TI, com especial destaque ao Cobit 4.1 (*Control Objectives for Information and related Technology*), modelo reconhecido internacionalmente; c) à Estratégia Geral de Tecnologia da Informação – EGTI 2011-2012 e 2013-2015 direcionada aos órgãos do SISP (Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática); bem como aos entendimentos do TCU, conforme registrado em seus Acórdãos.

Foram utilizadas ainda, como referência, o Guia de Elaboração de PDTI do SISP, v. 1.0; o Guia de Comitê de TI do SISP; Guia Prático para Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação, v. 1.1 e o Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação, v. 1.0, elaborado pelo TCU.

Por fim, quanto à execução dos trabalhos, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: análise documental, com o exame de processos, atos formalizados e documentos avulsos; e indagação escrita e oral, com a utilização de entrevistas, realizadas com o Coordenador de Tecnologia da Informação do ICMBio e com a analista de TI lotada na área de TI, e com envio de questionamentos por meio de Solicitações de Auditoria.

A seguir, apresenta-se uma avaliação de cada um dos cinco aspectos citados acima.

I - Planejamento Estratégico de TI



Segundo o Guia de Elaboração do PDTI v1.0 do SISP, “o planejamento de TI constitui um processo de gestão norteador para a execução das ações de TI da organização. Visa conferir foco a atuação da área de TI, apresentando estratégias e traçando planos de ação para implantá-las, o que possibilita o direcionamento de esforços e recursos para a consecução de metas.”

Para os órgãos integrantes do SISP, como o ICMBio, esse planejamento da TI deve estar consolidado em um documento chamado Plano Diretor de TI – PDTI que, por conseguinte, deve estar alinhado ao Planejamento Estratégico da Instituição, de modo que as prioridades e as ações a serem realizadas na área de TI estejam direcionadas ao alcance das metas estratégicas do órgão.

Nesse sentido, vale registrar, inicialmente, que o ICMBio possui vigente o seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI 2011-2013, tendo este sido o primeiro plano diretor para área de TI elaborado pelo órgão. Entretanto, quanto ao seu alinhamento com o planejamento estratégico do Instituto, convém mencionar que, na época em que foi elaborado o PDTI, o ICMBio não dispunha de um plano que abordasse as questões estratégicas do Órgão, motivo pelo qual não foi possível identificar o alinhamento entre esses documentos.

Uma relevante fragilidade identificada no processo de planejamento de TI foi a não aprovação e publicação do PDTI pela Autoridade Máxima do ICMBio, o seu Presidente, ficando tal tarefa a cargo do Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação - CTIC. Sobre o assunto, é importante destacar, conforme consta no guia de elaboração do PDTI do SISP, que a autoridade máxima é o principal patrocinador do projeto de elaboração de PDTI, sendo dela o papel de aprovar e publicar o PDTI do órgão. Assim, faz-se necessária uma participação mais ativa da alta administração do ICMBio no processo de planejamento institucional da área de TI.

No tocante ao Comitê de TI, em que pese o ICMBio ter instituído, por meio da Portaria nº 529/2009, seu Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação – CGTIC, constatou-se que, na prática, o referido Comitê é inefetivo, não havendo um funcionamento ordinário do mesmo, fato esse evidenciado com a não realização de reuniões do CGTIC durante todo o ano de 2012. Além disso, verificou-se que o Comitê Gestor de TI do ICMBio, desde sua criação em 2009, não possui um regimento interno, que estabeleça um conjunto de regras para seu adequado funcionamento.

Cabe destacar que essa deficiente atuação do Comitê de TI revela novamente a ausência de participação efetiva da alta direção na governança de TI do Instituto, que, neste caso, não monitora as atividades realizadas pelo Comitê de TI, permitindo que o mesmo fique um ano sem se reunir. Outro ponto observado na presente auditoria foi o fato da alta administração (presidência e diretorias) não estar presente na composição do Comitê Gestor de TI.



Deste modo, registrou-se no presente relatório a necessidade da alta administração do ICMBio participar mais ativamente do processo de governança de TI, implementando mecanismos para acompanhar e garantir o adequado funcionamento do Comitê de TI, além de reestruturar o CGTIC e definir seu regimento interno, objetivando que o mesmo passe a cumprir as funções para as quais foi criado.

No que se refere à avaliação do conteúdo do PDTI 2011-2013 - embora a Unidade tenha se esforçado para elaborar e publicar seu primeiro PDTI – constatou-se que o referido Planejamento apresentou algumas fragilidades, uma vez que deixou de contemplar artefatos essenciais que contribuem para sua efetividade, quais sejam: o plano de investimentos e custeio, a proposta orçamentária consolidada de TI e o plano de gestão de risco, bem como a política de descarte de equipamentos de TI e o inventário do ambiente de Tecnologia da Informação à época. Nesse sentido, é importante que o ICMBio inicie processo de elaboração da nova versão de seu PDTI, que contemple os referidos artefatos.

Por fim, como consequência da falta de efetividade do Comitê Gestor de TIC, verificou-se a ausência de um processo de acompanhamento e avaliação da execução do PDTI, que motivou a recomendação para que o Instituto implemente o referido processo, com a elaboração periódica de relatórios executivos, em atenção às diretrizes contidas na Estratégia Geral de TI 2011-2012 e 2013-2015.

II) Política de Segurança da Informação

Segundo a Norma Complementar nº 03/IN01/DSIC/GSIPR, a Política de Segurança da Informação é o documento aprovado pela autoridade responsável do órgão com o objetivo de fornecer diretrizes, critérios e suporte administrativo suficientes à implementação da segurança da informação e comunicações. Em geral, esse é o documento da gestão da segurança da informação a partir do qual derivam os documentos específicos para cada meio de armazenamento, transporte, manipulação ou tratamento específico da segurança da informação.

Com relação ao escopo da auditoria sobre este tema, registra-se que a análise teve como foco a verificação da existência de uma área específica no ICMBio, com responsabilidades definidas, para lidar estrategicamente com segurança da informação, bem como da existência de uma Política de Segurança da Informação em vigor.

A partir dos exames realizados, verificou-se que o ICMBio adotou parcialmente medidas com vistas à adequação à legislação vigente, uma vez que instituiu formalmente, por meio da Portaria nº 441, de 22 de novembro de 2012, o seu Comitê de Segurança da Informação e Comunicações – CSIC, todavia não publicou sua Política de Segurança da Informação – POSIC.

No tocante à Política de Segurança da Informação, vale registrar que, durante os trabalhos de auditoria, o ICMBio informou estar em processo de aprovação de sua



Política de Segurança da Informação, encontrando-se a minuta da POSIC, na época da auditoria (22/05/2013), na Procuradoria Federal para avaliação e aprovação.

III) Recursos Humanos de TI

De modo a ressaltar a importância e relevância da estrutura de recursos humanos e organizacional da área de TI para os órgãos da Administração Pública Federal, vale transcrever passagem do Acórdão TCU nº 140/2005-Plenário onde o relator manifesta-se sobre o tema, conforme a seguir:

“III - Existe, pois, um núcleo de atividades de informática que são estratégicas: ou porque lidam com informações privilegiadas, ou porque tratam da fiscalização dos contratos, ou porque delas depende o funcionamento do próprio setor e das demais unidades que utilizam seus serviços, ou porque envolvem a tomada de decisão sobre a realização de despesas de vulto na aquisição de bens e contratação de serviços. Quando essas atividades não são regularmente executadas, as chances de serem causados prejuízos à Administração aumentam consideravelmente. Portanto, não é razoável que esses encargos sejam exercidos por servidores sem qualificação ou, dado o conflito de interesses, sejam "delegados" a pessoal terceirizado em razão das deficiências no quadro do órgão público.”

Assim, na análise empreendida por esta CGU acerca do aspecto de Recursos Humanos – RH de TI da Unidade, foi avaliada a estrutura organizacional da área de TI do ICMBio, bem como o quadro de pessoal de TI disponível, analisando-se o quantitativo de servidores em relação ao de terceirizados.

O primeiro ponto observado que merece ser destacado é o reduzido quadro de servidores lotados na área de TI do ICMBio, a Coordenação de Tecnologia da Informação - COTEC. São apenas 2 (dois) servidores efetivos, já incluído nesse total o Coordenador da COTEC, para lidar com todas as atividades relacionadas a TI do órgão.

Considerando que 1 (um) é Analista de Tecnologia da Informação – ATI cedido do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, tem-se que existe apenas 1 (um) servidor de TI efetivo do ICMBio.

Vale registrar que em 2012 tal quadro era composto por 3 (três) servidores, mas em 2013 houve a saída de um deles, de forma que atualmente a área de TI conta somente os 2 (dois) servidores citados. Assim, observa-se que a situação, que já era crítica, agravou-se.

A insuficiência desse número pôde ser evidenciada ao se verificar, por exemplo, que dos 13 (treze) setores existentes na estrutura interna da COTEC, apenas 3 (três) são ocupados e gerenciados por servidores efetivos. Tal fato demonstra, inclusive, que a gestão de áreas essenciais de TI do ICMBio, como aquelas relativas à gestão de projetos, administração do banco de dados, à manutenção e desenvolvimento dos



sistemas corporativos, ao suporte a usuários e ao relacionamento com outras áreas, vem sendo exercida por terceirizados.

Outro ponto que causa preocupação refere-se à terceirização das atividades de TI no ICMBio. Na análise realizada, verificou-se que cerca de 97% dos recursos humanos disponíveis de TI são provenientes de contratos de prestação de serviços, o que representa um excessivo grau de terceirização dessas atividades.

Vale observar que tal situação acarreta em riscos consideráveis para o ICMBio, como: descontinuidade dos serviços de TI, terceirização do conhecimento organizacional, bem como dependência de indivíduos sem vínculo com o órgão para execução de atividades essenciais de TI.

No entanto - embora fique evidente a incompatibilidade do quantitativo atual de servidores da COTEC com as responsabilidades da área de TI, que em 2012 geriu um orçamento de cerca de 13 milhões de reais - a Unidade não possui estudo que contenha avaliação quantitativa e qualitativa das necessidades de recursos humanos do setor de TI, que subsidie o pleito de novos servidores.

Quanto à estrutura organizacional, verificou-se que não existe uma estrutura interna para a COTEC formalmente definida, que regule o funcionamento de suas áreas internas e estabeleça suas competências e responsabilidades, indo de encontro às boas práticas de gestão de TI, notadamente aquelas que constam no Cobit 4.1. Tal situação representa uma grande fragilidade para o ICMBio, ao ter papéis gerenciais da área de TI sendo desempenhados por terceirizados.

Assim, diante do observado pela equipe durante os trabalhos de auditoria, avalia-se como sendo crítica a atual estrutura de recursos humanos e organizacional da área de TI do ICMBio, situação essa representada, fundamentalmente, pelo reduzido quadro de servidores, pelo elevado grau de terceirização de suas atividades finalísticas, inclusive com a execução de funções gerenciais de TI por terceirizados, bem como pela ausência de uma estrutura formalmente definida para a organização interna da COTEC.

Portanto, cabe atuação urgente da alta administração do ICMBio para mitigar, no entendimento desta equipe, o maior problema da área de TI do órgão, que acaba por impactar diversas outras áreas, podendo-se citar alguns achados de auditoria relacionados, como: ausência de planejamento das contratações de bens e serviços de TI e as falhas na gestão e fiscalização dos contratos de TI.

IV) Desenvolvimento e Produção de Sistemas

Utilizando-se do conceito exposto no documento Síntese de Auditoria, relativo à Resolução nº 3550/2010, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE-CE, que tratou de levantamento da situação da Governança de TI naquele Estado, *“O processo de desenvolvimento de software é um conjunto de atividades, parcialmente ordenadas,*



com a finalidade de obter um produto de software. É considerado um dos principais mecanismos para se obter software de qualidade e cumprir corretamente os contratos de desenvolvimento a um custo relativamente baixo. Esse processo busca não só garantir que as várias etapas típicas do desenvolvimento (levantamento, projeto, programação, testes e homologação) sejam executadas de forma sistemática e documentada, mas também permite a avaliação e melhoria do processo, com vistas à produção de software de qualidade.”

Dentre as atividades da área de TI nas organizações, o desenvolvimento de sistemas de informação é uma de suas principais atribuições. Assim, vale observar que a qualidade do desenvolvimento de sistemas interfere diretamente na qualidade do serviço prestado pela área de TI à organização.

Em relação ao escopo da auditoria, as análises objetivaram avaliar a existência e uso de uma Metodologia para o Desenvolvimento de Sistemas - MDS na Unidade, bem como a adoção de gestão de acordos de níveis de serviço das soluções de TI.

Quanto ao desenvolvimento de sistemas, vale destacar que o ICMBio possui uma metodologia para o desenvolvimento de software no ICMBio, evidenciada no documento “Processo de Desenvolvimento de Sistemas do ICMBIO – PDS/ICMBIO”

No entanto, quanto à aplicação dessa metodologia, observou-se que, em virtude da escassez de recursos humanos na área de TI, apenas as etapas de geração das ordens de serviço e aceite são realizados por servidores do ICMBio, estando todas as outras sob responsabilidade de terceirizados.

Assim, alguns papéis chaves no processo de desenvolvimento de sistemas encontram-se terceirizados, como: líder de projeto e analista de sistemas/requisitos. Registra-se que esse fato representa grande risco para o ICMBio, 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.

No caso do ICMBio, vale ressaltar que tal situação é ainda mais crítica devido ao fato do desenvolvimento e manutenção de sistemas de TI do órgão ser integralmente realizado de forma terceirizada, por meio de contrato de prestação de serviço.

Nesse contexto, é ainda mais relevante e fundamental que o Instituto possua servidor dedicado, por exemplo, ao papel de analista de sistema, tendo em vista que ele é o responsável por fazer a intermediação entre a área de negócios, que apresenta o problema, e a empresa desenvolvedora, que implementa a solução, avaliando a melhor solução, em termos de efetividade e eficiência, e traduzindo-a como uma demanda (ordem de serviço) à fábrica de software. Deste modo, a sua ausência representa risco de desenvolvimento de sistemas desnecessários ou que não atendam ao usuário requisitante, implicando em gastos desnecessários ao ICMBio.

Nesta situação, sem a devida atuação de um servidor do órgão nessa fase do desenvolvimento do sistema, há um elevado risco de serem propostas soluções mais custosas, que gerem maiores vantagens à contratada, em claro prejuízo ao ICMBio.

Quanto à gestão de níveis de serviço, verificou-se que o ICMBio não vem realizando a apuração dos referidos indicadores, o que demonstra uma fragilidade na avaliação e controle do desempenho e resultados dos contratos.

Merece ser destacado ainda que a não apuração dos indicadores de nível de serviço dificulta, por consequência, a aplicação de sanções (advertência, multa ou glosa) às empresas, uma vez que o gestor fica sem elementos objetivos para avaliar o seu desempenho, quanto à qualidade, atrasos na entrega, confiabilidade e disponibilidade dos serviços prestados, entre outros. Registre-se que tal situação ocorreu na prática, sendo evidenciado que o ICMBio não aplicou nenhuma sanção às empresas durante a vigência de seus contratos de TI.

Deste modo, avalia-se que, para que o modelo de terceirização dos serviços de desenvolvimento de sistema do ICMBio tenha sucesso, faz-se necessário que o órgão assuma, por meio de seus servidores, papéis-chave no desenvolvimento de seus sistemas, principalmente aqueles mais ligados à área de negócio, à “inteligência” da instituição, como os de analista de sistema e líder de projeto, assim como aqueles relativos ao aceite dos serviços e produtos desenvolvidos. Ademais, verifica-se a necessidade de se realizar a gestão dos acordos de níveis de serviços contratados.

V) Contratação e Gestão de Bens e Serviços de TI

No que se refere aos processos de contratação e gestão dos bens e serviços de TI, merece ser destacada a Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2010, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do SISP do Poder Executivo Federal. Nessa Instrução, são definidas as fases que devem ser seguidas no processo de contratação de TI (“*I - Planejamento da Contratação; II - Seleção do Fornecedor; e III - Gerenciamento do Contrato*”) e as tarefas que devem ser desempenhadas em cada uma dessas fases.

Em relação às tarefas, pode-se destacar, na fase de Planejamento da Contratação (art. 10), a elaboração dos documentos: “*I - Análise de Viabilidade da Contratação; II - Plano de Sustentação; III – Estratégia da Contratação; IV - Análise de Riscos; e V - Termo de Referência ou Projeto Básico*”. Já na fase de Gerenciamento do Contrato (art. 25), destacam-se: I - início do contrato, com a elaboração do Plano de Inserção da contratada; II - encaminhamento formal de Ordens de Serviço; III - monitoramento da execução; e IV - transição contratual e encerramento do contrato.

Assim, as avaliações realizadas quanto a este aspecto objetivaram verificar se as contratações e gestão de bens e serviços de TI na Unidade são executadas em



consonância com as normas legais, em especial com a IN nº 04/2010. Além disso, avaliou-se o nível de participação de terceirização nas soluções de TI.

Quanto ao nível de terceirização das soluções de TI, avalia-se que existe atualmente uma dependência quase eu total do ICMBio em relação aos terceirizados, tendo em vista que praticamente todos os serviços de TI do órgão são realizados por empresas contratadas, podendo-se destacar o desenvolvimento e a manutenção dos sistemas corporativos, serviços de suporte ao usuário, administração de rede e banco de dados. Vale ressaltar que esta situação implica em riscos potenciais para o ICMBio, como o de descontinuidade de seus serviços de TI e dependência tecnológica do contratado. Ademais, essa alta terceirização, aliada ao reduzido quadro de servidores de TI, acabou por refletir na deficiente gestão e fiscalização da execução dos contratos de TI.

Em relação à avaliação da conformidade do processo de contratação, esta equipe de auditoria selecionou os 4 (quatro) contratos de serviços de TI vigentes em 2012 que representavam a maior materialidade e relevância para a área de Tecnologia da Informação do Instituto. Os contratos analisados foram:

a) Contrato nº 125/2010, firmado em 28/10/2010, em decorrência de adesão à ata de registro de preço, com a empresa CTIS Tecnologia S.A, cujo objeto é a prestação de serviços especializados em TI, na área de manutenção de sistemas de informação, no valor de R\$ 9.770.044,32;

b) Contrato nº 145/2010, firmado em 19/11/2010, por meio do Pregão nº 35/2010, com a empresa Confidere Informática e Serviços, cujo objeto é a prestação de serviço de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, para realizar manutenção e desenvolvimento dos sistemas de informação do ICMBio, no valor de R\$ 3.554.206,50;

c) Contrato nº 84/2011, firmado em 17/06/2011, em decorrência de Adesão à ata de registro de preço, com a empresa Central IT Tecnologia da Informação Ltda, para prestação de serviço de suporte tecnológico a ambiente computacional de infraestrutura de rede, seus meios de comunicação, sistemas funcionais e processos de execução, no valor de R\$ 9.141.000,00;

d) Contrato nº 04/2012, firmado em 31/01/2012, em decorrência de adesão à ata de registro de preço, com a empresa Gestão Inteligência em Informática Ltda, cujo objeto é a prestação de serviços técnicos especializados para modelagem de negócio, processo, apoio a gestão demandas, implementação e suporte as atividades de criação e aprimoramento de produtos, estabilização e transferência de conhecimentos, apoio a gestão de indicadores, registro das lições aprendidas, com utilização das ferramentas tecnológicas de apoio e fornecimento de todo o ferramental de apoio e repasse de conhecimento, no valor de R\$ 8.479.180,00.

Quanto ao processo de contratação, verificou-se que o ICMBio realizou as contratações sem que estas fossem precedidas do processo de planejamento, e, portanto, sem elaborar



os devidos artefatos previstos nesta etapa (análise de viabilidade da contratação, estratégia da contratação, análise de riscos e plano de sustentação), descumprindo, assim, o estabelecido nas Instruções Normativas nº 04/2008 e nº 04/2010 da SLTI/MP.

Além disso, como um fator agravante, observou-se que o ICMBio realizou as aquisições, em sua maioria, por meio de adesão à ata de registro de preços, contratando os mesmos quantitativos do ente que registrou a ata, sem realizar o Instituto a sua própria estimativa, assim como contratou serviços específicos de outros órgãos, distintos das necessidades do Instituto.

Em relação à gestão contratual, as análises realizadas evidenciaram diversas impropriedades na gestão de todos os quatro contratos, quais sejam: a) ausência da definição formal dos fiscais técnico, requisitante e administrativo; b) ausência de registro formal do histórico de gerenciamento do contrato; c) ausência de gestão dos níveis de serviço dos contratos; d) inexistência de gestão de acordos de níveis de serviço interno; e e) ausência do Plano de Inserção da contratada.

Já em relação à fiscalização da execução contratual, dos 4 (quatro) contratos citados acima, optou-se por selecionar, para avaliação, os contratos que possuíam funcionários lotados na Coordenação de Tecnologia da Informação do ICMBio para realização dos serviços demandados, quais sejam: contrato nº 84/2011 (Central IT) e contrato nº 125/2010 (CTIS).

Como resultado, também foram identificadas diversas falhas que percorriam todas as fases do processo de fiscalização dos contratos, como: a) emissão de Ordens de Serviço - OS sem requisitos essenciais; b) ausência da elaboração do Termo de Recebimento Provisório e Termo de Recebimento Definitivo; e c) ausência de participação da área de negócio no recebimento dos serviços.

Entre essas falhas, merece especial atenção aquela relativa à ausência de controles por parte do ICMBio para comprovação do quantitativo de horas executado pelas empresas. Ressalta-se que tal situação representa enorme risco ao Instituto de realizar pagamentos indevidos, uma vez que as OSs dos referidos contratos são especificadas em termos de Unidades de Serviços Técnicos – UST (Central IT) e Horas de Serviço Técnico – HST (CTIS), sendo essas unidades equivalentes a uma hora.

Além das falhas expostas acima, cabe registrar a irregularidade encontrada na execução dos contratos nº 84/2011 (Central IT) e contrato nº 125/2010 (CTIS). Nestes contratos, constatou-se que, apesar do Instituto ter adotado um modelo de contratação onde as OS são abertas com a definição de tarefas e atividades, na prática, tal contratação acabou por se caracterizar como de disponibilidade de mão de obra, com pagamentos não vinculados a resultado, modelo esse que é vedado pela legislação em vigor.

Dessa forma, diante das impropriedades observadas, avalia-se como sendo inadequada a gestão e fiscalização dos contratos de TI por parte do ICMBio. Nesse sentido, e



considerando os riscos associados a esta situação – como qualidade insatisfatória de serviços e produtos entregues, prejuízos gerados por pagamentos indevidos e interrupções na execução de contratos de TI que sustentam o negócio da Instituição – o presente relatório recomenda, entre outras medidas, que o ICMBio implemente controles que garantam o adequado monitoramento da execução dos contratos de TI, conforme prevê a IN 04/2010.

Conclusão

A Governança de Tecnologia de Informação – TI tem como papel vital atuar de modo a fazer com que a área de TI cumpra com sua missão de apoiar, com a devida qualidade, prestação e eficiência, as áreas de negócio no alcance de suas metas institucionais.

Deste modo, é importante registrar a necessidade da alta administração do ICMBio passar a participar mais ativamente dos principais aspectos da Governança de TI do Instituto, especialmente no planejamento diretor de TI e monitoramento das atividades do Comitê de TI.

Em relação aos cinco aspectos abordados, avalia-se que a área mais crítica, que merece atenção especial da alta administração do ICMBio, é a de recursos humanos de TI. Vale registrar que a deficiência desta área, em termos quantitativos, qualitativos e estruturais, acaba repercutindo em todos os demais aspectos da Governança de TI, em especial na área de gestão e fiscalização dos contratos de TI, onde foram identificadas relevantes falhas no planejamento e execução dos contratos, representando riscos críticos à Unidade, como prejuízos gerados por pagamentos indevidos.

2.9 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

Poucas UJs são comparáveis ao ICMBio quando o tema é o patrimônio. Em seu Relatório de Gestão, o gestor informa: “*estão sob a responsabilidade do Instituto a gestão de 312 unidades de conservação federais, que representam aproximadamente 75,5 milhões de hectares, o equivalente a aproximadamente 9,08% do território nacional*”. Diante dos números apresentados, é imprescindível que o Instituto possua controles internos efetivos nessa área de modo a mitigar o risco, que é proporcional aos números envolvidos.

Apesar do destaque dado aos números em termos globais, o Relatório de Gestão, apresentado pela Unidade, não contém informações requeridas pela Portaria TCU nº 150/2012. O Quadro A.7.3 não contempla as características e os atributos dos bens imóveis da União sob a responsabilidade do ICMBio (cadastrados em suas UGs) e sim os bens que estão cadastrados nas UGs do IBAMA. As informações apresentadas no Quadro A.7.1 não são coincidentes com as informações apresentadas no Quadro A.7.3. A Autarquia também não realizou a análise crítica sobre a gestão de immobilizados sob a sua responsabilidade, essa análise é requerida pela precitada Portaria.



A Lei nº 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 pendentes de serem transferidas para o ICMBio. Segundo informações prestadas pelo IBAMA, 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 por parte dos responsáveis. Desta forma, temos 11% da situação regularizada.

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.

Os controles internos relacionados ao patrimônio do Instituto Chico Mendes 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) imóveis sem registro imobiliário patrimonial (RIP); c) manutenção de saldo não justificável na conta “obras em andamento” e e) bens imóveis (unidades de conservação) ainda registradas nas UGs do IBAMA.

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 dois acórdãos do exercício de 2012 com determinações/recomendações dirigidas ao ICMBio. 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.



Registre-se que um daqueles acórdãos não consta do Relatório de Gestão do ICMBio, qual seja, o Acórdão nº 122/2012 - Plenário. Contudo, segundo constatado, as providências adotadas para o seu cumprimento foram informadas ao TCU por meio do Ofício nº 97/2012-GP/ICMBio, de 02/03/2012. A ausência de seu registro no Relatório ocorreu em virtude de a Auditoria Interna do ICMBio não ter tomado ciência do expediente do TCU que encaminhou cópia do citado acórdão, pois aquele foi tramitado da Presidência do Instituto diretamente à Diretoria de Planejamento, Administração e Logística – DIPLAN.

O controle do atendimento às deliberações do TCU é realizado pela Auditoria Interna do ICMBio, em conformidade com o estabelecido no art. 14 da Estrutura Regimental do Instituto, aprovada pelo Decreto nº 7.515/2011. Primeiramente os expedientes são cadastrados no Sistema Geral de Documentação – SGDOC. Em seguida, seguem para o Gabinete da Presidência, que, por sua vez, os encaminha à Auditoria Interna para os devidos registros e encaminhamentos às áreas responsáveis pelo atendimento. A Auditoria Interna possui um quadro de acompanhamento das determinações/recomendações do TCU, para fins de monitoramento do atendimento às demandas.

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 30 recomendações ao ICMBio, não tendo havido manifestação tempestiva a todas elas, conforme se verifica na tabela abaixo:

Tabela: Recomendações expedidas pela CGU ao ICMBio no exercício de 2012 e respectivas manifestações do gestor.

Identificação do Relatório de Auditoria	Nº de recomendações	Expediente e data de encaminhamento do relatório final	Expediente e data da manifestação da Unidade
201200845	04	Ofício nº 12022/2012/DIAMB/DI/SFC/CGU-PR, de 25/04/2012	E-mail de 10/10/2012
201209739	03	Ofício nº 32567/2012/DIAMB/DI/SFC/CGU-PR, de 30/10/2012	Ofício nº 05/2013-AUDIT-ICMBio, de 15/02/2013
201204289	08	Ofício nº 32451/2012/DIAMB/DI/SFC/CGU-PR, de 30/10/2012	Ofício nº 002/2013-AUDIT-ICMBio, de 28/01/2013
201118844	02	Ofício nº 4788/2012/DIAMB/DI/SFC/CGU-PR, de 22/02/2012	Não houve manifestação após o Relatório Final.



201200840	11	Ofício nº 20179/2012/DIAMB/DI/SFC/CGU- PR, de 16/07/2012, e reiteração por meio do Ofício nº 2990/2013/DIAMB/DI/SFC/CGU- PR, de 31/01/2013	Ofício nº 04/2013- AUDIT-ICMBio, de 15/02/2013
201206271 (Nota de Auditoria)	02	Encaminhada em 28/08/2012	Nota Técnica nº 19/2012- CGATI/DIPLAN/ICMBio , de 11/10/2012

Apenas em relação à Nota de Auditoria nº 201206271 houve manifestação dentro do prazo estipulado para atendimento. Em relação aos demais relatórios, em que pese os ofícios de encaminhamento dos relatórios finais não terem estipulado prazo para atendimento, foram verificados os seguintes casos, considerados intempestivos: manifestação do gestor após mais de cinco meses contados da data do encaminhamento (Relatório de Auditoria nº 201200845), manifestação do gestor apenas após reiteração (Relatório de Auditoria nº 201200840) e ausência de manifestação do gestor após encaminhamento do Relatório Final.

Há que se destacar que, mesmo após a manifestação do gestor em resposta ao relatório preliminar, se alguma recomendação é mantida no relatório final, deve haver, impreterivelmente, um posicionamento do gestor após o encaminhamento desse relatório, mesmo que não se tenha estipulado prazo para a sua manifestação.

O controle do atendimento às recomendações da CGU é realizado pela Auditoria Interna do ICMBio, de maneira similar ao descrito no âmbito do acompanhamento das determinações/recomendações do TCU.

2.12 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

A partir dos exames aplicados concluiu-se que o ICMBio presta serviços diretamente ao cidadão por meio das unidades de conservação federais abertas à visitação, contudo não possui a carta de serviços ao cidadão prevista no Decreto nº 6.932/2009.

O assunto encontra-se consignado no item 3.1.1.1 deste relatório.

2.13 Avaliação do CGU/PAD

A partir da análise do Relatório de Gestão, exercício 2012, apresentado pelo ICMBio, verifica-se que o Instituto deixou de apresentar as informações exigidas pela Portaria TCU nº 150, de 06/07/2012, para o item 3.4 – Sistema Correicional.

A equipe de auditoria optou por incluir informações fornecidas por meio do Relatório de Inspeção Correicional elaborado pela Corregedoria Setorial do Ministério do Meio Ambiente/CORIN/Corregedoria-Geral da União/CGU-PR, considerando ainda as seguintes questões de auditoria: se consta, no relatório de gestão, informação da



designação de um coordenador responsável pelo registro no Sistema CGU-PAD sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade; se existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar os procedimentos disciplinares instaurados e a devida utilização do sistema CGU-PAD na UJ; e se a UJ registra informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD.

A análise realizada inicialmente buscava identificar a efetividade do sistema correicional, CGUPAD, no âmbito do Instituto. Porém, conforme consignado adiante, neste relatório, o quadro encontrado agora foi o mesmo já identificado por meio da Inspeção Correicional realizada em 2011, em que se verificou que o ICMBio não atende aos normativos que regem a área de correição.

2.14 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

O parecer da Auditoria Interna não contemplou de forma suficiente os elementos exigidos na DN TCU nº 124/2012, tendo em vista que a equipe de auditoria, ao analisar o Parecer da unidade examinada, identificou as seguintes omissões/incompletudes: não apresenta a demonstração de 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; nem informações gerenciais sobre a execução do plano de trabalho do exercício de referência das contas.

2.15 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Em atendimento aos normativos que regem a prestação de contas referente ao exercício 2012, o ICMBio 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
Níveis de Avaliação										
Ambiente de Controle (9 questões)	0	0	1	5	3	0	7	0	2	0
Avaliação de Risco (9 questões)	0	0	4	4	1	0	8	0	1	0
Procedimentos de Controle (4 questões)	0	0	3	1	0	0	2	1	1	0
Informação e Comunicação (5 questões)	0	0	0	3	2	0	5	0	0	0
Monitoramento (3 questões)	0	0	0	1	2	0	2	0	1	0
Soma por nível de avaliação	0	0	8	14	8	0	24	1	5	0
% ocorrência por nível de avaliação	0,0	0,0	26,7	46,6	26,7	0,0	80,0	3,3	16,7	0,0

Fonte: Relatório de Gestão ICMBio; 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. Dessa análise verifica-se que a UJ considera que 73,33% das afirmativas são parcial ou totalmente válidas relativamente ao ambiente de controle da UJ; que 46,66% das afirmativas do quadro foram classificadas como parcialmente válidas no contexto da UJ; e que apenas 26,67% das afirmativas do quadro foram assinaladas como neutras, indicando que não há como afirmar a proporção de aplicação do fundamento descrito na afirmativa no contexto da UJ.

A análise efetuada pela equipe de auditoria e fundamentada nos trabalhos realizados leva a um panorama diferente, em que 80,0% das afirmativas do quadro foram classificadas como parcialmente inválidas, ou seja, o diagnóstico seria de que os tópicos relativos aos controles internos da Unidade são desconhecidos ou incipientes.

Ao se analisar as questões que receberam baixa pontuação, observou-se que os componentes *Ambiente de Controle e Avaliação de Risco* apresentaram-se como os mais



frágeis.

Quanto ao componente *Ambiente de Controle*, sua fragilidade contamina os demais componentes por que ele influencia a percepção de toda a Autarquia, a partir de sua alta administração até o colaborador eventual, quanto à existência de uma cultura de controle na organização. Quanto ao componente *Avaliação de Risco*, a ausência de diagnóstico e de priorização de riscos 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.

Fragilidades como as apontadas tornam-se mais relevantes quando se consideram:

- i) a forma de criação do ICMBio, a partir da cisão da estrutura do IBAMA e sem o adequado planejamento e estruturação, inclusive do ponto de vista físico, visto que iniciou suas atividades, em 2007, ainda dentro das dependências da Autarquia cindida.
- ii) a arquitetura organizacional do Instituto: o ICMBio é administrado por um presidente, com sua estrutura de assessoramento, e por quatro diretores responsáveis por coordenar, controlar, supervisionar, normatizar, monitorar e orientar, em âmbito nacional, os assuntos de sua competência; 312 Unidades de Conservação - UCs; 11 Centros de Pesquisa e Conservação - CPC; 11 Coordenações Regionais – CR; 09 Unidades Avançadas de Administração e Finanças - UAAFs; 38 Bases Avançadas Multifuncionais/Compartilhadas dos Centros de Pesquisa e Conservação; e 01 Centro de Formação da Biodiversidade – ACADEBio; e
- iii) as dificuldades geradas pela dimensão territorial e de dificuldade de acesso a várias das Unidades de Conservação.

Toda a complexidade organizacional do ICMBio demanda controles internos estruturados e em pleno funcionamento, em nível compatível com as necessidades da Autarquia.

Fato que merece destaque pelo grande benefício que traz aos controles internos da unidade é a conclusão do Planejamento Estratégico Institucional do ICMBio e o desenvolvimento do Sistema Integrado de Gestão Estratégica – SIGE –, sistema de auxílio à implementação da gestão estratégica do Instituto, para monitoramento de resultados das diversas unidades organizacionais do Instituto em tempo real. A elaboração do Plano Estratégico Institucional era uma necessidade apontada ao ICMBio de forma recorrente pelos órgãos de controle e reconhecida pela própria Autarquia, que já havia iniciado a elaboração do Plano em outras oportunidades, mas que, por diversos motivos, teve de interromper os trabalhos.

O gestor informou ainda a finalização da elaboração do Regimento Interno, após reuniões com todo o corpo funcional e o encaminhamento da versão final para o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

Em complementação, foram realizadas análises sobre as áreas de recursos humanos, aquisições e contratações, TI, gestão patrimonial, correição e uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal.



Apesar de haver ponto específico neste relatório tratando da carência de servidores – em que se verifica que o ICMBio não possui estudo identificando qual seria o *staff* ideal para o Instituto se desincumbir de suas atribuições institucionais com eficácia e com eficiência – é válido o registro de que, sem exceção, todas as áreas do Instituto se ressentem da carência de servidores. O acúmulo de atribuições, aliado à ausência de estrutura organizacional formalizada em algumas daquelas áreas, incrementa o risco de falhas e de desvios, especialmente quando se leva em consideração a abrangência geográfica do ICMBio.

Os resultados detalhados das análises efetuadas encontram-se consignados em itens específicos do presente relatório.

2. 16 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

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

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 201306273

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 ICMBio, foram verificadas três autorizações para utilização do CPGF na modalidade saque sem a devida fundamentação para a opção de uso nessa modalidade. Na tabela abaixo, são identificadas aquelas autorizações:

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

Nº do processo	Nº da PCSF ¹	Objeto do pedido	Nº da nota fiscal e valor	Município do estabelecimento
02070.001 444/2012- 14	131/12	Materiais de consumo (pilhas para equipamentos, ferramentas de campo, confecção de plaquetas de alumínio para marcos de concreto, marcos de concreto e piquetas de madeira, conforme demanda).	1129 – R\$ 540,00	Indaial/SC
			002.423 – R\$ 393,50	Curitiba/PR
	206/12		323 – R\$ 16,90	Blumenau/SC
			109069 – 26,31	Blumenau/SC
			7008 – 189,82	Blumenau/SC
			324 – 12,00	Blumenau/SC
02070.002 718/2012- 84	324/12	Manutenção de impressora Brother, adquirida pela Sede em Brasília, sem cobertura contratual até o momento, sendo de essencial utilização na UAAF.	205 – R\$ 120,00	Foz do Iguaçu/PR

¹ Proposta de Concessão de Suprimento de Fundo

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 ICMBio 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.

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 201306273/026, solicitou-se ao ICMBio justificar por que foi utilizada a modalidade saque nas aquisições apontadas. Em resposta, o Instituto se manifestou por meio da Informação nº 25/2013-COFIN/CGFIN/DIPLAN/ICMBio, de 20/06/2013. Em relação às PCSFs nº 131/2012 e 206/12, foi informado o que segue:

“Os fornecedores não dispunham da opção de venda por meio de cartão de crédito, exigindo o pagamento em espécie. A devida justificativa foi agora juntada aos autos às fls. 170/171 do processo nº 02070.001444/2012-14.”

Já em relação à PCSF nº 324/12:

“O estabelecimento não dispunha de maquinetas de cartão de crédito necessárias para a operação. A devida justificativa foi agora juntada aos autos às fls. 25 do respectivo processo.”

Em resposta à versão preliminar deste Relatório de Auditoria, o Instituto encaminhou o Ofício nº 99/2013 - DIPLAN/ICMBio, de 12/07/2013, que trouxe a seguinte manifestação quanto à presente constatação:

“Em atenção à Recomendação sobre a ausência de motivação para a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal na modalidade saque, informamos que a fim de atender a orientação em questão está sendo promovida a alteração da Informação nº 01/2011 CGPLAN-DIPLAN-ICMBio, disponibilizada na Intranet do ICMBio, que trata dos esclarecimentos para utilização do suprimento de fundos via Cartão de Pagamento do Governo Federal, de forma a evidenciar que para os casos que envolvam pedido de saque será necessário também que se apresentem as justificativas com a explicitação da impossibilidade de uso do CPGF na modalidade crédito, fato que será verificado com rigor na documentação apresentada por ocasião da prestação de contas.

Apesar de constar do Check List utilizado para gerenciamento do uso do Cartão, a exigência da justificativa para uso do CPGF mediante saque, está sendo aprimorados



os controles internos visando inibir falhas como as verificadas pela Equipe de Auditoria.”

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas pelo ICMBio em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201306273/026 não constavam dos respectivos processos de concessão de suprimento de fundos, quando de sua análise, o que, por si só, fundamenta a presente constatação.

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 inoperação 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 municípios desenvolvidos, em que a não utilização de máquinas de cartão de crédito é a exceção. Logo, mesmo que, por algum motivo, determinado estabelecimento não possibilite a utilização do cartão, existem, em princípio, outras opções de estabelecimentos em que o suprido poderia efetuar a despesa.

Assim, 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.

Em que pese o Instituto ter-se manifestado favoravelmente à adoção de orientação aos supridos de forma a sanear a presente falha, a alteração da Nota Informativa nº 01/2011 CGPLAN-DIPLAN-ICMBio ainda não foi concluída. Portanto, mantém-se a recomendação a seguir, para fins de acompanhamento de sua plena implementação.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se ao ICMBio que institua instrumentos de controle primário para garantir que os processos de concessão de suprimento de fundos sejam instruídos - sempre que possível e principalmente para os casos cujo contexto local seja favorável à utilização da modalidade crédito - com as evidências documentais dos fatos que levaram o suprido a utilizar o CPGF na modalidade saque, de modo a atender ao disposto no art. 2º da Portaria MMA nº 159/2008.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Falta de detalhamento em prestações de contas de despesas com serviços de pessoa física efetuadas mediante Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF.

Fato



Na análise da amostra de processos de concessão de suprimento de fundos do ICMBio, foram verificados vários casos de despesas com prestadores de serviços autônomos. Para esses casos, o ICMBio disponibiliza um modelo de RPA – Recibo de Pagamento ao Contribuinte Individual (autônomo), no qual constam campos para detalhamento do serviço prestado e dos valores a serem descontados (INSS, IRPF e ISS), entre outros campos.

No âmbito do processo nº 02070.001027/2012-63, os serviços descritos nas Propostas de Concessão de Suprimento de Fundos – PCSF não equivalem aos serviços efetivamente prestados, que constam das Comprovações da Aplicação do Suprimento de Fundos – CASF. Nesses casos, os RPAs correspondentes apresentam descrições genéricas dos serviços prestados, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela: Serviços inicialmente previstos distintos dos serviços efetivamente prestados; RPAs com descrições genéricas dos serviços.

Nº da PCSF ¹	Descrição do serviço na PCSF ¹	Serviço efetivamente prestado, conforme a CASF ²	Descrição do serviço no RPA ³
91/12	“06 trabalhadores braçais por 03 dias ao valor de R\$ 60,00 a diária, totalizando R\$ 1.080,00”	04 prestadores, ao valor de R\$ 270 cada (total de R\$ 1.080,00)	“Instalação de armadilhas para monitoramento de répteis da Flona Contendas do Sincorá – BA.”
242/12	“06 trabalhadores braçais por 03 dias ao valor de R\$ 60,00 a diária, totalizando R\$ 1.080,00”	03 prestadores, ao valor de R\$ 360,00 cada (total de R\$ 1.080,00)	“Referente à instalação de 100 armadilhas para captura e coleta de répteis e anfíbios.”
329/12	“06 trabalhadores braçais por 03 dias ao valor de R\$ 60,00 a diária, totalizando R\$ 1.080,00”	02 prestadores de serviços, ao valor de R\$ 540,00 cada (total de R\$ 1.080,00)	“Referente à instalação de 100 armadilhas de interceptação e queda e 100 funis para captura e coleta de répteis e anfíbios, e monitoria das armadilhas.”

¹ PCSF - Proposta de Concessão de Suprimento de Fundos

² CASF – Comprovação da Aplicação do Suprimento de Fundos

³ RPA - Recibo de Pagamento ao Contribuinte Individual (autônomo)

Toma-se como exemplo o caso da PCSF nº 242/12. Considerando a diária do serviço informada na PCSF no valor de R\$ 60,00, o valor total do serviço de 3 prestadores no período de 3 dias somaria R\$ 540,00, e não R\$ 1.080,00, conforme efetivado. Assim, como a descrição do serviço na RPA é genérica, não é possível identificar o motivo da manutenção do valor inicialmente proposto, uma vez que a quantidade de prestadores diminuiu de 6 para 3.

Também se verificaram descrições genéricas dos serviços prestados no âmbito do processo nº 02070.001430/2012-92. Nesses casos, tanto a descrição do serviço na PCSF quanto no RPA são genéricas, prejudicando a análise quanto à adequabilidade do valor pago pelo serviço, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela: Serviços inicialmente previstos de forma genérica; RPAs com descrições



genéricas dos serviços.

Nº da PCSF ¹	Descrição do serviço na PCSF	Serviço efetivamente prestado, conforme a CASF ²	Descrição do serviço no RPA ³
190/12	“A contratação de pessoa física é necessária para a eventual contratação de tratoristas, caminhoneiros e outros serviços eventuais que decorrem transporte de materiais apreendidos.”	02 prestadores, ao valor de R\$ 1.000,00 cada	“Refere-se a pagamento de pessoa física para realização de atividades emergenciais nas bases avançadas: Base Sul e Base Norte. Ressalto que o serviço é em caráter emergencial sem vínculo empregatício com a Instituição.”
339/12	“A contratação de pessoa física (R\$ 1.500,00) pode ser necessária para a eventual contratação de tratoristas, caminhoneiros e outros serviços que decorram de transporte de materiais apreendidos.”	01 prestador ao valor de R\$ 1.500,00	“Refere-se a atividades braçal (sic) dentro da Reserva Biológica do Gurupi/MA.”

¹ PCSF - Proposta de Concessão de Suprimento de Fundos

² CASF – Comprovação da Aplicação do Suprimento de Fundos

³ RPA - Recibo de Pagamento ao Contribuinte Individual (autônomo)

O processo nº 02070.001444/2012-14 também contém casos em que a descrição genérica no RPA prejudica a análise da adequabilidade dos valores pagos. Ao contrário das despesas anteriores, nas quais os valores pagos a cada prestador são iguais, nas despesas a seguir há variação nos valores pagos para prestadores de um mesmo serviço. Como as descrições dos serviços são genéricas tanto na PCSF quanto no RPA, não é possível identificar o motivo dessas diferenças, conforme se verifica na tabela abaixo:

Tabela: Serviços inicialmente previstos de forma genérica; RPAs com descrições genéricas dos serviços; diferença nos valores pagos.

Nº da PCSF ¹	Descrição do serviço na PCSF	Serviço efetivamente prestado, conforme a CASF ²	Descrição do serviço no RPA ³
131/12	“Pessoa física (mateiros para guiar campo e abrir picadas)”	06 prestadores, aos valores individuais de: R\$ 400,00, R\$ 400,00, R\$ 450,00, R\$ 500,00, R\$ 500,00 e R\$ 815,00 (total de R\$ 3.065,00)	“Auxiliar de campo em atividades de topografia.”
206/12	“Pessoa física (mateiros para guiar campo e abrir picadas)”	04 prestadores, aos valores individuais de: R\$ 1.162,79, R\$ 1.162,79, R\$ 424,42 e R\$ 424,42 (total de R\$ 3.174,42)	“Auxiliar de campo em atividades de topografia.”

¹ PCSF - Proposta de Concessão de Suprimento de Fundos

² CASF – Comprovação da Aplicação do Suprimento de Fundos

³ RPA - Recibo de Pagamento ao Contribuinte Individual (autônomo)

Registre-se que o RPA foi único documento que, além de apresentar a descrição dos serviços prestados, estava presente em todos os processos analisados em que houve despesas com prestadores de serviços autônomos.

Causa

Falhas no controle da gestão do uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal.



Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à versão preliminar deste Relatório de Auditoria, o Instituto encaminhou o Ofício nº 99/2013 - DIPLAN/ICMBio, de 12/07/2013, que trouxe a seguinte manifestação quanto à presente constatação:

“Sobre a constatação de falta de detalhamento em prestações de contas de despesas com serviços de pessoas físicas efetuadas mediante Cartão de Pagamento do Governo Federal, salientamos que, em geral, a maioria das despesas executadas relativas à pessoa física refere-se aos serviços de mateiro, guias, ajudantes de campo, barqueiro, piloto e de limpeza de trilhas, em cujas prestações de contas nos documentos comprobatórios dos gastos (RPA) é comum a discriminação apenas da denominação da atividade praticada (profissão), como por exemplos – pagamento referente à prestação de serviços de mateiro; barqueiro; piloto, ou seja, pessoa física que irá conduzir uma “voadeira”.

Essas contratações ocorrem principalmente para atender atividades de fiscalização e pesquisas que exigem pronto pagamento, em decorrência de ocorrerem em locais ermos, não favoráveis à contratação pelo processo regular de licitação e utilização do CPGF na modalidade Crédito.

Em atendimento à recomendação em questão estão sendo adotadas as medidas necessárias para que em todos os casos no detalhamento das despesas executadas por serviços de pessoa física na documentação comprobatória do gasto, referentes às prestações de contas, sejam elencados os serviços executados, destacando inclusive conforme solicitado o preço desses serviços, incluindo a forma de composição do valor final do respectivo serviço.

Nesse sentido, está sendo promovida a alteração da Nota Informação nº 01/2011 CGPLAN-DIPLAN-ICMBio disponibilizada na Intranet do ICMBio, que trata dos esclarecimentos para utilização do suprimento de fundos via Cartão de Pagamento do Governo Federal, de forma a contemplar também estas orientações.”

Análise do Controle Interno

Diante do fato exposto, verifica-se que o registro no RPA, de forma genérica, do serviço prestado por pessoa física prejudica a transparência da despesa, uma vez que o detalhamento do serviço é fundamental para embasar o respectivo valor cobrado.

Destarte, deverão ser registradas no RPA, sempre que possível, informações como o preço do serviço por unidade de medida, bem como o valor total da grandeza medida em questão. Por exemplo, se o preço do serviço a ser prestado for fixado em determinado valor por unidade de tempo (seja hora, dia, etc), tanto este valor quanto o período de tempo naquela unidade devem constar da descrição do serviço no RPA.



Assim, para os casos em que prestadores de um mesmo serviço receberem valores distintos, a descrição constante do RPA deverá ser suficiente para elucidar essas diferenças. Ademais, para os casos em que os serviços inicialmente previstos na PCSF não forem aqueles efetivamente prestados, aquela descrição também deverá ser suficiente para esclarecer essas diferenças.

Caso o valor do serviço seja estipulado pelo prestador de maneira global, não se aplicando o detalhamento por unidade de medida, essa informação deve vir expressa no campo de descrição do serviço que consta do RPA.

Para todos os casos, devem-se evitar inscrições genéricas do tipo “atividades braçais” ou “atividades emergenciais”, para que a caracterização do serviço não seja prejudicada e, por conseguinte, a análise da adequabilidade dos valores pagos.

Em que pese o Instituto ter-se manifestado favoravelmente à adoção dessas orientações, a serem contempladas na Nota Informativa nº 01/2011 CGPLAN-DIPLAN-ICMBio, tem-se que a alteração dessa Nota ainda não foi concluída. Portanto, mantém-se a recomendação a seguir, para fins de acompanhamento de sua plena implementação.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se ao ICMBio que institua instrumentos de controle para garantir que os Recibos de Pagamento ao Contribuinte Individual - RPAs apresentem, no devido campo, descrição pormenorizada dos serviços prestados, incluindo a forma de composição do valor final do serviço.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Informações atualizadas a respeito do andamento da proposta de inclusão do ICMBio no Regime Especial de Execução do suprimento de fundos.

Fato

No cumprimento de sua missão institucional, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade apresenta como característica peculiar uma grande ramificação estrutural. A existência de 312 Unidades de Conservação federais espalhadas por todo o território brasileiro – das quais a maioria se encontra no bioma amazônico – impõe grandes desafios à sua gestão, frente às dificuldades logísticas que existem nas regiões mais isoladas do país.

Diante dessa realidade, a execução de diversas despesas, no âmbito do Instituto, por meio do processo regular de aquisição de bens e contratação de serviços, nos termos da Lei Geral de Licitações, torna-se prejudicada, em virtude da falta de interesse de muitas empresas em participarem dos certames. Assim, a utilização do suprimento de fundos



por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal torna-se, em muitos casos, a via mais eficaz e eficiente para executar as despesas.

Cabe aqui destacar a análise crítica que consta do item 5.4.1.6 do Relatório de Gestão do ICMBio referente ao exercício de 2012, a qual expõe, de maneira sucinta, as dificuldades enfrentadas pelo Instituto:

“As especificidades logísticas - localização, transporte, condições de fornecedores e prestadores de serviços - a natureza dos bens e serviços, sigilo operacional e dispêndios econômicos para consecução de operações de fiscalização, pesquisa de campo, bem assim pequenas instalações, reformas e acampamentos de bases em locais inóspitos, onde, a maioria das Unidades de Conservação está situada, demandam necessidades, no âmbito deste Instituto, de difícil atendimento pelo processo regular de aquisição de bens e contratação de serviços, nos termos da Lei nº 8.666, de 21/06/1993, nesse sentido, a utilização de suprimento de fundos, mediante o uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal, tem buscado atender essas excepcionalidades, contribuindo para o cumprimento de metas e objetivos imprescindíveis para a consecução da missão institucional desta Autarquia, qual seja proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental.”

Tendo em vista essa realidade particular que o leva à execução de muitas despesas por meio do CPGF, o ICMBio remeteu ao Ministério do Meio Ambiente, em 16/04/2010, o Ofício nº 321/2010-GP/ICMBio, no qual propõe a sua inclusão no Regime Especial de Execução de que trata o art. 47 do Decreto nº 93.872/1986. O MMA, por sua vez, submeteu o assunto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do Aviso Ministerial nº 146/GM/MMA, de 18/05/2010. Após análise, o MPOG encaminhou a demanda ao Ministério da Fazenda, por meio dos Ofícios nº 565/SECEX-MPOG e 1762/DLSG/SLTI-MP.

Todas as informações do parágrafo acima foram encaminhadas à CGU por meio do Ofício nº 03/2011-OUVIDORIA/ICMBio, de 01/02/2011. Considerando o decurso de mais de dois anos desde o encaminhamento desse Ofício, foram solicitadas ao ICMBio informações atualizadas acerca do andamento daquela proposta. Por meio da Informação nº 25/2013-COFINC/CGFIN/DIPLAN/ICMBio, de 20/06/2013, o Instituto se manifestou nos seguintes termos:

“A seguir elenca-se a cronologia dos acontecimentos que sucederam ao Ofício nº 03/2011-OUVIDORIA/ICMBio, até a atualidade, relacionados ao andamento da proposta de inclusão do ICMBio no Regime Especial de Execução de que trata o art. 47 do Decreto nº 93.872/1986:

Sobre a questão do Regime Especial de Execução do suprimento de fundos, foram procedidos no âmbito do Instituto levantamentos acerca das peculiaridades do uso de suprimento de fundos a fim de apresentar uma proposta de regulamentação que atendesse às excepcionalidades do ICMBio a ser apresentada para aprovação

Ministerial, após a alteração do Decreto nº 93.872/1986 com a inclusão do Instituto das disposições de que trata o art. 47 do referido Decreto, tendo em vista reunião que seria realizada na Subsecretaria para Assuntos Econômicos – SE/MF para tratar do assunto, cujas tratativas apresentamos a seguir:

- a. em 05/07/2012, De Ordem da Dra. Cláudia Martinelli, da Subsecretaria para Assuntos Econômicos – SE/MF, informa-se que foi marcada reunião para 19/07/2012, com a pauta: Suprimento de Fundos – ICMBio;*
- b. em 10/07/2010, De Ordem da Dra. Cláudia Martinelli, da Subsecretaria para Assuntos Econômicos – SE/MF, informa-se que foi marcada reunião para 26/07/2012, com a pauta: Suprimento de Fundos – ICMBio;*
- c. em 23/07/2012, De Ordem da Dra. Cláudia Martinelli, da Subsecretaria para Assuntos Econômicos – SE/MF, informa-se que a reunião marcada para 26/07/2012 foi alterada para 07/08/2012, pauta: Suprimento de Fundos – ICMBio;*
- d. em 25/07/2012, De Ordem da Dra. Cláudia Martinelli, da Subsecretaria para Assuntos Econômicos – SE/MF, informa-se que a reunião marcada para 07/08/2012 foi alterada para 16/08/2012, pauta: Suprimento de Fundos – ICMBio;*
- e. em 16/08/2012, De Ordem da Dra. Cláudia Martinelli, da Subsecretaria para Assuntos Econômicos – SE/MF, informa-se a alteração conforme alínea ‘d’ anterior;*
- f. em 17/08/2012, o Coordenador Geral de Finanças e Arrecadação/DIPLAN/ICMBio, comunica, por e-mail, à Dra. Cláudia Martinelli, que se estava trabalhando numa minuta de Decreto que enumerasse as especificidades do Regime Especial de Suprimento de Fundos pretendido pelo ICMBio, de modo a coibir possíveis excessos na sua utilização. Acrescenta que esta garantia poderia ser mais efetiva se, ao invés de elencar as especificidades no Decreto, fosse previsto a edição do Regime Especial por Portaria Interministerial MMA/MF.*
- g. em 21/08/2012, foram encaminhadas à Subsecretaria para Assuntos Econômicos – SE/MF duas versões de Decreto no que tange ao Regime Especial de Execução de Suprimento de Fundos no âmbito do ICMBio, dentre as quais, uma estabelecendo a edição do Regime em ato conjunto dos Ministros da Fazenda e do Meio Ambiente.*

Acerca da questão apresentada ainda não se tem o posicionamento final daquela Subsecretaria para Assuntos Econômicos – SE/MF.”

Diante do exposto, verifica-se que o ICMBio tem-se empenhado para que as despesas similares e recorrentes que são executadas via CPGF em situações específicas próprias de suas ações sejam respaldadas legalmente. No entanto, faz-se necessário que o Instituto promova maiores gestões junto ao Ministério da Fazenda para conferir celeridade ao andamento da proposta de sua inclusão no Regime Especial de Execução do suprimento de fundos.

Em resposta à versão preliminar deste Relatório de Auditoria, o Instituto encaminhou o Ofício nº 99/2013 - DIPLAN/ICMBio, de 12/07/2013, que trouxe a seguinte manifestação quanto a este assunto: “(..) importante registrar que, conforme



orientação, promoveremos maior acompanhamento à referida proposta visando celeridade no seu acontecimento”.

1.1.2 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Falhas nos planejamentos de aquisição de materiais e contratação de serviços.

Fato

Com base nas documentações constantes dos processos administrativos selecionados na amostra, verificou-se que o ICMBio não adota a prática de realização de estudos técnicos preliminares, avaliação de suas necessidades ou estimativas pertinentes ao planejamento das contratações de serviços e aquisição de bens e materiais.

Para a contratação de serviços na Administração Pública Federal, o art. 2º do Decreto nº 2.271/1997 estabelece, como etapa anterior à pactuação, a elaboração de plano de trabalho, contendo, no mínimo: i) justificativa da necessidade dos serviços; ii) relação entre a demanda prevista e a quantidade do serviço a ser contratada; e iii) demonstrativo dos resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou físicos disponíveis.

No entanto, não foi possível identificar o levantamento dessas informações ou a realização de quaisquer estudos técnicos preliminares que evidenciassem as demandas existentes no Instituto em 4 (quatro) dos 10 (dez) processos selecionados para análise.

As falhas identificadas foram dispostas nos itens a seguir:

a) Ausência de demonstração do cálculo utilizado para definição dos valores estimados.

Objeto: Sistema de Gestão de Frotas (Pregão Eletrônico nº 10/2012)/ Processo nº 02070.01019/2012-17.

O Pregão Eletrônico nº 10/2012 foi realizado com o objetivo de contratar “*empresa especializada na implantação e operação de sistema informatizado e integrado de gestão de frota, contemplando módulo de gerenciamento e controle de aquisição de combustíveis, filtros, aditivos, óleos lubrificantes, lavagem e borracharia e módulo de gerenciamento e controle de aquisição de manutenção preventiva e corretiva, fornecimento de peças, acessórios e pneus/ câmaras de ar, serviços especializados em geral como reboque, retifica de motores, lataria, pintura, estofamento, elétrica, alinhamento e balanceamento de rodas, para a frota de veículos, embarcações, motores estacionários, equipamentos e utilitários automotores do ICMBio, através de estabelecimentos credenciados pela Contratada.*” Dessa maneira, todas as manutenções preventivas e corretivas dos veículos pertencentes à Autarquia, localizados em todo o território nacional, seriam gerenciados e monitorados pela contratada por meio da prestação de serviços de suas empresas credenciadas.



Foi estimado, para tanto, um valor de R\$ 9.500.000,00 (nove milhões e quinhentos mil reais), sendo que, de acordo com Termo de Referência, desse total 49% estavam estimados para a realização de despesas relacionadas ao abastecimento com combustível e 51% referentes aos serviços de manutenção preventiva e corretiva da frota do Instituto, para um período de doze meses.

Todavia, não foi possível localizar, nos autos, documentação que evidenciasse o cálculo utilizado para a definição de tal valor como estimativa.

Além do mais, considerando que o referido serviço seria prestado em todo o território nacional, não há indicação do quantitativo de veículos localizados em cada localidade, uma vez que tais informações poderiam não somente influenciar a estimativa apresentada pelo gestor, como também o resultado do procedimento licitatório, considerando o diferencial existente dos preços praticados entre as diversas regiões do país.

b) Ausência de justificativas para a exigência de especificações mínimas.

Objeto: Fornecimento de imagens de satélite (Inexigibilidade de Licitação)/ Processo 02070.03910/2011-15.

O ICMBio contratou a empresa Santiago & Citra Ltda, por meio de inexigibilidade de licitação, para o *“fornecimento de licença permanente para o uso de imagens de satélite multiespectrais e ortorretificadas, multiusuário, sob demanda, para atender as demandas de criação, planejamento e monitoramento nas unidades de conservação federais, totalizando até 1 milhão km²”,* no valor total de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais).

Para tanto, foi elaborado projeto básico descrevendo as especificações necessárias para atendimento da demanda, de acordo com as exigências repassadas pela área técnica responsável, a exemplo dos seguintes itens transcritos:

“3.1.1 Resolução espacial das imagens originais utilizadas para a geração do produto final – imagens com resolução espacial original (nativa) em Nadir melhor ou igual a 7 (sete) metros para cada uma das bandas espectrais.

3.1.2 Resolução espectral das imagens – As imagens deverão ser fornecidas com no mínimo 04 bandas multiespectrais, situadas nas regiões do visível e do infravermelho do espectro eletromagnético, sendo que uma delas deve situar-se entre os comprimentos de onda vermelho e infravermelho próximo. Isto permitirá discriminar as formações vegetais e identificar alterações discretas na cobertura vegetal, como por exemplo, o corte seletivo.

3.1.3 Resolução radiométrica das imagens – As imagens deverão possuir uma resolução radiométrica original melhor ou igual 10 bits (1024 níveis de cinza).



3.1.4 Área de cobertura das imagens – As imagens deverão ser de acervo e deverão estar disponíveis com datas de aquisição comprovadas e obtidas a partir de 2010 assegurando sua atualidade e condições para pronta entrega.

3.1.5 Cobertura de nuvens aceitas – A porcentagem de cobertura de nuvens das imagens, não poderá ser superior a 20% (vinte por cento) da área total a ser adquirida.”

Em virtude dessas exigências mínimas, chegou-se à conclusão que somente as imagens fornecidas pela operadora “RapidEye” seriam as únicas capazes de atender as necessidades do Instituto e a empresa Santiago & Cintra Ltda. era a única fornecedora dessas imagens disponível no mercado nacional, tendo como fundamento o certificado de exclusividade constante das fls. 36-38 do respectivo processo administrativo.

Todavia, não foi realizada pesquisa de mercado que assegurasse a veracidade das informações constantes do certificado de exclusividade, bem como justificativas que evidenciassem que somente aquelas especificações atenderiam às necessidades do ICMBio, e que a flexibilização desses requisitos prejudicaria o atendimento de suas demandas.

Diante disso, a Procuradoria Jurídica alertou os gestores para tal fato, por meio do Parecer nº 0791/2011/PFE-ICMBIO-SEDE/PGF/AGU, de 13/12/2011, conforme pode-se observar na transcrição a seguir:

“15. Também é de se considerar que, no projeto básico, a área técnica solicita, sem indicar fornecedor específico, o ‘fornecimento de licença permanente para o uso de imagens de satélites multiespectrais e ortorretificadas’. Não foi mencionado, em momento algum, os serviços prestados pela empresa RapidEye.

16. Dessa feita, imperioso sejam acostados aos autos pesquisas realizadas para verificação de que apenas o fornecedor indicado poderia atender aos interesses da Administração, por falta de alternativa. Do contrário, para justificar a inviabilidade de competição, deverá a área técnica declinar as razões de escolha do fornecedor, tal como preceitua o art. 26, II da Lei nº 8.666/1993, bem como diligenciar para averiguar a veracidade das informações contidas nos atestados de exclusividade.”

Em resposta às referidas recomendações, a Administração do ICMBio emitiu a Informação Técnica nº 27/2011 – CGPRO/ICMBio, de 14/12/2011, com quadro comparativo dos dados sobre a qualidade das imagens fornecidas pelas empresas disponíveis no mercado, e com a conclusão de que a empresa Santiago & Citra Ltda era a única fornecedora que possuía todos aqueles requisitos constantes do Projeto Básico.

Observou-se, contudo, que as informações constantes da referida Informação Técnica não possuem respaldo documental, como, por exemplo, documentos oficiais emitidos pelas empresas pesquisadas fornecendo tais informações. Além disso, não foram expostos argumentos que esclarecessem o motivo para as especificações requeridas.

Ainda assim, mesmo com as falhas relatadas, foi dada continuidade ao processo e celebrado o contrato nº 02/2012, em 19/01/2012, após reanálise e aprovação pelo órgão jurídico do ICMBio.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201306273/019, de 31/05/2013, a unidade apresentou os seguintes esclarecimentos, por meio da Nota Informativa nº 01/2013/CGPRO/DIMAN/ICMBio, encaminhada pelo Ofício nº 103/2013-COADM/CGATI/DIPLAN, de 13/06/2013:

“1) A resolução espacial é aquela que determina o tamanho individual do elemento de área imagiada no terreno, ou seja, delimita o menor objeto a ser visualizado na imagem. Para o monitoramento de corte seletivo, foi especificado “7m ou melhor”, o que significa que a imagem deverá ser de média a alta resolução para que se consiga diferenciar objetos de até 7 metros, como os pequenos pátios abertos para estocagem de madeira no meio da floresta.

2) A resolução radiométrica é aquela que garante os valores numéricos de medida de radiância dos alvos, garantindo assim a quantidade e qualidade de dados armazenados na imagem. Quanto maior o número de bits, maior a quantidade de níveis de cinza, facilitando a distinção de diferentes alvos terrestres.

3) Quanto maior o ângulo da visada dos satélites, maior a deformação das imagens adquiridas em modo offnadir. A garantia do menor ângulo de visada se dá em decorrência de evitar imagens com grande distorção ou que tenha omissão dos alvos terrestres.

4) A presença de várias bandas espectrais garante a possibilidade de trabalhar com a resposta espectral dos alvos em diferentes partes do espectro eletromagnético, possibilitando a aplicação de técnicas de composição de bandas e matemáticas de bandas que facilitam a identificação da vegetação nas imagens de satélite.

5) A presença da banda RedEdge que se localiza entre o vermelho e o vermelho próximo na área do visível do espectro eletromagnético possibilita a distinção da quantidade de clorofila na vegetação ou atividade fotossintética o que ajuda na identificação da vegetação sadia e degradada.

Já sobre o item nº 75, as consultas foram realizadas por meio da disponibilização de informação técnica em “home pages” oficiais de cada uma das empresas que comercializam as imagens. Segue anexas as informações disponibilizadas na internet.”

A pesquisa de mercado realizado pela Unidade, por meio dos sítios das empresas fornecedoras, revela-se frágil, uma vez que não é possível assegurar que as informações disponibilizadas na Internet estão atualizadas. Dessa forma, pesquisas oficiais deveriam ter sido encaminhadas para que as próprias empresas se manifestassem a respeito dos produtos que as mesmas estão capacitadas em fornecer.

Salienta-se, ainda, que a resposta do gestor não esclareceu sobre as exigências mínimas solicitadas, sobretudo sob o aspecto da impossibilidade de se flexibilizar os critérios estabelecidos no projeto básico.



Cabe citar que cerca de 1 (um) mês após a celebração do referido contrato, o Ministério do Meio Ambiente - MMA deu início ao Pregão Eletrônico nº 24/2011 com a finalidade de contratar o mesmo objeto, exigindo para isso, no entanto, algumas especificações mais genéricas do que aquelas exigidas pelo ICMBio.

O referido processo licitatório, instaurado pelo MMA, teve a participação de duas empresas, e resultou na contratação da mesma fornecedora e mesmo produto contratado pelo Instituto, tornando ainda mais obscuras as razões que levaram o ICMBio a exigir especificações mínimas que acabaram por impossibilitar a realização de um procedimento licitatório.

É relevante esclarecer que não foi realizada análise técnica das especificações sobre a qualidade das imagens exigidas pelo ICMBio, uma vez que a presente falha relatada se refere à ausência de justificativas suficientes e esclarecedoras para a não flexibilização de critérios que inviabilizaram a competição para a contratação desses serviços.

c) Ausência de estudos preliminares e justificativas de contratação.

Objeto: Aquisição de *pick-ups* 4x4/ Processo nº 02070.01019/2012-17, Fornecimento e instalação de vidros/ Processo nº 02070.001136/2012-81 (Adesões à Ata de Registro de Preços).

Para a aquisição de 50 unidades de *pick-up* cabine dupla tração 4x4, no valor de R\$ 4.925.750,00, o ICMBio realizou adesão à Ata de Registro de Preços, decorrente do Pregão Eletrônico nº 00/2011 realizado pelo Ministério da Saúde.

A partir da análise do processo nº 02070.01019/2012-17, verificou-se que o Termo de Referência elaborado para as referidas aquisições é semelhante àquele relacionado ao processo licitatório realizado pelo Ministério da Saúde, contendo as mesmas especificações e os mesmos quantitativos de veículos demandados por aquele Ministério, o que evidencia que o documento elaborado pelo ICMBio não representa o resultado de estudos preliminares feitos sobre as suas necessidades, tanto as de sua unidade sede, quanto as de suas unidades descentralizadas, as quais também receberiam os produtos contratados.

Além disso, identificou-se que o referido processo foi autuado já com a intenção de se realizar a adesão à referida Ata, o que contribui para a conclusão de que não houve qualquer planejamento e levantamento das demandas, com a finalidade de avaliar a melhor solução de contratação para aquisição desses veículos e de subsidiar o Instituto na escolha da adesão à ARP.

Fato semelhante ocorreu com a adesão à Ata de Registro de Preços referente ao Pregão Eletrônico nº 20/2011, realizado pelo Ministério do Meio Ambiente, que teve como objetivo contratar “*empresa especializada no fornecimento e instalação de vidros, espelhos, molduras, filmes de controle solar, acessórios e componentes para atender as demandas do ICMBio.*”

Para tal contratação, também foi apresentado Termo de Referência idêntico ao elaborado pelo órgão gerenciador da ARP, contendo as mesmas especificações (29 itens



de serviço) e os mesmos quantitativos para cada item, sem a indicação de que foram realizados quaisquer estudos e levantamentos preliminares sobre o assunto.

Destaca-se ainda para o fato de que, em ambos os casos, o setor requisitante da contratação foi a Coordenação de Administração – COADM, que apresentou a mesma justificativa de contratação para os dois casos:

“1. Justificativa:

1.1 Coordenação de Administração – COADM é o setor que planeja, coordena as atividades de logística, dirige e controla atividades administrativas, destacando-se, dentre outras atribuições, prestar assessoramento e apoio administrativo à comissão permanente de licitação todas as fases do processo licitatório, de acordo com a legislação pertinente, desta forma realizar contratações e aquisições de materiais/equipamentos.

1.2 Este termo de referencia decorre de iniciativa da COADM para melhorar o nível de serviços prestados, atendendo em especial as diretrizes da Coordenação-Geral de Administração e Tecnologia da Informação – CGATI, fiscalização e racionalização de procedimentos administrativos, propiciando aos servidores condições mínimas no ambiente de trabalho.”

A justificativa transcrita acima possui caráter genérico e não guarda relação com os objetos pretendidos pela Administração.

A celebração dos contratos com os quantitativos máximos previstos naquelas Atas, aliada à relatada ausência de levantamento das reais demandas do ICMBio impedem os órgãos de controle e a própria Autarquia de avaliar se as adesões às ARPs realmente atenderam as suas necessidades e, sobretudo, de comprovar a vantagem desta solução sobre o procedimento licitatório convencional, baseado em um planejamento consistente.

Cumprе mencionar que as falhas relatadas tomam dimensão maior quando verificado que o ICMBio se utiliza excessivamente de adesões às ARPs para contratar a prestação de serviços e aquisição de bens e materiais, como pode-se observar da tabela abaixo:

Tabela – Contratações realizadas pelo ICMBio em 2012

Descrição	Quantidade¹
Contratações derivadas de adesões à ARPs de outros órgãos/ entidades da Administração Pública Federal	19
Contratações derivadas de procedimento licitatório próprio ²	25
Total	44

¹ Fonte: Siasg (Unidade responsável pelo contrato: Coordenação – Geral de Finanças/DF) e Ofício nº 94/COADM/CGATI/DIPLAN, de 07/06/2013 (resposta à SA nº 201306273/014).

² Não estão incluídas as contratações derivadas de dispensa ou inexigibilidade de licitação.



Os dados da tabela revelam que cerca de 43% dos contratos celebrados em 2012, excluídos os decorrentes e dispensa e inexigibilidade de licitação, decorreram de adesões à Ata de Registro de Preços.

Embora a legislação permita a realização de adesão à Ata de Registro de Preços elaboradas por outros órgãos/ entidades pertencentes à Administração Pública Federal, não é recomendado que o Instituto se utilize de forma excessiva dessa solução como regra para contratar serviços e adquirir bens e materiais, uma vez que nem sempre as condições e critérios empregados a uma contratação relacionado a outro órgão da Administração irá se adequar à realidade e necessidades da Autarquia. Além disso, tal prática desvirtua a finalidade para o qual foi criado o Sistema de Registro de Preços.

De toda sorte, mesmo nos casos em que o administrador opte por aderir a uma Ata de Registro de Preço, ele não se exime de realizar um planejamento adequado de reais necessidades e estudo de suas demandas. Por isso, deve-se munir o processo de elementos suficientes para que seja possível avaliar se as condições estabelecidas naquela Ata se adequavam às necessidades do ICMBio e se, de fato, eram as mais vantajosas para a Autarquia.

Conclusão

Os fatos observados na presente análise permitiram concluir que o ICMBio possui fragilidades graves em suas rotinas de planejamento, sobretudo quando as contratações derivam de adesões às Atas de Registro de Preços elaboradas por outro órgão da Administração Pública Federal.

Cumprir mencionar, por fim, que além da ausência de estudos e levantamentos das necessidades do ICMBio na contratação de bens e serviços, verificou-se também que o Instituto não realiza planejamento orçamentário e financeiro para a execução dos contratos celebrados, tendo em vista a ausência de indicação dos recursos que serão utilizados para custear as contratações, assunto tratado em ponto específico do presente relatório (item 1.1.2.2).

Causa

Ausência de rotina adequada dos planejamentos das contratações efetivadas pelo ICMBio.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou sua manifestação por meio do Ofício nº 99/2013 - DIPLAN/ICMBio, de 12/07/2013, conforme se segue:

“Foi recomendado ao ICMBio, em relação ao indício de falhas nos planejamentos de aquisição de materiais e contratação de serviços, que realizássemos o planejamento adequado das contratações de bens, serviços e materiais, sentido no qual enfatizamos que a referida recomendação já foi acatada pelo ICMBio e encaminhada as suas unidades descentralizadas para conhecimento e cumprimento da Instrução Normativa



n.º 04/2010-SLTI/MP, como pode ser averiguado no Memorando Circular nº 21/2013-DIPLAN/ICMBio (digital 0623463) anexo.”

Análise do Controle Interno

A unidade acatou a recomendação e seu atendimento será verificado por meio do Plano de Providências Permanente.

Em virtude de não terem sido informados fatos adicionais por parte do gestor, não foi realizada análise complementar sobre a presente constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se ao ICMBio que realize o planejamento adequado das contratações de bens, serviços e materiais, demonstrando formalmente o resultado de estudos técnicos preliminares e que contemplem: justificativa da necessidade de contratação, relação entre a demanda prevista e a quantidade do serviço a ser contratada; e demonstrativo dos resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou físicos disponíveis.

1.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Celebração de contrato sem prévio empenho.

Fato

Verificou-se que o Instituto Chico Mendes celebrou contratos administrativos sem a emissão prévia de empenhos nos valores totais da despesa a ser executada no exercício financeiro, revelando fragilidade no sistema de gestão orçamentário-financeira da Autarquia.

Tal falha foi identificada na análise de três processos de contratação constantes da amostra, como demonstrado na tabela a seguir:

Tabela – Contratos celebrados sem prévio empenho

Nº do Contrato	Objeto	Valor do contrato	Valor do empenho prévio ao contrato
49/2012, 08/11/2012	de Sistema de gestão de frotas	R\$ 9.500.000,00	R\$ 100,00 (2012NE803082)
02/2012, 19/01/2012	de Fornecimento de imagens de satélite	R\$ 4.000.000,00	R\$ 1.000,00 (2012NE800053)
24/2012, 02/07/2012	de Fornecimento e instalação de vidros, espelhos, molduras, filmes de controle solar, acessórios e componentes	R\$ 109.387,00	R\$ 2.443,15 (2012NE801649)

De acordo com o que pode ser observado, o Instituto emitiu empenhos em valores significativamente inferiores ao valor contratual, omitindo, assim, a dotação que seria utilizada para o custeio do valor restante das despesas a serem executadas naquele exercício financeiro. Além disso, não há indicação clara, nos termos contratuais, da



estimativa dos valores que serão gastos anualmente, no âmbito dos contratos em tela, cujas vigências ultrapassariam o ano de 2012.

A título de exemplo, o contrato nº 02/2012, celebrado em 19/01/2012, com a empresa Santiago & Cintra Consultoria Ltda, no valor total de R\$ 4.000.000,00, teve empenho emitido no valor de R\$ 1.000,00, no entanto, durante a execução contratual, foram emitidos diversos empenhos em fontes diversas de recursos, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela – Notas de empenho emitidas durante a execução do contrato nº 02/2012

Data	Número	Valor
26/07/2012	2012NE801955	R\$ 98,56
26/07/2012	2012NE801957	R\$ 67,48
26/07/2012	2012NE801958	R\$ 8,72
06/07/2012	2012NE801959	R\$ 28.923,96
26/07/2012	2012NE801960	R\$ 21.581,48
26/07/2012	2012NE801962	R\$ 3.895,36
26/07/2012	2012NE801986	R\$ 34.391,72
26/07/2012	2012NE801987	R\$ 354,52
26/07/2012	2012NE801998	R\$ 21.256,00
26/07/2012	2012NE801999	R\$ 319,96
26/07/2012	2012NE802000	R\$ 17.816,32
26/07/2012	2012NE802001	R\$ 250,84
26/07/2012	2012NE802002	R\$ 31,40
26/07/2012	2012NE802003	R\$ 137,04
26/07/2012	2012NE802004	R\$ 95,04
26/07/2012	2012NE802006	R\$ 10.847,88
26/07/2012	2012NE802021	R\$ 28.346,56
26/07/2012	2012NE802022	R\$ 5.424,24
26/07/2012	2012NE802023	R\$ 24.630,84
26/07/2012	2012NE802035	R\$ 221,88
26/07/2012	2012NE802036	R\$ 25,00
26/07/2012	2012NE802037	R\$ 116,92
26/07/2012	2012NE802041	R\$ 68,48

Com a adoção dessa prática, o ICMBio corre o risco de assumir obrigações que excedem os créditos orçamentários ou adicionais, o que evidencia a ausência de planejamento orçamentário das execuções de seus contratos celebrados. Tal fato também configura descumprimento ao estabelecido no art. 30 do Decreto nº 93.872/1986, conforme transcrição a seguir:

Art . 30. Quando os recursos financeiros indicados em cláusula de contrato, convênio, acordo ou ajuste, para execução de seu objeto, forem de natureza orçamentária, deverá constar, da própria cláusula, a classificação programática e econômica da despesa, com a declaração de haver sido esta empenhada à conta do mesmo crédito, mencionando-se o número e data da Nota de Empenho.



§ 1º Nos contratos, convênios, acordos ou ajustes, cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, indicar-se-á o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem assim cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura.

Destaca-se, assim, que a emissão do empenho anteriormente à execução do contrato não somente representa um instrumento de controle orçamentário e financeiro dos gastos da Autarquia, como também garantia ao fornecedor de existência de dotação para cumprir a obrigação de pagamento em decorrência da prestação do serviço e fornecimento de bens e materiais.

Causa

Ausência de planejamento orçamentário e financeiro dos contratos celebrados pelo ICMBio.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou sua manifestação por meio do Ofício nº 99/2013 - DIPLAN/ICMBio, de 12/07/2013, conforme se segue:

“Em atenção à manifestação dessa CGU sobre a celebração de contratos sem prévio empenho, informo que foi dada ciência à Coordenação Geral de Planejamento Operacional e Orçamento para que faça a triagem dos contratos e identifique as inconsistências mencionadas no relatório de auditoria preliminar, bem como proceda com a devida regularização, a fim de que nas futuras contratações a recomendação seja observada.”

Análise do Controle Interno

A unidade acatou a recomendação e seu atendimento será verificado por meio do Plano de Providências Permanente.

Em virtude de não terem sido informados fatos adicionais por parte do gestor, não foi realizada análise complementar sobre a presente constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se ao ICMBio que realize planejamento orçamentário-financeiro dos seus contratos administrativos celebrados, fazendo constar dos termos contratuais a nota de empenho que será suficiente para garantir o pagamento de todas as obrigações deles decorrentes no exercício financeiro a que se referirem.

1.1.3 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.1.3.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de processo de monitoramento e avaliação da execução do PDTI.

Fato



Na avaliação da execução do PDTI 2011-2013 do ICMBio, verificou-se, a partir da análise das documentações solicitadas e das justificativas apresentadas, que o Instituto não realiza o monitoramento e avaliação dos resultados do seu PDTI, em desacordo com o previsto na Estratégia Geral de Tecnologia da Informação – EGTI 2011-2012 do SISP.

Por meio da Solicitação de Auditoria - SA nº 201306273/006 foi requisitado ao Gestor informar se era realizado o acompanhamento e avaliação dos resultados do PDTI e, em caso afirmativo, que encaminhasse os relatórios contendo as avaliações dos resultados do PDTI relativos aos anos de 2011 e 2012.

Como resposta, a Unidade informou que “o processo de acompanhamento e avaliação do PDTI está sendo construído e será apresentado para aprovação do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação” e que o relatório com a situação atual de execução de cada ação estabelecida no PDTI “está sendo elaborado e será apresentado para aprovação do Comitê de TI juntamente com a proposta de revisão do PDTI para o triênio 2014-2016”.

Assim, a informação do Gestor no sentido de que a Unidade está definindo um processo de monitoramento, confirmam que, de fato, desde o início da vigência do seu PDTI em 2010, não há no ICMBio processo de acompanhamento e avaliação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação, com elaboração de relatórios periódicos que avaliem os resultados de sua execução.

Sobre o assunto, vale ressaltar que os Planos de Execução da Estratégia Geral de TI 2011-2012 e 2013-2015 estabelecem como ação, para os órgãos do Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática – SISP, a elaboração de relatórios para acompanhamento da execução do PDTI, conforme abaixo:

Plano de execução da EGTI 2011-2012:

“Meta 5: Promover o aumento do nível de maturidade de governança em TI no âmbito do SISP.

Iniciativa estratégica: 15. Ter um Plano Diretor de TI definido e em execução nos órgãos integrantes do SISP.

Ação: 15.5 Elaborar relatório executivo semestral, para acompanhamento da execução do PDTI.”

Plano de execução da EGTI 2013-2015:

“Objetivo 3: A perfeição da governança de TI: Promover o aumento do nível de maturidade de governança em TI no âmbito do SISP.

Iniciativa estratégica: 3.2. Fortalecer o alinhamento entre o planejamento de TI, as estratégias da organização e a EGTI.

Projetos e ações: 3.2.2. Monitorar periodicamente o PDTI”

É importante destacar que a avaliação periódica da execução do PDTI é um relevante insumo que orienta sua revisão e atualização. Nesse sentido, vale trazer o que dispõe o Guia de Elaboração do PDTI do SISP, v1.0, na Fase de Diagnóstico:

“Essa fase caracteriza-se por buscar compreender a situação atual da TI na organização para, em consonância com esse quadro, identificar as necessidades (problemas ou oportunidades) que se espera resolver.

Para isso, contempla processos relacionados a análise do planejamento anterior, análise estratégica e levantamento de necessidades. **A análise do planejamento anterior visa avaliar a situação das ações anteriormente 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.** (grifo nosso)

Nesta fase, destacam-se 2 (dois) processos relacionados à avaliação dos resultados do PDTI, que reforçam sua importância, conforme pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela – Processos relacionados à avaliação do PDTI, conforme Guia de Elaboração do PDTI do SISP v1.0

Processo	Objetivo	Descrição
2.1 Avaliar os resultados do Planejamento de TI anterior	Avaliar os resultados alcançados a partir da realização dos projetos e ações do Planejamento de TI anterior.	Avaliar o planejamento de TI anterior de modo a responder as seguintes perguntas, dentre outras: - As ações planejadas foram executadas? - As metas foram alcançadas? - As necessidades foram atendidas? - O referencial estratégico da TI foi atingido (missão, visão, objetivos estratégicos da TI)? Analisar as respostas referentes aos itens anteriores
2.2 Aprovar o Relatório de Resultados do Planejamento de TI anterior	Aprovar o relatório de avaliação de resultados do Planejamento de TI anterior	Avaliar o Relatório de Resultados do Planejamento de TI anterior e aprová-lo

Além disso, merece ser citado o que diz o Guia de Comitê de TI do SISP versão 2.0, quando trata das tarefas inerentes aos Comitês de TI:

“O CTI também realiza o monitoramento e a avaliação da gestão de TI, observando o desempenho das operações de TI e da implementação das estratégias e planos e o cumprimento das políticas de TI, dentre outras atividades. Por exemplo, nas suas reuniões periódicas, os membros do Comitê acompanham a realização do PDTI a partir das informações fornecidas pela unidade de TI e, a partir destas, podem recomendar ou até mesmo determinar um novo direcionamento em relação aos projetos, pactuando novas metas e prazos ou resolver algum entrave à execução de um projeto, como falta de recursos financeiros ou de pessoal.”

Como causas para a constatada ausência de avaliação periódica do PDTI, pode-se relacionar, conforme tratado em outros itens do presente relatório, a falta de funcionamento ordinário e efetivo do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação - CGTIC do ICMBio (item 1.1.3.2) e a inexistência de formalização das atribuições e competências tanto da Coordenação Geral de Administração e Tecnologia da Informação do Instituto quanto do referido Comitê Gestor de TI.

Por fim, entende-se que um potencial risco associado à ausência de monitoramento da execução do PDTI é a ineficácia e ineficiência no cumprimento do referido Plano por parte do ICMBio.

Causa



- Falha na atuação do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação - CGTIC do ICMBio quanto ao acompanhamento da execução do PDTI.
- Ausência de formalização das atribuições do CGTI e da COTEC.

Manifestação da Unidade Examinada

Em decorrência da entrega da versão preliminar do relatório de auditoria, em que foram apresentadas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe de auditoria, bem como as respectivas recomendações, o ICMBio encaminhou, por meio do Ofício nº 99/2013/DIPLAN/ICMBio, de 12/07/2013, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

“Acerca da constatação de ausência de processo de monitoramento e avaliação da execução do PDTI, salienta-se que a recomendação em tela converge com a situação já identificada por esta Autarquia quando da manifestação exarada na resposta à S.A 2013.06273/006. Nesse sentido, registro ciência da orientação e informo que a mesma será acolhida.”

Análise do Controle Interno

Na manifestação apresentada sobre o relatório preliminar, o ICMBio, indo ao encontro do constatado por esta CGU, informa que irá adotar as medidas no sentido de implementar processo de monitoramento do PDTI.

Nesse sentido, vale registrar que o acompanhamento e avaliação da efetividade das providências adotadas pela Unidade em função da presente constatação e das recomendações ora expostas será realizado por esta CGU durante o monitoramento do Plano de Providências da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que o ICMBio - em atenção às diretrizes contidas na Estratégia Geral de TI - EGTI 2011-2012 e EGTI 2013-2015; às orientações do Guia de Elaboração do PDTI do SISP v1.0 e ao princípio constitucional da eficiência - implemente processo de acompanhamento e avaliação da execução do PDTI, com a elaboração periódica de relatório executivo, contendo o monitoramento e controle da situação dos projetos e ações de TI (se em andamento, canceladas, realizadas ou se há necessidade de realinhá-las aos objetivos do Órgão e da TI); avaliação dos fatores que influenciaram positivamente e negativamente o desempenho do PDTI; indicação de ações corretivas, caso necessário, entre outros.

1.1.3.2 CONSTATAÇÃO

Comitê de TI não atuante e inefetivo.

Fato

Em que pese o ICMBio ter sido instituído, por meio da Portaria nº 529/2009, seu Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação – CGTIC, com o intuito de *“acompanhar e promover o alinhamento dos investimentos em Tecnologia da Informação e Comunicação com os objetivos do órgão”*, verificou-se que o referido Comitê não realizou reuniões durante o ano de 2012, o que demonstra, na prática, a falta de funcionamento ordinário e efetivo desse colegiado, assim como indica a ausência de monitoramento de sua operação pela alta administração do Órgão. Além disso, contribui



para a inefetividade do Comitê, a ausência de um regimento interno, que estabeleça um conjunto de regras para seu adequado funcionamento.

A título de contextualização, vale citar as principais características de um Comitê de TI, conforme consta no Guia de Comitê de TI do SISP, versão 2.0, elaborado pela SLTI/MP:

“Nesse sentido, a principal tarefa do Comitê é cuidar para que a formulação e a implementação das estratégias e planos de TI estejam harmonizadas com os objetivos organizacionais de alto nível.

(...)

Em relação aos direcionamentos dados pelo Comitê, temos como exemplos: a definição de prioridades para os projetos e ações de TI, a tomada de decisão em relação aos recursos orçamentários para a viabilização da implementação dos planos e a deliberação sobre as estratégias, planos e políticas de TI para toda a organização.

O CTI também realiza o monitoramento e a avaliação da gestão de TI, observando o desempenho das operações de TI e da implementação das estratégias e planos e o cumprimento das políticas de TI, dentre outras atividades.”

Isto posto, descreve-se, a seguir, as fragilidades identificadas pela equipe de auditoria na atuação do Comitê Gestor de TI do ICMBio:

a) Ausência de reuniões do Comitê em 2012

A inexistência de reuniões do Comitê no ano de 2012 ficou evidenciada na resposta do gestor à SA nº 201306273/005, item 14, onde se solicitava as atas de reunião do CGTI em 2012, bem como outros documentos que comprovassem a sua efetiva atuação. Nessa resposta, o gestor informou que “o CGTIC não se reuniu durante o ano de 2012”.

Sobre a importância do pleno funcionamento do Comitê de TI e da realização periódica de reuniões, vale reproduzir trechos do Guia para Criação e Funcionamento do Comitê de TI, versão 1.0, elaborado pela SLTI/MP:

“É importante que as reuniões ocorram ininterruptamente, para que não haja perda do foco e descontinuidade do acompanhamento dos projetos, gerando assim desestímulo de participação dos membros e ineficiência e ineficácia no funcionamento do Comitê de TI”

“É necessário destacar que a existência dessa instância diretiva é de suma importância. O Comitê de TI não deve ser apenas criado e formalizado, mas deve estar em pleno funcionamento, tendo reuniões regulares com todos os membros designados para fazê-los funcionar.”

Além disso, a Estratégia Geral de TI - EGTI 2011/2012, instrumento de governança do SISP, estabelece como ação para os órgãos integrantes a criação e pleno funcionamento dos Comitês de TI, conforme abaixo:

Plano de execução do EGTI 2011/2012:

“Meta 5: Promover o aumento do nível de maturidade de governança em TI no âmbito do SISP.

Iniciativas estratégica: 12. Instituir Comitê de TI e dar-lhe pleno funcionamento nos órgãos integrantes do SISP.



Ação: 12.1. Instituir Comitê de TI e dar-lhe pleno funcionamento no Órgão.”

Deste modo, ao se verificar que o CGTIC não se reuniu em oportunidade alguma durante o ano de 2012, fica claro que, na prática, esse Comitê não é atuante, sendo inefetivo no cumprimento dos objetivos para os quais foi criado, evidenciado, por exemplo, na ausência de monitoramento e avaliação das ações e projetos constantes do PDTI, conforme registrado no presente relatório. Sobre isso, vale reproduzir excerto do já citado Guia de Comitê de TI, Versão 2.0:

“Por exemplo, nas suas reuniões periódicas, os membros do Comitê acompanham a realização do PDTI a partir das informações fornecidas pela unidade de TI e, a partir destas, podem recomendar ou até mesmo determinar um novo direcionamento em relação aos projetos, pactuando novas metas e prazos ou resolver algum entrave à execução de um projeto, como falta de recursos financeiros ou de pessoal.”

b) Ausência de monitoramento e participação da Alta Administração no Comitê de TI

Outro ponto que pode ser observado a partir da ausência de atuação formal e efetiva do CGTIC é que suas atividades não vêm sendo acompanhadas pela alta administração do ICMBio (presidência, diretorias) que é a principal responsável pela governança de TI do Órgão e, por conseguinte, pelo funcionamento do Comitê de TI.

Segundo o Cobit, *“a governança de TI é responsabilidade dos executivos e corpo de diretores, e consiste na liderança, estrutura organizacional e processos que garantam que a TI corporativa dê suporte e estenda as estratégias e objetivos do negócio”*.

Ademais, ao se avaliar a Portaria nº 529/2009, que instituiu o Comitê Gestor de TIC no ICMBio, observa-se a ausência de participação da alta administração do Instituto no referido comitê, não havendo representantes da Presidência nem de suas Diretorias em sua composição (exceção feita à Diretoria de Planejamento). De acordo com a Portaria, o Comitê de TI do ICMBio é coordenado pelo titular da Diretoria de Planejamento, Administração e Logística e composto por todos os titulares das Coordenações-Gerais do Instituto.

Assim, ao não estar presente na composição do Comitê de TI e não realizar adequadamente a supervisão e o monitoramento das atividades do CGTIC, verifica-se que a alta direção do Instituto não tem participado ativamente do processo de estruturação da governança de TI do ICMBio. Isso pode ser observado também na ausência da definição e formalização de um regimento interno para o Comitê de TI, conforme se descreve a seguir.

c) Ausência de Regimento Interno para o CGTIC

A partir da resposta à SA nº 201306273/005, item 14, foi possível constatar que o Comitê Gestor de TI do ICMBio não está devidamente regulamentado, uma vez que funciona atualmente sem um regimento interno que defina a sua forma de atuação. Ao ser questionado sobre a existência de normativo que regulamentasse o seu funcionamento, o Gestor manifestou-se informando que *“Não existem normativos que regulamentem o CGTIC”* e que o *“Regimento Interno do CGTIC ainda não foi elaborado”*.

Desta forma, faz-se necessário que o ICMBio, por meio de sua Presidência, inicie processo visando elaborar o regimento interno do CGTIC, de modo a estabelecer e formalizar: a natureza do Comitê (se deliberativa ou consultiva), a sua organização, as



atribuições de seus membros, bem como detalhar o seu funcionamento, definido o quórum mínimo das reuniões, formas de deliberação, periodicidade das reuniões, entre outros.

Além disso, é importante notar que a ausência de um normativo que estabelecesse formalmente o seu funcionamento e a periodicidade das reuniões certamente contribuiu para que o Comitê não se reunisse durante todo o ano de 2012, conforme visto.

A fim de orientar a necessária reestruturação do Comitê de TI do ICMBio, bem como a elaboração do referido Regimento Interno, recomenda-se a leitura do Guia de Comitê de TI do SISP, versão 2.0, elaborado pela SLTI/MP.

Conclusão

Diante do exposto, verifica-se que a falta de funcionamento ordinário e efetivo do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação – CGTIC do ICMBio, a ausência de um regimento interno que estabeleça as regras de seu funcionamento, bem como a falta de participação e monitoramento por parte da alta administração do Órgão, prejudicou o cumprimento das atribuições essenciais para o qual o referido Comitê foi criado, estando refletida nos achados de auditoria presentes no relatório.

Causa

- Falha na atuação da Alta Administração do Órgão quanto à supervisão e monitoramento das atividades do CGTIC.
- Inexistência do Regimento Interno do CGTIC.

Manifestação da Unidade Examinada

Em decorrência da entrega da versão preliminar do relatório de auditoria, em que foram apresentadas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe de auditoria, bem como as respectivas recomendações, o ICMBio encaminhou, por meio do Ofício nº 99/2013/DIPLAN/ICMBio, de 12/07/2013, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

“Em referência à verificação sobre o Comitê de TI não atuante e inefetivo, em atenção às três recomendações exaradas, informamos que foram adotadas providências de reativação do Comitê, tendo realizado reuniões nas datas de 05 de junho e 04 de julho de 2013, presidido pela Diretora infra-assinado, promovendo-se a discussão e revisão do seu Regimento Interno, considerando a inclusão de dispositivos que assegurem a participação da alta administração desta Autarquia nas definições de cunho estratégico do processo de gestão de TI.”

Análise do Controle Interno

A partir da manifestação apresentada após o relatório preliminar, observa-se que o ICMBio, concordando com as fragilidades apontadas pela CGU em relação à atuação do Comitê de TI, começou a adotar medidas para mitigá-las.

Deste modo, cabe registrar que a avaliação da efetividade de tais medidas será realizada durante o monitoramento do Plano de Providências da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que a alta administração do ICMBio (presidência e diretorias) participe ativamente do processo de governança de TI, implementando mecanismos para acompanhar e garantir o adequado funcionamento do Comitê de TI.



Recomendação 2: Recomenda-se que o ICMBio adote as medidas necessárias para elaborar, conforme as diretrizes contidas no Guia do Comitê de TI do SISP, o Regimento Interno do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação - CGTIC.

Recomendação 3: Recomenda-se que o ICMBio - considerando as diretrizes contidas no Guia do Comitê de TI do SISP, elaborado pela SLTI/MP, e no Cobit 4.1, PO4.2 - Comitê estratégico de TI e PO4.3 - Comitê diretor de TI - reestruture o seu Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação - CGTIC, de modo a estabelecer formalmente a natureza do comitê (consultiva ou deliberativa), o seu tipo (estratégico ou executivo), suas competências e sua composição, avaliando a possibilidade de inclusão da alta direção do órgão em sua estrutura.

1.1.3.3 CONSTATAÇÃO

Quantidade insuficiente de servidores para a gestão de TI.

Fato

Na avaliação do quadro de pessoal de TI do ICMBio, com a identificação do quantitativo e perfil dos recursos humanos envolvidos, constatou-se a insuficiência de servidores lotados na Coordenação de Tecnologia da Informação – COTEC para realizar a gestão da área de TI do Órgão, fato esse refletido no elevado grau de terceirização das atividades de TI, havendo, inclusive, a execução de funções gerenciais e sensíveis de TI por profissionais terceirizados.

Este quadro, que demonstra a grande fragilidade existente na estrutura de recursos humanos de TI do ICMBio, pode ser verificado a partir das seguintes situações:

a) Baixo quantitativo de servidores na área de TI e redução do quadro em 2013

A partir da análise da relação da força de trabalho existente na Coordenação de Tecnologia da Informação – COTEC do ICMBio, informada por meio da Nota Técnica nº 5/2012 - COTEC/CGATI/ICMBIO, de 19/10/2012, observou-se a existência, em 2012, de apenas 3 (três) servidores efetivos para exercer todas as atividades relativas à área de TI do Instituto, como: planejamento diretor de TI, gestão da infraestrutura (redes, banco de dados, servidores), gestão dos contratos de TI (sete contratos vigentes em 2012), suporte aos usuários, desenvolvimento e manutenção dos sistemas corporativos (cerca de 25 sistemas em produção), elaboração de termos de referência para futuras contratações, disponibilização dos serviços de TIC (e-mail, internet, telefonia), entre outros.

Destes 3 (três) servidores, vale ressaltar que apenas o Coordenador da área é servidor efetivo do ICMBio. Os outros 2 (dois) são Analistas em Tecnologia da Informação – ATI cedidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP.

Como agravante, ainda se verificou a saída, em 2013, de um dos analistas do quadro, estando atualmente a área de TI com somente 2 (dois) servidores.

Desta forma, observa-se que a situação, que já era crítica, agravou-se.



Ademais, cabe registrar que - embora fique evidente a incompatibilidade do quantitativo atual de servidores da COTEC com as responsabilidades da área de TI, que em 2012 geriu um orçamento de cerca de 13 milhões de reais - a Unidade não possui estudo que contenha avaliação quantitativa e qualitativa das necessidades de recursos humanos do setor de TI, que subsidie o pleito de novos servidores, conforme será abordado mais a frente.

b) Elevado percentual de terceirização das atividades de TI

Em relação ao total do corpo técnico lotado na área de TI do ICMBio, observa-se que a COTEC possui atualmente em seu quadro 60 pessoas, entre servidores, terceirizados e estagiários. Deste total, como já visto, apenas dois são servidores públicos, representando, portanto, um elevado grau de terceirização das atividades de TI, de aproximadamente 97%.

Assim, verifica-se que a quase totalidade dos recursos humanos de TI disponível no ICMBio é proveniente de contratos de prestação de serviços, sendo 24 funcionários vinculados à empresa CTIS e 32 à empresa Central IT.

Vale ressaltar que tal situação representa uma grande fragilidade na gestão de TI do Órgão, acarretando em riscos consideráveis para o Instituto, como: dependência de indivíduos sem vínculo com o órgão para execução de atividades essenciais para atendimento dos objetivos do órgão, descontinuidade dos serviços de TI, bem como terceirização do conhecimento organizacional.

c) Ausência de servidor do ICMBio em áreas essenciais de TI, que são desempenhadas por terceirizados:

Na avaliação da distribuição dos servidores de TI nas áreas internas da COTEC – realizada a partir das informações presentes nas respostas às SAs nº 201306273/008 e 201306273/023 – observou-se que dos 13 (treze) setores existentes, apenas 3 (três), na prática, têm suas atividades realizadas por servidores públicos, conforme mostrado na tabela abaixo:

Tabela – Áreas da COTEC de acordo com o organograma informal.

Área	Responsável
Acompanhamento do PDTI	Coordenação da COTEC
Planejamento de Contratações	Coordenação da COTEC
Gestão de Contratos	Coordenação da COTEC
Métricas	Central IT
Gestão Documental	Central IT
Segurança da Informação	Central IT
Telefonia	Central IT
Atendimento à Microinformática	Central IT
Banco de Dados	Central IT
Geotecnologias	CTIS
Desenvolvimento de Sistemas	CTIS
Administração de Dados	CTIS

Desta forma, evidencia-se que a gestão de áreas essenciais de TI do ICMBio, como aquelas relativas às unidades de administração do banco de dados, de manutenção e



desenvolvimento dos sistemas corporativos, de suporte aos usuários e de segurança da informação, vêm sendo exercida por funcionários terceirizados.

Vale ressaltar que essas atribuições devem ser desempenhadas por servidores efetivos, vez que a atividade gerencial é encargo precípua da Administração Pública e seus agentes.

Além disso, conforme restou evidenciado nas entrevistas realizadas com os dois servidores da COTEC e nas análises efetuadas sobre os contratos com as empresas CTIS (contrato nº 125/2010) e Central IT (contrato nº 84/2011), verificou-se que não há servidor do órgão alocado para exercer diversos papéis críticos de TI, estando tais atividades nas mãos de terceirizados, podendo-se destacar: gerente de projetos; analista de sistemas; analista de processos; homologador técnico; administrador de banco de dados – DBA e administrador de dados – AD.

Em relação à função de gerente de projetos, cabe destacar que esta atividade envolve boa parte da tomada de decisões sobre recursos, valores, tempo e riscos pertinentes às atividades da Administração Pública Federal. Os arts. 6º e 10, §7º do Decreto-Lei nº 200/1967 esclarecem que estas decisões são de responsabilidade dos gestores públicos e não devem ser terceirizadas.

No tocante a execução destas tarefas no âmbito do ICMBio, a mesma pôde ser evidenciada, também, a partir da análise das atas de reuniões de pontos de controles realizadas para acompanhamento da situação dos projetos de desenvolvimento de sistemas de TI. Desta análise, verificou-se que duas funcionárias vinculadas ao contrato nº 125/2010 com a empresa CTIS participam das referidas reuniões como representantes do ICMBio, exercendo a função de gerente de projeto, possuindo, inclusive, e-mail institucional do Instituto em seus nomes (“@icmbio.gov.br”). Observou-se, inclusive, a realização de algumas destas reuniões sem a participação de servidores do ICMBio, ficando a cargo das duas servidoras as decisões sobre a gestão dos projetos em desenvolvimento pelas outras contratadas.

Sobre esse assunto, cabe transcrever uma resposta dos consultores do núcleo de contratações de TI do SISP (<http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/nucleo-de-contratacoes-de-ti/perguntas-frequentes/contratacao-de-ti>):

“P: É possível contratar Gerente de Projetos, uma vez que o órgão não possui servidores suficientes para exercer a função? (10/06/2011)

R: Não. Nas Gerências dos projetos estão inseridas atividades de gestão, que não podem ser objeto de contratação, cabendo ao órgão exercê-las.”

Já em relação ao papel de analista de sistemas/requisitos, é importante registrar que este profissional realiza as atividades de definição e gerência dos requisitos dos sistemas, sendo responsável pela análise do problema dos usuários e stakeholders, pela definição de suas necessidades e das características funcionais e não funcionais do sistema.

Assim – considerando a adoção do modelo de fábrica de software pelo ICMBio, com a terceirização do desenvolvimento e manutenção de sistemas – torna-se ainda mais fundamental para o Instituto possuir servidor dedicado neste papel, uma vez que ele é o responsável por fazer a intermediação entre a área de negócios, que apresenta o problema, e a fábrica de software, que implementa a solução para o problema. Ou seja,



ele assume uma função de tradutor, analisando o problema apresentado pela área demandante, avaliando a melhor solução, em termos de efetividade e eficiência, e traduzindo-a como uma demanda (ordem de serviço) à fábrica de software. Deste modo, a sua ausência pode acarretar, por exemplo, no risco de desenvolvimento de sistemas e soluções desnecessários ou que não atendam ao usuário requisitante da área de negócio, implicando em gastos desnecessários ao ICMBio.

No cenário atual de execução do contrato de fábrica de software, verificou-se que tal papel vem sendo exercido por funcionários da própria empresa contratada como fábrica de software, ocorrendo um nítido conflito de interesses, sem a devida segregação de função, haja vista que a mesma pessoa que irá propor a solução é quem a desenvolverá. Nesta situação, há um elevado risco de serem propostas soluções mais custosas, que gerem maiores vantagens à contratada, em claro prejuízo ao ICMBio.

Esse quadro com funções gerenciais ou sensíveis exercidas por funcionários de empresas contratadas evidencia a vulnerabilidade e dependência do órgão em relação à contratada, e vai de encontro ao disposto no art. 5º, III, da Instrução Normativa nº 04/2008 da SLTI/MP, fato que deve ser corrigido pelo ICMBio.

Sobre o assunto, vale reproduzir excerto do voto do ministro relator do Acórdão nº 786/2006-TCU-Plenário:

“91. Todavia, deve-se ressaltar que esses resultados somente serão plenamente alcançados se os órgãos e entidades da Administração Pública estiverem preparados para executar as atividades estratégicas de planejar, definir, especificar, supervisionar e controlar a operação de seus setores de informática de maneira independente das empresas prestadoras de serviço.

Desse modo, fica garantida a autoridade da Administração sobre o funcionamento do setor, incluindo o processo decisório sobre a realização de despesas e a fiscalização dos contratos.

Por conseguinte, é indispensável que se dê atenção à estruturação das unidades de informática integrantes da Administração Pública, o que requer o provimento de recursos humanos qualificados, preferencialmente integrantes do quadro permanente, e o fornecimento dos recursos materiais necessários ao desempenho das respectivas atribuições.”

Deste modo, faz-se necessário que o ICMBio envide esforços no sentido de dotar a COTEC com um número suficiente de servidores efetivos para exercer as atividades gerenciais ou sensíveis - relacionadas ao planejamento, coordenação, supervisão e controle - de cada uma de suas áreas finalísticas, de modo a diminuir o risco de dependência do Órgão em relação a terceirizados e garantir que uma eventual substituição de fornecedor não acarrete perda de conhecimento essencial ao Instituto.

d) Ausência de estudo técnico de avaliação qualitativa e quantitativa do quadro da área de TI

Mesmo havendo uma clara deficiência no quadro de servidores para COTEC, não foi identificada no Instituto a realização de estudos quantitativos e qualitativos que estabeleçam qual a estrutura organizacional e de pessoal de TI adequada para o ICMBio.



Observa-se que essa ausência de avaliação do quadro de TI está diretamente relacionada à outra fragilidade registrada no presente relatório, que é a inexistência de estrutura formal da área de TI. Afinal, sem a definição clara das atribuições e dos respectivos responsáveis, não é possível avaliar adequadamente a necessidade de pessoal, a não ser pelo excesso e acúmulo de serviços na unidade, demonstrando a falta de planejamento e o caráter reativo das decisões referentes ao preenchimento de pessoal.

Assim, é importante que o ICMBio, com vistas a fundamentar futuros pleitos de ampliação e preenchimento de vagas de servidores efetivos devidamente qualificados, elabore um estudo técnico de avaliação quantitativa e qualitativa do quadro da área de TI, com as devidas justificativas que o embasaram.

Conclusão:

Diante de todas as situações relatadas acima, observou-se as seguintes consequências do reduzido quantitativo de servidores na área de TI:

- a) terceirização do conhecimento organizacional;
- b) ausência de planejamento das contratações de bens e serviços de TI;
- c) Falhas na gestão e fiscalização dos contratos de TI; e
- d) inviabilidade de se aplicar a transferência de conhecimento aos servidores do órgão, vez que o reduzido quadro de pessoal não tem capacidade de absorver o volume de conhecimento que haveria de ser repassado.

Além disso, o insuficiente quadro de RH de TI representa os seguintes riscos ao ICMBio:

- a) comprometimento da segurança e dependência tecnológica do contratado;
- b) não cumprimento, por parte da área de TI, de sua missão de apoiar, com a devida qualidade, presteza e eficiência, as áreas de negócio do ICMBio no alcance de suas metas institucionais;
- c) descontinuidade dos serviços de TI;
- d) dependência do serviço de empresas terceirizadas;
- e) dependência de indivíduos sem vínculo com o ICMBio para a execução de atividades críticas de TI;
- f) desenvolvimento de soluções desnecessárias ou que não atendam ao usuário requisitante da área de negócio; e
- g) realização de despesas desnecessárias (ineficiência).

Por todo o exposto, verifica-se a grande fragilidade que existe atualmente na estrutura de pessoal de TI do ICMBio, representado, fundamentalmente, pelo reduzido quadro de servidor na área de TI e elevado grau de terceirização de suas atividades finalísticas, inclusive com a execução de funções gerenciais de TI por terceirizados.

Vale destacar que a área de TI do ICMBio é bastante dependente de serviços de terceiros para a realização de suas ações. Além de praticamente todos os serviços de TI - como o desenvolvimento e a manutenção de sistemas, serviços de suporte ao usuário, administração de rede e banco de dados - serem realizados por empresas terceirizadas, não existe na Unidade servidores em quantidade suficiente para fiscalizar adequadamente as empresa contratadas e gerir esses serviços, recorrendo o ICMBio a funcionários terceirizados para realizar tais atividades, que deveriam ser exercidas por servidores efetivos.



Portanto, faz-se necessário que a alta administração do Órgão busque as soluções cabíveis e adote medidas para ampliação do quadro de TI do ICMBio, como, por exemplo: a) exigência de conhecimentos específicos de TI nos editais dos próximos concursos a serem realizados pelo órgão, de modo a selecionar pessoas com conhecimento na área de TI; b) desenvolvimento de política visando recrutar e reter servidores do ICMBio que tenham formação e/ou experiência em TI para a COTEC; 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.

Causa

- Ausência de estrutura formalmente definida para a área de TI;
- Comitê de TI inefetivo e ineficaz
- Ausência de participação da alta administração

Manifestação da Unidade Examinada

Em decorrência da entrega da versão preliminar do relatório de auditoria, em que foram apresentadas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe de auditoria, bem como as respectivas recomendações, o ICMBio encaminhou, por meio do Ofício nº 99/2013/DIPLAN/ICMBio, de 12/07/2013, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

“O ICMBio reconhece que a quantidade de servidores para a gestão de TI é insuficiente e salientamos que o quadro de servidores do ICMBio como um todo é muito deficitário, visto que o último concurso público realizado em 2008 somente contemplou as Unidades da Amazônia Legal e nunca foi realizado concurso para analistas administrativos e técnicos administrativos com o perfil necessário para a área de TI.

Por outro lado, registra-se que foi pleiteado junto ao Ministério do Meio Ambiente, proposta de abertura de concurso público para provimento dos cargos de Analista Administrativo, Analista Ambiental, Técnico Ambiental e Técnico Administrativo para o ICMBio, de maneira que a consecução desse objetivo permitirá a contratação de servidores. Ademais, para suprir a necessidade atual, faremos gestões junto ao MPOG no sentido de compor o quadro de TI com o perfil adequado.”

Análise do Controle Interno

As informações apresentadas pelo Gestor indicam a concordância da Unidade com o fato apontado pela CGU – insuficiência de servidores de TI, com terceirização de algumas atividades de gestão de TI -, bem como a realização de gestões junto ao MPOG para adequar o quadro de TI do ICMBio.

No entanto, em que pese a Unidade indicar algumas medidas que já adotou e outras que irá implementar para sanar a impropriedade, a presente constatação será mantida, de modo que seja possível o acompanhamento e avaliação da efetividade dessas ações, realizado durante o monitoramento do Plano de Providências da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que o ICMBio, com a participação ativa do Comitê Gestor de TI e apoio da alta direção do Instituto e em articulação com o Ministério do Meio Ambiente ? MMA, adote medidas no sentido de ocupar o setor de Tecnologia da informação - TI com quantitativo de servidores efetivos suficiente para exercer as atividades gerenciais e sensíveis - relacionadas ao planejamento, coordenação, supervisão e controle -, de cada uma das áreas finalísticas de TI definidas em sua



estrutura, de modo a diminuir o risco de dependência do Órgão em relação a terceirizados e garantir que uma eventual substituição de fornecedor não acarrete perda de conhecimento essencial ao Instituto.

Recomendação 2: Recomenda-se que o ICMBio, com vistas a fundamentar futuros pleitos de ampliação e preenchimento de vagas de servidores efetivos, elabore 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. Em seguida, encaminhe referido estudo ao Comitê Gestor de TIC, para análise crítica, e, posteriormente, à alta administração do Órgão, para adoção das medidas cabíveis.

Recomendação 3: Recomenda-se que o ICMBio cancele todas as contas de e-mails institucionais ("@icmbio.gov.br?") cedidas aos funcionários das empresas contratadas.

1.1.3.4 CONSTATAÇÃO

Falhas na fiscalização da execução dos contratos de TI.

Fato

Na avaliação da execução dos contratos nº 84/2011 (Central IT) e nº 125/2010 (CTIS) foram identificadas as seguintes falhas na fiscalização realizada pelo ICMBio:

a) Ausência de controles para comprovação do quantitativo executado pela empresa.

Na análise da execução dos referidos contratos, constatou-se que o ICMBio não possui mecanismos que permitam mensurar o quantitativo de horas trabalhadas pelos funcionários das empresas em cada tarefa demandada.

Tendo em vista que no contrato com a Central IT as tarefas são especificadas em termos de Unidades de Serviços Técnicos – UST, sendo que 1 (uma) UST equivale a 1 (uma) hora, e que no contrato com a CTIS, as atividades são medidas em Horas de Serviço Técnico – HST, encaminhou-se ao ICMBio as SAs nº 201306273/016, item 71 (Central IT) e nº 201306273/021, item 77, “f” (CTIS) solicitando a apresentação dos controles utilizados pelos fiscais do contrato para mensurar e acompanhar a prestação dos serviços contratados e, posteriormente, atestar a realização dos mesmos para fins de pagamento.

Todavia, nos documentos apresentados pelo gestor, não foi verificada a existência de qualquer documento que contivesse a validação, pelo fiscais e/ou gestores do contrato, do quantitativo efetivamente gasto para executar as tarefas previstas nas Ordens de Serviço.

Como exemplo, pode-se citar o fato de que nos relatórios mensais de serviços, que subsidiam os pagamentos realizados mensalmente para a empresa Central IT, o total de UST realizada em cada tarefa é sempre igual ao total de UST prevista, com exceção das tarefas R29 e R30. Assim, evidencia-se que o ICMBio não realiza o devido controle do quantitativo de horas executado.



Vale ressaltar que a ausência da referida avaliação representa um elevado risco do ICMBio efetuar pagamentos indevidos, em quantidades superiores ao realmente executado.

b) Ordens de Serviço encaminhadas sem requisitos essenciais.

Segundo a Instrução Normativa nº 04/2010, art. 25, II, as Ordens de Serviços - OS encaminhadas às contratadas devem ser enviadas pelo Gestor do contrato e conter os seguintes elementos:

“II - encaminhamento formal de Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens pelo Gestor do Contrato ao preposto da contratada, que conterão no mínimo:

a) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados ou bens a serem fornecidos;

b) o volume de serviços a serem realizados ou a quantidade de bens a serem fornecidos segundo as métricas definidas em contrato;

c) o cronograma de realização dos serviços ou entrega dos bens, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; e

d) a identificação dos responsáveis pela solicitação na Área Requisitante da Solução.”

No entanto, na análise de uma amostra das OS encaminhadas pelo ICMBio às empresas, verificou-se que as mesmas não continham elementos essenciais para a adequada definição do serviço a ser realizado, bem como de seu quantitativo. A seguir, apresenta-se, para cada contrato analisado, as deficiências encontradas:

Contrato nº 84/2011 – Central IT

- Descrição do serviço a ser realizado na OS de forma genérica, sem especificar com precisão qual o serviço está sendo contratado e quais os produtos esperados. Como exemplos, cita-se:

OS D-0019:

“Execução de manutenções corretivas, adaptativas e evolutivas de sistemas de informações.

Observações:

SGDOC:

- Alterações de processos;*
- Correções em dados de processos;*
- Desmembramentos de Digitais;*

OS D-0022:

“Mapeamento e desenho de fluxo de processos

Observações:

Arquivamento de documentação de processos

Importação de pacotes de artefatos para o EA

Atualização dos artefatos no EA”

A partir dessas OS, não se sabe claramente o que deverá ser feito, quais processos serão alterados, que artefatos devem ser atualizados, que dados de processos devem ser corrigidos.



- Não há memória de cálculo que justifique o total de horas (UST) da OS. Não existe detalhamento de como foi estipulado o quantitativo de horas em cada tarefa contida na OS.

- Não há cronograma de realização dos serviços, com a definição do prazo de execução de cada tarefa da OS.

Verificou-se que todas as OS emitidas, independente do tipo de serviço, possuem o prazo de um mês (30 dias) para serem concluídas. Assim, mesmo aquelas OS que possuem serviços mais simples de serem realizados, que duram poucas horas para serem executados, são também previstos para serem realizados em 1 mês.

Como exemplo, pode-se citar:

OS S-007: “*Remoção de switch*” – Custo total: 4,5h.

Prazo: “*Execução início: 01/05/2012, Execução final: 31/05/2012*”

OS S-008: “*Gerar relatório do sistema de inventário*” – Custo total: 20h.

Prazo: “*Execução início: 01/05/2012, Execução final: 31/05/2012*”

OS D-019: “*Execução de manutenções corretivas, adaptativas e evolutivas de sistemas de informações.*” - Custo total: 594h

Prazo: “*Execução início: 01/04/2012, Execução final: 30/04/2012*”

Contrato nº 125/2010 – CTIS

- Da mesma forma que no contrato com a Central IT, a descrição do serviço a ser realizado na OS é feita de forma genérica, sem especificar com precisão qual o serviço está sendo contratado e quais os produtos esperados. Como exemplos, cita-se:

OS 95/2012:

“Atualização do sistema CAR do programa Mais Ambiente com adequação do sistema em relação a sua arquitetura, novas funcionalidades, adequação do conteúdo e sua apresentação, incorporação de métodos de controle e apresentação de imagens, readequação nas estruturas de links, avaliação de subpáginas, sistemas satélites e adequação do modelo de dados.

- *Avaliação da arquitetura atual;*
- *Avaliação do modelo de dados;*
- *Levantamento e reestruturação do site – portal;*
- *Reestrutura da intranet*
- *Revisão dos documentos de visão*
- *Adequação de novas funcionalidades*
- *Atendimento as solicitações de mudanças*
- *Proposta da remodelagem de dados, se for o caso*
- *Construção”*

OS 132/2012:

“- Elaboração e manutenção do modelo de dados e processos corporativos utilizando ferramentas automatizadas.

- *Administração de dados e metadados corporativos, com suporte de ferramenta automatizada”*

- Não são apresentados elementos e as métricas utilizadas que justifiquem o quantitativo de horas (HST) da OS.



Nas duas OS citadas acima, são apresentados somente uma relação de perfis profissionais e a respectiva carga horária prevista para cada um deles, não havendo qualquer indicação de como se chegou a esse total de horas, conforme abaixo:

Tabela - OS 95/2012

Etapa	Perfil	Horas Trabalhadas	Data de faturamento
Etapa I	Gerente de equipe Sênior	110	30/06/2012
	Analista de sistema sênior	660	
	Programador Pleno	440	
	Projetista de interface gráfica pleno	220	
Totais		1430	

Tabela - OS 132/2012

Etapa	Perfil	Horas Trabalhadas	Data de faturamento
Etapa I	Administrador de dados	220	30/11/2012
	Gerente de engenharia de Software	110	
Etapa II	Administrador de dados	220	31/12/2012
	Gerente de engenharia de Software	110	
Etapa III	Administrador de dados	220	31/01/2013
	Gerente de engenharia de Software	110	

Observa-se, ainda, que não existe uma relação clara entre as atividades previstas e os perfis profissionais citados, que indique qual tarefa cada profissional realizará e em quantas horas. Percebe-se que tal deficiência decorre da frágil definição dos serviços da OS, visto acima, que acaba por inviabilizar essa vinculação.

Além disso, ressalta-se que sem essa adequada vinculação, resta prejudicada também a comprovação do quantitativo de horas executado em cada tarefa, conforme já citado no item “a” da presente constatação.

- Quanto ao cronograma, verifica-se que, como não são definidas claramente as tarefas a serem executadas nem quem as realizará, também não há definição dos prazos para execução de cada atividade da OS.

Como se observa da tabela acima, as datas de finalização da OS são sempre mensais, não existindo vinculação direta com cada atividade prevista.

- No que se refere à participação da área requisitante, verificou-se a inexistência da identificação dos responsáveis pela solicitação na área requisitante da solução, em desacordo ao previsto na alínea d, inciso II do art. 25 da IN 04/2010.

Ademais, merece ser ressaltado que o servidor que assina as ordens de serviço emitidas à CTIS é o Coordenador da área de TI do Órgão que, neste contrato, não é o gestor do mesmo. Ou seja, além de todas as falhas apontadas acima, as ordens de serviço analisadas não foram emitidas pelo gestor do contrato nomeado formalmente.

Assim, diante das deficiências apontadas acima, constata-se que o encaminhamento das OS dos contratos nº 84/2011 e 125/2010 não vem seguindo o disposto na Instrução Normativa nº 04/2010, art. 25, II, uma vez que essas Ordens são elaboradas sem o devido detalhamento dos serviços, que conte com a indicação clara das tarefas e dos



produtos e artefatos que deverão ser entregues, bem como dos critérios e métricas utilizados para definição das horas previstas e dos prazos de entrega de cada tarefa contratada.

c) Ausência da elaboração do Termo de Recebimento Provisório e Termo de Recebimento Definitivo

Em consulta aos documentos apresentados relativos à execução dos contratos com a Central IT e CTIS, verificou-se que o recebimento dos serviços pelo ICMBio é feito sem a elaboração do Termo de Recebimento Provisório (TRP), pelo fiscal técnico, e do Termo de Recebimento Definitivo (TRD), pelo Gestor e Fiscal Requisitante, o que se configura em descumprimento ao que prevê a Instrução Normativa nº 04/2010, em seu art. 25, inciso III.

Nesse sentido, vale trazer o conceito do TRP e do TRD contido na referida Instrução Normativa, bem como a transcrição do seu art. 25, inciso III, conforme abaixo:

“XVIII - Termo de Recebimento Provisório: declaração formal de que os serviços foram prestados ou os bens foram entregues, para posterior análise das conformidades de qualidade baseadas nos Critérios de Aceitação;”

XIX - Termo de Recebimento Definitivo: declaração formal de que os serviços prestados ou bens fornecidos atendem aos requisitos estabelecidos no contrato;

“Art. 25. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços e o fornecimento dos bens que compõem a Solução de Tecnologia da Informação durante todo o período de execução do contrato e compreende as seguintes tarefas:

(...)

III - monitoramento da execução, que consiste em:

a) confecção e assinatura do Termo de Recebimento Provisório, a cargo do Fiscal Técnico do Contrato, quando da entrega do objeto resultante de cada Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens;

(...)

h) confecção e assinatura do Termo de Recebimento Definitivo para fins de encaminhamento para pagamento, a cargo do Gestor e do Fiscal Requisitante do Contrato, com base nas informações produzidas nas alíneas “a” a “g” deste inciso;”

Destaca-se que o processo em tela também é referenciado pela Lei 8.666/1993, em seu art. 73:

“Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;

b) definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e conseqüente aceitação.”

d) Ausência de participação da área de negócio no recebimento dos serviços



Na avaliação da execução do contrato com a CTIS, não foi evidenciada, nos documentos apresentados pelo ICMBio, a devida participação da área de negócio no aceite e homologação dos serviços.

Em sua execução, verificou-se a elaboração de termos de homologação dos serviços prestados (OSs 95/2012, 132/2010 e 007C/2010), entretanto em tais documentos não foi verificada a validação, formal, dos mesmos pela área de negócio do ICMBio.

Além disso, vale ressaltar que na leitura das atas das reuniões de pontos de controle realizados pelo ICMBio junto às empresas contratadas (contratos nºs 125/2010 - CTIS, 145/2010 - Confidere e 04/2012 - Gestão Inteligência), que têm o objetivo de realizar acompanhamento da evolução do desenvolvimento dos sistemas, não foi identificada a presença de representante da área de negócio (requisitante).

Deste modo, verifica-se a ausência de participação da área de negócios requisitante dos serviços na homologação, avaliação da qualidade e recebimento dos serviços, bem como no acompanhamento de sua execução.

A necessidade, e obrigatoriedade, de participação da área requisitante na execução dos contratos de TI pode ser observada na Instrução Normativa nº 04/2010, em seu art. 25, inciso III:

“(…)

b) avaliação da qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues e justificativas, de acordo com os Critérios de Aceitação definidos em contrato, a cargo dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato;

(…)

h) confecção e assinatura do Termo de Recebimento Definitivo para fins de encaminhamento para pagamento, a cargo do Gestor e do Fiscal Requisitante do Contrato, com base nas informações produzidas nas alíneas “a” a “g” deste inciso;

(…)

k) verificação da manutenção da necessidade, economicidade e oportunidade da contratação, a cargo do Fiscal Requisitante do Contrato;”

e) Existência de funcionários trabalhando nas dependências do Ibama

Na avaliação da documentação relativa à execução dos referidos contratos verificou-se a existência de funcionários vinculados aos contratos nº 84/2011 e 125/2010 que trabalham prestando serviços nas dependências do Ibama.

No contrato da CTIS, foram identificados 5 (cinco) funcionários prestando serviço no Ibama, de um total de 29 pessoas vinculados a esse contrato (24 lotados no ICMBio). Já no contrato com a Central IT, o número de funcionário lotados nas dependências do Ibama, prestando serviços específicos do Ibama, foi de 18 (dezoito), de um total de 53 pessoas (35 lotados no ICMBio).

Ou seja, verifica-se que parte dos serviços prestados por meio desses contratos não atendem às necessidades do ICMBio. No caso do contrato da Central IT, observa-se que cerca de metade dos funcionários disponibilizados pela empresa estão prestando serviços ao Ibama.



Sem entrar na avaliação no mérito da legalidade de tal situação, analisando-se estritamente sob o aspecto da gestão e fiscalização contratual, constata-se que as OS emitidas para realização destes serviços, nas dependências do Ibama, são emitidas e atestadas pelo do gestor do contrato, o coordenador de TI do ICMBio, sem haver qualquer controle realizado pelo Instituto. Ressalta-se que esse fato representa uma enorme fragilidade na fiscalização do contrato por parte do Chico Mendes, que acaba por assumir todos os riscos de efetuar pagamentos indevidos.

Conclusão:

Diante de todo o exposto, verifica-se a existência de diversas falhas que percorrem todas as fases do processo de fiscalização dos contratos nº 84/2011 e 125/2010 – indo desde a emissão deficiente das OS até a ausência da elaboração formal dos termos de recebimento, passando pela não participação formal da área de negócio. Entre as falhas observadas merece especial atenção a relativa à ausência de controles para comprovação do quantitativo de horas executado pela empresa. Assim, faz-se necessário que o ICMBio implemente, mais breve possível, controles que garantam a adequada fiscalização da execução desses contratos.

Causa

- ausência de controles internos relativos à fiscalização contratual
- ausência de procedimentos formais para fiscalização do contrato
- falha na atuação do Comitê Gestor de TIC
- ausência de planejamento da contratação
- falhas nos controles que promovam o cumprimento do processo de planejamento previsto na IN4.
- ausência de processo formalizado para contratação de bens e serviços de TI

Manifestação da Unidade Examinada

Em decorrência da entrega da versão preliminar do relatório de auditoria, em que foram apresentadas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe de auditoria, bem como as respectivas recomendações, o ICMBio encaminhou, por meio do Ofício nº 99/2013/DIPLAN/ICMBio, de 12/07/2013, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

“No que tange à constatação de falhas na fiscalização da execução dos contratos de TI, informamos que esforços serão envidados no sentido de acatar as Recomendações 1 e 3. Ademais, notificaremos o IBAMA sobre o conhecimento desta Constatação, a fim de que se ponha em prática a recomendação descrita quando da utilização de contratos de TI afetos ao ICMBio. Também revisaremos o modelo de emissão de Ordens de Serviço atendendo as orientações da IN 04/2010.”

Análise do Controle Interno

A Unidade acatou as recomendações da CGU e informou que irá adotar as medidas recomendadas para sanar as fragilidades identificadas.

Quanto a estas providências, registra-se que o acompanhamento e avaliação da efetividade das medidas adotadas será realizado por esta CGU durante o monitoramento do Plano de Providências da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que o ICMBio implemente, o mais breve possível, mecanismos transparentes, seguros e rastreáveis que permitam controlar e mensurar o



quantitativo de horas trabalhadas pelos funcionários das empresas em cada tarefa demandada nos contratos nºs 84/2011 e 125/2010.

Recomendação 2: Recomenda-se que o ICMBio, em atenção ao princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput), implemente controles que promovam a regular fiscalização dos contratos de TI, de modo a garantir, em especial, o recebimento de serviços com prévia emissão dos Termos de Recebimento Provisório - TRP e Definitivo - TRD e a devida participação da área requisitante na emissão e recebimento dos serviços, em observância ao disposto na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2010, Art. 25.

Recomendação 3: Recomenda-se que o ICMBio elabore as Ordens de Serviço relativas aos serviços de TI em conformidade ao que estabelece a IN 04/2010, art. 25, II, com especial atenção: a definição clara e precisa dos serviços a serem realizados e dos produtos esperados, contendo as especificações necessárias para sua adequada identificação; o detalhamento do volume de serviços solicitados por cada tarefa prevista, contendo a respectiva memória de cálculo e as métricas utilizadas; o cronograma de realização do serviço, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; além da indicação clara dos servidores responsáveis pela solicitação na área requisitante.

1.1.3.5 CONSTATAÇÃO

Ausência de formalização da Política de Segurança da Informação (POSIC).

Fato

Após análise das documentações solicitadas e das justificativas apresentadas pela unidade, constatou-se a inexistência da Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) do ICMBio, em desacordo ao estabelecido na Instrução Normativa GSI nº 01/2008 do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República - GSI/PR, que disciplina a Gestão da Segurança da Informação e Comunicações para órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, conforme abaixo:

“Art. 5º Aos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, em seu âmbito de atuação, compete:

(...)

VII - aprovar Política de Segurança da Informação e Comunicações e demais normas de segurança da informação e comunicações”

Segundo a Norma Complementar nº 03/IN01/DSIC/GSIPR, a política de segurança da informação é o documento aprovado pela autoridade responsável do órgão com o objetivo de fornecer diretrizes, critérios e suporte administrativo suficientes à implementação da segurança da informação e comunicações. Em geral, esse é o documento da gestão da segurança da informação a partir do qual derivam os documentos específicos para cada meio de armazenamento, transporte, manipulação ou tratamento específico da segurança da informação.

Embora tenha se verificado a ausência da POSIC do Instituto, merece ser ressaltado que, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201306273/009, a Unidade informou, em e-mail no dia 22/05/2013, estar em processo de aprovação de sua Política de Segurança



da Informação, encontrando-se a minuta da POSIC, naquela data, na Procuradoria Federal para avaliação e aprovação.

Todavia, considerando a inexistência da referida Política, é necessário que o ICMBio aprove, institucionalize e divulgue, o mais breve possível, a sua Política de Segurança da Informação e Comunicações, cumprindo o estabelecido pela Instrução Normativa GSI nº 01/2008, bem como a Norma Complementar nº 03/IN01/DSIC/GSIPR, com especial atenção aos itens “5 – Elaboração da POSIC”, “6 – Institucionalização da POSIC” e “7 – Divulgação da POSIC”.

Além disso, vela citar que, em breve análise da minuta encaminhada, observa-se a necessidade de, na sequência da aprovação da POSIC, o ICMBio elaborar, também, os procedimentos e normas internas e complementares à POSIC, de modo a, efetivamente, implementar a sua política de segurança. Tal observação decorre do fato de que a própria minuta da Política de Segurança do ICMBio, que contém os princípios e diretrizes de caráter geral de segurança, prever, em alguns de seus artigos, a elaboração dessas normas específicas complementares, conforme pode ser verificado em alguns excertos a seguir:

“Art. 12 A classificação e o tratamento da informação observarão os seguintes requisitos e critérios:

(...)

II - conjunto apropriado de procedimentos para rotulação e tratamento da informação que será definido e implementado de acordo com o critério de classificação adotado pelo ICMBio;

Art. 14 As informações sob gestão do ICMBio terão segurança de maneira a serem adequadamente protegidas quanto ao acesso e uso, sendo que para as consideradas de alta criticidade, serão necessárias medidas especiais de tratamento.

Art. 16 O Processo de Gestão de Riscos de Segurança da Informação e Comunicações – GRSIC será implementado considerando, prioritariamente, os objetivos estratégicos, os processos, os requisitos legais e a estrutura do ICMBio e estará alinhado à metodologia denominada PDCA (Plan-Do-Check-Act), observando diretrizes e normas específicas no âmbito da Administração Pública Federal, de modo a fomentar sua melhoria contínua.

Art. 21 O correio eletrônico é um meio de comunicação corporativa do ICMBio.

§ 1º As regras de acesso e utilização de e-mail institucional devem atender às orientações desta POSIC, norma interna e demais diretrizes do Governo.

Art. 22 O acesso à rede mundial de computadores - internet, no ambiente de trabalho, deverá ser regido por norma interna, atendendo esta POSIC e demais orientações governamentais e legislação em vigor.” (grifo nosso)

Nesse sentido, vale mencionar que o Plano de Execução da EGTI 2013-2015, em seu objetivo 6 – “Garantir a segurança da informação e comunicação”, propôs como ação aos órgãos integrantes do SISP: “6.1.1. Implementar as ações previstas na IN 01 GSI/PR e normas complementares”.

Ausência de registro formal das reuniões do CSIC



Outro ponto constatado em relação à gestão da segurança da informação no ICMBio foi a ausência de registro formal das reuniões realizadas pelo Comitê de Segurança da Informação e Comunicações – CSIC, que contivesse os principais pontos discutidos e as respectivas deliberações.

Tal fato pôde ser verificado na resposta apresentada pelo ICMBIO, por meio de e-mail, em 05/06/2013, da Gestora de Segurança da Informação e Comunicações e Coordenadora do CSIC, quando se solicitou encaminhar as atas das reuniões do referido Comitê desde a sua implantação. Nesta resposta, foram apresentadas apenas as listas de presença das seis reuniões realizadas pelo CSIC, sendo a primeira em 12/12/2012 e a última em 19/03/2013, em que não havia registro da memória da reunião, com os assuntos discutidos, deliberações acordadas, entre outros.

Assim, verifica-se a necessidade do Comitê de Segurança da Informação e Comunicações – CSIC passar a registrar em documento (ata) o conteúdo das discussões realizadas e dos encaminhamentos propostos durante suas reuniões, além de outros assuntos que se fizerem necessários.

Causa

- Falha na atuação do Comitê de Segurança da Informação e Comunicação – CSIC
- Falha na atuação da alta administração do ICMBio

Manifestação da Unidade Examinada

Em decorrência da entrega da versão preliminar do relatório de auditoria, em que foram apresentadas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe de auditoria, bem como as respectivas recomendações, o ICMBio encaminhou, por meio do Ofício nº 99/2013/DIPLAN/ICMBio, de 12/07/2013, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

“No tocante à recomendação nº 1 da constatação em tela, que trata da ausência de formalização da Política de Segurança da Informação (POSIC), informamos que quando da resposta à S.A nº 2013.06273/009 o processo instruído com a Política de Segurança da Informação – POSIC encontrava-se na Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio para o exame de legalidade. Atualmente, diante do retorno dos autos e das recomendações procedidas por aquela Procuradoria, a área técnica está finalizando as adequações propostas, e ato seguinte, retornará os autos para análise conclusiva. Quanto à Recomendação nº 2, informamos que as memórias das reuniões estão sendo formalmente registradas.”

Análise do Controle Interno

A partir da manifestação apresentada, observa-se que o ICMBio está adotando as providências necessárias para atender ao recomendado por esta CGU.

Nesse sentido, cabe registrar que a avaliação da efetividade de tais medidas será realizada durante o monitoramento do Plano de Providências da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que o ICMBio - em atenção ao art. 5º da Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008; aos itens 5, 6 e 7 da Norma Complementar nº 03/IN01/DSIC/GSIPR; e visando atender à Estratégia Geral de TI - EGTI 2013-2015 do SISP, ação 6.1.1 - aprove, institucionalize e divulgue a sua Política de Segurança da Informação e Comunicação do (POSIC) e, em seguida, com vistas a dar eficácia a sua implementação, edite, publique e divulgue os procedimentos e normas específicas



complementares previstos na referida POSIC, com especial atenção à gestão de risco e à gestão de continuidade de negócio.

Recomendação 2: Recomenda-se que o ICMBio passe a registrar formalmente em documento específico (atas) a memória das reuniões realizadas pelo Comitê de Segurança da Informação e Comunicação ? CSIC, contendo os assuntos discutidos, deliberações realizadas e os encaminhamentos propostos, além de outros assuntos que se fizerem necessários.

1.1.3.6 CONSTATAÇÃO

Falhas na gestão dos contratos de TI.

Fato

Com o objetivo de avaliar a gestão dos contratos de TI vigentes em 2012 quanto à aderência à legislação, em especial à Instrução Normativa – SLTI/MP nº 04/2010, esta equipe de auditoria selecionou para análise os 4 (quatro) contratos que representavam a maior materialidade e relevância para a área de Tecnologia da Informação do ICMBio. Os contratos analisados estão relacionados na tabela a seguir:

Tabela - Contratos de TI vigentes em 2012.

Modalidade de licitação	Nº Contrato	Dt. Assinatura	Empresa	Objeto	Valor (R\$)
Adesão à ata de registro de preço	125/2010	28/10/2010	CTIS Tecnologia S.A.	Serviços especializados em TI, na área de manutenção de sistemas de informação.	9.770.044,32
Pregão nº 35/2010	145/2010	19/11/2010	Confidere Informatica e Serviços	Serviço de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, para realizar manutenção e desenvolvimento dos sistemas de informação do ICMBio	3.554.206,50
Adesão à ata de registro de preço	84/2011	17/06/2011	Central IT Tecnologia da Informação Ltda	Serviço de suporte tecnológico a ambiente computacional de infraestrutura de rede, seus meios de comunicação, sistemas funcionais e processos de execução.	9.141.000,00
Adesão à ata de registro de preço	04/2012	31/01/2012	Gestão Inteligência em Informática Ltda.	Serviços técnicos especializados para modelagem de negócio, processo, apoio a gestão demandas, implementação e suporte as atividades de criação e aprimoramento de produtos, estabilização e transferência de conhecimentos, apoio a gestão de indicadores, registro das lições aprendidas, com utilização das ferramentas	8.479.180,00



tecnológicas de apoio e
fornecimento de todo o
ferramental de apoio e
repasso de conhecimento.

Da análise realizada, foram constatadas as seguintes impropriedades na gestão contratual relativa a todos os quatro contratos avaliados:

a) Ausência da definição formal dos fiscais técnico, requisitante e administrativo

Conforme estabelecido na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2010, o acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos de TI deve ser realizado por uma equipe de fiscalização, formalmente nomeada, composta por quatro componentes: o Gestor, o Fiscal Técnico, o Fiscal Requisitante e o Fiscal Administrativo do Contrato, conforme a seguir:

“Art. 24. A fase de Seleção do Fornecedor se encerrará com a assinatura do contrato e com a nomeação do:

I - Gestor do Contrato;

II – Fiscal Técnico do Contrato;

III – Fiscal Requisitante do Contrato;

e IV – Fiscal Administrativo do Contrato.

§ 1º As nomeações descritas neste artigo serão realizadas pela autoridade competente da Área Administrativa, observado o disposto nos incisos IV, V, VI e VII do Art. 2º;”

Entretanto, ao se observar as portarias que definiram os fiscais e gestores dos quatro contratos analisados, constatou-se a inexistência da segregação das funções de fiscal técnico, fiscal requisitante e fiscal administrativo para os referidos contratos, contrariando o estabelecido na IN 04/2010. Para estes contratos, foram nomeados apenas o gestor do contrato e um fiscal, não havendo a devida divisão de atribuições e responsabilidade entre os fiscais, como preconizada na legislação e nas boas práticas prevista no Cobit 4.1, processo PO4.11 - Segregação de funções.

A seguir, são relacionadas – a partir das informações apresentadas pelo ICMBio –, por meio de correio eletrônico de 29/05/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201306273/004 - as portarias que nomearam os respectivos os gestores e fiscais, onde se observa a existência de somente um fiscal para cada contrato:

Portaria nº 211, de 23.11.2011 - CENTRAL IT TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTDA;

Fiscal - José Bernardo Wernik Mizratti

Gestor - Carlos Roberto Lacerda Cunha

Portaria nº 212, de 23.11.2011 - CTIS TECNOLOGIA S.A.;

Fiscal - Carlos Roberto Lacerda Cunha

Gestor - José Bernardo Wernik Mizratti

Portaria nº 214, de 23.11.2011 - CONFIDERE INFORMATICA E SERVICOS LTDA.;

e

Fiscal - Carlos Roberto Lacerda Cunha

Gestor - José Bernardo Wernik Mizratti



Portaria nº 73, de 24.10.2012 - GESTAO E INTELIGENCIA EM INFORMATICA LTDA

Fiscal - Carlos Roberto Lacerda Cunha

Gestores - Ana Catarina Nobrega Rosas e José Carlos de Menezes

Deste modo, faz-se necessário que o ICMBio defina, formalmente, os servidores que ficarão responsáveis pelos papéis de fiscal técnico, fiscal requisitante e fiscal administrativo dos contratos, os quais possuem as seguintes características, conforme consta no art. 2º da IN 04/2010:

“V - Fiscal Técnico do Contrato: servidor representante da Área de Tecnologia da Informação, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar tecnicamente o contrato;

VI - Fiscal Administrativo do Contrato: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato quanto aos aspectos administrativos;

VII - Fiscal Requisitante do Contrato: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação;”

Além disso, como principais atribuições destes fiscais, deve-se destacar:

- o Fiscal Técnico é quem deve emitir o Termo de Recebimento Provisório quando da entrega do objeto resultante de cada Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens;
- o Fiscal Administrativo é aquele que deve verificar a regularidade Fiscal, Trabalhista e Previdenciária da empresa contratada;
- o Fiscal Requisitante do Contrato verifica se os quesitos de necessidade, economicidade e oportunidade da contratação continuam sendo satisfeitos. É quem emite, juntamente com o Gestor, o Termo de Recebimento Definitivo; e
- o Fiscal Técnico e o Fiscal Requisitante devem realizar a avaliação da qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues, de acordo com os Critérios de Aceitação previamente definidos.

b) Ausência do Plano de Inserção

Segundo a IN 04/2010, o Plano de Inserção da Contratada é o “*documento que prevê as atividades de alocação de recursos necessários para a contratada iniciar o fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação*”.

A confecção do referido documento encontra-se prevista no art. 25 da referida IN, conforme abaixo:

“Art. 25. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços e o fornecimento dos bens que compõem a Solução de Tecnologia da Informação durante todo o período de execução do contrato e compreende as seguintes tarefas:

I - início do contrato, que abrange:

a) elaboração do Plano de Inserção da contratada, observando o disposto no art. 11, inciso V desta norma, pelo Gestor do Contrato e pelos Fiscais Técnico, Administrativo e Requisitante do Contrato, que contemplará no mínimo:



1. o repasse à contratada de conhecimentos necessários à execução dos serviços ou ao fornecimento de bens; e
2. a disponibilização de infraestrutura à contratada, quando couber;”

No entanto, verificou-se que o ICMBio não elaborou o Plano de Inserção em nenhum dos quatro contratos analisados, estando em desconformidade com a legislação. Vale ressaltar que o gestor, em resposta à SA 201306273/016, confirmou tal situação para o contrato nº 84/2011 com a Central IT (“Não foi elaborado o Plano de Inserção da Contratada.”).

c) Ausência de registro formal do Histórico de Gerenciamento do Contrato

De modo a verificar o adequado acompanhamento e monitoramento da execução dos contratos acima citados, foram solicitadas, por meio da SAs nº 201306273/016, 020, 021 e 022, informações a respeito da existência de registro formal do Histórico de Gerenciamento do Contrato por parte dos respectivos Gestores, conforme previsto na legislação.

Como resposta, foram encaminhados diversos arquivos contendo as atas das reuniões realizadas com as empresas durante a execução do contrato. Da leitura de algumas dessas atas, observa-se que se trata de reuniões de apresentação da evolução dos projetos em desenvolvimento por parte das empresas, indicando as fases em que se encontram, as etapas concluídas, progresso do cronograma, as pendências existentes, entre outros, que permitem ao ICMBio acompanhar e discutir o andamento dos projetos.

Entretanto - em que pese haver o registro das atas das reuniões para acompanhamento da evolução dos seus projetos – verifica-se que tais atas não substituem o histórico de gerenciamento do contrato, uma vez que este tem um caráter muito mais amplo, aborda todos os aspectos da execução do contrato (administrativos, técnicos, financeiros, orçamentários) e tem como objetivo centralizar essas informações em um único ponto, de modo a subsidiar as decisões do gestor quanto à aplicação de penalidades, renovação do contrato, entre outros; bem diferente, portanto, daqueles objetivos de uma ata de reunião.

Assim, constata-se a inexistência da manutenção, por parte do gestor, do histórico de gerenciamento do contrato, com os registros próprios de todas as ocorrências positivas e negativas da execução do contrato, de modo que seja possível recuperar, de forma fácil e tempestiva, informações consolidadas essenciais para fins de análise do desempenho da contratada, relativas às três áreas de fiscalização: técnica, administrativa e de negócio.

Sobre a necessidade de se manter tais registros, cabe compilar alguns trechos da legislação relacionada ao tema, que prevê a elaboração do referido documento, conforme abaixo:

Lei nº 8.666/93:

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1o O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.”



Decreto nº 2.271/1997:

“Art. 6º A administração indicará um gestor do contrato, que será responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato.”

Instrução Normativa nº 04/2010:

“Seção III

Gerenciamento do Contrato

Art. 25. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços e o fornecimento dos bens que compõem a Solução de Tecnologia da Informação durante todo o período de execução do contrato e compreende as seguintes tarefas:

(...)

III - monitoramento da execução, que consiste em:

(...)

n) manutenção do Histórico de Gerenciamento do Contrato, contendo registros formais de todas as ocorrências positivas e negativas da execução do contrato, por ordem histórica, a cargo do Gestor do Contrato;”

Ainda sobre o assunto, vale citar o entendimento do Tribunal de Contas da União, em seu Guia de Contratações de Soluções de TI:

“Toda a interação com a contratada deve ser sempre documentada nos autos do processo de fiscalização, de modo que haja rastreabilidade dos fatos ocorridos ao longo da vigência do contrato, tanto por parte do órgão como por parte das instâncias de controle.

Tratativas verbais não têm valor se houver problemas a ponto de ser necessário aplicar sanções à empresa.

Portanto, é importante ter o registro dos eventos que caracterizem comportamentos irregulares ao longo do tempo e que motivem aplicação de sanções, em especial as mais severas. Na IN - SLTI 4/2010 é prevista a manutenção do Histórico de Gerenciamento do Contrato, contendo registros formais de todas as ocorrências positivas e negativas da execução do contrato, por ordem histórica, a cargo do Gestor do Contrato.”

Além disso, vale destacar que as informações presentes neste histórico subsidiarão eventual decisão sobre o aditamento dos referidos contratos, conforme prevê a IN nº 04/2010:

“Art. 26. No caso de aditamento contratual, o Gestor do Contrato deverá, com base na documentação contida no Histórico de Gerenciamento do Contrato e nos princípios da manutenção da necessidade, economicidade e oportunidade da contratação, encaminhar à Área Administrativa, com pelo menos 60 dias de antecedência do término do contrato, documentação explicitando os motivos para tal aditamento.”

Por fim, é importante ressaltar que sem um adequado monitoramento e registro de todas as ocorrências relevantes durante a execução do contrato, o gestor acaba tendo dificuldade de aplicar, por exemplo, eventuais penalidades à contratada, risco esse que se tornou real, conforme observado pela equipe de auditoria e visto a seguir.



Portanto, faz-se necessário que os gestores dos contratos passem a elaborar, o mais breve possível, o referido Histórico de Gerenciamento do Contrato, contendo, entre outros itens, conforme já exposto acima, o registro da identificação de eventuais desvios, registro do encaminhamento à empresa das demandas de correção e o registro do encaminhamento de eventuais glosas e sanções.

d) Ausência de gestão dos níveis de serviço dos contratos

De forma a avaliar a adequada gestão dos níveis de serviço, foram encaminhadas as SAs nº 201306273/016, 020, 021 e 022 questionando o ICMBio a respeito da apuração dos indicadores relacionados aos níveis de serviço para os quatro contratos de TI analisados.

A partir da resposta apresentada pela Unidade, ficou evidenciada a inexistência da apuração dos referidos indicadores - ou porque não havia previsão no contrato ou porque o gestor não atuou de modo a exigí-los - configurando assim uma falha na gestão dos níveis de serviço contratados. Abaixo, seguem as respostas encaminhadas pelo Coordenador da área de TI do ICMBio que confirmam o exposto:

Contrato nº 145/2010 – Confidere Informática e Serviços:

“c) No contrato não existe previsão de apuração de indicadores que possam ser utilizados para avaliar o nível de serviço da contratada.”(Resposta da SA 201306273/020, via e-mail, do dia 06/06/2013)

Contrato nº 04/2012 – Gestão Inteligência em Informática:

“g) No contrato não existe previsão de apuração de indicadores que possam ser utilizados para avaliar o nível de serviço da contratada.”(Resposta da SA 201306273/022, via e-mail, do dia 10/06/2013)

Contrato nº 125/2010 – CTIS Tecnologia S.A:

“g) Segue em anexo cópia digitalizada do Ofício nº 100/2012/COTEC/CGATI/DIPLAN (Solicitacao_Indicadores.pdf), de 01/11/2012, onde esta Coordenação solicita apresentação pela CTIS dos indicadores previsto contratualmente.”(Resposta da SA 201306273/021, via e-mail do dia 07/06/2013)

Conteúdo do citado ofício remetido pelo ICMBio à Coordenadora de Atendimento da CTIS, em 01/11/2012:

“No item “10 – Acordos de Nivel de Serviço”, que consta no Projeto Básico/Termo de Referência, anexo I do Contrato 125/2010 (...) estão estabelecidos indicadores dos serviços prestados por essa.

No entanto, até o presente momento, não recebemos nenhuma informação acerca destes, mesmo após várias solicitações já efetuadas nas reuniões de pontos de controle dos projetos.

Solicitamos:

Os indicadores constantes no item acima citado para o período de existência desse contrato, ou seja 28/10/2010 a 28/10/2012, até o dia 30 de novembro de 2012.

O envio destes indicadores, mensalmente, a partir do mês de novembro de 2012, até o dia 10 do mês subsequente.”

Da leitura do ofício remetido pelo ICMBio, fica claro desde início da execução do contrato, em 28/10/2010, o ICMBio não exigiu, para pagamento da fatura, a apuração dos referidos indicadores. Além disso, mesmo após a solicitação feita pelo Instituto à



empresa no final de 2012, não há evidências de que os níveis de serviço tenham sido apurados, uma vez que na resposta à solicitação de auditoria da CGU, encaminhada em 31/05/2013, os referidos indicadores não foram apresentados.

Assim, não obstante o ICMBio estabelecer níveis de serviço que as empresas contratadas devem atender, na prática, tais níveis de serviço não estão sendo aferidos por parte do ICMBio, o que demonstra uma fragilidade na avaliação e controle do desempenho e resultados dos contratos.

Merece ser destacado ainda que a não apuração dos indicadores de nível de serviço dificulta, por consequência, a aplicação de sanções (advertência, multa ou glosa) às empresas, uma vez que o gestor fica sem elementos objetivos para avaliar o seu desempenho, quanto à qualidade, atrasos na entrega, confiabilidade e disponibilidade dos serviços prestados, entre outros.

Registre-se que tal situação já vem ocorrendo na execução de todos os contratos de TI analisados, conforme se observa a partir das respostas do Gestor sobre a existência da aplicação de sanções (advertência, multa ou glosa) às empresas:

Resposta da SA 201306273/16:

“Durante a execução do contrato não houve aplicação de sanções à empresa.” (Central IT)

Resposta da SA 201306273/20:

“Durante a execução do contrato, não houve aplicação de sanções (advertência, multa ou glosa) à Confidere.”

Resposta da SA 201306273/21:

“Durante a execução do contrato, não houve aplicação de sanções (advertência, multa ou glosa) à CTIS.”

Resposta da SA 201306273/22:

“Durante a execução do contrato, não houve aplicação de sanções (advertência, multa ou glosa) à Gestão TI.”

Finalmente, vale citar às boas práticas associadas à gestão de níveis de serviço, conforme orientações contidas no Cobit 4.1, processo DS1, em especial o previsto no DS1.5, visto a seguir:

“DS1 Definir e Gerenciar Níveis de Serviço

A comunicação eficaz entre a Direção de TI e os clientes de negócio sobre os serviços necessários é possibilitada por um acordo definido e documentado que aborda os serviços de TI e os níveis de serviço esperados. Este processo também inclui monitoramento e relatório oportuno às partes interessadas quanto ao atendimento dos níveis de serviço. Este processo permite o alinhamento entre os serviços de TI e os respectivos requisitos do negócio.”

“DS1.5 Monitoramento e Relatório de Realizações de Nível de Serviço

Monitorar continuamente os critérios de desempenho dos níveis de serviço especificados. Os relatórios devem ser disponibilizados em um formato compreensível às partes interessadas em termos de realização de níveis de serviço. As estatísticas de



monitoramento são analisadas, e são tomadas medidas gerenciais para revelar as tendências negativas e positivas de cada serviço e dos serviços como um todo.”

e) Inexistência de gestão de acordos de níveis de serviço interno

Durante a auditoria de acompanhamento da gestão do ICMBio, exercício 2012, foi solicitado, por meio da SA nº 201215128/003, que o Instituto apresentasse documentação contendo a gestão de acordos de níveis de serviço das soluções de TI oferecidas aos demandantes do serviço (clientes internos).

Como resposta, por meio da Nota Técnica nº 5/2012 - COTEC/CGATI/ICMBIO, informou-se que: *”O ICMBio não faz gestão de níveis de serviço das soluções de TI com os clientes internos.”*

Deste modo, verifica-se que o ICMBio não realiza a gestão dos níveis de serviços, tanto para com seus clientes internos (área de negócio), quanto para com seus fornecedores (empresas contratadas).

É importante destacar que, como em última instância os serviços contratados pela área de TI visam atender à necessidade da área de negócio (cliente), a ausência de uma efetiva gestão sobre os níveis de serviço pode levar à insatisfação dos clientes com os serviços prestados e, por consequência, ao não cumprimento, pelo setor de TI, da sua missão de apoiar, com a devida qualidade e eficiência, o alcance dos objetivos e metas estratégicas do ICMBio.

Conclusão:

Diante de todo o exposto, tendo em vista que as falhas apontadas foram observadas nos quatro contratos analisados, não se tratando, portanto, de casos isolados e pontuais, constata-se uma fragilidade estrutural do ICMBio na gestão dos contratos de TI, em que não há um processo bem definido e estruturado de gestão contratual no Instituto.

Em relação aos riscos associados à presente situação, pode-se citar:

- dificuldades para aplicar sanções à contratada, que se verificou na prática;
 - qualidade insatisfatória de serviços e produtos entregues;
 - não cumprimento dos prazos previstos no contrato;
 - prejuízos gerados por pagamentos indevidos;
 - interrupções na execução de contratos de TI que sustentam o negócio da organização;
- e
- insatisfação dos clientes (área de negócio) com a área de TI.

Deste modo, é necessário que o ICMBio implemente controles que garantam a adequada gestão dos contratos de TI, cumprindo o que determina a IN 04/2010, em especial com a definição dos fiscais técnico, administrativo e requisitante, elaboração formal do histórico de gerenciamento do contrato e definição, apuração e acompanhamento dos níveis de serviço acordados.

Em relação à gestão de contratos de TI, vale mencionar o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, conforme exposto no Acórdão 1603/2008 – Plenário, que coletou informações acerca dos processos de aquisição de bens e serviços de TI, de segurança da informação, de gestão de recursos humanos de TI, e das principais bases de dados e sistemas da Administração Pública Federal:



“Achado XXIV. Ausência de processo formal de trabalho para gestão de contratos de TI

129. A maioria (55%) dos órgãos/entidades participantes do levantamento afirmou que não adota processo formal de trabalho para gestão de contratos de TI. Essa situação merece ser observada com atenção.

130. A ausência desse processo de trabalho pode causar problemas ao bom funcionamento da área de TI da organização. Se os contratos de TI, que garantem os serviços de infra-estrutura de TI, o desenvolvimento de aplicativos e o atendimento aos usuários, por exemplo, não forem bem geridos, todas as atividades de TI serão afetadas. Além disso, todas as atividades da organização que dependem de serviços de TI poderão sofrer com interrupções ou níveis de serviço abaixo do desejado e comprometer metas e objetivos da instituição.”

“131. Caso a organização não consiga exigir dos seus fornecedores uma prestação de serviço adequada à sua necessidade, muitos projetos e atividades correm risco de não serem realizados no prazo necessário, acarretando perdas ou desperdício de recursos. Eventualmente, também, alguma determinação legal poderá deixar de ser cumprida, o que tornará a organização vulnerável em termos jurídicos e na prestação de contas.”

Além disso, merecem ser destacadas as orientações contidas no Cobit 4.1 a respeito do gerenciamento de contratos, conforme a seguir:

“DS2.4 Monitoramento de Desempenho do Fornecedor

Estabelecer um processo para monitorar a prestação do serviço de modo a assegurar que o fornecedor atenda aos requisitos atuais do negócio, obedecendo os contratos e acordos de nível de serviço firmados, e que seu desempenho seja competitivo com outros prestadores e condições do mercado.”

“AI5.2 Gerenciamento de Contratos de Fornecedores

Instituir um procedimento para estabelecer, modificar e rescindir contratos com todos os fornecedores. O procedimento deve contemplar no mínimo as formalidades legais, financeiras, organizacionais, documentais, de desempenho, de segurança e de propriedade intelectual e as responsabilidades e obrigações legais em casos de cancelamento (incluindo cláusulas de penalidades). Todos os contratos e as respectivas alterações devem ser revisados por consultores legais.“

Causa

Deficiências nos controles internos relativos à gestão contratual

Manifestação da Unidade Examinada

Em decorrência da entrega da versão preliminar do relatório de auditoria, em que foram apresentadas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe de auditoria, bem como as respectivas recomendações, o ICMBio encaminhou, por meio do Ofício nº 99/2013/DIPLAN/ICMBio, de 12/07/2013, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

“Sobre a identificação de falhas na gestão dos contratos de TI e, como explicitado na resposta ao item 1.1.3.3, o ICMBio não dispõe de servidores habilitados para o exercício da gestão dos contratos de TI, contando apenas, nesse momento, com um



único gestor devido a indisponibilidade do quadro de pessoal. Entretanto, comprometemo-nos a envidar os esforços necessários a fim de disciplinar os procedimentos de gestão.”

Análise do Controle Interno

A Unidade acatou as recomendações da CGU e informou que irá adotar as medidas necessárias para sanar as fragilidades identificadas.

Quanto a estas providências, registra-se que o acompanhamento e avaliação da efetividade das medidas adotadas será realizado por esta CGU durante o monitoramento do Plano de Providências da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que o ICMBio, em atenção ao princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput), implemente processo formal de trabalho, com a definição controles internos, que promova a regular gestão dos contratos de bens e serviços de TI, em observância ao disposto na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2010, art. 25 e às orientações contidas no Cobit 4.1, itens AI5.2 - Gerenciamento de Contratos de Fornecedores e DS2.4 - Monitoramento de Desempenho do Fornecedor.

Recomendação 2: Recomenda-se que o ICMBio publique normativo estabelecendo a obrigatoriedade dos servidores nomeados como gestores dos contratos de TI manterem, formalmente, registros próprios do histórico de gerenciamento do contrato, de modo 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.

Recomendação 3: Recomenda-se que o ICMBio, em atenção ao princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput), adote as medidas necessárias para que os gestores dos contratos de TI realizem, de forma rigorosa, a apuração, avaliação e acompanhamento dos nível de serviço contratados, aplicando, nas situações cabíveis, as sanções de advertência, multa ou glosa, relativas às responsabilidades da contratada.

Recomendação 4: Recomenda-se que o ICMBio - conforme preconizado pela IN nº 04/2010, art. 24 - nomeie, para cada contrato de bens e serviços de TI, o fiscal técnico, o fiscal administrativo e o fiscal requisitante, de forma a garantir a adequada segregação de funções na fiscalização dos contratos.

1.1.3.7 CONSTATAÇÃO

Contratos caracterizados como de disponibilidade de mão de obra, em desacordo com a legislação.

Fato

Na avaliação da execução dos contratos nº 84/2011 (Central IT) e nº 125/2010 (CTIS), que possuem funcionários lotados na Coordenação de Tecnologia da Informação do ICMBio para realização dos serviços demandados, constatou-se que, apesar do Instituto ter adotado um modelo de contratação onde as OS são abertas com a definição de tarefas e atividades, na prática, tal contratação acabou se caracterizando, conforme



exposto a seguir, como de disponibilidade de mão de obra, modelo esse que é vedado pela legislação em vigor.

Sobre a vedação legal existente do modelo de pagamento vinculado à métrica de homens-hora, reproduz-se, a seguir, o contido na IN 04/2010, art. 15º, VII, §2 e §3, bem como no Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º:

IN 04/2010, art. 15, VII:

§ 2º A aferição de esforço por meio da métrica homens-hora apenas poderá ser utilizada mediante justificativa e sempre vinculada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos.

§ 3º É vedado contratar por postos de trabalho alocados, salvo os casos justificados mediante a comprovação obrigatória de resultados compatíveis com o posto previamente definido.

Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º:

Art. 3º O objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços.

§ 1º Sempre que a prestação do serviço objeto da contratação puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado, esta deverá estar prevista no edital e no respectivo contrato, e será utilizada como um dos parâmetros de aferição de resultados.

Inicialmente, vale registrar que os referidos contratos são executados por meio de Ordens de Serviço – OS, que são especificadas em termos de tarefas e atividades a serem realizadas e, como forma de mensuração, tais tarefas são quantificadas em função das horas trabalhadas: UST no caso do contrato com a Central IT e HST, no contrato com a CTIS. Ou seja, em tese, não haveria nos contratos em tela a contratação direta de mão-de-obra. Entretanto, na prática, não é o que se observa que vem ocorrendo.

Nesse sentido, cumpre destacar, conforme apontado em item deste relatório, que as OS desses contratos são elaboradas inadequadamente, não possuindo detalhes dos serviços que serão prestados (havendo somente uma descrição genérica das tarefas); não havendo detalhamento de como foi estipulado o quantitativo de horas em cada tarefa (memória de cálculo); e não possuindo cronograma bem definido para realização dos serviços, que indique o prazo de execução de cada tarefa da OS. Aqui vale ressaltar que, como prática, as OS são planejadas para serem realizadas sempre em 30 dias, independente do tipo de tarefa e da quantidade de horas previstas.

Além disso, não existem critérios definidos para aceitação dos serviços realizados, segundo métricas, indicadores e valores de referência aceitáveis. Em virtude disso, verificou-se que durante toda a execução dos dois contratos sob análise não foi aplicada sanção alguma às contratadas, que evidenciasse a avaliação dos serviços sob critérios de qualidade e níveis mínimos pré-definidos e não somente em função das horas trabalhadas, como foi observado. Deste modo, não se verificou a adequada vinculação do pagamento ao resultado apresentado.

Combinado a essas fragilidades, e como agravante, vale ressaltar que o ICMBio não efetua medições relativas à quantidade de horas trabalhadas pela contratada, conforme apontado no presente relatório. Ou seja, o gestor do contrato não possui controles para comprovação do quantitativo de horas (UST ou HST) executado pela empresa em cada

OS. Vale ressaltar que a mensuração dos serviços prestados é elemento essencial do processo de gestão contratual, por possibilitar o pagamento vinculado a resultados.

Deste modo, considerando a ausência de uma definição precisa do serviço a ser realizado (OS genérica, elaborada sem os requisitos essenciais), a ausência de critérios de aceitação dos serviços realizados e, mais ainda, a inexistência de controles para comprovação das horas efetivamente gastas nas atividades e tarefas, conclui-se que os contratos nº 84/2011 e 125/2010 configuram-se, na prática, como de disponibilização de mão de obra.

Além do exposto acima, cabe registrar que alguns serviços executados nos referidos contratos poderiam ser mensurados por unidades tecnicamente quantificáveis, não se justificando, portanto, o modelo de mensuração por horas trabalhadas.

Entre esses serviços, pode-se citar os de desenvolvimento e de manutenção de sistemas. Para este tipo de serviço, tem-se uma métrica largamente difundida e utilizada, que é o Ponto de Função – PF. Sobre a métrica de PF, vale ressaltar que a SLTI/MP possui o Guia de Métricas de Software, que orienta os órgãos do SISP na utilização da métrica de Pontos de Função nas estimativas e dimensionamento do tamanho dos projetos de software. Além disso, diversos Acórdãos do TCU recomendam a utilização da métrica de PF nos contratos de prestação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, restringindo o uso da métrica de esforço homem-hora.

Os serviços demandados relativos ao desenvolvimento e manutenção de sistemas puderam ser verificados em OSs analisadas pela equipe para a Central IT e para a CTIS.

Sobre o assunto, vale citar o contido na Nota Técnica - TCU/Sefti 6, que trata da aplicabilidade da Gestão de Nível de Serviço (GNS) como mecanismo de pagamento por resultados em contratações de serviços de tecnologia da informação (TI) pela Administração Pública Federal (APF).

“Nessa forma de contratação, outro aspecto que deve ser destacado é a mensurabilidade dos resultados. Os serviços de TI comumente contratados pela APF podem ser adequadamente mensurados, seja por unidades de medida de tamanho (e.g. pontos de função em desenvolvimento de software) ou por indicadores de nível de serviço (mais utilizados para serviços de suporte a banco de dados e rede de computadores, entre outros).”

Outro aspecto observado que também reforça a caracterização desses contratos como sendo de disponibilização de mão-de-obra é o fato de haver funcionários vinculados a esses contratos firmados pelo ICMBio, mas que prestam serviços ao Ibama, estando, esses funcionários, lotados fisicamente nas dependências daquele órgão (situação foi abordada na presente constatação, item “c”).

Assim, diante de todas as situações expostas acima e, em especial, o fato do ICMBio não efetuar mensurações relativas à quantidade de horas trabalhadas pela contratada, resta caracterizado que, na prática, os contratos nº 84/2011 e nº 125/2010, utilizam o modelo de contratação por disponibilização de mão-de-obra, modelo esse que afronta o princípio constitucional da eficiência, o Decreto nº 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e a IN 04/2010, art. 15, §§ 2º e 3º.



Para finalizar, vale registrar o entendimento do TCU sobre o assunto, conforme consta no Acórdão 1.238/2008-Plenário:

“12. Os serviços fornecidos pela área de Tecnologia da Informação (TI) podem ser parametrizados segundo métricas e indicadores, que definem precisamente o esforço requerido e o resultado a ser alcançado, tanto do ponto de vista quantitativo, como do qualitativo. São, portanto, serviços cuja gestão pode – e deve – ser estruturada, o que pressupõe a especificação objetiva de produtos/serviços, a definição precisa de responsabilidades, o estabelecimento de custos, a identificação de riscos e a definição de métricas, indicadores e mecanismos de acompanhamento. Nesse contexto, fica bem evidente que os serviços de TI não se revestem da mesma natureza dos serviços de alocação de postos de trabalho (locação de mão-de-obra terceirizada), esses relacionados à simples colocação de pessoal à disposição da Administração e ao pagamento por horas trabalhadas. Consequentemente, não é razoável sob a perspectiva da gestão, nem vantajoso economicamente, que se adote, para serviços de TI, o mesmo modelo de pagamento de serviços aplicável à alocação de postos de trabalho, porque tal modelo não leva em consideração uma característica positiva dos serviços de TI: a possibilidade de definir objetivamente os resultados requeridos e efetuar-se o pagamento somente quando atingidos esses resultados.”

13. É em decorrência das características específicas dos serviços de TI e da necessidade de solucionar os problemas peculiares a essa área que há um movimento em nível global, por parte de governos e organizações, no sentido de abandonar os modelos de contratação baseados na alocação de postos de trabalho (locação de mão-de-obra) e no pagamento de horas trabalhadas. Hoje, cada vez mais disseminadamente, vêm sendo adotados modelos de contratação em TI fundados na mensuração de esforço e resultados por otimizarem a gestão dos serviços e os respectivos custos. São exemplos de ferramentas utilizadas para esse fim a adoção da metodologia de ponto por função e os acordos de nível de serviço, contratos em que são especificados os serviços requeridos e os padrões de desempenho necessários para aceitação dos serviços.”

14. Diante dessas ponderações, entendo cabível determinar ao Mdic que evite a formulação e a implementação de modelos de contratação de serviços de tecnologia da informação baseados na alocação de postos de trabalho (locação de mão-de-obra) e no pagamento da empresa contratada com base em horas trabalhadas, uma vez que tais modelos não se ajustam às características intrínsecas dos referidos serviços (...).”

Portanto, vê-se que aquele Tribunal tem firmado entendimento de que as contratações de serviços de TI devem prever sistemáticas de mensuração e pagamento que privilegiem a remuneração baseada em resultados, e não com base em horas ou dias trabalhados, disponibilidade de pessoas ou quantitativo de equipamentos.

Causa

- Ausência de planejamento da contratação
- Inexistência de controles que comprovem o quantitativo executado pela empresa
- Deficiências nos controles internos relativos à gestão contratual

Manifestação da Unidade Examinada

Em decorrência da entrega da versão preliminar do relatório de auditoria, em que foram apresentadas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe de auditoria, bem como as respectivas recomendações, o ICMBio encaminhou,



por meio do Ofício nº 99/2013/DIPLAN/ICMBio, de 12/07/2013, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

“Em relação às recomendações acerca dos contratos caracterizados como de disponibilidade de mão de obra em desacordo com a legislação, informamos que serão devidamente acatadas, para o que se dará imediatamente início aos procedimentos licitatórios para substituição dos contratos nº 84/2011 e nº 125/2010. Até que se conclua a licitação, os procedimentos referentes à emissão de ordem de serviço serão modificados.”

Análise do Controle Interno

A Unidade acatou as recomendações da CGU e informou que irá adotar as medidas recomendadas para sanar a irregularidade apontada. Cabe registrar que o acompanhamento e avaliação da efetividade de tais medidas será realizado durante o monitoramento do Plano de Providências da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que o ICMBio, nas próximas contratações cujos objetos sejam serviços de TI, inclusive na que sucederá a contratação em tela, utilize o modelo de contratação de remuneração por produtos e serviços entregues, também chamada de remuneração por resultados, com a implementação dos devidos procedimentos de mensuração, quantificação e aferição dos serviços, evitando-se a contratação por horas trabalhadas, que deve ser devidamente justificada, quando adotada.

Recomendação 2: Recomenda-se que o ICMBio - em atenção ao princípio da constitucional da eficiência e ao que dispõe a IN 04/2010, art 15, §§ 2º e 3º e o Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º - abstenha-se que prorrogar os contratos nº 84/2011, com a empresa Central IT, e nº 125/2010, com a empresa CTIS, iniciando imediatamente os procedimentos necessários à nova licitação, em função da forma de remuneração ser baseada em alocação de mão de obra e não por resultados.

Recomendação 3: Recomenda-se que o ICMBio faça constar, nos editais de licitações das futuras contratações de TI, os critérios de aferição da adequação do serviço à especificação e à qualidade esperada com vistas à aceitação e pagamento, bem como os critérios de mensuração dos serviços prestados, incluindo as métricas e formas de quantificação adotadas.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Efetividade dos resultados operacionais

Fato

O gestor foi questionado a respeito de uma informação apresentada no quadro Quadro A.4.4 – Ações Vinculadas a Programa Temático de Responsabilidade da UJ do relatório de gestão, exercício 2012, quanto à ação 2934 - conservação das espécies da fauna



ameaçadas de extinção e migratórias, um vez que consta que a execução física foi de 1, das 30 unidades previstas (aproximadamente 3,30 %).

Já a execução financeira informada (e registrada no SIOP) foi de R\$ 10.010.505,00, dos 12.900.000,00 previstos (aproximadamente 77,60 %).

Em 05/06/2013, por meio de mensagem eletrônica, o gestor apresentou a seguinte informação:

“Não conseguimos apurar o que significa este número ‘1’ registrado no sistema, mas se a unidade de medida for número de espécies ameaçadas beneficiadas, de fato está errado. O número de espécies ameaçadas beneficiadas está informado no texto de comentário, copio a seguir:

‘Em 2012, o Instituto Chico Mendes coordenou a elaboração de mais cinco Planos de Ação englobando 67 espécies ameaçadas da fauna brasileira. Foram elaborados os Planos de Ação do Cachorro-vinagre, Rivulídeos, Herpetofauna do Nordeste, Aves da Amazônia e Aves Limícolas. Portanto, até 2012, foram elaborados 43 PAN, totalizando 287 (46%) espécies ameaçadas contempladas com Planos de Ação. Outras 322 espécies não ameaçadas de extinção também foram contempladas nos Planos. Em 2012, as oficinas de elaboração contaram com a presença de 180 participantes e 130 instituições envolvidas. Foram realizadas também as oficinas de monitoria de 22 Planos de Ação envolvendo a presença de 283 participantes e 155 instituições. Foram lançadas, em 2012, onze sumários executivos e quatro livros de Planos de Ação. Além disso, foram encaminhados 41 projetos para implementação dos Planos de Ação pelos Centros de Pesquisa e Unidades de Conservação do ICMBio.’

Ao nosso ver o número de espécies beneficiadas trata-se do número de espécies ameaçadas que tiveram PAN elaborados no exercício, que no caso seria 67. Destaco que este valor somente foi obtido em virtude de recursos extra-orçamentários oriundos do Probio II (financiamento do GEF com apoio do Banco Mundial) - esta citação é relevante inclusive para os próprios financiadores.”

Verifica-se que além da execução financeira informada no Relatório de Gestão (e registrada no SIOP), de R\$ 10.010.505,00, aproximadamente 77,60% dos 12.900.000,00 inicialmente previstos, o gestor informou ainda que executou R\$ 1.702.470,55 em recursos oriundos do Probio II (financiamento do GEF com apoio do Banco Mundial), chegando ao montante de R\$ 11.712.975,55.

2.1.2 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

2.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de planejamento das contratações de TI.

Fato

Na análise dos 4 (quatro) processos de contratação de serviços de TI que representavam a maior materialidade e relevância para a área de Tecnologia da Informação do Instituto, verificou-se que o ICMBio realizou as contratações sem que estas fossem precedidas do processo de planejamento, e, portanto, sem elaborar os devidos artefatos previstos nesta etapa (análise de viabilidade da contratação, estratégia da contratação, análise de riscos



e plano de sustentação), descumprindo, assim, o estabelecido nas Instruções Normativas nºs 04/2008 e 04/2010 da SLTI/MP.

Os processos de contratação analisados, onde não foram identificados os estudos preliminares e o planejamento adequado, são os relativos aos seguintes contratos vigentes em 2012:

Tabela - Contratos de TI vigentes em 2012.

Modalidade de licitação	Nº Contrato	Dt. Assinatura	Empresa	Objeto	Valor (R\$)
Adesão à ata de registro de preço	125/2010	28/10/2010	CTIS Tecnologia S.A.	Serviços especializados em TI, na área de manutenção de sistemas de informação.	9.770.044,32
Pregão nº 35/2010	145/2010	19/11/2010	Confidere Informatica e Serviços	Serviço de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, para realizar manutenção e desenvolvimento dos sistemas de informação do ICMBio	3.554.206,50
Adesão à ata de registro de preço	84/2011	17/06/2011	Central IT Tecnologia da Informação Ltda	Serviço de suporte tecnológico a ambiente computacional de infraestrutura de rede, seus meios de comunicação, sistemas funcionais e processos de execução.	9.141.000,00
Adesão à ata de registro de preço	04/2012	31/01/2012	Gestão Inteligência em Informática Ltda.	Serviços técnicos especializados para modelagem de negócio, processo, apoio a gestão demandas, implementação e suporte as atividades de criação e aprimoramento de produtos, estabilização e transferência de conhecimentos, apoio a gestão de indicadores, registro das lições aprendidas, com utilização das ferramentas tecnológicas de apoio e fornecimento de todo o ferramental de apoio e repasse de conhecimento.	8.479.180,00

Sobre a obrigatoriedade legal de se realizar o planejamento prévio para as contratações, cabe citar a Instrução Normativa nº 04/2010 da SLTI/MP, que rege as contratações de TI na Administração Pública Federal, e também a Instrução Normativa antecessora desta (IN 04/2008), uma vez que dois dos contratos analisados (nºs 125/2010 e 145/2010) foram assinados ainda sob sua vigência.

IN 04/2008:



“Art. 3º As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI, alinhado à estratégia do órgão ou entidade.”

“Art. 9º A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:

I - Análise de Viabilidade da Contratação;

II - Plano de Sustentação;

III - Estratégia de Contratação; e

IV - Análise de Riscos.”

IN 04/2010:

“Art. 4º As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o PDTI, alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade.”

“Art. 10. A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:

I - Análise de Viabilidade da Contratação;

II - Plano de Sustentação;

III - Estratégia da Contratação;

IV - Análise de Riscos; e

V - Termo de Referência ou Projeto Básico.”

“Art. 17. O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, do Plano de Sustentação, da Estratégia da Contratação e da Análise de Riscos.”

Um ponto que merece ser ressaltado é que - mesmo o ICMBio adotando, quase que totalmente, a adesão à ata de registro de preço como modalidade para suas contratações, como pode ser visto na tabela acima e também em item do presente relatório – ainda assim o planejamento prévio, com a elaboração de todos os estudos e documentos, se faz necessário, conforme está claramente estabelecido no art. 18 da IN 04/2010:

“Art. 18. É obrigatória a execução da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de:

I - inexigibilidade;

II - dispensa de licitação ou licitação dispensada;

III - criação ou adesão à Ata de Registro de Preços; e

IV - contratações com uso de verbas de organismos internacionais, como Banco Mundial, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, e outros;”

Em função da inexistência dos estudos técnicos preliminares à contratação, incluindo a estimativa dos quantitativos de serviços contratados, foi solicitado à Unidade, por meio das SAs relacionadas abaixo, esclarecimentos sobre a ausência destes artefatos. Como resposta, o Gestor informou o seguinte:

Contratação da empresa CTIS – SA nº 201306273/021:

“Os itens "a", "b" e "c" estão relacionadas às exigências da IN 04/2010, a qual não foi seguida na adesão à ata e contratação da empresa CTIS.”

Contratação da empresa Central IT - SA nº 201306273/016:



“Como a área de TI do ICMBio estava em formação e não havia histórico de realização desses serviços, não foi possível elaborar estudo técnico preliminar para estimar o quantitativo contratado.”

Contratação da empresa Gestão Inteligência - SA nº 201306273/022:

Item 78, a): *“Não foi feito estudo técnico preliminar para embasar a estimativa da demanda dos serviços contratados pelo ICMBio no referido contrato.”*

Item 78, c): *“A equipe de planejamento da contratação não foi formalizada e os artefatos relativos ao referido planejamento não foram gerados.”*

Assim, a partir das respostas do Gestor, verifica-se que, de fato, o ICMBio não vem realizando o devido planejamento de suas contratações, o que vai de encontro ao previsto na legislação.

Outro ponto que evidenciou a ausência de planejamento por parte do Instituto foi o fato de, nas análises dos Termos de Referência - TR do ICMBio, relativos às contratações efetuadas por meio de adesão a atas de registro de preço, ter se observado que o Instituto aproveitou, quase que totalmente, os termos de referência elaborados pelos órgãos criadores das atas de registro de preço. Em alguns casos, foi alterado somente o nome da unidade, substituindo-se o do órgão original pelo do ICMBio.

Tal fato pôde ser verificado ainda: a) na contratação, pelo ICMBio, dos mesmos quantitativos de serviço que haviam sido contratados pelos outros órgãos, mesmo que os parques computacionais, número de sistemas a serem mantidos ou necessidades das duas unidades fossem diferentes; e b) na contratação de serviços que eram específicos do órgão gestor da ata, sem necessidade para o ICMBio. A seguir, apresentam-se exemplos das situações relatadas acima.

a) Contratação dos mesmos quantitativos

- Contrato nº 84/2011 (Central IT) – Adesão à Ata do STJ nº 104/2010:

As estimativas apresentadas no TR do ICMBio para cada uma das 56 tarefas previstas para serem executadas (classificadas em rotineiras, de suporte e de demandas) foi exatamente a mesma da contida no TR do STJ. Assim, serviços como suporte a microcomputadores, suporte à infraestrutura de rede, suporte a sistemas aplicativos, dentre outros, tiveram os mesmos quantitativos nos dois órgãos, em termos de UST - Unidade de Serviço Técnico (equivalente a uma hora de trabalho).

Todavia, entende-se que a diferença entre os parques computacionais das duas entidades, tendo o STJ o dobro da quantidade de equipamentos do ICMBio (6.465 do STJ contra 3.150 do ICMBio), deveria se refletir nas estimativas de serviço a ser contratada pelo Instituto, o que demonstra, em realidade, a não realização de estimativa própria pelo Chico Mendes.

- Contrato nº 125/2010 (CTIS) – Adesão à Ata do CNPq nº 25/2010:

Mesmo o CNPq tendo feito sua estimativa de Horas de Serviço Técnico (HST) para manutenção de sistemas em função de um ambiente com 53 sistemas de informação, o ICMBio, com cerca de 20 sistemas, apresentou em seu TR a mesma distribuição e quantidade de HST prevista pelo CNPq.

- Contrato nº 04/2012 (Gestão Inteligência) – Adesão à Ata do GAP-BR nº 001/GAP-BR/2011:



No referido processo, o ICMBio contratou o quantitativo de 23.000 USTs, 7.000 Pontos de Função, 169 Licenças de Usuário - LU e 8 Licenças por CPU – LCPU, exatamente mesmo quantitativo contido no Termo de Referência do Grupamento de Apoio de Brasília – GAP-BR, que originou a ata aderida pelo Instituto. Entretanto, não foi apresentada qualquer justificativa para esses quantitativos do Instituto. Ademais, conforme visto a seguir, verificou-se que alguns destes serviços não eram necessários para o ICMBio.

b) Contratação, pelo ICMBio, de serviços específicos de outros órgãos

- *Contrato nº 84/2011 (Central IT) – Adesão à Ata do STJ nº 104/2010:*

Identificou-se a presença, neste TR do ICMBio, da contratação de serviços que eram específicos do STJ, como, por exemplo:

D-015 - Demanda Digitalização de processos administrativos e judiciários - 300 USTs previstas

R-006 - Rotineira Jurisprudência Pessoal em Mídias Removíveis - 11,79 USTs previstas

- *Contrato nº 04/2012 (Gestão Inteligência) – Adesão à Ata do GAP-BR nº 001/GAP-BR/2011:*

Na adesão à ata, o ICMBio contratou, entre outros serviços, 169 Licenças de Usuário - LU e 8 Licenças por CPU – LCPU. Todavia, conforme pôde ser observado a partir da resposta do Gestor à SA nº 201306273/022, o ICMBio não necessitava destes serviços, e, portanto, durante a execução do contrato acabou por não demandar tais licenças.

Conclusão:

Assim, diante das situações observadas acima e da ausência dos artefatos previstos na legislação (análise de viabilidade da contratação, estratégia da contratação, análise de riscos e plano de sustentação), verifica-se que não houve, por parte do ICMBio, a realização de planejamento prévio que subsidiasse as referidas contratações, descumprindo, deste modo, as normas legais vigentes.

Destaca-se ainda, como agravante, o fato do ICMBio ter realizado as aquisições, em sua maioria, por meio de adesão à ata de registro de preços, contratando quantitativos e serviços aplicáveis ao ente que registrou a ata, porém distintos das necessidades do Instituto.

Causa

- Falha na atuação do Comitê de Segurança da Informação e Comunicação – CSIC
- Falhas nos controles que promovam o cumprimento do processo de planejamento previsto na IN4.
- Ausência de processo formalizado para contratação de bens e serviços de TI

Manifestação da Unidade Examinada

Em decorrência da entrega da versão preliminar do relatório de auditoria, em que foram apresentadas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe de auditoria, bem como as respectivas recomendações, o ICMBio encaminhou, por meio do Ofício nº 99/2013/DIPLAN/ICMBio, de 12/07/2013, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:



“As recomendações referentes a constatação de ausência de planejamento as contratações de TI, foi acatada pelo ICMBio sendo objeto do Memorando Circular nº 21/2013-DIPLAN/ICMBio, documento anexo.”

Abaixo, segue o conteúdo do Memorando Circular nº 21/2013-DIPLAN/ICMBio:

“A Controladoria-Geral da União – CGU emitiu o Relatório de Auditoria supracitado, no qual, dentre outras recomendações, consigna a seguinte:

(...)

Diante disso, determino o atendimento das recomendações supra, nas contratações da Autarquia, a fim de que a regularidade dos procedimentos seja salvaguardada.”

Análise do Controle Interno

A partir da manifestação apresentada, verificou-se que a Unidade, tão logo tomou conhecimento das falhas no planejamento das contratações, adotou as primeiras medidas no sentido de atender ao recomendado pela CGU, demonstrando o empenho do Instituto em sanar a fragilidade apontada.

Entretanto, destaca-se que medidas complementares deverão ser adotadas a fim de garantir que o processo de contratação de bens e serviços de TI esteja de acordo com o estabelecido na IN 04/2010, recomendando-se, para isso, que a Unidade defina e implemente um processo estruturado para contratações de TI, com a adoção de controles internos que promovam o adequado cumprimento da referida IN.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que o ICMBio, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, implemente um processo estruturado para contratação de bens e serviços de TI e adote controles internos que promovam o cumprimento da Instrução Normativa nº 04/2010 - SLTI/MP, em especial à fase de planejamento da contratação.

Recomendação 2: Recomenda-se que o ICMBio, nas aquisições de bens e serviços de TI, realize o adequado planejamento da contratação, de acordo com o estabelecido na Instrução Normativa nº 04/2010 - SLTI/MP, arts. 9º a 16, observando, em especial, os preceitos relativos à elaboração e aprovação dos artefatos da fase de planejamento da contratação (análise de viabilidade da contratação, plano de sustentação, estratégia da contratação e análise de riscos), bem como a definição da equipe de planejamento da contratação e formalização do Documento de Oficialização da Demanda - DOD.

2.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidade no planejamento institucional de TI.

Fato

Na avaliação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI do ICMBio 2011-2013, verificou-se que, embora a Unidade tenha se esforçado para elaborar e publicar seu PDTI, o referido Planejamento apresentou algumas fragilidades, uma vez que deixou de contemplar artefatos essenciais que contribuem para sua efetividade, quais sejam: o plano de investimentos e custeio, a proposta orçamentária consolidada de TI e o plano de gestão de risco, bem como a política de descarte de equipamentos de TI e o inventário do ambiente de Tecnologia da Informação à época.



Outra fragilidade identificada no processo de planejamento de TI foi a não aprovação e publicação do PDTI pela Autoridade Máxima do ICMBio, o seu Presidente, ficando tal tarefa para o Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação - CTIC.

A seguir, são apresentados os pontos frágeis observados no processo de planejamento das ações de TI do ICMBio:

Inicialmente, a título de contextualização, o PDTI, segundo a Instrução Normativa nº 04/2010, artigo 2º, inciso XXII, é um: *“instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação que visa atender às necessidades tecnológicas e de informação de um órgão ou entidade para um determinado período”*.

Ademais, conforme menciona o Guia de Elaboração de PDTI do SISP, o PDTI *“representa um instrumento de gestão para a execução das ações de TI da organização, possibilitando justificar os recursos aplicados em TI, minimizar o desperdício, garantir o controle, aplicar recursos naquilo que é considerado mais relevante e, por fim, melhorar o gasto público e o serviço prestado ao cidadão”*.

a) Plano de investimentos e custeio deficiente

Segundo o Guia de Elaboração de PDTI do SISP, o objetivo do plano de investimentos e custeio é prever os gastos necessários para a realização das ações planejadas.

Assim, para cada ação presente no plano de metas e ações deve-se listar os recursos orçamentários necessários para a realização das ações, classificando-os por despesas de investimento e de custeio.

Todavia, analisando-se o PDTI do ICMBio verificou-se que o Plano de Investimento apresentado contém somente uma totalização dos custos estimados, classificados por pessoal, investimento e custeio.

Dessa forma, na próxima versão do PDTI o ICMBio deve elaborar um Plano de Investimentos e Custeio mais detalhado, relacionando as despesas com cada ação prevista no plano de metas, conforme indicado no Guia do PDTI do SISP.

b) Inexistência de proposta orçamentária da área de TI

De acordo com o Guia elaborado pelo SISP, o PDTI deve conter a proposta orçamentária da TI para o período de vigência do PDTI. Entretanto, verificou-se que o Plano Diretor do ICMBio não contemplou tal proposta.

Observada essa ausência, a equipe de auditoria encaminhou a SA nº 201306273/007 solicitando, em resumo: esclarecimentos sobre como ocorre o processo de elaboração do orçamento anual de TI do ICMBio; apresentação da proposta orçamentária de TI para os anos de 2012 e 2013, contendo a memória de cálculo que originou os valores apresentados e a correspondência de cada uma das despesas previstas com as ações elencadas no PDTI; bem como, o envio de documento formal onde ficaram registradas as referidas propostas orçamentárias de TI.



Entretanto, como resposta, via e-mail em 22/05/2013, o Coordenador de Tecnologia da Informação apenas informou que, no dia 05 de junho de 2013, o Comitê Gestor de TIC iria constituir grupo com a finalidade de elaborar:

- “1 - Proposta de Revisão do PDTI para o triênio 2014-2016;
- 2 - Plano Orçamentário de TI para o triênio 2014-2016;
- 3 - Processo de Elaboração do Orçamento Anual de TI;
- 4 - Processo de Avaliação e Acompanhamento do PDTI; e
- 5 - Relatório com a situação de execução de cada objetivo/meta/iniciativa do PDTI (2011-2013)”

Assim, verifica-se que o ICMBio não adota um processo estruturado para elaboração do orçamento de TI, de forma a garantir a provisão dos recursos necessários para a implementação das ações de TI, situação essa que se reflete na ausência da proposta orçamentária consolidada no PDTI do Instituto.

c) Plano de gestão dos riscos deficiente

O Plano de gestão dos riscos é o registro dos riscos associados às ações planejadas, contemplando a análise desses riscos e o planejamento das respostas.

Assim, para cada ação planejada pela Unidade no plano de metas e ações, deve-se avaliar os riscos que podem afetar a sua execução, avaliando a probabilidade de ocorrência e o impacto, bem como planejar as respostas a estes riscos, definindo medidas para reduzir as ameaças que comprometam as metas e ações planejadas.

Nesse sentido, o Guia do SISP, orienta, na elaboração do quadro contendo o Plano de Gestão de Riscos, a definição, para cada ação planejada, o tipo de tratamento do risco, a descrição do tratamento do risco e a área responsável pelo monitoramento do risco, além da análise de probabilidade, impacto e criticidade do risco identificado.

No entanto, ao se analisar o PDTI no ICMBio, seção “13. Riscos Estimados”, verifica-se que o mesmo não pode ser considerado como um Plano de Gestão de Risco, uma vez que os riscos apresentados são tratados de forma genérica (“cortes orçamentários”, “descontinuidade dos contratos”, “estrutura organizacional não consolidada”), não havendo vinculação deles com as ações planejadas. Além disso, não há um plano de resposta a esses riscos, inexistindo as medidas preventivas e de contingência a serem adotadas, além dos responsáveis por cada risco identificado.

d) Ausência da Autoridade Máxima na aprovação e publicação do PDTI

Na análise da Resolução nº 01, de 25 de maio de 2011, que publicou o PDTI do Instituto, observou-se que a mesma foi publicada pelo Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicações, sem contar com a aprovação formal de sua Autoridade Máxima, o Presidente do ICMBio. Abaixo segue a publicação do PDTI no DOU, de 03/06/2011:

“Resolução nº 1, de 25 de maio de 2011

O Comitê de Tecnologia da Informação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, no uso da competência que lhe foi conferida pela Portaria nº 529, de 08 de setembro de 2009, aprova o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI para o período de 2011-2013, publicado no Portal do ICMBio, menu



SILVANA CANUTO MEDEIROS
p/Comitê Gestor”

Nesse sentido, é vale citar que a alta administração do ICMBio, representado por sua Presidência e Diretorias, não possui assento na estrutura do referido Comitê, conforme já apontado no presente relatório, o que demonstra a sua frágil participação na elaboração do principal instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação, que é o PDTI.

A respeito da participação da Autoridade Máxima do Órgão na elaboração do PDTI, merece ser reproduzido o contido no Guia do SISP:

“Na proposta desse Guia são três os principais papéis envolvidos no processo de elaboração do PDTI.

O primeiro deles é a Autoridade Máxima, o membro da alta administração no nível hierárquico mais alto da organização. Nos ministérios, são os Ministros. Nas autarquias e fundações, correspondem aos Presidentes. A autoridade máxima e o principal patrocinador do projeto de elaboração de PDTI. Nesse papel, ele devera prover recursos, aprovar o Plano de Trabalho, tomar as decisões mais importantes, definir premissas e diretrizes gerais, aprovar e publicar o PDTI, formalizando-o. O papel do patrocinador é crucial no projeto, e pode fazer toda a diferença em seu sucesso ou fracasso.”

Além disso, conforme se verifica a partir do Acórdão nº 2.471/2008-TCU-Plenário, o planejamento estratégico de TI deve indicar os projetos e serviços de TI que receberão recursos, os custos, as fontes de recursos e as metas a serem alcançadas, devendo ser uma atividade regular e os documentos resultantes devem ser aprovados pela alta administração.

Deste modo, é importante que a Autoridade Máxima expresse claramente o seu apoio ao PDTI para que todas as áreas envolvidas na concretização das ações planejadas efetivamente cumpram suas responsabilidades.

e) Ausência das políticas de aquisição, substituição e descarte de equipamentos

Na análise do Plano Diretor de Tecnologia da Informação do ICMBio 2011-2013 não foi identificada seção específica que trate da política de descarte de equipamentos, bem como da política de aquisição e substituição de equipamentos, conforme previsto na Portaria SLTI nº 02/2010, em seu artigo 3º:

“Art. 3º Os PDTIs elaborados ou atualizados a partir de julho de 2010 devem conter seção específica referenciada sobre:

I - a política de aquisição e substituição de equipamentos, em conformidade ao parágrafo 2º do art. 7º da Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010 da SLTI/MP; e

II - a política de descarte de equipamentos, que observará o disposto no Decreto nº 99.658 de 30 de outubro de 1990 e suas alterações posteriores.”

f) Ausência de inventário dos recursos de TI



Analisando-se o PDTI 2011-2013, verifica-se que não consta a descrição do ambiente de Tecnologia da Informação do ICMBio, relatando os recursos de hardware, software, sistemas, rede, serviços de TI, quando da elaboração do PDTI.

Assim, ainda que tal informação não seja obrigatória, é importante que o ICMBio avalie a possibilidade de incluir em seu próximo PDTI, a descrição da arquitetura tecnológica existente, bem como Inventário dos recursos de TI, como Hardware, Software, Sistemas, Rede e Serviços de TI, conforme consta no Guia de Elaboração do PDTI, seção “19 – Anexos”.

Conclusão:

Dessa forma, para que esse instrumento de planejamento possa suprir tais necessidades e alcançar os resultados esperados, é de fundamental importância que, ao definir suas metas e ações de TI no PDTI, o órgão elabore também o plano de investimento e custeio associado a estas ações que, por conseguinte, culminará com a confecção da proposta orçamentária da área de TI. Além disso, faz-se necessária a elaboração de um plano de gestão dos riscos e, principalmente, a participação efetiva da alta administração do ICMBio no processo de planejamento institucional da área de TI.

Cumprido destacar que a ausência dos referidos artefatos pode comprometer a eficiência da área de TI do ICMBio e influenciar negativamente o desempenho do órgão na sua missão institucional, já que a TI representa importante ferramenta para o desenvolvimento das ações previstas.

Por fim, vale registrar que o entendimento a respeito da necessidade de tais artefatos advém tanto das orientações emitidas pelo SISP, por meio do seu Guia de Elaboração do PDTI, quanto das metas estabelecidas na Estratégia Geral de Tecnologia da Informação – EGTI 2013-2015, em seu Plano de Execução, conforme observado abaixo:

Tabela: EGTI 2013-2015, Objetivo 2 - A perfeição a gestão orçamentária de TI

Iniciativa estratégica	Projetos e ações	Tipo
Ini. 2.1	Promover a alocação de recursos orçamentários/ financeiros para implementação das ações do PDTI.	2.1.1. <u>Incluir no PDTI o Plano de Investimentos e Custeios e a Proposta Orçamentária de TI.</u>
Ini. 2.2	Aprimorar e fortalecer a gestão orçamentária de TI.	2.2.1. Implementar processo de gestão orçamentária de TI.
Ini. 2.3	Propiciar o alinhamento do orçamento de TI às estratégias do órgão e do Governo.	2.3.1. Alinhar a Proposta Orçamentária do PDTI ao Planejamento Estratégico Institucional e/ou ao Plano Plurianual.

Tabela : EGTI 2013-2015, Objetivo 3 • A perfeição a governança de TI

Iniciativa	Projetos e ações	Tipo
-------------------	-------------------------	-------------



estratégica		
Ini. 3.2	Fortalecer o alinhamento entre o planejamento de TI, as estratégias da organização e a EGTI	3.2.1. <u>Elaborar o PDTI aderente ao modelo de referência do Guia de Elaboração de PDTI do SISP.</u>

Causa

- Falta de participação da alta administração do ICMBio na elaboração do PDTI.

Manifestação da Unidade Examinada

Em decorrência da entrega da versão preliminar do relatório de auditoria, em que foram apresentadas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe de auditoria, bem como as respectivas recomendações, o ICMBio encaminhou, por meio do Ofício nº 99/2013/DIPLAN/ICMBio, de 12/07/2013, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

“Visando atendimento das recomendações acerca da fragilidade no planejamento institucional de TI, cientificamos Vossa Senhoria do comprometimento deste ICMBio para, dentro de suas limitações técnicas, promover a melhor política para alinhar as metas propostas na EGTI 2013-2015 e seguir as orientações contidas na guia de Elaboração do PDTI do SISP v1.0, até porque sua nova versão de PDTI já está em prática.”

Análise do Controle Interno

A Unidade acatou as recomendações da CGU e informou que irá adotar as medidas recomendadas para sanar as fragilidades identificadas. Cabe registrar que o acompanhamento e avaliação da efetividade das medidas adotadas será realizado por esta CGU durante o monitoramento do Plano de Providências da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que o ICMBio, visando garantir o alinhamento com as metas propostas na EGTI 2013-2015 e seguindo as orientações contidas no Guia de Elaboração do PDTI do SISP v1.0, elabore nova versão do seu PDTI, com participação efetiva da alta administração do Órgão, incluindo artefatos que estavam ausentes ou deficientes na versão anterior do Plano, quais sejam: Plano de Investimentos e Custeio; Proposta Orçamentária Consolidada de TI para o período de vigência do plano, Plano de Gestão de Riscos e as Políticas de aquisição, substituição e descarte de equipamentos.

Recomendação 2: Recomenda-se que o ICMBio, em atenção às metas propostas na EGTI 2013-2015, especialmente a iniciativa 2.2, ação 2.2.1 (?Implementar processo de gestão orçamentária de TI?), aperfeiçoe seu processo de elaboração e gestão do orçamento de TI, registrando em documentos a proposta orçamentária de TI, suas adequações e restrições enfrentadas.

2.1.2.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de formalização da estrutura organizacional interna da área de TI.

Fato



Na avaliação da estrutura da área de TI do ICMBio, verifica-se que a Coordenação de Tecnologia da Informação - COTEC, unidade responsável pela gestão de TI no órgão, não possui uma estrutura organizacional formalmente definida, que regulamente o funcionamento de suas áreas internas e estabeleça suas competências e responsabilidades.

Convém destacar que tal fato encontra-se registrado no Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI do ICMBio 2011-2013, na seção da análise SWOT (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças), onde esta situação foi classificada como uma fraqueza da área de TI, conforme abaixo:

*“Análise SWOT da CTI
(...)
Tabela 5 - Fraquezas
Estrutura formal de TI inexistente
(...)”*

Assim, de modo a verificar se esta situação persistia, foi encaminhada a SA nº 201306273/006 onde se questionava, para cada uma das sete fraquezas indicadas no PDTI, se, no entendimento do órgão, a referida fragilidade perdurava, e quais medidas haviam sido adotadas para eliminá-la e/ou mitigá-la.

Na resposta apresentada, via e-mail no dia 22/05/2013, o gestor esclarece que tal fraqueza não mais persiste, informando o que se segue:

“A Coordenação de Tecnologia da Informação – COTEC foi criada na estrutura regimental do ICMBio, conforme Decreto nº 7.515, de 8 de julho de 2011 e regimento interno em processo final de aprovação.”

Entretanto, ao analisar o Decreto nº 7.515/2011 - que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - verifica-se que o mesmo se limita a definir a organização do ICMBio, e indicar as respectivas competências, apenas no nível dos seus órgãos superiores, como o Comitê Gestor, Órgãos de Assistência Direta e Imediata ao Presidente, Órgãos seccionais, Órgãos Específicos Singulares e Unidades Descentralizadas. Não há no referido Decreto a definição das atribuições, competências e de como serão estruturadas as suas Diretorias, Coordenações-Gerais e Coordenações.

Especificamente em relação ao setor de Tecnologia da Informação, somente quando se analisa o Anexo II do Decreto, onde são relacionados os cargos em comissão e as funções gratificadas do Instituto, é que se verifica a existência da Coordenação Geral de Administração e Tecnologia da Informação, com duas Coordenações subordinadas; todavia, sem indicar quais seriam essas coordenações, sua organização interna, suas atribuições e etc. Abaixo segue excerto do Decreto nº 7.515/2011 e seu anexo II:

*“Art. 3º O Instituto Chico Mendes tem a seguinte estrutura organizacional:
I - Órgãos Colegiados: Comitê Gestor;
II - Órgãos de Assistência Direta e Imediata ao Presidente: Gabinete; e
III - Órgãos seccionais:
a) Procuradoria Federal Especializada;*



- b) *Diretoria de Planejamento, Administração e Logística; e*
 c) *Auditoria Interna;*

IV - Órgãos Específicos Singulares:

- a) *Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação;*
 b) *Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação; e*
 c) *Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade;*
 e

V - Unidades Descentralizadas:

- a) *Coordenações Regionais;*
 b) *Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação;*
 c) *Centro de Formação em Conservação da Biodiversidade;*
 d) *Unidades Avançadas de Administração e Finanças; e*
 e) *Unidades de Conservação I e II. “*

Anexo II do Decreto nº 7.515/2011:

“a) *QUADRO DEMONSTRATIVO DOS CARGOS EM COMISSÃO E DAS FUNÇÕES GRATIFICADAS DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE.*

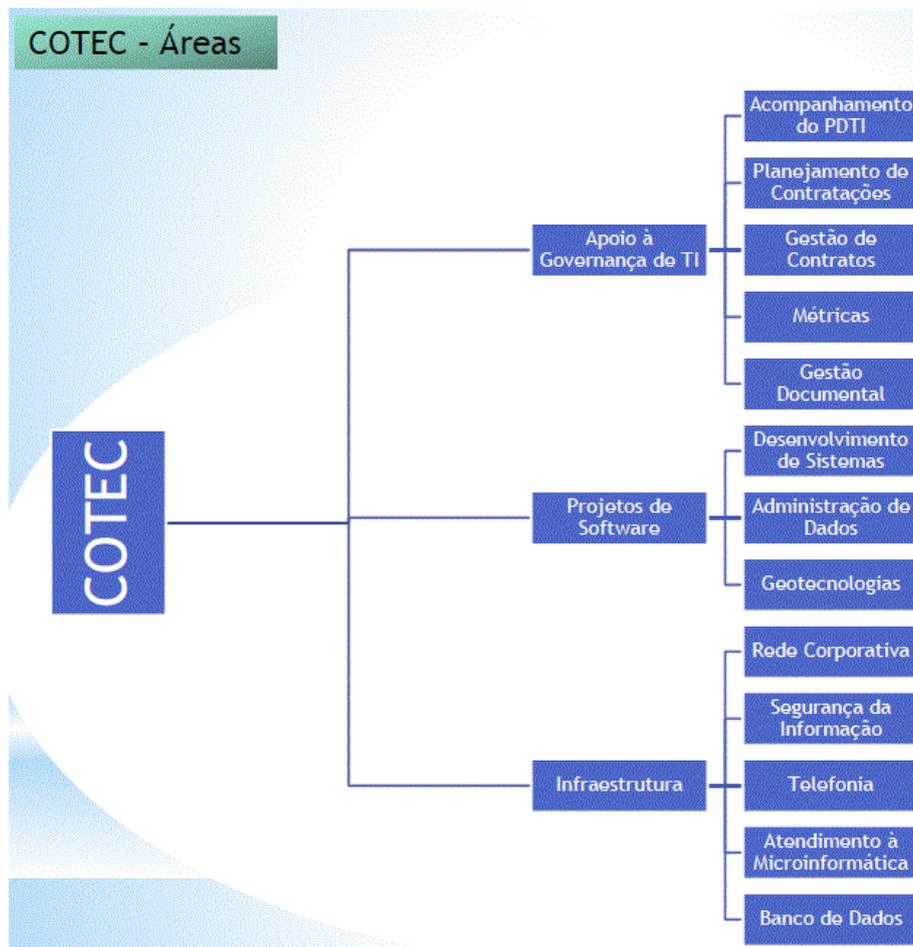
<i>UNIDADE</i>	<i>CARGO/ FUNÇÃO</i>	<i>DENOMINAÇÃO/ CARGO/FUNÇÃO</i>	<i>NE/DAS</i>
(...)			
<i>DIRETORIA DE PLANEJAMENTO, ADMINISTRAÇÃO E LOGÍSTICA</i>	<i>1</i>	<i>Diretor</i>	<i>101.5</i>
	<i>1</i>	<i>Assessor Técnico</i>	<i>102.3</i>
	<i>1</i>	<i>Assistente Técnico</i>	<i>102.1</i>
<i>Coordenação Geral de Gestão de Pessoas</i>	<i>1</i>	<i>Coordenador-Geral</i>	<i>101.4</i>
<i>Serviço</i>	<i>3</i>	<i>Chefe</i>	<i>101.1</i>
	<i>1</i>	<i>Assistente III</i>	<i>FG-3</i>
<i>Coordenação Geral de Administração e Tecnologia da Informação</i>	<i>1</i>	<i>Coordenador-Geral</i>	<i>101.4</i>
<i>Coordenação</i>	<i>2</i>	<i>Coordenador</i>	<i>101.3</i>
<i>Serviço</i>	<i>7</i>	<i>Chefe</i>	<i>101.1</i>
	<i>2</i>	<i>Assistente III</i>	<i>FG-3</i>
(...)			

Para agravar a situação, verifica-se que o ICMBio não possui um Regimento Interno, que estabeleça as funções e responsabilidades, organização e funcionamento do ICMBio, fato esse que deve ser corrigido o mais breve possível.

Vale registrar que, em que pese não haver um Regimento Interno, a próprio COTEC, para que pudesse desenvolver suas atividades, definiu, informalmente, uma estrutura organizacional interna, que é composta por três áreas, com treze subáreas, conforme informado na resposta à SA nº 201306273/008 e reproduzida abaixo:

Quadro – Organograma interno da COTEC





Em relação a essa organização, é importante mencionar que 10 (dez) das 13 (treze) subáreas internas não possuem servidores efetivos lotados, estando suas atividades, incluindo as gerenciais, sob responsabilidade de funcionários terceirizados, conforme já apontado no presente relatório .

Cumprе ressaltar que esta situação de informalidade em relação à organização interna da COTEC vai de encontro às boas práticas de gestão de TI, notadamente aquelas que constam no Cobit 4.1, processo PO4 - Definir os Processos, a Organização e os Relacionamentos de TI. Nesse sentido, pode-se destacar a ausência de uma estrutura formal para o setor de TI (Cobit 4.1, PO4.5), com papéis e responsabilidades formalmente definidos (Cobit 4.1, PO4.6), inclusive aqueles mais sensíveis (Cobit 4.1, PO4.13), o que acaba por prejudicar a necessária segregação de funções (Cobit 4.1, PO4.11).

Diante de todo o exposto, fica clara a necessidade do ICMBio elaborar e aprovar o seu Regimento Interno, definindo formalmente uma estrutura organizacional que melhor atenda às suas necessidades; observando, inclusive, o posicionamento adequado do setor de TI dentro da estrutura geral do Instituto, conforme orientação contida no Cobit 4.1, PO4.4, de modo que a área de TI dê suporte, de forma eficaz e eficiente, ao alcance dos objetivos estratégicos do órgão.

Por fim, em relação aos riscos associados à presente situação, pode-se citar:

- a) ineficiência/ineficácia da área de TI na execução de suas atividades;



- b) desvio de função, impossibilidade de responsabilização de servidor e ausência de segregação de funções;
- c) não cumprimento, por parte da área de TI, da sua missão de apoiar, com a devida qualidade, presteza e eficiência, o alcance dos objetivos e metas estratégicas do ICMBio;
- d) dificuldade de se avaliar o quantitativo de pessoal necessário para executar as atividades de TI;
- e) dificuldades para recrutar e reter profissionais da área de TI;
- f) insuficiência de servidores para atuar na área de TI; e
- g) papéis gerenciais sendo desempenhados por servidores sem a devida responsabilização.

Ressalta-se que, destes riscos, dois acabaram sendo percebidos, na prática, pela equipe de auditoria durante os trabalhos, quais sejam: insuficiência de servidores para atuar na área de TI e papéis gerenciais sendo desempenhados por servidores sem a devida responsabilização.

Causa

- Falta de comprometimento da alta administração do ICMBio para estruturar adequadamente o Instituto e, conseqüentemente, o setor de TI.

Manifestação da Unidade Examinada

Em decorrência da entrega da versão preliminar do relatório de auditoria, em que foram apresentadas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe de auditoria, bem como as respectivas recomendações, o ICMBio encaminhou, por meio do Ofício nº 99/2013/DIPLAN/ICMBio, de 12/07/2013, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

“No que se refere à constatação de ausência de formalização da estrutura organizacional interna da área de TI, estamos em tratativa com o Ministério do Planejamento sobre a alteração da disposição de áreas e cargos do ICMBio, para contemplar na sua estrutura regimental a melhor composição do Órgão.

Portanto, em que pese o interesse desta Autarquia no atendimento da recomendação do item em tela, tal ação está alheia a nossa governança.”

Análise do Controle Interno

A partir da manifestação apresentada, verifica-se que a Unidade acata a recomendação da CGU, informando estar em tratativas com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP a fim de definir uma estrutura regimental para o ICMBio, conforme recomendado. Entretanto, o gestor alerta para o fato de que o atendimento de tal recomendação está alheia a sua governança, estando a cargo do MP.

Nesse sentido, embora a resolução da presente constatação envolva, de fato, os órgãos superiores (MMA e MP), cabe destacar que se faz necessária uma atuação mais efetiva do ICMBio para este fim, inclusive com a edição de normativos de âmbito interno que definam formalmente as áreas existentes no setor de TI, bem como estabeleçam suas respectivas atribuições e competências.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que o ICMBio elabore e aprove o seu Regimento Interno, definindo formalmente uma estrutura organizacional que melhor atenda às suas



necessidades; observando, inclusive, o posicionamento adequado do setor de TI dentro da estrutura geral do Instituto, conforme orientação contida no Cobit 4.1, PO4.4, de modo que a área de TI possa dar suporte, de forma eficaz e eficiente, ao alcance dos objetivos estratégicos do órgão.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES EXTERNOS

3.1.1 ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU - NO EXERCÍCIO

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

Fato

A prestação de serviços diretamente ao cidadão, no âmbito do ICMBio, ocorre por meio das Unidades de Conservação – UCs – federais abertas à visitação pública, a exemplo do Parque Nacional de Foz do Iguaçu, importante polo de atração turística na região em que se situa.

Por meio da SA 201306273/010 o gestor foi solicitado a apresentar esclarecimentos relativamente ao atendimento ao Decreto nº 6.932/2009, no que trata da necessidade de elaboração de carta de serviços ao cidadão.

Por meio do Ofício nº 24/2013/AUDIT/ICMBio, de 05/06/2013, o gestor encaminhou o Memorando nº 165/2013/DIMAN/ICMBio, de 03/06/2013, que respondeu a questionamento do Ministério Público Federal em Sete Lagoas/MG, sobre o mesmo teor:

“Em atenção ao OF/PRM/SLA/GAB/Nº859/2012, referente à solicitação de informação a respeito da conclusão do trabalho de confecção da Carta de Serviços ao Cidadão nas unidades de conservação deste Instituto, vimos prestar os seguintes esclarecimentos.

A Carta de Serviços ao Cidadão, instituída através do Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, tem por objetivo informar o cidadão dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

Com relação às atividades deste ICMBio, todas as informações referentes às unidades de conservação, como localização, contatos telefônicos e de correio eletrônico dos responsáveis, estão disponíveis no Sítio da Internet do Instituto, www.icmbio.gov.br. Além disso, todos os escritórios das unidades de conservação informam em local de fácil acesso ao público, o seu horário de funcionamento.

O Instituto dispõe, também, de uma linha direta de atendimento ao Cidadão onde ele pode ter acesso aos serviços prestados e em caso de dúvida, pode entrar em contato, através da página do Instituto na Internet <http://www.icmbio.gov.br/portal/servicos/atendimento-ao-cidadao.html>”.



Diante das informações prestadas pelo gestor, realizada consulta ao sítio do Instituto na Internet em 18/06/2013, constatou-se que as informações estão disponíveis no atalho intitulado “Parques e Florestas Nacionais” <<http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/visitacao/parques.html>>, que contém informações tais como custo dos ingressos, como chegar, atrativos etc.

Nesse sentido, em que pese a ausência de um documento formal, nos termos exigidos por aquele Decreto, as informações encontram-se disponíveis.

3.2 CONTROLES INTERNOS

3.2.1 ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

3.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Atuação da Auditoria Interna

Fato

O ICMBio foi criado em 2007 por meio da Medida Provisória nº 366, de 26/4/2007, - Lei nº 11.516, de 28/8/2007 -, a partir de cisão ocorrida na estrutura do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

Na segunda parte do Relatório de Auditoria nº 224273, relativo à avaliação do exercício 2008, foi registrada a constatação nº 6.2.2.1, referente à inexistência de unidade de Auditoria Interna na estrutura regimental do ICMBio.

Reforçando os termos do relatório de auditoria mencionado acima, também há referência à necessidade de criação de unidade de Auditoria naquela Autarquia no item 1.5.2.2.2 do Acórdão TCU nº 6.522/2009 – 2ª Câmara.

Aquela unidade de Auditoria Interna foi criada por meio do Decreto nº 7.515, de 8/7/2011, que alterou a estrutura regimental do ICMBio.

O ato de nomeação do titular do cargo de Auditor Interno do Instituto, no entanto, foi publicado no Diário Oficial da União do dia 28/07/2011, em desacordo com os trâmites definidos no § 5º do art. 15 do Decreto nº 3.591/2000, alterado pelos Decretos nº 4.304, de 16.7.2002 e nº 4.440, de 25.10.2002, fato que levou ao envio do Ofício nº 25489/2011/DIAMB/DI/SFC/CGU-PR, de 31/08/2011 ao ICMBio para a adoção de providências com o fim de sanear a falha.

O relatório nº 201211324 consignou o atendimento do PAINT 2011/2012, foi registrado que restava pendente a apresentação dos relatórios resultantes dos trabalhos realizados, situação que se mantém até o presente, tendo sido apresentado apenas o relatório de um dos cinco trabalhos que haviam sido planejados.

Em relação ao Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT – para o exercício de 2013, foi registrada a constatação 1.1.1.1 no Relatório de Auditoria nº



201211320, referente à avaliação daquele documento, em função de descumprimento da IN/CGU nº 07/2006, que regulamenta o assunto.

O PAINTE é um documento elaborado pelas unidades de Auditoria Interna e deve apresentar a programação dos trabalhos da Unidade para o exercício seguinte.

O prazo definido em norma para apresentação da versão preliminar do PAINTE é até o último dia útil do mês de outubro do exercício anterior ao de sua execução, para ser submetida à análise prévia da CGU ou dos respectivos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno e deve abordar os seguintes itens:

I - ações de auditoria interna previstas e seus objetivos;

II - ações de desenvolvimento institucional

No próprio parecer da Auditoria Interna, apresentado em função da prestação anual de contas, exercício 2012, há menção ao fato de que aquele documento não contemplou de forma suficiente os elementos exigidos na DN TCU nº 124/2012.

Os fatos apontados, posteriormente à criação da unidade de Auditoria Interna na estrutura regimental do ICMBio, contrariam a informação apresentada no Quadro A.3.1 – Avaliação do Sistema de Controles Internos da UJ, item 1: “a alta administração percebe os controles internos como essenciais à consecução dos objetivos da unidade e dão suporte adequado ao seu funcionamento”, para o qual foi atribuída a nota “5” (Totalmente válido. Significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente observado no contexto da UJ).

Causa

Não há percepção da relevância da unidade de Auditoria Interna, por parte da alta administração.

Manifestação da Unidade Examinada

A ser apresentada quando do encaminhamento da versão preliminar do relatório

Análise do Controle Interno

Verifica-se a falta de efetividade da unidade de Auditoria Interna no ICMBio, passados quase dois anos desde a sua criação, visto que permanece funcionando sem uma equipe de servidores, contando apenas com o titular da unidade, o Auditor Chefe, em uma demonstração de que não há percepção da relevância da unidade de Auditoria Interna, por parte da alta administração.

3.2.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.2.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação CGUPAD



Fato

A Portaria-TCU nº 150, de 3 de julho de 2012, que dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal quanto à elaboração dos conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2012, demanda que seja apresentado do sistema de correição da Unidade Jurisdicionada no item 3.4 do Relatório de Gestão.

No item 3.4 do Relatório de Gestão, o ICMBio apresentou a informação “Não se aplica”. Verifica-se, contudo, que, de acordo com o art. 2º, inc. III do Decreto 5.480/2005, as unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios, bem como de suas autarquias e fundações públicas participam do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal como unidades seccionais.

Por meio do Ofício nº 20/2013/AUDIT/ICMBio, de 09/05/2013, o gestor informou que registrou a expressão “Não se Aplica” pelo fato de não existir uma unidade correicional na Estrutura Organizacional do ICMBio. Contudo, verifica-se que mesmo não havendo unidade de correição na estrutura do Instituto, o item 3.4 deveria apresentar informações quanto a essa carência estrutural, ao invés de apresentar a expressão “Não se aplica”.

3.2.2.2 CONSTATAÇÃO

Estrutura de pessoal para gestão do sistema CGU-PAD deficiente.

Fato

A seguir transcrevemos informações constantes do Relatório de Inspeção Correicional CSMMA Nº 02/2011 (inspeção realizada no período de 24 a 31/10/2011), elaborado pela Corregedoria Setorial do Ministério do Meio Ambiente/CORIN/Corregedoria-Geral da União/CGU-PR:

“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.

(...)

ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SETOR RESPONSÁVEL PELAS ATIVIDADES CORREICIONAIS.

Normas Regulamentares e Atribuições

O ICMBIO foi criado pela Lei nº 11.516, de 28/08/2007, cujo artigo 3º dispôs 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’.

Somente com a edição do Decreto nº 7.515, de 08/07/2011, que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do ICMBIO, foi possível identificar legalmente a sua estrutura organizacional.

O artigo 3º desse Decreto consigna a estrutura organizacional do ICMBIO, na qual não houve a previsão de uma corregedoria.

(...)

Pela leitura das competências de cada Órgão infere-se que teria ficado atribuída à Auditoria Interna a responsabilidade pelo acompanhamento das atividades correicionais:



‘Art. 14. À Auditoria Interna compete verificar a conformidade às normas vigentes dos procedimentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial, de recursos humanos e operacional, e especificamente:

...

VIII - solicitar apuração de responsabilidade, quando em sua atividade de auditoria e controle interno for observada irregularidade passível de exame, indicando com clareza o fato irregular’.

(...)

Pelo artigo 21, inciso V, do Regimento Interno do ICMBIO, compete ao Presidente da Autarquia executar os atos referentes aos recursos humanos necessários à consecução das finalidades do Instituto.

‘Art. 21. Ao Presidente do Instituto Chico Mendes compete:

...

V - praticar os atos referentes aos recursos humanos e de gestão administrativa, orçamentária e financeira, necessários à consecução das finalidades do Instituto;’

Todavia, considerando a ausência de previsão ou delegação de competência aos órgãos seccionais e unidades descentralizadas, caberia única e exclusivamente ao Presidente da Autarquia a instauração de todo e qualquer procedimento disciplinar.

Em reunião final realizada com o Presidente do ICMBIO à época, Senhor Rômulo José Fernandes Barreto Mello, foi por ele relatado que eventuais irregularidades administrativas seriam decorrentes da própria estrutura e atividades desempenhadas pela Autarquia. As unidades de conservação geralmente ficam localizadas em lugares isolados, com poucos servidores, o que contribuiria para o surgimento de atritos interpessoais.

Diante dessas situações, teria sido criada uma Comissão de Ética para resolver referidos conflitos e especialmente orientar os servidores com relação ao tratamento com as pessoas e com o patrimônio público.

Ademais, no intuito de superar dificuldades da Autarquia em gerir pessoas, teria sido formulado um Plano Anual de Capacitação – PAC, com a criação de um centro de recursos humanos para a capacitação de gestão.



Tais medidas demonstram que a Presidência e Diretoria do ICMBIO estão atentas à necessidade de capacitar e orientar continuamente seus servidores, o que contribui para uma diminuição de irregularidades decorrentes de culpa e, conseqüentemente, de processos disciplinares.

Por outro lado, dos 30 (trinta) conjuntos de processos disciplinares, verificou-se que em 18 (dezoito) houve demora para a instauração de um processo disciplinar, o que corresponderia a 60 % (sessenta por cento) do total analisado

(...)

Ademais, verificou-se que por a Autarquia não possuir em sua estrutura organizacional uma Corregedoria e uma Ouvidoria, as atividades correlatas acabam sendo atribuídas ao Auditor-Chefe.

Por conseguinte, além de contribuir para a demora acima mencionada, favorece a ocorrência de erros, citando por exemplo o processo nº 02070.002817/2009-61, no qual não houve orientação adequada pela Auditoria Interna ao Setor de Recursos Humanos, no tocante aos requisitos necessários para a indicação de membros de um procedimento disciplinar, considerando que há algumas diferenças dentre eles.

Desta forma, a equipe de inspeção entende que haveria a necessidade de se criar uma Corregedoria no âmbito daquela Autarquia.

Infraestrutura

O ICMBIO nos informou que teria 13 (treze) servidores com treinamento em PAD, cujos cursos teriam sido ministrados pela CGU.

(...)

Na sede do ICMBIO não existe uma sala específica destinada ao desenvolvimento dos trabalhos apuratórios. No entanto, o Auditor Chefe informou que pode reservar uma sala para a condução dos trabalhos apuratórios, ou mais de uma, caso haja necessidade.

(...)

Fluxo de procedimentos



Até a edição do Decreto nº 7.515, de 08/07/2011 os processos disciplinares eram encaminhados ao (...) Ouvidor do ICMBIO (órgão não identificado na atual estrutura), e era o responsável pela análise das denúncias/representações, pelo andamento posterior, inclusive pela apresentação de esclarecimentos correlatos a esta Corregedoria Setorial.

Atualmente foi atribuída a responsabilidade de acompanhamento dos procedimentos disciplinares ao Auditor Chefe (...).

Frise-se que compete ao Presidente do ICMBIO a decisão quanto à abertura ou não de processo disciplinar apuratório. No entanto, há a necessidade que a Auditoria Interna fomente os processos com subsídios suficientes para a tomada de decisão e os encaminhe com maior celeridade à Presidência. Atribuições essas que seriam de competência da Corregedoria.

Comissões Disciplinares

Não havia no âmbito do ICMBIO, à época da Inspeção, uma Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar, designando-se uma comissão específica para cada caso. Caso existisse uma, provavelmente não haveria um alto índice de demora para a instauração dos procedimentos apuratórios (60%), nem um alto índice de processos pendentes de instauração (43%), razão pela qual a equipe de inspeção entende que seria necessária a sua criação.

Durante a inspeção não havia nenhuma Comissão em andamento, razão pela qual não foi possível a realização de entrevista de algum membro. Mas em conversa com o Auditor Chefe fomos informados que não há qualquer tipo de ingerência no andamento dos trabalhos das comissões, seja por parte do Presidente, das Chefias ou colegas.

Foi esclarecido que até a inspeção foi realizada apenas uma apuração na sede, com servidores lotados em outros locais e, por conseguinte, sob o manto da dedicação exclusiva.

Constatou-se que no processo nº 02122.000037/2011-48 a Comissão de Sindicância Punitiva foi composta por 03 (três) servidores - embora a Portaria-CGU nº 335, de 30/05/2006, oriente que ela possa ser composta por apenas 2 servidores - o que não coaduna com informações de que outros processos estariam pendentes de instauração pela limitação de pessoal para compor outras comissões.



Justificativa da Unidade: ‘Entendemos que os ritos processuais de uma sindicância punitiva são os mesmos do PAD, exceto quanto aos prazos. No processo sob análise, esse motivo aliado à complexidade dos fatos determinou a indicação de 3 servidores. Entretanto, o ICMBIO continua com limitação de pessoal principalmente para presidir comissões’.

Análise da equipe de inspeção: Justificativa acatada parcialmente. O § 2º, do artigo 12, da Portaria-CGU nº 335, de 30/05/2006, preceitua que ‘no caso de sindicância acusatória ou punitiva a comissão deverá ser composta por dois ou mais servidores estáveis’. Logo, não haveria qualquer empecilho quanto à instauração de uma sindicância punitiva com 03 (três) servidores. No entanto, de uma sindicância punitiva pode resultar a recomendação de instauração de um processo disciplinar (inciso III, do artigo 145, da Lei nº 8.112/90). Assim, no caso de uma unidade com poucos servidores, a sindicância punitiva não é a escolha mais adequada. Isso porque dela pode resultar num PAD, sendo necessária a designação de uma nova comissão, bem como seu prazo de duração é menor. Tendo em vista que a comissão de PAD pode investigar todos os fatos passíveis de apuração em uma sindicância punitiva, não sendo verdadeira a premissa contrária, afigura-se mais eficiente SEMPRE a instauração de um PAD. Por questão de economia processual, sugere-se que nos futuros casos em que o ICMBIO venha a designar 03 (três) membros, que o faça para a instauração de um PAD, ao invés de uma sindicância punitiva, principalmente quando há uma complexidade dos fatos (tal como justificado).

Constatou-se que a unidade vinha indicado servidores para compor as comissões apuratórias que nunca realizaram treinamento. Deve se ressaltar que a CGU proporciona treinamentos periódicos e que podem abarcar servidores daquela unidade, bastando tão somente de iniciativa de seu gestor de indicar os nomes para treinamento.

Justificativa da Unidade: ‘Sempre no intuito de buscar esclarecer e apurar os fatos, muitas vezes contamos com servidores lotados próximos aos locais de apuração, que na ocasião se encontram disponíveis para auxiliar nos trabalhos, mediante supervisão da Auditoria Interna e da Procuradoria Federal Especializada/PFE deste Instituto. Tendo em vista a oportunidade de utilização daquela força de trabalho apuratório, muitas vezes não se tem tempo hábil para efetuar treinamentos ao pessoal, porém nos comprometemos, para o exercício de 2012, adotar ações no sentido de indicarmos mais servidores para o curso de PAD, ministrado por esta CGU, que será de grande valia para este ICMBIO’.

Análise da equipe de inspeção: Justificativa acatada. No item 3.10 das Principais Irregularidades/Incorreções Constatadas em Inspeção Correicional, encaminhadas juntamente com o Ofício nº 35131/2011/CORIN-MMA/CGU-PR, de 26/11/2011, foram citadas algumas irregularidades cometidas pelas Comissões as quais poderiam ser



futuramente evitadas com a realização do curso de PAD. Assim, permanece a recomendação citada no item 2.2, que se caso o Presidente do ICMBIO tenha a pretensão de designar novamente os servidores que compuseram as comissões anteriores, que indique os nomes deles para a realização dos próximos cursos ministrados pela CGU.

IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA CGU-PAD

No que concerne ao Sistema CGU-PAD, ferramenta de gerenciamento introduzida no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, não se constataram ações de implementação do sistema no âmbito do ICMBIO, contrariando a Portaria CGU nº. 1.043/07, que trata da obrigatoriedade do uso.

Em pesquisa nos bancos de dados da CGU havia sido identificado o Auditor-Chefe como ‘usuário cadastrador’ do ICMBIO. No entanto, o único processo daquela Autarquia que encontrava-se registrado no Sistema CGU-PAD era um instaurado diretamente na CGU, ora seja, não realizado por aquela Autarquia.

Durante a inspeção foi realizado novo treinamento do referido servidor, tendo sido inserido os dados referentes ao processo nº 02122.000037/2011-48. Posteriormente aos trabalhos de inspeção verificou-se que apenas os dados do processo nº 02070.002663/2010-41 foram inseridos no Sistema CGU-PAD.

Constatou-se que embora a unidade possua servidor designado para cadastrar os processos disciplinares no sistema CGU-PAD; que foi realizado treinamento daquele servidor durante a inspeção, no qual foram inseridos os dados de 01 (um) processo; após os trabalhos em campo, apenas 01 (um) outro foi registrado no sistema, contrariando a Portaria-CGU nº. 1.403/07, que trata da obrigatoriedade do uso do sistema.

Justificativa da Unidade: ‘Já efetuamos alguns cadastros e doravante estaremos cadastrando todos os processos no sistema’.

Análise da equipe de inspeção: Justificativa não acatada. Em consulta realizada no dia 20/12/2011, verificou-se que não obstante o treinamento e orientação realizados durante a inspeção, posteriormente apenas os dados dos processos nº 02027.003455/2008-70 e 02070.002663/2010-41 foram inseridos no Sistema CGU-PAD. Em consulta no dia 24/02/2012, apenas os dados do processo 02070.001214/2008-61 foi inserido no Sistema. Considerando o decurso do prazo desde o término daqueles trabalhos; a



pequena quantidade de processos, os quais possuem poucos volumes; o pouco tempo gasto para a inserção dos dados; não pode ser acatada a justificativa. Assim, recomendou-se que o ICMBIO procedesse à imediata inserção dos dados dos processos nº 02001.002923/2009-68, 02027.009912/2001-63, 02070.003319/2009-35, 02070.005274/2010-77 e 02071.000136/2010-51, no referido Sistema.

No ensejo, deve-se ressaltar que o cadastrador é o Auditor Chefe e, provavelmente, pelo excesso de atribuições, tem contribuído para a demora na inserção dos dados e, conseqüentemente, reafirma o entendimento da equipe de inspeção quanto à necessidade de se criar uma Corregedoria no ICMBIO.

(...)

Considerando as inúmeras dificuldades encontradas nos procedimentos de apuração de responsabilidade pelo ICMBIO, a equipe de inspeção ratifica o entendimento de ser necessária a criação de uma Corregedoria e também de uma Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar”.

Tendo em vista a necessidade de atualizar as informações registradas naquele relatório de Inspeção Correicional, foram solicitadas informações ao gestor, relativamente à área de correição do Instituto:

- a) apresentar normativos internos que regulem o registro de informações no sistema CGU-PAD;
- b) relação de todos os processos administrativos instaurados na unidade, encerrados ou em curso, contendo, pelo menos, o número do processo e a data da instauração;
- c) informar o motivo de constar como “não se aplica”, no relatório de gestão (itens 3.4 e 3.5), as informações sobre a estrutura e as atividades do sistema de correição da unidade e a identificação da base normativa que rege a atividade no âmbito da unidade (item 3.4 da DN-TCU 119/12 – Parte A, Anexo II);
- d) informar o motivo de não constar no relatório de gestão o registro de designação de um coordenador responsável pelo registro de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade no Sistema CGU-PAD, conforme item 3.5 da DN-TCU 119/12 – Parte A, Anexo II; e
- e) informar o motivo de não constar no relatório de gestão a indicação, pelo coordenador (caso exista) mencionado no item anterior, de um servidor para o perfil de administrador principal do CGU-PAD na unidade e se essa informação consta nos normativos internos, em consonância com o item 3.5 da DN-TCU 119/12 – Parte A, Anexo II.

Causa

Não foram apresentados documentos que indiquem que o gestor teria adotado providências em prol da criação de estruturas especializadas no acompanhamento de



procedimentos apuratórios (Corregedoria e/ou Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar), revelando desatenção ao tema tratado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n.º 20/2013/AUDIT/ICMBio, de 09/05/2013, o gestor informou:

“Item n.º 01 - Não existem normativos internos específicos indicando servidor ou unidade como responsável para os registros de informações no sistema CGU- PAD. Entretanto, por orientação da CGU/CORIN, foram realizados treinamentos sobre o referido sistema, ficando, acumuladamente, sob a responsabilidade do Auditor Chefe, os referidos registros.

Item n.º 02 – seguem anexos os Quadros 1 e 2. Cabe destacar que os dados constantes do Quadro 1, ainda não foram totalmente registrados no CGU/PAD, encontram-se em processo de registro. [29 processos]

Quanto ao Quadro 2, os processos relacionados foram instaurados pela Diretoria de Planejamento – DIPLAN, em sua maioria referentes a acidentes com veículos oficiais, cujas conclusões também deverão ser objeto de inclusão no CGU/PAD. [19 processos]

Item n.º 03 – A expressão “não se aplica” no Relatório de Gestão deste Instituto, prende-se ao fato de não existir uma unidade correicional na Estrutura Organizacional do ICMBio.

Item n.º 04 – A não citação no mencionado Relatório de designação de um Coordenador responsável pelos registros no sistema CGU-PAD, relaciona-se, conforme já esclarecido, à inexistência da unidade específica na Estrutura Organizacional do ICMBio.

Item n.º 05 – A não indicação de um servidor como administrador principal do sistema CGU-PAD, deve-se ao já exposto na resposta do item 01 acima”.

Análise do Controle Interno

A análise inicialmente buscava identificar a efetividade do sistema correicional, CGUPAD, no âmbito do Instituto.

Verifica-se, entretanto que a Autarquia está aquém dessa fase, necessitando implementar ainda os fundamentos da área de correição, pois o quadro encontrado agora foi o mesmo já identificado por meio da Inspeção Correicional realizada em 2011.

Além da relevância do assunto, a necessidade de criação de uma Corregedoria fundamenta-se no art. 2º, inc. III do Decreto 5.480/2005, as unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios, bem como de suas autarquias e fundações públicas participam do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal como unidades seccionais.

Frise-se, contudo, que mesmo depois superados todos os trâmites e vencidas todas as eventuais dificuldades para a criação de uma Corregedoria na estrutura do ICMBio por ato legal, isso não representa garantia de efetividade. Citamos como exemplo a unidade de Auditoria Interna.



Recomendações:

Recomendação 1: Além das demais recomendações exaradas por meio do Relatório de Inspeção Correicional CSMMA 02/2011, de 16/08/2011, que tratam de achados específicos, recomendamos ao ICMBio que envide os esforços necessários à criação da Corregedoria e também de uma Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar.

4 GESTÃO PATRIMONIAL

4.1 BENS IMOBILIÁRIOS

4.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

4.1.1.1 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. Em vista disso, analisando o registro dos bens da autarquia, identificamos vários imóveis sem RIP (não cadastrados no SPIUnet), totalizando um montante de R\$ 107.539.760,09, conforme tabela abaixo:

Imóveis sem Registro–RIP (R\$)

UG	Glebas e Fazendas	Edifícios	Terrenos	TOTAL
443033	4.224.914,49	0,00	101.308.212,39	105.533.126,88
443036	0,00	1.641.733,21	0,00	1.641.733,21
443043	0,00	14.900,00	0,00	14.900,00
443052	0,00	350.000,00	0,00	350.000,00
TOTAL	4.224.914,49	2.006.633,21	101.308.212,39	107.539.760,09

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.” (grifo nosso).



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
443035	1.215.344,00	1.215.344,00	1.215.344,00
443037	241.291,45	241.291,45	241.291,45
443039	12.420,00	12.420,00	12.420,00
443043	152.003,71	152.003,71	152.003,71
443050	113.977,30	113.977,30	113.977,30
443051	141.490,00	141.490,00	141.490,00
443052	6.109,10	6.109,10	6.109,10
TOTAL	1.882.635,56	1.882.635,56	1.882.635,56

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

Causa

Controles internos deficientes no âmbito da gestão patrimonial.

Tratamento concedido às UAAFs como se fossem órgãos autônomos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Solicitação de Auditoria, a Unidade examinada foi instada a se manifestar, apresentando informações por meio do Ofício nº 95/2013-COADM/CGATI/ICMBio, de 10/06/2013, transcrito a seguir:

“Em relação a este item, cumpre-nos informar que essa atividade é de competência exclusiva das **UAAFs**, sendo que esta ação somente poderá ser realizada no estado de localização do bem imóvel, junto as Gerências Regionais de Patrimônio da União – GRPU/SPU”.

Posteriormente, a Unidade se manifestou por meio do Ofício nº 99/2013 - DIPLAN/ICMBio, de 12/07/2013, todavia as informações veiculadas no citado documento não trouxeram maiores esclarecimentos para o saneamento do fato.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o Instituto demonstra a ausência de controle sobre seus bens imóveis de uso especial ao mesmo tempo em que trata as suas Unidades Avançadas de Administração e Finanças (UAAFs) como órgãos independentes. A Autarquia não



apresenta nenhum tipo de ação para solucionar o fato constatado apenas imputa responsabilidade para as UAAFs.

O Decreto 7.715/2011, que dispõe sobre a estrutura regimental do Instituto, em seu art. 19 aduz que “às Unidades Avançadas de Administração e Finanças compete executar, no seu âmbito de atuação, as atividades de suporte administrativo, orçamentário, financeiro e operacional para as unidades de conservação, Centros e Coordenações Regionais, **obedecidas as orientações emanadas da sede do Instituto Chico Mendes.**” (grifo nosso). Desta forma, cabe à sede do ICMBio verificar se as obrigações das Unidades Avançadas estão sendo cumpridas a contento. Isto nada mais é do que uma relação de subordinação (consubstanciada no Poder Hierárquico) existente entre o Instituto e suas Unidades Desconcentradas que nada mais são do que centros de competências despersonalizados instituídos para o desempenho das atividades da Autarquia.

De se ter em mente que a Portaria Interministerial da STN/SPU nº 322 de 23/08/2001, em seu art. 2º define a base de dados do SPIUnet como sendo a principal fonte alimentadora do SIAFI para efeito de contabilização dos bens imóveis, mantendo a contínua e tempestiva compatibilidade entre as informações existentes nos sistemas. Ou seja, caso não ocorra o devido registro no SPIUnet dos imóveis de uso especial com suas respectivas reavaliações o Resultado Patrimonial do Órgão não irá espelhar a realidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que a Unidade examinada registre os bens de uso especial no sistema SPIUnet de acordo com a Portaria Interministerial da STN/SPU nº 322 de 23/08/2001.

Recomendação 2: Recomenda-se que a Unidade examinada regularize o saldo da conta "Obras em Andamento" bem como verifique a regularidade dos saldos das contas "Estudos e Projetos" e "Instalações" ou outras que apresentem saldo injustificável.

4.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de controle sobre as despesas com manutenção e reformas nos imóveis de uso especial e locados de terceiros.

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

Controle interno deficiente 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 Ofício nº 105/COADM/CGATI/ICMBio, de 13/06/2013, transcrito a seguir:

“Encontra-se em fase de implantação o Sistema de Obras desenvolvido, que se encontra em fase de implantação com lançamento de dados que irá controlar as despesas com manutenção e reformas em imóveis próprios e alugados de terceiros.”

Posteriormente, a Unidade se manifestou por meio do Ofício nº 99/2013 - DIPLAN/ICMBio, de 12/07/2013, todavia as informações veiculadas no citado documento não trouxeram maiores esclarecimentos para o saneamento do fato.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Unidade informa que se encontra em fase de implantação o Sistema de Obras que irá controlar as despesas com manutenção e reformas em imóveis próprios e de terceiros. Todavia, o Instituto não informa o cronograma de implantação do sistema.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que a Unidade examinada apresente a esta CGU o cronograma de implantação do Sistema de Obras com o objetivo de controlar as despesas com manutenção e reformas nos imóveis próprios e de terceiros.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201306273

Unidade Auditada: INSTITUTO CHICO MENDES - SEDE

Exercício: 2012

Processo: 02070.000830/2013-61

Município - UF: Brasília - DF

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria Anual de Contas constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

Em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306273, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, constantes das folhas 04 a 09, seja pela **regularidade**.

Brasília/DF, 18 de Julho de 2013.

ORIGINAL ASSINADO

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

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Relatório: 201306273

Unidade Auditada: INSTITUTO CHICO MENDES - SEDE

Exercício: 2012

Processo: 02070.000830/2013-61

Município/UF: Brasília/DF

1. Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2012 da Unidade acima referenciada, expresse opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.
2. Quanto ao exercício analisado, verifica-se que a Instituição avançou com a conclusão do seu planejamento estratégico, pela identificação de seus macroprocessos, etapa significativa para nortear a atuação institucional. Além disso, o Instituto vem aparelhando as Unidades de Conservação para o combate a incêndios florestais.
3. Por meio dos trabalhos de auditoria foram identificadas fragilidades que tiveram interferência na execução das políticas públicas a cargo do ICMBio. As principais delas nas áreas de aquisições e contratação de serviços, em que as adesões a Atas de Registro de Preços representaram 43% do total de contratações realizadas pela Autarquia no exercício de 2012; de gestão patrimonial, em que controles internos relacionados ao patrimônio do Instituto Chico Mendes mostraram-se insuficientes e inadequados para uma boa e regular gestão patrimonial; e de TI, pela carência de recursos humanos, que repercutiu em todos os demais aspectos da Governança de TI, em especial na área de gestão e fiscalização dos contratos de TI, onde foram identificadas relevantes falhas no planejamento e execução dos contratos, representando riscos críticos à Unidade, como prejuízos gerados por pagamentos indevidos.
4. Superada a etapa de elaboração do Planejamento Estratégico, permanece pendente o mapeamento de riscos e as metas institucionais para o monitoramento da gestão. Além disso, verifica-se a carência na área de pessoal, que produz impactos negativos em todas as áreas do Instituto pelo incremento do risco da ocorrência de fraudes e de desvios.

5. As recomendações feitas pelo Controle Interno vêm sendo atendidas de forma intempestiva pelo Instituto, fato que se explica, em parte, pela inexistência da estrutura necessária para o funcionamento efetivo da Unidade de Auditoria Interna.

6. Os controles internos do Instituto permanecem insuficientes para fazer frente à relevância de sua missão institucional e da abrangência geográfica de sua atuação, que corresponde a aproximadamente 9% do território nacional, de acordo com dados apresentados no relatório de gestão da Autarquia. Os controles internos relacionados ao patrimônio da Autarquia mostraram-se insuficientes e inadequados para uma boa e regular gestão patrimonial. Além disso, reitero a situação preocupante da Unidade de Auditoria Interna, considerada neste tópico como um dos controles internos, verifica-se a falta de efetividade da unidade de Auditoria Interna no ICMBio, passados quase dois anos desde a sua criação, visto que permanece funcionando sem uma equipe de servidores, contando apenas com o titular da unidade, o Auditor Chefe.

7. Fato que merece destaque pelo grande benefício que traz aos controles internos da unidade é a conclusão do Planejamento Estratégico Institucional do ICMBio e o desenvolvimento do Sistema Integrado de Gestão Estratégica – SIGE –, sistema de auxílio à implementação da gestão estratégica do Instituto, para monitoramento de resultados das diversas unidades organizacionais do Instituto em tempo real.

8. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado nos Relatórios de Auditoria, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria pela regularidade da gestão dos integrantes do Rol de Responsáveis.

9. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, de julho de 2013

ORIGINAL ASSINADO

WAGNER ROSA DA SILVA

Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura