

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: 2013

Processo: 02070.000650/2014-61

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201406685

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 201406685, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – SEDE.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01/04/2014 a 30/04/2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam



diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado por meio da Ata de Reunião realizada em 14/11/2013, entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente – SFC/DIAMB – e a SecexAmbiental, foram efetuadas as análises que se seguem.

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 02070.000650/2014-61, referente à prestação de contas anual do ICMBio, exercício 2013, 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 2013.

Não houve, no exercício de 2013, por parte da UJ, atos de gestão relacionados aos seguintes itens da parte "A" do Anexo II à DN TCU nº 127/2013: item 4.2 – Informações sobre o reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos; e item 4.6 – Informações sobre renúncias 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 127/2013. Porém, quanto aos termos do Anexo III à DN TCU nº 132/2013, foram encontradas divergências apontadas pela CGU, durante os trabalhos de auditoria, quanto ao item 1 - Parecer da unidade de auditoria interna ou de auditor interno sobre a prestação de contas.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Origem

O ICMBio tem suas finalidades definidas pela Lei nº 11.516, de 28/08/2007:

- 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.

Em relação ao PPA 2012-2015, a Lei nº 12.593/2012 não consignou programas temáticos diretamente ao Instituto, mas lhes confiou algumas metas dentro de objetivos daqueles programas afetos à sua área de atuação.

Metas Quantitativas

De modo a facilitar a análise, optamos por considerar, em relação ao Relatório de Gestão 2013, apenas os resultados alcançados nas metas quantitativas não regionalizadas, estabelecidas dentro dos objetivos de cada programa.

Das informações apresentadas – e sem entrar no mérito das especificidades ou dificuldades para atingimento de cada uma das metas quantitativas apresentadas –, considerando números absolutos e visualizando as metas fracionadas em porções de 25% para cada ano do PPA, verifica-se que permanece a necessidade de aprimoramento da metodologia aplicada à determinação das estimativas.

Em alguns casos há metas para as quais a Autarquia atingiu ou extrapolou 100% de execução, enquanto há outras que estão muito aquém dos 50% de execução – tomando-se como marco temporal o transcurso de dois anos de vigência do atual PPA. Essas discrepâncias vêm ocorrendo desde o PPA 2008-2011.

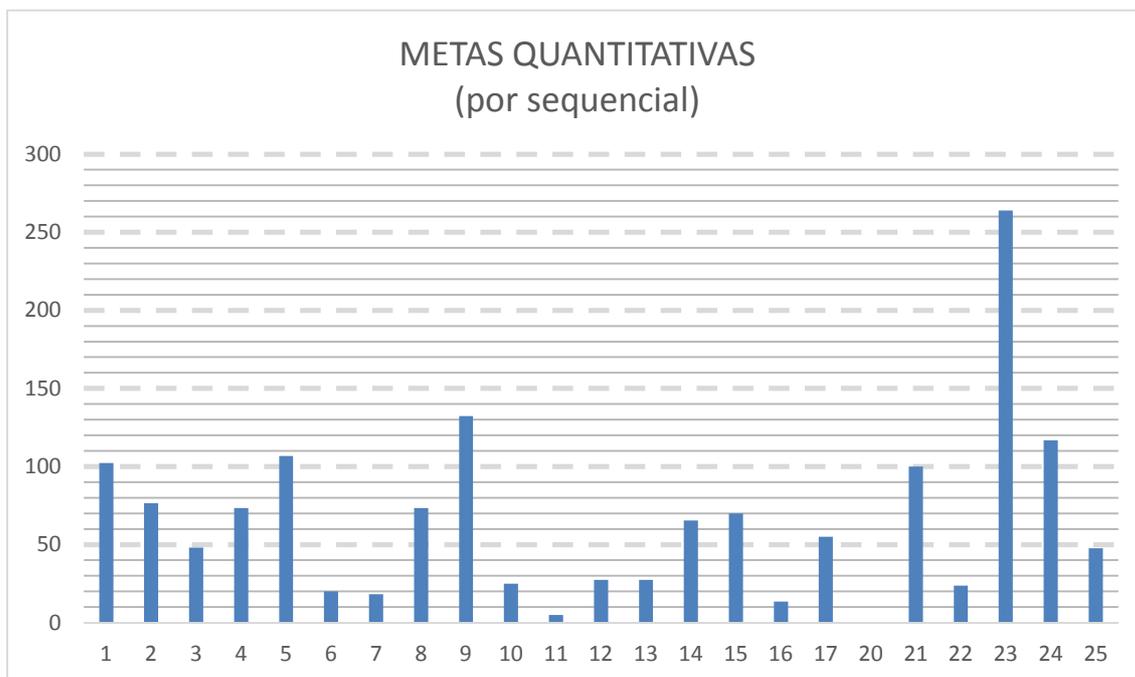
Verifica-se variação de execução no universo de metas quantitativas consideradas, constantes da página 98 a 103, do relatório de gestão 2013.

Os resultados indicam que há falhas na metodologia utilizada pelo gestor, que é, por definição, quem detém a excelência do conhecimento em sua área de atuação, considerando o universo da Administração Pública federal.

Levar metas subestimadas ou superestimadas para o Plano Plurianual prejudica o planejamento orçamentário e financeiro, além de inviabilizar a emissão de opinião objetiva sobre eventuais sucessos ou insucessos obtidos pela gestão ao final de cada exercício, em função da falta de credibilidade do parâmetro adotado.

O gráfico abaixo oferece uma visão geral sobre a execução das metas apresentadas.





Fonte: Relatório de Gestão ICMBio, exercício 2013.

Resultados Qualitativos

Embora o Instituto tenha atravessado dificuldades durante o exercício de 2013 em função de carência de pessoal e de contingenciamentos, a exemplo do que ocorreu ainda em função do Decreto nº 7.689, de 02/03/2012, é possível numerar avanços em áreas de sua atuação.

Na área fim, é possível mencionar a regularização fundiária em UCs federais; e avanço na utilização do Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade – Sisbio (que permite aos pesquisadores a solicitação à distância de autorizações para a realização de pesquisas e a coleta de material biológico em todo o território nacional) – principalmente pela capacitação dos servidores envolvidos.

Na área administrativa e de planejamento, verifica-se a implantação ou aprimoramento de sistemas informatizados para gerenciamento de metas institucionais e para controle orçamentário e de contratos; a autorização para realização de concurso público; e a incorporação de quatro centros de pesquisas que haviam permanecido na estrutura regimental do Ibama: Centros de Pesquisa e Gestão de Recursos Pesqueiros do Litoral Norte/Nordeste/Sul e do Rio Grande do Sul – Cepenor, Cepene, Cepsul e Ceperg, respectivamente, para os quais o Instituto planeja reestruturação com foco na conservação e no manejo da biodiversidade marinha.



Unidades de Conservação na Amazônia

O Tribunal de Contas da União – TCU – realizou, com a participação de tribunais de contas estaduais, um abrangente trabalho de auditoria sobre Unidades de Conservação – UCs – situadas na região amazônica.

Durante a sessão ocorrida em 21/11/2013, no TCU, foi apreciado o resultante processo TC 034.496/2012-2, relativo à avaliação de governança ambiental daquelas UCs, dando origem ao Acórdão 3.102/2013 TCU – Plenário.

Trata-se de profundo diagnóstico realizado na área ambiental, considerando-se não apenas a abrangência geográfica e o número de órgãos envolvidos, mas também a quantidade de aspectos avaliados, tais como existência ou implementação de planos de manejo, regularização fundiária e disponibilidade de recursos humanos e materiais necessários à gestão daquelas Unidades.

Em consequência daquele Acórdão, a Autarquia iniciou a elaboração de plano de ação visando não apenas ao atendimento das determinações exaradas por aquela Corte de Contas, mas o realinhamento institucional em prol da elaboração de Planos de Manejo, tendo em vista a constatação de que apenas 4% das UCs na Região Amazônica contam com planos de manejo que proporcionam a gestão sustentável dos recursos naturais e econômicos, assim como dispõem de servidores e de recursos necessários à sua manutenção.

A manifestação do gestor, quanto ao andamento das providências adotadas para atendimento das determinações contidas no já mencionado Acórdão 3.102/2013 TCU – Plenário encontra-se em item específico deste relatório.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

De acordo com informações constantes da página 95 do Relatório de Gestão, “*em 2013 revisou-se os objetivos estratégicos do Instituto para o biênio 2013-2014. A partir destes, foram definidos os indicadores e metas nos níveis tático, estratégico e operacional. Estas foram desdobradas para as diversas instâncias descentralizadas do instituto. O acompanhamento de sua execução se deu também através do SIGE [Sistema Integrado de Gestão Estratégica]. Ressalte-se que todo o planejamento estratégico institucional está refletido nos programas, ações e produtos do PPA, garantindo-se o alinhamento necessário e de forma participativa nas instâncias do Instituto*”.

Na página 141 daquele mesmo relatório encontramos a informação de que “*o ICMBio instituiu, para o acompanhamento de sua atuação na sede e nas diferentes instâncias descentralizadas, um total de 109 indicadores, sendo 31 estratégicos, 45 táticos e 33 operacionais. Desses, 94 são de desempenho, visando atingir uma meta, e 15 são de acompanhamento, sem meta estabelecida. Sempre que cabível, as metas foram desdobradas para as instâncias descentralizadas, e validadas junto à sede do Instituto. Esse processo foi realizado através do sistema SIGE*”.



São 10, os indicadores adotados pelo ICMBio para avaliação de seu modelo de governança e efetividade dos controles internos (e que foram atualizados), apresentados em seu relatório de gestão:

“Macroprocessos: Manejo para Conservação

Indicador Estratégico: Número de espécies ameaçadas de extinção com risco de extinção reduzido

Tipo do Indicador: DESEMPENHO Meta Realizado [76,67 %]
Unidade de Medida: UNID. 23 30

Macroprocessos: Populações Tradicionais

Indicador Estratégico: Número de acordos de gestão elaborados ou revisados

Tipo do Indicador: DESEMPENHO Meta Realizado [100 %]
Unidade de Medida: UNID. 15 15

Macroprocessos: Populações Tradicionais

Indicador Estratégico: Número de famílias beneficiárias e aptas ingressadas no Programa Bolsa Verde

Tipo do Indicador: DESEMPENHO Meta Realizado [101,42%]
Unidade de Medida: UNID. 6.500 6.592

Macroprocessos: Populações Tradicionais

Indicador Estratégico: Número de famílias com assistência técnica ou assessoria técnica para extrativismo

Tipo do Indicador: DESEMPENHO Meta Realizado [45,10%]
Unidade de Medida: UNID. 30.000 13.531

Macroprocessos: Populações Tradicionais

Indicador Estratégico: Número de unidades de conservação federais com arranjos produtivos sustentáveis implementados

Tipo do Indicador: DESEMPENHO Meta Realizado [72,73%]
Unidade de Medida: UNID. 11 8

Macroprocessos: Populações Tradicionais

Indicador Estratégico: Percentual de famílias beneficiárias cadastradas na unidade de conservação

Tipo do Indicador: DESEMPENHO Meta Realizado [54,10%]
Unidade de Medida: PERC. 100 54,10%

Macroprocessos: Populações Tradicionais

Indicador Estratégico: Percentual de unidades de conservação federais com assistência técnica para o extrativismo

Tipo do Indicador: DESEMPENHO Meta Realizado [27,37%]
Unidade de Medida: PERC. 38 10,40%

Macroprocessos: Proteção

Indicador Estratégico: Área atingida por incêndios em unidades de conservação federais

Tipo do Indicador: DESEMPENHO Meta Realizado [57,51%]
Unidade de Medida: HÁ 500.000 287.557

Macroprocessos: Proteção



Indicador Estratégico: Área desmatada nas unidades de conservação federais

<i>Tipo do Indicador: DESEMPENHO</i>	<i>Meta</i>	<i>Realizado [7,88%]</i>
<i>Unidade de Medida: HÁ</i>	<i>10.000</i>	<i>788</i>

Macroprocessos: Uso Público e Negócios

Indicador Estratégico: Número de visitantes registrados nas unidades de conservação federais

<i>Tipo do Indicador: DESEMPENHO</i>	<i>Meta</i>	<i>Realizado [101,31%]</i>
<i>Unidade de Medida: UNID.</i>	<i>6.148.172</i>	<i>6.228.670</i>

Em relação aos indicadores apresentados acima, alguns apresentam forte discrepância entre as metas e a execução, da mesma forma como ocorreu com as metas contidas nos objetivos dos programas constantes do PPA 2012-2015, em relação ao exercício de 2013.

Esse descompasso, entre as metas estabelecidas e os resultados alcançados, demonstra a necessidade de aprimoramento da metodologia por meio da qual são estabelecidas as metas institucionais, de modo a que venham representar, de fato, balizas que permitam à sociedade avaliar o cumprimento da missão institucional da Autarquia.

É imprescindível, contudo, que a metodologia aplicada ao estabelecimento das metas seja objetiva e tenha seus fundamentos no conhecimento que o Instituto possui em sua área de atuação.

Diversamente do que ocorre com as metas estabelecidas no PPA, as metas institucionais apresentam a vantagem de serem bem mais maleáveis, por se submeterem a ajustes que o gestor entender necessários, para melhor se adequarem ao exercício seguinte.

Todos os indicadores apresentados acima pelo gestor atendem aos critérios de acessibilidade, comparabilidade e economicidade. Contudo, quanto à utilidade, verifica-se que apesar de apresentarem relação com o objeto monitorado, aqueles indicadores não representam suficientemente a amplitude e a diversidade dos fatores envolvidos nos respectivos temas, de modo a refletirem os desafios a eles relacionados – assim como as metas estabelecidas não refletem a realidade enfrentada pelo Instituto, levando às discrepâncias mencionadas acima.

O critério auditabilidade resta prejudicado quanto àqueles indicadores com certo grau de subjetividade envolvido, o que fragiliza a rastreabilidade. A título de exemplo, registrem-se “área atingida por incêndios em unidades de conservação federais” e “área desmatada nas unidades de conservação federais”.

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:

a) adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições / b) ações e iniciativas da unidade jurisdicionada para a substituição de terceirizados irregulares, inclusive estágio e qualidade de execução do plano de substituição ajustado com o Ministério do Planejamento.



Considerando a evolução da força de trabalho no ICMBio, verifica-se no quadro abaixo que o Instituto possuía em seus quadros, em 31 de dezembro, de 2012 e de 2013, respectivamente, a seguinte força de trabalho.

FORÇA DE TRABALHO	2012	2013
Cargos autorizados	2.041	1.764
Servidores efetivos	1.843	1.829
Contratos temporários	1.340	1.667
Sem vínculo	36	44
Total	3.219	3.540

Fonte: Relatórios de gestão ICMBio 2012 e 2013.

Da apresentação dos dados, percebe-se que ocorreu redução no número de cargos autorizados, em função da edição do Decreto nº 7.937/2013, que extinguiu cargos de Auxiliar Administrativo, da carreira de Especialista em Meio Ambiente, de que trata a Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002.

Essa redução, em termos absolutos, poderia inviabilizar o funcionamento da Autarquia. Contudo, trata aquele decreto da extinção de cargos vagos. O grande problema enfrentado ao longo dos últimos anos e em especial durante o exercício de 2013 foi a necessidade de substituição dos empregados terceirizados por servidores efetivos, por força do Acórdão nº 1.520/2006 – TCU/Plenário.

A maior barreira para essa substituição era a dependência de autorização do Ministério do Planejamento para o preenchimento dos cargos disponibilizados por meio da Lei nº 12.856/2013 – Analista Ambiental (800 cargos); Analista Administrativo (200 cargos), pela transformação de 2.535 cargos vagos da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho; e criação de 400 cargos de Técnico Administrativo para os Órgão ambientais Federais, pela Lei nº 12.857/2013.

Contudo, conforme consta do relatório de gestão, as tratativas envolvendo o Tribunal de Contas da União, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério do Planejamento culminaram na publicação do Edital ICMBio nº 1, de 10/01/2014, relativo a concurso público para provimento de vagas nos cargos de analista administrativo, analista ambiental e de técnico administrativo e ambiental.

Cabe registrar, porém, que a adição de cargos mencionada acima visa atender à carreira de Especialista em Meio Ambiente que, na verdade, atende a todos os órgãos e entidades da área de meio ambiente em âmbito Federal e não apenas para o ICMBio. 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.

A relação entre desligamentos e ingressos de pessoal, durante o exercício, permaneceu bastante equilibrada, sendo que as saídas superaram as entradas em apenas aproximadamente 10 %.

Contudo, de acordo com informações apresentadas pelo gestor, cerca de 264 servidores, entre técnicos e analistas – tanto administrativos quanto ambientais –, teriam reunido os requisitos necessários à aposentadoria voluntária ao longo do exercício de 2013 e outros 59 estarão aptos à aposentadoria ao longo do exercício de 2014.



O Instituto mantém 15 Centros de Pesquisas de Conservação da Biodiversidade Brasileira, com 39 bases avançadas de pesquisas, 11 Coordenações Regionais – CRs –, 09 Unidades Avançadas de Administração e Finanças – UAAFs –, a Academia de Formação dos servidores e a Sede – ACADEBio –, atingindo o montante aproximado de 387 unidades organizacionais.

Em que pese o Instituto ainda não ter apresentado estudo mapeando suas necessidades de pessoal, é possível constatar permanece o déficit de servidores. Em relação a isso, o gestor informou, conforme já havia mencionado durante os trabalhos de auditoria de avaliação da gestão, relativo ao exercício 2012 (relatório nº 201306273) que “*está finalizando o Planejamento Estratégico e iniciando os trabalhos de mapeamento dos processos de trabalho e de competência visando realizar a lotação ideal dos servidores, por intermédio da Consultoria NEXUCS (Núcleo de Excelência em Unidades de Conservação) e somente após esse trabalho poderemos com precisão levantar o déficit de servidores em cada área deste Instituto, incluindo as Unidades de Conservação.*”

Não obstante, como os trabalhos foram iniciados no mês de novembro de 2012 e a logística deste Instituto, que detém de 312 Unidades de Conservação no país o que representa aproximadamente 10% de todo território nacional, ainda não há resultados obtidos nem cronograma de conclusão dos estudos.

No entanto, em função da capacidade institucional e do ritmo dos trabalhos dez (10) processos foram divididos em dois (2) blocos a serem trabalhados no primeiro e segundo semestres de 2014, quais sejam:

BLOCO 1 (1º Semestre)	BLOCO 2 (2º Semestre)
<i>Comunicação</i>	<i>Elaboração e Revisão de Plano de Manejo</i>
<i>Concessão</i>	<i>Uso Público (Visitação)</i>
<i>Fiscalização</i>	<i>Licitação e Contrato</i>
<i>Avaliação de Impacto</i>	<i>Monitoramento</i>
<i>Regularização Fundiária</i>	<i>Produção e Uso Sustentável</i>

Por conseguinte, somente com a conclusão dos trabalhos inerentes ao mapeamento dos processos de trabalho é que serão definidas as competências de cada Unidade com a sua lotação ideal”.

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

Em relação ao cadastro de servidores, não há sistema informatizado atualizado que apresente a formação e o grau acadêmico daqueles. Esse controle é feito por meio de planilhas eletrônicas e de gráficos disponibilizados ao público em geral por meio dos relatórios de gestão.



A atualização das informações cadastrais é voluntária, por meio do formulário “Síntese Curricular”, que é disponibilizado aos servidores. O banco de dados com as informações disponibilizadas por meio de preenchimento do formulário pelos servidores conta com 566 registros. O Instituto utiliza essas informações como subsídio para a seleção em cursos de capacitação, grupos de trabalho, assessoria interna em assuntos técnicos, movimentações dentre outros processos de trabalho. A Autarquia se utiliza, ainda, das informações geradas pelos registros das solicitações de Gratificação por Qualificação.

A adoção de um sistema que permita a gestão de competências é também de fundamental importância para a gestão da força de trabalho.

Conclui-se que apesar de a demanda por servidores ainda não estar formal e objetivamente estabelecida, a realidade relatada descreve a situação crítica quanto à carência de recursos humanos no ICMBio.

c) ações e iniciativas da UJ para a substituição de terceirizados irregulares.

Conforme mencionado acima, o concurso público para ingresso de servidores nos quadros do ICMBio é a providência mais objetiva adotada no sentido de promover a substituição de 181 empregados terceirizados considerados irregulares, nos quadros da Autarquia.

Verifica-se, no entanto, que o gestor optou por promover ainda certame licitatório para contratação de pessoal terceirizados, visando à transição dos postos ocupados pelos terceirizados para os futuros servidores, buscando evitar a solução de continuidade dos serviços públicos sob sua responsabilidade. Esse fato encontra-se detalhado em ponto específico deste relatório.

d) consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas;

Quanto ao controle de frequência, o gestor informou que *“em virtude das características deste Instituto e da localização de servidores nos lugares mais remotos do país o controle de assiduidade e de pontualidade do servidor é realizado mediante folha de ponto assinada diariamente nas Unidades sendo encaminhado Boletim Mensal de Frequência à CGGP no início de cada mês”*.

Relativamente à segurança das informações afetas à área de pessoal, *“todos os dados referentes aos servidores relativos ao cadastro e à folha de pagamento são guardados em arquivo apropriado com restrição de entrada de apenas os servidores do Setor de Administração de Pessoal da Coordenação Geral de Gestão de Pessoas - CGGP e os dados são administrados no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE mediante senha”*.

Posteriormente às investigações realizadas em função da descoberta de fraude na folha de pagamento do Instituto, convertidas na operação “Desfalco”, do Departamento de Polícia Federal (assunto tratado em ponto específico deste relatório), foram adotadas algumas providências por parte do gestor, de modo a aprimorar o controle:

“Foram tomadas as seguintes providências:



- a) a execução da folha de pagamento passou a ser realizado por 01 (um) servidor com auxílio de 01 (uma) colaboradora terceirizada, devido a força de trabalho ser pequena e poucos terem o conhecimento para a realização da mesma;
- b) a solicitação de Programação Financeira – PF passou a ser feita somente no valor total da folha, acrescida apenas dos valores correspondentes aos processos de ajuda de custo e de pessoal requisitado que já se encontram no setor Financeiro para pagamento;
- c) há conferência no setor financeiro de todas as listas de credores da Folha, bem como da anexação aos autos de todas as ordens bancárias emitidas”.

2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Com o objetivo de realizar a avaliação da gestão das transferências concedidas, foram selecionados para análise três projetos de cooperação técnica internacional celebrados pelo ICMBio, quais sejam: PNUD BRA 08/023, PNUD BRA/08/002 e o Projeto Proteção da Biodiversidade do Cerrado – TF 097156.

Em todos os casos, no que se refere ao exercício de 2013, foram analisados os seguintes aspectos: a execução dos projetos em relação ao estabelecido no plano de trabalho; a adequabilidade dos controles internos, financeiros, patrimoniais e administrativos mantidos pela coordenação do projeto; se os desembolsos foram realizados em conformidade com o Documento do Projeto e as normas e regulamentos aplicáveis, estando sustentados por adequada documentação; e a adequação da apresentação das demonstrações financeiras.

Projeto PNUD BRA/08/023

O Projeto PNUD BRA/08/023 – Conservação da Biodiversidade e Promoção do Desenvolvimento Sócio Ambiental foi iniciado em 20/07/2009, tendo como objetivo geral o fortalecimento das unidades de conservação como instrumento de conservação e uso sustentável da biodiversidade.

O Projeto foi dividido nos seguintes resultados: promover a gestão das Unidades de Conservação Federais; fortalecer as organizações de populações tradicionais para o uso sustentável dos recursos naturais renováveis das Unidades de Conservação federais; estabelecer mecanismos de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade; desenvolver mecanismos para proteção e segurança nas áreas das Unidades de Conservação federais com riscos de invasões; desenvolver um turismo responsável e integrado à diversidade sociocultural, aos conhecimentos tradicionais e à conservação da biodiversidade; e promover capacitação para o desenvolvimento das ações relacionadas às Unidades de Conservação federais.

O BRA/08/023 teve sua vigência prorrogada para 31/12/2016, contando com um orçamento total de US\$ 13,945,977.28, sendo que, para o exercício de 2013, o orçamento previsto foi na ordem de US\$ 2,723,700.00. Quanto à execução das despesas, durante 2013, o Projeto executou o valor de US\$1,359,415.94, culminando



com uma execução total de US\$ 4,679,485.26, que representa uma implementação de, aproximadamente, 33,52% do orçamento total do Projeto.

Os exames indicaram que as ações desenvolvidas pelo Projeto estão de acordo com o previsto no Documento do Projeto. No entanto, verificou-se que somente 18% das 54 atividades previstas foram concluídas. Além disso, foram identificadas falhas no formato de sua execução, uma vez que ele alcança todas as atividades do ICMBio, sendo muito abrangente. Devido a isso, parte das metas e produtos previstos para o Projeto não foram nem sequer iniciados.

Além disso, foram observadas demais falhas relacionadas aos controles internos, tais como: manutenção de senhas para pessoas desligadas da Unidade de Gestão de Projeto – UGP; ausência de solicitação tempestiva de pedido de reembolso para passagens pagas e não utilizadas; e divergência entre o produto entregue pelo consultor e o produto esperado descrito no Termo de Referência.

Assim, com base nos trabalhos de auditoria realizados, foi possível concluir que são mantidos controles internos adequados em seus aspectos substanciais, com exceção das fragilidades indicadas anteriormente que devem ser corrigidas pelo Instituto.

Projeto PNUD BRA/08/002

O Projeto PNUD BRA/08/002 - Gestão de Reservas Extrativistas Federais da Amazônia tem como objetivo principal o de contribuir para o planejamento e regularização fundiária na Amazônia e promover a gestão participativa e o fortalecimento institucional das organizações locais para o manejo e produção das unidades de conservação de uso sustentável. Para o cumprimento desse objetivo o projeto foi dividido nos seguintes resultados: consolidação territorial de Reservas Extrativistas na Amazônia Brasileira; desenvolvimento de capacidades para gestão participativa e desenvolvimento sustentável das RESEX; fortalecimento e capacitação de comunidades locais para produção e desenvolvimento sustentável de RESEX da Amazônia Brasileira; e acompanhamento técnico e avaliação de desempenho do projeto.

O projeto teve início em 2008 e está em processo de encerramento. Foi previsto um orçamento de US\$5,700,000.00 doados pelo Governo Norueguês e como contrapartida brasileira foram disponibilizados infraestrutura, pessoal técnico e administrativo.

Quanto à execução das despesas, o Projeto executou, durante o exercício de 2013, o valor de US\$ 743,209.76, culminando numa execução total de US\$ 5,404,242.40. Esse número representa uma implementação de aproximadamente 95% do orçamento total do Projeto.

A partir dos trabalhos de auditoria efetuados, verificou-se que o Projeto concluiu a maior parte das atividades previstas, sendo que algumas não foram plenamente concluídas devido, principalmente, a dificuldades externas ao Projeto.

Assim, foi possível concluir que foram mantidos controles internos adequados para a implementação das atividades previstas, em seus aspectos substanciais.



GEF - Cerrado

O Projeto Proteção da Biodiversidade do Cerrado – TF 097156 – está vigente desde 14/06/2012 e tem previsão de encerramento em 31/12/2014, sendo parcialmente financiado com recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, agindo na qualidade de Agência de Implementação do *Global Environment Facility* – GEF –, por intermédio do Acordo de Doação n° TF097156.

Seu objetivo é aumentar a conservação da biodiversidade, e aprimorar a administração de recursos ambientais e naturais do Cerrado por comunidades locais no País, de acordo com as políticas e práticas adequadas, sendo executado por meio de quatro componentes: (1) proteção da biodiversidade no bioma cerrado; (2) uso econômico sustentável de biodiversidade em reservas extrativistas e conectividade ecológica no cenário de produção; (3) fortalecimento institucional; e (4) coordenação do projeto, monitoramento, avaliação e disseminação de informações.

A partir da análise realizada, observou-se que a característica do projeto é de custeio no apoio a criação e manutenção de unidades de conservação, objetivo esse que foi acordado antes da criação do ICMBio, assim, os componentes do projeto foram sobrepostos pela missão do Instituto. Observou-se, no entanto, que a execução do projeto foi de acordo com o que havia sido pactuado quanto à sua finalidade.

No que se refere à execução financeira em 2013, houve melhora, visto que em 2012 foram executados efetivamente 7% dos recursos, que correspondem a US\$ 216,522.03, sendo que o montante realizado no exercício de 2013 foi de 21,4%, ou seja US\$ 936,576.53, totalizando US\$ 1,153,098.56 de execução financeira do projeto até 31/12/2013, correspondente a 38,4% dos recursos da doação, o que indica que, considerando os valores acumulados, a execução foi abaixo do planejado.

Por fim, concluiu-se que são mantidos controles internos adequados para a implementação das atividades do Projeto GEF Cerrado - TF097156 -, em seus aspectos substanciais.

Conclusão

A partir dos trabalhos citados anteriormente, realizados ao longo do exercício de 2013, entende-se que o ICMBio tem aplicados controles internos adequados aos Projetos de Cooperação Técnica Internacional. No entanto, entende-se que o Instituto deve reavaliar a localização dos projetos em sua estrutura, de forma a identificar quais atividades desenvolvidas se sobrepõem àquelas previstas para serem implementadas por intermédio dos recursos externos.

2.6 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Com o objetivo de realizar a avaliação das aquisições e contratações do ICMBio e dos normativos e sistemas que embasam os controles internos da unidade, foram solicitados os normativos vigentes, em 2013, e colhidas outras informações junto ao gestor em



reuniões. Neste aspecto, a unidade apresentou consideráveis melhorias em seus controles internos durante o exercício.

A partir do exame do processo nº 02070.003291/2012-31, relacionada à aquisição de equipamentos de munição não letais, na modalidade de dispensa de licitação, identificou-se a entrega de bens em desacordo com o cronograma estabelecido em contrato, fato que, no entanto, não ocasionou lesão aos cofres públicos, mas indicou a existência de alterações contratuais que podem ocasionar futuramente deficiências no gerenciamento orçamentário.

Com base nos achados identificados no processo nº 02070.000009/2012-45, referente ao pregão para a contratação de empresa para a emissão de passagens, e ainda considerando recomendações emitidas em exercícios anteriores por esta Controladoria, bem como o teor do Acórdão nº 1973/2013 – TCU – Plenário, foi recomendado à Unidade: melhorias no planejamento de demanda de viagens para obtenção de informações sobre ofertas pelas companhias aéreas; a necessidade de inclusão em futuros contratos de cláusula desvinculando a administração da emissão de bilhetes na quantidade estimada a fim de propiciar melhor gerenciamento de custos; incluir, nos normativos internos, a previsão de abertura dos processos por meio de notas técnicas com vistas a apresentar maior detalhamento das demandas; a previsão de retorno processual ao Jurídico quando da emissão de recomendações por esse setor; a realização de estudo pelo ICMBio contendo estatísticas de emissão de bilhetes na instituição, com vistas a dar suporte às demandas futuras da unidade; a verificação da possibilidade de recalcular as remunerações a agências para emissão de passagens; e a averiguação junto ao Ministério do Planejamento das novas funcionalidades inseridas no SCDP.

No que se refere aos controles internos da unidade, observou-se consideráveis aprimoramentos, ao longo do exercício, na normatização interna e na implementação do sistema SIGICMBIO de elaboração e acompanhamento orçamentário e financeiro da unidade.

Contudo, considera-se oportuna a necessidade de atuação da auditoria interna em trabalhos, ao longo de 2014, para verificação de regularidade de processos, normativos e sistemas internos.

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 2013 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

Para avaliação da Gestão de TI no ICMBio, referente ao exercício 2013, adotou-se como escopo do trabalho o acompanhamento das providências adotadas pelo Órgão para atender às recomendações registradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306273, relativo ao exercício de 2012.

Nesse relatório os exames realizados sobre a área de TI abordaram aspectos relacionados ao planejamento estratégico de TI, à política de segurança da informação, aos recursos humanos de TI, ao desenvolvimento e produção de sistemas e à contratação e gestão de bens e serviços de TI.

Dentre estes temas, os fatos que mereceram registro em relatório concentraram-se nas áreas de planejamento das ações de TI, força de trabalho e estrutura organizacional da área de TI e gestão e fiscalização dos contratos de serviços de TI.

Em virtude das constatações identificadas na gestão de 2012, foram encaminhadas à Unidade recomendações relativas à Tecnologia da Informação.

Assim, a avaliação da gestão de TI do ICMBio apresentada a seguir baseia-se nas conclusões do trabalho de auditoria realizado no ano passado, registrado no Relatório nº 201306273, e na avaliação da situação atual de implementação das recomendações, considerando as providências adotadas pelo Instituto no período de julho/2013 a maio/2014.

Governança de TI

Em relação à governança de TI, verificou-se uma evolução em relação à avaliação feita sobre o ano de 2012, em que foi observado um frágil planejamento institucional de TI no órgão, representado por um PDTI sem artefatos essenciais, pela ausência de processo de monitoramento e avaliação da execução do PDTI e por um Comitê de TI não atuante.

Nesse sentido, destaca-se, atendendo a recomendações da CGU, que a Unidade instituiu um grupo de trabalho encarregado tanto da elaboração do novo PDTI do ICMBio quanto do processo de acompanhamento e avaliação da execução do Plano Diretor de TI.

Além disso, vale registrar uma maior atuação do Comitê Gestor de TI – CGTIC do ICMBio, com a publicação do seu regimento interno, onde ficou definida a sua natureza deliberativa e estratégica, e com a realização de reuniões durante o último ano, destacando-se a publicação das atas dessas reuniões na internet.

Assim, observa-se que o CGTIC passou a ser mais efetivo na condução das ações de TI do órgão, sanando assim umas das fragilidades apontadas pela CGU.

Por outro lado, merece ser registrado que a Unidade não conseguiu, conforme recomendado, atualizar e elaborar a nova versão do seu PDTI, de modo a incluir artefatos que se encontravam ausentes na versão 2011-2013 e que contribuem para sua efetividade, como: o plano de investimentos e custeio, a proposta orçamentária consolidada de TI e o plano de gestão de risco. Deste modo, o Instituto decidiu prorrogar a vigência do PDTI 2011-2013 até a elaboração e publicação da nova versão do PDTI (2015-2016), com data prevista para dezembro de 2014.



No que se refere à Gestão da Segurança da Informação, vale destacar a publicação, em agosto de 2013, da Política de Segurança da Informação – POSIC do Instituto, assim como a observação de que o Comitê de Segurança da Informação e Comunicações – CSIC passou a registrar formalmente em atas as suas reuniões.

Desta forma, verificou-se o atendimento das recomendações expedidas por este órgão de controle relativas à Segurança da Informação do Instituto.

Quanto aos recursos humanos de TI, as fragilidades apontadas na gestão de 2012 correspondiam à quantidade insuficiente de servidores para a gestão de TI e à ausência de formalização da estrutura organizacional interna da área de TI.

Sobre a força de trabalho disponível, atualmente a Coordenação de Tecnologia da Informação - COTEC, unidade de TI do ICMBio, possui apenas 3 (três) servidores, sendo 1 (um) efetivo do próprio órgão e 2 (dois) advindos do MPOG, com o cargo de Analistas em Tecnologia da Informação – ATI.

Em comparação com o ano anterior, quando existiam dois servidores, verifica-se o acréscimo de apenas um ATI. Ou seja, o quadro de TI do órgão continua insuficiente para atender as demandas do ICMBio.

Reforçando essa deficiência no quadro de TI e com o intuito de evidenciar e subsidiar o reforço da força de trabalho, vale destacar a elaboração, cumprindo recomendação da CGU, de estudo contendo avaliação quantitativa do quadro da área de TI do Instituto. Nesse documento, ficou registrada a necessidade de um total de 36 servidores para adequada gestão da Tecnologia da Informação.

Nesse sentido, e tendo em vista que a situação de carência persiste, cabe reproduzir trecho da análise feita pela CGU no relatório referente à gestão de 2012, conforme abaixo:

“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.

(...)

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.”

Sobre este aspecto, merece registro positivo a informação de que o ICMBio está em vias de realizar concurso público para provimento de 30 cargos de Analista Ambiental, 20 de analista administrativo, 168 cargos de técnico administrativo e 53 cargos de técnico ambiental no ano de 2014.

Porém, como não houve no edital seleção específica para TI, não há previsão de quantitativo certo para a COTEC. Deste modo, o Instituto esclareceu que, após nomeados, tentará a lotação dos concursados quem possuam perfil na área de TI junto a COTEC.

Por fim, destaca-se, como outra medida, mas paliativa, adotada pelo órgão para minimizar a carência de pessoal na área de TI, a criação de grupos de trabalho com enfoque em certas demandas de TI. Estes grupos são compostos, além dos ATI's, por servidores de outras áreas, de acordo com a pertinência da matéria.

Quanto à necessidade de formalização da estrutura interna da área de TI, o órgão informou que o documento, contendo o novo regimento interno, encontra-se em fase final de acertos, para que seja examinado pelo Comitê Gestor e análise jurídica da Procuradoria Federal Especializada do Instituto Chico Mendes e, após aprovado, encaminhado ao MMA.

Nesse documento, prevê-se a criação da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação com uma subunidade em nível de coordenação, promovendo reforço estrutural.

Quanto ao desenvolvimento de sistemas, registra-se que o ICMBio possui uma metodologia para o desenvolvimento de software, conforme consta no documento “Processo de Desenvolvimento de Sistemas do ICMBIO – PDS/ICMBIO”

Contratações de TI

Em relação às contratações e gestão de bens e serviços de TI, cabe destacar que este tema continua sendo considerado pela CGU, ao lado da carência de pessoal, como o mais crítico da gestão de TI do Órgão.

Inicialmente, registra-se que este ano não foram analisados processos de contratação realizados pela Unidade em 2013, tendo em vista que a linha de atuação adotada, conforme já citado, foi a de avaliar a implementação das recomendações emitidas no ano anterior.

Entre as principais falhas constatadas nas contratações de TI e que não foram totalmente regularizadas no exercício de 2013, destacam-se: a) existência de contratos de serviços de TI caracterizados como de disponibilidade de mão de obra, em desacordo com a legislação; e b) fragilidades na gestão e fiscalização da execução dos contratos de TI.

Quanto à recomendação de substituição dos contratos nº 84/2011 (Central IT) e contrato nº 125/2010 (CTIS), por se caracterizar como de disponibilidade de mão de obra, com pagamentos não vinculados a resultado, verificou-se que o Instituto não conseguiu



cumprir a recomendação deste órgão de Controle e acabou por prorrogar a vigência dos referidos contratos.

Como justificativa, a Unidade informou que em razão da escassez de servidores na área de TI, e considerando a outra recomendação de atualizar o PDTI, decidiu priorizar a elaboração do novo Plano Diretor de TI do Órgão, em que a substituição dos referidos contratos, dentro do plano de metas, será tratada.

Entretanto, cabe registrar, conforme já citado, que o Instituto também não conseguiu publicar a nova versão do seu PDTI, tendo prorrogado, da mesma forma, a vigência do Plano anterior.

Ou seja, o Instituto acabou por não atender, no período examinado, essas duas recomendações. Além disso, considerando que a data prevista de publicação do novo PDTI é dezembro de 2014, o ICMBio acabaria mantendo vigente 2 (dois) contratos com modelo de remuneração vedado pela legislação por mais de um ano e meio após constatada a irregularidade pela CGU.

Assim, em que pese a carência de servidores de TI, o ICMBio deve adotar medidas efetivas no sentido de substituir os referidos contratos o mais breve possível.

Quanto à fiscalização e gestão dos contratos de TI, destaca-se o atendimento de algumas das recomendações encaminhadas à Unidade, como a emissão de Ordens de Serviço com os devidos requisitos essenciais; a elaboração, pelos fiscais dos contratos, dos Termos de Recebimentos Provisório – TRP e Definitivo – TRD; e definição formal dos fiscais técnicos, requisitante e administrativos dos contratos.

Entretanto, cabe mencionar que o registro formal do histórico de gerenciamento dos contratos de TI pelos fiscais e a efetiva gestão dos níveis de serviço dos contratos, com apuração dos respectivos indicadores, ainda não foram implementados completamente.

Por fim, cabe mencionar que o Instituto informou estar em vias de implementar processo para contratação de bens e serviços de TI, conforme orientações intituladas na IN 04/2010.

Conclusão

Considerando as medidas adotadas no período de julho/2013 a maio/2014, verifica-se que o ICMBio evoluiu sua gestão na área de Tecnologia da Informação, destacando-se que, com exceção do PDTI, conta atualmente com os principais instrumentos de governança de TI, como o Comitê de TI e Comitê de Segurança, estes mais atuantes que o verificado no exercício anterior e a Política de Segurança da Informação – POSIC.

Sobre o PDTI, embora o órgão possua um PDTI publicado, o mesmo encontra-se desatualizado, devendo o Órgão concentrar esforços no sentido de elaborar o novo PDTI e implantar um processo de acompanhamento, avaliação e revisão desse Plano.

Entre os pontos frágeis da gestão de TI no ICMBio, cabe destacar a tímida evolução do quadro de pessoal de TI - ressaltando, porém, haver a perspectiva de chegada de novos concursados.

Ademais, em que pese ter havido melhora nos aspectos formais da gestão e fiscalização dos contratos de TI, com o atendimento de algumas recomendações emitidas pela CGU,



entende-se que certas fragilidades se mantiveram, especialmente aquela relativa à conservação de dois contratos cujo modelo de remuneração, de disponibilidade de mão de obra, encontra-se em desacordo com a legislação.

2.9 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

O presente item teve como objetivo avaliar a qualidade da gestão do patrimônio imobiliário do ICMBio, no que concerne à correção dos registros contábeis e à estrutura de controles que a Unidade tem sobre os imóveis que estão sob sua responsabilidade.

Em seu relatório de gestão, o Instituto informa: “estão sob a responsabilidade do Instituto a gestão de 313 unidades de conservação federais, que representam aproximadamente 75,5 milhões de hectares, o equivalente a aproximadamente 9,08% do território nacional”.

Apesar do destaque dado aos números em termos globais, o Relatório de Gestão, apresentado pela Unidade, não contém todas as informações requeridas pela Portaria TCU nº 175/2013. Não foram apresentados dados no item 6.2.3, sobre “discriminação de imóveis funcionais da união sob responsabilidade da UJ”, por indisponibilidade da informação, sendo que o gestor menciona, no campo “análise crítica”, que o método de monitoramento dos imóveis funcionais encontra-se em fase de elaboração.

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”.

No entanto, de acordo com as informações repassadas pelo Ibama, dos 201 imóveis enquadrados nesses requisitos, somente 28% destes (56) já foram transferidos ao Instituto Chico Mendes, e 44% (89) dos imóveis estão em processo de transferência.

O quantitativo citado ainda é incerto, tendo em vista que o Ibama ainda precisa finalizar o levantamento dos imóveis localizados em todo o território nacional, conforme o Plano de Ação para Regularização Documental instituído em 2011 pela Autarquia.

Verificou-se que a inexistência de um plano de ação do ICMBio em conjunto com o Ibama tem causado a completa ineficiência do processo de transferência, implicando na imprevisibilidade de seu término, tendo em vista, ainda, o alto quantitativo de bens e a complexidades das situações em que se encontram parte desses imóveis (deteriorados e com pendências cartoriais e ocupações ilegais). O assunto foi tratado em ponto específico neste Relatório.

No que se refere às informações apresentadas no quadro A.6.2.1, que trata da “distribuição espacial dos bens imóveis de uso especial de propriedade da União”, verifica-se que houve um aumento significativo do número de imóveis sob responsabilidade do ICMBio, comparando-se com os dados apresentados no exercício anterior.



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.

Naquele mencionado relatório de gestão, no campo de “análise crítica” do item 6.2.2, referente à “discriminação dos bens imóveis sob a responsabilidade da UJ, exceto imóvel funcional”, o gestor informa que “a transferência dos imóveis no SPIUNet está ocorrendo por intermédio de ações administrativas do IBAMA, o qual consta como gestor destes imóveis no SPIUNet” e no quadro A.6.2.2, daquele mesmo item, verifica-se que as colunas relativas a “despesas no exercício” – com reforma e com manutenção – encontram-se zeradas, em um claro prejuízo ao acompanhamento dos desembolsos realizados em função daqueles imóveis.

O gestor destaca, no seu relatório de gestão, a implantação do sistema de registro e acompanhamento de obras e do sistema de administração patrimonial. Em relação ao segundo, informa: “o Sistema de Administração Patrimonial – Solução Integrada de Gestão de Patrimônio Mobiliário e Imobiliário teve sua implantação iniciada no Parque Nacional de Brasília em 2012. A partir da implementação do sistema, em 2013 foram realizadas, no âmbito nacional, as seguintes ações: treinamento de todos os gestores das UAAF; importação de 92.000 itens da base de dados do Ibama; padronização e saneamento da base de dados migrada; conclusão do mapeamento de processos; e disponibilização do sistema no endereço: <http://asi.icmbio.gov.br/asi/>”.

Destaca-se que as medidas adotadas pela Unidade representam avanços positivos com o potencial de modificar a situação deficiente dos controles aplicados à gestão dos bens imóveis, identificada pela CGU na Auditoria de Contas do exercício de 2012. Todavia, conclui-se que os controles internos ainda permanecem insuficientes e inadequados para uma boa e regular gestão patrimonial.

2.10 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

O presente item tem como objetivo avaliar os controles internos administrativos da Unidade. Para tanto, foi adotada a metodologia de analisar as áreas de gestão auditadas utilizando como referência os componentes: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, monitoramento.

A presente análise tem como fundamento as evidências coletadas neste trabalho, nas auditorias de acompanhamento realizadas em 2013, como também os fatos observados e as experiências colhidas nas ações de controle executadas pela CGU nos últimos



exercícios. Assim, foi possível concluir que, embora haja avanços em determinadas áreas, o ICMBio ainda carece de evolução nos cinco componentes considerados.

A princípio, cabe salientar que, em que pese a Auditoria Interna do ICMBio ter sido inserida na estrutura regimental da Autarquia em 2011, até o presente momento, a Unidade não exerce de fato suas atribuições, pois conta somente com o Auditor-Chefe como servidor, sendo o restante da força de trabalho composta por terceirizados. Tal situação foi tratada em ponto específico deste Relatório.

O papel da Auditoria Interna é assessorar a Presidência do Instituto, por intermédio de avaliação da adequação e eficácia dos controles internos aplicados, assim como de análise da observância às metas, planos, leis, normas e regulamentos e da eficiência, eficácia e economicidade da utilização dos recursos públicos. Além disso, a Unidade deve auxiliar o Gestor na identificação e mitigação dos riscos, de forma geri-los em níveis aceitáveis.

Assim, a ausência de uma efetiva Auditoria Interna no Instituto faz com que a avaliação do grau de confiabilidade dos controles primários fique prejudicada, impedindo o ICMBio de garantir a eficiência e eficácia desses controles.

Nesse sentido, considerando o exposto e ainda que essas atribuições tornam a Auditoria Interna também corresponsável pelo alcance dos resultados do Instituto, entende-se que os cinco componentes (Ambiente de Controle; Avaliação de Risco; Procedimentos de Controle; Informação e Comunicação; e Monitoramento) permanecem fragilizados no ICMBio.

Em relação ao componente Procedimentos de Controle, foram avaliadas as áreas referentes ao patrimônio imobiliário, compras e contratação de serviços e aquisição de passagens aéreas. Nota-se que, em que pese ser possível verificar que esse componente permanece inconsistente, a Unidade tem trabalhado na implementação de melhorias nos procedimentos aplicados, e os avanços relacionados somente poderão ser verificados nos próximos exercícios financeiros.

No que se refere especificamente à gestão do patrimônio imobiliário, verificou-se que a situação, detectada pela CGU desde 2011, permanece crítica, no entanto observou-se a adoção de medidas com o potencial de aprimorar os controles internos do setor, como é o caso da implantação do sistema de registro e acompanhamento de obras e do sistema de administração patrimonial.

Quanto à área de aquisições e contratação de serviços, observou-se que os controles internos ainda apresentam fragilidades, sobretudo no que se refere à área de planejamento, conforme exposto em item específico neste relatório. Contudo, cabe destacar os avanços a serem obtidos pelo Instituto com a aderência a sistemas informatizados, a exemplo dos seguintes:

- Sistema Integrado de Gestão Estratégica – SIGE que possui como foco o planejamento e o auxílio à implementação da gestão estratégica do Instituto, para monitoramento de resultados das diversas unidades organizacionais em tempo real. Além disso, o módulo “cadastro de demandas” está em fase de



elaboração, e terá como objetivo concentrar todas as informações referentes a demandas das unidades do ICMBio para a criação de estratégias de aquisições que contemplem todas as unidades;

- Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade – Sisbio que permite aos pesquisadores a solicitação à distância de autorizações para a realização de pesquisas e a coleta de material biológico em todo o território nacional, sobretudo aquelas que envolvem espécies ameaçadas, pesquisa em unidades de conservação federais ou cavernas;
- Sistema de Gestão Estratégica – SIGICMBio, implantado no início de 2014, por meio do qual é possível realizar o acompanhamento da execução orçamentária e financeira de todas as unidades e vem sendo amplamente divulgada entre os gestores dessas unidades.

A gestão de aquisição de passagens aéreas pelo ICMBio foi examinada pela CGU, por meio da Auditoria de Acompanhamento Permanente de Gestão (Relatório nº 201314803). Nesse trabalho, foi possível concluir pela fragilidade dos controles internos aplicados ao setor, tendo em vista a necessidade de correção de falhas no planejamento das atividades que demandam deslocamentos, bem como da inconsistência dos registros cadastrados no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP.

Em relação a esse assunto, no entanto, cumpre citar que foi observado, como boa prática de gestão, que todas as despesas de diárias e passagens, mesmo quando relacionadas a Projetos de Cooperação Técnica Internacional, executadas com recursos externos, passaram a ser processadas por meio do SCDP, fazendo com que o Gestor tenha controle adequado e integral desse tipo de gasto.

No que se refere ao componente Monitoramento, pode-se citar, como atuação positiva do Instituto, a Operação Desfalco do Departamento da Polícia Federal. A irregularidade foi denunciada pelo próprio ICMBio que detectou que uma funcionária terceirizada, da Autarquia vinha fraudando recursos destinados à folha de pagamento por meio de beneficiários fictícios, conforme exposto no item 3.1.1.1 deste relatório. A partir da identificação de fragilidades na execução da folha de pagamento, o Instituto adotou providências com o objetivo de corrigir essas falhas.

Considerando que o ICMBio possui uma estrutura organizacional descentralizada complexa, o que demanda controles internos estruturados e alinhados com as necessidades e objetivos da Autarquia, ressalta-se que o Instituto vem realizando estudos para aplicação de novos modelos de gestão e procedimentos de controle nas Unidades Avançadas de Administração e Finanças, as quais prometem otimizar as etapas relacionadas aos processos finalísticos e aprimorar os controles internos existentes naquelas Unidades.

Nesse sentido, entende-se que o Instituto ainda possui controles internos administrativos insuficientes diante do tamanho, distribuição geográfica e complexidade de suas unidades. Contudo, mesmo sem o apoio especializado da Auditoria Interna, entende-se que o Instituto tem envidado esforços no sentido de aprimorar os controles internos existentes, cuja avaliação não tem sido satisfatória nos últimos exercícios. As medidas adotadas ao longo do exercício de 2013 possuem potencial para aprimorar e tornar mais adequado o sistema de controle interno relacionado à área meio da Autarquia.



2.11 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

O parecer da Auditoria Interna, a exemplo do que ocorreu no exercício anterior, deixou de contemplar os elementos exigidos na DN TCU n° 132/2013, tendo sido registrada constatação em item específico deste relatório.

2. 12 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

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

Brasília/DF, 18 de julho de 2014.

Nome: DILSON JOSE DIAS NOGUEIRA CAVALCANTI

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: EDUARDO RIBEIRO

Cargo: TECNICO DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: JULIANA FERNANDES GUIMARAES

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: RAFAEL LEAL GARCIA

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:



Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenadora-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente

Achados da Auditoria - nº 201406685

1 PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO MINISTERIO DO MEIO AMBIEN

1.1 ADMINISTRACAO DA UNIDADE

1.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ineficiência na transferência de bens imóveis do Ibama ao ICMBio

Fato

Com a finalidade de dar cumprimento ao determinado por meio da Lei 11.516/2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, o Ibama tem realizado a transferência àquele Instituto dos bens patrimoniais vinculados às unidades de conservação instituídas pela União.

Nas últimas auditorias de contas realizadas pela CGU, foi observada a lentidão e ineficiência desse processo que abrange a transferência de mais de 200 imóveis que se encontram inseridos nas Unidades de Conservação Federal ou próximos delas, bem como situados em localidades onde são desenvolvidas as atividades relacionadas aos Centros de Pesquisa do Instituto.

Verificou-se que, após seis anos de criação do Instituto Chico Mendes, conforme último levantamento realizado pelo Ibama, dos 201 imóveis atualmente enquadrados nesses requisitos, somente 28% destes (56) já foram transferidos ao Instituto Chico Mendes, e 44% (89) dos imóveis estão em processo de transferência.

Cabe destacar que esse quantitativo é incerto, haja vista que o Ibama não possui controle dos bens imóveis de sua propriedade (como constatado pela CGU desde o exercício de 2011), restando finalizar o levantamento dos imóveis localizados em todo o



território nacional, conforme o Plano de Ação para Regularização Documental instituído em 2011 pela Autarquia.

Assim, o processo de transferência de cada imóvel tem se iniciado no Ibama, onde é realizado o levantamento do registro do imóvel, o seu estado de conservação e a respectiva regularização da documentação. Ao se verificar a necessidade de transferência do bem ao ICMBio, o Ibama encaminha o referido processo àquele Instituto para, assim, dar prosseguimento e conclusão da transição patrimonial.

Com vistas a avaliar a adequabilidade do bem a ser transferido, o ICMBio tem feito uma análise minuciosa da utilidade do imóvel para o desenvolvimento de suas atividades e a ratificação das informações encaminhadas pelo Ibama, inclusive com inspeção local do referido bem.

De acordo com o informado pelo Instituto Chico Mendes, os processos encaminhados pelo Ibama incluem imóveis cuja situação não está plenamente regularizada, assim como propriedades as quais o ICMBio entende não serem necessárias para desenvolvimento de suas atribuições. Dessa forma, tais processos têm sido encaminhados de volta ao Ibama com negativa de recebimento.

Por outro lado, verifica-se que o ICMBio tem atuado de forma passiva nesse processo, não adotando medidas necessárias para dar tratamento ao patrimônio que já foi definido como de sua responsabilidade, conforme disposto no *caput* e parágrafo único do art. 3º, da Lei nº 11.516/2007:

Art. 3º 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.

Parágrafo único. Ato do Poder Executivo disciplinará a transição do patrimônio, dos recursos orçamentários, extra-orçamentários e financeiros, de pessoal, de cargos e funções, de direitos, créditos e obrigações, decorrentes de lei, ato administrativo ou contrato, inclusive as respectivas receitas do Ibama para o Instituto Chico Mendes.

Desse modo, entende-se que as transferências patrimoniais dos registros dos imóveis representam, na verdade, uma etapa de formalização do estabelecido na norma supracitada, para que assim o ICMBio tenha capacidade estrutural para exercer suas atribuições.

Frise-se que não há plano de ação para resolução do caso, nem ao menos a intenção de ambos os Institutos de elaborar estratégia conjunta para otimizar tais transferências. Tal impasse tem causado a completa ineficiência do processo de transferência, implicando na imprevisibilidade de seu término, tendo em vista, ainda, o alto quantitativo de bens e a complexidades das situações em que se encontram parte desses imóveis (deteriorados e com pendências cartoriais e ocupações ilegais).



Causa

Limitação de recursos humanos e financeiros.

Ausência de planejamento e estratégia conjunta do Ibama com o ICMBio para dar tratamento às propriedades a serem transferidas.

Manifestação da Unidade Examinada

O assunto desta constatação foi tratado na reunião realizada entre CGU e ICMBio no dia 10/06/2014.

A Unidade informou, por meio do Ofício nº 58/2014 – Diplan/ICMBio, de 15/07/2014 que, a respeito do tema, *“ambos os Institutos [Ibama e ICMBio] estão articulando para elaboração de Portaria Conjunta a fim de construir o Plano de Ação, vislumbrando atendimento das recomendações 01 e 02 do item em comento.*

Análise do Controle Interno

As providências adotadas pela Unidade para atender a recomendação emitida neste Relatório serão avaliadas, posteriormente, por meio do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se ao ICMBio atuar junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, ao Ministério do Meio Ambiente - MMA e a Secretaria de Patrimônio da União ? SPU para a elaboração de um plano de ação, contendo cronograma e a forma de atuação de cada uma das entidades na otimização do processo de transferência dos bens imóveis e móveis do Ibama ao ICMBio, de acordo com o disposto na Lei nº 11.516/2007.

Recomendação 2: Recomenda-se ao ICMBio elaborar plano de ação com o objetivo de realizar levantamento e regularização documental de todos os imóveis localizados nas Unidades de Conservação Federal, bem como aqueles que são necessários para o desenvolvimento de suas atribuições.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Inefetividade da unidade de Auditoria Interna

Fato

A unidade de Auditoria Interna apenas foi inserida na estrutura regimental da Autarquia em 2011, por meio do Decreto n.º 7.515/2011, que alterou a estrutura regimental –



depois de reiteradas recomendações exaradas pela CGU desde a criação do Instituto, em 2007.

Verifica-se, contudo, que desde 2011, ano de sua criação, a Unidade de Auditoria Interna do ICMBio permanece contando apenas com a lotação do Auditor Chefe – servidor cedido pela CGU – e de empregados terceirizados.

A Unidade de Auditoria Interna deixou de atender ao comando da IN/CGU nº 07/2006 durante o exercício em análise, que trata da elaboração e da apresentação do Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINTE.

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

Atualmente a unidade de Auditoria Interna do ICMBio possui a lotação de um servidor cedido (CGU), atuando como Auditor Chefe e seis de empregados terceirizados.

Dessa forma, verifica-se inalterada a situação registrada na Constatação 3.2.1.1, do relatório de auditoria nº 201306273, referente à avaliação da gestão 2012.

No próprio parecer da Auditoria Interna, apresentado em função da prestação anual de contas, exercício 2013, há menção ao fato de que aquele documento não contemplou de forma suficiente os elementos exigidos na DN TCU nº 132/2013.

Dessa forma, em que pese a avaliação apresentada no quadro A.3.2 – 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”, ter apresentado uma nota “4”, mais objetiva que a apresentada no relatório de gestão do exercício de 2012, para o qual foi atribuída a nota “5” (Totalmente válido. Significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente observado no contexto da UJ), verifica-se a necessidade de aprimoramento da estrutura de pessoal da unidade de Auditoria Interna, a despeito da carência de recursos humanos enfrentada pelo ICMBio.

Causa

Omissão relativamente à estruturação da unidade de Auditoria Interna.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta a questionamentos efetuados pela equipe de auditoria, por meio de mensagem eletrônica, o gestor informou:



Item 09 : Esclarecer as razões pelas quais não foi (foram) apresentado(s) relatório(s) de auditoria relativo(s) a trabalhos(s) executado(s) durante o exercício de 2013.

“No exercício de 2013, os trabalhos mais relevantes da AUDIT foram realizações de levantamentos de dados e informações solicitadas pela presidência do Instituto e órgãos externos (Ministério do Meio Ambiente e Departamento da Polícia Federal) nos Centros de Pesquisas, nas Unidades de Conservação e na Sede do Instituto, a saber: Fundação Pró-Tamar, Parque Nacional do Iguaçu, Reserva Extrativista Verde para Sempre e Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, com vistas a subsidiar tomadas de decisões da Presidência do ICMBio quanto à melhoria da gestão, bem como, na adoção de medidas correccionais.

Muitos desses trabalhos têm seus resultados expressos em forma de Notas Técnicas, Ofícios, ou Memorandos, constantes dos processos internos instaurados para esses fins.

Entretanto, as recomendações decorrentes dos trabalhos acima citados, vêm sendo atendidas pela alta gerência do ICMBio, como por exemplo: demanda da Polícia Federal (apuração de crimes funcionais ocorridos na Reserva Extrativista Verde para Sempre/PA e na Coordenação Financeira deste ICMBio).

Item n.º 10: Informar as razões para a não apresentação do Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna para o exercício de 2014, conforme determina a IN/CGU n.º 07/2006, que regulamenta o assunto.

“Em razão da ainda diminuta estrutura de pessoal da Auditoria Interna (apenas o Auditor Chefe), não foi possível reunir condições para que se elaborasse e apresentasse o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna para o exercício de 2014, nos termos IN/CGU n.º 07/2006.

Além disso, as experiências anteriores demonstram não ser possível planejar auditorias de gestão nas Unidades e executá-las nos prazos e forma definida na IN citada cima, em razão dessa falta de pessoal, somada à demanda excessiva de atividades cotidianas que consomem sobremaneira o Auditor Chefe, quais sejam: Ouvidoria, Sistema de Atendimento ao Cidadão/SIC, atividades preliminares para medidas de correição, além das atividades de Assessoria direta à Presidência, aos demais servidores, bem como aos órgãos externos.

No presente momento, esta AUDIT junto à Presidência e à Diretoria de Planejamento deste Instituto, após contato com a DIAMB/SFC/CGU, vêm atuando num levantamento de possíveis demandas, nas quais a Auditoria possa melhor auxiliar nas tomadas de decisão até que a estrutura da AUDIT possa atender a um planejamento de auditoria nos moldes da IN/CGU n.º 07/2006”.

Análise do Controle Interno

Da resposta do gestor, verifica-se que a falta de estrutura de pessoal segue trazendo prejuízos ao funcionamento da unidade de Auditoria Interna, fato já registrado no relatório de avaliação da gestão 2012.



Dessa forma, em que pese a avaliação apresentada no quadro A.3.2 – 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”, ter apresentado uma nota “4”, mais objetiva que a apresentada no relatório de gestão do exercício de 2012, para o qual foi atribuída a nota “5” (Totalmente válido. Significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente observado no contexto da UJ), em que pese a carência de pessoal, verifica-se a necessidade de aprimoramento da estrutura de pessoal da unidade de Auditoria Interna do ICMBio.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o ICMBio disponibilize estrutura e pessoal capacitado, necessários ao desenvolvimento das atividades legal e institucionalmente delegadas à unidade de Auditoria Interna.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Parecer da Auditoria Interna não contemplou de forma completa os elementos exigidos na DN TCU nº 132/2013.

Fato

O parecer da Auditoria Interna não contemplou de forma suficiente os elementos exigidos na DN TCU nº 132/2013, tendo em vista que a equipe de auditoria, ao analisar o Parecer da unidade examinada, identificou as seguintes omissões/incompletudes:

a) como é feita a escolha do titular; qual o posicionamento da unidade de auditoria na estrutura da unidade jurisdicionada (UJ); b) avaliação da capacidade de os controles internos administrativos da UJ identificarem, evitarem e corrigirem falhas e irregularidades, bem como de minimizarem riscos inerentes aos processos relevantes; c) descrição das rotinas de acompanhamento e de implementação, pela UJ, das recomendações da auditoria interna; d) informações sobre a existência ou não de sistemática e de sistema para monitoramento dos resultados decorrentes dos trabalhos da auditoria interna; e) 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; f) descrição da sistemática de comunicação à alta gerência, ao conselho de administração e ao comitê de auditoria sobre riscos considerados elevados decorrentes da não implementação das recomendações da auditoria interna pela alta gerência; e g) informações gerenciais sobre a execução do plano de trabalho da auditoria interna do exercício de referência das contas.

Causa

Omissão de elementos exigidos pelos normativos do TCU.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade informou que concorda com os fatos relatados e que está adotando as providências cabíveis.



Análise do Controle Interno

As providências adotadas pela Unidade para atender a recomendação emitida neste Relatório serão avaliadas, posteriormente, por meio do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1: Adote providências para disponibilização de estrutura física e de pessoal para a unidade de Auditoria Interna do Instituto.

2.2 CONTROLES EXTERNOS

2.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Acórdão TCU nº 3.101/2013 - Plenário: unidades de conservação na Amazônia

Fato

Acórdão 3101/2013 – TCU – Plenário, Sessão de 21/11/2013, por meio do qual o Tribunal apreciou o processo TC 034.496/2012-2, que trata da Auditoria para avaliar a governança ambiental das Unidades de Conservação na Amazônia.

Em que pese tratar-se de decisão com prazo de atendimento dentro do exercício seguinte, foi solicitado ao gestor apresentar a situação das providências que visam ao atendimento daquele acórdão.

Dessa forma, o gestor encaminhou as seguintes informações, com correspondência de itens constantes daquela decisão:

“Acórdão 9.3.1 – dote as UCs federais de Planos de Manejo (PMs) adequados à sua realidade visando ao aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental dessas áreas (art. 27 da Lei 9.985/2000) (item 6.1):

Encontra-se em elaboração o Plano de Ação visando, entre outras providências, a enfrentar os pontos levantados pelo TCU, além de realinhar institucionalmente todo o Processo de elaboração de Planos de Manejo (PM) de modo a permitir que todas as Unidades de Conservação (UCs), de acordo com o cronograma e metas a serem definidas no referido Plano de Ação, possuam PM em tempo razoável, que possibilite uma gestão adequada e sustentável de seus recursos naturais e econômicos.

Acórdão 9.3.2 – estude, em conjunto com o Ministério do Turismo, formas de implementar Projetos Piloto que busquem alternativas para o incremento da visitação, do turismo e da recreação nas UCs do bioma Amazônia – art. 4º, XII, Lei 9.985/2000 (item 4.1.1):

Foi formalizado em dezembro de 2013 o Termo de Cooperação Simplificado nº 07/2013 entre MTur e ICMBio para estruturação de 16 Parques Nacionais, tendo como representante da região amazônica o PN de Anavilhanas.



O ICMBio está realizando, em parceria com o Serviço Florestal Americano, um programa de capacitação sobre gestão do uso público para servidores lotados na região amazônica, além de desenvolver projetos piloto para melhorias da atividade de visitação na Floresta Nacional do Tapajós (Pará) e no mosaico formado pelos Parques Nacionais de Anavilhanas e do Jaú e pela Reserva Extrativista do Rio Unini (AM).

O Plano Nacional de Turismo para o período 2012-2016 prevê a articulação com o MMA para estabelecimento de uma política de turismo em áreas protegidas, na intenção de preservar e de divulgar a natureza do país, gerando renda para as populações que residem no entorno dos parques nacionais. Entre as ações do referido Plano, está o estímulo ao desenvolvimento sustentável da atividade turística, que inclui o fomento ao turismo de base comunitária entre um de seus objetivos estratégicos, com repercussão direta no apoio às ações desenvolvidas em UCs de Uso Sustentável na região amazônica.

O ICMBio vem trabalhando ainda na discussão de Diretrizes para o Turismo de Base Comunitária (TBC) e no apoio ao ordenamento de iniciativas desta natureza em diversas UCs. Na Amazônia, o TBC está em discussão ou possui algum nível de implementação nas seguintes Unidades: Reserva Extrativista Chico Mendes – AC; do Rio Ouro Preto – RO; do Lago Cuniã – RO; Rio Unini – AM; Tapajós-Arapiuns– PA; Mapuá – PA; Marinha de Soure – PA; de Cururupu – MA e na Floresta Nacional do Purus – AM; e do Tapajós – PA.

Acórdão 9.3.3 – *promova ações de articulação institucional para aprimorar a infraestrutura de apoio à pesquisa a fim de incrementar o número de pesquisas realizadas na Amazônia – art. 32 do SNUC (item 4.2):*

Para estruturação e logística de apoio à pesquisa a serem realizadas nas Unidades de Conservação (UCs) da Região Amazônica, estão sendo negociados recursos de compensação ambiental na Câmara de Compensação Ambiental. Além disso, o projeto para o Fundo Amazônia que, além de investimentos em estruturas para fiscalização, também propiciam investimentos para infraestrutura para a realização de pesquisa. As trilhas para monitoramento, que estão sendo abertas em dezenas de unidades, são também iniciativas que facilitarão o acesso de pesquisadores aos locais de pesquisa.

Acórdão 9.3.4 – *realize levantamento de informações a respeito da situação fundiária na UCs federais a fim de subsidiar o planejamento das ações de regularização fundiária (item 6.4):*

Foi concluída no final de 2013 a planilha com dados consolidados sobre a situação da malha fundiária de todas as UCs, com a estimativa do passivo de terras públicas e privadas. Para tanto, foram utilizados dados de sobreposições espaciais do ICMBio e os demais órgãos detentores de terras públicas e devolutas (INCRA, FUNAI, institutos de Terra dos Estados etc). A planilha é atualizada sistematicamente com a aquisição de novos dados.

Acórdão 9.3.5 – *fortaleça a área de uso público e negócios de forma a incrementar as oportunidades de captação de recursos para o fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC (item 7.2):*



Está em implementação o Projeto Desenvolvimento de Parcerias Ambientais Público-Privada (ATM/ME-14331-BR) envolvendo o Ministério de Meio Ambiente (MMA), o Fundo Multilateral de Investimento (FOMIN) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) com objetivo de formular e fomentar a aplicação de modelos de parcerias ou alianças ambientais público-privadas voltados para o aproveitamento sustentável das potencialidades econômicas das Unidades de Conservação, com vistas à melhoria da gestão e a conservação da biodiversidade, bem como a geração de benefícios sociais e econômicos para o entorno. Será selecionada uma UC do bioma Amazônia como um dos projetos-piloto que serão desenvolvidos na condução do projeto.

Acórdão 9.3.6 – *defina mecanismos e diretrizes para o estabelecimento formal de parcerias junto aos atores envolvidos na gestão das UCs federais localizadas no bioma Amazônia, de forma a minimizar a escassez de recursos financeiros e humanos (item 7.2):*

O ICMBio vem se estruturando no sentido de estabelecer parcerias e aprofundando temas como as Parcerias Público-Privadas (PPPs) – à luz da Lei Nº 11.079/2004 - com o intuito de realizar concessões de uso público de UCs. Como exemplo, cita-se o projeto-piloto envolvendo os Parques Nacionais de Jericoacoara – CE, Ubajara – CE, Sete Cidades - PI e Serra das Confusões – PI. Essas iniciativas visam a estruturação e a modelagem de PPPs para concessão de uso, cujo objeto seja a realização de atividades e de serviços de apoio ao uso público, a pesquisa, a proteção e ao funcionamento dos Parques.

Ressalva-se ademais os esforços em aprofundar conhecimento a respeito dos instrumentos e mecanismos de concessão de serviços de uso público das UCs. Nesse sentido, o ICMBio integra um Grupo de Trabalho instituído pelo MMA, por meio da Portaria MMA nº 442, de 5/12/2012 –, com o objetivo de avaliar as concessões em vigor nos Parques Nacionais do Iguaçu, Serra dos Órgãos, Fernando de Noronha e Tijuca.

O resultado dessas – e de outras - experiências poderá ser replicado para UCs na Região Amazônica, dentro do exequível, de acordo com as características e vocação da Unidades.

O ICMBio vem se utilizando de instrumentos de cooperação como Convênios, Contratos de Repasse, Termos de Cooperação, Termos de Parceria e Termos de Reciprocidade, em conformidade com o Manual elaborado pelo Instituto para esse fim para o desenvolvimento de arranjos produtivos, gestão compartilhada, entre outras ações visando o desenvolvimento sustentável das UCs.

Algumas iniciativas estão sendo formuladas pelo ICMBio, em conjunto com o MMA, de maneira a se estabelecer uma sistemática regulamentada para o aprimoramento e a supervisão de ações que acarretem na realização de convênios e parcerias com outros órgãos e instituições que venham a fortalecer a gestão das Unidades de Conservação da Amazônia”.

Das informações apresentadas pelo gestor, verifica-se a adoção de providências necessárias não apenas ao atendimento daquele acórdão, como à própria estruturação da Autarquia, de modo a que passe a reunir os elementos necessários ao alcance de seus



objetivos institucionais, especialmente em se tratando de tão relevante patrimônio posto sob sua responsabilidade – não apenas do ponto de vista dos bens tangíveis, porém talvez até mais relevante, considerando o seu potencial em bens intangíveis, dada a repercussão das descobertas científicas baseadas no patrimônio genético da região amazônica.

Essas providências, contudo, devem extrapolar a região amazônica, para que as boas práticas advindas desse trabalho alcancem os demais biomas, tendo o foco no aprimoramento da gestão da biodiversidade.

3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

3.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Desdobramentos da Operação "Desfalco"

Fato

Durante o exercício de 2013, o Instituto Chico Mendes detectou que uma funcionária terceirizada, responsável pela folha de pagamento da Autarquia vinha fraudando recursos destinados à folha de pagamento por meio de beneficiários fictícios, chegando a desviar cerca de cento e cinquenta mil reais por mês para contas de seus familiares.

Por intermédio do Departamento de Polícia Federal, a Administração do Instituto conseguiu apurar os fatos, constatando que o problema vinha acontecendo desde 2010, chegando ao montante aproximado de um milhão e oitocentos mil reais.

Desse trabalho, foi solicitado ao gestor informar sobre as providências adotadas em função do problema detectado, o qual informou que: *“em relação aos desdobramentos da “Operação Desfalco” quanto à segurança no tratamento das informações de cadastro e folha de pagamento dos servidores informamos que não houve alterações significativas, pois o SIAPE não foi comprometido.*

No entanto, destaca-se o trabalho realizado pelo Setor Financeiro do ICMBio na agilidade, transparência e no trato da apuração dos fatos ocorridos, principalmente os relativos aos registros no SIAFI.

A despeito, foi realizada uma reunião entre a DIPLAN/ICMBio com técnicos da CGU para apresentação dos resultados da apuração, e ainda, no intuito de evitar que os fatos ocorridos na execução da Folha de Pagamento do ICMBio fossem replicados em outros órgãos do Governo Federal, foi realizada reunião conjunta entre ICMBio, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Subsecretaria de Contabilidade Pública da Secretaria do Tesouro na Nacional para avaliação da necessidade de aprimoramento dos sistemas SIAPE e SIAFI no que se refere à integração de dados entre os dois sistemas.

Por outro lado, internamente, foram tomadas as seguintes providências:



a) a execução da folha de pagamento passou a ser realizado por 01 (um) servidor com auxílio de 01 (uma) colaboradora terceirizada, devido a força de trabalho ser pequena e poucos terem o conhecimento para a realização da mesma;

b) a solicitação de Programação Financeira – PF passou a ser feita somente no valor total da folha, acrescida apenas dos valores correspondentes aos processos de ajuda de custo e de pessoal requisitado que já se encontram no setor Financeiro para pagamento;

c) há conferência no setor financeiro de todas as listas de credores da Folha, bem como da anexação aos autos de todas as ordens bancárias emitidas”.

3.2 MOVIMENTAÇÃO

3.2.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

Substituição de terceirizados

Fato

Em sentido contrário aos termos do Acórdão nº 1.520/2006 – TCU/Plenário, que determinou a substituição de terceirizados irregulares por servidores efetivos no âmbito de órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, verifica-se que o ICMBio optou por proceder à publicação de edital de certame licitatório para contratação, por prazo específico, de mão-de-obra terceirizada.

Essa contratação visa evitar a solução de continuidade dos serviços públicos sob sua responsabilidade até a recepção e treinamentos dos novos servidores, ingressos por meio do concurso público aberto para provimento de cargos na Autarquia.

Com o intuito de esclarecer a situação, o gestor encaminhou cópia do Memorando nº 05/2014 – CGATI/DIPLAN/ICMBio, datado de 17/02/2014, transcrito conforme segue:

“Desde meados de 2010 este ICMBio intensificou as tratativas junto ao Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e aos órgãos de controle, sobre a necessidade de autorização de concurso público para o Instituto como forma de implementação da substituição da mão de obra terceirizada por concursados.

Como resultado dessas tratativas, o Ministério do Planejamento, Orçamento publicou no Diário Oficial da União (Seção 1, nº 214, p. 109) à data de 04 de novembro de 2013, a autorização para a “realização de concurso público e o provimento de duzentos e quarenta e um (241) cargos pertencentes ao quadro de pessoal efetivo do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio (...)”.

Diante da autorização, o ICMBio deu início aos procedimentos que antecedem o certame, conforme elucida o cronograma elaborado pelo Grupo de Trabalho Concurso Público (ANEXO II), há previsão de que, até 07 de julho de 2014 haja a autorização para nomeação dos aprovados no concurso.

Contudo, tal situação por si não garante a continuidade dos serviços na Autarquia, fato a ser considerado e administrado. Por este motivo, entende esta CGATI que a cautela



administrativa deve pautar-se na instrução de processo para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio técnico administrativo, com o escopo de resguardar a transição da mão de obra terceirizada para a de servidores da carreira, sem os prejuízos decorrentes da descontinuidade do serviço.

Para tanto, se faz necessária a abordagem sobre a contratação vigente na Autarquia, os cenários previstos com a realização do concurso e a solução administrativa vislumbrada para cada cenário. Vejamos:

I- Da contratação vigente

Atualmente, encontra-se vigente o Contrato nº 01/2010, resultante do Processo nº 02070.000358/2008-08, e que tem por objeto “contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio às atividades administrativas (...)”.

O contrato foi celebrado em 24.02.2010, com vigência a contar de 01.03.2010 até 09.10.2009. A partir desta, ocorreram sucessivas prorrogações na forma prevista em contrato até a publicação do Acórdão nº 2681/2011 – TCU/Plenário, que limitava a 31.12.2012, a vigência de contratos com emprego de terceirização denominada irregular.

Após a ciência do Acórdão, o contrato foi prorrogado sempre pelo período de 6 (seis) meses, condicionado à existência de autorização para o concurso e, conseqüentemente, a possibilidade de transição de mão de obra. Situação que começa a se delinear com o advento da publicação da autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 04 de novembro de 2013.

Contudo, o ideal seria que o Contrato nº 01/2010 alcançasse o período de transição da mão de obra terceirizada por servidores públicos, a fim de que se perfizesse a essencial transferência de conhecimento. Ocorre que, o presente contrato encerrará sua vigência em 09.07.2014, e este prazo é improrrogável, uma vez que a última prorrogação se deu com amparo na excepcionalidade prevista no art. 57 § 4º, da Lei 8666/93.

Por esta razão, deve a Administração procurar uma nova alternativa jurídica para a manutenção da força de trabalho até a efetiva implementação da transição preconizada no Acórdão nº 2681/2011.

II – Dos cenários previstos:

a) Cumprimento do Cronograma.

Sabe-se que a concretização dos atos na forma disposta no cronograma elaborado pelo Grupo de Trabalho do Concurso depende do envolvimento de outros órgãos da Administração. Assim, ainda que seja considerado um cenário favorável, ou seja, o estrito cumprimento do cronograma, o Instituto deverá manter a força de trabalho terceirizada por prazo suficiente à transferência de conhecimento aos servidores.

Diz-se isto, porque, ainda que o ICMBio consiga empossar os 241 (duzentos e quarenta e um) novos servidores antes de 09.07.2014 (termo final da vigência do Contrato nº 01/2010), estes não conseguirão absolver os trabalhos sem a presença daqueles que hoje, são responsáveis pela execução de tarefas que dão suporte ao cumprimento da missão institucional da Autarquia.



b) Não cumprimento do Calendário

Se num cenário favorável a manutenção dos terceirizados já se mostra essencial a não interrupção dos serviços do ICMBio, num cenário desfavorável, com eventual alteração do calendário do concurso, mais prejudicada será a transferência de conhecimentos.

Tem-se observado nos diversos concursos havidos no âmbito da União que, a autorização para nomeação dos aprovados em concursos, concedida pelo MPOG, tem sido feita de forma escalonada. Com isso, torna-se factível que o ICMBio não contará com a totalidade dos servidores empossados até a extinção do Contrato nº 01/2010. Tal situação remete, inevitavelmente, à adoção de medidas voltadas à manutenção do serviço terceirizado.

III – Da solução vislumbrada.

Diante da impossibilidade jurídica da manutenção da contratação vigente nesta Autarquia, a única medida capaz de acautelar esta Administração dos riscos da interrupção dos serviços é a realização de novo procedimento licitatório visando a substituição da mão de obra considerada irregular no ICMBio.

Essa mão de obra irregular perfaz o quantitativo de 181 prestadores de serviços, conforme listagem encaminhado ao MPOG. Por essa razão, vem esta CGATI, propor a instrução de processo para a contratação de apoio técnico administrativo, tendo por referencial, o quantitativo informado ao MPOG”.

4 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

4.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

4.1.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Controles Internos Administrativos - Licitações

Fato

Foi solicitado à Unidade o envio de cópias dos normativos que dão suporte às compras e aquisições na unidade. Em resposta, foram encaminhados os documentos abaixo:

Normativos internos que dão suporte às compras e aquisições no ICMBIO

Tipo de documento	Detalhamento
Portaria	Portaria ICMBio 199/2013, dispendo sobre os procedimentos aplicáveis nos processos administrativos que tratem de licitações, contratos administrativos, convênios, acordos e instrumentos congêneres, no âmbito da Autarquia.
Manual	Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, de setembro de 2013, contendo, além de definições gerais: - check list de ateste de nota fiscal em



	execução de serviços; - check list para acompanhamento de serviços continuados, com mão de obra; - check list para verificação de execução adequada de serviços.
Checklist	- adesão à sistema de registro de preços - tomada de preço - pregão eletrônico - contratação por dispensa - contratação por inexigibilidade - alteração nos contratos de serviços continuados - prorrogação contratual com repactuação de valor - prorrogação contratual sem repactuação de valor
Fluxograma	- Preparo da licitação - Carta-convite - Tomada de Preço e Concorrência - Pregão - Dispensa

Fonte: ICMBio – 2013/2014

A Portaria ICMBIO 199, publicada em junho de 2013, prevê a utilização de modelos para licitações e contratos disponibilizados pela AGU, o apontamento nos autos dos processos acerca de eventuais modificações nos modelos utilizados com vistas à avaliação pela Procuradoria Federal e a necessidade de pesquisa no sítio do TCU para verificação de novos entendimentos do Órgão acerca da matéria discutida.

No que se refere à normatização de suporte às contratações, verificou-se que estão adequadas à unidade, sendo, no entanto, passíveis de testes futuros, seja por esta Controladoria ou pela auditoria interna da Autarquia, com o fito de identificar gargalos e pontos críticos em sua execução. Contudo, desde já, considera-se oportuna a indicação da utilização dos modelos disponibilizados pela AGU, já que isso vai ao encontro do princípio da eficiência nas contratações públicas.

O planejamento da unidade, conforme recomendação expedida por esta CGU, em 2013, fez referência à necessidade de aprimoramento do planejamento de aquisições, foi informado pelo gestor que está em fase de elaboração o módulo de “cadastro de demandas”, no sistema SIGE – Sistema Integrado de Gestão Estratégica, com o objetivo de concentrar todas as informações referentes a demandas das unidades do ICMBio “para a criação de estratégias de aquisições que contemplem todas as unidades e, ao mesmo tempo, propiciem a especialização das Unidades Avançadas de Finanças e Administração – UAAF’s”. Considera-se bastante positiva a inclusão do módulo no sistema.

Além disso, no início de 2014, foi implantando o sistema SIGICMBIO, responsável pela elaboração e acompanhamento orçamentário e financeiro da unidade, ao qual foi dado acesso à equipe de auditoria por meio de apresentação. O sistema possui



funcionalidades que possibilitam o acompanhamento da execução orçamentária e financeira de todas as unidades e vem sendo amplamente divulgada entre os gestores, conforme informações repassadas pela Unidade. Nesse sentido, consideramos que a ferramenta é valiosa no suporte à gestão orçamentária institucional e de maneira concomitante à sua adoção pelos usuários do sistema, deverá ser objeto de testes pela auditoria interna, com vistas à certificação da fidelidade dos dados inseridos.

Foi citada ainda a possível integração dos dois sistemas, SIGICMBIO e SIGE, em breve. Entende-se que todas as medidas adotadas pela unidade para a efetivação dessa integração serão de extrema valia para o aprimoramento das aquisições.

Com vistas ao ganho de escala, o gestor informou que contratações de vigilância e limpeza, e de suprimento de meios, quando demandadas por várias unidades, tem sido realizadas de maneira unificada.

Por fim, com o propósito de avaliar os controles internos de licitações e contratações, foi questionado aos gestores quanto à realização de atividades pela auditoria interna da unidade, em 2013, atuação essa que foi negada tendo em vista o baixo quantitativo de pessoal e o fato de contarem com o suporte dos trabalhos realizados pela SFC/CGU.

Em que pese as atividades da CGU serem voltadas também para o auxílio à gestão das unidades auditadas e a inegável restrição de quantitativo de pessoal na administração pública, considera-se necessária a realização de trabalhos pela auditoria interna do ICMBio nos processos de contratação da unidade, ainda que com escopo amostral reduzido, tendo em vista, as fragilidades que vem sendo apontadas neste e em relatórios anteriores, e o cenário favorável que conta com a implementação de novos sistemas na unidade.

4.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no planejamento de demanda de emissão de passagens e na pesquisa prévia para elaboração de termo de referência.

Fato

Verificou-se a celebração de contrato para a prestação de serviço de agenciamento de viagens, reserva, emissão, marcação/remarcação e fornecimento de bilhetes de passagens aéreas (nacionais e internacionais), rodoviárias (nacional) e fluviais (nacional), pelo valor de R\$ 5.500.007,00, com vigência de 01/02/2013 até 31/01/2013, tendo sido posteriormente aditivado por mais doze meses.

A minuta de termo de referência que abriu o processo apresentava a seguinte especificação para o objeto:



Especificações, quantidade, detalhamento e preço.

Item	Descrição/ Especificação	Qtd estimada de bilhetes	Valor a ser cotado para a prestação do serviço (agenciamento de viagens)	Total anual estimado da contratação
1	Prestação de serviços de reserva, emissão, marcação/remarcação e fornecimento de bilhetes de passagens aéreas nacional em qualquer trecho compreendido no território nacional.	5.000	78,28	4.000.000,00
2	Prestação de serviços de reserva, emissão, marcação/remarcação e fornecimento de bilhetes de passagens aéreas internacional.	700	78,28	1.000.000,00
3	Prestação de serviços de reserva, emissão, marcação/remarcação e fornecimento de bilhetes de passagens fluviais.	800	2,29%	200.000,00
4	Prestação de serviços de reserva, emissão, marcação/remarcação e fornecimento de bilhetes de passagens rodoviárias.	1500	2,09%	300.000,00

A estimativa de R\$ 78,28 como taxa de agenciamento de viagens teve como base cotação junto a duas empresas, sendo que em uma delas, o valor utilizado para o cálculo considerou erroneamente o valor de taxa de embarque. No entanto, isso não chegou a impactar as propostas e o certame realizados.

O parecer nº 0774/2012/PFE-ICMBio-sede/PGF/AGU previu a necessidade de comprovação do serviço como sendo comum de natureza continuada e o levantamento da necessidade de contratação com vistas a fundamentar a estimativa.

Para elidir os apontamentos realizados pela AGU, foram apensadas páginas impressas do SCDP contendo listagem de bilhetes emitidos em 2013 pela unidade, para justificar a demanda apresentada; bem como é incluído despacho em que se faz referência à necessidade das viagens para atendimento de pleitos diversos das Unidades de Conservação, “que demandam intervenções emergenciais a fim de evitar danos irreparáveis”.

Sem ter como objetivo a emissão de juízo de valor acerca da conveniência e oportunidade para os gestores, foram extraídos dos autos, em caráter informativo, algumas motivações para as viagens. Identificaram-se entre os itens, participações em reuniões e algumas atuações em situações caracterizadamente emergenciais de conflitos em diversas regiões do país.

A declaração de que o serviço a ser contratado era comum consta sem data e assinatura.

No que se refere à remuneração à agência, a IN 07/2012 – SLTI/MPOG previa:

“Art. 3º Além do serviço de Agenciamento de Viagens, o instrumento convocatório poderá prever, justificadamente, outros serviços correlatos.”



§ 1º A remuneração pela prestação dos serviços dispostos no caput será calculada por um percentual incidente sobre o valor ofertado pela prestação do serviço de Agenciamento de Viagens, devida a cada utilização, e definido pelo órgão ou entidade no instrumento convocatório.

§ 2º É permitida a adoção de um percentual próprio para cada serviço indicado no instrumento convocatório.”

Diante da lacuna de entendimento do normativo, foi realizado questionamento pelo gestor quanto a forma de cálculo da taxa DU, que teve como parte da resposta do servidor do *Comprasnet* endereçada ao ICMBio em que cita-se que “à chamada ‘Taxa DU’ é uma relação comercial entre a Cia. Aérea e a Agência de Turismo. Para novas contratações, os órgãos ou entidades deverão obedecer ao que disciplina a IN/nº 7, de 2012 e alterações”.

Foi vencedora do Pregão a empresa Pontal Turismo Ltda. pelo valor de R\$ 0,01 para cada bilhete aéreo emitido e 0,01% de desconto em bilhetes terrestres e fluviais.

Especificações, quantidade, detalhamento e preço.

Grupo 01	Descrição/Especificação	Estimativa de bilhetes	Valor cotado	Anual estimado da contratação	Total anual da contratação + prestação serviço
Item 01	Prestação de serviços de reserva, emissão, marcação/remarcação e fornecimento de bilhetes de passagens aéreas nacional em qualquer trecho compreendido no território nacional.	5.000	R\$ 0,01	R\$ 4.000.000,00	R\$ 4.000.050,00
Item 02	Prestação de serviços de reserva, emissão, marcação/remarcação e fornecimento de bilhetes de passagens aéreas nacional em qualquer trecho compreendido no território internacionais.	700	R\$ 0,01	R\$ 1.000.000,00	R\$ 1.000.007,00
Item 03	Prestação de serviços de reserva, emissão, marcação/remarcação e fornecimento de bilhetes de passagens fluviais.	800	0,01%	R\$ 200.000,00	R\$ 199.980,00
Item 04	Prestação de serviços de reserva, emissão, marcação/remarcação e fornecimento de bilhetes de passagens fluviais.	1.500	0,01%	R\$ 300.000,00	R\$ 299.970,00

O contrato previu a instalação de postos de atendimento, em duas unidades do ICMBio:

SUBCLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – Manter nas instalações do CONTRATANTE ou á sua disposição, a qualquer momento, em horário compreendido entre 08:00 e 20:00hs, no mínimo 01(um) funcionário para



atender prontamente as solicitações decorrentes do objeto contratado. Após o horário acima mencionado, nos fins de semana e feriados, a CONTRATADA deverá indicar o (a) empregado (a) para atender os casos excepcionais e urgentes;

[...]

SUBCLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – Instalar um posto de atendimento no edifício sede do CONTRATANTE em Brasília-DF, no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis, contados da assinatura do contrato, com linha telefônica própria, sistema interligado diretamente com no mínimo 03 (três) empresas aéreas;

SUBCLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA – Instalar um posto de atendimento na Academia Nacional da Biodiversidade – CADEBIO, localizada na Estrada Vicinal Ipê, 265Km, 19,5 – Floresta Nacional de Ipanema CEP: 18560-000 – IPERO/SP, no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis, contados da assinatura do contrato, com linha telefônica própria, sistema interligado diretamente com no mínimo 03 (três) empresas aéreas, para a obtenção das facilidades e emissão e remarcação;

Outra previsão contratual consistia na indicação por parte da agência dos melhores roteiros e tarifas promocionais, à época de retirada do bilhete, conforme transcrição a seguir.

SUBCLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – prestar assessoramento para definição do melhor roteiro, horário, frequência de partida e chegada das aeronaves, como também das tarifas promocionais à época da retirada do bilhete.

Consta ainda apostilamento - Termo Aditivo, de 24/01/2014 - aos autos tratando da alteração da fonte de pagamento, que passou a ser suprida com recursos oriundos do Banco KFW – Cooperação Financeira Alemanha-Brasil e ordem de serviço com designação de servidores para acompanhamento e ateste de faturas e fiscalização do contrato sem data e assinatura.

A tabela a seguir apresenta as informações extraídas dos processos de pagamentos efetuados à contratada:

Tabela - Pagamentos para Pontal – Contrato 42013

Processo	Nº Fatura	Valor pago	DU*	Fee	Passagens emitidas**
02070.001489/2013-61 Referentes a passagens de 20/05/13 a 15/12/13	18640	162.707,98	13.388,11	1,76	175 nac. e 1 intern.
	19989	483.865,05	43.168,42	3,97	397 nac.
	21674	111.589,13	9.833,56	1,22	122 nac.
	22974	90.143,81	11.464,01	1,14	114 nac.
	Total	848.305,97	77.854,10	8,09	809
02070.000619/2013-49 Referentes a passagens de 01/02/13 a 21/11/13	17082	187.845,12	16.417,23	1,98	198 nac. e 1 intern.
	17241	163.365,64	14.582,10	1,84	184 nac.
	17499	240.361,09	21.370,90	2,60	260 nac.
	17700	294.728,21	26.734,39	3,35	335 nac.
	17995	126.524,34	11.550,58	1,57	157 nac.



	18139	228.123,98	20.383,26	2,47	247 nac.
	19639	225.547,24	18.923,93	2,31	231 nac.
	20595	332.670,51	29.596,38	2,94	294 nac.
	21402	102.678,27	13.543,33	1,78	178 nac.
	21989	86.459,98	7.848,33	8,8	88 nac.
	22659	125.936,97	11.479,09	1,26	126 nac.
	Total	2.114.241,35	192.429,52	22,99	2.299
02070.002936/2013-08 Referentes a passagens de 23/07/13 a 20/12/13	21083	111.555,39	10.020,45	1,06	106 nac.
	21226	156.437,31	13.636,35	1,56	156 nac.
	21774	98.482,09	9.119,25	0,95	95 nac.
	22503	122.700,54	11.043,78	1,31	131 nac.
	23445***	80.357,90	7.387,89	0,64	64 nac.
	Total	569.533,23	51.207,72	5,52	552
02070.000780/2013-12 Referentes a passagens de 01/03/13 a 10/12/13	17248	323.420,55	28.898,80	3,35	335 nac.
	18401	164.939,91	14.946,97	2,33	233 nac.
	18869	258.993,92	23.317,73	3,23	323 nac.
	19367	170.915,25	14.852,25	2,40	236 nac. e 4 int.
	19742	163.919,36	14.611,81	1,39	139 nac.
	20724	126.183,43	11.389,22	1,19	119 nac.
	22216	68.850,59	5.767,64	0,73	73 nac.
	23145	56.808,82	5.060,13	0,46	46 nac.
	Total	1.334.031,83	118.844,55	15,08	1.508
	Total em 2013	4.866.112,38	440.335,89	51,68	5.168
02070.000056/2014-70 Referentes a passagens de 03/01/14 a 05/05/14	23505	20.857,19	1.847,35	0,17	17 nac.
	23526	52.515,65	4.557,26	0,52	52 nac.
	23649	72.835,48	6.392,87	0,75	75 nac.
	23624	177.841,82	15.987,62	1,58	158 nac.
	23758	123.238,79	10.950,53	1,11	111 nac.
	23766	92.509,65	8.054,21	0,86	86 nac.
	23938	175.796,42	15.716,98	1,47	147 nac.
	23996	129.095,18	11.524,60	0,90	90 nac.
	Total em 2014	844.690,18	75.031,42	7,36	736

* Taxa paga a Agência, no valor de 10% do valor do bilhete, excluído o valor referente à taxa de embarque, conforme previsto na IN 07 SLTI/MPOG.

**Refere-se a item emitido. Em alguns casos pode corresponde a trechos somente de ida, e outros de ida e volta.

*** Essa fatura inclui a emissão de uma passagem para o Projeto GEF-Cerrado.

Apesar do escopo dos nossos trabalhos neste relatório restringirem-se ao exercício de 2013, foram incluídos dados de uma fatura emitida pela contratada com passagens para o exercício de 2014, a título ilustrativo, para facilitar a comparação de preço aos atuais valores de mercado.

A nota nº 23505, de 13/01/2014, no valor de R\$ 20.857,19, contendo 17 emissões, em trechos nacionais, continha bilhetes de ida e volta que ultrapassaram R\$ 2.000,00. Um exemplo foi uma passagem de Brasília-Manaus-Brasília, no valor de R\$ 2.440,81, para estadia pouco superior a 24 horas, para “administração da unidade”. Na mesma fatura, a passagem de menor valor foi de R\$ 643,31, no trecho Foz do Iguaçu – Curitiba para estadia inferior a 24 horas.

Trechos *one way* chegaram a R\$ 724,25, entre Brasília – Natal, e R\$ 676,08, Natal – Brasília. As tarifas mais baratas foram aquelas praticadas entre Rio de Janeiro e



Brasília, no valor de R\$ 578,06, e Brasília – Rio de Janeiro, por R\$ 577,08, perfazendo o montante total de R\$ 1.155,14 para ida e volta, para o mesmo passageiro para sua participação em reunião no Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM para nivelamento de informações referentes ao Projeto de Parcerias Ambientais Público-Privadas, que está sendo desenvolvido junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o MMA.

A documentação comprobatória nos processos de pagamento incluiu e-mail emitido pela agência de viagens informando o trecho da viagem, impressão de página com o registro da viagem no SCDP, Nota Fiscal da Agência e despacho do fiscal de contrato para Coordenação autorizando o pagamento. O gestor informou que as tabelas apensadas aos autos contendo o número das notas de empenho referentes a uma ou mais faturas, detalhadas pelas áreas as quais se destinavam, correspondiam ao “relatório do gestor de contrato”. Não foram realizados testes nas informações inseridas no SCDP. Entende-se que são necessárias ações institucionais com vistas a aprimorar as contratações de empresas para emissão de passagens, ao mesmo tempo em que não é razoável à administração incorrer em custos superiores a R\$ 1.000 para compra de passagens em trechos que frequentemente vem sendo ofertados por valores inferiores a R\$ 500,00 com objetivo de participar em reuniões. Esse tipo de evento pode ser facilmente previsto e ter passagens emitidas com antecedência.

O contrato foi aditivado considerando exatamente a mesma previsão de bilhetes, ainda que, no decorrer de 2013, não tenha sido emitido nenhum bilhete terrestre ou fluvial. No que se refere à demanda de bilhetes aéreos nacionais, a previsão de 5.000 continuou baseada na listagem de emissões de 2012, sem que nenhuma nova pesquisa tenha sido realizada.

Outro aspecto relevante é a previsão contratual de que a agência só emitiria os melhores roteiros e tarifas, à época de retirada de bilhetes, situação que não auxilia o planejamento da unidade na aquisição de tarifas promocionais no decorrer do exercício.

O contrato não retirou da administração pública a obrigatoriedade de emitir 5.000 bilhetes aéreos nacionais, conforme excertos abaixo, apesar desse montante não ter sido igual àquele apresentado nas notas fiscais disponibilizadas à equipe. Dessa maneira, o contrato junto à empresa esteve vinculado ao faturamento de R\$ 5.500.007,00 em compras de passagens e remuneração à agência, de tal forma que as notas apresentadas na Tabela acima apresentam o gasto total de R\$ 4.866.112,38, para emissão de 5.168 bilhetes, com remuneração de R\$ 51,68 e taxa DU de R\$ 440.335,89.

CLAÚSULA NONA – DO PREÇO

A CONTRATADA receberá por cada prestação de Serviço de agenciamento de viagem (emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas) o valor global de R\$ 5.500.007,00 (cinco milhões, quinhentos mil e sete reais).

CLAÚSULA DÉCIMA SEGUNDA – DO PAGAMENTO

A CONTRATADA será remunerada pelo valor ofertado pela prestação do serviço de agenciamento de viagens, multiplicado pela quantidade de passagens



emitidas no período faturado, conforme estabelece o inciso I, do art. 4º da Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 07 de 24 de agosto de 2012.

[Fonte: Processo nº 02070.000009/2012-45, fls. 276-277].

A seguir são ilustrados os trechos de processos realizados por outros órgãos públicos, em 2012 e 2013, com mesmo objeto, quando foi enfatizada a não vinculação da administração ao quantitativo de emissões de passagens previstas.

Pregão Eletrônico nº 17/2013 de contratação de empresa para fornecimento de passagens nacionais e internacionais aéreas MTE (2013), processo nº 46012.001175/2012-48.

Modelo de Proposta de Preço		
Objeto: Prestação do Serviço de Agenciamento de Viagens, compreendendo os serviços de emissão, remarcação e cancelamento de passagem aérea, nacional e internacional, conforme as especificações e condições constantes deste Termo de Referência.		
A	Quantidade anual estimada de bilhetes	9.443
B	Valor estimado do bilhete (unitário)	R\$ 552,77
C	Valor estimado da taxa de embarque (unitário)	R\$
D	Valor a ser cotado para a prestação do serviço de agenciamento de viagem (taxa D.U.)	R\$
TOTAL ANUAL ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO (B+C+D x A)		R\$

“OBS 2: OS VALORES INFORMADOS NO DEMONSTRATIVO ACIMA SÃO ESTIMATIVOS E NÃO INDICAM QUALQUER COMPROMISSO FUTURO PARA O ÓRGÃO OU ENTIDADE.”
(grifo nosso)

Ainda detalhe de tabela do mesmo processo contendo o planejamento de bilhetes, por exercício:

	2010	2011	2012	ESTIMATIVA PARA 2013
Quantidade de bilhete	11.092	7.860	9.376	9.443
Valor médio do bilhete	366,48	437,97	480,67	R\$ 552,77
Valor médio da taxa de embarque	20,10	20,98	21,46	R\$ 22,31

Pregão Eletrônico n.º 01/2013, Processo TRT 22ª n.º 693/2012:

“CLÁUSULA OITAVA - DO PREÇO

O preço global estimado do presente contrato é de R\$ _____ (_____).

PARÁGRAFO PRIMEIRO - O valor estimado não pode ser exigido nem considerado como valor para pagamento mínimo. Por ser estimado, poderá haver durante a vigência do contrato dispêndio inferior ou superior a esse valor.

PARÁGRAFO SEGUNDO – Nos preços contratados já estão incluídos: impostos, contribuições, taxas, frete, transporte, bem como todos os demais encargos incidentes.



CLÁUSULA NONA - DO VALOR DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

O valor cobrado pela prestação dos serviços de emissão, remarcação e cancelamento de cada bilhete de passagem aérea será de R\$ ____ (____).”
(grifo nosso)

Dessa forma, não nos parece praticável que à remuneração de R\$ 0,01 por bilhete, o que geraria uma receita de R\$ 50,00 para emissão de 5.000 bilhetes aéreos nacionais, a Pontal considerasse exequível o serviço com a manutenção de dois postos de atendimento, se não estivesse contando com a alta receita advinda da taxa DU.

A falta de planejamento e a vinculação do pagamento à contratada no quantitativo estimado deram a Pontal da certeza dessa receita.

Por fim, cabe apresentar excerto do Acórdão nº 1973/2013 – TCU – Plenário, com vistas a detalhar a análise no que se refere à aplicação da taxa DU, a partir de representação formulada pela empresa Eurexpress Travel Ltda. em que se questionou a vantajosidade e a economicidade da Instrução Normativa 7/2012 – SLTI/MPOG, que regulamenta a contratação de serviços de aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais no âmbito da Administração Pública Federal:

“2. Segundo a representante, no ano de 2012 as companhias aéreas decidiram não mais pagar a remuneração das agências de viagens, no valor correspondente a 10% das vendas. Em função disso, a SLTI editou a IN 7/2012, alterando o modelo licitatório para os serviços de fornecimento das passagens aéreas, em que o critério de julgamento pelo maior percentual de desconto sobre o faturamento deixou de existir, passando a vigorar o critério de menor preço ofertado pelo agenciamento dos serviços. A título de exemplo, cita o Pregão realizado em 12/12/2012 pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (CAPES/MEC) nos moldes na IN 7/2012 em que, segundo alega, houve prejuízos à Administração.

(...)

11. Em vista disso, a SLTI entende que o meio mais econômico de contratar as agências de viagens é a licitação pelo pagamento da menor taxa pelos serviços prestados, razão pela qual interpôs recurso com vistas à reforma dos efeitos da medida cautelar concedida pelo Exmo. Ministro Relator.

(...)

24. Assim, para a adequada compreensão do tema tratado na presente representação, bem como a avaliação quanto à suposta anti-economicidade da IN 7/2012 - SLTI, faz-se necessário contextualizar a evolução histórica da contratação de passagens aéreas pela Administração Pública, passando pelo (i) modelo de desconto por comissionamento pago pelas companhias aéreas às agências de viagens, (ii) modelo de descontos escalonados, (iii) fim dos comissionamentos e revisões contratuais para promover reequilíbrio econômico-financeiro, com a utilização da taxa DU, e (iv) modelo de taxa fixa de agenciamento introduzido pela IN 7/2012-SLTI, o qual, releva esclarecer desde já, não tem qualquer relação com a mencionada taxa DU.

(...)

9. Acórdão:



(...)

9.5. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que:

9.5.1 avalie a conveniência e a oportunidade de rever as disposições da IN nº 7/2012, que regulamenta a contratação de prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas na Administração Pública, a fim de inserir no referido normativo:

9.5.1.1. exigência de apresentação de planilhas de custos pelas empresas licitantes, assim como orientação aos pregoeiros para que verifiquem a exequibilidade das propostas ofertadas;

9.5.1.2. previsão de concessão de benefícios às agências de viagens que buscassem adquirir as passagens nas menores tarifas, tais como a aplicação de fatores de multiplicação das taxas fixas de acordo com o percentual de economia atingido, combinada com as ferramentas de controle necessárias;

9.5.2. que avalie a conveniência e a oportunidade de fazer constar do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), que está sendo desenvolvido pelo Serpro, as seguintes funcionalidades:

9.5.2.1. desenvolvimento de módulo que possa fazer a pesquisa de preços efetivamente praticados pelas companhias aéreas, em tempo real, de acordo com os parâmetros solicitados, tais como: cidade de origem e cidade de destino, data de partida da viagem e data de retorno da viagem assim como uma sugestão de horário de voo (MÓDULO BUSCADOR);

9.5.2.2. desenvolvimento de módulo que permita ao gestor setorial confirmar a utilização dos bilhetes adquiridos pela APF, assim como receber informações a respeito deste bilhete, tais como: datas e horários de partida, cancelamentos, alteração e preço (MÓDULO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS);

(...)

9.6. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que promova estudos no sentido de avaliar a vantajosidade de contratar diretamente das companhias aéreas o fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais para a Administração Pública, informando ao Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as conclusões;

9.7. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, ante as notícias de irregularidades praticadas nos contratos públicos de aquisição de passagens aéreas, avalie, em conjunto com a Controladoria-Geral da União, a situação e adote ações preventivas e corretivas, informando as conclusões e as medidas adotadas ao TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;” (grifo nosso)

Assim, em que pese a própria IN 07 ter sido alvo de questionamentos na Corte de Contas, transparecendo a existência de dúvidas em Órgãos diversos quanto ao seu cálculo e a suspensão dos seus efeitos pelo Tribunal recentemente, considera-se que o contrato analisado e ainda vigente foi prejudicado por tratar-se de matéria ainda passível de esclarecimento.

No entanto, isso não retira dos gestores do ICMBio a necessidade de buscarem incluir, em seus processos internos e cláusulas contratuais, termos que visem a menor oneração



possível da Administração Pública quando da aquisição de bilhetes aéreos, terrestres ou fluviais.

Causa

Fragilidades no planejamento de demanda de passagens e na pesquisa prévia para elaboração de termo de referência.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou o Ofício nº 58/2014 – DILPAN/ICMBio, de 15/07/2014, contendo a seguinte manifestação sobre o assunto:

[...]

Visando o atendimento da recomendação 01, o ICMBio elaborará Memorando-Circular com o teor da recomendação em apreço com o fito de dar conhecimento às áreas fins do Instituto. Nesse sentido, o objetivo é que as áreas demandantes apresentem à Administração um cronograma de necessidades com antecedência suficiente à aquisição dos melhores preços de passagens, uma vez que esta Administração só pode atuar após a ciência da demanda.

Acerca da orientação contida na recomendação 2, informamos que para as futuras contratações serão observadas a inclusão cláusulas desvinculando a administração da emissão de bilhetes na quantidade estimada. Contudo, registra-se que a ausência de invocação da cláusula na presente contratação não representa o pagamento por quantitativo estimado, pois a estimativa é apenas um cenário possível de demandas do serviço, que será pago mediante utilização, logo, a vinculação ao pagamento é o total utilizado e não o total estimado.

A recomendação 3 prevê a sugestão de inclusão, nos normativos internos relacionados aos trâmites processuais em compras e aquisições, da previsão de abertura dos processos por meio de notas técnicas com vistas a apresentar a demanda em nível de detalhamento que demonstre o planejamento institucional para tanto, de tal forma que inclua informações que extrapolem aquelas necessárias aos termos de referência ou planos de trabalho. Ainda, que preveja a necessidade de retorno processual ao Jurídico quando os pareceres emitidos por esse setor contiverem recomendações de correções processuais.

A sugestão afeta à confecção de Nota Técnica é uma iniciativa que no sentir desta Administração enriquecerá as informações do processo, motivo pelo qual será adotada.

Ademais, no que tange à previsão de retorno processual ao jurídico quando seus pareceres contiverem recomendações, entende-se que esta previsão é afeta aos procedimentos e rotinas desempenhadas pela Procuradoria Federal Especializada.

Vários são os pareceres e despachos da Procuradoria Federal Especializada que contém a solicitação de retorno dos autos, o que é estritamente cumprido



pela Administração. Em outros casos, as recomendações são lavradas e apresentada a observação de que a decisão decorrente é responsabilidade do gestor.

Por tal atuação, entende esta Administração que estipular tal previsão de retorno nas notas técnicas representa interferência no julgamento da Especializada.

Em atenção às recomendações 4, 5 e 6, como demandam ações e providências internas para aprimoramento da instrução processual, cientificamos que serão envidados esforços necessários para a consecução do objetivo.

Análise do Controle Interno

No que se refere à manifestação relacionada à recomendação 3, esta Controladoria acata as argumentações apresentadas.

Ressalte-se que as providências adotadas pela Unidade para atender as recomendações emitidas neste Relatório serão avaliadas, posteriormente, por meio do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1: Incluir, em futuras contratações de agência para emissão de passagens, cláusula desvinculando a administração da emissão de bilhetes na quantidade estimada, com vistas a gerenciar seus custos.

Recomendação 2: Com base no estudo de demanda, recalcular remunerações possíveis de serem ofertadas em futuras contratações de agências para emissão de passagens.

Recomendação 3: Verificar junto ao Ministério do Planejamento as novas funcionalidades inseridas no SCDP com vistas a verificar a oportunidade de remodelar seu modelo de emissão de passagens, incluindo a própria necessidade de que a emissão de bilhetes seja realizada por empresa contratada.

Recomendação 4: Realizar planejamento de demanda de viagens aéreas, terrestres e fluviais e repassá-la à agência de viagens, com vistas a obter, no decorrer do exercício, informações acerca de ofertas oferecidas pelas companhias aéreas a serem enviadas pela agência.

Recomendação 5: Incluir, nos normativos internos relacionados aos trâmites processuais em compras e aquisições, a previsão de abertura dos processos por meio de notas técnicas com vistas a apresentar a demanda em nível de detalhamento que demonstre o planejamento institucional para tanto, de tal forma que inclua informações que extrapolem aquelas necessárias aos termos de referência ou planos de trabalho.

Recomendação 6: Realizar estudo contendo estatísticas dos bilhetes emitidos, nos últimos três exercícios, incluindo, no mínimo, mês, área a qual se destinaram, trecho e valor, com vistas a dar suporte às demandas futuras da unidade, considerando as mudanças de prioridades institucionais.



4.1.1.3 INFORMAÇÃO

Fragilidades no cumprimento de cronograma de entrega de bens e no planejamento de emissões de passagens.

Fato

Relativamente às aquisições e contratações do ICMBio, no exercício de 2013, foram informadas despesas distribuídas nas seguintes modalidades de contratação:

Despesa liquidada – Valores executados diretamente pela UJ

Modalidade de Licitação	2012	2013	Variação 2012 - 2013
Convite	45.600,00	97.711,52	114,28%
Tomada de preços	26.719,04	77.442,41	189,84%
Concorrência	106.389,50	1.606.121,85	1.409,66%
Pregão	128.032.132,17	131.501.429,34	2,71%
Dispensa	30.358.304,06	32.510.224,42	7,09%
Inexigibilidade	4.504.259,28	3.307.907,21	-26%
Total	163.073.404,05	169.100.836,75	3,70

Fonte: Relatório de Gestão 2013 – ICMBio – fl. 151

Além das despesas mencionadas, no exercício de 2013, foram realizados novos 29 pregões eletrônicos, 1 concorrência, 2 tomadas de preços, 50 dispensas de licitação e 14 inexigibilidades. Para análise nesta auditoria de contas anuais, verificamos os seguintes processos:

Processo	Instituição contratada	Objeto	Enquadramento na Lei 8.666/93
02070.003291/2012-31	Condor	Aquisição de equipamentos munição não letais	Art. 25, I (Dispensa)
02070.000009/2012-45	Pontal	Emissão de passagens aéreas nacionais e internacionais, fluviais e terrestres.	Pregão

Os processos analisados apresentaram falhas relativas ao descumprimento do cronograma de entrega de bens, na contratação da empresa CONDOR, e no planejamento de emissões de passagens, bem como no modelo de contratação de agência, o que deu suporte a custos incorridos ineficientemente.

CONDOR

Contratação da empresa Condor para aquisição de equipamentos de munição não letais, para aproximadamente 90 agentes de fiscalização de proteção ambiental, para exercício do poder de polícia ambiental para a proteção das Unidades de Conservação Federais, com fulcro no art. 25, inciso I, da Lei 8666/93, no valor de R\$ 1.173.410,50. Contratação se deu sob demanda, com vigência de 12 meses, contados a partir de 19/04/2013.



Foram apensados aos autos cotações de preços realizados junto aos Governos de Minas, Bahia e Ceará, de tal forma que os valores ofertados ao ICMBio permaneceram vantajosos.

Extraímos ainda trecho do Termo de Referência:

“A aquisição será realizada junto a empresa CONDOR S.A. Indústria Química, devidamente respaldada pela Declaração de Exclusividade da referida empresa como única fornecedora dos produtos objeto da requisição”

Consta dos autos atestado de exclusividade emitido pela Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança. No entanto, em apontamento emitido pela AGU em seu parecer, foi levantado:

“11. Nessa linha, dúvida exsurge: somente os produtos com aquelas especificações atendem aos anseios da Administração? Existe algum outro fabricante que forneça, por exemplo, spray de pimenta – ainda que com outras especificidades – que sirva para os objetivos do Gestor? Somente com o esclarecimento desta questão o procedimento poderá seguir seu curso normal.”
(grifo nosso)

Nesse mesmo sentido, citou entendimentos do TCU e AGU, que indicam que a exclusividade, preceituada no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, é do produto e não da marca do bem ofertado, por isso, recomendou a inclusão de nota técnica ao processo, com vistas a fortalecer a escolha da administração.

Para tanto, a unidade incluiu documento produzido pela CONDOR que afirmava a exclusividade da empresa no fornecimento dos itens. No entanto, entende-se que a inclusão de documentação produzida pela própria empresa a ser contratada, e não pela autarquia, não atende à orientação jurídica do parecer. Não ficou justificada pela contratante a exclusividade daquela empresa no fornecimento de munição não letal, em detrimento de quaisquer outras existentes no mercado, tais como aquelas que fornecem “spray de gengibre”, no caso de fornecimento de espargidores para imobilização, como ficou constatado em pesquisa à internet. Contudo, considera-se que essa deverá ser uma discussão para contratações futuras de munição não letal no ICMBio.

Foi mencionada também, no parecer jurídico, a necessidade de alteração do certame para registro de preços, modalidade que foi negada tendo em vista a caracterização como exclusiva do bem ofertado.

O contrato incluiu cronograma de entrega dos equipamentos para os meses de março e junho de 2013, conforme demonstrado no quadro a seguir.



Cronograma de entrega dos Equipamentos

Especificação		Previsão de aquisição		
		Quant. Março/13	Quant. Junho/13	Quant. Total
01	Espargidor de Agente Pimenta – GL 108 OC	300	700	1.000
02	Espargidor de Espuma Pimenta – GL 108 OC MAX	150	150	300
03	Lançador Calibre 40mm de munições não-letais – AM 640	20	30	50
04	Projétil de Impacto Expansível SOFT PUNCH – AM 470	500	1.000	1.500
05	Projétil cal. 37/38mm com carga múltipla lacrimogênea – GL203/L	500	1.000	1.500
06	Projétil Iluminativo Calibre 40x46mm com Paraquedas – NT 906	150	350	500
07	Artefato explosivo de luz e som – GL 307	100	0	100
08	Artefato emissor de carga lacrimogênea CS – GL 302	100	0	100

Fonte: Contrato nº 19/2013 - CONDOR – fl. 10.

No entanto, do montante de R\$ 1.173.410,50, foram emitidas somente notas de empenho nos valores de R\$ 449.838,30, em 2013, e R\$ 69.856,00, em 2014, para a UG 443033. Por isso, considera-se que o gestor incorreu em modificações contratuais com vistas a compatibilizar seu orçamento à sua real demanda. Em que pese não haver informações que demonstrem a geração de prejuízos, entende-se que as constantes modificações em cronogramas, resultantes de alterações orçamentárias, poderão ensejar gerenciamento deficiente, no futuro, e requerem observação.

4.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS

4.2.1 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

4.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Inexistência de Plano de Gestão de Logística Sustentável no ICMBio.

Fato

No que se refere às contratações realizadas com critérios de sustentabilidade, verificou-se, a partir da informação constante do Relatório de Gestão da Unidade, que o ICMBio utiliza “*um conjunto de cláusulas editalícias e contratuais que visam atender minimamente os critérios de sustentabilidade ambiental nas licitações e contratações*”. Ainda, de acordo com as informações daquele Relatório, não existe um Plano de Gestão de Logística Sustentável, conforme previsão do artigo 16 do Decreto 7.746/2012 e IN 10/2012 – SLTI.

Causa

Inexistência de tratativas para elaboração do PLS do ICMBio.



Manifestação da Unidade Examinada

A unidade não enviou informações acerca de compras sustentáveis e da existência de um PLS, além daquelas informações disponibilizadas no Relatório de Gestão.

Análise do Controle Interno

Devem ser iniciadas discussões internas, por meio do estabelecimento de grupos de trabalho, com vistas a elaborar o Plano de Gestão de Logística Sustentável do ICMBio, conforme previsto no Decreto 7.746/2012 e IN 10/2012 – SLTI.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar plano de gestão de logística sustentável para todas as unidades do ICMBIO.

