



## **Unidade Auditada: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio**

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201503373

UCI Executora: SFC/DI/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 201503373, 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 - ICMBio.

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 04/05/2015 a 30/06/2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Destaca-se que os exames realizados foram impactados de forma significativa em decorrência da disponibilização intempestiva de documentos e de informações solicitadas formalmente pela equipe de auditoria da CGU, bem como em decorrência dos reiterados pedidos de prorrogação dos prazos de atendimento das Solicitações de Auditoria. Essa situação impactou na extensão e na profundidade dos exames realizados em relação a todas as áreas analisadas.

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



Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

## 2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 20/11/2014, entre SFC/DI/DIAMB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente e a SecexAmbiental, foram efetuadas as seguintes análises: a) Item 1 – Conforme DN; b) Item 2 – Monitoramento do Acórdão 3.102/2013 TCU – Plenário; c) Item 3 – Conforme DN; d) Item 4 - Avaliação da substituição dos terceirizados, das funções aplicáveis para analistas e técnicos e das irregularidades identificadas na trilhas de pessoal; e) Item 6 – Conforme DN; f) Item 8 - Monitoramento das recomendações CGU; g) Item 9 – Monitoramento das recomendações CGU e; g) Item 11 – Conforme DN.

### 2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Em atendimento ao que estabelece o art. 13 da IN TCU nº 63/2010 e de acordo com o que dispõe o art. 3º da DN TCU 140/2014, foi realizada análise sobre o relatório de gestão apresentado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio – referente ao exercício 2014 – por meio da qual se verificou que a Unidade elaborou todas as peças demandadas pelas normas do Tribunal de Contas da União para aquele exercício.

Observou-se que as peças apresentadas contemplam os formatos e os conteúdos obrigatórios, nos termos das DNs TCU nº 134/2013, nº 140/2014 e nº 143/2015, exceto em relação aos comentários registrados a seguir quanto ao conteúdo do relatório de gestão, quando confrontado com o que determinam as normas supramencionadas.

Inicialmente transcrevemos as observações registradas pelo gestor ainda na introdução, quanto à ausência de alguns itens:

- “- os subitens da Parte A da DN 134/2013 n.º 3.5, 6.2, 6.3, 12.8 e detalhamento da mencionada Portaria integrante dos subitens 6.5.3, 6.5.4, 11.1.2 e 11.2.2 não possuem conteúdo a ser declarado no exercício de referência;*
- os subitens da Portaria n.º 5.2.1, 5.2.3.2, 5.3.3.3 e 5.2.3.4, e subitens 6.7 e 8.2.3 da Parte A da DN não se aplicam à realidade do ICMBio;*
- quanto ao subitem 8.2.2, não se aplica a parte relacionada à cessão de espaço físico em imóvel da União; e*
- dentre as Informações Específicas (Parte B da DN 134/2013), somente os itens listados na alínea “b” anterior se aplicam à realidade do Instituto”.*

No quadro A.11.1.1 (Quadro 48 do relatório de gestão) do item 11.1.1, que trata das deliberações do TCU atendidas no exercício, o Instituto optou por deixar de apresentar a “análise crítica dos fatores positivos/negativos que facilitaram/prejudicaram a adoção de providências pelo gestor” quanto às deliberações numeradas na ordem de 2 a 6, todas



relativas ao Acórdão TCU nº 3.101/2013 – Plenário, assunto que é tratado em item de análise específica deste relatório.

Registre-se ainda que no relatório de gestão não há menção ao quadro A.11.1.2, previsto na Portaria TCU nº 90/2014, relativo às deliberações do TCU que permaneceram pendentes de atendimento ao final do exercício.

Consideramos que a avaliação de atendimento das determinações/recomendações do TCU/CGU respectivamente pela elaboração do quadro A.11.1.1 (Quadro 48 do relatório de gestão) do item 11.1.1 e pelo preenchimento dos campos denominados “*síntese dos resultados obtidos*” com a expressão “*diligência atendida*” no quadro A.11.2.1 (Quadro 49 do relatório de gestão) do item 11.2.1 nem sempre representa uma informação precisa, tendo em vista que ora trata-se de atendimento parcial ora em função do fato de que muitas vezes as providências adotadas ainda carecerem de validação por parte dos órgãos de controle.

Em relação ao item 2.2, que trata da atuação da unidade de auditoria interna, o Instituto expõe as fragilidades de sua Unidade de Auditoria Interna, mencionando a impossibilidade de elaboração de planejamento e execução de metas em função da carência de pessoal ao longo do exercício findo.

Quanto ao Rol de Responsáveis, foram identificadas inconsistências relativamente ao campo “*período de gestão no exercício*” e em relação às informações do campo “*ato de designação*”, as quais foram proativamente sanadas pelo gestor, o qual além de disponibilizar a versão corrigida, encontrava-se em tratativa para substituição daquela peça já enviada ao TCU. Nada obstante, disponibilizamos essa nova versão do rol de responsáveis, como anexo a este relatório de auditoria.

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

### **Monitoramento do atendimento às determinações emitidas por meio do Acórdão 3.101/2013 TCU – Plenário.**

Entre as informações trazidas ao relatório de gestão, encontram-se as providências adotadas pelo Instituto Chico Mendes em face das determinações constantes do Acórdão TCU nº 3.101/2013 - Plenário, compiladas mais especificamente no item 11.1.1, em que são informadas as “*deliberações do TCU atendidas no exercício*”, dentro do item 1.1, “*tratamento de deliberações exaradas em acórdão do TCU*”, conforme disposto na Portaria TCU nº 90/2014.

Contextualizando, aquele acórdão fundamentou-se em estudo realizado no âmbito daquela Corte de Contas sobre a situação das Unidades de Conservação federais situadas no bioma amazônico, pelos motivos apresentados naquela peça decisória.

De um modo geral percebe-se a dificuldade do Instituto em implementar as recomendações exaradas naquele acórdão, a qual se deve, em grande parte, à magnitude dos ajustes estruturais – e de gestão – necessários para que a Autarquia consiga se desincumbir de suas responsabilidades institucionais de maneira minimamente satisfatória.

A esse panorama, soma-se a carência de pessoal e de recursos financeiros que vêm sendo alegados pela administração do ICMBio desde a sua criação, conforme tem registrado nos relatórios de gestão elaborados ano após ano.



Em que pese haver a indicação de quais providências foram adotadas relativamente a cada uma das recomendações, não se verificam ainda resultados concretos nem situações saneadas quanto aos temas centrais de cada uma das recomendações.

As recomendações e determinações direcionadas ao ICMBio encontram-se registradas abaixo, para as quais foram transcritas as respectivas manifestações apresentadas pelo gestor.

“(…)

**9.3. recomendar ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com base no art. 250, III, do RI/TCU, que:**

**9.3.1. dote as unidades de conservação federais de plano de manejo adequados à sua realidade visando o aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental dessas áreas, conforme preceitua o art. 27 da Lei 9.985/2000;”**

“*Síntese da providência adotada:*

*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 (UC), 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.*

*Síntese dos resultados obtidos:*

*Entretanto, no intuito de evitar práticas impróprias à gestão do Parque, foi enviado à Chefia, Memorando da Auditoria Interna, recomendando adoção de providências a serem acatadas”.*

**“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 unidades de conservação do bioma Amazônia, de forma a atender o exposto no art. 4º, XII, da Lei 9.985/2000;”**

“*Síntese da providência adotada:*

*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.*

*Síntese dos resultados obtidos:”*

O gestor não a apresentou.

**“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, em atenção ao art. 32 da Lei 9.985/2000;”**

“*Síntese da providência adotada:*



*Para estruturação e logística de apoio à pesquisa a serem realizadas nas Unidades de Conservação (UC) 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.*

*Síntese dos resultados obtidos:”*

O gestor não a apresentou.

**“9.3.4. realize levantamento de informações a respeito da situação fundiária nas unidades de conservação federais a fim de subsidiar o planejamento das ações de regularização fundiária, de forma a atender o exposto nos artigos 9º, 10, 11, 17 e 18 da Lei 9.985/2000;”**

*“Síntese da providência adotada:*

*Foi concluída no final de 2013 a planilha com dados consolidados sobre a situação da malha fundiária de todas as UC, 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.*

*Síntese dos resultados obtidos:”*

O gestor não a apresentou.

**“9.3.5. aperfeiçoe seu macroprocesso de negócios a fim de incrementar as oportunidades de captação de recursos para o fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza;”**

*“Síntese da providência adotada:*

*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.*

*Síntese dos resultados obtidos:”*

O gestor não a apresentou.



**“9.3.6. defina mecanismos e diretrizes para o estabelecimento formal de parcerias junto aos atores envolvidos na gestão das unidades de conservação federais localizadas no bioma Amazônia, de forma a minimizar a escassez de recursos financeiros e humanos.”**

“Síntese da providência adotada:

O ICMBio vem se estruturando no sentido de estabelecer parcerias e aprofundando temas como as Parcerias Público-Privadas (PPP) – à luz da Lei Nº 11.079/2004 - com o intuito de realizar concessões de uso público de UC. 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 PPP 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.

Síntese dos resultados obtidos:”

O gestor não a apresentou.

**“9.4. determinar ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), nos termos do art. 250, II, do RI/TCU, que apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, plano de ação, com base em seu plano estratégico e que contemple as recomendações constantes do item 9.3, com a finalidade de reduzir as carências de recursos financeiros e de pessoal, levando em consideração a possibilidade do uso de recursos tecnológicos já disponíveis em atividades como a de fiscalização.”**

“Síntese da providência adotada:”

O gestor não a apresentou.

“Síntese dos resultados obtidos:”

O gestor não a apresentou.

Após a emissão do Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou a seguinte manifestação a respeito dos obstáculos enfrentados e das providências adotadas para atender as recomendações do referido Acórdão, conforme se segue abaixo:

*“O ICMBio tem priorizado, desde antes do Acórdão 3.101/2013 do TCU, a aplicação de ações junto às unidades da Amazônia. O Acórdão trouxe para o Instituto um reforço necessário para que justificasse atitudes mais proativas naquelas Unidades. No entanto, a questão orçamentária, cujos valores são relativamente decrescentes, impediram que aportes maiores de recursos se fizessem possíveis.*

*O concurso público realizado no ano passado (2014) promoveu, basicamente, a substituição dos terceirizados, mesmo não obedecendo à paridade, e hoje se encontra na sua 6ª chamada.*



*Isso tudo ainda não solucionou a problemática do pessoal e o ICMBio aguarda novo concurso a ser realizado tão logo seja possível a fim de minimizar a carência de pessoal na Instituição.*

*O Instituto tem buscado, de todas as formas, atender às necessidades apontadas pelo TCU e apresentadas pelas Unidades da Amazônia. Segue Ofício (Anexo 2) encaminhado ao MMA em 2015 solicitando providências quanto a orçamento e pessoal, com vistas a sanar questões emergenciais deste Instituto.”*

A Unidade encaminhou, também, conforme explicitado, solicitação realizada ao Ministério do Planejamento, por meio do qual é demonstrada a dificuldade enfrentada pelo ICMBio, no presente exercício, para assegurar as condições estruturais básicas para manter em funcionamento suas unidades descentralizadas.

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

No item 5.1 do relatório de gestão há um resumo das etapas que atravessou o ICMBio até o estabelecimento dos 38 indicadores de desempenho operacional constantes do quadro 11 (A.5.4), sendo 14 deles referentes à área administrativa do Instituto e 24 ligados à área finalística.

Importa registrar que todo o percurso percorrido pela Autarquia até a definição daqueles indicadores foi pontuado por alertas emitidos durante os trabalhos das auditorias anuais de contas de exercícios anteriores quanto à necessidade da adoção de indicadores que se coadunem o máximo possível com os conceitos incorporados pelos normativos que regem a elaboração do relatório de gestão, de modo a que permitam o acompanhamento dos resultados gerados pelo órgão ou entidade.

Naquele item 5.1, o gestor menciona a criação do Sistema Integrado de Gestão Estratégico – SIGE – em 2012, o qual vem sendo utilizado no processo de gestão para monitoramento dos indicadores e das metas institucionais.

Apesar de o Instituto ter aprimorado bastante os mecanismos para o estabelecimento e o monitoramento dos indicadores e das respectivas metas, verifica-se que há ainda bastante imprecisão nos números relativos àquelas metas (confronto entre o índice previsto e o índice observado), uma vez que 50% dos índices previstos não foram alcançados, sendo que em 36% deles, o erro percentual foi igual ou superior a 20%. Por outro lado, 36% dos índices previstos foram ultrapassados, com 18% deles superando o valor estipulado em 20% ou mais.

Essa situação sinaliza para a necessidade de aprimoramento, não apenas dos indicadores em si, mas principalmente da metodologia utilizada para a estipulação das respectivas metas.

Além dos indicadores de desempenho operacionais, fruto da finalização e do aprimoramento do Mapa Estratégico da Autarquia, o ICMBio recebeu a incumbência de gerenciar o desempenho medido pela utilização dos indicadores constantes da metodologia desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União – TCU para Avaliação do Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas – Indimapa –, nos termos do Acórdão TCU 3.101/2013 – Plenário.

Em função daquele acórdão o Instituto apresentou, por meio do Ofício nº 881/2014-GABIN/PRESI/ICMBio, de 10/11/2014, dados relativos à situação das unidades de



conservação, em que constam os avanços e as barreiras encontradas pelo Instituto quanto à adoção plena daqueles indicadores.

*“O Indimapa foi construído a partir de catorze indicadores que se prestam a oferecer informações a respeito do grau de implementação e da gestão das UCs:*

*‘G Plano de manejo*

*H Recursos humanos*

*\$ Recursos financeiros*

*E Estrutura física, mobiliário e serviços*

*T Consolidação territorial*

*F Fiscalização e combate a emergências ambientais*

*P Pesquisa*

*B Monitoramento da biodiversidade*

*C Conselho consultivo ou deliberativo*

*M Manejo comunitário*

*A Acesso das populações residentes às políticas públicas*

*U uso público*

*N Concessões florestais onerosas*

*L Articulação local”*”.

Cabe frisar que se verificou que o ICMBio não incorporou tais indicadores para monitoramento das melhorias estruturais na gestão das Unidades de Conservação Federais. Essa fragilidade atinge o cerne da missão institucional do Instituto, uma vez que as Unidades de Conservação absorvem parte considerável das competências legais delegadas à Autarquia por sua lei de criação, a Lei nº 11.516/2007, independentemente de quaisquer dificuldades financeiras ou administrativas alegadas pelo gestor.

As informações apresentadas pelo gestor, relativamente ao que lhe foi questionado por meio do Ofício nº 0599/2014 - TCU/SECEX Ambiental, de 07/10/2014, levam à manutenção de um panorama de dificuldades na gestão das UCs, pouco alterado desde a publicação do Acórdão TCU 3.101/2015 – Plenário, conforme se verifica a seguir.

#### \$ - Recursos Financeiros

As informações apresentadas pelo gestor se referem ao cenário geral da Autarquia e trazem dados relativos ao montante de recursos financeiros à disposição do ICMBio, para os quais se verifica que houve um incremento anual de valores, tomando-se por base o período compreendido entre 2009 e 2013, ainda que se considerem os contingenciados em cada exercício, não sendo tão relevante a participação de doações e de contrapartidas no período considerado, tendo em vista que alcançou apenas 2,60% do total disponível para o exercício de 2013, por exemplo.

Esse incremento se verifica de forma constante ao longo dos exercícios compreendidos pelo período considerado, mesmo ao analisarmos os valores arrecadados pela Autarquia, considerando-se, de forma isolada, as fontes 0100, 0129, 174, 0250.

Apenas em relação a valores arrecadados pelo Instituto com caráter extraorçamentário originados de depósitos efetuados por empreendedores em face de compensação ambiental é que se verifica uma tendência de retração nos números apresentados.

É importante registrar a existência de uma lacuna de informações relativas ao orçamento que poderia ser considerado ideal para cada um dos macroprocessos do Instituto, em





face da “complexidade metodológica para formulação dessa previsão”, segundo informou o gestor, que vem elaborando o orçamento com uma espécie de indexação anual de 11,29%, que representa o reajuste médio das despesas discricionárias do ICMBio.

Especificamente em relação às UCs, o gestor informou que vem buscando alternativas para a captação de recursos financeiros, seja estimulando o aproveitamento do potencial econômico dos ativos ambientais pela busca de investimentos privados – a exemplo de minuta de decreto visando à regulamentação do art. 34 da Lei nº 9.985/2000 (Lei do SNUC), seja por meio de parcerias, a exemplo da que foi firmada entre ICMBio, o Ministério do Meio Ambiente – MMA – e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM – para a execução do Projeto Desenvolvimento de Parcerias Ambientais Público-Privadas – PAPP –, com aporte de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, entre outras.

#### H - Recursos Humanos

Além de apresentar a evolução do quadro funcional, o gestor informa sobre o atendimento à previsão contida no art. 26, parágrafo único da Lei nº 9.985/2000 apenas quanto a um número reduzido de UCs, ao apresentar os normativos de implantação de gestão integrada das unidades de Fernando de Noronha; DF e entorno; Cuniã-Jacundá; e Unidades Marinho-Costeiras de Santa Catarina NGI-UMC/SC.

Também há informações sobre a capacitação de servidores, colaboradores locais e parceiros em diversas UCs, nos seguintes temas: planejamento e manejo de trilhas; monitoramento de impactos de visitação; sinalização e interpretação ambiental; e introdução ao uso público, planejamento de uso público, ferramentas econômicas para a conservação e viabilidade econômica.

O gestor informou que lança mão da avaliação de desempenho individual com base no plano de trabalho e em critérios e fatores que reflitam as competências do servidor, relativamente às tarefas e atividades que lhe são atribuídas.

Especificamente a questão elaborada pelo TCU quanto a Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPNs – o gestor informou não dispor de pessoal destacado especificamente para o acompanhamento dessa categoria de Unidade de Conservação, tendo em vista o fato de a estrutura do Instituto encontrar-se organizada de acordo com os processos e macroprocessos institucionais.

Ainda sobre esse tema, cabe ao ICMBio apenas a aprovação dos Planos de Manejos das RPPNs, cuja elaboração é de responsabilidade do proprietário da área.

O panorama relativo às RPPNs é desfavorável, tendo em vista que das 644 RPPNs criadas no âmbito federal, 592 não possuem plano de manejo nem georreferenciamento.

#### G - Plano de Manejo

Foi apresentada uma planilha trazendo informações atualizadas sobre a situação dos planos de manejo relativos a 320 unidades de conservação, em que se verifica que das 148 Unidades de Conservação que contam com Plano de Manejo, 26 deles encontram-se em fase de revisão. Já em relação às 172 demais UCs, 69 encontram-se em fase de elaboração e 103 delas sequer possuem plano de manejo.

#### T - Consolidação Territorial



O gestor informou que não possui condições de apresentar “categórica e detalhadamente” a situação fundiária das unidades de conservação federais por ausência de informações relativas aos órgãos que antecederam o ICMBio e pela fato de alguns órgãos fundiários estaduais não terem fornecido dados relativos à existência de terras sob domínio dos respectivos Estados da federação.

A Autarquia autuou um processo para proceder à contratação de serviços especializados com o fim de viabilizar a regularização fundiária das UCs e a elaboração do panorama referente à real situação fundiária das UCs.

O gestor apresentou como “*fatores limitantes para a instrução de processos de obtenção de terras por desapropriação ou doação:*

- *corpo técnico reduzido;*
- *instrução de processos concentrados na sede do ICMBio;*
- *ações judiciais sobre caducidade de decretos de criação de UCs; e*
- *destinação fragmentada dos recursos de compensação ambiental”.*

Muito embora tenha informado sobre as ações institucionais regulares como estratégias em prol da regularização fundiária, tais como a desapropriação de imóveis e indenização de benfeitorias; a obtenção de terras por doação (compensação de reserva legal); a incorporação de terras públicas; e a destinação de recursos de compensação ambiental para demandas prioritárias.

Quando questionado sobre a área e o custo estimados para desapropriação das terras não regularizadas em unidades de conservação federais, o gestor informou sobre a inviabilidade de estimar valor de terra de forma dissociada do respectivo ato de desapropriação em função de variáveis que precisam ser consideradas caso a caso.

#### F – Fiscalização e Combate a Emergências Ambientais

O gestor informou que a Autarquia dispõe de mecanismo de monitoramento de desmatamento apenas para as Unidades de Conservação situadas no bioma amazônico e que as UCs localizadas nos demais biomas não contam com esse aparato.

Já em relação a queimadas e focos de calor, o monitoramento é mais abrangente, englobando UCs espalhadas por todos os biomas, tendo o gestor apresentado dados de forma respectiva, uma vez que as 313 unidades monitoradas, foram apresentados dados de 28 delas que sofreram incêndios de média a grandes proporções e, dessas, apenas 09 UCs situadas no bioma sob análise, o amazônico.

#### P – Pesquisa

O gestor menciona a desigualdade existente entre as 313 Unidades de Conservação relativamente à infraestrutura para o apoio e o desenvolvimento de projetos de pesquisa, uma vez que mais da metade das UCs não apresenta qualquer infraestrutura disponível, como há aquelas que dispõem de alojamentos, laboratórios etc.

Há ainda menção a um trabalho que vem sendo realizado pela Coordenação de Apoio à Pesquisa que aponta para o fato de que quanto melhor a infraestrutura disponível, maior é a quantidade de projetos de pesquisa autorizados por meio do Sisbio.



A relevância desses resultados são citados pelo fato de que o ICMBio trabalha com algumas ações de fomento à realização de pesquisas diretamente aplicadas à gestão das UCs envolvidas e de conservação de espécies ameaçadas.

#### B – Monitoramento da Biodiversidade

O expediente encaminhado apresenta a relação de 17 Unidades de Conservação, localizadas em biomas diversos, que se encontravam em fase de implantação de um protocolo mínimo de monitoramento durante o exercício de 2014.

Apresenta ainda uma listagem mais abrangente de 21 UCs integrantes do Programa ARPA com previsão de adoção de protocolo mínimo de monitoramento para 2015 e outras 11 UCs com previsão de início de monitoramento para 2015: 03 situadas no bioma Caatinga; 05 integrantes do monitoramento de recifes de coral; e 03 que integrarão o monitoramento de costões rochosos.

#### C - Conselhos Gestores

Em relação aos conselhos gestores das UCs, o gestor encaminhou dados que não representam avanços significativos no exercício de 2014, considerando universo de UCs federais, uma vez que apresenta apenas 10 conselhos em fase de formação.

#### M – Manejo Comunitário

Mesmo considerando-se as limitações de uso imposta a algumas categorias de UCs, poucas delas possuem instrumentos formalizados para acesso e o uso sustentável de recursos naturais; mecanismos de monitoramento do uso sustentável de recursos naturais pelas comunidades tradicionais e locais; e para as quais são utilizados indicadores nesse monitoramento, de acordo com informações apresentadas pelo gestor.

Dessa forma, verifica-se que o gerenciamento das Unidades de Conservação permanece deficiente quanto ao aspecto de monitoramento da utilização dos recursos naturais, fato agravado pela ausência de planos de manejo na maior parte das UCs.

#### U – Uso Público

Em relação ao acesso às UCs, além das limitações regulamentadas pela lei do SNUC e no respectivo plano de manejo – no caso das UCs que dispõem desse instrumento –, o gestor informa sobre as dificuldades de fomento à visitação e aproveitamento mesmo nas unidades que apresentam potencial de uso público.

A dificuldade, esclarece, tem origem na dependência a fatores administrativos, dificuldade de acesso, carência de benfeitorias e de segurança, que impedem uma melhoria no número de visitantes e conseqüentemente inviabilizam financeiramente a contratação de uma empresa especializada em controle de acesso para a implantação da cobrança de ingressos para a visitação àquelas unidades.

De acordo com planilha apresentada, a unidade que mais recebe visitantes é, de longe, o Parque Nacional da Tijuca/RJ, com 2.899.972 visitantes em 2013, seguido do Parque Nacional do Iguaçu/PR, com 1.518.876 visitantes naquele período.



## N – Concessões Florestais Onerosas

O gestor informa que apenas cinco PARNAs possuem contrato de concessão: o do Iguaçu; o Marinho de Fernando de Noronha; o da Serra dos Órgãos; o da Tijuca; e o de Brasília.

Da planilha que apresenta os dez PARNAs mais visitados, apenas o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha foge à regra de que todas as UCs que contam com contrato de concessão ativo seriam os mais visitados, muito embora seja necessário agregar a informação de sua localização remota e as regras de limitação de visitantes.

Além disso, apesar de não ser possível afirmar que aquelas UCs são mais visitadas em função dos respectivos contratos de concessão que possuem – antes muito pelo contrário, possuem contrato de concessão exatamente por seu apelo público –, elas apresentam os resultados positivos dessa modalidade de gerenciamento, pela manutenção adequada da infraestrutura existente.

O gestor encaminhou ainda planilha contendo o mapeamento de serviços potenciais para serem implementados em diversas UCs, indicando haver estudos de atividades com potencial de incrementar o uso público, demonstrando iniciativa no sentido de buscar meios de preservação das áreas protegidas e ao mesmo tempo desonerando os cofres públicos ao menos de parte delas.

O gestor ainda apresentou informações acerca do desenvolvimento de manual para orientar as futuras concessões; a avaliação da utilização de Parcerias Público Privadas – PPPs – para viabilização de investimentos em infraestrutura e serviços em UCs; e a utilização do instrumento da Parceria Ambiental Público Privada – PAPP.

Contudo, é inviável proceder à concessão das UCs sem o prévio estabelecimento de estruturas e de instrumentos de controle e de acompanhamento, como bem menciona o gestor sobre a implementação de um protocolo que visa definir procedimentos e instrumentos para monitoramento das concessões de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação federais, por meio do qual tem feito o monitoramento e avaliação do PARNA da Serra dos órgãos e do PARNA Marinho de Fernando de Noronha.

### Outras Questões

O gestor informou ainda que o ICMBio avaliou a efetividade das Unidades de Conservação Federais por meio da metodologia RAPPAM – método para avaliação rápida e priorização da gestão de UCs, segundo informado, esse método mede primariamente “*como as UCS protegem os valores que almejam atingir e quão eficientemente estão sendo alcançadas suas metas e seus objetivos*”, tendo sido analisados dados relativos ao período 2005/2010.

A previsão informada para realização de nova avaliação por meio do método RAPPAM está prevista para ocorrer no ano de 2015.

Além disso, informou que a Coordenação de Avaliação e Monitoramento da Gestão (COMAG/CGCAP/DIMAN) está desenvolvendo ferramenta de avaliação de efetividade de gestão baseada nos objetivos de cada categoria de UC e respectivos usos com previsão de aplicação também em 2015.



Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou manifestação a respeito da utilização dos indicadores para monitoramento da estruturação e melhoria das gestões realizadas nas Unidades de Conservação federais, conforme a seguir.

*“Quanto aos indicadores de 2014, devido a contingências de orçamento e pessoal impostas no exercício, não foi possível o cumprimento de todas as metas previstas.*

*O Sistema Integrado de Gestão Estratégica - SIGE encontra-se em fase de homologação para que seja iniciado o giro do ciclo PDCA referente ao exercício de 2016. Os testes no ambiente de homologação justificam-se em vista do desenvolvimento de dois novos módulos no Sistema: o módulo de planejamento operacional, e o de extração de dados orçamentários. O primeiro visa atender demandas de diversas unidades descentralizadas do Instituto, que poderão inserir no SIGE seus planejamentos locais; e o segundo, busca a integração dos dados do planejamento com os dados do orçamento.*

*A partir da validação do ambiente de homologação do Sistema, prevista para este semestre, o SIGE estará apto a monitorar a gestão estratégica do Instituto referente a 2016. Vale ressaltar, ainda, que está em andamento a revisão do Planejamento Estratégico do Instituto, que deve promover uma reformulação dos indicadores constantes do SIGE para 2016.*

*Em relação à utilização dos indicadores constantes da metodologia desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União – TCU para Avaliação do Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas – Indimapa, nos termos do Acórdão TCU 3.101/2013, o SIGE já possui indicadores que abarcam a maioria dos critérios considerados. Vale ressaltar que o Relatório de Auditoria Anual de Contas CGU nº 201503373, ao tratar do indicador “Concessões florestais onerosas”, tratou-o como se fossem concessões de serviços, as quais se encaixam no indicador “Uso público”. Concessões florestais onerosas são aquelas regidas pela Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, e que são executadas principalmente pelo Serviço Florestal Brasileiro em florestas públicas sob domínio da União e em Florestas Nacionais.*

*A seguir, listamos os indicadores do SIGE que se coadunam com os do Indimapa.*

*Plano de manejo: a) Normativa de revisão dos planos de manejo publicada; b) Percentual de planos de manejo monitorados; c) Percentual de unidades de conservação com planos de manejo; d) Percentual de processos de revisão de plano de manejo concluídos; e) Procedimento para a elaboração de plano de manejo aperfeiçoado.*

*Recursos humanos: a) Percentual das unidades organizacionais com número adequado de servidores; b) Percentual de acréscimo de servidores ao quadro de pessoal do ICMBio; c) Percentual de gestores que participaram de capacitação gerencial; d) Percentual de servidores efetivos que passaram por pelo menos uma capacitação prevista no Plano Anual de Capacitação.*

*Recursos financeiros: a) Volume de recursos inscritos no Cadin; b) Percentual de despesa empenhada frente à dotação provisionada; c) Percentual de utilização dos recursos financeiros disponíveis na*



unidade; d) Receita gerada pelo processo de autorização de supressão de vegetação para implantação de empreendimentos; e) Valor pago frente ao valor empenhado; f) Volume de receita arrecadada; g) Percentual de limite autorizado em relação à LOA - custeio; h) Percentual de evolução orçamentária em relação ao exercício anterior; i) Percentual de execução orçamentária em relação às provisões de crédito – capital; j) Percentual de limite autorizado em relação à LOA – capital; l) Percentual de execução orçamentária em relação às provisões de crédito - custeio; m) Receita gerada para o ICMBio com a comercialização de produtos e subprodutos florestais cultivados; n) Receita gerada com ingressos e serviços de apoio a visitação.

Estrutura física, mobiliário e serviços: a) Percentual de unidades descentralizadas vinculadas à UAAF atendidas por serviços de vigilância patrimonial; b) Percentual de unidades descentralizadas vinculadas à UAAF atendidas por serviços de água tratada; c) Percentual de unidades descentralizadas vinculadas à UAAF com sedes administrativas adequadas; d) Percentual de unidades descentralizadas atendidas por serviços de internet; e) Percentual de unidades descentralizadas vinculadas à UAAF atendidas por serviços de apoio administrativo; f) Percentual de unidades descentralizadas vinculadas à UAAF atendidas por serviços de energia elétrica; g) Percentual de unidades descentralizadas vinculadas à UAAF atendidas por serviços de manutenção e abastecimento de frota; h) Percentual de unidades descentralizadas vinculadas à UAAF atendidas por mobiliário e equipamentos operacionais mínimos.

Consolidação territorial: a) Área desapropriada pelo ICMBio; b) Número de unidades de conservação federais com perímetro demarcado e sinalizado; c) Número de famílias reassentadas; d) Área incorporada por compensação de reserva legal; e) Área de terra pública em unidades de conservação federais concedida para o ICMBio; f) Número de processo de indenização ou doação instruídos pela unidade de conservação.

Fiscalização e combate a emergências ambientais: a) Número de bases fixas de fiscalização instaladas e em funcionamento; b) Área atingida por incêndios em unidades de conservação federais; c) Área desmatada nas unidades de conservação federais.

Pesquisa: a) Número de pesquisas em andamento; b) Número de pesquisas autorizadas; c) Percentual de manifestações referentes a solicitações de pesquisa analisadas no prazo pelas unidades descentralizadas; d) Número de alunos de iniciação científica, estagiários e voluntários envolvidos em pesquisa e) Percentual solicitações de pesquisa analisadas no prazo; f) Número de publicações científicas de servidores em unidades de conservação federais; g) Número de publicações científicas de servidores em centros de pesquisa; h) Número de pesquisas autorizadas pelas unidades descentralizadas; i) Percentual de unidades de conservação federais com diagnóstico produtivo e de acesso a políticas públicas elaborado e atualizado.

Monitoramento da biodiversidade: a) Número de expedições para monitoramento de biodiversidade realizadas pelas unidades



*descentralizadas; b) Percentual de espécies ameaçadas de extinção em unidades de conservação federal; c) Número de espécies ameaçadas de extinção com risco de extinção reduzido; d) Número de espécies ameaçadas com planos de ação; e) Número de cavernas com planos de ação; f) Número de cavernas inventariadas; g) Planos de Ação Nacionais para Conservação de Espécies da Fauna em implementação; h) Número de espécies com estado de conservação avaliado; i) Número de ações de planos de ação iniciadas.*

*Conselho consultivo ou deliberativo:* a) Percentual de conselhos formados com plano de ação; b) Percentual de unidades de conservação federais com conselho formado; c) Percentual das atividades previstas nos planos de ação dos conselhos que foram executadas; d) Número de reuniões de conselhos realizadas; e) Percentual de reuniões do conselho previstas no regimento interno que foram realizadas.

*Manejo comunitário:* a) Número de unidades de conservação federais com arranjos produtivos sustentáveis implementados; b) Número de famílias beneficiárias e aptas ingressadas no Programa Bolsa Verde; c) Percentual de famílias beneficiárias cadastradas na unidade de conservação; d) Percentual de unidades de conservação federais com cadastro de famílias; e) Percentual de unidades de conservação federais com assistência técnica para o extrativismo; f) Incremento percentual do número de CCDRUs.

*Acesso de populações residentes a políticas públicas:* a) Número de famílias com assistência técnica ou assessoria técnica para extrativismo; b) Número de projetos estruturados de educação ambiental em execução nas unidades de conservação federais; c) Número de famílias com assistência técnica ou assessoria técnica para extrativismo; d) Número de unidades de conservação federais de proteção integral com termos de compromisso celebrados com populações tradicionais; e) Percentual de famílias que aderiram a termo de compromisso.

*Uso público:* a) Incremento no número de unidades de conservação federais com serviços de apoio a visitação delegados; b) Número de unidades de conservação federais comercializando produtos ou subprodutos florestais cultivados; c) Número de visitantes registrados nas unidades de conservação federais; d) Número de unidades de conservação que registram visitantes; e) Número de unidades de conservação federais com serviços ambientais mensurados e valorados.

*Concessões florestais onerosas:* (abordados no item anterior – Uso público).

*Articulação local:* a) Número de participantes de evento de sensibilização ambiental e mobilização social; b) Número de unidades de conservação federais com sobreposição de territórios com povos tribais com planos conjuntos para gestão celebrados.

## **Conclusão**

É relevante esclarecer, preliminarmente, que os indicadores apresentados pela Unidade, em sua manifestação, não foram avaliados no presente trabalho sob os aspectos da



completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade. Assim como, não foi realizada análise das medições de desempenho, uma vez que não foi encaminhada pela Unidade resultados de monitoramento, a fim de tornar possível a observação, avaliação e correção do andamento das principais questões apontadas pelo Tribunal de Contas da União.

No entanto, é possível concluir que tais indicadores, em sua maioria, abordam as questões estruturantes e os principais dados avaliados apresentados no Acórdão do TCU. Nesse sentido, cumpre frisar a necessidade do Instituto avaliar qual é a melhor metodologia para acompanhamento do desempenho dos itens apontados, considerando que os instrumentos adotados no trabalho realizado pelo Tribunal possuem a profundidade e a confiabilidade necessárias para aprimoramento da avaliação do desempenho, até então, não aplicada de forma efetiva pelo Instituto.

No que se refere às providências adotadas encaminhadas anteriormente, em que pesem as ações apresentadas pelos gestores, não há, ainda, muitos resultados concretos gerados em função do atendimento ao Acórdão, até pelo fato de que muitas das determinações demandam amplos ajustes estruturais na Autarquia, que, por sua vez demandam investimento de recursos e de tempo.

Nada obstante o Acórdão TCU nº 3.101/2013 - Plenário tratar especificamente das Unidades de Conservação situadas no bioma amazônico, é possível afirmar que essa oportunidade de avanços a serem obtidos pelo Instituto na correção de rumos das UCs situadas ali terá um elevado potencial de aprimoramento da gestão de UCs situadas nos demais biomas.

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

### **Avaliação da gestão de pessoas.**

A análise realizada sobre a gestão de recursos humanos no Instituto Chico Mendes foi direcionada a dois aspectos principais: avaliação da substituição dos terceirizados e avaliação das funções aplicáveis para analistas e técnicos.

### **Avaliação da substituição dos terceirizados.**

Desde sua criação, em meados 2007, o ICMBio apresenta déficit na área de recursos humanos, o que, em parte, o levou a buscar na terceirização de mão-de-obra um paliativo a essa carência, inclusive pela contratação para prestação de serviços inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da unidade.

Essa situação, contudo, havia sido identificada pela CGU desde os primeiros anos da existência do Instituto, conforme registrado no item 4.5 do relatório de auditoria nº 224273 (e item 1.1.4.3 do respectivo anexo), relativo à avaliação da gestão do exercício de 2008, cujas recomendações quanto à necessidade de regularização dessa situação foram reforçadas por terem sido transcritas em determinações do Acórdão TCU nº 6.522/2009 – 2ª Câmara.

Nos anos que se seguiram foram emitidas recomendações, por parte da CGU, e determinações, por parte do TCU, relativamente à necessidade de o ICMBio se adequar à legislação na área de pessoal.





O Instituto, porém, encontrava-se limitado pela dependência de autorização do Ministério do Planejamento para a realização de concurso público e posterior substituição dos funcionários terceirizados.

Tão grave era a situação gerada pela entrega de incumbências institucionais aos funcionários terceirizados que a simples dispensa desse contingente ameaçaria a continuidade dos serviços prestados pelo ICMBio como um todo. Fez-se imprescindível ainda aguardar a autorização e a realização do concurso público, além da nomeação e treinamento dos servidores nomeados.

Após a realização do concurso público, o Instituto publicou a Portaria ICMBio nº 432 de 15/09/2014 (DOU, Seção 2, nº 178 de 16/09/2014), contendo a nomeação de técnicos e analistas ambientais; e técnicos e analistas administrativos habilitados no concurso público autorizado por meio da Portaria do MPOG – MP nº 423, de 01/11/2013 (Edital ICMBio nº 1, de 10/01/2014).

O gestor informou que foram ainda realizadas outras nomeações de servidores, chegando ao total de 241 servidores nomeados: Portaria ICMBio nº 532, de 11/11/2014; Portaria ICMBio nº 047, de 21/01/2015; e a Portaria ICMBio nº 050, de 26/01/2015.

O gestor apresenta o panorama detalhado no item 7.1.4.1 do relatório de gestão e informa que “os contratos que contemplavam atividades irregulares foram extintos, não existindo, atualmente, no âmbito deste Instituto ajustes cujas atribuições estejam em desacordo com o Decreto nº 2.271/1997”.

#### **Avaliação das funções aplicáveis para analistas e técnicos.**

O relatório de gestão apresenta os quadros 27 a 29 (A.7.1.1.1 a A.7.1.1.3 da Portaria TCU nº 90/2014), dentro do item 7.1 “Estrutura de pessoal da unidade”, subitem 7.1.1 “Demonstração e Distribuição da Força de Trabalho à Disposição do ICMBio”, com dados consolidados quanto à natureza dos postos de trabalho, ou seja, servidores de carreira vinculada à Autarquia, em exercício descentralizado, em exercício provisório e requisitados de outros órgãos e esferas; com contratos temporários; e sem vínculo com a administração pública.

No entanto, de modo a analisar a adequabilidade da força de trabalho disponível, especificamente em quanto às carreiras vinculadas ao ICMBio, foi solicitado ao gestor detalhar os números relativos ao preenchimento de cargos efetivos dentro das carreiras vinculadas à Autarquia.

Em atendimento, o gestor apresentou os quadros que se seguem.

#### **Movimentação relativa aos cargos efetivos, por tipologia de cargo efetivo.**

| CARGO                   | QUANTITATIVOS DE INGRESSOS |      |      | QUANTITATIVOS DE SAÍDAS |      |      | QUANTIDADE TOTAL EXISTENTE EM 31/12/2014 |
|-------------------------|----------------------------|------|------|-------------------------|------|------|--|
|                         | 2012                       | 2013 | 2014 | 2012                    | 2013 | 2014 |  |
| ANALISTA ADMINISTRATIVO | 0                          | 0    | 21   | 0                       | 0    | 1    | 63                                       |
| ANALISTA AMBIENTAL      | 11                         | 11   | 31   | 14                      | 14   | 7    | 970                                      |
| TÉCNICO ADMINISTRATIVO  | 2                          | 1    | 148  | 3                       | 1    | 13   | 441                                      |
| TÉCNICO AMBIENTAL       | 1                          | 195  | 46   | 0                       | 0    | 0    | 224                                      |

Fonte: quadro disponibilizado pelo gestor.

#### **Principais razões que motivaram a saída de servidores efetivos, quadro geral:**



| SAÍDAS                         | QUANTITATIVOS DE SAÍDAS |      |      |
|--------------------------------|-------------------------|------|------|
|                                | 2012                    | 2013 | 2014 |
| APOSENTADOS                    | 58                      | 69   | 52   |
| REDISTRIBUIÇÃO                 | 13                      | 14   | 8    |
| DEMISSAO                       | 2                       | 0    | 2    |
| POSSE OUTRO CARGO INACUMULÁVEL | 2                       | 1    | 9    |
| FALECIMENTO                    | 1                       | 0    | 1    |
| EXONERAÇÃO                     | 0                       | 2    | 2    |

Fonte: quadro disponibilizado pelo gestor.

Foi ainda solicitado ao gestor que informasse o quantitativo estimado de Analistas Administrativos e Ambientais que a Unidade necessita para que consiga exercer todas suas atribuições de forma razoável.

O gestor esclareceu que “para que o ICMBio exerça de forma razoável suas atribuições é necessitaríamos de no mínimo o quantitativo de Analistas Administrativos e Ambientais previstos na Lei nº 12.856/2013, qual sejam 200 Analistas Administrativos e 800 Analistas Ambientais”.

Dessa forma, muito embora aquela lei mencionada trate apenas dos cargos de Analista Ambiental e Administrativo – nada mencionando em relação aos cargos de Técnico Ambiental e Administrativo – verifica-se que a existência de disparidade entre a previsão legal e a mão-de-obra efetivamente disponível para o ICMBio na área administrativa, uma vez que apenas 63 dos 200 (31,5%) dos cargos de Analista Administrativo, encontravam-se preenchidos no final do exercício de 2014.

Já em relação à área-fim do Instituto, verifica-se um suposto excedente de 170 cargos, quando se compara o quantitativo estabelecido na Lei nº 12.856/2013 – mencionada como parâmetro pelo gestor – e a demanda estipulada para o número de Analistas Ambientais lotados no ICMBio, no final de 2014, ou seja, 970 cargos preenchidos, contra o número de 800 servidores informado pelo gestor.

É preciso, contudo, considerar uma visão mais abrangente sobre a carreira de especialista em meio ambiente – criada e disciplinada pela Lei nº 10.410/2002 – e que é compartilhada entre o MMA, o ICMBio e o IBAMA, conforme estabelecido no art. 1º:

*“fica criada a Carreira de Especialista em Meio Ambiente, composta pelos cargos de Gestor Ambiental, Gestor Administrativo, Analista Ambiental, Analista Administrativo, Técnico Ambiental, Técnico Administrativo e Auxiliar Administrativo, abrangendo os cargos de pessoal do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes”.*

Muito embora a manifestação do ICMBio tenha deixado de contemplar uma estimativa numérica para os cargos de técnico ambiental e de técnico administrativo, é preciso considerar que são cargos relevantes numericamente no âmbito daquela Autarquia, com nomeações recentes.

Assim, verifica-se que, dos 441 técnicos administrativos lotados no Instituto no final de 2014, 148 (ou aproximadamente 33%) deles ingressou naquele mesmo exercício. Já em relação aos 224 técnicos ambientais disponíveis no final do exercício, 195 (ou aproximadamente 87%) deles ingressou em 2013, havendo mais 46 ingressos em 2014.



Apenas a título de informação, vale a pena consultar as atribuições dos titulares desses cargos, nos termos daquela mesma lei, conforme se verifica a seguir, com especificidades para os titulares dos cargos lotados nas duas Autarquias:

*“Art. 6º. São atribuições dos titulares do cargo de Técnico Ambiental:*

*I – prestação de suporte e apoio técnico especializado às atividades dos Gestores e Analistas Ambientais;*

*II – execução de atividades de coleta, seleção e tratamento de dados e informações especializadas voltadas para as atividades finalísticas; e*

*III – orientação e controle de processos voltados às áreas de conservação, pesquisa, proteção e defesa ambiental.*

*Parágrafo único. O exercício das atividades de fiscalização pelos titulares dos cargos de Técnico Ambiental deverá ser precedido de ato de designação próprio da autoridade ambiental à qual estejam vinculados e dar-se-á na forma de norma a ser baixada pelo Ibama ou pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, conforme o Quadro de Pessoal a que pertencerem.*

*Art. 7º. Constitui atribuição do cargo de Técnico Administrativo a atuação em atividades administrativas e logísticas de apoio relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Ibama e do Instituto Chico Mendes”.*

Verifica-se que o instrumento legal concedeu um leque variado de atribuições, principalmente ao técnico ambiental.

Desse modo, considerando-se que várias atribuições legais vinham indevidamente sendo confiadas a servidores terceirizados – situação recentemente saneada – verifica-se, da mesma forma, a necessidade de acompanhamento por parte dos titulares das diretorias finalísticas, pela DIPLAN e pela Unidade de Auditoria Interna do ICMBio, das tarefas que são entregues aos servidores que ocupam esses cargos, de modo a evitar abusos e desvios de função.

A Unidade encaminhou manifestação sobre o assunto, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, conforme apresentado a seguir.

*“O ICMBio desde sua criação não havia recebido servidores da área administrativa até o concurso realizado no ano de 2014, que teve por finalidade a substituição dos postos de trabalho terceirizados em desacordo com a legislação vigente.*

*Quanto à definição das funções aplicáveis a técnicos e analistas, cabe destacar o mapeamento de processos que foi iniciado em 2014, e que culminou com a modelagem de 10 macroprocessos prioritários do Instituto. Atualmente, estamos em processo de licitação para continuidade do mapeamento. Tal iniciativa tem como um de seus resultados uma melhor definição das competências necessárias ao ICMBio.”*

## 2.5 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A análise das aquisições e das contratações realizadas pelo Instituto Chico Mendes ocorreu tanto em relação ao que o ICMBio executa com recursos provenientes da lei orçamentária anual quanto em relação aos recursos que têm origem em doações internacionais, para a execução de projetos.

Dessa forma, além da realização de reuniões, foi elaborada uma amostra sobre os processos de contratação de serviços e de aquisição de bens que lograram chegar ao ponto de formalização do instrumento de contratação, com o fim de avaliar sua oportunidade e sua regularidade, tendo sido analisados processos de pregão (incluindo adesões a atas de registro de preços) e de dispensa de licitação que alcançaram o montante de R\$ 2.816.160,00 ou aproximadamente 11% do total contratado pela Sede do Instituto, não tendo sido identificadas irregularidades nos processos constantes da referida amostra.

Destaque-se que os contratos firmados por meio de inexigibilidade de licitação no exercício sob análise limitaram-se aos serviços prestados por companhias de saneamento, conforme extração do SIASG.

### Controles internos administrativos aplicados à gestão de compras

Apesar de as análises se restringirem aos processos atuados no âmbito da Sede da Autarquia, é importante registrar que as Unidades Avançadas de Administração e Finanças – UAAFs – vêm participando ativamente do processo de contratação de serviços e de aquisição de bens no ICMBio, por vezes extrapolando a ideia original de que elas concentrariam as demandas das unidades locais na região de sua localização geográfica.

Muito embora esteja no campo da discricionariedade do gestor a escolha da forma de administração das unidades sob seu encargo, essa transversalidade de atuação das UAAFs no atendimento das demandas gera a necessidade de se reavaliar a metodologia utilizada pelos órgãos de controle no momento de estabelecer o escopo das auditorias de avaliação da gestão.

Exemplificando, conforme consulta executada no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG/COMPRASNET – podemos verificar que, no exercício de 2014, o ICMBio atingiu o montante de R\$ 91.081.367,20 em contratação de serviços e aquisição de bens – incluindo-se neste total os processos de dispensa e de inexigibilidade de licitação – sendo que 28,49% desse valor, ou R\$ 25.949.044,10, foi realizado pela Coordenação Geral de Administração e Finanças, ou seja, pela Sede do Instituto; e os demais 71,51%, ou R\$ 65.132.323,10, pelas diversas UAAFs.

Além da Sede e das UAAFs, algumas outras unidades do Instituto procedem à aquisição de bens por meio dos projetos de cooperação técnica e projetos financiados por doações internacionais. Em relação a essas aquisições, tanto existem projetos que preveem que as aquisições se darão por meio de adesão a processos de contratação já existentes na Autarquia quanto há os casos em que essas aquisições são concretizadas pela utilização da modalidade denominada “*shopping*”, que segue regras específicas de cada entidade financiadora a que esteja ligado o respectivo projeto.

Nesse contexto, foi identificada falha de planejamento relativamente às aquisições efetuadas diretamente por unidades desconcentradas do Instituto, entre as quais algumas Unidades de Conservação, pela ausência de estudos que permitam ao ICMBio mapear



as reais necessidades daquelas unidades. Muitas vezes são adquiridos bens em desacordo com as especificações mínimas constantes do documento intitulado “*Solicitação de Cotação*”, o qual é atuado para formalizar a demanda, fato que expõe a fragilidade desses processos de aquisição, conforme detalhado em item específico do presente relatório.

Aliado a isso, constatamos a reincidência de baixa execução em projetos financiados com recursos de doações internacionais, fato cuja gravidade é externada pela informação apresentada pelo próprio gestor no item 6.1.3.7 do relatório de gestão, intitulado “*Análise crítica da realização da despesa*”, que transcrevemos:

*“o ICMBio enfrentou uma grave situação de restrições de gastos e contenção de despesas, em decorrência da insuficiente disponibilidade de créditos orçamentários, que se agravou com os cortes que afetaram todos os órgãos e entidades da União em 2014”.*

Sob o aspecto do planejamento das compras e contratações, a Unidade encaminhou a seguinte manifestação em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria.

*“O ICMBio está desenvolvendo o Sistema de Gerenciamento de Demandas - SGD o qual, conforme consta às fls. 40 do Relatório Preliminar de Auditoria, tem por objetivo:*

*“(...)organizar a gestão de solicitações relacionadas à aquisição de suprimentos, equipamentos, serviços e bens estruturais básicos para as Unidades Descentralizadas deste Instituto, subsidiando a avaliação, a priorização, o controle e o atendimento das demandas institucionais. (...)”.*

*Intentou-se implementar o sistema em 01/08/2015, data que foi adiada em no máximo 60 dias devido a ajustes. Reforça-se que a utilização do SGD evitará, sobremaneira, as falhas de planejamento detectadas no relatório preliminar de auditoria às fls. 37 a 40. Isso porque, conforme já salientado em momento pretérito, o sistema que fora desenvolvido partirá de uma base de dados de compras das aquisições mais rotineiras nos anos anteriores, para se centralizar as demandas e tornar o processo mais racional e econômico. Ele será disponibilizado a todas as áreas, unidades descentralizadas, coordenações regionais e unidades de conservação, as quais registrarão no sistema suas necessidades. Será com fundamento nesse cadastro que o Instituto poderá mapear as urgências de todas as suas áreas e, a partir daí, padronizar, planejar e priorizar suas compras. Padronizar, no sentido de se incluir no cadastro, no que for possível, bens com as mesmas configurações e especificações. E tal medida mostra-se necessária, tendo em vista a capilaridade do ICMBio e a possibilidade existente de uma das suas unidades descentralizadas optar pela aquisição de produtos com especificações que venham a encarecer o produto. Nesse sentido, ao estabelecer a padronização de determinado bem cuja prática tenha demonstrado um melhor custo benefício entre, por exemplo, suas medidas e o valor de compra, obtém-se, especialmente do ponto de vista econômico, a vantagem para a Administração.*

*O sistema também trará um melhor planejamento das compras, pois assim será possível verificar o que mais se necessita, a localidade de maior carência, a prioridade de substituição e a periodicidade, além de outros, a fim de que as aquisições sejam mais racionais, econômicas e sustentáveis. E, por fim, quanto*



*a priorizar, é cediço que, quase sempre, as demandas do órgão acabam por esbarrar nas limitações orçamentárias. Além disso, hodiernamente, a Administração Pública tem que lidar com a contenção de despesas frente aos cortes no repasse anual. Diante desse quadro, a instituição do cadastro permitirá a esta Autarquia elencar, dentre as demandas pleiteadas, aquelas que são mais urgentes e cujo retardo no atendimento poderá ocasionar um dano ao erário, por exemplo.”*

## **Utilização de critérios de sustentabilidade ambiental.**

Quanto à utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, a Unidade informou que utiliza, nos seus procedimentos licitatórios e contratações, cláusulas que dispõem acerca de critérios de sustentabilidade a serem adotadas pelas empresas a fim de se promover o desenvolvimento nacional sustentável, conforme reprodução, a seguir, de um dos textos constantes nos editais:

### **19. DOS CRITERIOS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**

*19.1. A Contratada deverá contribuir para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável no cumprimento de diretrizes e critérios de sustentabilidade ambiental, de acordo com o art. 225 da Constituição Federal/88, e em conformidade com art. 3º da Lei nº 8.666/93 e com o art. 6º da Instrução Normativa/SLTI/MPOG nº 01, de 19 de janeiro de 2010.*

*19.2. Observar que as aquisições ou locações de veículos oficiais no âmbito da Administração deverão cumprir os dispositivos legais de proteção ao meio ambiente, para uso de unidades movidas a combustíveis renováveis, de acordo com critérios econômicos e técnicos, conforme estabelece a Lei 9.666, de 16 de junho de 1998.*

*19.3. Observar e zelar para que os produtos/materiais e peças não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (Restriction of Certain Hazardous Substances), tais como mercúrio, chumbo, cromo hexavalente, cádmio, bifenilpolibromados, éteres difenil-polibromados, conforme disposto no Inciso IV do art. 5º da IN/SLTI/MPOG nº 01/10.*

*19.4. Aplicar as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT NBR, referente ao uso de materiais atóxicos, biodegradáveis e recicláveis, correspondente ao Termo de Referência, Anexo I ao Edital.*

*19.5. Orientar seus empregados para colaborar de forma efetiva no desenvolvimento das atividades de programas de separação de resíduos sólidos, e resíduos recicláveis descartados, em recipientes para coleta seletiva nas cores internacionalmente identificadas, de acordo com a Lei nº 12.305/10 e Decreto nº 5.940/06. Dê preferência a embalagens reutilizáveis ou biodegradáveis.*

*19.6. Visar economia na utilização de máquinas, equipamentos e ferramentas contribuindo para a redução do consumo de energia, bem como na utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto*



*ambiental, bem como evitar o uso de extensões elétricas, em conformidade com a Lei de Eficiência Energética nº 10.295/01.*

*19.7. Decreto nº 4.131/02, Portarias INMETRO nº 289/06 e nº 243/09;*

*19.8. Utilizar produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA, e prever a destinação ambiental adequada de pilhas e baterias usadas inservíveis, pois seus resíduos são utilizados para fabricação de vidros, tintas, cerâmicas, e segundo disposto na Resolução CONAMA nº 257, de 30/06/99;*

*19.9. Fornecer aos empregados os equipamentos de segurança necessários à execução dos serviços e realizar programas internos de treinamento de seus empregados, nos primeiros meses de execução contratual, para as práticas de sustentabilidade, observadas as normas ambientais vigentes.*

No entanto, verifica-se que aplicação de tais critérios ainda é incipiente na Autarquia, ao se considerar, ainda, que Unidade não elaborou e aprovou seu Plano de Gestão de Logística Sustentável.

É imprescindível repisar a urgência de a unidade de Auditoria Interna, independentemente das dificuldades que enfrenta, desempenhar, nessa concepção, o papel de controle interno ativo, acompanhando a área de compras e de contratações do Instituto, a fim de aprimorar os instrumentos atualmente disponíveis.

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

Para avaliação da Gestão de TI no ICMBio, referente ao exercício 2014, os exames realizados concentraram-se nos aspectos relacionados à Governança de TI – incluindo avaliação do planejamento estratégico de TI, da política de segurança da informação e dos recursos humanos de TI disponíveis –, bem como no acompanhamento das providências adotadas pela Unidade para atender às recomendações relativas à área de Tecnologia da Informação registradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306273.

### ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DA CGU RELATIVAS À ÁREA DE TI

Em relação à auditoria realizada em 2013, a avaliação, de um modo geral, foi de que a situação da área de TI do ICMBio encontrava-se crítica, tendo sido verificadas fragilidades em todos temas abordados, quais sejam:

- I) na Governança de TI, com a ausência de alguns artefatos essenciais no Plano Diretor de TI - PDTI e inexistência de processo de monitoramento da execução do PDTI;
- II) na Segurança da Informação, com a ausência da Política de Segurança da Informação – POSIC do Órgão;
- III) nos Recursos Humanos de TI, com quadro de servidores insuficiente para adequada gestão da área de TI; e
- IV) nas Contratações de TI, com a existência de contratos caracterizados como de disponibilidade de mão-de-obra, bem como ausência da realização de planejamento para as contratações de bens e serviços de TI e fragilidades na fiscalização e gestão desses contratos.



Em virtude desses achados de auditoria, foram encaminhadas à Unidade 24 recomendações relativas à Tecnologia da Informação. Considerando-se as providências adotadas pelo ICMBio no decorrer destes dois anos, tem-se que, do total de recomendações encaminhadas em 2013, seis foram “Atendidas” e cinco encontram-se “Em atendimento”. Entretanto, 13 (treze) recomendações - o que representa mais da metade do total - ainda continuam pendentes, como “Não atendida”. Abaixo segue quadro resumo com a situação das recomendações encaminhadas:

**Quadro – Situação das recomendações de TI emitidas ao ICMBio**

| Tema   | Constatação   | Total de recomendações | Qtde recomendações / Situação   |
|--|---|------------------------|---|
| Governança de TI                                       | Ausência de processo de monitoramento e avaliação da execução do PDTI.                          | 1                      | 1 - “Não atendida”  |
|  | Fragilidade no planejamento institucional de TI   | 2                      | 2 – “Não atendida”  |
|  | Comitê de TI não atuante e inefetivo.   | 3                      | 3 - "Atendidas"   |
| <b>Governança de TI - Subtotal</b>                     |   | <b>6</b>               | <b>3 – “Não atendida”</b><br><b>3 - "Atendidas"</b>   |
| Segurança da Informação                                | Ausência de formalização da Política de Segurança da Informação (POSIC).                        | 2                      | 1 - "Em atendimento"<br>1 - "Atendida"  |
| <b>Segurança da Informação - Subtotal</b>              |   | <b>2</b>               | <b>1 - "Em atendimento"</b><br><b>1 - "Atendida"</b>  |
| Recursos Humanos de TI                                 | Quantidade insuficiente de servidores para a gestão de TI.                                      | 3                      | 1 - "Não atendida"<br>2 - "Atendida"  |
|  | Ausência de formalização da estrutura organizacional interna da área de TI.                     | 1                      | 1 - "Em implementação"  |
| <b>Recursos Humanos de TI - Subtotal</b>               |   | <b>4</b>               | <b>1 – “Não atendida”</b><br><b>1 – “Em implementação”</b><br><b>2 - "Atendidas"</b>            |
| Contratação de bens e serviços de TI                   | Ausência de planejamento das contratações de TI   | 2                      | 2 - "Não atendida"  |
|  | Contratos caracterizados como de disponibilidade de mão de obra, em desacordo com a legislação. | 3                      | 1 - "Não atendida"<br>2 - "Monitorando"   |
|  | Falhas na fiscalização da execução dos contratos de TI.   | 3                      | 3 - "Não atendida"  |
|  | Falhas na gestão dos contratos de TI.   | 4                      | 3 - "Não atendida"<br>1 - "Em atendimento"  |
| <b>Contratação de bens e serviços de TI - Subtotal</b> |   | <b>12</b>              | <b>9 – “Não atendida”</b><br><b>3 - "Em atendimento/monitorando"</b>                            |
| <b>Total geral</b>                                     |   | <b>24</b>              | <b>13 – “Não atendida”</b><br><b>5 - "Em atendimento/monitorando"</b><br><b>6 - "Atendidas"</b> |

Destacando-se as ações que foram implementadas pelo Instituto para atendimento das recomendações, pode-se citar: i) a elaboração do regimento interno do comitê de TI; ii) a elaboração da POSIC e a disponibilização das atas do comitê de Segurança da Informação na intranet; iii) a substituição do email institucional “@icmbio.gov.br” dos funcionários terceirizados; e iv) a elaboração de levantamento do quantitativo de servidores necessários para área de TI.

No entanto, em que pese algumas recomendações terem sido atendidas no período, em relação aos temas mais críticos observados na gestão anterior - como o de recursos humanos e o de gestão dos contratos de TI -, avalia-se que as fragilidades relevantes permaneceram sem ações efetivas por parte do Órgão, não tendo sido observado avanço significativo nesses últimos dois anos.





Nesse sentido, vale ressaltar que, em termos qualitativos da força de trabalho disponível na área de TI, observou-se, na verdade, uma agravamento da situação, tendo o ICMBio perdido os dois Analistas de Tecnologia da Informação – ATIs, que possuíam formação específica em TI, e substituído-os por outros dois cargos de Técnico Administrativo, apenas um com formação na área de TI. Ou seja, a situação, que já era crítica, piorou.

Em relação ao aspecto relativo às contratações de TI, a situação atual é a mesma observada em 2013. Das 12 recomendações encaminhadas sobre este tema, nenhuma foi completamente atendida. Em especial, cabe destacar o não atendimento da recomendação de substituição de dois contratos de prestação dos serviços de TI, que se configuram como de disponibilização de mão de obra, os quais não estão vinculados objetivamente a resultados ou produtos entregues, e sim a horas trabalhadas. Vale ressaltar que esse modelo de remuneração é vedado pela legislação, mas, mesmo tendo sido alertado pela CGU há dois anos, continua em vigor no ICMBio.

Portanto, considerando que as recomendações mais relevantes e estruturais, as quais teriam impacto mais significativo na melhoria do setor de TI do Instituto, não foram completamente atendidas, avalia-se que não houve evolução na gestão de Tecnologia da Informação do ICMBio em comparação com os anos anteriores e, desta forma, percebe-se a necessidade de uma maior atenção por parte da alta direção do Órgão à área de TI.

Corroborando essa análise, vale mencionar a nota obtida pelo Instituto, em 2014, no Índice de Governança de Tecnologia da Informação (iGovTI), indicador criado pelo TCU com o objetivo de refletir a situação de governança de TI na Administração Pública Federal.

De acordo com a avaliação do TCU, o ICMBio obteve 0,33 pontos (numa escala de 0 a 1) no iGovTI, ficando abaixo da média geral das entidades avaliadas, que foi de 0,45 pontos. No comparativo com outros órgãos, o Instituto ocupa, no ranking geral de 372 organizações públicas, a 274ª posição. Já no grupo das 27 autarquias, a Unidade encontra-se na 23ª colocação.

Percebe-se, portanto, a necessidade do Instituto concentrar esforços a fim de dotar sua área de Tecnologia da Informação com os instrumentos e recursos necessários para sua adequada gestão, permitindo que esse importante setor possa contribuir efetivamente para o alcance das metas institucionais do ICMBio.

A seguir, apresenta-se a avaliação das áreas relacionadas à Gestão de TI do Instituto Chico Mendes - Governança de TI, Segurança da Informação, Recursos Humanos de TI e Contratações de bens e serviços de TI -, bem como o detalhamento das recomendações encaminhadas pela CGU relativas a esses temas.

#### GOVERNANÇA DE TI

Em relação aos aspectos relacionados à governança de TI, embora a Unidade possua os principais instrumentos previstos – quais sejam: um Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação (CGTIC) e um Plano Diretor para o setor de TI (PDTI) –, a auditoria feita em 2013 avaliou como frágil o planejamento institucional de TI no ICMBio. As fragilidades identificadas referiam-se a um PDTI sem artefatos essenciais, à ausência de processo de monitoramento e avaliação da execução do PDTI e por um Comitê de TI não atuante, que não se reunia à época.



Na presente avaliação, com exceção da publicação do regimento interno do Comitê de TI e deste começar a se reunir, pouco avanço houve nessa área. As fragilidades identificadas há dois anos continuam presentes, conforme se avalia abaixo.

No tocante ao Planejamento das ações de TI, a Unidade continua trabalhando, em 2015, com o mesmo PDTI elaborado no ano de 2011, relativo ao período de 2011-2013, não tendo sido realizada, conforme recomendado, nenhuma atualização do documento. Registre-se que essa revisão e elaboração de nova versão do seu PDTI, além de reparar o fim de sua vigência, deveria incorporar os artefatos essenciais que se encontram ausentes e que contribuem para dar efetividade ao Plano, como o plano de investimentos e custeio, a proposta orçamentária anual consolidada de TI e o plano de gestão de risco.

Como não realizou a devida atualização do PDTI, o Instituto decidiu, como medida paliativa, prorrogar a vigência do PDTI 2011-2013 até a elaboração e publicação da nova versão do PDTI. Todavia, até o presente momento essa revisão ainda não foi realizada, cabendo mencionar que, inicialmente, a data prevista informada era dezembro de 2014 e agora passou para dezembro de 2015.

Portanto, considerando a importância do instrumento do PDTI - o qual visa conferir foco a atuação da área de TI, apresentando estratégias e traçando planos de ação para implantá-las, o que possibilita o direcionamento de esforços e recursos para a consecução de metas - faz-se necessário que o ICMBio, conforme já recomendado, conclua, o mais breve possível, a elaboração da nova versão do seu PDTI.

Vale ressaltar, também, que não foi implementado, conforme havia sido recomendado, o processo de acompanhamento e avaliação da execução do PDTI, com a elaboração periódica de relatórios executivos. É importante registrar que esse monitoramento das ações do PDTI faz parte das diretrizes contidas na Estratégia Geral de TI de 2011-2012 e de 2013-2015, a qual os órgãos integrantes do SISP<sup>1</sup>, como o ICMBio, estão vinculados.

Já no que se refere à atuação do Comitê Gestor de TIC, em que pese ter sido verificada a ocorrência de reuniões durante o ano de 2014 (três reuniões realizadas), avalia-se que o mesmo não tem sido efetivo para resolução dos problemas enfrentados pela área de TI, que é um de seus principais objetivos.

Nesse sentido, cabe registrar que, a partir da leitura das atas de 2014, não se percebeu a devida preocupação do CGTIC em adotar medidas práticas para mitigar as principais fraquezas do setor. Como reflexo dessa atuação pouco satisfatória, têm-se que as principais fragilidades do setor de TI mantiveram-se, especialmente: a não publicação de um novo PDTI e a ausência de um processo periódico de avaliação de sua execução, atividades essas que cabem essencialmente ao Comitê; a inexistência de medidas concretas para suprir a carência de recursos humanos em TI; e a manutenção de falhas importantes na fiscalização e gestão da execução dos contratos de bens e serviços de TI, conforme apontado pela CGU.

Deste modo, é importante que o Comitê Gestor de TI assuma o papel para o qual foi criado e atue mais efetivamente, entre outros assuntos, na resolução dos problemas enfrentados atualmente pela área de TI.

---

<sup>1</sup> SISP: Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação



## SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO

No que se refere aos itens relativos à Segurança da Informação, na avaliação realizada em 2013, verificou-se que, apesar da Unidade dispor de um Comitê de Segurança da Informação e Comunicações – CSIC, não existia um documento formal contendo a Política de Segurança da Informação e Comunicações – POSIC do Órgão. Outro ponto observado, relativo ao aspecto formal, foi a ausência do registro de memória das reuniões (atas) realizadas pelo Comitê.

Em função disso, esta CGU recomendou a elaboração da POSIC do ICMBio e de suas normas específicas complementares, bem como que o Comitê passasse a registrar formalmente as atas de suas reuniões, recomendações essas que foram, com exceção das normas complementares, implementadas durante o exercício de 2013.

Diante desse quadro, avalia-se que o Instituto possui os instrumentos de gestão previstos para a área de Segurança da Informação - Comitê e Gestor de Segurança da Informação e Política de Segurança da Informação.

Entretanto, conforme já recomendado, faz-se necessário que a Unidade publique e divulgue os procedimentos e normas específicas complementares previstos em sua Política de Segurança, com especial atenção à gestão de risco e à gestão de continuidade de negócio, com vistas a dar plena eficácia a sua POSIC.

## RECURSOS HUMANOS E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE TI

Quanto aos recursos humanos e estrutura organizacional de TI no ICMBio, as fragilidades apontadas na gestão de 2012 referiam-se à quantidade insuficiente de servidores para a gestão de TI e à ausência de formalização da estrutura organizacional interna da área de TI.

Vale ressaltar que este aspecto foi considerado o mais crítico por parte da equipe de auditoria da CGU, uma vez que sua deficiência, em termos quantitativos, qualitativos e estruturais, acaba repercutindo em todos os demais aspectos da Governança de TI.

Sobre a força de trabalho disponível, atualmente a Coordenação de Tecnologia da Informação - COTEC, unidade de TI do ICMBio, possui apenas três servidores para gerir toda a área de TI, sendo um o Coordenador de TI, Analista Ambiental, e os outros dois, Técnicos Administrativos advindos do último concurso realizado pelo ICMBio em 2014.

Assim, em comparação com a situação observada em 2013, não se verificou acréscimo no quantitativo de servidores lotados na COTEC, permanecendo o mesmo número, insuficiente, de dois anos atrás - três servidores.

Entretanto, além de não melhorar, avalia-se que, em termos qualitativos, a situação que já era preocupante, agravou-se. Isso pelo fato de que os dois Analistas de Tecnologia da Informação - ATI do Ministério do Planejamento que estavam lotados na COTEC saíram e, em seu lugar, alocou-se dois técnicos administrativos nomeados no último concurso do ICMBio, sendo que apenas um deles tem formação específica em TI - é bacharel em Ciência da Computação.

Corroborando essa deficiência no quadro de TI e com o intuito de evidenciar e subsidiar a ampliação da força de trabalho, vale destacar que o Instituto elaborou, cumprindo recomendação da CGU, levantamento 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 do Órgão.

Assim, dada a significativa diferença entre a necessidade identificada (36 servidores) e realidade atual da COTEC (3 servidores), percebe-se a grande carência de recursos humanos por que passa a unidade de TI do ICMBio para atender adequadamente suas demandas.

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 (Relatório nº 201306273), 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.”*

Cabe registrar que essa escassez de servidores, implica, como destacado no trecho acima, em uma terceirização excessiva da área, inclusive de atividades gerenciais de TI, com as citadas acima, que deveriam ser exercidas por servidores públicos.

Nessa linha, vale transcrever passagem do Acórdão TCU nº 140/2005-Plenário onde o relator manifesta-se sobre o tema, conforme a seguir:

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

Ainda em relação ao quadro de servidores de TI, vale destacar que o reduzido quantitativo é sempre citado pelo ICMBio como o principal fator que impacta negativamente em diversas atividades da área, como a não atualização do PDTI, a ausência de processo de monitoramento e avaliação da execução do PDTI, as falhas na gestão e fiscalização dos contratos de TI e a manutenção de contratos de TI caracterizados como de alocação de mão de obra, com pagamento por hora-trabalhada, modelo esse vedado pela legislação.

Como ação adotada pelo Instituto nesse período, verificou-se, conforme já citado, a lotação de dois técnicos administrativos provenientes do concurso de 2014 na Coordenação de Tecnologia da Informação. Cabe registrar, de acordo com o informado pela Unidade, que o concurso de 2014 teve como finalidade a substituição dos postos de



trabalho terceirizados em desacordo com a legislação vigente e, desta forma, para a área de Tecnologia da Informação não havia, inicialmente, previsão de postos de trabalho a serem substituídos. Todavia, em função da saída dos dois ATIs, foram alocados dois técnicos para a COTEC.

Nesse ponto, vale ressaltar que, no entendimento desta CGU, conforme já citado, na área de TI há também terceirização de atividades gerenciais de TI, que deveriam ser exercidas por servidores públicos. Portanto, a Unidade deve procurar priorizar também a lotação de servidores para a COTEC em seus processos seletivos.

Ademais, embora tardiamente, visto que o pedido ocorreu somente em maio de 2015, cabe mencionar também que o Instituto solicitou gestão do MMA a fim de que esse atue junto ao Ministério do Planejamento - MP com o objetivo de disponibilizar oito analistas de Tecnologia da Informação – ATIs ao ICMBio.

Avalia-se, portanto, que as medidas adotadas pelo Instituto foram insuficientes para mudar o quadro crítico que se encontra a área de TI, que se reflete, inclusive, na manutenção de falhas na gestão e fiscalização dos contratos de TI, com utilização de modelo de remuneração inadequado e com grande risco de haver pagamentos indevidos.

Assim, diante do quadro retratado, reitera-se a recomendação para que o ICMBio adote medidas no sentido de ocupar o setor de TI com quantitativo de servidores efetivos suficiente para exercer as atividades gerenciais e sensíveis - relacionadas ao planejamento, coordenação, supervisão e controle -, de modo a diminuir o risco de dependência do Órgão em relação a terceirizados e garantir que uma eventual substituição de fornecedor não acarrete perda de conhecimento essencial ao Instituto.

Nesse sentido - em que pese a solução definitiva para a questão não depender exclusivamente do ICMBio, haja vista o importante papel do Ministério do Planejamento nesse tema - cabe a alta administração do Órgão, apoiado pelo Comitê Gestor de TI, encontrar meios e soluções possíveis para suprir essa carência e implementar ações concretas nesse sentido, podendo-se citar, como medidas adotadas por outros órgãos, inclusive vinculados ao próprio Ministério do Meio Ambiente: i) realização de concurso interno de remoção para recrutar servidores que tenham formação e/ou experiência em TI para a COTEC; ii) realização de processo seletivo simplificado para provimento temporário de vagas para TI; iii) destinação de vagas para área de TI nos próximos concursos a serem realizados pelo órgão, com exigência de conhecimentos específicos de TI; entre outras possíveis soluções.

Além disso, considerando a situação crítica da área, cabe ainda avaliar a realização de gestão junto ao MMA com intuito de verificar a possibilidade de o Ministério ceder temporariamente algum ATI ou Analista com conhecimentos em TI ao ICMBio.

Por fim, quanto à outra fragilidade apontada, referente à necessidade de formalização da estrutura interna da área de TI, o Órgão informou que a minuta do regimento interno, que incorpora a reestruturação da área de TI, foi submetida ao Ministério do Meio Ambiente, o qual retornou para avaliação do ICMBio. Atualmente o documento encontra-se sob análise pela alta direção do Instituto que está avaliando a conveniência de sua formalização. Deste modo, entende-se que a recomendação encontra-se em implementação.



## CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE TI

Quanto ao aspecto relacionado às contratações de bens e serviços de TI, o escopo da presente análise foi avaliar, conforme já citado, a implementação das recomendações emitidas em decorrência da auditoria realizada em 2013, a qual abordou questões relativas ao planejamento de contratações de TI e sua aderência às normas legais (destaque à IN nº 04/2010), bem como questões relativas à gestão e fiscalização dos contratos de bens e serviços de TI.

Para essa avaliação foram analisados, à época, quatro processos, referentes aos contratos nºs 125/2010, 145/2010, 84/2011 e 04/2012, sendo que, especificamente para análise da gestão e fiscalização da execução contratual, optou-se por selecionar os dois contratos que possuíam funcionários lotados na COTEC, quais sejam: o i) contrato nº 84/2011, com a Central IT, para prestação de serviço de suporte tecnológico a ambiente computacional de infraestrutura de rede, seus meios de comunicação, sistemas funcionais e processos de execução; e o ii) contrato nº 125/2010, com a CTIS, prestação de serviços especializados em TI, na área de manutenção de sistemas de informação.

Como resultado das avaliações realizadas em 2013, concluiu-se - em razão de diversas impropriedades constatadas, que iam desde o planejamento inicial das contratações até a gestão da execução dos contratos - como inadequados os aspectos relacionados às contratações de bens e serviços de TI do ICMBio.

Entre as falhas observadas, que subsidiaram essa avaliação, pode-se citar:

I) quanto ao planejamento: a) ausência dos artefatos de planejamento previstos nesta etapa (análise de viabilidade da contratação, estratégia da contratação, análise de riscos e plano de sustentação);

II) quanto à gestão contratual: a) ausência da definição formal dos fiscais técnico, requisitante e administrativo; b) ausência de registro formal do histórico de gerenciamento do contrato; c) não apuração dos níveis de serviço dos contratos; e

III) quanto ao processo de fiscalização dos contratos: a) emissão de Ordens de Serviço - OS sem requisitos essenciais; b) não elaboração do Termo de Recebimento Provisório e Termo de Recebimento Definitivo; e c) ausência de participação da área de negócio no recebimento dos serviços.

Além das fragilidades expostas acima, cabe destacar a irregularidade encontrada na execução dos contratos nº 84/2011 (Central IT) e contrato nº 125/2010 (CTIS). Nesses, constatou-se que, apesar do Instituto ter adotado um modelo de contratação onde as OS seriam abertas com a definição de tarefas e atividades, na prática, tal contratação acabou por se caracterizar como de disponibilidade de mão de obra, com pagamentos não vinculados a resultados ou a um produto específico, mas sim a quantidade de horas trabalhadas, modelo esse que é vedado pela legislação em vigor.

Como agravante a essa situação, verificou-se ainda que o ICMBio não dispunha de instrumentos de controles para comprovação do quantitativo de horas trabalhadas pelos funcionários das empresas, o que implicava em elevado risco de haver pagamentos indevidos.

Em decorrência dessas falhas, em 2013 foram emitidas 12 (doze) recomendações ao ICMBio relativos ao tema das contratações de bens e serviços de TI, dentre as quais pode-se destacar: a) evitar a prorrogação dos contratos nº 84/2011, com a empresa Central IT, e nº 125/2010, com a empresa CTIS, iniciando imediatamente os procedimentos necessários à nova licitação, dado o inadequado modelo de remuneração utilizado; b) a implementação de mecanismos transparentes, seguros e rastreáveis que permitam controlar e mensurar o quantitativo de horas trabalhadas pelos funcionários



das empresas em cada tarefa demandada, enquanto os contratos estiverem vigentes; c) necessidade de implementar medidas para apuração, avaliação e acompanhamento dos níveis de serviço contratados; e d) implementação de um processo estruturado para contratação de bens e serviços de TI, com adoção de controles internos que promovam o cumprimento da IN nº 04/2010, em especial à fase de planejamento da contratação.

Entretanto, na presente avaliação sobre o cumprimento das recomendações, verificou-se que - com exceção de uma recomendação que se encontra “em implementação” (nomeação dos fiscais técnicos, requisitantes e administrativos) e de outras duas que se referem a ações que devem ser adotadas em futuras contratações de serviços de TI, as quais não puderam ser verificadas nesse ano, visto que não foram feitos contratos deste tipo em 2014 – as demais recomendações encaminhadas ao ICMBio (9 de 12), não foram atendidas.

Ou seja, decorridos dois anos da publicação do Relatório nº 201306273, referente à Auditoria de Avaliação da Gestão do ICMBio, exercício 2012, praticamente nada avançou em relação à correção das fragilidades identificadas na gestão dos contratos de TI do Órgão.

Nesse sentido, em relação à situação das principais recomendações, cabe registrar:

a) a prorrogação e manutenção por mais dois anos, desde a auditoria de 2013, dos contratos nºs 84/2011 e 125/2010, executados de forma contínua nas dependências do Instituto e caracterizados como de mera alocação de mão de obra, cujo pagamento é feito por hora-trabalhada.

Reforçando esse entendimento, verificou-se, na avaliação da execução desses contratos em 2014, que o valor previsto em diversos serviços é proporcional aos dias úteis existentes no mês e o valor pago para esses serviços, no final do mês, é sempre igual ao previsto, não havendo qualquer variação, para mais ou para menos, no pagamento dos serviços, o que seria natural acontecer quando o pagamento se dá por produto entregue.

Por outro lado, cabe salientar que estes contratos servem para suprir a ausência de pessoal efetivo na área de TI do Instituto e, dado que sua abrupta interrupção poderia colocar em risco a continuidade dos serviços de TI, seria até justificável a sua manutenção por tempo determinado, desde que, em paralelo, houvesse a implementação de medidas por parte do ICMBio a fim de que esse quadro se alterasse e o órgão pudesse, gradativamente, migrar para o modelo adequado.

Todavia, o que se verificou nesses dois anos é que o Instituto não adotou medidas efetivas nem procurou soluções alternativas ou temporárias que indicassem estar caminhando para substituição desse modelo de contratação, vedado pela legislação. Pelo contrário, conforme citado anteriormente, a força de trabalho área de TI sofreu uma perda em termos qualitativos, com a saída dos dois ATIs.

Além disso, especificamente sobre o contrato nº 84/2011, vale ressaltar que os serviços demandados e executados atualmente pela empresa, em sua grande maioria, são diferentes do licitado, configurando-se desvio do objeto contratado.

Originalmente, o contrato assinado pelo ICMBio - fruto de adesão, como carona, a uma ata de registro de preço – referia-se a prestação de serviços de suporte em infraestrutura de redes e instalação de equipamentos e softwares.



Entretanto, analisando-se a execução do contrato em 2014, verificou-se que atualmente são realizados todos os tipos de serviços, que nada tem a ver com o objeto do contrato, como desenvolvimento e manutenção de sistemas, contagem de pontos de função, apoio à elaboração do PDTI, suporte ao escritório de projetos, entre outros. Ou seja, na prática, além de desviar do objeto, o referido contrato caracteriza-se como de “guarda-chuva”, situação amplamente vedada na legislação, bem como pelos órgãos de controle.

Sobre essa questão, vale ressaltar que - na avaliação realizada em 2013 sobre o referido processo de contratação, especialmente em relação ao planejamento, que indicaria a possibilidade de adesão à ata – verificou-se que o Instituto realizou a “*contratação de serviços que eram específicos do órgão gestor da ata, sem necessidade para o ICMBio*” e que contratou “*os mesmos quantitativos de serviço que haviam sido contratados pelos outros órgãos, mesmo que os parques computacionais, número de sistemas a serem mantidos ou necessidades das duas unidades fossem diferentes*”.

Assim, verifica-se que aquelas falhas identificadas no planejamento da contratação e adesão à ata se comprovaram na execução do contrato por parte do ICMBio.

Isto é, os serviços contratados, que eram específicos do órgão criador da ata e que, por isso, não serviam às necessidades do ICMBio, acabaram não sendo realizados durante a execução do contrato e, em decorrência, novos serviços foram criados especificamente para o ICMBio, fazendo com que o contrato, atualmente, seja quase que completamente diferente do que foi licitado originalmente.

Portanto, dada a gravidade da situação relatada, deve a alta administração do Órgão priorizar ações com intuito de substituir, o mais breve possível, o seu modelo vigente de contratação, com pagamento por hora trabalhada e com contratos do tipo “guarda-chuva”, o qual não encontra amparo legal.

Nesse sentido, cabe destacar que como a vigência dos dois contratos citados já estão no limite legal de cinco anos, não podendo serem prorrogados novamente, deve o ICMBio concentrar esforços e iniciar o adequado planejamento das novas contratações, evitando remunerar as empresas por horas trabalhadas.

Por fim, um ponto que merece atenção foi a informação passada pelo ICMBio, após a apresentação do relatório preliminar desta auditoria, de que o Instituto está caminhando para realizar uma nova contratação, novamente por meio de adesão, como carona, de uma ata de registro de preço do TSE (ARP nº 112/2014), visando substituir o seu contrato nº 125/2010 com a empresa CTIS, que expira em 2015.

Sem entrar no mérito da adequação dessa adesão por parte do ICMBio, uma vez que não foi analisado o planejamento do Instituto que embasaria a possibilidade de adesão à referida ata, dois aspectos valem registro em relatório:

- 1) a empresa vencedora da ARP nº 112/2014 do TSE é a CTIS, mesma empresa que detém atualmente o contrato nº 125/2010 do ICMBio que será o substituído;
- 2) em breve análise do termo de referência da Ata do TSE, observa-se que a métrica de remuneração é a Hora de Serviço Técnico – HST, contendo uma cartela de serviços pré-definidos e perfis dos profissionais requeridos que, a princípio, não se adequariam às necessidades do ICMBio, como: i) profissionais com conhecimentos em ecossistema de software embarcado, biometria e outros, específicos para as urnas eletrônicas do TSE; ii) sustentação de solução de ensino à distância - EaD; iii) Bussines Intelligence; iv) definição de complexidade e valoração dos serviços ser em função da atividade de





sustentação ser efetuada em Sistema classificado em Federativo ou não, que são sistemas de alta complexidade e utilizado em mais de 15 tribunais de justiça eleitoral, entre outras especificidades.

Portanto, em função de todas as falhas já expostas em relação às contratações de TI da Unidade, que foram identificadas há dois anos e se mantiveram nesse período, cabe alertar ao gestor responsável pelas contratações de serviços em TI para a necessidade de, previamente à adesão de atas de registro de preços, elaborar termo de referência próprio contendo todas as necessidades da Unidade, devendo conter, especialmente: i) diagnóstico da necessidade administrativa; ii) caracterização do objeto a ser adquirido e iii) motivação técnica capaz de justificar a contratação e demonstrar a compatibilidade da necessidade do Instituto com aquele existente no objeto da ata de registro de preço, sem qualquer direcionamento ou emprego de critério subjetivo.

#### b) Não implementação de instrumentos de controles para comprovação do quantitativo de horas trabalhadas pelos funcionários das empresas.

Para agravar a situação referente aos contratos de disponibilização de mão de obra, verificou-se que, mesmo esses contratos sendo prorrogados por mais dois anos, o ICMBio continuou sem efetuar medições próprias relativas à quantidade das horas trabalhadas pelos contratados. Ou seja, não foram implementados os mecanismos necessários que permitiriam controlar e validar o quantitativo de horas em cada tarefa demandada.

Vale registrar que o Instituto informou que as horas trabalhadas nas tarefas demandadas no âmbito dos contratos citados estariam sendo controladas com a utilização da ferramenta “RedMine”.

Entretanto, avaliando-se tal ferramenta, verifica-se que, na verdade, trata-se de um sistema de controle de projetos e atividades, em que o próprio funcionário é quem insere os dados relativos às suas horas trabalhadas. Assim, conclui-se que o instrumento citado, por não ser confiável, em função do conflito de interesse, não é adequado para tal fim.

Nesse sentido, em conversa com o coordenador de TI, este informou que a ferramenta RedMine realmente não serve para o controle de horas, uma vez que vários funcionários acabam esquecendo de atualizar o sistema a cada tarefa concluída, por exemplo.

A partir dos dados obtidos pela equipe de auditoria no RedMine, caso ele fosse considerado como o instrumento efetivo do ICMBio para controle das horas trabalhadas, deveria haver glosas significativas de valores à contratada. Um exemplo seria a de uma funcionária da empresa Central IT que no relatório do RedMine possui um total de 418 horas trabalhadas ano de 2014, enquanto que nos documentos relativos ao faturamento tem-se que foram pagas 737 horas pelos serviços prestados pela funcionária, o que corresponderia a uma diferença de 319 horas, ou R\$ 115.254,70.

Outro exemplo observado, em situação oposta a essa, foi a de funcionários com registros no RedMine superiores a 400h em um mês, o que daria, mesmo se trabalhasse 30 dias no mês, uma carga horária de mais de 13 horas diárias.

Assim, verifica-se que os pagamentos não são baseados no quantitativo de horas presentes no RedMine e, conseqüentemente, o Instituto continua realizando pagamentos por hora trabalhada sem dispor de qualquer instrumento de controle dessas horas para



validar as informações passadas pela empresa, o que implica em risco considerável do Órgão realizar pagamentos indevidos.

Diante do que foi observado, ressalta-se que não pode o ICMBio se abster de encontrar os meios e soluções cabíveis a fim de substituir o modelo vigente nos seus contratos de serviços de TI, com a quase que completa terceirização da COTEC, inclusive de atividades gerenciais e de fiscalização, e com pagamentos às empresas vinculados à disponibilidade de mão-de-obra dos terceirizados, situação essa vedada pela legislação.

Portanto, diante do que foi apresentado, verifica-se que as fragilidades identificadas na gestão e fiscalização dos contratos de TI permanecem, não tendo sido observada, durante os anos de 2013 e 2014, a adoção de medidas efetivas por parte do ICMBio para saná-las. Assim, mantêm a avaliação de que o setor de contratos de bens e serviços de TI se encontra inadequado.

### Conclusão

Frente ao exposto e considerando que as principais recomendações emitidas pela CGU não foram atendidas, avalia-se que, com exceção da área de Segurança da Informação, não houve evolução nos demais aspectos relativos à Gestão de Tecnologia da Informação do ICMBio.

Nesse sentido, cabe registrar que pouco foi feito nos últimos dois anos, desde a auditoria realizada na área de TI do órgão em 2013, especialmente em relação aos recursos humanos de TI e às contratações de bens e serviços de TI, os quais foram avaliados como sendo as áreas mais críticas da Instituição.

Deste modo, faz-se necessário que a alta administração do ICMBio passe a participar mais ativamente dos principais aspectos da Governança de TI do Instituto, concentrando esforços e priorizando ações com o objetivo de mitigar as falhas verificadas na gestão de TI, de modo a fazer com que a área de TI cumpra com sua missão de apoiar, com a devida qualidade e eficiência, o ICMBio no alcance de suas metas institucionais.

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

Após proceder à análise do relatório de gestão, verificou-se a necessidade de buscar mais informações relativas à necessidade de regularização patrimonial entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA – e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio –, conforme apontado pela CGU no relatório de avaliação da gestão 2013, para cumprimento do disposto no art. 3º da Lei nº 11.516/2007, lei de criação do ICMBio.

Assim, foi solicitado ao gestor informar sobre os eventuais resultados obtidos e sobre as reuniões realizadas, até o momento, pelos integrantes do grupo de trabalho conjunto – composto por servidores das duas Autarquias –, os quais foram designados por meio da Portaria DIPLAN/IBAMA e DIPLAN/ICMBIO nº 01, de 08/08/2014, com o objetivo de estabelecer, por meio de Plano de Ação, “princípios e diretrizes para orientar a transferência dos bens móveis e imóveis do IBAMA para o ICMBio, envolvendo critérios para a sua otimização, a fim de cumprir, conforme mencionado na introdução do relatório de gestão”.

Em resposta ao questionamento, o gestor encaminhou as seguintes informações:



“A Portaria Conjunta entre a DIPLAN/ICMBio e DIPLAN/IBAMA, decorrente de entendimentos mantidos em reunião realizada no dia 20/07/2014, culminou na elaboração do Plano de Ação de Regularização Patrimonial, concluído em novembro de 2014, apresentado à então Diretora da DIPLAN em janeiro de 2015, com o objetivo de estabelecer os princípios e diretrizes que devem orientar a transferência dos bens móveis e imóveis do IBAMA para o ICMBio, envolvendo critérios para a sua otimização, a fim de cumprir o disposto na Lei 11.516/2007.

O Grupo definiu, ainda, um cronograma de atividades:

| <b>ETAPAS DO TRABALHO</b>  | <b>PERÍODOS PREVISTOS</b>            | <b>DURAÇÃO APROXIMADA</b> |
|--|--------------------------------------|---------------------------|
| <i>Planejamento de regularização patrimonial com identificação de todos os processos de bens móveis e imóveis.</i>   | <i>Agosto/2014 a Novembro/2014</i>   | <i>90 dias</i>            |
| <b>EXECUÇÃO</b>  |                                      |                           |
| <b>1ª Etapa</b><br><i>Recebimento pela DIPLAN/ICMBio dos bens móveis servíveis das Unidades de Conservação, com base nas RBL's assinadas pelos chefes das unidades descentralizadas do ICMBio.</i> | <i>Janeiro/2015 a Abril/2015</i>     | <i>120 dias</i>           |
| <b>2ª Etapa</b><br><i>Transferência dos imóveis</i>  | <i>Novembro/2014 a Novembro/2015</i> | <i>365 dias</i>           |
| <b>3ª Etapa</b><br><i>Identificação e posterior alienação dos bens móveis considerados inservíveis, irrecuperáveis e antieconômicos, sob a responsabilidade dos Centros Especializados.</i>        | <i>Janeiro/2015 a Novembro/2015</i>  | <i>300 dias</i>           |
| <i>Elaboração de Relatório</i>   | <i>Dezembro/2015</i>                 | <i>30 dias</i>            |

Até o momento, o Grupo já identificou diversos processos referentes aos bens móveis e imóveis, sendo possível considerar a primeira e a segunda fase em execução, tendo em vista que já foram recebidos pela DIPLAN/ICMBio dos bens móveis servíveis das Unidades de Conservação, com base nas RBL's assinadas pelos chefes das unidades descentralizadas do ICMBio no estado Ceará, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Piauí, Goiás, São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Rondônia, Amazonas, Bahia, Alagoas, Mato Grosso, Distrito Federal, Acre, Sergipe, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Amapá, Roraima, Maranhão, Pernambuco, além de Centros como CNPT, RAN, CEPTA, CENAP, CECAV, CMA, CEMAVE.

Com relação aos bens imóveis, que já vinham sendo regularizados, desde a instituição do referido Grupo foram transferidos entre ambos Institutos pelo menos 14 imóveis de interesse ou pertença às unidades de conservação e/ou Centros de Pesquisa e Conservação. O Grupo estabeleceu o prazo de Novembro de 2015 para conclusão desta etapa.

No que se refere à alienação de bens inservíveis, representantes do Grupo iniciaram esta fase visitando o CEPENE para levantamento do inventário e desfazimento de bens.



*Ao fim dos trabalhos, o Grupo elaborará Relatório contendo as atividades realizadas. Para acompanhamento dos desdobramentos, abrimos o processo nº 02070.000840/2015-69”.*

Como anexo, o gestor encaminhou o plano de ação que, além do cronograma dos trabalhos transcrito acima, estabelece os seguintes critérios para a transferência e para a regularização:

#### ***“Bens Móveis***

*Situação: Inventário realizado entre 2007 e 2008, sem o recebimento definitivo pelo ICMBio.*

*Proposta: recebimento definitivo pelo ICMBio, com base no atesto dos gestores das unidades descentralizadas, condicionado à imediata atualização do inventário e registro contábil.*

*As pendências serão analisadas caso a caso.*

#### ***Bens Imóveis***

*Critério Geral: Todos os imóveis que estão no limite das unidades de conservação serão transferidos de imediato para o ICMBio.*

*Os imóveis que extrapolam os limites das UCs, mas estão ocupados pelo ICMBio, serão analisados caso a caso, para definir a pertinência de instruir processo de cessão de uso, em conformidade com o interesse das partes, consultadas as Coordenações Regionais do ICMBio e unidades afetas”.*

Transcrevemos abaixo o teor das recomendações constantes do item 1.1.1.1, do relatório de auditoria mencionado acima (nº 201406685):

*“Recomenda-se ao ICMBio atuar junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA –, ao Ministério do Meio Ambiente – MMA – e à Secretaria de Patrimônio da União – SPU – para a elaboração de um plano de ação, contendo o 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; e*

*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”.*

Diante das informações apresentadas pelo gestor, verifica-se que a despeito do lapso temporal transcorrido desde a criação do Instituto Chico Mendes, em 2007, e dos sucessivos trabalhos de auditoria que vêm apontando essa necessidade de regularização patrimonial entre as duas Autarquias, não foi ainda no decorrer do exercício de 2014 que o gestor logrou sanear essa determinação estabelecida na lei que criou o ICMBio.

Verifica-se ainda, que o Instituto vem adotando providências nesse sentido, em atendimento às recomendações emitidas pela CGU, muito embora seja importante registrar que o cronograma estipulado pelo grupo de trabalho conjunto estabelece o final do exercício de 2015 como data limite para conclusão do processo de regularização.



## 2.8 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

O ambiente de controle do Instituto Chico Mendes sofreu poucas alterações em relação ao que vinha se apresentando em exercícios anteriores, sendo que podemos considerar como uma das mais relevantes a transferência de incumbências de atividades-fim que vinham indevidamente sendo exercidas por funcionários terceirizados.

Uma das dificuldades enfrentadas pelo Instituto relativamente a esse tópico é a sua área geográfica de atuação e a forma como se encontra estruturado, em face da existência de diversas unidades desconcentradas, com Gerências Regionais, Unidades Avançadas de Administração e Finanças e, especialmente, diversas Unidades de Conservação, não raro, situadas em pontos remotos do país.

Por outro lado, é justamente essa configuração peculiar do ICMBio que demanda o estabelecimento de controles internos fortes e efetivos, oposto ao quadro que encontramos atualmente na Autarquia.

Da análise do item relativo a “*Informação e Comunicação*” no quadro 04, intitulado “*Avaliação do Sistema de Controles Internos do ICMBio*” (A.2.4) do relatório de gestão, verifica-se que quatro das cinco questões da avaliação foram preenchidas com a valoração de “*Parcialmente válida*”, o que nos levou a solicitar esclarecimentos ao gestor sobre a forma como vem ocorrendo a interação entre os gestores das unidades desconcentradas do Instituto Chico Mendes em todos os aspectos relevantes – inclusive quanto aos avanços e dificuldades enfrentados durante o exercício de 2014.

Foi solicitado também que fizesse menção a sistemas informatizados e demais instrumentos utilizados nessa comunicação, tanto em relação aos aspectos administrativos quanto aos finalísticos (abordando como vem sendo feita a mensuração dos resultados institucionais relacionados às metas estabelecidas no Mapa Estratégico para aquelas unidades) – e encaminhando ainda os normativos internos elaborados visando a esse diálogo.

O gestor se manifestou por meio de mensagem eletrônica, informando:

*"A Divisão de Comunicação – DCOM do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio recebe, diariamente, informações e fotos de todas as unidades organizacionais, por e-mail. Estes conteúdos são enviados com o objetivo de divulgar as ações promovidas pela instituição. A DCOM classifica e edita estes materiais e produz matérias para os canais institucionais de comunicação do ICMBio, inclusive em redes sociais (Facebook e Youtube).*

*A DCOM mantém um boletim eletrônico interno, publicado semanalmente, com o objetivo de promover a circulação de informações entre as unidades descentralizadas e entre elas e a sede do ICMBio. Todos os servidores e colaboradores recebem o boletim por e-mail, às sextas-feiras.*

*As restrições de acesso à internet, bem como a pouca qualidade da conexão com a rede, fora dos grandes centros é um obstáculo para que estes processos funcionem de forma mais ágil e contínua.*

*A comunicação documental e sobre aspectos administrativos não é administrada pela DCOM”.*



Em que pese o fato de se verificar a existência de iniciativas internas com o fim de promover a integração das diversas unidades que compõem o Instituto por meio da comunicação, as informações apresentadas pelo gestor representam um posicionamento fragmentado, não-Institucional, uma vez que informa que *“a comunicação documental e sobre aspectos administrativos não é administrada pela DCOM”*.

Parte dos problemas enfrentados pelo ICMBio no aspecto dos controles internos pode ser atribuído ao fato de que apenas no final do exercício de 2014 a unidade de Auditoria Interna recebeu servidores.

Até então a Auditoria Interna contava apenas com o titular e alguns servidores terceirizados, não possuindo a estrutura necessária para assessorar a presidência do Instituto, deixando de desempenhar suas funções de avaliar a adequação e a eficácia dos controles internos; de acompanhar a observância a metas, planos, leis, normas e regulamentos; além de verificar a eficiência, a eficácia e a economicidade da utilização dos recursos públicos, na concepção de que a própria unidade de Auditoria Interna deveria funcionar como um dos controles internos.

Outro aspecto fundamental não atendido pela estrutura até então disponível era o de auxiliar o gestor na identificação e na mitigação dos riscos, para o gerenciamento apropriado.

Nesse sentido, entende-se que a fragilidade da estrutura de pessoal da Auditoria Interna impactou, no exercício de 2014, na qualidade dos controles internos, impedindo o ICMBio de garantir a eficiência e eficácia desses controles. Assim, as melhorias implementadas durante o exercício de 2015 será avaliada em futuros trabalhos de auditoria.

Quanto 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, a exemplo da publicação da Portaria Conjunta DIPLAN/IBAMA e DIPLAN/ICMBIO nº 01, de 08/08/2014, editada com o objetivo de estabelecer, por meio de Plano de Ação, princípios e diretrizes para orientar a transferência dos bens móveis e imóveis do IBAMA para o ICMBio.

Na área de aquisições e contratação de serviços, observou-se que as fragilidades apontadas no exercício anterior permanecem, sobretudo no que se refere à área de planejamento, conforme exposto em item específico neste relatório.

No que concerne aos controles internos aplicados à gestão de Tecnologia da Informação, não foi observado avanço significativo nos últimos dois exercícios, em que pesem as fragilidades indicadas por esta Controladoria.

Verificou-se que, nesse setor, a situação da estrutura de recursos humanos, que já era crítica, apresentou piora, tendo em vista a perda de servidores especializados. Além disso, cabe frisar que as recomendações mais relevantes e estruturais, as quais teriam impacto mais significativo na melhoria do setor de TI do Instituto, não foram completamente atendidas, fazendo com que as fragilidades relevantes permanecessem sem ações efetivas por parte do ICMBio.

Diante de todo o exposto, entende-se que o Instituto ainda possui controles internos administrativos insuficientes diante do tamanho, distribuição geográfica e da complexidade de sua atuação.



As informações constantes da autoavaliação apresentada naquele quadro 04, já mencionado acima, apesar de a considerarmos otimista em face dos exames realizados, apresenta 80% das questões preenchidas com o parâmetro “(4) *Parcialmente válida*”, o que, por si só já confirma a presente análise, pela carência de respostas no parâmetro “(5) *Totalmente válido*”.

Contudo, mesmo sem o apoio especializado da Auditoria Interna durante o exercício de 2014 é possível encontrar evidências de que o Instituto tem envidado esforços no sentido de aprimorar os controles internos existentes, cuja avaliação não tem sido satisfatória nos últimos exercícios. A substituição da mão-de-obra irregular e a adoção de sistemas informatizados para diversos procedimentos internos, inclusive para a gestão de resultados, possuem potencial para aprimorar e tornar mais adequado o sistema de controle interno da Autarquia.

## 2.9 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A presente avaliação teve como objetivo verificar o atendimento das recomendações pendentes de atendimento pela Unidade até o final do exercício em análise.

O escopo do trabalho ficou restrito às recomendações emitidas por meio do Relatório de Auditoria de Contas referente ao exercício de 2013 (201406685) e o atendimento das recomendações emitidas no Relatório de Auditoria de Contas referente ao exercício de 2012 (201306273) relacionadas à Gestão de Tecnologia de Informação.

Em consulta ao Sistema de Acompanhamento de Recomendações da CGU, verificamos a existência de 11 recomendações em monitoramento, referente ao Relatório de Auditoria nº 201406685, quais sejam:

### *Análises do atendimento das recomendações Relatório nº 201406685*

| Constatação  | Recomendação  | Análise do atendimento  |
|--|---|---|
| 3 – Inefetividade da Unidade de Auditoria Interna  | 001 - Que o ICMBio disponibilize estrutura e pessoal capacitado, necessários ao desenvolvimento das atividades legal e institucionalmente delegadas à unidade de Auditoria Interna.   | Atendida. Verificou-se que a Unidade de Auditoria Interna recebeu recursos humanos suficientes para dar andamento aos trabalhos mais relevantes para a Unidade. |
| 1 - Parecer da Auditoria Interna não contemplou de forma completa os elementos exigidos na DN TCU nº 132/2013. | 001 - Adote providências para disponibilização de estrutura física e de pessoal para a unidade de Auditoria Interna do Instituto.   | Atendida. Verificou-se que a Unidade de Auditoria Interna recebeu recursos humanos suficientes para dar andamento aos trabalhos mais relevantes para a Unidade. |
| 14 - Ineficiência na transferência de bens imóveis do Ibama ao ICMBio.   | 001 - 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 | Atendida. Plano de Ação em andamento e em fase de conclusão.  |



|   |  |   |
|---|--|---|
|   | 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.  |   |
|   | 002 - 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.   | Em implementação.   |
| 18 - Fragilidades no planejamento de demanda de emissão de passagens e na pesquisa prévia para elaboração de termo de referência. | 001 - 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.   | A Unidade não se manifestou a respeito das providências adotadas sobre o assunto. Nesse sentido, o atendimento das referidas recomendações será analisado na próxima avaliação do Plano de Providências Permanente. |
|   | 002 - 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.   |   |
|   | 003 - 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. |   |
|   | 004 - 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.   |   |
|   | 005 - Com base no estudo de demanda, recalcular remunerações possíveis de serem ofertadas em futuras contratações de agências para emissão de passagens.   |   |
|   | 006 - 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.  |   |
| 19 - Inexistência de Plano de Gestão de Logística Sustentável no ICMBio.  | 001 - Elaborar plano de gestão de logística sustentável para todas as unidades do ICMBIO.  | Não atendida.   |

A partir da análise efetuada no presente trabalho, 3 (três) recomendações foram atendidas das 11 (onze) que se encontravam pendentes.

As análises do atendimento das recomendações emitidas no Relatório de Auditoria de Contas referente ao exercício de 2012 relacionadas à Gestão de Tecnologia de Informação foram apresentadas em pontos específicos deste Relatório (itens 2.6 e 3.1.1.1).





## 2.10 Avaliação do CGU/PAD

A presente avaliação teve como objetivo verificar se a unidade está, de fato, registrando as informações referentes às sindicâncias e aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD.

No Relatório de Gestão do exercício de 2014, a Unidade informa que, desde 2012, trabalha junto aos Ministérios do Meio Ambiente e do Planejamento, Orçamento e Gestão, a proposta de criação da Unidade de Corregedoria em sua estrutura organizacional. Durante esse período, as atividades correcionais estavam sendo coordenadas e exercidas, até o mês de agosto de 2014, por servidor cedido ao Instituto pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal. A partir de então, as atividades vêm sendo coordenadas e supervisionadas no âmbito da Auditoria Interna daquela Autarquia.

Ainda em seu relatório de gestão, a Unidade informa que, no exercício de 2014, foram realizados diversos acordos com órgãos da Administração Pública Federal para a disponibilização de servidores que auxiliassem na presidência de processos apuratórios emergenciais e que estavam represados e posteriormente na análise de mérito dos processos concluídos. Como resultado desse trabalho, a unidade relata que foram apurados 74 (setenta e quatro) processos, sendo que 29 (vinte e nove) encontravam-se em apuração, 30 (trinta encerrados), necessitando de análise de mérito, e 15 (quinze) para julgamento da autoridade competente.

Ressalta-se que, ao acessar o link “<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/cgu-pad/cgu-pad-nos-orgaos>”, não consta qualquer informação a respeito do coordenador responsável pela gestão do sistema no âmbito do Instituto.

Outrossim, ao confrontar a lista de processos do relatório emitido por meio do sistema CGU-PAD com a relação de processos administrativos informada pela Unidade em resposta à Solicitação de Auditoria, referentes às instaurações e julgamentos ocorridos no exercício de 2014, verificou-se que nenhum procedimento administrativo dentre os informados pela Unidade estava cadastrado no sistema CGU-PAD, conforme exposto em ponto específico deste relatório.

## 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, 27 de agosto de 2015.



## 1 RECURSOS EXTERNOS

### 1.1 BIRD

#### 1.1.1 Aquisição de Bens, Obras e Serviços

##### 1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

#### Falha de planejamento - especificações de bens e de serviços superestimadas.

##### Fato

A Solicitação de Cotação constante do processo 02143.000105/2013-92 define o bem a ser adquirido como “Trator agrícola 4x4. **Especificação mínima:** Motor – potência 60 CV, rotação 2.200 RPM, 3.900 Cilindradas, 4 cilindros. Sistema de freio com discos banhados em óleo, serviço hidráulico. Transmissão sincronizada com reduzida. Sistema hidráulico – capacidade do levante 2.500 Kg. Vazão máxima da bomba hidráulica 28l, controle do levante mecânico. Sistema elétrico: tensão 12 V – bateria 95 ah. Pneus dianteiro 14.9.24 R2, traseiro 23.1-26 R2” (grifo original).

No entanto, da análise do processo, verificou-se que foi adquirido um trator com itens em desacordo com as especificações mínimas, entre as quais: 2.977 cilindradas (23% ou 903 cilindradas a menos) e capacidade do levante de 1.300 Kg (48% ou 1.200 Kg a menos).

Solicitado a esclarecer a situação, o gestor informou, por meio da Informação DAP 006/2015 PNSC, de 20/02/2015, que:

*“Trata-se de processo autuado para aquisição de 01 trator agrícola para utilização no Parque em diversas atividades, com foco principal no reboque de pipa d’água para apoio à feitura de aceiros negros e combate a incêndios florestais.*

(...)

*Uma conjunção de fatores levou à aquisição com alguns itens abaixo do especificado no SHOP 24/2013. Durante a aquisição em Brasília, para definição dos bens e serviços a serem adquiridos por cada unidade, a fim de proceder a atualização do POA, o então chefe do Parque fez um apanhado de preços e especificações de tratores com a equipe gestora do projeto e outros colegas presentes para definir o valor do bem, tendo definido o valor de R\$ 60.000,00 para a especificação citada no shop. Ao retornar ao Parque, percebeu-se que o valor incluído no POA era insuficiente para aquisição do bem cm aquelas especificações para a data em que foi feita a compra e para entrega na região da Canastra. Em suas pesquisas a analista responsável pelo shop encontrou um novo produto no mercado (Buddy) que, embora não fosse de marca tradicional, satisfazia a nossa demanda acima citada, embora suas especificações ficassem, em alguns itens, abaixo da especificada, o que não alteraria a sua função desejada, de rebocar pipas d’água para confecção de aceiros negros e apoio a combate de incêndios florestais.*



*Ainda com esperança de que algum fornecedor dos produtos com marcas tradicionais (Massey Fergusson, John Deere, Valtra etc) como originalmente especificado pudesse nos conceder algum desconto e ganhar a concorrência optamos por lançar no shop o ali especificado.*

*Como tal não ocorreu, tendo nos obrigado inclusive a solicitar da coordenação pequeno ajuste para o pagamento do bem e sendo que o novo produto era suficiente, como de fato tem demonstrado nas funções citadas a ele reservadas, decidimos, conjuntamente, por fazer a aquisição. Cite-se que já possuíamos no Parque um trator de esteiras com potência e características bem maiores e um trator de pneus MF290 com capacidade também muito maior que o adquirido e as especificações foram lançadas daquela forma, pois eram as que se enquadravam para os produtores tradicionais de tratores. Considere-se ainda a necessidade e urgência na aquisição do bem para viabilização dos aceiros em velocidade compatível com a demanda advinda de condições meteorológicas que nos levou à opção por adquirir o trator como consta nos autos (...)*

Da informação apresentada, de que o bem adquirido supre as necessidades da UC, mesmo inferior ao que foi especificado, verifica-se que a demanda foi superestimada.

Constata-se que não foi realizado estudo para identificar as reais necessidades do PARNA em previamente à caracterização do equipamento a ser adquirido.

Não apenas em relação às necessidades do parque, mas até mesmo em relação ao próprio objeto da compra não foi realizada pesquisa, tendo em vista que “a equipe gestora do projeto e outros colegas presentes” não eram as fontes mais indicadas de onde o Chefe do Parque viesse a realizar o “apanhado de preços e especificações de tratores”.

Como consequência, verifica-se que chegou a um valor subestimado para a aquisição daquele bem, o que o forçou à aquisição de um equipamento menos potente, não apenas em relação às especificações mínimas originais, mas ainda em relação ao que o mercado poderia oferecer.

A aquisição realizada dessa forma representa um custo de oportunidade ao Parque, quando consideramos que o projeto dispunha de recursos suficientes, os quais têm origem em uma doação.

Além do processo mencionado acima, foi analisado o processo 02145.000027/2014-97, originado no PARNA Serra do Cipó, que trata da aquisição de computador para executar atividades de geoprocessamento do PARNA.

Entre outros itens, foi especificada a necessidade de uma placa de vídeo com 4GB. Contudo, uma das empresas apresentou proposta com placa de vídeo de 3GB e foi considerada vencedora, pelo fato de seu preço ter sido proporcionalmente inferior aos constantes das demais propostas apresentadas, que se ativeram às especificações definidas pela UC.

Por meio do Memorando nº 005/2015/ICMBio/Cipó-Pedreira, de 22/01/2015, o chefe do PARNA, entre outras considerações, informou que:

“(…)



*Avaliou-se, finalmente, se a proposta com menor preço global atenderia as necessidades do serviço e o uso pretendido no trabalho, se os componentes seriam compatíveis entre si e com o conjunto da configuração, se a capacidade técnica do equipamento atenderia plenamente o que se esperava dele (**executar atividades de geoprocessamento**) e se havia alguma diferença significativa a menor capacidade técnica do equipamento ofertado, quando comparado aos demais, que justificasse pagar significativamente mais. Concluiu-se que ‘a empresa DHCP Informática do Brasil Ltda apresentou menor preço global ofertado, em conformidade com as especificações apresentadas’ e, seguindo o princípio da economicidade no Serviço Público, sugeriu-se a sua adjudicação”.*

O computador em questão será utilizado para executar atividades de geoprocessamento, atividade que se caracteriza, entre outros aspectos, pela utilização de arquivos de imagem. Sendo assim, verifica-se que a capacidade da placa de vídeo influencia o andamento dos trabalhos.

Apesar de o Chefe do PARNA, em outro trecho da informação mencionada acima discorrer sobre o significado da expressão “ou compatível”, não há, naquelas especificações, parâmetros de desempenho que permitam julgar de forma objetiva se a placa de 3GB ofertada pela empresa vencedora seria compatível com as placas de 4GB ofertadas pelas outras duas empresas participantes.

Uma vez que o Chefe do PARNA sugeriu a adjudicação à empresa que ofertou o computador com placa de 3 GB por que mesmo assim atenderia plenamente o que se esperava dele, constata-se que essa demanda também foi superestimada.

Outro processo analisado, o de nº 02169.000028/2014-63, visa à contratação de dois instrutores para um curso de formação de grupo voluntário de busca e salvamento da Chapada dos Veadeiros.

Foi solicitada a apresentação de proposta de orçamento para realização do treinamento por meio de duas turmas, uma em Alto Paraíso de Goiás (de 17 a 22/11) e outra em Distrito de São Jorge (de 24 a 29/11).

No entanto, não havia interessados em número suficiente para a formação de duas turmas, conforme havia sido solicitado e contratado, tendo ocorrido apenas o treinamento previsto para a semana de 24 a 29/11.

Esse é mais um exemplo de demanda superestimada, em decorrência da deficiência da etapa de planejamento da contratação.

É inadiável a necessidade de que se proceda a estudos mínimos para identificação das reais necessidades das UCs antes de se proceder à autuação de processos para aquisição de bens e de serviços.

Essa necessidade não fica adstrita ao projeto sob análise, mas estende-se ao Instituto Chico Mendes como um todo, de modo a que se evite o desperdício de recursos ou a perda de oportunidades de aparelhamento eficaz da Autarquia.

## **Causa**

Ausência de estudos prévios para identificação das necessidades das UCs.



## **Manifestação da Unidade Examinada**

Após receber a versão preliminar do presente relatório, o gestor encaminhou, por meio do Ofício nº 278/2015-GABIN/PRESI/ICMBio, de 30/04/2015, as seguintes informações quanto ao presente ponto:

*“Para contribuir no planejamento de contratos, informamos que está em desenvolvimento a ferramenta intitulada Sistema de Gestão de Demandas – SGD, com implantação prevista para 2015, cujo intuito é organizar a gestão de solicitações relacionadas à aquisição de suprimentos, equipamentos, serviços e bens estruturais básicos para as Unidades Descentralizadas deste Instituto, subsidiando a avaliação, a priorização, o controle e o atendimento das demandas institucionais. Registre-se, ainda, que o módulo de Gestão de Contratos do Sistema Integrado de Gestão SIG-ICMBio, também se encontra em desenvolvimento.*

*No que se refere à capacitação do pessoal incumbido da elaboração de especificações para novas contratações e aquisições de bens, cientes da necessidade de capacitação neste tema, informamos que este Instituto contemplou no Ciclo Administrativo do Plano Anual de Capacitação de 2015, o curso de Licitação e Contratos, já promovido entre os dias 13 a 17 de abril de 2015, nesta Sede. O curso de Licitações e Contratos e Formação de Pregoeiros, que teve carga de 40h e o objetivo de munir os servidores de conhecimentos para a correta condução do certame desde a sua instauração até a etapa final do procedimento administrativo. Alcançou aproximadamente 80 servidores do ICMBio presencialmente, e teve transmissão online, ficando o material disponível para acesso por toda a instituição”.*

### **Análise do Controle Interno**

Tendo em vista que apesar de ter informado sobre a adoção de providências, o gestor ainda não alcançou resultados concretos, mantemos as recomendações encaminhadas na versão preliminar deste relatório.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Em face do exposto, recomendamos ao ICMBio que promova os esforços necessários ao aprimoramento do planejamento; à identificação das necessidades da Autarquia; e à capacitação do pessoal incumbido da elaboração de especificações para as novas contratações de serviços e aquisição de bens, encaminhando à CGU relato das providências adotadas.

## **2 CONTROLES DA GESTÃO**

### **2.1 CONTROLES INTERNOS**

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

##### **2.1.1.1 CONSTATAÇÃO**

**Ausência de resposta à maioria dos expedientes encaminhados pela CGU e encaminhamento de documentos sem a integralidade das informações requeridas, que contribuem para a morosidade no trato de demandas disciplinares.**



## Fato

Conforme disposto no art. 2º, I, do Decreto nº 5.480/2005, a Controladoria-Geral da União é o Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, com competência para gerir e exercer o controle técnico das atividades correccionais desempenhadas no âmbito do Poder Executivo Federal, coordenar as atividades que exijam ações conjugadas das unidades integrantes do Sistema de Correição, avaliar a execução dos procedimentos relativos às atividades de correição, definir procedimentos de integração de dados, dentre outras competências listadas no art. 4º do normativo mencionado.

Por intermédio da Corregedoria-Geral da União - CRG, especificamente da Corregedoria Setorial da Área de Meio Ambiente, a CGU acompanha as atividades disciplinares desenvolvidas no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, por se tratar de autarquia em regime especial vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

Para verificar o atendimento dos expedientes encaminhados pela Corregedoria-CGU (CRG) à Unidade auditada, foram analisados os 11 processos de acompanhamento, instaurados no período de 2007 a 2014, listados no quadro a seguir:

**Quadro: Processos de acompanhamento instaurados na CGU/CRG, com o quantitativo de expedientes encaminhados e respondidos.**

| Processos autuados na CGU/CRG | Assunto  | Expedientes encaminhados pela CGU/CRG | Respostas apresentadas pelo ICMBio |
|-------------------------------|--|---------------------------------------|------------------------------------|
| 00190.002088/2007-99          | Apuração de movimentação irregular de depósitos e saques na conta corrente do IBAMA CNPT Resex MARC AC - Agência Cabo Frio/RJ.   | 4                                     | 2                                  |
| 00190.005210/2007-89          | Apuração de possíveis irregularidades nas ações de fiscalização de empresas no tocante a suposto favorecimento à empresa de materiais de construção, que estaria usando áreas do Parque Nacional de Brasília para depositar brita e terra. | 11                                    | 5                                  |
| 00190.008340/2008-54          | Denúncias relativas à extração irregular de madeira na FLONA de Lorena/SP, que culminou na deflagração da Operação Pinóquio pelo Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça – DPF/MJ.  | 11                                    | 4                                  |
| 00190.026809/2008-37          | Medidas adotadas em razão das recomendações expedidas relativas ao Diagnóstico Socioeconômico, Histórico e Ambiental da Ocupação Irregular na Região do Alto Cajari/AP.  | 9                                     | 2                                  |
| 00190.026863/2008-82          | Apurações relacionadas a irregularidades na aquisição de veículos para a área do Parque Nacional Serra dos Órgãos.   | 7                                     | 4                                  |
| 00190.042771/2009-21          | Apurações relacionadas a irregularidades envolvendo o desaparecimento de equipamentos e veículos doados.   | 7                                     | 2                                  |
| 00190.500002/2009-51          | Apurações relacionadas a extração e venda ilegal de eucaliptos de grande porte no Parque Nacional de Caparaó/MG.   | 7                                     | 3                                  |
| 00190.024323/2011-60          | Apurações relativas aos repasses financeiros a Organismo Internacional, antes da celebração do Termo de Cooperação, o que ocasionou a  | 6                                     | 4                                  |



|                      |  |           |           |
|----------------------|--|-----------|-----------|
|                      | manutenção de recursos próprios parados por mais de oito meses, no valor de R\$ 9.957.735,88 (Relatório de Auditoria DIAMB/SFC/CGU – OS nº 201100865). |           |           |
| 00190.501384/2012-35 | Inspeção Correccional realizada no ICMBio, no período de 17 a 21/10/2011.  | 5         | 0         |
| 00190.500650/2014-74 | Acompanhamento da prisão de servidor do ICMBio por crime ambiental e porte ilegal de arma de fogo.   | 1         | 0         |
| 00190.504339/2014-02 | Processo Gerencial de Correição - 2014 - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio  | 2         | 0         |
| <b>Totais:</b>       |  | <b>70</b> | <b>26</b> |

*Fonte: Dados extraídos em junho de 2015, do Sistema SGI.*

No decorrer do trâmite dos processos listados, a CRG encaminhou 70 expedientes ao ICMBio, (em sua maioria ofícios, sendo que alguns pleitos foram reforçados por contato telefônico ou mensagem eletrônica) solicitando informações sobre procedimentos disciplinares instaurados, sobre as medidas adotadas e também sobre os principais documentos eventualmente produzidos (portarias, relatórios, pareceres e julgamentos).

Dos 70 expedientes encaminhados pela CGU, 32 representam o quantitativo de pedidos e 38 representam as reiterações feitas pelo órgão de controle, ante a ausência de manifestação da unidade auditada. Aponta-se, em especial, para os processos nº 00190.501384/2012-35, 00190.500650/2014-74 e 00190.504339/2014-02, que não receberam nenhuma resposta por parte do ICMBio.

Salienta-se que, com a ausência de respostas e com o encaminhamento de documentos sem a integralidade das informações requeridas, há processos que se arrastam há cerca de sete anos sem uma conclusão, o que implica em má gestão de recursos humanos, de tempo e de dinheiro público.

Além disso, uma parcela das respostas encaminhadas pela Unidade não atendia de forma satisfatória aos pleitos da CGU/CRG. De forma geral, essas respostas apenas listavam as dificuldades da Autarquia no tratamento de demandas disciplinares, causadas pela recente estruturação da corregedoria, pela ausência de pessoal capacitado para presidir e compor comissões, e pela dificuldade de troca de informações com o setor de Auditoria da Unidade.

Assim, verificou-se que a ausência de resposta aos expedientes da CGU, bem como o encaminhamento de documentos sem as informações requeridas, é prática recorrente no âmbito do ICMBio.

Inicialmente, as demandas de cunho disciplinar eram tratadas no setor de Auditoria do ICMBio. Com o Ofício nº 002/2013-CORREG/ICMBio, de 16/09/2013, encaminhado como resposta aos processos nº 00190.005210/2007-89 e 00190.042771/2009-21, foi informado que a Unidade estava estruturando setor próprio de Corregedoria. Ocorre que, decorridos cerca de dois anos do citado documento, verifica-se a manutenção dos problemas estruturais e de gestão no trato das demandas disciplinares.

De modo a ilustrar a situação alarmante dispensada ao tratamento de demandas disciplinares no ICMBio, segue transcrição de fragmentos do Ofício nº 009/2014-CORREG/ICMBio, de 01/08/2014, encaminhado em resposta aos expedientes dos processos 00190.002088/2007-99, 00190.026809/2008-37, 00190.042771/2009-21 e 00190.024323/2011-60:



*“(…) Friso que os trabalhos de Investigação Preliminar, ou mesmo de Sindicâncias Investigativas que foram instituídas pela Auditoria, apresentam baixo índice de aproveitamento, algumas provenientes da falta de preparo dos servidores que as realizaram e outras da condução, em tese, mal intencionada dos membros da Comissão de Sindicância que utilizando-se desta condição direcionaram a persecução ao atendimento de seus anseios pessoais de retaliação.*

*(…) O trabalho de identificação de servidores do ICMBio com perfil adequado para realização das tarefas correcionais, vem sendo realizado, contudo, os resultados apresentam-se bastantes singelos, seja pela falta de interesse demonstrada pelo efetivo, pelo perfil inapropriado de alguns dos interessados ou pela inércia do Instituto em adotar uma política institucional relativa a área correcional.*

*Reitero que comuniquei os gestores do ICMBio, desde dezembro de 2013, sobre a necessidade imediata da convocação de no mínimo dois servidores com expertise em análise processual, por um período estimado de 20 a 30 dias, para realizarmos a análise de mérito dos trabalhos concluídos pelas Comissões, bem como dos 54 processos que encontram-se para análise de juízo de admissibilidade, contudo oito meses depois ainda não fui atendido.*

*(…) Por todos os motivos acima expostos comunico Vossa Senhoria, minha exoneração da função de Chefe de Divisão, por entender que as dificuldades encontradas não podem ser superadas por um único servidor, sendo que cabe ao ICMBio estabelecer uma política institucional voltada a Corregedoria definindo de forma clara e eficiente, quais são os objetivos do órgão, bem como disponibilizar os meios para concretizá-la.”*

Em que pesem as dificuldades enfrentadas pela Unidade, a Lei nº 10.683, de 28/05/2003, dispõe que os órgãos e as entidades da administração pública federal estão obrigados a atender, no prazo indicado, às requisições e solicitações da CGU, bem como a comunicar-lhe a instauração de processo administrativo e seu respectivo resultado.

A ausência de resposta do ICMBio e o encaminhamento de respostas incompletas aos expedientes da CGU sobre questões disciplinares inviabiliza o pleno exercício da gestão e do controle. Além disso, a falta de controle quanto às medidas adotadas em matéria disciplinar podem gerar prescrição, acarretando na extinção da punibilidade.

É de elevada importância que as atividades da Administração Pública sejam desenvolvidas de forma tempestiva e eficiente, pois a morosidade e a falta de resultados concretos ensejam desperdício de dinheiro público e a perda da confiança da sociedade, fatos que enfraquecem a legitimidade das instituições do Estado.

Considerando a manutenção das deficiências no trato das demandas disciplinares, é necessário que a Autarquia busque implementar melhorias em sua área disciplinar, com a expansão e a capacitação de seus recursos humanos e o aprimoramento dos fluxos de trabalho, de modo a prestar esclarecimentos tempestivos e completos aos expedientes encaminhados pela CGU.





## **Causa**

Ausência de implementação de instrumentos de controle dos expedientes encaminhados à Auditoria Interna do Ibama.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

A Unidade não encaminhou manifestação relacionada ao assunto exposto na presente constatação.

## **Análise do Controle Interno**

Em virtude da ausência de manifestação, não foi realizada análise complementar sobre o assunto.

## **Recomendações:**

Recomendação 1: Realizar levantamento dos expedientes recebidos e não respondidos, para o posterior encaminhamento das informações e dos documentos faltantes à CGU, no prazo de 60 dias.

Recomendação 2: Estruturar a área responsável pelo atendimento das demandas da CGU, com recursos humanos suficientes e capacitados, de forma a evitar novos atrasos e omissões no encaminhamento de respostas.

### **2.1.1.2 CONSTATAÇÃO**

#### **Deficiência no cadastramento e atualização de processos disciplinares junto ao Sistema CGU-PAD.**

#### **Fato**

Conforme já mencionado, a CGU é o Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, com competência legal para gerir e exercer o controle técnico das atividades desempenhadas pelas unidades integrantes do Sistema de Correição.

O art. 2º do Decreto nº 5.480/2005 disciplina que, além dos órgãos do Poder Executivo Federal, as unidades específicas de correição de suas autarquias e fundações públicas também estão sob a orientação normativa do Órgão Central.

Assim, o ICMBio, na qualidade de autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, deve se atentar às normas da CGU no desenvolvimento de seus trabalhos de cunho disciplinar.

Visando intensificar e fortalecer a atividade de correição, a Portaria CGU nº 1.043, de 24/07/2007, estabeleceu que as informações relativas a processos disciplinares instaurados no âmbito de órgãos e entidades do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal deverão, obrigatoriamente, ser gerenciadas por meio do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares CGU-PAD.

Cabe registrar que no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, essa obrigatoriedade, que abrange os seus órgãos e as entidades vinculadas, foi estabelecida por meio da Portaria MMA nº 541, de 25/10/2007.



Os 11 processos listados anteriormente, instaurados pela CGU/CRG, refletem o acompanhamento de procedimentos disciplinares com numeração distinta junto ao ICMBio, conforme o quadro a seguir:

**Quadro: Processos disciplinares do ICMBio em acompanhamento pela CGU, e respectivas situações cadastrais no Sistema CGU-PAD.**

| Processos atuados na CGU/CRG | Processo atuado no ICMBio                               | Cadastro/Situação do Processo no Sistema CGU-PAD |
|------------------------------|---|--|
| 00190.002088/2007-99         | 02001.006621/2001-10                                    | Processo cadastrado, porém desatualizado         |
| 00190.005210/2007-89         | 02001.002923/2009-68                                    | Registros não localizados                        |
|                              | 02063.000107/2006-42                                    |  |
|                              | 02001.001606/2007-62                                    |  |
|                              | 02070.003746/2013-08                                    |  |
| 00190.008340/2008-54         | 02027.003455/2008-70                                    | Processo cadastrado, porém desatualizado         |
|                              | 02070.002240/2012-92                                    | Registro não localizado                          |
| 00190.026809/2008-37         | 02004.000516/2008-13                                    | Registros não localizados                        |
|                              | 02004.000783/2007-00                                    |  |
| 00190.026863/2008-82         | 02022.001334/2007-52                                    | Registro não localizado                          |
| 00190.042771/2009-21         | 02070.001828/2009-23                                    | Registro não localizado                          |
| 00190.500002/2009-51         | 02070.005137/2010-32                                    | Registro não localizado                          |
| 00190.024323/2011-60         | 02070.000549/2012-48                                    | Registro não localizado                          |
| 00190.501384/2012-35         | Não há indicação de procedimento instaurado pelo ICMBio | -  |
| 00190.500650/2014-74         | Não há indicação de procedimento instaurado pelo ICMBio | -  |
| 00190.504339/2014-02         | Não há indicação de procedimento instaurado pelo ICMBio | -  |

*Fonte: Dados extraídos do Sistema CGU-PAD em junho de 2015.*

Além disso, ao confrontar a lista completa de processos emitida por meio do sistema CGU-PAD com a relação de processos administrativos apresentada pela Unidade em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503373/001, constatou-se que todos os processos administrativos informados, instaurados no exercício de 2014, estavam fora do prazo de cadastro e sem o seu registro correspondente no sistema CGU-PAD, conforme quadro a seguir.

**Quadro: Processos disciplinares do ICMBio, instaurados em 2014, e respectivas situações cadastrais no Sistema CGU-PAD.**

| Processo atuado no ICMBio | Cadastro/Situação do Processo no Sistema CGU-PAD         | Data da Instauração  | Portarias  | Situação                        |
|---------------------------|--|--|--|---------------------------------|
| 02070.000651/2009-48      | (PAD) Registro não localizado no sistema CGU-PAD         | Portaria de Instauração - nº 368 de 07 de agosto de 2014.<br>Boletim de Serviço nº 33 de 07 de agosto de 2014. | Suposta utilização indevida de veículos oficiais, entre outras irregularidades | Apuração e instrução (em curso) |
| 02070.000811/2014-16      | (Sindicância) Registro não localizado no sistema CGU-PAD | Portaria de Instauração - nº 346 de 31 de julho de 2014.<br>Boletim de Serviço nº 31 de 31 de julho de 2014.   | Denúncias de possível prática de crime ambiental                               | Análise de mérito (em curso)    |
| 02070.000562/2014-69      | (PAD) Registro não                                       | Portaria de  | Apuração de  | Apuração e                      |



|                      |  |   |   |                                 |
|----------------------|--|---|---|---------------------------------|
|                      | localizado no sistema CGU-PAD                    | Instauração – nº 225 de 28 de maio de 2014. Boletim de Serviço nº 23 de 30 de maio de 2014.                 | responsabilidade por improbidade administrativa   | instrução (em curso)            |
| 02070.002055/2014-60 | (PAD) Registro não localizado no sistema CGU-PAD | Portaria de Instauração nº 504 de 23 de outubro de 2014. Boletim de Serviço nº 45 de 23 de outubro de 2014. | Trata-se de suposto uso ilegal de veículo oficial | Apuração e instrução (em curso) |

Dispõe a citada Portaria que as informações deverão ser registradas no Sistema CGU-PAD no prazo máximo de 30 dias, a contar da ocorrência do fato ou do ato de que tratam.

Os quadros acima demonstram que o ICMBio está em descompasso com a aludida norma, uma vez que dos procedimentos disciplinares listados, apenas dois encontram-se cadastrados no sistema (Processos nº 02001.006621/2001-10 e 02027.003455/2008-70). Mesmo assim, os feitos não apresentam informações atuais quanto à fase em que se encontram e necessitam ser atualizados, com a inclusão no sistema das principais peças processuais (portarias, relatórios, pareceres e julgamento). Grande parte dos processos sequer foi registrada no sistema pela Unidade auditada.

Em que pese à ausência de registro, os documentos que norteiam o uso do Sistema CGU-PAD (Termos de Uso e Manuais do Administrador e Usuário) estão disponíveis no Portal Eletrônico da Controladoria-Geral da União, na aba “Serviços e Sistemas” – “Atividade Disciplinar”, ou seja, estão ao alcance de órgãos e entidades de forma facilitada e universal. Aliado a este fato, lista-se que a portaria está em vigência há cerca de oito anos, suas diretrizes já são de longo conhecimento no âmbito da Administração Pública Federal.

Apesar da Portaria CGU nº 1.043, de 24/07/2007 não prever a obrigatoriedade da anexação das principais peças dos procedimentos disciplinares ao respectivo cadastro, o Sistema CGU-PAD permite a inclusão de documentos nos formatos *pdf*, *tif* e *jpg*. Por se tratar de uma ferramenta que viabiliza, de forma inegável, o exercício do controle de forma célere, preventiva e econômica, recomenda-se a inclusão de relatório final, parecer jurídico, julgamento, portarias e atos que alteram o resultado do processo dos feitos cadastrados.

Assim como a ausência de resposta do ICMBio e o encaminhamento de respostas incompletas aos expedientes da CGU sobre questões disciplinares, a inobservância da Portaria CGU nº 1.043, de 24/07/2007 e o uso inadequado do Sistema CGU-PAD também inviabilizam o pleno exercício da gestão e do controle, gerando fragilidades na condução dos trabalhos e prejuízo nos resultados da Administração, bem como o enfraquecimento da confiança da sociedade nas instituições do Estado.

## Causa

Não implementação de instrumentos de controle para gerenciar os procedimentos disciplinares instaurados e a serem instaurados pela Unidade.



## **Manifestação da Unidade Examinada**

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

*“O ICMBio não possui formalizada uma Coordenação ou Unidade de Corregedoria. Até meados de 2014, o ICMBio tinha em seu quadro servidores cedidos pela Polícia Rodoviária Federal que atuavam especificamente nessas atividades inclusive com incumbência de estruturar a Corregedoria. Nesse período foram inúmeras as solicitações sem êxito para que tais servidores se cadastrassem no Sistema CGU-PAD e realizassem os referidos registros.*

*Outro aspecto a ser salientado é que até o mês de outubro de 2014 a Auditoria não dispunha de servidores concursados para serem cadastrados, treinados e habilitados no Sistema para efetuarem os cadastros e os registros dos processos. Há no momento uma servidora do ICMBio (Técnica Administrativa) lotada na Auditoria Interna, com perfil de cadastradora no Sistema CGU-PAD que passou nos meses de abril e maio/2015 por treinamentos sobre o sistema e que se encontra habilitada para efetuar os registros dos processos.*

*Atualmente possuímos um passivo de aproximadamente 45 processos a serem cadastrados no Sistema e já estamos providenciando, junto ao MMA, uma nova senha para a Base Oficial do CGU-PAD para que possamos realizar os cadastros em definitivo.*

*Acreditamos que, no máximo, até o mês de Outubro já estejamos com todos os processos de apuração devidamente cadastrados no CGU-PAD.”*

## **Análise do Controle Interno**

Cumprе frisar, preliminarmente, que desde o exercício de 2011, a CGU vem alertando o ICMBio a respeito do descumprimento dos normativos que regem a área de correição, tanto por meio dos Relatórios de Auditorias Anuais de Contas como por meio dos Relatórios de Inspeção Correicional, elaborados pela Corregedoria Setorial do Ministério do Meio Ambiente/CORIN/CGU.

Nesse sentido, entende-se que as providências adotadas para solução das situações, expostas na presente constatação, foram insuficientes ou escassas, haja vista o lapso temporal existente.

Entretanto, considera-se que a Unidade se comprometeu a regularizar a situação dos registros, o que será verificado na próxima análise do Plano de Providências Permanente a ser realizada ainda no presente exercício.

## **Recomendações:**

Recomendação 1: Realizar levantamento dos processos disciplinares desatualizados e não registrados no Sistema CGU-PAD, para proceder à atualização e cadastramento dos feitos, com a inclusão das principais peças processuais, tais como relatório final, parecer jurídico, julgamento, portarias e atos que alteram o resultado dos processos, no prazo de 60 dias.



Recomendação 2: Estruturar a área responsável pelo cadastramento e atualização de informações e dados no Sistema CGU-PAD, bem como pelo atendimento das demandas da CGU, com recursos humanos suficientes e capacitados, de forma a evitar novas omissões e incompletudes nos registros e evitar atrasos e omissões no encaminhamento de respostas.

Recomendação 3: Manter controle sistemático dos processos disciplinares, de modo que procedimentos e prazos disciplinados pela Portaria CGU nº 1.043, de 24/07/2007 sejam atendidos, sob pena de apuração de responsabilidade.

### 3 GESTÃO OPERACIONAL

#### 3.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

##### 3.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

###### 3.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### Análise do atendimento das recomendações referentes à Gestão em Tecnologia da Informação

##### Fato

Na avaliação das atividades relacionadas à gestão de TI no ICMBio, no exercício de 2012, conforme consta no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306273, a Controladoria-Geral da União encaminhou à Unidade 24 (vinte e quatro) recomendações relativas à Tecnologia da Informação.

Considerando-se as providências adotadas pelo ICMBio no decorrer destes dois anos, tem-se que, do total de recomendações encaminhadas em 2013, seis foram atendidas e cinco encontram-se em atendimento. Entretanto, 13 (treze) recomendações - o que representa mais da metade do total - ainda continuam pendentes, com a situação de "Não atendida".

A seguir é apresentado quadro detalhado com a situação atual de implementação das recomendações encaminhadas.

#### Atendimento das recomendações de TI referentes ao Relatório nº 201306273 – Auditoria Anual de Contas, exercício de 2012

| Descrição da constatação                        | Recomendação  | Situação     | Análise da CGU   |
|---|---|--------------|--|
| Fragilidade no planejamento institucional de TI | <u>Recomendação 1:</u> Recomenda-se que o ICMBio, visando garantir o alinhamento com as metas propostas na EGTI 2013-2015 e seguindo as orientações contidas no Guia de Elaboração do PDTI do SISP v1.0, elabore nova versão do seu PDTI, com participação efetiva da alta administração do Órgão, incluindo artefatos que estavam ausentes ou deficientes na versão anterior do Plano, quais sejam: Plano de Investimentos e Custeio; Proposta Orçamentária Consolidada de TI para o período | Não atendida | A Unidade continua trabalhando, em 2015, com o mesmo PDTI elaborado no ano de 2011, relativo ao período de 2011-2013, não tendo sido realizada, conforme recomendado, nenhuma atualização do documento.<br><br>O PDTI foi prorrogado por 2 anos seguidos, cabendo mencionar que, inicialmente, a data prevista informada para sua atualização era dezembro de 2014 e agora passou para dezembro de 2015. |



|  |   |              |   |
|--|---|--------------|---|
|  | de vigência do plano, Plano de Gestão de Riscos e as Políticas de aquisição, substituição e descarte de equipamentos.   |              |   |
|  | <u>Recomendação 2:</u> Recomenda-se que o ICMBio, em atenção às metas propostas na EGTI 2013-2015, especialmente a iniciativa 2.2, ação 2.2.1 ("Implementar processo de gestão orçamentária de TI"), aperfeiçoe seu processo de elaboração e gestão do orçamento de TI, registrando em documentos a proposta orçamentária de TI, suas adequações e restrições enfrentadas.  | Não atendida | A Unidade informou que o item será atendido quando for elaborado o novo PDTI.   |
| Ausência de processo de monitoramento e avaliação da execução do PDTI. | <u>Recomendação 1:</u> Recomenda-se que o ICMBio - em atenção às diretrizes contidas na Estratégia Geral de TI - EGTI 2011-2012 e EGTI 2013-2015; às orientações do Guia de Elaboração do PDTI do SISP v1.0 e ao princípio constitucional da eficiência - implemente processo de acompanhamento e avaliação da execução do PDTI, com a elaboração periódica de relatório executivo, contendo o monitoramento e controle da situação dos projetos e ações de TI (se em andamento, canceladas, realizadas ou se há necessidade de realinhá-las aos objetivos do Órgão e da TI); avaliação dos fatores que influenciaram positivamente e negativamente o desempenho do PDTI; indicação de ações corretivas, caso necessário, entre outros. | Não atendida | Não foi implementado o processo de acompanhamento e avaliação da execução do PDTI, com a elaboração periódica de relatórios executivos. É importante registrar que esse monitoramento das ações do PDTI faz parte das diretrizes contidas na Estratégia Geral de TI de 2011-2012 e de 2013-2015, a qual os órgãos integrantes do SISP, como o ICMBio, estão vinculados. Como justificativa, a Unidade informa que, devido a falta de RH não foi possível a elaboração de relatórios executivos de acompanhamento e avaliação periódica da execução do PDTI. |



|  |  |                |  |
|--|--|----------------|--|
|  | <p><u>Recomendação 1:</u> Recomenda-se que a alta administração do ICMBio (presidência e diretorias) participe ativamente do processo de governança de TI, implementando mecanismos para acompanhar e garantir o adequado funcionamento do Comitê de TI.</p>   | Atendida       | <p>Foi considerada com atendida na auditoria de avaliação da gestão do ano passado. Todavia, considerando o pouco avanço observado na gestão de TI do Órgão, avalia-se que o mesmo não tem sido efetivo para resolução dos problemas enfrentados pela área de TI, que é um de seus principais objetivos.</p> <p>Nesse sentido, cabe registrar que, a partir da leitura das atas de 2014, não se percebeu a devida preocupação do CGTIC em adotar medidas práticas para mitigar as principais fraquezas do setor.</p> <p>Como reflexo dessa atuação pouco satisfatória, têm-se que as principais fragilidades do setor de TI mantiveram-se.</p> <p>Deste modo, é importante que o Comitê Gestor de TI, com apoio da alta administração do ICMBio, assumo o papel para o qual foi criado e atue mais efetivamente, entre outros assuntos, na resolução dos problemas enfrentados atualmente pela área de TI.</p> |
| Comitê de TI não atuante e inefetivo.                                    | <p><u>Recomendação 2:</u> Recomenda-se que o ICMBio adote as medidas necessárias para elaborar, conforme as diretrizes contidas no Guia do Comitê de TI do SISP, o Regimento Interno do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação - CGTIC.</p>   | Atendida       | -  |
|  | <p><u>Recomendação 3:</u> Recomenda-se que o ICMBio - considerando as diretrizes contidas no Guia do Comitê de TI do SISP, elaborado pela SLTI/MP, e no Cobit 4.1, PO4.2 - Comitê estratégico de TI e PO4.3 - Comitê diretor de TI - reestruture o seu Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação - CGTIC, de modo a estabelecer formalmente a natureza do comitê (consultiva ou deliberativa), o seu tipo (estratégico ou executivo), suas competências e sua composição, avaliando a possibilidade de inclusão da alta direção do órgão em sua estrutura.</p> | Atendida       | -  |
| Ausência de formalização da Política de Segurança da Informação (POSIC). | <p><u>Recomendação 1:</u> Recomenda-se que o ICMBio - em atenção ao art. 5º da Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008; aos itens 5, 6 e 7 da Norma Complementar nº 03/IN01/DSIC/GSIPR; e visando atender à Estratégia Geral de TI - EGTI 2013-2015 do SISP, ação 6.1.1 - aprove, institucionalize e divulgue a sua Política de Segurança da Informação e Comunicação do (POSIC) e, em seguida, com vistas a dar eficácia a sua implementação, edite, publique e divulgue os procedimentos e</p>   | Em atendimento | <p>Verificou-se que o Instituto publicou a sua Política de Segurança da Informação - POSIC.</p> <p>Entretanto, conforme já recomendado, faz-se necessário que a Unidade publique e divulgue os procedimentos e as normas específicas complementares previstas em sua Política de Segurança, com especial atenção à gestão de risco e à gestão de continuidade de negócio, com vistas a dar plena eficácia a sua POSIC.</p>   |



|  |  |              |   |
|--|--|--------------|---|
|  | normas específicas complementares previstos na referida POSIC, com especial atenção à gestão de risco e à gestão de continuidade de negócio.   |              |   |
|  | <u>Recomendação 2:</u> Recomenda-se que o ICMBio passe a registrar formalmente em documento específico (atas) a memória das reuniões realizadas pelo Comitê de Segurança da Informação e Comunicação - CSIC, contendo os assuntos discutidos, deliberações realizadas e os encaminhamentos propostos, além de outros assuntos que se fizerem necessários.  | Atendida     | Duas reuniões realizadas em 2014, com a publicação das respectivas atas.  |
| Quantidade insuficiente de servidores para a gestão de TI. | <u>Recomendação 1:</u> Recomenda-se que o ICMBio, com a participação ativa do Comitê Gestor de TI e apoio da alta direção do Instituto e em articulação com o Ministério do Meio Ambiente - MMA, adote medidas no sentido de ocupar o setor de Tecnologia da informação - TI com quantitativo de servidores efetivos suficiente para exercer as atividades gerenciais e sensíveis - relacionadas ao planejamento, coordenação, supervisão e controle -, de cada uma das áreas finalísticas de TI definidas em sua estrutura, de modo a diminuir o risco de dependência do Órgão em relação a terceirizados e garantir que uma eventual substituição de fornecedor não acarrete perda de conhecimento essencial ao Instituto. | Não atendida | <p>Como ação adotada pelo Instituto nesse período, verificou-se a lotação de dois técnicos administrativos provenientes do concurso de 2014 na Coordenação de Tecnologia da Informação. Cabe registrar, de acordo com o informado pela Unidade, que o concurso de 2014 teve como finalidade a substituição dos postos de trabalho terceirizados em desacordo com a legislação vigente e, desta forma, para a área de Tecnologia da Informação não havia, inicialmente, previsão de postos de trabalho a serem substituídos. Todavia, em função da saída dos dois ATIs, foram alocados dois técnicos para a COTEC.</p> <p>Nesse ponto, vale ressaltar que, no entendimento desta CGU, na área de TI, há também terceirização de atividades gerenciais de TI, que deveriam ser exercidas por servidores públicos. Portanto, a Unidade deve procurar priorizar também a lotação de servidores para a COTEC em seus processos seletivos.</p> <p>Ademais, embora tardiamente, visto que o pedido ocorreu somente em maio de 2015, cabe mencionar também que o Instituto solicitou gestão do MMA a fim de que esse atue junto ao Ministério do Planejamento - MP com o objetivo de disponibilizar oito analistas de Tecnologia da Informação – ATIs ao ICMBio.</p> <p>Todavia, em comparação com a situação observada em 2013, não se verificou acréscimo no quantitativo de servidores lotados na COTEC, permanecendo o mesmo número, insuficiente, de dois anos atrás - três servidores.</p> <p>Avalia-se, portanto, que as medidas adotadas pelo Instituto foram insuficientes para mudar o quadro crítico que se encontra a área de TI, que se reflete, inclusive, na manutenção de falhas na gestão e fiscalização dos contratos de TI, com utilização de modelo de remuneração inadequado e com grande risco de haver pagamentos indevidos.</p> |





|   |   |                  |  |
|---|---|------------------|--|
|   | <p><u>Recomendação 2:</u> Recomenda-se que o ICMBio, com vistas a fundamentar futuros pleitos de ampliação e preenchimento de vagas de servidores efetivos, elabore estudo técnico de avaliação qualitativa e quantitativa do quadro da área de TI, com as devidas justificativas que o embasaram, objetivando o melhor atendimento das necessidades institucionais. Em seguida, encaminhe referido estudo ao Comitê Gestor de TIC, para análise crítica, e, posteriormente, à alta administração do Órgão, para adoção das medidas cabíveis.</p> | Atendida         | Foi elaborado um levantamento que indicou a necessidade de 36 servidores para área de TI.  |
|   | <p><u>Recomendação 3:</u> Recomenda-se que o ICMBio cancele todas as contas de e-mails institucionais ("@icmbio.gov.br?") cedidas aos funcionários das empresas contratadas.</p>  | Atendida         | -  |
| Ausência de formalização da estrutura organizacional interna da área de TI. | <p><u>Recomendação 1:</u> Recomenda-se que o ICMBio elabore e aprove o seu Regimento Interno, definindo formalmente uma estrutura organizacional que melhor atenda às suas necessidades; observando, inclusive, o posicionamento adequado do setor de TI dentro da estrutura geral do Instituto, conforme orientação contida no Cobit 4.1, PO4.4, de modo que a área de TI possa dar suporte, de forma eficaz e eficiente, ao alcance dos objetivos estratégicos do órgão.</p>  | Em implementação | O Órgão informou que a minuta do regimento interno, que incorpora a reestruturação da área de TI, foi submetida ao Ministério do Meio Ambiente, o qual retornou para avaliação do ICMBio. Atualmente o documento encontra-se sob análise pela alta direção do Instituto que está avaliando a conveniência de sua formalização. Deste modo, entende-se que a recomendação encontra-se em implementação.   |
| Falhas na fiscalização da execução dos contratos de TI.                     | <p><u>Recomendação 1:</u> Recomenda-se que o ICMBio implemente, o mais breve possível, mecanismos transparentes, seguros e rastreáveis que permitam controlar e mensurar o quantitativo de horas trabalhadas pelos funcionários das empresas em cada tarefa demandada nos contratos nºs 84/2011 e 125/2010.</p>   | Não atendida     | <p>Em resposta, o Instituto informou que as horas trabalhadas nas tarefas demandadas no âmbito dos contratos citados estariam sendo controladas com a utilização da ferramenta "RedMine".</p> <p>Entretanto, verificou-se que os pagamentos não são baseados no quantitativo de horas presentes no RedMine e, conseqüentemente, o Instituto continua realizando pagamentos por hora trabalhada sem dispor de qualquer instrumento de controle dessas horas para validar as informações passadas pela empresa, o que implica em risco considerável do Órgão realizar pagamentos indevidos. Assim, avalia-se que não foram implementados os mecanismos necessários que permitiriam controlar e validar o quantitativo de horas em cada tarefa demandada.</p> |



|   |                     |  |
|---|---------------------|--|
| <p><u>Recomendação 2:</u> Recomenda-se que o ICMBio, em atenção ao princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput), implemente controles que promovam a regular fiscalização dos contratos de TI, de modo a garantir, em especial, o recebimento de serviços com prévia emissão dos Termos de Recebimento Provisório - TRP e Definitivo - TRD e a devida participação da área requisitante na emissão e recebimento dos serviços, em observância ao disposto na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2010, Art. 25.</p>  | <p>Não atendida</p> | <p>A partir da análise de algumas Ordens de Serviço pagas no ano de 2014, referentes aos contratos nº 125/2010 e 84/2011, verificou-se:</p> <p>a) a existência de TRPs sem a data de recebimento dos serviços;</p> <p>b) existência de TRPs e TRDs com datas de assinatura com intervalos de 1 ou 2 dias, indicando possível não cumprimento de todas as atividades previstas no fluxo da IN 04/2010 para recebimentos dos serviços de TI. Na OS, o requisitante assina, mas na fiscalização ele deveria também estar assinando.</p> <p>c) Os Fiscais requisitantes nomeados para os contratos de TI, que desenvolvem e mantêm os sistemas de informação do ICMBio, são servidores da COTEC, mas deveriam ser da área de negócio, conforme previsto na IN 04/2010;</p> <p>d) os TRDs não estão sendo assinados pelo fiscal requisitante da área de negócio;</p> <p>Assim, avalia-se a recomendação como não atendida, devendo o ICMBio realizar uma revisão geral na fiscalização dos contratos de TI, considerando os quatro papéis previstos na norma: fiscal técnico, fiscal requisitante, fiscal administrativo e Gestor do contrato.</p> <p>Nesse sentido, cabe ao ICMBio avaliar a oportunidade de nomear, para cada sistema de informação que demande serviço de TI (manutenção ou desenvolvimento), um fiscal representante da área finalística, que validará o serviço entregue sob o ponto de vista funcional.</p> |
| <p><u>Recomendação 3:</u> Recomenda-se que o ICMBio elabore as Ordens de Serviço relativas aos serviços de TI em conformidade ao que estabelece a IN 04/2010, art. 25, II, com especial atenção: a definição clara e precisa dos serviços a serem realizados e dos produtos esperados, contendo as especificações necessárias para sua adequada identificação; o detalhamento do volume de serviços solicitados por cada tarefa prevista, contendo a respectiva memória de cálculo e as métricas utilizadas; o cronograma de realização do serviço, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; além da indicação clara dos servidores responsáveis pela solicitação na área requisitante.</p> | <p>Não atendida</p> | <p>As Ordens de Serviço abertas para os dois contratos analisados continuam sendo do tipo guarda-chuva, sem prévia definição, de forma clara e precisa, dos serviços que serão prestados, do seu custo e do tempo que levará para ser entregue. O objetivo das OS, em realidade, é suprir qualquer serviço de TI que se apresente.</p> <p>Nesse sentido, as OS continuam sendo abertas, de forma genérica, para períodos de três, quatro e até seis meses.</p> <p>Além disso, os pagamentos são feitos pelas entregas realizadas dentro de cada mês, independente do serviço completo já ter sido concluído. Isto é, o ICMBio paga as horas trabalhadas dentro do mês, mesmo que o produto ainda não esteja completamente concluído.</p> <p>Nesse ponto, cabe esclarecer que não se está afirmando que o ICMBio pagou por serviços não realizados. A conclusão que se chega é que os pagamentos são feitos mesmo sem a entrega total dos produtos desejados, haja vista que o</p>  |



|                                       |   |              |  |
|---------------------------------------|---|--------------|--|
|                                       |   |              | fato gerador do pagamento não é a entrega do produto em si, concluído, mas sim a quantidade de horas trabalhadas pelos funcionários da empresa naquele serviço.  |
| Falhas na gestão dos contratos de TI. | <u>Recomendação 1:</u> Recomenda-se que o ICMBio, em atenção ao princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput), implemente processo formal de trabalho, com a definição controles internos, que promova a regular gestão dos contratos de bens e serviços de TI, em observância ao disposto na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2010, art. 25 e às orientações contidas no Cobit 4.1, itens AI5.2 - Gerenciamento de Contratos de Fornecedores e DS2.4 - Monitoramento de Desempenho do Fornecedor.   | Não atendida | Diante da ausência de implementação dos adequados instrumentos de controle e a manutenção de praticamente todas as falhas de fiscalização e gestão dos contratos de TI apontados há dois anos, avalia-se a recomendação como não atendida.   |
|                                       | <u>Recomendação 2:</u> Recomenda-se que o ICMBio publique normativo estabelecendo a obrigatoriedade dos servidores nomeados como gestores dos contratos de TI manterem, formalmente, registros próprios do histórico de gerenciamento do contrato, de modo que seja possível recuperar, de forma fácil e tempestiva, informações consolidadas essenciais, relativas às três áreas de fiscalização (técnica, administrativa e de negócio), para fins de análise do desempenho da contratada e de auditoria, conforme previsto na Lei 8.666/93, Art. 67, na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2010, Art. 25, alínea III, item n e Decreto nº 2.271/1997, Art. 6º. | Não atendida | A Unidade informou apenas que a norma estava em processo de elaboração. Todavia, vale ressaltar que a recomendação foi encaminhada há dois anos e se trata de simples ferramenta de acompanhamento da execução do contrato que deveria ser mantido pelo gestor, conforme previsto na Lei 8.666/93, Art. 67, na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2010, Art. 25, alínea III, item n e Decreto nº 2.271/1997, Art. 6º. |
|                                       | <u>Recomendação 3:</u> Recomenda-se que o ICMBio, em atenção ao princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput), adote as medidas necessárias para que os gestores dos contratos de TI realizem, de forma rigorosa, a apuração, avaliação e acompanhamento dos nível de serviço contratados, aplicando, nas situações cabíveis, as sanções de advertência, multa ou glosa, relativas às responsabilidades da contratada.  | Não atendida | O Instituto informou que os gestores dos contratos de TI foram instruídos no sentido de realizarem a apuração, avaliação e acompanhamento dos níveis dos serviços contratados.<br><br>Entretanto, na avaliação da execução dos dois contratos de TI verificou-se que a apuração dos níveis de serviços continua, de um modo geral, sem ser realizada.  |



|  |  |                              |  |
|--|--|------------------------------|--|
|  | <p><u>Recomendação 4:</u> Recomenda-se que o ICMBio - conforme preconizado pela IN nº 04/2010, art. 24 - nomeie, para cada contrato de bens e serviços de TI, o fiscal técnico, o fiscal administrativo e o fiscal requisitante, de forma a garantir a adequada segregação de funções na fiscalização dos contratos.</p>   | <p>Parcialmente atendida</p> | <p>Verificou-se que foram nomeados os fiscais para todos os contratos de TI.</p> <p>Entretanto, observou-se que os contratos possuem os mesmos fiscais técnicos, administrativos e requisitantes e gestores, sendo que, no caso dos fiscais requisitantes, não constam como fiscais os servidores da área de negócio/finalística do ICMBio.</p> <p>Assim, avalia-se a recomendação como parcialmente atendida, devendo o ICMBio realizar uma revisão geral na fiscalização dos contratos de TI, avaliando a oportunidade de nomear, para cada sistema de informação que demande serviço de TI (manutenção ou desenvolvimento), um fiscal representante da área finalística, que validará o serviço entregue sob o ponto de vista funcional.</p>  |
| <p>Contratos caracterizados como de disponibilidade de mão de obra, em desacordo com a legislação.</p> | <p><u>Recomendação 1:</u> Recomenda-se que o ICMBio, nas próximas contratações cujos objetos sejam serviços de TI, inclusive na que sucederá a contratação em tela, utilize o modelo de contratação de remuneração por produtos e serviços entregues, também chamada de remuneração por resultados, com a implementação dos devidos procedimentos de mensuração, quantificação e aferição dos serviços, evitando-se a contratação por horas trabalhadas, que deve ser devidamente justificada, quando adotada.</p> | <p>Monitorando</p>           | <p>Como a Unidade não substituiu os dois contratos de serviço de TI que utilizam modelo de remuneração vedado pela legislação e não foi realizada em 2014 nova contratação para os serviços de TI, o cumprimento da recomendação não pôde ser verificada.</p>  |
|  | <p><u>Recomendação 2:</u> Recomenda-se que o ICMBio - em atenção ao princípio da constitucional da eficiência e ao que dispõe a IN 04/2010, art 15, §§ 2º e 3º e o Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º - abstenha-se que prorrogar os contratos nº 84/2011, com a empresa Central IT, e nº 125/2010, com a empresa CTIS, iniciando imediatamente os procedimentos necessários à nova licitação, em função da forma de remuneração ser baseada em alocação de mão de obra e não por resultados.</p>                   | <p>Não atendida</p>          | <p>Decorridos dois anos após a auditoria que identificou as falhas no modelo de remuneração dos dois contratos citados na recomendação, a Unidade não adotou nenhuma medida concreta para substituir esses contratos ou que indicasse estar no caminho de realizar a substituição gradativa.</p> <p>Como resposta, o Instituto alegou que "<i>o contrato nº 84/2011 com a empresa Central IT é totalmente aderente à recomendação, utilizando a remuneração por serviços entregues, sendo que os produtos constantes do catálogo de serviços foram valorados de acordo com a unidade de medida única (Unidade de Serviço Técnico- UST). Os serviços previstos nas Ordens de Serviço são entregues de acordo com os níveis de serviço previstos contratualmente, caso contrário são aplicadas as glosas pertinentes. Quanto ao contrato nº 125/2010, com a empresa CTIS, estamos providenciando nova contratação que acontecerá nos próximos meses.</i>"</p> <p>Cabe reforçar que, tendo em vista as inúmeras evidências já apresentadas há dois anos, bem como as observadas novamente na presente auditoria, não resta dúvida que os dois</p> |



|  |   |   |
|--|---|---|
|  |   | <p>contratos nºs 84/2011 e 125/2010, executados de forma contínua nas dependências do Instituto, são caracterizados como de mera locação de mão de obra, cujo pagamento é feito por hora-trabalhada.</p> <p>Nesse sentido, vale registrar que o valor previsto em diversos serviços é proporcional aos dias úteis existentes no mês e o valor pago para esses serviços, no final do mês, é sempre igual ao previsto, não havendo qualquer variação, para mais ou para menos, no pagamento dos serviços, o que seria natural acontecer quando o pagamento se dá por produto entregue.</p> <p>Ou seja, paga-se pela disponibilidade de mão-de-obra dos funcionários da empresa durante aquele mês, o que leva ao já conhecido paradoxo do "lucro-incompetência", citado recorrentemente pelo TCU.</p> <p>Além disso, especificamente sobre o contrato nº 84/2011, vale ressaltar que os serviços demandados e executados atualmente pela empresa, em sua grande maioria, são diferentes do licitado, configurando-se desvio do objeto contratado.</p> <p>Analisando-se a execução do contrato em 2014, verificou-se que atualmente são realizados todos os tipos de serviços, que nada tem a ver com o objeto do contrato ("prestação de serviços de suporte em infraestrutura de redes e instalação de equipamentos e softwares"), como desenvolvimento e manutenção de sistemas, contagem de pontos de função, apoio à elaboração do PDTI, suporte ao escritório de projetos, entre outros.</p> <p>Isto é, na prática, além de desviar do objeto, o referido contrato caracteriza-se como de "guarda-chuva", situação amplamente vedada na legislação, bem como pelos órgãos de controle.</p> <p>Portanto, dada a gravidade da situação relatada, deve a alta administração do Órgão priorizar ações com intuito de substituir, o mais breve possível, o seu modelo vigente de contratação, com pagamento por hora trabalhada e com contratos do tipo "guarda-chuva", o qual não encontra amparo legal.</p> |
|  | <p><u>Recomendação 3:</u> Recomenda-se que o ICMBio faça constar, nos editais de licitações das futuras contratações de TI, os critérios de aferição da adequação do serviço à especificação e à qualidade esperada com vistas à aceitação e pagamento, bem como os critérios de mensuração dos serviços prestados, incluindo as métricas e formas de quantificação adotadas.</p> | <p>Monitorando</p> <p>Como a Unidade não substituiu os dois contratos de serviço de TI que utilizam modelo de remuneração vedado pela legislação e não foi realizada em 2014 nova contratação para os serviços de TI, o cumprimento da recomendação não pôde ser verificada.</p>  |



|   |   |              |  |
|---|---|--------------|--|
| Ausência de planejamento das contratações de TI | <p><u>Recomendação 1:</u> Recomenda-se que o ICMBio, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, implemente um processo estruturado para contratação de bens e serviços de TI e adote controles internos que promovam o cumprimento da Instrução Normativa nº 04/2010 - SLTI/MP, em especial à fase de planejamento da contratação.</p>   | Não atendida | <p>Não foi verificada a adoção de nenhuma medida concreta para implantar um processo estruturado para contratações de TI. O exemplo prático dessa ausência é a continuidade das falhas observadas tanto no planejamento das contratações quanto no controle da execução dos contratos, com elevado risco de pagamento indevido.</p>  |
|   | <p><u>Recomendação 2:</u> Recomenda-se que o ICMBio, nas aquisições de bens e serviços de TI, realize o adequado planejamento da contratação, de acordo com o estabelecido na Instrução Normativa nº 04/2010 - SLTI/MP, arts. 9º a 16, observando, em especial, os preceitos relativos à elaboração e aprovação dos artefatos da fase de planejamento da contratação (análise de viabilidade da contratação, plano de sustentação, estratégia da contratação e análise de riscos), bem como a definição da equipe de planejamento da contratação e formalização do Documento de Oficialização da Demanda - DOD.</p> | Não atendida | <p>Para avaliação do cumprimento da recomendação, analisou-se o planejamento de duas contratações realizadas em 2014 pelo ICMBio:</p> <p>a) contrato nº 08/2015, referente ao serviço de locação de impressoras;</p> <p>b) contrato nº 31/2014, relativo à compra de 100 microcomputadores.</p> <p>Inicialmente, cabe destacar que as duas contratações foram realizadas a partir da adesão, como carona, de duas atas de registro de preço.</p> <p>Nessas duas contratações de TI analisadas, verificou-se, conforme consta no processo, que o ICMBio decidiu aderir à ata de registro de preço antes de ter elaborado todos os documentos relativos ao planejamento da contratação, inclusive em momento anterior à oficialização da demanda e também em data anterior à conclusão da pesquisa de preço, que indicaria a vantajosidade da adesão. Isto é, a elaboração dos documentos relativos ao planejamento foram feitos - ou inseridos no processo, como alega o gestor - após a solicitação formal de adesão à ata ao órgão gerenciador.</p> <p>Além disso - da mesma forma que observado há dois anos, quando foram analisados quatro contratações de TI - nas duas contratações realizadas em 2014 não foi realizado o adequado levantamento que embasou a definição do quantitativo contratado.</p> <p>Diante disso, avalia-se que o planejamento constante dos dois processos analisados foi feito apenas para cumprir os aspectos legais, não atingindo a finalidade pelo qual o adequado planejamento da contratação deve ser feito.</p> <p>Tal situação permite concluir que a recomendação não foi cumprida.</p> |



# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201503373

**Unidade(s) Auditada(s):** Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio

**Ministério Supervisor:** Ministério do Meio Ambiente

**Município (UF):** Brasília (DF)

**Exercício:** 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2014 e 31/12/2014 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.
3. Em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201503373, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

Brasília (DF), 27 de agosto de 2015.

# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Parecer:** 201503373

**Unidade Auditada:** Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio

**Ministério Supervisor:** Ministério do Meio Ambiente

**Município/UF:** Brasília (DF)

**Exercício:** 2014

**Autoridade Supervisora:** Ministra Izabella Mônica Vieira Teixeira

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto à prestação de contas do exercício de 2014 da Unidade Jurisdicionada acima referida, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Quanto aos avanços mais significativos da gestão avaliada, merece ser destacada a ampliação da área protegida por Unidades de Conservação (UC) federais. Em 2014, foram criadas seis UCs e duas Unidades tiveram seus limites ampliados, representando um aumento em 931.257 hectares.

Cabe destacar, também, a implantação do Sistema de Gestão de Demandas – SGD, para disciplinar a gestão de demandas relacionadas à aquisição de suprimentos, equipamentos, serviços e bens estruturais básicos para as Unidades Descentralizadas do Instituto, o que tem como consequência a melhoria da comunicação interna entre os gestores da Autarquia e do planejamento orçamentário-financeiro de suas compras e contratações.

Uma das principais fragilidades identificadas se refere à ausência de ações efetivas para correção das inconsistências, apontadas em auditorias anteriores, na gestão de Tecnologia da Informação do Instituto. Avaliou-se que, com exceção da área de Segurança da Informação, não houve evolução nos demais aspectos relativos a esse setor, especialmente em relação aos recursos



humanos de TI e às contratações de bens e serviços de TI, os quais foram avaliados como sendo as áreas mais críticas da Unidade.

Em relação às recomendações decorrentes das auditorias feitas pela CGU, verificou-se que a Unidade têm envidado esforços na melhoria de controle de sua gestão. No entanto, entende-se que as limitações financeiras e de recursos humanos são fatores que prejudicam de forma significativa o aprimoramento dos controles internos e a implementação de ajustes estruturais essenciais para a gestão eficiente das Unidades de Conservação, a exemplo da regularização fundiária e a elaboração dos planos de manejo.

No que se refere à avaliação dos controles internos administrativos, o Instituto ainda possui controles insuficientes diante do tamanho, distribuição geográfica e complexidade de suas unidades. No entanto, é possível encontrar evidências de que o Instituto tem envidado esforços no sentido de aprimorar os controles internos existentes, cuja avaliação não foi satisfatória nos últimos exercícios. A substituição da mão-de-obra terceirizada irregular e a adoção de sistemas informatizados para diversos procedimentos internos, inclusive para a gestão de resultados, possuem potencial para aprimorar e tornar mais adequado o sistema de controle interno da Autarquia.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília /DF, 27 de agosto de 2015.