



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

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201600657

UCI Executora: SFC/DR/CGAMB - 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 201600657, 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 04/04/2016 a 31/05/2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

Os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente.

Cabe registrar que o presente trabalho foi realizado com a participação de dois membros da equipe de Auditoria Interna do ICMBio, que contribuíram nas análises relacionadas à área de compras e contratações e com a avaliação da regularidade da folha de pagamento, além de duas integrantes da Corregedoria-Geral da União, desta CGU, que foram responsáveis pela avaliação da área correicional do ICMBio.

2. Resultados dos trabalhos



De acordo com o escopo de auditoria firmado entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente e a SECEX Ambiental do Tribunal de Contas da União em reunião realizada em 17/11/2015 foram efetuadas as seguintes análises:

a) Item 1 – Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade jurisdicionada, da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da IN/TCU 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças;

b) Item 2 – Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à Criação das Unidades de Conservação: quanto ao mapeamento do fluxo de criação e avaliação dos controles internos; gestão das Unidades de Conservação, no que se refere ao acompanhamento do cumprimento do acórdão nº 3101/2013; e Compensação Ambiental.

c) Item 3 – Avaliação dos indicadores instituídos pela unidade jurisdicionada para aferir o desempenho da sua gestão;

d) Item 4 – Avaliação da gestão de pessoas com base na verificação das irregularidades e inconsistências identificadas na folha de pagamento (trilhas de pessoal);

e) Item 6 – Avaliação da gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por meio de pregão eletrônico;

f) Item 8 – Avaliação objetiva sobre a gestão de tecnologia da informação (TI);

g) Item 9 – Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da Unidade, sobretudo em relação ao monitoramento do atendimento das recomendações emitidas pela CGU em auditorias anuais de contas anteriores e ao acompanhamento do Plano de Ação implementado para regularização da situação patrimonial do ICMBio;

h) Item 11 – Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade jurisdicionada com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes elementos do sistema de controles internos da UJ:

1. Ambiente de controle;
2. Avaliação de risco;
3. Atividades de controle;
4. Informação e Comunicação; e
5. Monitoramento.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Em atendimento ao que estabelece o art. 13 da IN TCU nº 63/2010, foi realizada análise com base no Relatório de Gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, exercício 2015, inserido no Sistema de prestação de contas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal ao TCU– e-Contas, por meio da qual se verificou que a Entidade elaborou as peças demandadas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2015, com exceção das informações a seguir.

- Sobre o campo - Identificação dos Administradores do tópico 2.1 – Identificação da Unidade, (págs. 7 e 8 do referido relatório), informa-se que o Cargo de Diretor de



Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação (DISAT) ficou sem titular e substituto no período de 29 de abril de 2015 a 13 de maio de 2015, conforme quadro a seguir:

Cargo	CPF	Período de gestão
Diretor de ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação.	882.167.994-20	01/01 a 28/04/2015
	046.080.228-30	07/10 a 31/12/2015
Substituto - Diretor de ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação.	270.725.968-36	01/01 a 16/03/2015
	500.569.800-00	14/05 a 31/12/2015

Tal informação foi confirmada por meio do Ofício nº 371/2016 – GABIN/PRESI/ICMBio, de 03 de maio de 2016.

- No item 8 – Conformidade da gestão e demandas de órgãos de controle, foi verificada a ausência de informações no Relatório de Gestão acerca do item 8.1 – Tratamento de Deliberações do TCU, e 8.2 – Tratamento de recomendações do órgão de Controle Interno, conforme detalhamento em informação específica em relatório.

Diante do exposto, conclui-se que, com exceção dos itens 8.1 e 8.2 do presente relatório, as demais peças apresentadas contemplam os formatos e os conteúdos obrigatórios, nos termos da Decisão Normativa - DN - TCU Nº 147, de 11 de novembro de 2015, Decisão Normativa – DN-TCU nº 146, de 30 de setembro de 2015, bem como a Ata - Customização do Relatório de Gestão do ICMBio - Exercício 2015, de 08 de março de 2016.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Na avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão do ICMBio, em 2015, foram selecionados para exame os assuntos: Criação das Unidades de Conservação, quanto ao mapeamento do fluxo de criação e avaliação dos controles internos; Gestão das Unidades de Conservação, no que se refere ao acompanhamento do cumprimento do acórdão 3101/2013; e Compensação Ambiental.

A criação das Unidades de Conservação – UCs tem como objetivo proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental brasileiro. Essas unidades são conhecidas popularmente como parques e reservas e nelas são encontradas as principais nascentes de água, jazidas minerais, madeira, látex, castanha e outros recursos naturais. Além disso, servem para fomentar o turismo regional.

Neste contexto, foram avaliados o quantitativo de UCs criadas e de processos em tramitação dentro do ICMBio para a criação destas áreas, bem como o lapso temporal para a conclusão desses processos. O assunto está detalhado em tópico específico deste relatório.

A Gestão de Unidades de Conservação foi analisada com base na avaliação das ações desenvolvidas pelo ICMBio em decorrência dos Acórdãos TCU nºs 3101/2013 e 1206/2015. O tema encontra-se em tópico específico relacionado ao atendimento à determinação do TCU.



No que se refere à Compensação Ambiental, ressalta-se que é um mecanismo financeiro de compensação pelos efeitos negativos não mitigáveis derivados da implantação de empreendimentos que causem significativo impacto ambiental, identificados no processo de licenciamento ambiental. Os recursos arrecadados são destinados à aplicação em unidades de conservação pertencentes ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

A partir da análise dos processos de compensação ambiental, verificou-se que o montante arrecadado nesta rubrica tem apresentado baixos níveis de execução, fato tratado em item específico deste relatório.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

O objetivo deste item é avaliar, de forma resumida, a elaboração e o gerenciamento do Planejamento Estratégico e de seus indicadores no ICMBio.

A Coordenação de Planejamento, responsável por este tema, possuía, em dezembro de 2015, oito pessoas responsáveis por estas atribuições, a saber: um coordenador; dois servidores de nível superior (um especialista em políticas públicas e gestão governamental e um analista ambiental); três servidores de nível médio - técnicos administrativos e dois terceirizados.

Conforme exposto em itens específicos deste Relatório, o Instituto apresenta algumas fragilidades relacionadas ao Planejamento e seus respectivos Indicadores, tais como:

- ✓ excessivo número de indicadores, os quais em sua maioria são focados em processos internos, ao invés de serem estratégicos;
- ✓ revisão de indicadores não concluída;
- ✓ ausência de monitoramento dos indicadores;
- ✓ pulverização na alimentação dos resultados destes indicadores por diversos sistemas;
- ✓ ausência de publicação do resultado de desempenho de seus indicadores na intranet e extranet, o que impede o acompanhamento de seu público interno e da sociedade acerca informações gerenciais sobre a atuação do Instituto;
- ✓ processo de revisão de macroprocessos parados desde 2014, bem como ausência de macro indicador de gestão, visando aferir o sucesso do planejamento estratégico;
- ✓ normativos não finalizados para disciplinar o assunto, quais sejam: duas minutas de Portarias e uma Instrução Normativa.

Em contraponto ao exposto, observa-se que o ICMBio está adotando medidas para melhoria de seu planejamento estratégico, uma vez que foram aplicadas algumas ações no exercício de 2015, a saber:

- ✓ Revisão do Planejamento estratégico em 2015;
- ✓ Reformulação do Sistema Integrado de Gestão Estratégica – SIGE, o qual permite o acompanhamento e controle do planejamento estratégico do ICMBio.

Por fim, é relevante esclarecer que os indicadores apresentados pela Entidade não foram avaliados no presente trabalho sob os aspectos da completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade, bem como, não foi realizada análise das medições de desempenho, uma vez que tais indicadores estão em processo de revisão e não concluídos.



2.4 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

O cumprimento das determinações emitidas pelo Tribunal de Contas da União -TCU ao Instituto Chico Mendes – ICMBio, no exercício de 2015, foi avaliado a partir de levantamento dos Acórdãos referentes ao ano sob análise.

Deste modo, observou-se a existência das seguintes decisões:

Nº Acórdão	Assunto	Item	Atendimento
1206/15 – Plenário	Versa sobre a gestão das Unidades de Conservação.	9.1.2.1	Em implementação
		9.1.2.2	Não Iniciada
		9.2.2.1	Em implementação.
		9.2.2.2	Em implementação
3101/13 – Plenário	Análise das condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para gestão eficiente do patrimônio público ambiental representado pelas Unidades de Conservação (UC) do bioma Amazônia.	9.3.1	Parcialmente implementada
		9.3.2	Em implementação
		9.3.3	Atendida.
		9.3.4	Em implementação
		9.3.5	Em implementação
		9.3.6	Em implementação.
9.4	Em implementação.		
626/15 – Plenário	Denúncia sobre possíveis irregularidades havidas no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), relacionadas com a implantação do Projeto Complexo Turístico do Corcovado, denominado Complexo Paineiras.	9.3.1	Atendida, Em face da obtenção da Licença de Instalação IBAMA 1069/2015, de 28/07/2015 e a expedição do Ofício GAB/IPHAN-RJ 1/2015, de 06/01/2015, o IPHAN já havia afirmado não se opor ao projeto.
2.628/15 – Plenário	Pedido de reexame contra o Acórdão 626/2015	9.4	Atendida Obs. Mediante o Ofício nº 521/2015 – GABIN/PRESI/ICMBio, peça 226, de 01/09/2015, o ICMBio apresenta relato, acompanhado da documentação pertinente, do cumprimento da determinação recorrida

Com relação ao atendimento das treze determinações do TCU, nove delas se encontram em implementação, três atendidas e uma ainda não atendida, o que demonstra que o Instituto emvidou esforços para o cumprimento da maioria destes itens, sem, no entanto, conseguir concretizá-los em sua integridade.

O detalhamento das análises dos atendimentos às determinações dos Acórdãos nºs 1206/15 – Plenário e 3101/13 – Plenário encontra em item específico deste relatório.

Ressalte-se, ainda, que o gerenciamento e o acompanhamento das determinações e



recomendações são realizados pelas respectivas áreas finalísticas do ICMBio responsáveis pelos temas abordados nos Acórdãos, e a distribuição e compilação dos dados e informações são responsabilidade da Assessoria da Presidência em conjunto com a Auditoria Interna do ICMBio.

2.5 Avaliação do CGU/PAD

A presente avaliação teve como objetivo verificar se a unidade está gerenciando seus processos disciplinares e sua área correcional de forma satisfatória, englobando análise sobre a responsividade do ICMBio para com os expedientes enviados pela CGU, o devido cadastramento de procedimentos disciplinares instaurados e a instaurar no sistema CGU-PAD e a conclusão de processos dentro dos prazos legais, conforme exposto em pontos específicos deste relatório.

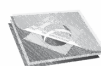
As atividades de corregedoria são coordenadas e supervisionadas no âmbito da Auditoria Interna da Autarquia, que não possui área específica destinada à atividade disciplinar. A Auditoria Interna – AUDIT conta com seis servidores concursados, dentre os quais três exercem direta ou indiretamente atividades correcionais, estando dois deles responsáveis pela triagem de documentos e registros no Sistema CGU-PAD.

Em seu Relatório de Gestão referente ao exercício de 2014, a Unidade relatou que foram autuados 74 processos, sendo que 29 encontravam-se em apuração, trinta encerrados, necessitando de análise de mérito, e quinze para julgamento da autoridade competente. O Relatório de Gestão relativo a 2015 do Instituto não apresenta os números referentes aos processos disciplinares, não havendo um acompanhamento por parte do órgão sobre a situação atual desses 74 processos. Ao contrário, os últimos números apresentados pela Unidade, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201600657/015, apontam a existência de 37 processos já instaurados e 36 a instaurar, demonstrando um controle deficiente da entidade sobre os seus processos disciplinares.

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, verificou-se que apenas um número pequeno de procedimentos administrativos estava cadastrado no referido sistema. E, mesmo os que estavam cadastrados, estavam desatualizados e não continham as principais peças processuais (portarias, relatórios, pareceres e julgamento) anexadas ao sistema. Ademais, nenhum dos 36 processos a instaurar apresentados pela unidade estava cadastrado no CGU-PAD, apesar da funcionalidade específica do sistema para este fim.

Constatou-se também ausência de atribuições claras e de definição de competência no gerenciamento da área correcional do Órgão, ocasionando especialmente atraso demasiado dos processos entre a entrega do relatório final por parte da comissão e o efetivo julgamento do processo disciplinar. Há demora excessiva também entre a ciência do fato e a data de designação da comissão disciplinar pela unidade. Como consequência destas deficiências, processos estão prescritos, o que ocasiona dano irreversível à Administração Pública.

A falta de organização da unidade também influencia na permanência da constatação registrada no Relatório de Auditoria do exercício de 2014, no que se refere a ausência de resposta à maioria dos expedientes enviados pela CGU. Dos 75 expedientes enviados, apenas 27 foram respondidos pelo ICMBio, sendo inúmeras vezes respostas apenas parciais ou incompletas.



Tais fragilidades encontradas estão detalhadas em três constatações específicas no presente relatório.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Trata-se de análise acerca da adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União – CGU, no período em exame, em ações de controle realizadas no Instituto Chico Mendes - ICMBio, considerando as eventuais justificativas do gestor para o descumprimento, as providências adotadas em cada caso, bem como a existência de controles internos relativos ao acompanhamento daquelas recomendações.

Sendo assim, a partir do levantamento dos trabalhos realizados no âmbito do ICMBio, identificaram-se recomendações passíveis de acompanhamento no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201503373, referente ao exercício de 2014, sendo tomadas as seguintes providências:

Análises do atendimento das recomendações Relatório nº 201503373

Constatação	Recomendação	Análise do atendimento
1.1.1.1 – Falha de planejamento - especificações de bens e de serviços superestimadas.	001 - 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.	Sem manifestação da Unidade auditada.
2.1.1.1 - 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.	001: 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.	Atendimento não concluído pela unidade auditada, apesar desta ter se manifestado no sentido que estava realizando o levantamento dos expedientes recebidos da CGU e não respondidos pelo ICMBio.
	002: 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.	Atendimento não concluído pela unidade auditada. Em que pese a realização de concurso público, conforme informou a unidade, verificou-se que os processos de trabalho ainda não estão estruturados.
2.1.1.2 - Deficiência no cadastramento e atualização de processos disciplinares junto ao Sistema CGU-PAD.	001: 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.	Atendimento não concluído pela unidade auditada. Em sua manifestação, a unidade auditada apontou que estava adotando as providências necessárias para sanar as 17 (dezesete) pendências apontadas pela CGU. Contudo, esclareça-se que o registro de processo no sistema CGU-PAD deve ser realizado para todos os procedimentos administrativos em curso na unidade, bem como para os procedimentos a serem instaurados. Em relação aos procedimentos findos, devem ser inseridos no sistema juntamente com as principais peças processuais. Lembramos ainda que se deve



		atualizar o sistema em até 30 (trinta) dias da ocorrência de fatos novos no processo, mantendo-se sempre atualizados os registros.
	002: 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.	Atendimento não concluído pela unidade auditada. Em que pese haver designação de servidor na função de cadastrador do Sistema CGU-PAD junto ao Administrador do Ministério do Meio Ambiente, conforme informou a unidade, verificou-se que os processos de trabalho ainda não foram estruturados.
	003: 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.	Não atendida Apesar de o ICMBio ter informado que estava mantendo o controle sistemático dos processos, verificou-se, posteriormente, que o prazo de 30 dias para cadastramento do andamento processual no sistema CGU-PAD não é atendido de forma sistemática. Além disso, da pequena parcela de processos cadastrados, existe atraso de 3 a 4 anos sem que haja registro de atualização no sistema. Dessa forma, conclui-se que ainda não houve atendimento da recomendação.

A partir da análise das seis recomendações emitidas no relatório nº 201503373, verificou-se que nenhuma foi atendida de forma satisfatória dentro dos prazos estipulados, o que demonstra que a entidade necessita se reestruturar para o cumprimento dos pontos carentes de melhoria, em especial os relacionados ao tema de cadastramento e atualização dos feitos disciplinares no sistema CGU-PAD e ao envio de resposta aos expedientes da CGU de forma completa e tempestiva.

Em relação ao sistema CGU – PAD no início de junho de 2016 havia apenas dezessete processos cadastrados, de um universo total, informado pela própria unidade, de mais de setenta processos. Ainda assim, aqueles cadastrados não estavam com registros atualizados e não continham as principais peças processuais, tais como relatório final, parecer jurídico, julgamento e portarias e atos que alteram o resultado dos processos. Adicionalmente, dos 75 expedientes enviados pela CGU ao Órgão desde 2008, entre solicitações e reiterações, apenas 27 foram respondidos, alguns de forma parcial, o que demonstra claramente a dificuldade enfrentada pela CGU na execução da sua atividade de controle e monitoramento da atividade correcional da Autarquia.

Cabe destacar, ainda, que as análises do atendimento das recomendações emitidas no Relatório de Auditoria de Contas referente ao exercício de 2014, relacionadas à Gestão de Tecnologia de Informação, foram apresentadas em ponto específico deste Relatório.

Além das verificações das recomendações emitidas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201503373, referente ao exercício de 2014, e das relacionadas a Gestão de Tecnologia da Informação, em consulta ao Sistema de Acompanhamento de Recomendações da CGU - Monitor, verificou-se a existência de treze recomendações, referentes a outras ações de controle em monitoramento pelo ICMBio, divididas entre sete com atendimento dentro do prazo e seis com data de atendimento expirada.



Sobre o acompanhamento das recomendações emitidas pela CGU no citado sistema, informa-se que no final de 2015 existiam cerca de sessenta pendências de atendimento a estas recomendações e, no decorrer de 2016, a Auditoria Interna da entidade acionou as áreas envolvidas para a regularização de tais demandas, restando, em junho de 2016, seis recomendações com prazo de atendimento expirado, fato que diminuiu sobremaneira o estoque de recomendações a serem sanadas.

Em que pese este ser um fator positivo que merece ser abordado, entende-se que doravante tais recomendações devem ser tratadas de forma contínua, no decorrer do exercício, de forma a evitar o acúmulo de estoque de pendências a serem resolvidas e dar mais efetividade aos trabalhos de auditoria desta Controladoria.

2.7 Avaliação da Gestão de Pessoas

Com a finalidade de realizar avaliação da gestão de recursos humanos no ICMBio, foi abordado o seguinte aspecto: Sistema de Trilhas de Auditoria – STA, baseado em dados pré-existentes obtidos pelo cruzamento de informações contidas nas bases de dados da Previdência Social e do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE.

No Sistema Trilhas de Auditoria de Pessoal são registrados os posicionamentos dos órgãos e dos auditores da CGU sobre a análise das justificativas dadas para cada inconsistência.

Sistema de Trilhas de Auditoria – STA

Em relação ao Sistema de Trilhas de Auditoria – STA, foram identificadas e analisadas 25 ocorrências, relacionadas à folha de pagamento.

As ocorrências referem-se, em sua maioria, a faltas ao serviço sem o respectivo registro no cadastro, as quais totalizaram dezessete, e, em menor proporção, duas ocorrências relativas à devolução de adiantamento de férias em valor inferior ao recebido. As demais ocorrências estão detalhadas no quadro a seguir:

Quadro 1: Trilhas de Auditoria – Inconsistências ICMBio do Exercício 2015

TRILHA	DESCRIÇÃO	OCORRÊNCIAS
001	Servidores com Desconto de Faltas ao Serviço na Folha, sem o Respectivo Registro no Cadastro.	17
024	Pagamento de Parcelas Asseguradas Judicialmente, sem o Devido Cadastramento no SICAJ.	01
032	Servidores que Percebem Auxílio-Alimentação em Duplicidade	01
040A	Servidores com Devolução do Adiantamento de Férias no Último Ano em Valor Inferior ao Recebido (Ano Anterior)	02
055A	Pagamento de Gratificação Natalina/13º Salário com Base de Cálculo Acrescida de Valor Superior a 30% em Relação ao Considerado para o Cálculo da Antecipação da Gratificação Natalina/13º Salário (Ano Anterior)	01
056A	Rubricas com Valor Informado, Seq. 1 A 5, no Mês de Novembro, Incidindo para o Cálculo da Gratificação Natalina/13º Salário (Ano Anterior)	01



065A	Servidores que Obtiveram Devolução de Falta com os Valores Maiores do que o Descontado no Último Ano (Ano Anterior)	01
066	Servidores Aposentados pela EC 041 ou Posterior com Valor do VB Informado	01
TOTAL		25

Da análise proferida, verificou-se que houve, em proporção maior, ocorrências de faltas dos servidores, sendo providenciados os devidos descontos. A UPAG do ICMBio tomou as providências necessárias para regularização das demais inconsistências da Folha de Pagamento. Portanto, as falhas detectadas foram sanadas, não restando irregularidades, bem como não houve prejuízo ao Erário.

A única exceção encontrada refere-se a uma inconsistência no Sistema de Trilhas de Auditoria – STA da CGU, relacionada à ocorrência de faltas consecutivas de um servidor, lotado no Parque Nacional da Lagoa do Peixe, no município de Mostardas - RS, conforme detalhamento em item específico deste relatório.

Acrescente-se que foram evidenciadas fragilidades a respeito da concessão do adicional de insalubridade/periculosidade, pagos em desacordo com a legislação, bem como a ausência de ações realizadas pelo ICMBio no sentido de mitigar os fatores que ensejam o pagamento do adicional de insalubridade/periculosidade aos servidores da Entidade, cujas descrições encontram-se detalhadas em itens específicos deste relatório.

2.8 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

O objetivo deste tópico é avaliar a gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade na formalização dos processos na modalidade pregão eletrônico; regularidade na execução contratual; utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e à qualidade da governança na área de licitações e contratos.

Durante o exercício de 2015, o ICMBio instaurou 342 processos licitatórios, envolvendo recursos no valor total de R\$ 218.178.479,28, conforme tabela a seguir:

MODALIDADE	TOTAL GERAL	
	QTD	VALOR - R\$
Pregão	129	R\$ 86.522.152,86
Concorrência	4	R\$ 119.149.012,36
Tomada de Preços	4	R\$ 3.018.272,12
Convite	0	R\$ 0,00
Concurso	0	R\$ 0,00
Dispensa	165	R\$ 8.413.484,54
Inexigibilidade	22	R\$ 611.248,50
Suprimento de Fundos	0	R\$ 0,00
Adesão em ata de Registro de Preço	18	R\$ 464.308,90
TOTAL	342	R\$ 218.178.479,28

Resposta à Solicitação de Auditoria nº 201600657/001.

Para análise dos processos licitatórios, foi selecionada uma amostra de seis processos administrativos, que somam o montante de R\$ 11.845.097,62 em recursos financeiros



licitados, referentes ao exercício de 2015, na modalidade pregão eletrônico, com base nos critérios de materialidade e criticidade das contratações, conforme tabela a seguir.

Tabela: Processos Licitatórios Avaliados pela CGU

Número Processo	Objeto	Nº do Contrato	Valor – R\$
01/2015	Pregão Eletrônico - Contratação de empresa para aquisição de coletes balísticos Nível III-A, sob demanda, para atender a contínua estruturação do aparato da proteção ambiental aos agentes de fiscalização, em ações sob gestão do ICMBIO.	01/2016	1.169.400,00
02/2015	Pregão Eletrônico - Registro de preços para eventual aquisição de aparelhos telefônicos com tecnologia de voz sobre IP, para atender às necessidades do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, conforme especificações, quantidades e regras estabelecidas no Edital.	Não foi formalizado contrato	274.420,50
04/2015	Pregão Eletrônico - Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de manutenção corretiva de câmeras de monitoramento, incluindo a reposição de peças, instaladas nas dependências dos prédios da Sede Administrativa do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade ICMBio e do Parque Nacional de Brasília.	Não houve contratação	41.928,00
05/2015	Pregão Eletrônico - Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Operador de Bilheteria e Recepcionista, com materiais e equipamentos por comodato - com instalação (software) e manutenção dos equipamentos do Sistema de Bilhetagem a serem realizados no PARQUE NACIONAL CHAPADA DOS GUIMARÃES/MT.	Não houve contratação	183.486,00
07/2015	Pregão Eletrônico - Contratação de serviços de Operador de Bilheteria, com materiais e equipamentos e Recepcionista, a serem realizados no PARQUE NACIONAL CHAPADA DOS GUIMARÃES/MT.	Não houve contratação	293.577,60
10/2015	Pregão Eletrônico - Contratação de empresa especializada em serviços de vigilância armada, ostensiva, preventiva e contínua, com o fornecimento de mão-de-obra, equipamentos de EPIs e ferramentais necessários à execução dos serviços, a ser executado nas dependências das Unidades Administrativas e de Conservação pertencentes ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio.	MT - 16/2015;RO - 18/2015;AM - não informado	9.882.285,52
TOTAL			11.845.097,62

Avaliação da Regularidade do Processo Licitatório

De maneira geral, verificou-se a conformidade e o enquadramentos dos processos licitatórios analisados com a legislação aplicável, com exceção das impropriedades encontradas no Pregão nº 01/2015, relativo à contratação de empresa para aquisição de coletes balísticos Nível III-A; no Pregão nº 02/2015, referente ao registro de preços para eventual aquisição de aparelhos telefônicos com tecnologia de voz sobre IP; e nos Pregões nºs 05/2015 e 07/2015 - contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Operador de Bilheteria e Recepcionista a ser realizada no Parque Nacional Chapada dos Guimarães/MT.

No Pregão nº 01/2015 foi constatado que houve substituição de coletes balísticos somente após ter expirado o prazo de validade desses equipamentos, colocando em risco a segurança dos agentes de fiscalização do ICMBio, bem como não foi comprovada a distribuição dos coletes adquiridos.

No Pregão nº 02/2015 foram encontradas fragilidades na formalização e falta de utilização dos aparelhos telefônicos adquiridos.



No que concerne aos Pregões nºs 05/2015 e 07/2015 - contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Operador de Bilheteria e Recepcionista no Parque Nacional Chapada dos Guimarães/MT, foram identificadas fragilidades na paralização da obra da guarita/recepção do Parque e conseqüentemente, ausência de contratação de operador de bilheteria e recepcionista no Parque Nacional Chapada dos Guimarães, o que ocasionou um prejuízo potencial estimado de R\$ 4,6 milhões (nos últimos 7 anos) decorrentes da falta de cobrança de ingressos aos visitantes do Parque.

Tais fatos foram tratados em itens específicos neste relatório.

Regularidade da Execução Contratual

Quanto ao Pregão nº 04/2015, realizado com o objetivo de contratar empresa especializada na prestação de serviço de manutenção corretiva de câmeras de monitoramento, verificou-se que a contratação não foi efetivada em virtude do contingenciamento orçamentário sofrido pelo ICMBio. No entanto, segundo informação encaminhada pelo Instituto em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201600657/010, a ausência de contratação não prejudicou a segurança institucional até o momento, pois nenhum equipamento apresentou defeito.

Já os Pregões nºs 05/2015 e 07/2015 - contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Operador de Bilheteria e Recepcionista a ser realizada no Parque Nacional Chapada dos Guimarães/MT - foram cancelados, pois houve paralização da obra da guarita/recepção do Parque. Tal obra é fundamental para servir de postos para os operadores de bilheteria e recepcionista, objeto dos referidos pregões.

No que se refere ao Pregão nº 10/2015, realizado com o objetivo de contratar empresa especializada em serviços de vigilância armada, ostensiva, preventiva e contínua, com o fornecimento de mão-de-obra e equipamentos de EPIs, evidenciou-se que o preço contratado e os valores adjudicados estão em conformidade com os parâmetros exigidos pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG.

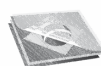
Crítérios de Sustentabilidade Ambiental

Verifica-se que existe conformidade com a legislação vigente, pois a Cláusula de Sustentabilidade Ambiental está presente no instrumento convocatório das licitações, e as orientações aos contratados estão em consonância com as diretrizes de sustentabilidade. Além disso, foi publicada no âmbito do ICMBio a Portaria nº 7/2014, que determina que a Sede e todas as Unidades devem seguir as minutas e orientações constantes no sítio da AGU.

Contudo, do ponto de vista estratégico, evidenciou-se que o Instituto não elaborou o Plano de Gestão de Logística Sustentável, previsto no artigo nº 16, incisos I a IV do Decreto nº 7.746/2012, com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal.

Qualidade da Governança na Área de Licitações e Contratos.

A análise da qualidade da governança na área de licitações e contratos tem como objetivo avaliar a estrutura da área de Licitações e Contratos, bem como os procedimentos adotados para o gerenciamento deste tema no âmbito do ICMBio.



Assim, foi verificado que a área de Licitações e Contratos do ICMBio, subordinada à Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (DIPLAN), está situada na sede nacional, em Brasília, e possui unidades descentralizadas, as quais são denominadas Unidades Avançadas de Administração e Finanças (UAAFs), hierarquicamente vinculadas à Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (DIPLAN), permitindo a realização de compras locais, de acordo com a necessidade da região, fator positivo de gerenciamento de bens e/ou serviços na área de licitações. No entanto, como ponto negativo, ressalte-se a ausência de estrutura nas unidades da Amazônia e do Pará, dificultando sobremaneira a realização de atividades naquela região, uma vez que as demandas devem ser gerenciadas pela Sede em Brasília.

No tocante aos procedimentos adotados para o gerenciamento das licitações no âmbito do ICMBio, foram analisados os quesitos: planejamento e controle de compras, sistemas, normativos utilizados e publicidade.

O planejamento e a gestão de compras do ICMBio não estão finalizados e têm sido condicionados à conclusão do Sistema de Gerenciamento de Demandas – SGD. Da mesma forma, a gestão dos contratos ainda não está plenamente implementada pelo Instituto.

Além disso, o ICMBio ainda carece de normativos e manuais para parametrizar as rotinas na área de licitações e contratos.

Por outro lado, o Instituto utiliza instrumentos para dar publicidade aos processos de compras, tanto nas unidades descentralizadas quanto na sede do ICMBio, tais como o Diário Oficial da União - D.O.U. e jornais de circulação. A íntegra de editais e seus anexos são disponibilizados na página do ICMBio na internet e no site Comprasnet.

O detalhamento do tema em pauta encontra-se em item específico no presente relatório.

2.9 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

A finalidade deste tema é avaliar a qualidade da gestão do patrimônio imobiliário do ICMBio, a partir da análise das melhorias implementadas em decorrência das fragilidades identificadas em auditorias de contas anteriores e verificações acerca da atual atuação da área envolvida.

Para tanto, foram abordados os seguintes aspectos: análise da gestão patrimonial, incluindo a visão das estruturas tecnológica e de pessoal; da existência de inventários de bens imóveis, dos bens imóveis inservíveis; das transferências da propriedade de imóveis do IBAMA para o ICMBio.

- **Gestão Patrimonial - estruturas de pessoal e tecnológica**

Quanto à estrutura de pessoal e tecnológica atual para gerenciar o patrimônio imobiliário de responsabilidade do ICMBio, informa-se:

- ✓ **Estrutura de pessoal**

Ao longo de 2015, o Serviço de Controle de Bens contava com sete servidores na área de gestão patrimonial.



Em junho de 2016, passou a ter dois colaboradores para gerenciar o patrimônio imobiliário do Instituto, além de três servidores e três terceirizados, perfazendo o total de oito colaboradores.

Em que pese a melhoria da estrutura funcional para tratar do gerenciamento dos bens imóveis e móveis, o Instituto informou que não há capacitação de gestão patrimonial para seus servidores, medida ainda pendente de aperfeiçoamento.

✓ **Estrutura de tecnológica**

A atual estrutura tecnológica para gerenciamento do patrimônio imobiliário restringe-se ao pacote de software de escritório (BR Office, Microsoft Office). O sistema atual é utilizado porque o contrato do antigo pacote foi encerrado, fato que pode fragilizar a segurança das informações e o gerenciamento do histórico dos dados da área.

• **Inventário de bens imóveis e de bens imóveis inservíveis do ICMBio, referente ao exercício de 2015.**

Conforme informação encaminhada pelo Instituto Chico Mendes, estão cadastrados no SPIUnet os seguintes Imóveis:

UG	UAAF	QUANTIDADE DE IMÓVEIS
443033	Sede/DF	142 (cento e quarenta e dois)
443034	Cabedelo/PB	16 (dezesseis)
443048	Foz de Iguaçu/PR	51 (cinquenta e um)
443055	Rio de Janeiro/RJ	03 (três)
TOTAL GERAL		212(Duzentos e Doze)

Fonte: e-mail enviado em 20/05/2016 pelo ICMBio

Com relação aos bens imóveis registrados no SPIUnet, não se pode afirmar que este cadastro está correto, uma vez que inexistente inventário de bens imóveis no ICMBio, tampouco foi criada portaria de designação de servidores responsáveis pela realização do inventário. Além destas falhas detectadas, o Instituto não possui uma relação dos bens imóveis inservíveis.

• **Transferência da propriedade de imóveis do Ibama para o ICMBio**

A Lei nº 11.516/2007, que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, definiu que os bens patrimoniais vinculados às unidades de conservação instituídas pela União deveriam ser transferidos àquela Autarquia (art. 3º).

Desde o exercício de 2011, o Ibama iniciou o processo de transferência desses imóveis, no entanto, alguns fatores impediram a celeridade dessas transferências, em especial a ausência de registros sobre os dados dos imóveis nos principais sistemas de informações, o que impossibilitava a Autarquia de conhecer a real situação do quantitativo e estado de conservação desses bens.

De acordo com as informações fornecidas pela Coordenação de Patrimônio do IBAMA e do ICMBio, até a presente data foram transferidos a este Instituto 156 imóveis. Além destes citados, oito imóveis ainda estão em processo de transferência e um em cessão, conforme demonstrado na tabela a seguir.



Tabela: Imóveis que estão em transferência ao ICMBio

Descrição do Imóvel	Número do Processo
Floresta Nacional de Cristópolis - Bahia	02001.005512/2014-91
Parque Nacional do Caparaó Divino de São Lourenço/ES, Caparaó/MG e Dores do Rio Preto/MG	02001.006988/2014-40
Reserva Biológica de Augusto Ruschi - Santa Teresa/ES	02001.005453/2013-71
Floresta Nacional de Irati - Teixeira Soares/PR	02001.004949/2013-27
Parque Nacional da Serra da Bocaina - Rio de Janeiro/RJ	02001.005160/2013-93
Parque Nacional da Serra da Bocaina - Rio de Janeiro/RJ	02001.003554/2015-79
Parque Nacional da Tijuca - Rio de Janeiro/RJ	02001.005167/2013-13
Flona Tapajós e Resex Arapiuns – Santarém/PA	02048.000073/2010-61

Sobre os referidos processos, informa-se que eles estão em fase de finalização, uma vez que, em 11/05/2016, o ICMBio os encaminhou ao IBAMA para conclusão de termo de transferência e inclusão no sistema SPIUNet.

No entanto, em que pesem os processos de transferência entre os órgãos estarem na etapa final, não se pode concluir pela regularização integral deste assunto, pois o ICMBio ainda não realizou inventário de seus bens imóveis e não tem informações sobre este tipo de ativo.

2.10 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Trata-se de avaliação dos controles internos administrativos da Unidade. Desta forma, adotou-se a metodologia de analisar em todas as áreas de gestão auditadas os componentes: ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle, informação, comunicação e monitoramento, com base nas evidências coletadas neste trabalho.

A seguir, são apresentadas as conclusões da avaliação realizada. O detalhamento das fragilidades verificadas está na parte deste Relatório relacionada aos Achados de Auditoria.

Ambiente de Controle

O ambiente de controle abrange a cultura de uma organização e a consciência de controle das pessoas que nela trabalham. Os fatores do ambiente de controle compreendem integridade e os valores éticos da organização.

Neste sentido, o ICMBio utiliza o código de ética da Presidência da República, por meio das atividades exercidas pela Comissão de Ética do Instituto.

Entretanto, devido a indefinições de cargos estratégicos dentro da unidade, bem como rotatividade de cargos de diretorias finalísticas e Diretoria Geral em 2015, a definição clara e objetiva das atribuições dentro da UJ ficou prejudicada.

A partir dos trabalhos da presente auditoria, foi possível identificar que a Unidade ainda não concluiu os mapeamentos de suas ações administrativas, em diversos níveis da gestão, o que dificulta o fortalecimento da gestão institucional, uma vez que o Instituto ainda enfrenta o desafio de melhorar seus procedimentos para o atingimento dos seus objetivos, a exemplo da área de patrimônio, licitações, atendimento às recomendações da CGU, CGU-PAD e gerenciamento da área de tecnologia da informação.



Avaliação de Riscos

As metodologias ou os procedimentos implementados que mensurem os riscos ainda são frágeis. A Entidade ainda está desenvolvendo política para considerar eventos potenciais que possam impactar na realização de seus objetivos.

Observa-se que foram implantados indicadores, mas que eles não são utilizados de forma efetiva, mesmo após decorridos nove anos desde a criação da autarquia.

O planejamento estratégico ainda está em processo de formalização, com a necessidade de publicação dos normativos que regem o tema, bem como o mapeamento dos macroprocessos e a inserção dos planejamentos das Unidades Organizacionais no sistema que administra o assunto.

Ademais, em 2015, foram mantidos os mesmos indicadores em relação ao ano anterior, ou seja, 107, tendo em vista os macroprocessos do Instituto ainda estarem em desenvolvimento. Na análise do próprio ICMBio, tais indicadores foram considerados excessivos e focados em processos internos (indicadores de esforço), e pouco têm contribuído para a tomada de decisões do corpo diretivo da Entidade.

Evidencia-se que poucos indicadores são voltados efetivamente para os resultados e os impactos de suas ações. Assim, esse instrumento não tem oferecido subsídios para a Entidade monitorar especialmente as perspectivas “Sociedade e ambiente” e “Beneficiário” do seu Mapa Estratégico.

Procedimentos de Controle

Os Procedimentos de Controle apresentam fragilidades e inconsistências em algumas áreas analisadas na presente auditoria, tais como licitações, patrimônio, CGU-PAD e Tecnologia da Informação.

Em geral, estas áreas apresentam falhas tais como planejamento e controle de bens e demandas, implantação deficitária de sistemas e ausência de normativos.

Quanto aos controles de Recursos Humanos, estes parâmetros não foram verificados na sua integralidade, uma vez que as análises realizadas nesta área foram pontuais e casos de ausência de controle foram apontados no assunto “insalubridade”.

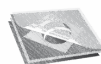
No que se refere ao gerenciamento dos processos disciplinares e à estrutura da área correcional, foram identificadas falhas relacionadas à: ausência de definição de competências no gerenciamento da área, bem como carência de normativos e controles, o que ocasionou atrasos na entrega das demandas de correição.

Acrescente-se, ainda, que o Regimento Interno do ICMBio não se encontra finalizado.

Em que pesem as falhas acima apontadas, cabe esclarecer que o Instituto possui Comitê Gestor, composto pela Alta Administração, que delibera sobre todos os atos de gestão por meio de reuniões sistemáticas.

Informação e Comunicação

Em relação à adoção de práticas para divulgação e tratamento de informações relacionadas às atividades necessárias ao alcance dos objetivos, foi possível identificar



que, em que pese o ICMBio possua em sua rede interna procedimentos, ele ainda carece de normativos que estabeleçam as atribuições de cada setor, prejudicando, desta forma, a comunicação entre as áreas.

O ICMBio possui diversos sistemas de informação em implementação, alguns deles estão sendo substituídos, outros implantados recentemente, demonstrando, assim, que o tratamento dos assuntos do ICMBio pela tecnologia de informação ainda precisa ser estruturado. Isso é um fator impeditivo para a unidade manter o histórico de seus atos de gestão. Nota-se, contudo, que o ICMBio está envidando esforço para que seus processos, rotinas e informações possuam tratamento digital.

Ademais, cumpre destacar que os sistemas de informação utilizados ainda não estão integrados de maneira a produzirem, da melhor forma possível, informações estruturadas, úteis e tempestivas aos dirigentes, aos servidores do ICMBio e à sociedade.

Em face do relatado, entende-se que o ICMBio deve avançar neste quesito, a fim de alcançar uma administração eletrônica de seus atos de gestão de forma mais segura e confiável, como também possibilitar que informações sejam elaboradas, identificadas, capturadas e transmitidas de um modo oportuno e tempestivo.

Monitoramento

Quanto ao monitoramento, verifica-se que este componente não está aplicado de forma consistente, uma vez que foi constatada a pouca capacidade dos gestores em acompanhar e avaliar a qualidade e eficiência dos procedimentos de controle aplicados às suas atividades, tendo em vista que os indicadores de gestão na unidade são excessivos, focados em processos internos e ainda estão sendo reformulados.

Observa-se que a Unidade ainda não tem adotado ações de monitoramento de suas atividades de controle, embora tenha buscado atender às recomendações da auditoria da CGU no sistema Monitor.

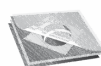
Em que pese esse ser um fator positivo que merece ser abordado, entende-se que doravante tais recomendações devem ser tratadas de forma contínua, no decorrer do exercício, de forma a evitar o acúmulo de estoque de pendências a serem resolvidas e dar mais efetividade aos trabalhos de auditoria desta Controladoria.

Face ao exposto, pode-se concluir que os controles internos adotados pelo ICMBio ainda apresentam fragilidades, precisando ser revistos e aperfeiçoados, com o objetivo de buscar maior aderência à legislação que regulamenta o assunto.

2.11 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Para avaliação da Gestão de TI no ICMBio, referente ao exercício 2015, os exames realizados concentraram-se 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.

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 os 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;
- III) nos Recursos Humanos de TI, com quadro de servidores insuficiente para a 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 três anos, tem-se que, do total de recomendações encaminhadas em 2013, doze foram “Atendidas”, três encontram-se “Em implementação” e duas ainda continuam pendentes, com o status de “Não atendidas”. Para as outras recomendações, esta CGU avaliou que a finalização do monitoramento seria mais adequado.

Destacando-se as ações que foram implementadas pelo Instituto em 2015, pode-se citar: (1) a ampliação no quadro de servidores lotados na COTEC, passando de três para oito servidores, o que representou um acréscimo de mais do dobro do quantitativo anteriormente existente (166%) e (2) a publicação do novo PDTI do órgão, PDTI 2016-2017.

Dessa forma, em relação aos temas mais críticos observados na gestão anterior – recursos humanos e contratações de TI – verifica-se que o Instituto agiu para minimizar as fragilidades identificadas no quantitativo de servidores disponíveis para a área de TI.

Por outro lado, em relação às contratações de TI, avalia-se que, de um modo geral, as falhas identificadas há três anos continuaram se repetindo, especialmente em relação ao deficiente planejamento das contratações.

Nesse sentido, cabe registrar que após o ano de 2013, esta CGU realizou duas verificações do cumprimento da recomendação relativa a necessidade de planejamento das contratações de TI. Uma em 2015, referente à avaliação do planejamento de duas contratações realizadas em 2014, e a análise feita neste ano, relativa à contratação realizada em 2015.

Ocorre que nestas três contratações realizadas pelo ICMBio verificou-se que elas foram feitas por meio de adesão, como carona, a atas de registro de preço e, todas elas, foram baseadas em planejamento deficiente, o qual foi feito apenas para cumprir aspectos legais, desviando-se da finalidade para a qual o planejamento deve ser elaborado.

Sobre a licitação realizada em 2015 e avaliada pela CGU, registre-se que foi constatada irregularidade na adesão à ata de registro de preço nº 73/2014 do TSE, a qual não foi precedida de planejamento próprio da Unidade, com levantamento de suas reais necessidades de contratação, que permitissem concluir que a adesão seria vantajosa.

Assim, no que se refere às contratações, verificou-se que o ICMBio vem mantendo a mesma prática inadequada, mesmo após reiteradas recomendações e alertas desta CGU no período.



2. 12 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

Em síntese, as análises apontam para um avanço no que se refere aos instrumentos de gestão da UJ, tendo em vista a reformulação do seu sistema informatizado de gestão estratégica e a revisão dos seus indicadores instituídos para aferir desempenho, em que pese ainda haver excessivo número de indicadores e fragilidades no seu gerenciamento.

Com relação à gestão patrimonial, o Instituto está envidando esforços para conclusão da regularização integral das transferências de propriedades de imóveis do IBAMA para o ICMBio, apesar de apresentar fragilidades no gerenciamento de seus bens imóveis e móveis.

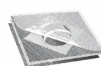
No que se refere à avaliação qualitativa da gestão, foram verificadas diversas fragilidades que prejudicam a realização das atividades finalísticas da Autarquia relacionadas com a criação e a gestão de Unidades de Conservação.

Em especial, foi verificada a ausência de critérios para a priorização dos processos de criação das UCs; a capacidade operacional insuficiente do Instituto para avaliar as demandas de criação; estrutura precária para o gerenciamento das UCs já criadas; ausência de sistema informatizado para acompanhamento e gestão dos processos de criação. Além dessas fragilidades estruturais, a auditoria demonstrou que o ICMBio encontra dificuldades para aplicar os recursos provenientes da Compensação Ambiental na implantação e na manutenção das UCs. Em 2015, apenas 32% do valor arrecadado a título de Compensação foi executado.

Por outro lado, a modalidade de execução indireta, considerada pela gestão do ICMBio como a mais eficaz, tem apresentado baixos níveis de execução devido à sua falta de segurança jurídica, já que os dispositivos legais e regulamentares emanados do Instituto estão em desacordo com julgamentos do Tribunal de Contas da União.

No tocante à avaliação dos controles internos, apurou-se que a área correcional necessita de urgente atenção. A CGU havia recomendado ao ICMBio, no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201503373, referente ao exercício de 2014, o cadastramento e a atualização dos processos disciplinares junto ao sistema CGU-PAD e a estruturação da área responsável pela correição. Essas recomendações não foram atendidas e o problema permanece. Os últimos números apresentados pela Unidade apontam a existência de 37 processos já instaurados e 36 a instaurar, demonstrando um controle deficiente da entidade sobre os seus processos disciplinares.

Quanto à regularidade dos processos licitatórios, merece destaque as inconsistências verificadas no Pregão Eletrônico 01/2015, referente à aquisição de coletes balísticos, e no Pregão 02/2015, referente à aquisição de aparelhos telefônicos. A análise desses processos demonstra um deficiente planejamento da Autarquia quanto à compra e à utilização dos materiais. Vale apontar, ainda, para a irregularidade verificada na adesão à Ata de Registro de Preço nº 73/2014 do TSE, que ocorreu sem o adequado planejamento da contratação e sem a comprovação de que a adesão era economicamente vantajosa.



A avaliação da gestão de pessoas demonstrou que a UJ tomou as medidas necessárias para sanar inconsistências da Folha de Pagamento, havendo apenas uma exceção relacionada à ocorrência de faltas consecutivas (abandono de emprego) de um servidor. Outro ponto que merece atenção é a concessão do adicional de insalubridade/periculosidade aos servidores, sem o atendimento dos requisitos legais estabelecidos.

Além dos pontos resumidos nesta conclusão, é importante registrar que 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. 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.

Nome: MARCIO TRAMONT CISNEIROS

Cargo: TECNICO DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: RAFAEL LEAL GARCIA

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: ROSANA CLEMENTE CARDOSO

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente



1 CONTROLES DA GESTÃO
1.1 CONTROLES INTERNOS
1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS
1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Ausência de informações no Relatório de Gestão.

Fato

Nas peças enviadas por meio do sistema e-Contas ao TCU do exercício de 2015, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, deixou de apresentar as informações abaixo relacionadas, de acordo com o modelo especificado em Ata de Customização do Relatório de Gestão do ICMBio - Exercício 2015, de 08/03/2016.

8.1 – Tratamento de deliberação do TCU

Modelo solicitado pelo TCU - Quadro da situação de atendimento das demandas do TCU

Deliberação	Nº do item	Descrição sucinta do item da deliberação	Providências adotadas / Ações implementadas
Acórdão X.XXX/20XX-X TCU-Plenário X.X			
Acórdão X.XXX/20XX-X TCU-Plenário XX			

No entanto, sobre este item, o Instituto informou no Relatório de Gestão, exercício 2015, que foram emitidos dois acórdãos direcionados ao seu órgão. São eles, Acórdão nº 1206/2015 – Plenário TCU 006.762/2014-0 e Acórdão 3101/2013-Plenário TCU 034.496/2012-2.

Em atendimento às determinações constantes nos respectivos Acórdãos, o ICMBio indicou que enviou ao TCU o Ofício nº 12/2016- GABIN/PRESI, de 08/01/2016 (Digital SGGDOC 20150140487), contendo informes sobre as ações e providências adotadas no exercício de 2015.

Verificou-se ainda que não foram mencionados os Acórdãos nºs 626/2015 - Plenário TCU e 2628/2015 – Plenário TCU no Relatório de Gestão, exercício 2015.

8.2 – Tratamento de recomendações do Órgão de Controle Interno

Modelo solicitado - Quadro da situação de atendimento das demandas da CGU

Deliberação	Nº do item	Descrição sucinta do item da deliberação	Providências adotadas / Ações implementadas
Relatório CGU XX/2015			
Relatório CGU XX/2015			



Sobre este item, o Instituto extraiu trechos dos itens referentes à sua gestão, relativa ao exercício de 2014, do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201503373, sem, no entanto, mencionar as providências adotadas para atender as recomendações emitidas.

Ademais, foram emitidos ao longo de 2015 os Relatórios nºs 2015.04864, 2015.04442 e 2015.05135, os quais não foram abordados pelo Instituto no Relatório de Gestão.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

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

Fato

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 5480/2005 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 - MMA, 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.

No seu Relatório de Gestão do exercício de 2014, a Unidade informou que foram apurados 74 processos, sendo que 29 encontravam-se em apuração, trinta encerrados, necessitando de análise de mérito ou parecer jurídico e quinze prontos para julgamento da autoridade competente. Durante os trabalhos preparatórios para confecção do Relatório de Auditoria da CGU referente ao exercício de 2014, ao confrontar a lista de processos do relatório emitido por meio do sistema CGU-PAD com a relação de processos administrativos informada pela Unidade, 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.

O relatório de gestão do ICMBio, referente ao exercício de 2015, não informou o quantitativo de processos disciplinares daquele ano, mas infere-se que tenha havido, em 2015 e/ou 2016, novas instaurações e andamentos de processos já existentes. Em 22/06/2016, havia apenas dezessete processos cadastrados no CGU-PAD pelo ICMBio, número bem inferior aos 74 processos existentes até 31/12/2014, menor ainda se somados aos processos porventura instaurados em 2015 e 2016.



Os treze 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 autuados na CGU/CRG	Processo autuado no ICMBio	Cadastro/Situação do Processo no Sistema CGU-PAD
00190.002088/2007-99	02001.006621/2001-10	Processo cadastrado, porém desatualizado. Última atualização data de 2011.
00190.005210/2007-89	02001.002923/2009-68	Processo cadastrado, porém sem cópia de documentos essenciais, a saber: Relatório Final, Parecer jurídico e Julgamento.
	02063.000107/2006-42	
	02001.001606/2007-62	
	02070.003746/2013-08	
00190.008340/2008-54	02027.003455/2008-70	Processo cadastrado, porém sem cópia de documentos essenciais, a saber: Relatório Final, Parecer jurídico e Julgamento.
	02070.002240/2012-92	Processo cadastrado, porém desatualizado. Última atualização data de 2013.
00190.026809/2008-37	02004.000516/2008-13	Registros não localizados
	02004.000783/2007-00	
00190.026863/2008-82	02022.001334/2007-52	Processo cadastrado, porém desatualizado. Última atualização data de 2014.
00190.042771/2009-21	02070.001828/2009-23	Processo cadastrado, porém desatualizado. Última atualização data de 2013.
00190.500002/2009-51	02070.005137/2010-32	Processo cadastrado, porém desatualizado. Última atualização data de 2013.
00190.024323/2011-60	02070.000549/2012-48	Processo cadastrado, porém desatualizado. Última atualização data de 2012.
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.	-
00190.018163/2015-43	Não há indicação de procedimento instaurado pelo ICMBio.	-
00190.508475/2014-63	Não há indicação de procedimento instaurado pelo ICMBio.	-

Fonte: Dados extraídos do Sistema CGU-PAD em 27 de junho de 2016.

A constatação inserida no Relatório elaborado em 2015, ao confrontar a lista completa de processos registrados no sistema CGU-PAD à época, com a relação de processos administrativos apresentados pela Unidade em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503373/001, revelou 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.



Ao confrontar a relação de processos administrativos apresentada pela Unidade em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201600657/015, onde constam 37 processos instaurados e 36 a instaurar, observa-se que nenhum dos processos a instaurar está cadastrado no sistema CGU-PAD, apesar da funcionalidade específica do sistema para este fim. Dentre os 37 processos instaurados, apenas quatro estão cadastrados no CGU-PAD. São eles: 02022.001334/2007-52; 02070.000892/2012-92; 02070.002055/2014-60; 02070.005137/2010-32.

Não foi encontrado registro no sistema dos outros 33 processos. Por outro lado, dentre os nove processos do ICMBio constantes no CGU-PAD com a situação “em andamento”, cinco estão desatualizados, já que não fizeram parte da lista de processos em curso enviada pela Entidade como resposta à Solicitação de Auditoria nº 201600657/015.

A Portaria CGU nº 1.043, de 24/07/2007 dispõe que as informações relativas aos processos disciplinares 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 fatos descritos acima demonstram que o ICMBio está em descompasso com a aludida norma, uma vez que dos procedimentos disciplinares listados pelo Instituto, apenas quatro encontram-se cadastrados no sistema e, 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).

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 nove anos, portanto suas diretrizes já são de longo conhecimento no âmbito da Administração Pública Federal.

Em sua manifestação sobre o Relatório de Auditoria referente ao exercício de 2014, o ICMBio se comprometeu a regularizar a situação de cadastro dos processos disciplinares até o mês de outubro daquele ano, o que não ocorreu.

Cumprir frisar 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 Correcional, elaborados pela Corregedoria Setorial do Ministério do Meio Ambiente/CORIN/CGU. Desta forma, mesmo diante das adversidades que enfrenta a Entidade, considera-se que o prazo para cumprimento da determinação da Portaria CGU nº 1.043, de 24/07/2007 já foi ultrapassado e se estendeu de maneira irregular durante um longo período de tempo.

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.

Causa

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



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de email, de 22/07/2016, a Entidade se manifestou acerca da constatação, conforme a seguir:

“As providencias adotadas para resolução da questão de cadastramento dos processos no sistema CGU-PAD, puderam se tornar factíveis na área de Corregedoria do ICMBio a partir de 2015 quando efetivamente ingressaram na Auditoria Interna servidores oriundos do concurso público realizado em 2014.

Assim pudemos cadastrar a servidora Patrícia Alves Bueno em 2015, porém por motivos de saúde a referida servidora teve que se ausentar dessas atividades, levando à necessidade de cadastramento da servidora Zilanda Souza Soares em fevereiro de 2016. A partir de então iniciamos a adoção das providências necessárias para saneamento dos problemas apontados nas recomendações dessa CGU constantes do relatório de auditoria de gestão ICMBio, relativa ao exercício de 2014 (Relatório 201503373), partindo da listagem de processos constantes daquele relatório.

No que tange às pendências afetas ao sistema CGU-PAD constantes do Relatório Preliminar 201600657, cabe tecer as seguintes considerações:

*No Quadro: Processos disciplinares do ICMBio em acompanhamento pela CGU, e respectivas situações cadastrais no Sistema CGU-PAD (fls. 23) constante deste item, os auditores **não deixaram claro** se estão se referindo à data da atualização da fase do processo ou à data do cadastro/atualização do processo no Sistema CGU-PAD, pois, na coluna “Cadastro/Situação do Processo no Sistema CGU-PAD”, as datas informadas como “última atualização...” não condizem com o título da coluna, visto que as datas informadas se referem à “Data da Situação/fase do processo “e não às datas de cadastramento/atualização dos processos no sistema CGU-PAD.*

Segue abaixo, as situações dos referidos processos, perante o Sistema CGU-PAD:

Processo autuado no ICMBio	Cadastro/Situação do Processo no Sistema CGU-PAD	Pendências no Relatório de Auditoria 2016
1 02001.006621/2001-10	<i>Não conseguimos atualizar o processo no CGU-PAD, pois ao consultá-lo, o sistema apresenta a seguinte mensagem: “você não possui permissão para visualizar o processo resultante da pesquisa”. Em contato com a equipe do Suporte/CGU-PAD, obtivemos a seguinte informação: “Em relação ao processo nº 02001.006621/2001-10, informo que ele foi cadastrado por um usuário com perfil “Superintendência do Ibama no Rio de Janeiro”. Portanto usuários de unidades paralelas (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade) não têm acesso ao mesmo. É possível alterar a hierarquia do perfil do processo, mas para isso é necessária a autorização do Ibama Rio de Janeiro ou do Coordenador Ministerial no MMA. O procedimento é realizado por esta CGU. Equipe CGU-PAD”</i>	←
2 02001.002923/2009-68	<i>Cadastramos em 25/04/2016 até a fase: Processo Julgado.</i>	<i>Falta anexar peças</i>
3 02063.000107/2006-42	<i>Tais processos não continham procedimentos disciplinares, as denúncias contidas neles foram objeto de apuração no PAD n.º 02001.002923/2009-68 (citado acima).</i>	←
4 02001.001606/2007-62	<i>Cabe frisar que esses processos foram extraviados, o que motivou a instauração do PAD 02070.003746/2013-08 (abaixo).</i>	



5	02070.003746/2013-08	<i>Cadastramos em 23/10/2015 até a fase: Processo Julgado.</i>	<i>Peças incluídas em 05/07/2016</i>
6	02027.003455/2008-70	<i>Atualizamos em 12/05/2016 até a fase: Decisão Reconsideração/Recurso Hierárquico.</i>	<i>Falta anexar peças</i>
7	02070.002240/2012-92	<i>Cadastramos em 18/04/2016 até a fase: Instauração/Instrução.</i>	<i>- Falta anexar peças. - A fase manteve-se inalterada desde a data do cadastro.</i>
8	02004.000516/2008-13	<i>Tal processo trata de Invasão de áreas/Diagnóstico socioeconômico, histórico e ambiental da ocupação Irregular no interior da RESEX Cajari. Não deve ser cadastrado no CGU-PAD, pois não houve instauração de PAD.</i>	
9	02004.000783/2007-00	<i>Este processo trata de Solicitação de providências quanto a infrações ambientais relatadas no Levantamento Socioeconômico, Ambiental e Histórico Georeferenciado nos ramais do Igarapé do Meio/Mutum/Chapéu, Muriacá, Bacia Branca e ramal Fé em Deus. Não se instaurou Sindicância ou PAD, cabendo ressaltar que o processo iniciou e foi arquivado no âmbito do IBAMA.</i>	←
10	02022.001334/2007-52	<i>Cadastramos em 14/06/2016 até a fase: Instauração/Instrução.</i>	<i>- Falta anexar peças. - Atualizar fase do processo.</i>
11	02070.001828/2009-23	<i>Cadastramos em 20/04/2016 até a fase: Instauração/Instrução.</i>	<i>- Falta anexar peças. - A fase manteve-se inalterada desde a data do cadastro.</i>
12	02070.005137/2010-32	<i>Cadastramos em 31/03/2016 e atualizamos em 17/06/2016 – até a fase: Indiciamento/Citação/Defesa Escrita/Relatório Final.</i>	<i>- Falta anexar peças. - A fase manteve-se inalterada desde a data do cadastro.</i>
13	02070.000549/2012-48	<i>Cadastramos em 22/04/2016 até a fase: Instauração/Instrução.</i>	<i>- Falta anexar peças. - A fase manteve-se inalterada desde a data do cadastro.</i>
14	02070.000651/2009-48	<i>Cadastramos em 14/04/2016 até a fase: Indiciamento/Citação/Defesa Escrita/Relatório Final.</i>	<i>- Falta anexar peças. - A fase manteve-se inalterada desde a data do cadastro.</i>
15	02070.000811/2014-16	<i>Cadastramos em 18/04/2016 até a fase: Indiciamento/Citação/Defesa Escrita/Relatório Final.</i>	<i>- Falta anexar peças. - A fase manteve-se inalterada desde a data do cadastro.</i>



16	02070.000562/2014-69	Tal processo encontra-se em posse do presidente da comissão de PAD, que é servidor do Departamento de Polícia Federal. Enviamos check-list à comissão por e-mail em 26/04/2016, mas não obtivemos retorno. Mediante várias solicitações nos foi informado que o processo será enviado eletronicamente até o dia 22/07/2016. Assim que o recebermos, cadastrá-lo-emos.	
17	02070.002055/2014-60	Cadastramos em 14/06/2016 até a fase: Instauração/Instrução.	- Falta anexar peças. - Atualizar fase do processo.

Cabe ressaltar ainda que dos processos instaurados em 2014, listados no Relatório de Auditoria nº 201503373, apenas o processo n.º 02070.000562/2014-69 não foi cadastrado, conforme descrito no quadro acima.

*Além disso no primeiro parágrafo da fl. 24 do relatório, consta que “Entre os 37 (trinta e sete) processos instaurados, apenas 4 (quatro) estão cadastrados no CGU-PAD. São eles: 02022.001334/2007-52; **02070.000892/2012-92**; 02070.002055/2014-60; 02070.005137/2010-32.” (g.n.). Não temos registro de que o processo nº 02070.000892/2012-92 tenha sido cadastrado no CGU-PAD e ao tentar consultá-lo o sistema informa que “não existe processo que atenda ao critério de pesquisa”. Em contrapartida, o processo nº 02070.000549/2012-48, que se encontrava cadastrado, não foi citado no referido parágrafo.*

Quanto à informação contida no segundo parágrafo também da fl.24 (Não foi encontrado registro no sistema dos outros 33 (trinta e três) processos. Por outro lado, entre os 9 (nove) processos do ICMBio constantes no CGU-PAD com a situação “em andamento”, 5 (cinco) estão desatualizados, já que não fizeram parte da lista de processos em curso enviada pelo Órgão como resposta à Solicitação de Auditoria nº 201600657/015.), acreditamos que os auditores não consideraram a planilha enviada, em 01/07/2016, a Vossa Senhoria, pois em tal planilha já haviam sido incluídos mais 5 (cinco) processos, que não constavam da planilha enviada anteriormente, dos quais, 4 (quatro) já haviam sido cadastrados no CGU-PAD, são eles: 02070.000651/2009-48; 02070.000811/2014-16; 02070.001828/2009-23 e 02070.002240/2012-92. O outro processo que acrescentamos na planilha foi o 02129.000025/2012-34 que ainda não se encontra cadastrado no CGU-PAD. Assim não conseguimos identificar qual é o “quinto” processo constante no CGU-PAD com a situação “em andamento”, citado pelos auditores. Dessa forma solicitamos que, se possível, nos informe.

RECOMENDAÇÃO: Realizar levantamento dos processos disciplinares desatualizados e não registrados no Sistema CGU-PAD, para proceder à atualização e ao 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.

PROPOSTA: solicitamos o prazo de 90 dias para os referidos levantamentos em vista da falta de estrutura da área de corregedoria, pois atualmente contamos com apenas duas servidoras para cadastramento e operação do sistema CGU-PAD, cabendo frisar que ao final de julho não contaremos com uma dessas servidoras que sairá do Instituto por motivo de nomeação em outro órgão. Além disso, em que pese a existência de documentos que norteiam o uso do Sistema CGU-PAD, a cadastradora ainda não possui experiência na utilização do referido sistema e encontra-se em fase de aprendizado.



Aproveitamos o ensejo para solicitar treinamentos quanto ao manuseio do sistema CGU-PAD.

RECOMENDAÇÃO: *Estruturar o fluxograma de trabalho e a área responsável pelo cadastramento e atualização de informações e dados no Sistema CGU-PAD, de forma a evitar novas omissões e incompletudes nos registros.*

PROPOSTA: *Conforme acordado na reunião de 15/07/2016, após a conclusão dos levantamentos referidos na recomendação anterior, agendaremos uma reunião em conjunto com essa CGU para definirmos e estruturarmos por meio de normativos internos o fluxograma de trabalho da área.*

RECOMENDAÇÃO: *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.*

PROPOSTA: *após a conclusão dos levantamentos e inclusão de todo o passivo de processos no Sistema CGU-PAD, conforme recomendações anteriores, e após a estruturação do fluxo de trabalho será mais eficaz esse controle sistemático. Entretanto, nesse período de 90 dias, buscaremos cumprir os prazos determinados e manter um acompanhamento das demandas, com a indicação de mais usuários com perfil de cadastrador no Sistema CGU-PAD, o que reforça a necessidade de treinamentos.”*

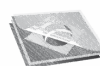
Análise do Controle Interno

Em 22 de junho de 2016 havia apenas 17 (sete) processos cadastrados no CGU-PAD pelo ICMBio. Em 26 de julho de 2016 este número era de 29 (vinte e nove) processos. Apesar de haver avanço e de reconhecermos os esforços que estão sendo envidados pelo Instituto com a alocação de uma servidora para atuar no cadastramento destes processos no sistema CGU-PAD, o número de processos cadastrados ainda é bem inferior aos 74 (setenta e quatro) processos informados no relatório de gestão do exercício de 2014. Menor ainda se somados aos processos de 2015 e 2016.

Em sua resposta, o Instituto aponta uma lista de apenas 17 (dezessete) processos com sua respectiva situação no CGU-PAD, sendo que deveriam estar cadastrados pelo menos os 37 processos instaurados conforme tabela apresentada pela Unidade em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201600657/015. Mesmo em relação aos 17 (dezessete) processos apresentados pelo ICMBio em sua resposta a este relatório, observamos que as principais peças dos processos ainda não foram anexadas.

Outros, como o processo 02070.002240/2012-92, cadastrado em 18/04/2016 somente até a fase de Instauração/Instrução, demonstra que o Órgão deve diligenciar sobre o regular andamento do feito, atentando-se ao seu prazo prescricional, já que o processo foi aberto no Órgão em 2012 e ainda está na fase inicial. Neste e em outros casos, o acompanhamento processual por meio do CGU-PAD pode ser uma ferramenta excelente para o policiamento dos prazos processuais pelo ICMBio.

O Instituto alega ainda em sua resposta que, dos processos instaurados em 2014, listados no Relatório de Auditoria nº 201503373, apenas o processo n.º 02070.000562/2014-69 ainda não foi cadastrado no sistema. Contudo, passados dois anos da instauração destes processos, não é razoável que ainda haja processo não cadastrado e que tantos outros ainda estejam com cadastramento incompleto. Lembramos que a Portaria CGU nº 1.043, de 24/07/2007 dispõe que as informações relativas aos processos disciplinares 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.



Adicionalmente, destacamos que os 36 processos a instaurar não foram cadastrados no sistema CGU-PAD. Contudo, lembramos que só devem ser cadastrados os processos que passarem por análise de mérito e forem considerados como havendo indícios de autoria e materialidade suficientes para que seja instaurado processo administrativo disciplinar.

Em relação ao erro material apontado pela Unidade, confirmou-se que o processo nº 02070.000892/2012-92 não está cadastrado no CGU-PAD. Desta forma, agradecendo ao Órgão pela correção, retificamos o texto contido na página 24: “Entre os 37 (trinta e sete) processos instaurados, apenas 4 (quatro) estão cadastrados no CGU-PAD. São eles: 02022.001334/2007-52; 02070.000549/2012-48; 02070.002055/2014-60; 02070.005137/2010-32. ” Aproveitamos a oportunidade para destacar, mais uma vez, a necessidade de cadastramento dos processos no sistema, já que apenas 4 processos cadastrados em um universo de 37 não é razoável.

Quanto à consideração do Órgão sobre a planilha enviada por e-mail em 01/07/2016, informamos que o Relatório foi elaborado em data anterior, e por isso insistimos, na reunião do dia 27/06/2016, que o envio da planilha atualizada ocorresse naquele mesmo dia ou em dia imediatamente posterior, o que não ocorreu, de forma que não foi possível atualizar as informações do Relatório Preliminar. Partindo dos avanços que o Órgão está realizando para melhorar sua área correcional, deve ele atualizar constantemente suas tabelas de controle.

Em relação à demanda do Instituto para que seja realizado treinamento quanto ao manuseio do CGU-PAD, informamos novamente que 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. No sítio da internet <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/cgu-pad> existem treinamentos gratuitos e realizáveis pela rede mundial de computadores que podem ser utilizados pelo ICMBio sem custos ou necessidade de deslocamento, não sendo requerida autorização para que seja utilizado por qualquer pessoa interessada.

Finalmente, destacamos novamente que, em sua manifestação sobre o Relatório de Auditoria de 2015, o ICMBio se comprometeu a regularizar a situação de cadastro dos processos disciplinares até o mês de outubro daquele ano, o que não ocorreu. A necessidade de cadastramento dos processos já vem sendo salientada desde 2011 pela CGU, de forma que o prazo de 90 dias para regularização total dos processos no sistema CGU-PAD, e não somente o cadastramento inicial, deve ser cumprido de forma peremptória.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar levantamento dos processos disciplinares desatualizados e não registrados no Sistema CGU-PAD, para proceder à atualização e ao 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 90 dias.

Recomendação 2: Estruturar o fluxograma de trabalho e a área responsável pelo cadastramento e atualização de informações e dados no Sistema CGU-PAD, de forma a evitar novas omissões e incompletudes nos registros.



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.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

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

Fato

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 CRG à Unidade auditada, foram analisados os 13 processos de acompanhamento, instaurados no período de 2007 a 2015, 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 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.	5	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.	12	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.	12	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 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).	6	4
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



00190.504339/20 14-02	Processo Gerencial de Correição - 2014 - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio	2	0
00190.018163/20 15-43	Acompanhamento de possível infração disciplinar praticada pela Diretora de Planejamento, Administração e Logística do ICMBio, especialmente a renitência em prestar esclarecimentos requeridos pelo Ministério Público Federal.	1	1
00190.508475/20 14-63	Acompanhamento de possível ocorrência de conflito de interesse, envolvendo servidora licenciada do ICMBio, ocupante de cargo gerencial em organização não governamental.	1	0
Totais:		75	27

Fonte: Dados extraídos em junho de 2016, do Sistema SGI.

No decorrer do trâmite dos processos listados, a CRG encaminhou 75 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 75 expedientes encaminhados pela CRG, 35 representam o quantitativo de pedidos e quarenta 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, 00190.504339/2014-02 e 00190.508475/2014-63, 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 oito anos sem uma conclusão.

Além disso, uma parcela das respostas encaminhadas pela Unidade não atende de forma satisfatória aos pleitos da CRG. De forma geral, essas respostas apenas listam as dificuldades da Autarquia no tratamento de demandas disciplinares, causadas pela ausência de uma estrutura própria de corregedoria, pela ausência de pessoal capacitado para presidir e compor comissões, e pela dificuldade orçamentária.

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. Prova disto é a necessidade de reiteração desta constatação, já presente no Relatório emitido em 2015, sem que tenha havido melhora no fluxo de informações entre o Instituto e a Corregedoria Setorial e sem que as recomendações do Relatório anterior tenham sido cumpridas, apesar dos inúmeros esforços realizados pela CGU.

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.”

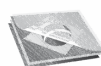
Em que pesem as dificuldades enfrentadas pela Unidade, a Lei nº 10.683, de 28/05/2003, dispõe que os órgãos e as entidades da administração pública federal estão obrigados a atender, no prazo indicado, às requisições e solicitações da CGU, bem como a comunicar-lhe a instauração de processo administrativo 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 pode gerar prescrição, acarretando na extinção da punibilidade, fato recorrente no âmbito dos processos do órgão supervisionado e que será tratado em constatação específica deste Relatório.

Considerando a manutenção das deficiências no trato das demandas disciplinares, é necessário que a Autarquia busque estruturar sua área disciplinar com urgência, 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.

Esclareça-se que não foi reiterada a recomendação para que seja realizado levantamento dos expedientes da CGU recebidos pelo ICMBio e não respondidos, pois vários deles já perderam o objeto devido ao extenso lapso temporal entre o envio do expediente e o presente momento. Contudo, frisa-se a importância de que a Autarquia passe a responder de forma completa e tempestiva a todos os expedientes enviados por esta Controladoria.

Causa



Ausência de implementação de instrumentos de controle dos expedientes encaminhados pela CGU à Auditoria Interna e à Presidência do ICMBio.

Manifestação da Unidade Examinada

A Entidade se manifestou acerca da constatação, por meio de e-mail, de 22/07/2016, conforme a seguir:

“Quanto a este item, conforme também acertado na reunião de apresentação do relatório Preliminar, necessário se faz que sejam encaminhados a esta Auditoria Interna os expedientes dessa CGU e/ou identificados os seus números para que possamos adotar as medidas de busca em nossos sistemas, das possíveis respostas já encaminhadas ou providenciá-las caso ainda sejam necessárias.

Solicitamos o agendamento de uma reunião para definirmos os trâmites e o prazo para conclusão deste levantamento (ofícios da CGU) e das providências decorrentes, pois o início dos trabalhos dependerá da identificação de todos os expedientes dessa CGU.

RECOMENDAÇÃO: *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.*

Envidaremos os esforços necessários para que, com estrutura que possuímos, possamos estruturar a área responsável pelo atendimento das demandas da CGU, com treinamentos e capacitações dos servidores envolvidos, buscando evitar a ocorrência dos problemas detectados.”

Análise do Controle Interno

Apesar da gravidade e da seriedade da reiteração de ausência de resposta à maioria dos expedientes encaminhados pela CGU ao ICMBio, o que juntamente ao encaminhamento de documentos sem a integralidade das informações requeridas contribui para a morosidade no trato de demandas disciplinares e dificulta a atividade de controle interno por parte desta controladoria, acreditamos que a elaboração de uma tabela com os ofícios enviados e não respondidos não agregará valor ao que se pretende: estruturação da 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.

Ademais, algumas das informações solicitadas nestes expedientes foram obtidas quando das visitas realizadas pela equipe técnica de auditoria da CGU ao ICMBio em junho de 2016; outras informações já não são mais necessárias, uma vez que dado o decurso de tempo entre a solicitação e o momento presente, já estão prescritas as penalidades que poderiam ser possivelmente aplicadas. Assim, a Corregedoria Setorial irá, posteriormente, reiterar apenas aquelas solicitações de cujas informações ainda necessite e passará, deste momento em diante, a monitorar de perto a responsabilidade do ICMBio para com os expedientes vindouros da CGU, com vistas a avaliar o compromisso do órgão supervisionado com os trabalhos do controle interno.

Recomendações:

Recomendação 1: 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.



1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Falta de estruturação da área correcional, o que tem ocasionado a ocorrência de prescrição e atrasos na condução e julgamento de processos disciplinares.

Fato

O ICMBio não possui uma Corregedoria Seccional, e, como solução paliativa, as atividades disciplinares foram inseridas na estrutura da Auditoria Interna – AUDIT, que conta com seis servidores concursados, dentre os quais três exercem direta ou indiretamente atividades correcionais, estando dois deles responsáveis pela triagem de documentos e registros no Sistema CGU-PAD.

Ainda que não seja obrigatória a criação de uma Corregedoria Seccional para todos os órgãos do Poder Executivo Federal, é altamente recomendável que seja criada esta estrutura no ICMBio, uma vez que na Autarquia o número de processos disciplinares é relevante. Além disso, ficou clara a necessidade de melhor se estruturar a área correcional da Unidade, especialmente para que os processos sejam instaurados de forma tempestiva e sejam concluídos em prazo razoável, evitando a prescrição da punição administrativa.

Ademais, também é obrigação legal de cada ente receber denúncias e conduzir os procedimentos de responsabilização dos seus agentes que incorrem em faltas disciplinares. Desta forma, mesmo não existindo uma Corregedoria na Autarquia, ainda assim os procedimentos disciplinares precisam ser acompanhados e executados de maneira tempestiva.

Não existem normativos específicos do ICMBio sobre matéria disciplinar, carecendo também o Instituto de um fluxograma de trabalho especificamente voltado para o acompanhamento dos processos disciplinares no que tange aos prazos processuais, o que faz com que uma quantidade significativa de processos administrativos esteja prescrita e/ou com prazos próximos de prescrição, além de haver processos que excedem tempo razoável de processamento.

A título de exemplo, podemos observar no quadro abaixo a situação de alguns processos que são acompanhados pela Corregedoria Setorial e cujos prazos excederam o limite legal.

Quadro: Processos disciplinares do ICMBio em acompanhamento pela CGU, e respectivas situações em relação a ocorrência de prescrição das punições administrativas.

Processos autuados na CRG	Processos autuados no ICMBio	Situação
00190.005210/2007-89	02070.003746/2013-08	Ciência do fato: 13/11/2006. Instauração do PAD: 20/04/2009. Julgamento: 20/11/2009. A CGU recomendou a reinstauração em 29/10/2012, mas não há registros de que isso tenha acontecido. A penalidade mais grave prescreveu em setembro/2014. Quanto ao desaparecimento dos processos, a ciência se deu em dezembro/2009, mas o PAD só foi instaurado em 07/02/2014, com as penalidades de advertência e suspensão já prescritas. O julgamento ocorreu em 03/08/2015, com decisão de aplicação de suspensão, penalidade já prescrita antes da instauração.
	02001.002923/2009-68	
	02063.000107/2006-42	
	02001.001606/2007-62	



00190.008340/2008-54	02070.002240/2012-92	Operação Policial deflagrada em 12/03/2008. PAD instaurado em 27/08/2008. Relatório Final apresentado em 02/09/2010, com propostas de advertência, suspensão e instauração de novo processo para apurar 2 outros fatos. Julgado pela Ministra de Estado em decisão publicada em 17/01/2011. O novo PAD foi instaurado apenas em 16/08/2013, quando a advertência e a suspensão já estavam prescritas. Processo no ICMBio sem andamento desde outubro/2014.
00190.042771/2009-21	02070.001828/2009-23	Ciência no final de 2009. Sindicância Investigativa instaurada em 15/08/2013. Em 01/08/2014, expediente do ICMBio apontou para carência de pessoal capacitado e informou que as apurações estavam sendo realizadas, porém, ante o decurso de cerca de 10 anos, havia dificuldades em obter a colaboração de testemunhas e os objetivos ficaram sensivelmente comprometidos. Pena mais grave prescreveu no final de 2014.
00190.500002/2009-51	02070.005137/2010-32	Ciência do fato em 2010. Portaria de instauração do PAD publicada em 21/06/2012. Relatório Final entregue em 2013. Processo não concluído, por falta de parecer jurídico para envio à julgamento. Como a penalidade proposta pela Comissão foi de advertência, se corroborada, já está prescrita, assim como eventual suspensão, se fosse o caso de agravamento.
00190.013348/2015-61	02070.002554/2011-12	Ciência do fato em 06/10/2011. Exige providências imediatas, pois, se não for instaurado o PAD até o dia 05/10/2016, ocorrerá prescrição.

Analisando a relação de processos administrativos apresentada pela Unidade em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201600657/015, foram elaborados dois quadros exemplificativos de processos cujo prazo prescricional foi ultrapassado ou que estão próximos da prescrição, exigindo atuação urgente do Órgão. O primeiro trata dos processos já instaurados e o segundo dos processos a instaurar.

Quadro: Processos disciplinares do ICMBio e respectivas situações em relação a ocorrência de prescrição das punições administrativas.

Processos instaurados no ICMBio	Situação
02022.001334/2007-52	Ciência do fato em 24/09/2003 e data da instauração somente em 14/03/2014. Prescrição antes mesmo da instauração e o processo ainda não está finalizado.
02070.005137/2010-32	Ciência do fato em 16/09/2010 e data da instauração em 21/06/2012. Processo com Relatório Final da Comissão sugerindo penalidade de advertência, ainda não encaminhado para julgamento. Se for mantida a penalidade sugerida pela Comissão, a aplicação da penalidade não poderá ocorrer por já estar prescrita.
02070.002811/2010-27	Ciência do fato em 10/03/2010 e data da instauração em 31/05/2013. Processo com Relatório Final da Comissão sugerindo penalidade de suspensão de 20 dias, ainda não encaminhado para julgamento. Se for mantida a penalidade sugerida pela Comissão, a aplicação da penalidade não poderá ocorrer por já estar prescrita.
02070.002255/2012-51	Ciência do fato em 14/09/2010 e data da instauração em 10/05/2013. Processo com Relatório Final da Comissão sugerindo penalidade de advertência, ainda não encaminhado para julgamento. Se for mantida a penalidade sugerida pela Comissão, a aplicação da penalidade não poderá ocorrer por já estar prescrita.
02123.000091/2010-01	Investigação Preliminar instaurada em 21/01/2011 e ciência do fato em 31/08/2010 – ainda não julgada, mas com sugestão da Comissão pela instauração de PAD. Mesmo se o PAD fosse instaurado, todas as penalidades possíveis já estariam prescritas, à exceção do fato ser considerado um ilícito penal, quando se aplicaria o prazo prescricional previsto no Código Penal Brasileiro.
02019.000753/2007-26	Sindicância instaurada em 10/10/2007 e ciência do fato em 23/08/2007 – ainda não julgada, mas com sugestão da Comissão pela instauração de PAD. Mesmo se o PAD fosse instaurado, todas as penalidades possíveis já estariam prescritas.
02016.001191/2007-68	Sindicância instaurada em 11/09/2007 e ciência do fato em 27/06/2007 – ainda não julgada, mas com sugestão da Comissão pela instauração de PAD. Mesmo se o PAD fosse instaurado, todas as penalidades possíveis já estariam prescritas.



Quadro: Processos disciplinares a serem instaurados pelo ICMBio e respectivas situações em relação a ocorrência de prescrição das punições administrativas.

Processos a instaurar pelo ICMBio	Situação
02070.002645/2010-69	Ciência do fato em 16/04/2010 – prescrito
02070.001850/2010-15	Ciência do fato em 04/03/2010 – prescrito
02070.002690/2010-13	Ciência do fato em 24/04/2010 – prescrito
02070.002035/2012-27	Ciência do fato em 08/11/2011 – prescreverá em novembro de 2016
02070.001983/2011-64	Ciência do fato em 14/09/2010 – prescrito
02070.004958/2010-51	Ciência do fato em 15/03/2010 – prescrito
02070.002262/2012-52	Ciência do fato em 27/10/2010 – prescrito
02070.000607/2013-14	Ciência do fato em 12/09/2011 – prescreverá em setembro de 2016
02070.002258/2012-94	Ciência do fato em 12/08/2010 – prescrito
02070.001642/2011-99	Ciência do fato em 14/04/2011 – prescrito
02070.003319/2009-35	Ciência do fato em 01/10/2009 – prescrito
02070.002257/2012-40	Ciência do fato em 12/08/2010 – prescrito
02070.005064/2010-89	Ciência do fato em 22/10/2010 – prescrito
02123.000165/2010-09	Ciência do fato em 30/12/2010 – prescrito
02070.005483/2010-11	Ciência do fato em 05/11/2009 – prescrito
02070.002261/2012-16	Ciência do fato em 12/08/2010 – prescrito

Ressalta-se que, quando não mencionado, os cálculos de prescrição foram realizados, utilizando-se a maior penalidade prevista, qual seja, a pena de demissão. Se o cálculo fosse realizado com base nas penalidades de advertência e/ou suspensão, número adicional de processos estaria prescrito, incluindo os processos próximos de prescrição apontados nas tabelas acima.

Outros dois fatos merecem destaque no fluxograma de trabalho da área correcional do ICMBio. O primeiro refere-se ao lapso temporal entre a conclusão do relatório final pelas comissões e o encaminhamento do processo a julgamento, diante da falta de atribuição clara sobre a área responsável pela realização do parecer jurídico. Na relação de processos apresentada pela Unidade, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201600657/015, existem vários processos com a fase de relatório final concluída, mas que não foram enviados ao Presidente para julgamento. Por vezes, essa situação se estende por anos, o que não contribui para a conclusão dos processos em lapso temporal razoável.

Segundo, o controle sobre os processos existentes deve ser melhorado. No seu Relatório de Gestão de 2014, o ICMBio afirmou que possuía 74 processos, sendo que 29 encontravam-se em apuração, trinta já encerrados, necessitando de análise do mérito (parecer jurídico, o que demonstra a tese apontada acima) e quinze para julgamento da autoridade competente. Contudo, esses números são inconsistentes com os números apresentados pela Unidade em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201600657/015, ocasião em que foi informada a existência de 37 processos já instaurados e 36 a instaurar. Nas visitas realizadas em 22 e 27/06/2016 ao ICMBio, procurou-se esclarecer esta inconformidade, mas não foi possível identificar os 74 processos já instaurados que haviam sido informados em 2014.

O controle deficiente sobre os processos e a ausência de registro no sistema CGU-PAD impedem que a CGU realize sua atividade de fiscalização e monitoramento, inviabilizando o pleno exercício da gestão e do controle, bem como gerando prejuízos para a Administração, já que a punição de servidores faltosos e o bom uso de recursos públicos na condução de processos administrativos em prazos razoáveis são de interesse do Estado.

Causa



Falta de estruturação do fluxograma de trabalho e de atribuições claras para o gerenciamento da área correcional do Órgão, o que ocasiona falta de controle sobre a instauração e andamento dos processos disciplinares.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de e-mail, de 22/07/2016, a entidade se manifestou, conforme segue:

“Quanto aos processos instaurados em fase de Análise de Mérito/Pendente de Julgamento, estamos adotando as medidas cabíveis para a realização da análise e o consequente encaminhamento para julgamento.

Cabe informar as providências que já vem sendo adotadas quanto aos seguintes processos:

- Processo n.º 02070.002240/2012-92 (Floresta Nacional de Lorena), estamos concluindo a etapa de composição da Comissão Processante, para dar andamento ao processo;

- Processo n.º 02070.002554/2011-12 (Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo), foi instaurada a Comissão de PAD, por meio da Portaria n.º 371, publicada no BS de 30/06/2016.

- Processo n.º 02070.001828/2009-23 (Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo), os pontos deste processo serão averiguados no âmbito da apuração do processo 02070.002554/2011-12, como possíveis fatos conexos.

Quanto aos processos a instaurar, estamos adotando as medidas cabíveis para a formalização do juízo de admissibilidade de todos os processos, conforme combinado na reunião do dia 15/06/2016.

RECOMENDAÇÃO: *Realizar levantamento de todos os processos disciplinares instaurados e a instaurar existentes no Instituto, com a definição da fase em que se encontram, destacando-se as datas de ocorrência do fato e de ciência pela Administração, fazendo-se a contagem do prazo prescricional de cada um deles para controle, no prazo de 60 (sessenta) dias a partir do conhecimento deste relatório.*

PROPOSTA: *a exemplo das propostas às recomendação dos itens 1.1.1.2 e 1.1.1.3, solicitamos o prazo de 90 dias para a realização de tal levantamento*

RECOMENDAÇÃO: *Estruturar a área responsável pelo controle sistemático dos processos disciplinares, preferencialmente por meio da criação de uma Corregedoria Seccional do ICMBio, de modo que procedimentos e prazos disciplinados em lei para sua prescrição e andamento regular sejam atendidos, sob pena de apuração de responsabilidade.*

PROPOSTA: *Quanto a este item, concordamos com a necessidade urgente de estruturação da área de correção deste Instituto. Tanto que entendemos ser primordial a continuidade das providencias de alçada deste Instituto junto aos órgãos competentes, e para tanto contamos com o apoio e envergadura desse Órgão de Controle, tendo em vista já termos envidado muitos esforços nesse sentido sem entretanto obtermos êxito. Envidaremos os esforços necessários para que, com estrutura que possuímos, possamos realizar o controle sistemático dos processos disciplinares, conforme recomendado.*



RECOMENDAÇÃO: Adotar providências no sentido de normatizar as atribuições e rotina de trabalho para controle dos processos administrativos disciplinares do Instituto, para que possa haver claro fluxo de trabalho e de responsabilidades sobre o controle destes processos, incluindo quanto aos responsáveis pelo parecer jurídico (ou equivalente) dos processos, quando necessário, e dos prazos processuais.

PROPOSTA: Conforme acordado na reunião de 15/07/2016, após a conclusão dos levantamentos referidos na recomendação anterior, agendaremos uma reunião em conjunto com essa CGU para definirmos e estruturarmos por meio de normativos internos o fluxograma de trabalho da área.

RECOMENDAÇÃO: Adotar providências imediatas no trâmite do processo cadastrado no ICMBio sob o número 02070.002240/2012-92 e designar com a urgência devida a comissão disciplinar do processo cadastrado no ICMBio sob o número 02070.002554/2011-12, sob pena de apuração de responsabilidade.

RESPOSTA: - Processo n.º 02070.002240/2012-92 (Floresta Nacional de Lorena), estamos concluindo a etapa de composição da Comissão Processante, para dar andamento ao processo;

- Processo n.º 02070.002554/2011-12 (Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo), foi instaurada a Comissão de PAD, por meio da Portaria n.º 371, publicada no BS de 30/06/2016.

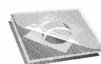
RECOMENDAÇÃO: Estabelecer uma estratégia, com a definição de cronograma, para o tratamento das demandas correccionais e saneamento dos problemas apontados.

PROPOSTA: Sugerimos o prazo de 90 dias para realizarmos todos os levantamentos necessários para: i) inclusão dos processos no Sistema CGU-PAD, ii) identificação e respostas aos expedientes encaminhados por essa CGU, iii) após a conclusão de tais levantamentos agendar reunião conjunta para estruturação da área correccional.”

Análise do Controle Interno

Em que pese a informação do órgão sobre a adoção de medidas em relação aos processos com relatório final e análise jurídica pendente, mister se faz que seja atribuída uma data limite para que tais medidas sejam realizadas pelo Órgão, devido à gravidade da situação e lapso temporal já depreendido em relação a diversos processos disciplinares que se encontram nesta fase. Também é indispensável que seja apontado em normativo interno do Instituto os responsáveis pela realização desta análise, para que haja clara cadeia de responsabilização no caso de persistência do problema e continuidade de prescrição de processos disciplinares.

O órgão também afirma que está adotando as medidas cabíveis para a formalização do juízo de admissibilidade de todos os processos a instaurar. Contudo, não deixa claro quais são essas medidas nem o prazo para a conclusão desta análise. É importante que seja realizada análise do prazo prescricional de cada processo de antemão, seguido da análise de mérito. Devem ser avaliados os casos onde há verdadeiro interesse de investigação disciplinar, sendo cadastrados no CGU-PAD apenas aqueles onde se entender necessário a instauração de processo administrativo. Os outros casos devem ser encerrados mediante análise de mérito escrita e arquivados no Órgão. Ainda, devem ser avaliados os casos onde podem ser adotadas medidas menos restritivas, como o Termo Circunstanciado



Administrativo para casos de reembolso de pequenas quantias, por exemplo. Ademais, deve-se avaliar a gravidade e seriedade dos casos. Por exemplo, existem processos a instaurar onde funcionários públicos com atribuição de fiscalização ambiental cometeram supostos atos infracionais/crimes ambientais. Ou seja, fatos de extrema gravidade, já que o servidor está supostamente cometendo atos que deveria por missão pública fiscalizar e impedir.

Em relação ao processo nº 02070.002240/2012-92, apontamos novamente a necessidade de tratamento urgente do caso, vez que a ciência da Administração ocorreu com o Relatório Final de 02/09/2010, tendo sido o prazo prescricional interrompido já em 16/08/2013, com a publicação da Portaria nº 378. Desta forma, para as penalidades de advertência e suspensão, já está prescrito o processo, não devendo se deixar que o mesmo aconteça para a penalidade de demissão. Quanto ao Processo nº 02070.002554/2011-12, será atualizada a recomendação de instauração da Comissão disciplinar, uma vez que foi publicada a Portaria n.º 371 no BS de 30/06/2016. Desta forma, a Recomendação de nº 4 passa a ter o seguinte teor: Adotar providencias imediatas no trâmite do processo cadastrado no ICMBio sob o número 02070.002240/2012-92, sob pena de responsabilidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar levantamento de todos os processos disciplinares existentes no Instituto, com a definição da fase em que se encontram, destacando-se as datas de ocorrência do fato e de ciência pela Administração, fazendo-se a contagem do prazo prescricional de cada um deles para controle, no prazo de 90 dias.

Recomendação 2: Estruturar a área responsável pelo controle sistemático dos processos disciplinares, preferencialmente por meio da criação de uma Corregedoria Seccional do ICMBio, de modo que procedimentos e prazos disciplinados em lei para sua prescrição e andamento regular sejam atendidos, sob pena de apuração de responsabilidade.

Recomendação 3: Publicar Portaria interna de atribuições e rotina de trabalho de controle dos processos administrativos disciplinares do Instituto, para que possa haver claro fluxo de trabalho e de responsabilidade sobre o controle destes processos, incluindo os responsáveis pelo parecer jurídico dos processos, quando necessário, e dos prazos processuais.

Recomendação 4: Adotar providencias imediatas no trâmite do processo cadastrado no ICMBio sob o número 02070.002240/2012-92, sob pena de responsabilidade.

Recomendação 5: Estabelecer uma estratégia, com a definição de cronograma, para o tratamento das demandas correccionais e saneamento dos problemas apontados.

1.2 CONTROLES EXTERNOS

1.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Gestão de Unidades de Conservação: Ações desenvolvidas pelo ICMBio em decorrência do Acórdãos TCU nº 3101/2013 e 1206/2015.

Fato



O Acórdão TCU nº 3101/2013 trata da análise das condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para gestão eficiente do patrimônio público ambiental representado pelas Unidades de Conservação (UC) do bioma Amazônia.

De acordo com o diagnóstico do Tribunal de Contas da União (TCU), as principais deliberações foram no sentido de fomentar o efetivo exercício da coordenação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), a cargo do Ministério do Meio Ambiente (MMA), de modo a incrementar as ações de articulação entre os atores envolvidos nesse tema para melhor aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental dessas áreas. Foi determinado ao ICMBio que apresente plano de ação com as providências cabíveis para aprimorar o diagnóstico necessário à redução do passivo de regularização fundiária, e para dotar as UCs de planos de manejo, instrumento que deve ser adequado à realidade da Unidade, a fim de que as ações nele previstas sejam efetivamente implantadas.

Convém destacar que foi expedido pelo TCU o Acórdão nº 1206/2015, cujo teor versa também sobre pontos relativos à gestão das UCs. Por esse motivo, as determinações dos acórdãos foram tratadas de forma conjunta.

O ICMBio encaminhou àquela Corte de Contas o Ofício nº 12/2016 – GABIN/PRESI/ICMBio, de 08 de janeiro de 2016, por meio do qual apresenta informações acerca dos questionamentos levantados pelo TCU nos acórdãos nº 3101/2013 e nº 1206/2015. Durante os trabalhos de auditoria anual de contas, foi encaminhada ao ICMBio a Solicitação de Auditoria (SA) nº 201600657/004, a fim de que o Instituto se manifestasse acerca de pontos dos acórdãos, incluindo os que não haviam sido abordados no Ofício nº 12/2016.

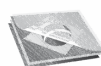
Com base na resposta à Solicitação de Auditoria, aliada ao posicionamento anterior da unidade, foram compiladas as informações que apresentamos a seguir:

1. Elaboração de Plano de Manejo para as Unidades de Conservação:

1.a) Determinação: Item 9.3.1 do Acórdão nº 3101/2013: “Recomendar ao 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.”

1.b) Providências adotadas pelo ICMBio: Resposta do ICMBio: Em 2015 foram publicados dezessete planos de manejo, sendo seis de UC de domínio público e onze de unidades de conservação de domínio privado (APA e RPPN). Atualmente, dentre as categorias de UC cuja gestão está sob responsabilidade do ICMBio (excluindo-se RPPN), **157 (49%) possuem Plano de Manejo, 81 (25%) estão com o instrumento em elaboração e 82 (26%) não o possuem.** A meta para 2016 foi alterada de acordo com o novo PPA, que inclui todas as UCs com Plano de Manejo. Isso significa que a meta para 2016 é a publicação de mais treze Planos de Manejo (comparado com o global de 2015, ou seja, 157).

1.c) Análise da CGU: Entende-se que a determinação se encontra parcialmente implementada, visto que tais informações foram confirmadas mediante o acesso, por amostragem, aos Planos de Manejo publicados no sítio do ICMBio: www.icmbio.gov.br/portal/planosmanejo. Ademais, evidenciou-se que no exercício de



2016 foram publicados onze Planos de Manejos, dos quais cinco referem-se à Unidades cuja gestão está sob a responsabilidade do ICMBio.

2. Fomento ao turismo nas Unidades de Conservação do bioma Amazônia

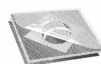
2.a) Determinação: Item 9.3.2 do Acórdão nº 3101/2013 “9.3.2. Estude, em conjunto com o Ministério do Turismo, formas de implementar projetos-piloto que busquem alternativas para o incremento da visitação, do turismo e da recreação nas unidades de conservação do bioma Amazônia, de forma a atender o exposto no art. 4º, XII, da Lei 9.985/2000.”

2.b) Providências adotadas pelo ICMBio: O ICMBio firmou parceria com o Ministério do Turismo – MTur, no ano de 2013, por meio de um Termo de Cooperação Simplificado Nº 07/2013, que previa a realização de trabalhos conjuntos visando a estruturação de 18 Parques Nacionais para visitação até ano de 2016. Neste instrumento, destaca-se o Parque Nacional de Anavilhanas/AM representante da região amazônica, para o qual previa-se a elaboração e implantação de projetos arquitetônicos para construção de um deque para acesso ao rio, torre de observação e equipamento para atividade denominada “tirolesa”. Contudo, mesmo com a emissão de ordens de serviços para a empresa contratada à época pelo ICMBio, os projetos não chegaram a ser elaborados pois não houve o efetivo repasse dos recursos por parte do MTur, o que comprometeu o desempenho e a realização das atividades previstas.

A despeito do baixo resultado da parceria estabelecida com o MTur, o ICMBio trabalha com outros parceiros buscando o fortalecimento e a qualificação da visitação nas unidades de conservação federais, com destaque para a região amazônica. Dentre as instituições nacionais destacamos o SEBRAE, com o qual o ICMBio assinou o Termo de Reciprocidade nº 02/2013, no âmbito do qual vêm sendo realizadas ações de qualificação dos prestadores de serviços turísticos no Parque Nacional de Anavilhanas.

No que concerne às parcerias internacionais, as atividades relacionadas ao turismo são realizadas por meio do programa “Parcerias para Conservação da Biodiversidade na Amazônia”, estabelecido entre o Governo Brasileiro e o Governo Norte Americano, e que conta com apoio financeiro da USAID – Agência de Desenvolvimento dos Estados Unidos, sendo o componente técnico desenvolvido pelo Serviço Florestal Americano. Por intermédio desta parceria, foram implantadas duas áreas demonstrativas (projetos piloto) na região amazônica, sendo uma em unidade de conservação do grupo de proteção integral: PN de Anavilhanas, e outra do grupo de uso sustentável: Floresta Nacional do Tapajós. Estes projetos incluem a realização de pesquisas de perfil e satisfação do visitante, planejamento do espaço, elaboração e implantação de projetos de melhoria de infraestrutura de pequeno porte, como trilhas, sinalização informativa e interpretativa, atracadouro e receptivo turístico, capacitação de comunitários e outros prestadores de serviço locais.

Entendendo que a visitação é uma ferramenta estratégica de sensibilização para a conservação e estímulo ao desenvolvimento de um sentimento de pertencimento da sociedade em relação a estas áreas, a descentralização da implantação das atividades de uso público é fundamental. Para tanto, por meio da parceria com o Serviço Florestal Americano foram capacitados, desde 2014, mais de 100 servidores lotados em unidades de conservação da Amazônia em diversos temas ligados à visitação e turismo, tais como: planejamento do uso público; sinalização e interpretação ambiental; condução de visitantes; planejamento, manejo e implementação de trilhas; monitoramento de impactos da visitação; ferramentas econômicas aplicadas à gestão da visitação.



Ressalta-se que com orientações técnicas estabelecidas, as experiências adquiridas são multiplicadas regionalmente, diminuindo os custos e levando à implantação de atividades de uso público com maior agilidade, considerando o grau de complexidade para diferentes categorias de unidades de conservação.

Ainda no sentido de dotar as unidades de conservação dos instrumentos de planejamento necessários para o desenvolvimento das atividades de turismo, o ICMBio envida esforços para elaborar os Planos de Manejo. Até o presente, 53 das 127 unidades de conservação da Amazônia dispõem de Plano de Manejo.

2.c) Análise da CGU: O ICMBio firmou o Termo de Cooperação Simplificado N° 07/2013, com o Ministério do Turismo, o qual previa a realização de trabalhos conjuntos visando a estruturação de 18 Parques Nacionais para visitação até o ano de 2016. No entanto, tais projetos não chegaram a ser elaborados. Por outro lado, o Instituto firmou outras parcerias com diversos órgãos.

Diante deste cenário, entende-se que a recomendação encontra-se em implantação, uma vez que o ICMBio não avançou no termo de Cooperação com o Ministério do Turismo, mas tentou buscar parcerias com outros órgãos.

3.a) Determinação: Item 9.3.3 do Acórdão n° 3101/2013 “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” e Item 9.2.1.2 do Acórdão n° 1206/2015 “promover ações de articulação institucional para aprimorar a infraestrutura de apoio à pesquisa nas unidades de conservação, para incrementar o número de pesquisas realizadas e estimular a ampliação do conhecimento sobre a biodiversidade contida nessas áreas, de forma a cumprir o art. 4º, X, da Lei 9.985/2000.”

3.b) Providências adotadas pelo ICMBio: As informações sobre pesquisa nas UCs federais foram reunidas na Publicação “Venha pesquisar conosco”, de 2013, disponibilizada no sítio do ICMBio na internet, em conjunto com planilhas atualizadas organizadas por bioma, onde constam informações sobre a estrutura disponível, o acesso à UC e as demandas de pesquisa, e mapas que mostram a distribuição dessas infraestruturas no território brasileiro.

3.c) Análise da CGU: Entende-se que a avaliação definitiva em relação a implementação desta determinação deva ser feita pelo TCU, considerando a necessidade de se realizar uma avaliação crítica do incremento na infraestrutura e da produção das pesquisas, o que pode ser realizado mediante a visualização do parâmetro utilizado pelo Tribunal quando da emissão dos Acórdãos n° 3101/2013 e 1206/2015. Ademais, esclareça-se que as informações foram confirmadas mediante consulta ao sítio do ICMBio (<http://www.icmbio.gov.br/portal/pesquisa>). Neste endereço eletrônico constam as informações referentes aos:

- Projetos de Pesquisa Apoiados pelo Instituto em cada exercício;
- Programa de Iniciação Científica (PIBIC);
- Dados dos pesquisadores e respectivas linhas de pesquisa;
- Informações sobre os Seminários de Pesquisas realizados em cada exercício; e,
- Revistas e Periódicos mantidos pelo ICMBio.

3. Regularização Fundiária



4.a) Determinação: Item 9.3.4 do Acórdão nº 3101/2013 “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 nº 9.985/2000.” e item 9.1.2.1 do Acórdão nº 1206/2015 “definir estratégia de consolidação territorial das unidades de conservação federais, com o estabelecimento de critérios de hierarquização e priorização do processo de regularização fundiária, que considere os aspectos técnicos, legais, econômicos, sociais e ambientais envolvidos nesse processo.”

4.b) Providências adotadas pelo ICMBio: De acordo com o ICMBio foi adotada a seguinte estratégia:

b.1) Incorporar imóveis privados, oriundos de doações e de compensação de reserva legal, relativos aos que não atendem aos percentuais de reserva legal exigidos pela Lei nº 12.561/2012, para o patrimônio da instituição. Assim, foram emitidas, no ano de 2015, 49 certidões de habilitação para Compensação Reserva Legal que totalizaram 127.847,00 hectares a ser doados ao ICMBio, por meio do mecanismo da compensação de reserva legal. A relação de imóveis, já habilitados, foi disponibilizada aos interessados no site da autarquia (<http://www.icmbio.gov.br/portal/servicos/compensacao-de-reserva-legal.html>).

Ademais, no ano de 2015 foram doados ao ICMBio à título de compensação de reserva legal 2.009,62 hectares distribuídos nos Parques Nacionais de Ilha Grande, Grande Sertão Veredas, Serra da Canastra, Itatiaia, Araucárias e Serra da Bodoquena.

b.2) Implantar um sistema de informação gerencial sobre a consolidação territorial de unidade de conservação federal, o SIGTERRA, que possibilitará ao ICMBio o acompanhamento em tempo real dos processos administrativos e judiciais de obtenção de terras, dos imóveis já adquiridos, CDRU e de demarcação e sinalização das unidades de conservação federais. Sobre o sistema, o Instituto informou que o SIGTERRA já está pronto e em fase de análise para recebimento pelo ICMBio;

b.3) Contratar serviços de apoio às ações de regularização no intuito de dar maior celeridade aos procedimentos de aquisição de imóveis localizados nos limites de unidades de conservação. Acerca da contratação desses serviços, o ICMBio informou que, no período 2015-2016 foram emitidas 18 Ordens de Serviço, perfazendo o valor de 9,5 milhões, e outras 4 aguardam liberação da DIPLAN, com investimento de 2 milhões, o que resultará em ganho de escala na abertura e instrução de processos de regularização das UC e consequente aumento na execução da Compensação Ambiental. Os trabalhos foram suspensos em virtude do Acórdão 1.004/2016 – TCU – Plenário.

b.4) Aplicar recursos da compensação ambiental para aquisição de imóveis rurais, usando critérios de oportunidade. Citou, o Instituto, que em 2015 foram desapropriados 2.486,27 hectares, distribuídos nos Parques Nacionais da Serra Geral, Itatiaia, Serra do Itajaí, Serra da Bodoquena, Chapada Diamantina e Araucárias, Reserva Biológica da Pedra Talhada, Mata Escura e Una, Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins e na Reserva Extrativista de Ciriaco, perfazendo R\$ 4.149.920,95 em indenizações. As desapropriações foram suspensas em virtude do Acórdão 1004/2016 – TCU – Plenário.

Ademais, o ICMBio, ponderou que a regularização fundiária em Unidades de Conservação tem ocorrido em velocidade aquém do esperado, em especial devido a complicações burocráticas e judiciais.



4.c) Análise da CGU: Determinação em implementação. Considerando a complexidade que envolve as questões relacionadas à regularização fundiária, entende-se que a implementação completa dessa determinação será gradual, pois depende de variáveis que fogem da governabilidade do ICMBio, tais como aporte orçamentário e demandas judiciais.

4. Oportunidade de Captação de Recursos para as Unidades de Conservação

5.a) Determinação: Item 9.3.5 do Acórdão nº 3101/2013 “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”.

5.b) Providências adotadas pelo ICMBio: No tocante à concessão de exploração das UCs, esse modelo vem sendo implementado paulatinamente nas unidades de maior potencial de arrecadação. Quanto às demais UCs, não há definição dos modelos de negócio até o momento.

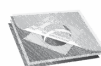
5.c) Análise da CGU: Determinação em implementação. Pelas informações apresentadas entende-se que houve pouco avanço na implementação desta determinação no exercício de 2015.

5. Diretrizes para o estabelecimento formal de parcerias

6.a) Determinação: Item 9.3.6 do Acórdão nº 3101/2013 “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”.

6.b) Providências adotadas pelo ICMBio: O ICMBio indicou que apoia projetos de pesquisas propostos por técnicos do Instituto e seminários coordenados pelos Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação e por Unidades de Conservação, que constituem importantes fóruns de compartilhamento de conhecimento e de articulação de ações. Em 2015, a chamada restringiu-se aos projetos de pesquisa já iniciados, totalizando 29 projetos, dentre os 44 avaliados, além de eventos a serem realizados. Em setembro de 2015 foi realizado o VII Seminário de Pesquisa e VII Encontro de Iniciação Científica do ICMBio. Além disso, ainda em 2015 foi lançado o Portal da Biodiversidade (<https://portaldabiodiversidade.icmbio.gov.br>), com o objetivo de disponibilizar à sociedade os dados de diversas bases científicas sobre biodiversidade mantidas pelo ICMBio. Na Amazônia, estas diretrizes vêm sendo reforçadas com o apoio do Projeto Monitoramento participativo da Biodiversidade em Unidades de Conservação da Amazônia. Entre os anos de 2014 e 2015 foram concluídas a 4ª e 5ª edições do Ciclo de Capacitação em Gestão Participativa e a 6ª edição foi iniciada, com previsão de conclusão para o 2º semestre de 2016. Tem como objetivo principal capacitar para o aprimoramento da gestão ambiental por meio da participação social.

6.c) Análise da CGU: Determinação em implementação. A Entidade apresentou um conjunto de ações desenvolvidas relacionadas a parcerias construídas visando à realização de pesquisas científicas nas Unidades de Conservação. Ademais, analisando o sítio do ICMBio também identificou-se a existência de espaço dedicado a pessoas que tem interesse em aderir o Programa Voluntariado (<http://www.icmbio.gov.br/portal/sejaumvoluntario>), que tem o objetivo possibilitar que a população possa atuar como co-responsáveis, juntamente com os gestores dessas unidades, em diversas ações de conservação da natureza, tais como de proteção, pesquisa,



uso público, visitação e educação ambiental. No entanto, de forma mais ampla não se visualizou medidas no sentido de atrair outros públicos para firmar tais parcerias.

6. Carências de Pessoal

7.a) Determinação: Item 9.4 do Acórdão nº 3101/2013 “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, 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.”

7.b) Providências adotadas pelo ICMBio: De acordo com o ICMBio, apesar do aporte dos novos servidores oriundos do concurso de 2014, com provimento previsto para ocorrer até o fim do 1º semestre de 2016, há um grande déficit no quadro de pessoal desta Autarquia, posto que há aproximadamente vinte anos não ingressavam servidores com formação de ensino médio e superior para o desempenho das atividades administrativas que hoje estão sob responsabilidade deste Instituto. Além disso, tal situação é agravada pela grande quantidade de processos de vacâncias, aposentadorias e exonerações, que em curto prazo representam redução de cerca de 50% dos Analistas Administrativos, 30% de Analistas Ambientais, 50% dos Técnicos Ambientais e 30% dos Técnicos Administrativos.

Neste contexto, o Instituto informa que está envidando esforços para conseguir a autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para provimento do cinquenta por cento dos candidatos aprovados e não convocados, referentes ao quantitativo original de vagas previstas no Concurso Público, e que continuará a realizar gestões junto ao Ministério do Meio Ambiente e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para conseguir aumentar o quadro de pessoal da Autarquia.

7.c) Análise da CGU: Determinação em implementação. Embora o Instituto tenha relatado e evidenciado diversas ações no sentido de, dentro de sua governabilidade, atender à determinação em tela, entende-se que a implementação efetiva dessa determinação não está na governança do Instituto, já que depende da autorização de órgãos externos ao Instituto.

7. Relatório de Avaliação Global da situação das Unidades de Conservação

8.a) Determinação: Item do Acórdão 9.1.2.2. nº 1206/2015 “elaborar e entregar o relatório de avaliação global da situação das unidades de conservação federais do País à apreciação do Congresso Nacional, de forma a atender o disposto no art. 51 da Lei 9.985/2000.”

8.b) Providências adotadas pelo ICMBio: O ICMBio, elaborou nos anos de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2013, relatórios de gestão cujo objetivo é prestar contas à sociedade dos resultados, esforços e ações para proteger o patrimônio natural sob sua responsabilidade. O conteúdo dos relatórios, além de dados sobre a gestão das unidades de conservação federais, também contempla as ações de conservação das espécies ameaçadas da fauna brasileira. Neste contexto, o ICMBio informa que irá elaborar e enviar o referido relatório de avaliação global para o Ministério do Meio Ambiente, com a sugestão de encaminhar para a apreciação do Congresso Nacional.



8.c) Análise da CGU: Conforme informado pelo Instituto, a implementação da determinação do Tribunal ainda não foi iniciada.

8. Indicadores sobre a proteção de espécies ameaçadas

9.a) Determinação: Item 9.2.2.1 do Acórdão nº 1206/2015 “estabelecer indicadores que informem a contribuição das unidades de conservação na proteção de espécies ameaçadas, a fim de aperfeiçoar a avaliação e a comunicação dos resultados alcançados pelas áreas protegidas na conservação da biodiversidade”.

9.b) Providências adotadas pelo ICMBio: A Coordenação-Geral de Manejo para Conservação – CGESP/DIBIO informou que há indicador no ICMBio com estabelecimento do número de espécies ameaçadas da fauna com registro confirmado nas UCs, porém não o citou.

Quanto à contribuição das UCs para a proteção de espécies ameaçadas, afirmou que o Instituto não possui indicadores, devido à complexidade de se determinar a contribuição da UC na proteção das espécies, em sua visão global, visto que as espécies não ocorrem somente em UC Federal, mas em todo território nacional. Para se obter tais indicadores seria necessário realizar pesquisas abrangentes nas UCs, sobre vários aspectos e de longo prazo.

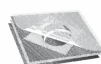
9.c) Análise da CGU: Determinação em implementação. Conforme abordado em ponto específico deste relatório, um dos objetivos estratégicos definidos no Mapa Estratégico do ICMBio é “Contribuir para a conservação das espécies, dos ecossistemas e da diversidade genética”. Contudo, os indicadores de desempenho estão sendo revisados, a fim de que mensurem a contribuição de cada UC para o alcance dos objetivos estratégicos.

9. Atuação dos Conselhos Gestores

10.a) Determinação: Item 9.2.2.2 do Acórdão nº 1206/2015 “aprimorar a qualidade da atuação dos conselhos gestores nas unidades de conservação, com o objetivo de propiciar maior participação social na gestão e no aproveitamento sustentável dos recursos naturais dessas áreas.”

10.b) Providências adotadas pelo ICMBio: De acordo com o ICMBio, o Instituto utiliza a Instrução Normativa ICMBio nº 09/2014 – que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais – para o estabelecimento das ações prioritárias e para fortalecer o compromisso dos conselheiros com a gestão das respectivas áreas protegidas. Esta Instrução Normativa é utilizada por todas as unidades de conservação federais, que no momento de criação ou modificação adequam seus conselhos gestores ao formato estabelecido na norma. Outras unidades de conservação que possuem seus conselhos formados também utilizam a IN no momento de criar os instrumentos dos conselhos gestores, como os planos de ação. Sua utilização é acompanhada pela Divisão de Gestão Participativa e pelas Coordenações Regionais, especificamente no tocante às modificações nos conselhos a elas vinculados, já que esta atribuição é de sua corresponsabilidade, de acordo com a própria IN em questão.

Ademais, ao longo de 2015 foram instituídos oito conselhos gestores, o que, perfazendo um total de 271 conselhos criados, conduziu à marca de 84,7% de unidades de conservação federais com estes fóruns participativos já estabelecidos. Em termos percentuais, 90% das unidades de conservação federais que contam com equipes gestoras



já possuem seus conselhos constituídos, 2% estão com tais conselhos em processo de formação e outros 8% não possuem procedimentos iniciados para a sua constituição. A meta de 312, que consta no PPA 2012-2015, considera 100% das UC existentes em 2012. Tal meta revelou-se impraticável, uma vez que diversas UC não dispõem de equipe técnica e outras condições objetivas para gestão, de modo que o universo de Unidades a constituir alvo dessa ação se reduz drasticamente.

Em relação aos planos de ação, atualmente 20,6% das Unidades de conservação contam com este instrumento elaborado, estando os conselhos que os elaboraram distribuídos por todo o território federal, em diversas categorias. As ações da sede para incremento desse percentual consistem em subsidiar tecnicamente as unidades demandantes, acompanhando a elaboração e também o suporte dado pelos pontos focais em gestão socioambiental nas Coordenações Regionais, não sendo nenhuma região ou categoria de UC privilegiadas. Já a divulgação dos dados referentes ao diagnóstico comparativo das atividades dos conselhos no período de 2011 a 2016 será feita na intranet do Instituto e também em seu portal, na área da Gestão Participativa, visando o alcance ao público externo.

10.c) Análise da CGU: Determinação em implementação. Pelo exposto, existem diversas ações no sentido de criar os conselhos gestores nas Unidades de Conservação vinculadas ao ICMBio. Sobre o aspecto qualitativo da atuação desses conselhos, conforme abordado em ponto específico deste relatório, um dos Objetivos estratégicos definidos no Mapa Estratégico do ICMBio é “Envolver a sociedade na gestão das Unidades de Conservação e na conservação da biodiversidade”. Isso denota o entendimento do Instituto quanto à necessidade de fortalecimento dessas instâncias de participação social.

Por fim, com base no exposto, excluída a análise qualitativa das informações apresentadas pelo Instituto aos questionamentos postulados nos acórdãos supramencionados, observou-se que o ICMBio envidou esforços no sentido de adotar medidas com vistas a implementar as determinações emitidas pelo TCU por meio dos Acórdãos 3101/13 e 1206/2015. Contudo, a maior parte das determinações encontram-se em andamento, devido ao caráter estruturante de tais medidas e devido ao fato de algumas ações não estarem na governança do ICMBio para que sejam concluídas, por necessitarem da autorização/ação de outros órgãos/atores.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

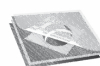
2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Criação das Unidades de Conservação.

Fato

As Unidades de Conservação - UCs são áreas delimitadas e ricas em biodiversidade e beleza cênica, criadas pela Administração Pública Federal, a fim de proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental brasileiro.

O potencial turístico dessas unidades é revelado pela quantidade de visitantes que procuram esses locais. Em 2015, os parques tiveram uma visitação recorde de 8 milhões de pessoas.



Neste contexto, a unidade de conservação mais visitada foi o Parque Nacional da Tijuca, no Rio de Janeiro, ressaltando que na área do parque fica instalada a estátua do Cristo Redentor, um dos maiores símbolos da América Latina. O segundo parque mais visitado foi o Parque Nacional do Iguaçu, no Paraná, e lá ficam as Cataratas do Iguaçu.

Hoje o país conta com 320 unidades de conservação federais distribuídas nos biomas brasileiros: Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa, Pantanal e Marinho, ocupando 17% do território nacional.

As UCs exercem um papel fundamental na preservação do desmatamento, tendo como consequências, dentre outras, a preservação do clima, das chuvas, redução de emissão gás carbônico, etc.

A importância da criação de espaços para a conservação da biodiversidade é reconhecida pela Constituição da República Federativa do Brasil, no art. 225, § 1º, inciso III, o qual prevê que em todas as unidades da Federação sejam definidos os espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

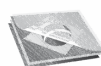
O ICMBio é a entidade brasileira responsável pela criação e gestão das UC federais.

Neste contexto, ressalte-se que, em 2014, foram criadas sete UCs e uma foi ampliada. Em 2015, o ICMBio finalizou sete processos de criação e cinco processos ampliação de UC's e os encaminhou para o Ministério do Meio Ambiente, todavia, somente em 2016 foram criadas efetivamente cinco UC's e houve a ampliação de uma UC.

Assim, além da relevância ambiental, o acompanhamento desse assunto é também essencial devido a sua materialidade, pois na Lei Orçamentária Anual - Loa 2015 foi previsto para a Ação: 20WM – Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais, um orçamento de R\$ 148 milhões, tendo como Objeto: Promover a conservação e o uso sustentável de ambientes singulares e de alta relevância para a biodiversidade e garantir a representatividade dos ecossistemas brasileiros por meio da ampliação e consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e de outras áreas protegidas.

Além desses recursos, a criação de unidades de conservação também é tratada em alguns projetos que contam com recursos externos como: Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), *Global Environment Facility* (GEF) Mangue, (GEF) Mar e (GEF) Terrestre, além de apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Ademais, a criação de unidades de conservação também é compromisso assumido pelo Brasil, conforme a Meta 11, de Resolução da Comissão Nacional da Biodiversidade – CONABIO, que é composta por representantes de órgãos governamentais e organizações da sociedade civil e tem um relevante papel na discussão e implementação das políticas sobre a biodiversidade. Compete à comissão promover a implementação dos compromissos assumidos pelo Brasil junto à Convenção sobre a Biodiversidade Biológica - CDB, tratado da Organizações da Nações Unidas considerado como um dos mais importantes instrumentos internacionais relacionados ao meio ambiente.



A seguir transcrevemos a Meta 11, prevista na Resolução CONABIO 6, de 03/09/2013:

“Até 2020, serão conservadas, por meio de unidades de conservação previstas na Lei do SNUC e outras categorias de áreas oficialmente protegidas, como APP’s, reservas legais e terras indígenas com vegetação nativa, pelo menos 30% da Amazônia, 17% de cada um dos demais biomas terrestres e 10% de áreas marinhas e costeiras, assegurada e respeitada a demarcação, regularização e a gestão efetiva e equitativa, visando garantir a interligação, integração e representação ecológica em paisagens terrestres e marinhas mais amplas.”

Essa meta inclui todas as unidades de conservação no âmbito federal, estadual e municipal.

Outrossim, esse assunto também foi tratado pelo TCU. A egrégia corte de contas se manifestou especificamente quanto às condições necessárias para a gestão eficiente desses espaços e essa ação deu origem ao Acórdão nº 3101/2013 – Plenário.

Quanto ao aspecto normativo, a Lei nº 9.985/2000 expõe as exigências para a criação de uma UC. Na Lei, é previsto que as UC serão criadas por ato do poder executivo precedido de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade.

Assim, o ICMBio, por intermédio da Coordenação de Criação de UC, dividiu esse processo em 5 etapas diferentes denominadas: preliminar, preparatória, analítica, consultiva e propositiva. Todo o processo é iniciado pelas demandas da sociedade civil, comunidade científica ou órgãos públicos, quem tem interesse em preservar determinada área rica em biodiversidade.

A seguir é demonstrado resumidamente as ações desenvolvidas em cada fase.



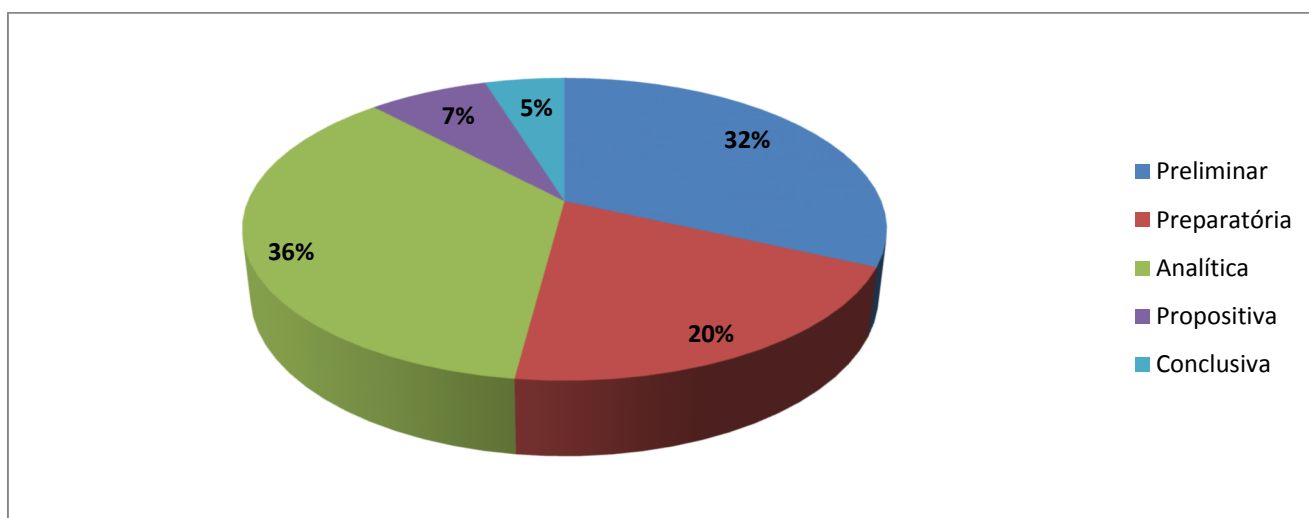
Atualmente, existem 292 processos de criação de UC em tramitação dentro do ICMBIO, distribuídos da seguinte forma:



Etapa	Quantidade	Percentual
Preliminar	93	31
Preparatória	59	20
Analítica	105	35
Propositiva	21	7
Conclusiva	14	4
Total	292	100

Fonte: ICMBio, 2015.

Pelo exposto, aproximadamente 88% dos processos de criação de Unidades de Conservação estão nas fases iniciais do processo, ou seja, se enquadram na etapa preliminar, preparatória e analítica, conforme ilustrado abaixo:



Assim, evidencia-se uma quantidade significativa de propostas de UCs para serem criadas. Em decorrência disso, existem processos de criação e ampliação de Unidades de Conservação abertos desde 1995, conforme tabela abaixo.

Ano de abertura do Processo	Quantidade de Processos	Tempo de análise (anos)
1995	1	21
1997	1	19
1998	4	18
1999	1	17
2000	1	16
2001	6	15
2002	12	14
2003	9	13
2004	5	12
2005	22	11
2006	21	10
Total	83	-

Fonte: ICMBio, dez/2015.



Ressalta-se que o alto investimento de tempo, recursos humanos e financeiros, não é garantia de que serão criadas novas Unidades de Conservação, pois em alguns casos o trâmite processual pode ser extremamente longo tendo como consequência a desatualização dos estudos/levantamentos feitos sobre a área a ser preservada, inviabilizando a criação da UC.

Da análise do processo de criação das UCs, verificam-se as seguintes falhas de controle oriundas da sua execução:

- Ausência de critérios normatizados para definir a priorização dos processos de criação a serem trabalhados;
- Capacidade operacional do ICMBio insuficiente para atender o grande número de demandas;
- Carência de estrutura para a gestão das novas UC criadas, pois há ausência de recursos humanos e financeiros para a gerir as UC que já estão criadas há mais tempo;
- Ausência de sistema informatizado para acompanhamento e gestão do processo de criação de UC, uma vez que, atualmente, somente é feito o cadastramento do pedido de criação no sistema de controle documental/processual do ICMBio e as demais etapas da análise são realizadas com base nos processos físicos de cada proposta e sistematizados em uma planilha eletrônica, associada a um banco de dados georreferenciado. Ressalte-se, todavia, que para as Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN há o Sistema Informatizado de Monitoria de RPPN – SIMRPPN (<http://sistemas.icmbio.gov.br/simrppn/login/>). Esse sistema possui um módulo de criação que permite tanto o cadastramento inicial dos documentos necessários à criação de uma RPPN, como o acompanhamento das etapas do processo;
- Falta de estrutura adequada na coordenação que trata desse assunto, pois ela atua com a estrutura mínima orçamentária/financeira para a realização de suas atividades, bem como a falta de equipamentos para registro fotográfico e de informática (notebook) utilizados em campo, que estão defasados;

As fragilidades supramencionadas serão objeto de análise mais aprofundada por parte desta Controladoria, em momento posterior, quando haverá validação das informações coletadas mediante a seleção de processos para verificação de toda a tramitação até a efetiva criação da UC, incluindo diligências/visitas junto ao ICMBio e ao Ministério do Meio Ambiente.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Baixos níveis de execução dos recursos de Compensação Ambiental.

Fato

A Compensação Ambiental é um mecanismo financeiro de compensação pelos efeitos negativos não mitigáveis causados pela implantação de empreendimentos que causem significativo impacto ambiental, identificados no processo de licenciamento ambiental. Os recursos devem ser aplicados em unidades de conservação pertencentes ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), por meio da obrigação, imposta ao empreendedor, de apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do grupo de Proteção Integral, ou de Uso Sustentável – quando uma unidade deste grupo for diretamente afetada pelo empreendimento.



Foi realizado trabalho de auditoria que visou identificar as ações realizadas pelo ICMBio na operacionalização do mecanismo financeiro de Compensação Ambiental (CA), na vigência da Instrução Normativa nº 10/2014, de 5 de dezembro de 2014, bem como verificar se existe algum plano alternativo a ser colocado em prática com vistas a garantir a continuidade do cumprimento do sobredito mecanismo de forma eficiente e eficaz, caso os efeitos suspensivos do Acórdão nº 1.853/2013 – TCU – Plenário venham a ser mantidos.

No período de 2002 até a criação do ICMBio, em agosto de 2007, o gerenciamento dos recursos de compensação ambiental era de competência exclusiva do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), sendo operacionalizado na modalidade de execução direta pelos empreendedores, por meios próprios ou de terceiros até março de 2006, quando foi firmado um acordo de cooperação financeira entre o IBAMA e a Caixa Econômica Federal (CEF), instituindo o chamado Fundo de Investimento de Compensação Ambiental (FICA), como alternativa de execução indireta ofertada ao empreendedor. Este fundo passou a ser operacionalizado pelo ICMBio.

O FICA foi a primeira tentativa de execução indireta da CA, mas durou apenas 45 meses, pois em 2009 o TCU, por meio do Acórdão TCU nº 2.650/2009 – Plenário, recomendou ao IBAMA, ao Instituto Chico Mendes e à CEF que estudassem a sua extinção, por entender que sua criação e operação derivavam do equívoco de considerar que a compensação ambiental prevista em lei poderia resolver-se em obrigação de pagar contribuição financeira a ser gerida e aplicada pelos órgãos públicos nas finalidades previstas em lei. Com a extinção do mencionado fundo em novembro de 2009, foram criados em sua substituição as denominadas contas escriturais de compensação ambiental, abertas na CEF em nome do empreendimento, não vinculando ao CNPJ do empreendedor ou do Instituto Chico Mendes.

O TCU, por meio de outro acórdão, o de nº 1.853/2013 – Plenário, entendeu não haver previsão legal na Lei nº 9.985/2000 e no Decreto que a regulamenta para a possibilidade de o empreendedor cumprir a compensação ambiental mediante entrega de recursos financeiros à União, e que não existia delegação de competência para o ICMBio disciplinar o seu cumprimento.

Em decorrência das determinações emanadas por meio do Acórdão nº 1.853/2013 – TCU – Plenário, o ICMBio decidiu suspender os procedimentos de celebração de Termo de Compromisso, e deu início ao processo nº 02070.000426/2014-79, para edição da Instrução Normativa de nº 08/2014, publicada em 13 de novembro de 2014, com a pretensão de regulamentar a operacionalização dos recursos da CA relacionados à modalidade da execução direta pelo empreendedor. Em 28 de novembro do mesmo exercício, foi editada a IN de nº 10/2014, atualmente em vigor, esta ratificada pela Assessoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente por meio do PARECER Nº 806/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU, permitindo a execução do CA em modalidades:

- indireta, durante a vigência do efeito suspensivo do Acórdão nº 1853/2013 – TCU; e,
- direta, por meio dos empreendedores, a ser adotada no caso de manutenção pelo Egrégio Tribunal de Contas dos referidos efeitos suspensivos.

Neste contexto, a título de Compensação Ambiental, nos exercícios de 2014 e 2015 foi disponibilizado ao ICMBio o montante de R\$ 243.859.525,64. Deste valor, houve a



execução financeira de R\$ 94.837.821,56, ou seja, 32% conforme o quadro a seguir:

AÇÃO DESTINADA	2014		2015		SALDO DE RECURSOS EM DEZ/ 2015* (R\$)	TOTAL EXECUTADO EM 2014 e 2015 (R\$)	% Execução 2014/ 2015
	ACUMULADOS (R\$)	EXECUTADO (R\$)	DISPONIBILIZADOS (R\$)	EXECUTADO (R\$)			
Aguardando definição pelo CCAF	8.395.016,94	-	-	-	9.326.660,48	-	0%
Regularização Fundiária	102.921.903,50	25.530.827,94	26.827.231,25	3.296.952,22	140.423.309,85	28.827.780,16	21%
Plano de Manejo	12.691.440,77	668.364,30	-	124.341,64	13.263.099,96	792.705,94	6%
Aquisição de bens e serviços	77.511.214,10	44.380.247,63	-	482.723,00	75.009.656,95	44.862.970,63	60%
Criação Unidade de Conservação	4.462.774,74	-	-	-	1.559.821,93	-	0%
Pesquisa	3.684.705,13	4.061.158,82	-	13.368,10	4.276.976,47	4.074.526,92	95%
TOTAL	209.667.055,18	74.640.598,69	26.827.231,25	3.917.384,96	243.859.525,64	78.557.983,65	32%

As ações contempladas com esses recursos são:

- Regularização Fundiária;
- Plano de Manejo;
- Aquisição de bens e serviços;
- Criação de Unidade de Conservação; e
- Pesquisa.

Analisando relatórios de processos de compensação ambiental conduzidos pelo IBAMA até o exercício de 2007 e, a partir deste ano na gestão do ICMBio, constata-se que a modalidade de execução direta dos recursos da CA adotadas anteriormente pelas autarquias, além de ser pouco atrativa aos empreendedores, não demonstrou qualquer tipo de eficiência ou resultado exitoso, enquanto que a modalidade indireta realizada por meio da IN nº 10/2014 vem sendo apontada como a mais eficiente, que traz melhores resultados aos gastos com os recursos em todas as linhas de aplicação da CA, com destaque para a ação de regularização fundiária, considerada majoritária na execução deste mecanismo financeiro.

Por outro lado, a modalidade de execução indireta, considerada pela gestão do ICMBio como a mais eficaz, tem apresentado baixos níveis de execução devido à sua falta de segurança jurídica, já que os dispositivos legais e regulamentares emanados do Instituto estão em desacordo com julgamentos do Tribunal de Contas da União.

Em complemento ao assunto, o ICMBio encaminhou, por meio de e-mail de 22/07/2016, a informação a seguir:

"A respeito das constatações realizadas, informamos que o instituto da Compensação Ambiental vivencia um cenário de transição, especialmente quanto à forma de execução dos recursos, face às últimas decisões do Tribunal de Contas da União exaradas no Acórdão nº1004/2016 TCU – PLENÁRIO, que julgou o pedido de reexame interposto pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo ICMBio ao Acórdão Nº 1853/2013 – TCU – Plenário, e no Acórdão nº 1732/2016 TCU – PLENÁRIO, que negou provimento aos



Embargos de Declaração interpostos pelo Ministério de Meio Ambiente e pelo ICMBio a respeito da decisão do Acórdão nº 1.004/2016 – TCU/Plenário.

As referidas decisões geraram repercussão quanto a continuidade da execução dos recursos de compensação ambiental na modalidade indireta, a saber, quando as empresas depositam os recursos em contas escriturais na Caixa Econômica Federal e o ICMBio fica responsável por realizar a execução. A partir da publicação do Acórdão nº1004/2016 TCU – PLENÁRIO, em 27 de abril de 2016, o ICMBio suspendeu as execuções operadas na modalidade indireta, bem como passou a ofertar aos empreendedores que se encontram em tratativas para celebração de Termos de Compromisso apenas a modalidade de execução direta.

O Acórdão nº 1732/2016 TCU – PLENÁRIO, publicado em 15 de julho de 2016, esclareceu as disposições do Acórdão nº1004/2016 TCU – PLENÁRIO, que ratificou, por sua vez, a decisão do Acórdão Nº 1853/2013 – TCU – Plenário, indeferindo ao ICMBio a execução de qualquer saldo remanescente dos depósitos efetuados na Caixa Econômica Federal em razão dos Termos de Compromisso firmados com os empreendedores. Esses recursos, conforme decisão, deverão ser incorporados à Conta Única do Tesouro Nacional e ao Orçamento Fiscal da União, a fim de que sejam executados dentro das normas vigentes atinentes à utilização de recursos públicos."

Considerando a publicação do Acórdão nº 1.732/2016 TCU – Plenário, em 15 de julho de 2016, o qual restringe a utilização dos recursos provenientes de Compensação Ambiental na modalidade indireta pelo ICMBio, entende-se necessário aguardar as providências que serão adotadas pelo Instituto.

2.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

Mapa estratégico e Indicadores utilizados pela UJ

Fato

Durante o exercício de 2015, o planejamento estratégico do ICMBio foi revisto, com validade para 2015-2018. Conforme exposto pelo Instituto, essa revisão permitiu que o planejamento da Instituição deixasse de ser focado no plano tático e buscasse alcançar o nível estratégico.

As perspectivas do mapa estratégico do ICMBio, período de 2015-2018, também foram aprimoradas, totalizando quatro: Sociedade e Ambiente; Processos; Beneficiários e Aprendizado; e, Crescimento, conforme ilustrado na figura a seguir.



MISSÃO: Proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental.

VISÃO: Ser reconhecido pela sociedade brasileira como referência na conservação da biodiversidade e na gestão de unidades de conservação.



Fonte: <http://www.icmbio.gov.br/portal/gestaoestrategica>

Neste contexto, foram construídos quatro objetivos para a perspectiva Sociedade e Ambiente; nove para Processos e Aprendizado; três para beneficiário e seis para aprendizado e crescimento.

Em que pese o ICMBio ter concluído a revisão de seu mapa estratégico, segundo seus gestores, o Instituto ainda precisa aperfeiçoar seus processos para executar integralmente esse planejamento revisado, uma vez que o mapeamento e modelagem desses trâmites ainda estão sendo definidos, motivo pelo qual algumas rotinas não estão perfeitamente sistematizadas e alinhadas entre si e ao planejamento.

Sobre tal procedimento, o Instituto informa que, em 2014, houve uma integração direta e participativa dos servidores para este mapeamento, ocasião em que foram escolhidos alguns processos prioritários a serem mapeados. Dentre os 39 (trinta e nove) macroprocessos existentes no Instituto, foram selecionados 10 (dez). Segundo o Instituto, naquele ano, o trabalho contou com o apoio de consultoria, contudo foi realizado apenas parcialmente devido à decisão de a empresa interromper o contrato. Em 2015 foi formalizado novo processo licitatório e feitas tratativas para retomar o mapeamento e a modelagem, com a contratação de nova empresa. No entanto, devido às restrições orçamentárias o processo ainda não foi para a fase de abertura, estando prevista para o ano de 2016.

Sistemas

O Instituto dispõe de um sistema informatizado para a gestão da estratégia (Sistema Integrado de Gestão Estratégica – SIGE), que foi reformulado durante todo o ano de 2015,



a fim de modernizá-lo e adequar novas funcionalidades, tais como a possibilidade de as unidades organizacionais inserirem seus planejamentos. Este sistema permite o acompanhamento e o controle do planejamento estratégico do ICMBio, possibilita a emissão de relatórios periódicos, o gerenciamento de indicadores e metas, e subsidia os dirigentes para tomadas de decisão.

Normativos

Estão em elaboração duas minutas de Portarias e uma Instrução Normativa, as quais tratam dos seguintes assuntos:

- a) Disciplina a implementação e estabelece os procedimentos gerais das ações de Planejamento Estratégico, no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
- b) Estabelece a metodologia para elaboração do Planejamento Estratégico do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade para o período 2015 – 2018;
- c) Implanta e normatiza o funcionamento do Sistema Integrado de Gestão Estratégica – SIGE.

Assim, pelo exposto, em que pese o Mapa Estratégico do ICMBio ter sido revisado em 2015, o Instituto possui ainda trabalhos em desenvolvimento, tais como a formalização do planejamento estratégico, com a publicação dos normativos que regem o tema; o mapeamento dos macroprocessos e a inserção dos planejamentos das Unidades Organizacionais no sistema SIGE.

2.1.2.2 CONSTATAÇÃO

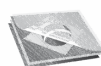
Excessivo número de indicadores e fragilidades no seu gerenciamento

Fato

Em 2015, foram mantidos os mesmos indicadores em relação ao ano anterior, ou seja, 107, tendo em vista os macroprocessos do Instituto ainda estarem em desenvolvimento. Na análise do próprio ICMBio, tais indicadores foram considerados excessivos e focados em processos internos (indicadores de esforço), de modo que pouco tem contribuído para a tomada de decisões do corpo diretivo da Entidade. Ademais, evidencia-se que poucos indicadores são voltados efetivamente para os resultados e os impactos de suas ações, assim, esse instrumento não tem oferecido subsídios para a Entidade monitorar especialmente as perspectivas “sociedade e ambiente” e “beneficiário” do Mapa Estratégico.

Neste contexto, as discussões para readequação dos indicadores estratégicos foram iniciadas no segundo semestre de 2015, e posteriormente interrompidas devido à revisão da estrutura do Instituto, determinada pelo Governo Federal.

Desse modo, no ano de 2015, a Entidade optou por focar na coleta de informações dos indicadores obrigatórios (metas do Plano Plurianual – PPA e Gratificação de Desempenho de Atividade de Especialista Ambiental - GDAEM), tendo em vista os indicadores estratégicos não estarem readequados.



Em 2016, os indicadores do Instituto estão em processo de revisão com base no novo mapa. O Instituto apresentou uma nova planilha com a relação de 62 indicadores. A meta do ICMBio é readequá-los para que sejam sintéticos e úteis para a tomada de decisões estratégicas.

Em face de as revisões dos indicadores não estarem concluídas, não foi implementado ainda o macro indicador de medição de gestão, que mensura o sucesso do planejamento estratégico, uma vez que este indicador depende dos demais indicadores estratégicos estarem estabelecidos.

Dos fatos expostos, conclui-se que tal processo encontra-se em elaboração, com a etapa “planejamento estratégico” revisada, sem, no entanto, o Instituto ter conseguido finalizar a adequação de seus indicadores aos seus objetivos estratégicos, tampouco concluído o processo de revisão de seus macroprocessos, que estão parados desde 2014.

Ademais, é relevante esclarecer que os indicadores apresentados pela Entidade não foram avaliados no presente trabalho sob os aspectos da completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade. Também não foi realizada análise das medições de desempenho, uma vez que tais indicadores estão em processo de revisão.

Monitoramento dos Indicadores

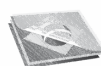
Conforme informado anteriormente, os indicadores estratégicos para o período 2016-2018 ainda não foram validados e somente após esta etapa concluída será iniciado seu monitoramento. De acordo com a declaração da entidade, quando iniciar o monitoramento haverá apresentação desses dados ao presidente e ao Comitê Gestor. No entanto, este procedimento ainda não está definido, mas está previsto na Portaria sobre Planejamento Estratégico a ser aprovada.

Assim, há previsão de que as Reuniões de Acompanhamento da Estratégia terão sua periodicidade estabelecida. Em primeira instância, será diretamente via sistema – Sistema Integrado de Gestão Estratégica - SIGE (projetado durante as reuniões), como, também, e internamente à cada Diretoria, além do SIGE, via relatórios, notas técnicas ou outras formas de análises, ou ainda outro método que a cúpula julgar pertinente. O SIGE possui um módulo de geração automática de relatórios, e a Coordenação de Planejamento elaborará análises mais detalhadas sobre os indicadores estratégicos.

Atualmente, alguns indicadores são alimentados e monitorados pelo sistema SIGE. Aqueles que não são alimentados no referido Sistema são monitorados pelas respectivas Coordenações-Gerais responsáveis por sua execução. A forma de registro é feita das mais variadas formas, ou seja, por meio de sistemas internos, documentos e planilhas. Assim, como reflexo dessa pulverização na alimentação dos resultados destes indicadores, há indicadores que mensuram o resultado de assuntos relevantes para a Entidade, porém sem registro de seus resultados.

Quanto à avaliação das metas previstas e realizadas referentes ao exercício de 2015, embora solicitado pela SA 201600657/001, de 20/04/2016, a Entidade não apresentou o resultado de tais indicadores.

Ademais, como não há avaliação de desempenho dos indicadores estratégicos, tendo em vista eles estarem sendo reformulados, a entidade indicou que irá realizar os seguintes procedimentos em ações futuras:



a) Caso sejam detectados desvios no desempenho dos indicadores estratégicos, eles serão explicitados para o presidente e para o Comitê Gestor.

b) As medidas para correção de rumos serão debatidas no próprio Comitê Gestor, e os encaminhamentos serão acompanhados por esta Coordenação de Planejamento.

No entanto, evidencia-se que atualmente não há avaliação de desvios dos indicadores, tampouco ações concretas realizadas para a correção destas fragilidades.

Quanto à publicidade dos indicadores, de acordo com a Entidade, os resultados globais de tais indicadores são divulgados anualmente por meio do Relatório de Gestão do TCU e do Relatório de Gestão Interna. Ademais, os resultados relacionados a outras formas de monitoramento, como aqueles inseridos no PPA ou nas metas institucionais do ICMBio, são divulgados de acordo com o calendário desses instrumentos.

No entanto, a entidade ainda não publica os resultados de desempenho de seus indicadores na intranet e extranet, o que impede o acompanhamento de seu público interno e da sociedade acerca informações gerenciais sobre a atuação do Instituto.

Sistemas

O Sistema Integrado de Gestão Estratégica – SIGE incorpora, desde 2012, dados institucionais até o completo monitoramento dos indicadores e das metas estratégicas. Neste sistema também é realizado, pela força de trabalho do ICMBio, todo o processo de negociação de metas, inserção e revisão de indicadores, análise completa da gestão anual e a produção de boletim de resultados do Instituto para tomada de decisão da cúpula.

Em 2015 o sistema passou por uma grande mudança de plataforma e foi aperfeiçoado, incluindo a incorporação de um novo módulo, que será lançado em 2016. Nesse módulo, chamado de "Planejamento Operacional", todas as Unidades Organizacionais do ICMBio poderão inserir o seu próprio planejamento estratégico. As unidades organizacionais não estão utilizando o SIGE no momento, pois os novos indicadores, face à reforma administrativa promovida pelo Governo Federal, encontram-se em processo de validação.

Paralelamente, a área de planejamento do ICMBio utiliza sistemas internos, tais como o SIG-ICMBio (físico e orçamentário); e SGDOC-e (protocolo) e externos: SIES - Sistema de Informações Estratégicas do SISNAMA (MMA); PNIA - Painel Nacional de Indicadores Ambientais (MMA); CNUC (MMA); SIOP (MP); e SIORG (MP).

Sobre o exposto, conclui-se que o sistema, em que pese possuir muitas funcionalidades, não está sendo utilizado em sua integralidade.

Normativos

Com relação ao gerenciamento de indicadores, informa-se que a área está desenvolvendo normativos para disciplinar o assunto, ou seja, estão em elaboração duas minutas de Portarias e uma Instrução Normativa, conforme já relatado no tópico Planejamento Estratégico.

No entanto, observa-se que tais normativos ainda não estão concluídos, o que enseja esforços da unidade para normatização do seu planejamento estratégico e gerenciamento dos indicadores.

Causa



Constantes alterações na estrutura gerencial do ICMBIO.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento ao teor deste item, o ICMBio se manifestou, conforme a seguir:

"No âmbito das recomendações relacionadas ao Planejamento Estratégico, estamos adotando os procedimentos para sanar as questões levantadas nas constatações e recomendações emanadas pela CGU, no prazo mais breve possível".

Análise do Controle Interno

Conforme exposto em manifestação pelo ICMBio, o Instituto está envidando esforços para sanar as fragilidades apontadas. Esta Controladoria acompanhará as providências adotadas no decorrer do exercício.

Recomendações:

Recomendação 1: Revisar os indicadores de desempenho existentes na Autarquia, a fim de torná-los sintéticos e úteis para a tomada de decisões estratégicas, assim como alinhados às perspectivas definidas no Mapa Estratégico da Entidade.

Recomendação 2: Após a revisão dos indicadores estratégicos, implantar mecanismos de avaliação de desempenho dos indicadores da entidade e dar publicidade aos resultados de desempenho desses indicadores na intranet e extranet.

Recomendação 3: Normatizar a área de planejamento estratégico, com a publicação de atos normativos que:

- a) Estabeleça os procedimentos gerais das ações de Planejamento Estratégico;
- b) Estabeleça a metodologia para elaboração do Planejamento Estratégico;
- c) Estabeleça um sistema informatizado de gestão estratégica.

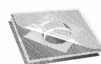
2.1.3 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

2.1.3.1 CONSTATAÇÃO

Irregularidade na adesão à Ata de Registro de Preço nº 73/2014 do TSE: falta de comprovação da compatibilidade com os serviços presentes na Ata e de sua vantajosidade.

Fato

Na avaliação do processo de contratação da empresa CTIS Tecnologia S.A (contrato nº 12/2015), que decorreu de adesão, como “carona”, à ata de registro de preço TSE nº 73/2014, constatou-se que o ICMBio realizou a referida adesão de modo irregular, que ficou caracterizada: pela ausência de planejamento próprio da Unidade, o qual não foi precedido de um levantamento efetivo de necessidades do Instituto, tendo se baseado em reprodução do termo de referência elaborado pelo TSE; pela falta de comprovação da adequação dos serviços existentes na Ata com as necessidades do ICMBio; pela



incompatibilidade dos ambientes computacionais do TSE e o do ICMBio; e pela falta de comprovação da vantagem econômica da adesão.

Quanto ao planejamento da Unidade, cabe salientar, inicialmente, que na contratação de bens e serviços de TI a execução do planejamento é obrigatória, independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de adesão a ata de registro de preços, conforme estabelecido na IN SLTI/MP nº 04/2014, art. 4º e 9º, § 2º.

Neste planejamento, devem estar adequadamente detalhadas as necessidades da contratação, todo o conjunto de especificações necessárias para definir a Solução de Tecnologia da Informação a ser contratada, bem como deve estar demonstrada a sua viabilidade técnica e econômica da contratação, conforme preconiza a IN SLTI/MP nº 04/2014.

Entretanto, a partir da análise da instrução do processo de contratação, o que se observou foi a realização de um planejamento que não condiz com as reais necessidades do Instituto, feito apenas para cumprir os aspectos legais relativos a adesão à ata de registro de preço, conforme demonstrado a seguir.

Nesse sentido, cabe destacar que os artefatos “Estudo Técnico Preliminar da Contratação” e “Termo de Referência” apresentados pelo ICMBio na fase de planejamento da contratação são, quase que integralmente, a reprodução de partes do termo de referência utilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE no pregão nº 112/2014, que originou a ata de registro de preço nº 73/2014.

Ao se avaliar o Estudo Técnico Preliminar da Contratação, observa-se que os textos presentes nas seções do estudo são idênticos ao próprio termo de referência do TSE, alterando-se apenas as expressões que faziam citação ao Tribunal e substituídas por referências ao ICMBio.

Entre os itens do documento apresentado pelo ICMBio que são semelhantes ao TSE, destacam-se as seções: “2.2 Requisitos Funcionais” e os subitens; “2.3 Requisitos Não Funcionais” e os subitens; “4. Análise das alternativas existentes”; “5. Justificativa da solução escolhida”; “5.3 – Benefícios esperados”; “7 – Parecer sobre a viabilidade da contratação”; e “11 – Estratégia de Independência”.

Abaixo, seguem alguns exemplos dos textos utilizados pelo ICMBio em seu Estudo Preliminar que apresentam-se semelhantes ao Termo de Referência do TSE:

Item	Texto do ICMBio	Texto do TSE
Requisitos Funcionais - 2.2.5.1	Evoluir os projetos de <i>data mart</i> do <u>ICMBio</u> , atendendo às novas necessidades do <u>Instituto Chico Mendes</u> .	Evoluir os projetos de <i>data mart</i> atualmente implantados no <u>TSE</u> , atendendo às novas necessidades da <u>Justiça Eleitoral</u> .
Requisitos Funcionais - 2.2.2	Atendimento às atividades inerentes à manutenção corretiva, perfectiva, adaptativa e evolutiva dos sistemas de informação do <u>ICMBio</u> , realização de testes de <i>software</i> , evolução das bases e consultas de dados gerenciais e estratégicos, suporte aos	Atendimento às atividades inerentes à manutenção corretiva, perfectiva, adaptativa e evolutiva dos sistemas de informação do <u>TSE</u> , realização de testes de <i>software</i> , evolução das bases e consultas de dados gerenciais e estratégicos, suporte aos usuários finais e às equipes de TI e



	usuários finais e às equipes de TI e sustentação de soluções EAD.	sustentação de soluções EAD.
7 – Parecer sobre a viabilidade da contratação	Considerando a necessidade de continuidade de prestação de serviços de TI por este <u>Instituto Chico Mendes</u> em contrapartida à sua limitada capacidade de execução, considerando a estratégia da contratação adotada que minimiza os riscos identificados, considerando que o modelo de contratação é comum no mercado e atendido por diversas empresas fornecedoras, entende-se como viável a contratação.	Considerando a necessidade de continuidade de prestação de serviços de TI por este <u>Tribunal Superior Eleitoral</u> em contrapartida à sua limitada capacidade de execução, considerando a estratégia da contratação adotada que minimiza os riscos identificados, considerando que o modelo de contratação é comum no mercado e atendido por diversas empresas fornecedoras, entende-se como viável a contratação.
Requisitos Funcionais - 2.2.7.2	Prestar suporte nas soluções de educação a distância, prática cada vez mais utilizada para capacitação de mesários, servidores e colaboradores, além de possibilitar a construção de conhecimento coletivo dos tribunais e zonas eleitorais, dada a sua economicidade.	Prestar suporte nas soluções de educação a distância, prática cada vez mais utilizada para capacitação de mesários, servidores e colaboradores, além de possibilitar a construção de conhecimento coletivo dos <u>tribunais e zonas eleitorais</u> , dada a sua economicidade.

Além disso, cabe destacar que logo em seu primeiro item (“1. Descrição da Solução de Tecnologia da Informação”) o referido Estudo Técnico, elaborado no dia 19/02/2015, já concluía que o tipo de contratação deveria ser a adesão à ata de registro de preço do TSE, antes mesmo da realização da pesquisa de preço e avaliação da vantagem econômica da adesão, que foi feita somente no dia 09/04/2015, conforme transcrito abaixo:

“1. Descrição da Solução de Tecnologia da Informação

1.1 Contratação de prestação de serviços de informática na área de sustentação de sistemas de informação do ICMBio, conforme Ata de Registro de Preço referente ao Pregão Eletrônico nº 112/2014, com vigência até 27/11/2015, do Tribunal Superior Eleitoral, para contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas corporativos do Instituto”.

Da mesma forma que o Estudo Técnico Preliminar, verificou-se que o Termo de Referência apresentado pelo ICMBio foi extraído do termo de referência do TSE. Todas as suas seções são reproduções do que constava no documento do Tribunal, destacando-se os itens “1. Objeto”, “3.2 Necessidade da contratação”, “3.3 Alinhamento entre a contratação e o planejamento”, “3.5 Levantamento de mercado”, “6. modelo de execução do objeto”, “6.8 dos indicadores de níveis mínimos de serviço” e “7. modelo de gestão do contrato”.

De modo exemplificativo, cabe registrar que até a figura que representava o modelo estrutural existente no TSE para as contratações de TI, relativa à realidade daquela instituição, é idêntico ao apresentado pelo ICMBio, conforme extraído do item “3.7 - Justificativa para o parcelamento ou não da solução” a seguir:



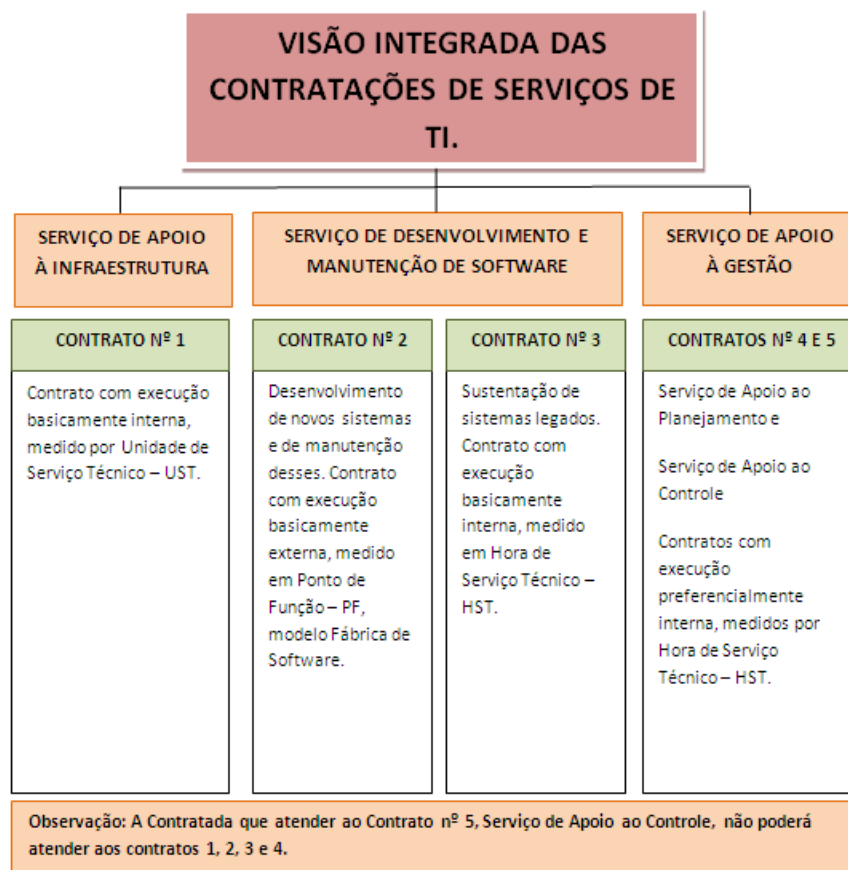


Figura 1: Modelo de contratação

Deste modo, fica evidente que não houve um levantamento efetivo de necessidades do ICMBio nem a definição apropriada por parte do Instituto de todas as especificações e requisitos para atender a essas necessidades, o que demonstra a ausência, de fato, da realização de um planejamento para a contratação.

Tais evidências, analisadas em conjunto, indicam que o ICMBio já havia decidido, de antemão, realizar a adesão à ARP nº 73/2014 do TSE e, a partir daí, foram elaborados os documentos de planejamento, como estudo técnico preliminar da contratação e termo de referência, de forma que estes apontassem a adesão à referida ata como opção mais vantajosa para o Instituto.

Sobre o assunto, convém mencionar a análise feita pelo TCU em situação semelhante a verificada, conforme a seguir:

Acórdão TCU nº 509/2015 – Plenário:

"A adesão a ata de registro de preços deve ser justificada pelo órgão não participante mediante detalhamento das necessidades que pretende suprir por meio do contrato e demonstração da sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata, não servindo a esse propósito a mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão gerenciador. A comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado"

No tocante ao procedimento de adesão de órgão não participante a ata de registro de preços, conhecido como “carona”, cabe ressaltar que este depende de planejamento prévio que demonstre a compatibilidade de suas necessidades com a licitação promovida e de demonstração formal da vantagem da contratação.



Nesse sentido, cabe trazer excerto do Acórdão TCU nº 1202/2014 – Plenário, que diz:

“O Sistema de Registro de Preço, ao passo em que proporciona à Administração ganhos em termos de eficiência e economicidade, pode implicar em contratações desvantajosas se desacompanhadas do devido planejamento. Especificamente no caso dos "caronas", é imprescindível a demonstração da vantajosidade do preço e da adequação do objeto da ARP às reais necessidades da entidade”.

Ocorre que, em relação à compatibilidade da ata em questão com as necessidades do ICMBio, observou-se que o termo de referência do pregão eletrônico realizado do TSE continha serviços e requisitos que eram específicos para contratação por aquele Tribunal.

Dentre essas particularidades, as quais não serviam, a princípio, às reais necessidades do Instituto Chico Mendes, pode-se destacar:

- a) Catálogo de serviços contendo atividades direcionadas especificamente para a realidade do TSE, como aquelas relacionadas às urnas eletrônicas, biometria, ensino a distância, ecossistema para software embarcado, entre outras;
- b) Exigência de perfis profissionais específicos para as demandas do TSE, tais como: especialista em testes para ecossistema de software embarcado, especialista em biometria, especialista em criptografia e certificação digital, especialista em software com ênfase em cálculos matemáticos, profissional com perfil de desenvolvimento de jogos, com modelagem em 3D, entre outros;
- c) 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.
- d) Utilização de critérios de habilitação técnica exigidos no edital que seriam inadequados à realidade do ICMBio.
 - Como exemplo, a exigência de atestado de capacidade técnica com volume igual ou superior a 50% da quantidade de horas de serviço técnico (HST) prevista no edital do TSE.
 - Ocorre que 50% do total do Tribunal é 169.145 HST, o que representa um volume superior a 78% do total global previsto pelo ICMBio (95.000 HST).
 - Ou seja, considerando a realidade do Instituto, essa exigência seria excessiva e pode ter restringido a participação de outras empresas.

Além da Ata conter requisitos específicos para o TSE, merece ser ressaltado que os ambientes computacionais das duas Unidades, em termos de hardware e software, guardavam significativa diferença.

Enquanto que no ambiente do TSE as tecnologias utilizadas concentravam-se no banco de dados Oracle, ambiente de desenvolvimento Delphi e C++ e ferramentas de “data mart” da Oracle - como Oracle Data Mart Designer e Oracle Data Mart Builder -, o ambiente do ICMBio utilizava, predominantemente, o banco de dados PostgreSQL, ambiente de desenvolvimento em PHP e, como ferramenta de data mart, a suite Pentaho.

Tecnologia utilizada	ICMBio	TSE
Banco de dados	PostgreSQL	Oracle
Ambiente de desenvolvimento	PHP	Delphi e C++



Data mart	Pentaho	Oracle
-----------	---------	--------

Fonte: Ambiente computacional descrito nos Termos de Referência do TSE e ICMBio

Sobre a questão, cabe destacar ainda que o edital do pregão eletrônico do TSE exigia, para assinatura do contrato, que a empresa apresentasse declaração de parceria com a Oracle, sob o nível Platinum, em função da complexidade e criticidade da tecnologia utilizada nos sistemas do Tribunal.

Ocorre que essa exigência não se justifica para o ICMBio, uma vez que o Instituto não utiliza o banco de dados Oracle em seu parque computacional, mas sim o PostgreSQL, como visto acima.

Reforçando essa incompatibilidade, destaca-se a previsão de esforço por tecnologia previsto pelo TSE em sua contratação, conforme extraído do seu Termo de Referência.

Tecnologia	Percentual aproximado de distribuição de esforço
WEB/Java EE (Java Platform Enterprise Edition) com Banco de Dados Oracle	60
Cliente/Servidor Delphi com Banco de Dados Oracle	20
Ambiente C++	5
Ambiente DATAMART/DW Oracle	5
Outros	10

Fonte: Termo de Referência do Pregão TSE nº 112/2014

Ou seja, a partir desse quadro, verifica-se que 85% do esforço previsto pelo TSE na execução de seu contrato está concentrado na tecnologia Oracle, com demandas expressivas na área de banco de dados Oracle (60%), além de desenvolvimento e manutenção de sistemas em ambiente Delphi/Oracle (20%) e utilização de ferramentas de Datamart/DW da Oracle (5%).

Assim, considerando que os serviços contratados têm o objetivo de dar sustentação a determinado parque computacional, tem-se que as diferenças observadas entre os dois ambientes evidenciam a incompatibilidade das reais necessidades do ICMBio com a ata do TSE, o que implicaria, conseqüentemente, na impossibilidade de aderir à ata em questão.

Em relação à vantagem da adesão – ainda que o ICMBio tenha realizado uma cotação de preço, em que o valor da adesão à ata seria inferior às propostas de preço apresentadas pelas empresas de TI, conforme documentado nos autos – não se pode afirmar que houve vantagem na adesão, pois os serviços dispostos no termo de referência elaborado pelo TSE, sobre os quais foi realizado o pregão e definido o valor da ata de registro de preço, são distintos daqueles que seriam necessários ao ICMBio.

Nesse sentido, vale registrar que a existência de serviços singulares à realidade do TSE - como aqueles direcionados à urna eletrônica, sistemas embarcados, entre outros - e a significativa diferença entre os ambientes computacionais das duas entidades certamente influenciaram no preço registrado na ARP do TSE, o que inviabilizaria a adequada comparação de valor para prestação de serviço que atenda às necessidades do Instituto.



Outra exigência do Termo de Referência do Pregão 112/2014 do TSE que não se aplica ao ICMBio refere-se ao perfil exigido dos profissionais alocados, que deveriam ser especialistas em biometria, ecossistema de software embarcado, criptografia e certificação digital, em software com ênfase em cálculos matemáticos, entre outros. Todavia, não há evidência de que esses conhecimentos fossem necessários para prestação dos serviços que seriam exigidos pelo ICMBio.

É importante destacar também, como já mencionado, que o edital do TSE restringiu a competição do certame apenas às empresas parceiras Oracle, com nível Platinum. Deste modo, sob a ótica das necessidades do ICMBio, impediu-se a participação de outros fornecedores, que teriam a capacidade para prestar adequadamente os serviços ao Instituto, uma vez que para sua realidade essa exigência não se justificava.

Assim, avalia-se que essas exigências, justificáveis para o TSE, mas não para as necessidades do ICMBio, podem ter limitado a competitividade no certame e também aumentado o custo da contratação.

Portanto, entende-se que não ficou comprovada, por parte do Instituto, a vantagem da utilização da ata de registro de preços em questão, conforme preconiza o art. 22 do Decreto 7.892/2013.

Sobre as contratações de soluções de Tecnologia da Informação, vale destacar que o Tribunal de Contas da União, considerando as especificidades inerentes aos serviços de manutenção e desenvolvimento de sistemas, os quais impedem ou, no mínimo, dificultam bastante a adesão de terceiros a uma ata de registro de preço, tem se manifestado no sentido de que os órgãos devem evitar contratar este tipo de serviço por meio de adesão como “carona”.

Dessa forma, o TCU recomendou, por meio do Acórdão nº 2362/2015, que a SLTI/MP orientasse as unidades integrantes do SISP a se abster de realizar adesão a ARP para serviços dessa natureza, conforme transcrito abaixo:

Acórdão nº 2362/2015:

173. *Apesar dos benefícios pretendidos pelo legislador ao criar o instituto das atas, a adesão a ARP, situação em que o órgão não participante contrata bens ou serviços elencados em uma ata existente, que considerou as especificidades do órgão gerenciador e dos eventuais órgãos participantes, não é modelo que se adeque a contratação de serviço de desenvolvimento de software.*

174. *Isso porque, pela letra do referido Decreto, há que ser justificada a vantagem, ou seja, é necessário restar claro que a adesão à ata trará mais vantagens para a APF que um novo processo de contratação. Por exemplo, é pouco razoável que uma ARP existente apresente especificações de NMS adequadas à realidade de um órgão que não participou da elaboração do TR. Note-se que por adequadas entende-se aquelas especificações que não sejam aquém nem além do necessário.*

175. *Isso significa que, se as especificações estiverem aquém do que o órgão não participante precisa, ele deverá enfrentar dificuldades para exigir os NMS adequados à sua realidade, por não estarem previstos com requisitos na licitação. Por outro lado, especificações além do necessário tenderiam a não ser fiscalizadas ou aferidas pelo órgão não participante, devido à sua incapacidade técnica ou operacional, ainda que na formação de preços a*



empresa contratada tenha considerado entregar aqueles NMS. Tal fato implica, com resultado final, desperdício de recursos públicos. Além disso, a realização de minucioso planejamento da contratação, em geral não presente nas adesões a atas de registro de preços, é de suma importância para se aumentar as chances de sucesso das contratações de desenvolvimento de sistemas.

179. Tendo em vista essas informações, entende-se que deve ser expedida recomendação à SLTI/MP para que oriente as organizações que compõem o Sisp a:

179.2. absterem-se de realizar contratação de serviço de desenvolvimento de software por meio de adesão a atas de registro de preço, utilizando desse expediente somente quando os requisitos da solução de tecnologia da informação a ser contratada, como por exemplo plataforma de hardware e software, linguagens de programação, processo de software e níveis de serviços, sejam equivalentes aos do órgão gerenciador da ata a ser aderida.

Nessa linha, cabe registrar que a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/MP, por meio da Portaria nº 86, de 24 de setembro de 2014, vedou a contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de software por meio de adesão a atas de registro de preços, tornando obrigatória a participação de todos os órgãos na fase de planejamento da ARP, conforme reproduzido a seguir:

Portaria SLTI/MP nº 86/2014:

“Art. 1º As contratações de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP:

(...)

III - observarão as orientações técnicas no que tange aos aspectos: de aderência a requisitos de sustentabilidade, de posicionamento da tecnologia, de ciclo de vida, de uso da linguagem, de usabilidade, entre outros, disponíveis no endereço eletrônico

<http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/nucleo-de-contratacoes-de-ti>. “

Documento “Boas práticas, vedações e orientações para contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de *software* (Fábrica de Software) “:

3. Quando for conveniente a contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de software para atendimento a mais de um órgão ou entidade, a participação de todos os órgãos integrantes na fase do Planejamento da Contratação é obrigatória.

3.1. O órgão gerenciador deverá incluir no instrumento convocatório cláusula que vede a adesão posterior por órgão não participante.

“4. Fica vedada a contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de software (Fábrica de Software) por meio de adesão a atas de registro de preços.“

Diante de todo o exposto, constata-se a irregularidade na adesão feita pelo ICMBio, como “carona”, à ata de registro de preço do TSE nº 73/2014, uma vez que ficou caracterizada:



a) a ausência de planejamento prévio da Unidade, o qual não foi precedido de um levantamento efetivo de necessidades do Instituto, mas se baseou em transcrição do termo de referência elaborado pelo TSE;

b) a incompatibilidade entre os serviços existentes na ata e as reais necessidades do ICMBio;

c) a significativa diferença entre os ambientes computacionais das duas Unidades, em termos de plataforma de hardware e software, linguagens de programação e outros, que implicaram em diferentes requisitos da solução de tecnologia da informação, tais como perfis profissionais específicos para sustentação dos sistemas do TSE, que se mostraram inadequados ao ICMBio; e

d) a falta de comprovação da vantagem econômica da adesão, haja vista que a exigência de itens específicos para o TSE no edital do pregão, que não se justificavam para o ICMBio, como a empresa ser cliente Oracle Platinum, pode ter limitado a concorrência do certame, excluindo empresas que poderiam prestar adequadamente os serviços para o Instituto e, desta forma, aumentado o valor da contratação.

Merece ser destacado, ainda, o fato de que a empresa vencedora da ata de registro de preço nº 73/2014 do TSE foi a CTIS Tecnologia S.A, a mesma que detinha o contrato nº 125/2010 do ICMBio, o qual seria substituído pela nova contratação.

Tal situação - em que o ICMBio contratou por meio de adesão, como “carona”, a mesma empresa do contrato anterior - e tendo em vista as irregularidades apresentadas na referida adesão, especialmente a reprodução do termo de referência do TSE, sinalizam a possibilidade de ter havido direcionamento por parte do ICMBio para contratar a mesma empresa que já prestava serviço no órgão, qual seja, a CTIS.

Nesse sentido, vale registrar que no Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão do ICMBio nº 201503373, referente ao exercício de 2014, a CGU já havia alertado o Instituto quanto à inadequação de eventual adesão à ata relativa ao pregão nº 112/2014 do TSE.

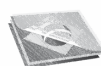
À época da referida auditoria, a realização da nova contratação pelo ICMBio, que viria para substituir do contrato nº 125/2010 com a CTIS, estava em fase de planejamento.

Diante disso, a equipe da CGU entendeu ser necessária uma avaliação preliminar da compatibilidade dos serviços presentes na Ata do TSE com as necessidades do ICMBio, resultando, assim, no alerta ao órgão para a possível inviabilidade da referida adesão, conforme reproduzido abaixo:

Relatório de Auditoria nº 201503373:

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.

Entretanto, em que pese o alerta dado no dia 28/08/2015, quando da entrega do relatório de auditoria, os gestores do ICMBio resolveram seguir em frente, fizeram a adesão à ata nº 73/2014 do Tribunal e assinaram, no dia 13/10/2015, um novo contrato com a empresa CTIS.

Vale ressaltar, conforme restou demonstrado na presente constatação, que mesmo com a advertência da necessidade de elaboração prévia dos artefatos de planejamento e de “*termo de referência próprio*”, o ICMBio não os confeccionou adequadamente, cabendo destacar que o termo de referência utilizado foi copiado do TSE e que não ficou demonstrada 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*”.

Deste modo, avalia-se que as irregularidades constatadas na presente contratação ficam agravadas pelo fato do ICMBio ter sido previamente alertado quanto a possível inviabilidade da adesão à ata do TSE e, mesmo assim, ter optado por realizar a contratação.

Para finalizar, cabe registrar a ausência de justificativa esclarecendo as razões que levaram o ICMBio a conseguir junto a empresa um desconto no valor global dos serviços no montante de R\$ 95.950,00.



O valor firmado no contrato nº 12/2015 entre a CTIS e o ICMBio é de R\$ 9.540.850,00, correspondendo a 95.000 Horas de Serviços Técnico – HST com preço unitário de R\$ 100,43.

Segundo consta nos autos (documento ‘Justificativa’, fl. 262), o valor do contrato foi obtido “*por meio de desconto dado pela empresa ao ICMBio, uma vez que o valor registrado na Ata de Registro de Preço nº 73/2014 por unidade de medida (hora) é de R\$ 101,44*”.

Assim, considerando que foram contratadas 95.000 HSTs e utilizando o valor unitário registrado na ata, de R\$ 101,44, então o valor do contrato do ICMBio seria de R\$ 9.636.800,00.

Entretanto, com o desconto concedido pela empresa, o valor unitário das horas de serviço foi ajustado para R\$ 100,43, o que fez com que o valor contratado tenha sido de R\$ 9.540.850,00. Deste modo, verifica-se que foi dado um desconto de R\$ 95.950,00, representando 1% do valor total do contrato.

Ocorre que, conforme verificado na análise dos autos do processo, não foram apresentadas justificativas para a concessão deste desconto.

Sobre a questão, cabe deixar claro que, neste momento, não se está contestando o desconto em si obtido pelo ICMBio, mas sim que as razões que levaram à empresa a concedê-lo deveriam estar apropriadamente registradas nos autos do processo.

Causa

- Não observância dos alertas e recomendações relativas às contratações de TI emitidos pela CGU nos três últimos anos.
- Falta de planejamento para as contratações de TI.
- Excessiva terceirização da área de TI do órgão, inclusive de atividades de gestão de TI.

Manifestação da Unidade Examinada

Após a entrega da versão preliminar relatório de auditoria, a Unidade apresentou, por meio da Nota Técnica nº 27/2016/CGATI/DIPLAN/ICMBio, de 20/07/2016, a seguinte manifestação sobre o assunto:

1. *A Controladoria Geral da União - CGU, após a finalização dos trabalhos de campo realizados neste ICMBio, expediu o Relatório Preliminar de Auditoria nº 201600657, no qual concluiu, em seu subitem 2.1.3.1, pela prática de irregularidades na adesão feita pelo ICMBio à Ata de Registro de Preços nº 73/2014 do Tribunal Superior Eleitoral - TSE.*
2. *Segundo consta, o Instituto teria incorrido nas seguintes práticas:*
 - "a) ausência de planejamento prévio da Unidades, o qual foi não precedido de um levantamento efetivo de necessidades do Instituto, mas se baseou em transcrição do termo de referência elaborado pelo TSE.*
 - b) a incompatibilidade entre os serviços existentes na ata e as reais necessidades do ICMBio;*
 - c) a significativa diferença entre os ambientes computacionais das duas Unidades, em termos de plataforma de hardware e software, linguagens de programação e outros, que implicaram em diferentes requisitos da solução de tecnologia de informação, tais como perfis profissionais específicos para sustentação dos sistemas do TSE, que se mostraram inadequados ao ICMBio;*
 - d) a falta de comprovação da vantajosidade econômica da adesão, haja vista que a exigência de itens específicos para o TSE no edital do pregão, que não se justificavam para o ICMBio, como a*



empresa ser cliente Oracle Platinum, pode ter limitado a concorrência do certame, excluindo empresas que poderiam prestar adequadamente os serviços par ao Instituto e, desta forma, aumentado o valor da contratação;

e) vedação à contratação da fábrica de software por meio de adesão a atas de registro de preços;

f) direcionamento da contratação;

g) alerta no Relatório de Auditoria de 2015; e

h) possível desconto que teria sido concedido pela empresa."

3. Afere-se, portanto, que a análise da Controladoria resultou na identificação de oito pontos específicos, a saber, **ausência de planejamento, incompatibilidade entre os serviços da ata e as necessidades do ICMBio, significativa diferença entre os ambientes computacionais, a falta de comprovação da vantajosidade econômica, vedação de contratação da fábrica de software por meio de ARP, direcionamento da contratação, alerta no Relatório de Auditoria de 2015 e, por fim, possível desconto concedido pela empresa, os quais esta CGATI passa a tratar pontualmente.**

I) DA AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO PRÉVIO DA UNIDADE E DA INCOMPATIBILIDADE ENTRE OS SERVIÇOS PREVISTOS NA ATA E AS REAIS NECESSIDADES DO ICMBIO

No relatório preliminar a Controladoria informa que ao proceder a análise da instrução do processo de contratação observou que o planejamento realizado pelo Instituto não condizia com as reais necessidades do órgão, pois havia sido elaborado, apenas, para cumprir com os aspectos legais relativos a adesão à ata.

4. Isso teria ficado evidente, após análise dos artefatos apresentados pelo ICMBio, os quais eram "(...) quase que integralmente, a reprodução de partes do termo de referência utilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral - TSE no pregão nº 112/2014, que originou a ata de registro de preços nº 73/2014".

5. É que, segundo apontaram, o "Estudo Técnico Preliminar" apresentado pelo Instituto continha parcelas idênticas do Termo de Referência do TSE e de suas seções, conforme retratado no quadro abaixo:

ITEM	TEXTO DO ICMBIO	TEXTO DO TSE
Requisitos Funcionais - 2.2.5.1	Evoluir os projetos de data mart do <u>ICMBio</u> , atendendo às novas necessidades do Instituto Chico Mendes.	Evoluir os projetos de data mart do <u>TSE</u> , atendendo às novas necessidades da Justiça Eleitoral.
Requisitos Funcionais 2.2.2	Atendimento às atividades inerentes à manutenção corretiva, perfectiva, adaptativa e evolutiva dos sistemas de informação do <u>ICMBio</u> , realização de testes de software, evolução das bases e consultas de dados gerenciais e estratégicos, suporte aos usuários finais e às equipes de TI e sustentação de soluções EAD.	Atendimento às atividades inerentes à manutenção corretiva, perfectiva, adaptativa e evolutiva dos sistemas de informação do <u>TSE</u> , realização de testes desoftware, evolução das bases e consultas de dados gerenciais e estratégicos, suporte aos usuários finais e às equipes de TI e sustentação de soluções EAD.
Parecer sobre a viabilidade da contratação	Considerando a necessidade de continuidade de prestação de serviços de TI por este <u>Instituto Chico Mendes</u> em contrapartida à sua limitada capacidade de execução, considerando a estratégia da contratação adotada que minimiza os riscos identificados, considerando que o modelo de contratação é comum	Considerando a necessidade de continuidade de prestação de serviços de TI por este <u>Tribunal Superior Eleitoral</u> em contrapartida à sua limitada capacidade de execução, considerando a estratégia da contratação adotada que minimiza os riscos identificados, considerando que o modelo de



	<i>no mercado e atendido por diversas empresas fornecedoras, entende-se como viável a contratação.</i>	<i>contratação é comum no mercado e atendido por diversas empresas fornecedoras, entende-se como viável a contratação.</i>
<i>Requisitos Funcionais - 2.2.7.2</i>	<i>Prestar suporte nas soluções de educação a distância, prática cada vez mais utilizada para capacitação de mesários, servidores e colaboradores, além de possibilitar a construção de conhecimento coletivo dos tribunais e zonas eleitorais, dada a sua economicidade.</i>	<i>Prestar suporte nas soluções de educação a distância, prática cada vez mais utilizada para capacitação de mesários, servidores e colaboradores, além de possibilitar a construção de conhecimento coletivo dos tribunais e zonas eleitorais, dada a sua economicidade.</i>

7. Ademais, o Estudo Técnico elegia a adesão à ata de registro de preços do TSE como o tipo de contratação a ser utilizada pelo ICMBio, antes mesmo da realização da pesquisa de mercado.

8. Além do que, identificaram, ainda, que o Termo de Referência do ICMBio possuía seções com transcrições similares ao documento do TSE e que, inclusive a figura que representava o modelo estrutural existente naquele Tribunal, para as contratações de TI, teria sido replicada pelo Instituto.

9. Concluíram, então, que o ICMBio não realizou um planejamento prévio à contratação, como exige a legislação de regência, tendo em vista que esta Entidade não havia realizado um levantamento efetivo de suas necessidades, tampouco definido todas as especificações e requisitos, pois, segundo apontaram, já teria decidido por aderir à ata de registro de preços do TSE.

10. Pois bem, após a análise da documentação constante do Processo nº [02070.000316/2015-98](#), e dos documentos que deram origem ao Contrato nº 12/2015, verificou-se, como bem ressaltou essa CGU, que algumas partes do termo de referência do TSE foram utilizadas para a confecção do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência do Instituto.

11. Contudo, com o devido respeito, entende-se que a reprodução parcial desses documentos não resulta, por si só, na ausência de planejamento e, também, não invalida aquele que fora realizado pelo ICMBio. Isso porque, é possível que os fragmentos extraídos dos artefatos oriundos do TSE reflitam, plenamente, as necessidades do ICMBio, conforme será exposto abaixo.

12. Debruçando-se sobre o Estudo Técnico Preliminar, especialmente, no que toca aos "**Requisitos Funcionais 2.2.5.1.**", "**Requisitos Funcionais 2.2.2.**" e "**Parecer sobre a viabilidade de contratação**" apontados pela CGU, verifica-se que o texto reproduzido nos itens são exigências do ICMBio que refletem suas reais necessidades.

13. Afirma-se desse modo, pois o Instituto conta, atualmente, com sistemas operacionais que tratam da informação no seu menor nível de agregação (sistema de patrimônio, sistema de arrecadação e etc), contudo, esta Autarquia precisa retirar informações gerenciais desses sistemas, o que se mostra possível somente com a implementação de um projeto de data mart. Assim, muito embora o requisito "evoluir os projetos de data mart" (**Requisito Funcional 2.2.5.1.**) tenha sido replicado do Termo de Referência do TSE, ele é uma ferramenta essencial para o desenvolvimento das funções desta Autarquia e, por esta razão, compõe o Estudo Técnico Preliminar do Instituto.

14. Com relação ao "**Requisitos Funcionais 2.2.2**", é possível verificar que as especificidades ali relatadas tratam-se da essência do contrato e relacionam-se os serviços que devem ser atendidos pela empresa.

15. Já no que concerne ao "**Parecer sobre a viabilidade de contratação**", a necessidade que trata sobre a continuidade dos serviços de manutenção dos sistemas do ICMBio é essencial ao funcionamento do órgão, tendo em vista que alguns dos sistemas que serão atendidos são críticos ao andamento da Instituição, por exemplo o SGDOC, que trata do controle de trâmite de documentos. Quanto à necessidade que versa sobre a capacidade limitada de execução com mão de obra própria, no caso de manutenção de sistemas, essa capacidade é nula, ou seja, não existem técnicos, engenheiros de software e etc, no quadro desta Autarquia.



16. Merece destaque, todavia, o "**Requisitos Funcional 2.2.7.2.**". É que muito embora o Instituto tenha que prestar suporte às soluções de educação à distância, tendo em vista que a EAD é utilizada pela ACADEBIO e também pela Coordenação Geral de Gestão de Pessoas desta Autarquia, o público alvo são servidores do Instituto e não "(...) mesários, servidores e colaboradores do TSE".
17. Além disso, a finalidade desse quesito é realmente construir o conhecimento coletivo, mas, da equipe do ICMBio envolvida, muitas vezes, em projetos que exigem competências técnicas e constante capacitação, e não dos "tribunais e zonas eleitorais" conforme, equivocadamente, foi incluído no artefato em menção.
18. E seguiu-se pela mesma linha com relação ao Termo de Referência divulgado por esta Autarquia. Como este documento tem que ser elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar, agregando naquele as informações contidas neste artefato, segundo dispõe o art. 14 da IN nº 4 de 11/09/2014, as necessidades e especificidades insertas no termo foram resultado da consolidação das informações constantes do Estudo Preliminar, o qual, consoante apontado acima, teve o condão de mapear as atividades, serviços, atribuições e/ou conhecimentos essenciais ao ICMBio.
19. No tocante à figura que representa o modelo estrutural para as contratações de TI, muito embora ela tenha sido retirada do Termo de Referência do TSE, suas descrições representam o modelo adotado pelo ICMBio por se mostrar como o ideal de organização dentro da estrutura do Instituto. Desse modo, ao aplicá-la à realidade desta Administração, infere-se que os SERVIÇOS DE APOIO À INFRAESTRUTURA - Contrato nº 1, cuja execução interna é medida por Unidade de Serviço Técnico - UST, é prestada, atualmente, pela empresa CENTRAL IT.
20. Quanto ao Contrato nº 2, 4º e 5º aduz-se não foi possível, ainda, implementar as atividades ali descritas frente ao reduzido quadro de pessoal da área de TI; fato que, inclusive, impõe ao ICMBio o encargo de recorrer aos serviços delineados no Contrato nº 3, os quais estão sendo atendidos pela contratação oriunda da adesão à ata de registro de preços do TSE.
21. A par do exposto, entende-se que houve um levantamento efetivo das necessidades do Instituto, na medida em que, apesar de algumas partes terem sido replicadas, o ICMBio detalhou, definiu e especificou suas necessidades, como demonstra, por exemplo, os anexos constantes do Termo de Referência ([0062714](#)), páginas 27 a 79.
22. Além do mais, o objeto descrito nos artefatos apresentados pelo ICMBio guarda total compatibilidade com aquele discriminado na ata do TSE, visto que, ambos, são voltados para a contratação de horas de serviços técnicos para prestação de serviços de informática na área de sustentação de sistemas de informação.
23. Soma-se isso ao fato de que a vantajosidade na adesão restou evidenciada com a confecção da pesquisa de mercado, conforme será tratado adiante.
24. Por fim, quanto à afirmação de que o ICMBio teria optado por aderir à ata de registro de preços do TSE, esclarece-se que apesar de os artefatos daquele Tribunal terem sido utilizados como modelo para que o Instituto pudesse confeccionar os seus, em razão da similitude quanto às especificações e demandas, certo é que o objetivo desta Autarquia sempre foi o de realizar procedimento licitatório próprio, conforme depreende-se das fls. 45-verso do Termo de Referência, apresentado pelo ICMBio ([0062714](#)).
25. Outro ponto suscitado pela Controladoria Gerão da União diz respeito à incompatibilidade entre a ata de registro de preços do TSE e as necessidades do ICMBio, pois, de acordo com o que fora explanado, algumas particularidades delineadas no Termo de Referência e Edital do TSE diziam respeito, somente, àquele Tribunal e não poderiam ter sido utilizadas pelo ICMBio.
26. Em consulta à Ata de Registro de Preços nº 73/2014 do TSE ([0062714](#)), páginas 156 a 159, constatou-se que seu objeto cingia-se à "(...) prestação de serviços de informática na área de sustentação de sistemas de informática", sendo que a empresa vencedora, nos moldes estatuídos na Cláusula 3 - DOS PREÇOS REGISTRADOS deveria disponibilizar o quantitativo de 338.290 Hora de Serviço Técnico - HST.
27. Por sua vez, o ICMBio, consoante prevê seu Termo de Referência ([0062714](#)), página 14, também objetivava a contratação do mesmo tipo de serviço.
28. É verdade que, após mapear suas necessidades, esta Autarquia concluiu que não necessitava de todo o quantitativo disponibilizado pelo TSE, tampouco faria uso de todas as especificações estabelecidas pelo Tribunal.



29. Mas foi justamente por esta razão que o Instituto elencou somente aquelas que o atendiam, conforme demonstram os Catálogos de Serviços constantes dos Anexos II - parte I, II - parte 2, II - parte 3, II - parte 4 e II - parte 5 ([0062714](#)) e que trazem em seu bojo as atividades específicas a serem desenvolvidas no âmbito do ICMBio.

30. Além dessas atividades, esta Autarquia definiu também os requisitos mínimos, obrigatórios e desejáveis, por categoria de serviço, para os perfis profissionais que seriam alocados na execução contratual, consoante faz prova o Anexo III ([0062714](#)), páginas 71 a 79.

31. Desse modo, constata-se que da gama de atividades, perfis profissionais e condições consignadas no edital e no termo de referência do TSE, o Instituto utilizou-se somente daquelas que guardavam pertinência com suas atividades e entendeu que o montante de 95.000 HST seria suficiente para atender suas demandas.

32. Assim, tendo em vista que o Instituto não aderiu aos requisitos pertinentes ao TSE, mas somente àqueles aptos a atender suas exigências, percebe-se compatibilidade entre a ata do TSE e a realidade desta Autarquia.

II) DA SIGNIFICATIVA DIFERENÇA ENTRE OS AMBIENTES COMPUTACIONAIS DAS DUAS UNIDADES

33. A Controladoria Geral da União entendeu, em seu relatório, que os ambientes computacionais das duas unidades, em termo de hardware e software, guardavam significativa diferença, pois o TSE teria sua tecnologia concentrada no ORACLE e o ICMBio em outra diversa e, por conta dessas dissonâncias concluiu que o Instituto estaria impedido de proceder a adesão à ata do TSE.

34. Contudo, muito embora tenham considerado que o ICMBio não utilizaria do banco de dados ORACLE em seu parque computacional, um lançar de olhos sobre os anexos que compõem o termo de referência permite inferir que esta Autarquia procedeu à adesão à ata, inclusive, para o ambiente ORACLE porque utiliza essa tecnologia em seus sistemas ([0062714](#)).

35. Ademais, o ORACLE possui natureza muito semelhante ao PostgreSQL, quais sejam:

- Tanto o ORACLE quanto o PostgreSQL nasceram em ambientes UNIX;
- Ambos tem como ambiente primário o LINUX;
- Ambos possuem versões para rodar em outros sistemas operacionais, inclusive o WINDOWS;
- ambos foram escritos em sua maior parte em C;
- ambos possuem um ótimo suporte a transações já nas primeiras versões e levam até hoje muito a sério os requisitos do ACID;
- ambos trabalham há muito tempo com o conceito de MVCC, tão caro à bases transacionais e ambientes de alta concorrência;
- ambos são extremamente robustos e trazem há muito tempo o conceito de Point In Time Recovery;
- ambos implementaram um rico arcabouço de funções e linguagens de programação procedual embutida no banco de dados. O ORACLE criou o PL/SQL e as suas funções em C enquanto o PostgreSQL copiou esta linguagem e criou o PL/pgSQL e mais uma infinidade de outras como PL/Python, PL/PERL, C e outras mais;
- ambos possuem ótima performance em ambiente OLTP Data Warehouse (ou BI) e mistos. Assim conseguem um bom desempenho em variadas situações;
- ambos tem a capacidade de trabalhar com ambientes severos, seja com bases ou objetos com grande volume de dados, grande volume de transações ou alta concorrência;
- ambos são bastante seguros. Patches com correções de segurança são liberados com frequência e as eventuais falhas são corrigidas;
- ambos se preocupam muito com a questão e tem mecanismos bem robustos para evitar ataques externos, injeção de SQL e outros perigos.

38. Desse modo, não se vislumbram incompatibilidades entre os dois ambientes computacionais, permitindo, nesse sentido, a adesão, por parte desta Entidade, à ata de registro de preços do TSE.

III) DA FALTA DE COMPROVAÇÃO DA VANTAJOSIDADE ECONÔMICA



39. Nesse ponto, a CGU aduziu que que não seria possível afirmar a existência de vantagem na adesão, pois os serviços dispostos no termo de referência, elaborado pelo TSE, sobre os quais haviam sido realizado o pregão e definido o valor da ata de registro de preços, eram distintos daqueles que seriam necessários ao ICMBio, mesmo ante a feitura de pesquisa de mercado por parte deste Instituto.

40. Sustentam seu entendimento na existência de serviços singulares à realidade do TSE, na significativa diferença entre os ambientes computacionais, no perfil específico exigido de alguns profissionais pelo Tribunal e na obrigatoriedade de apresentação pelas empresas parceiras do nível platinum, da ORACLE.

41. É que segundo avaliaram, embora essas exigências fossem justificáveis para o TSE, não eram para o ICMBio, e isso pode ter limitado a competitividade no certame e também aumentado o custo da contratação.

42. Conforme salientado no Item I desta nota as especificações constantes dos artefatos elaborados pelo TSE, e a própria ata de registro de preços, guardavam correlação com as necessidades deste Instituto e por isso procedeu-se à adesão à ata. Evidentemente que por se tratar de órgão distintos, cada qual com suas peculiaridades, aderiu-se de forma parcial, pois utilizou-se, apenas, daqueles itens que poderiam ser utilizados pelo ICMBio.

43. Após a confecção de seu termo de referência, este Instituto o encaminhou à diversas empresas do ramo, arquivo [0062714](#) - páginas 160 a 170 -, e a resposta resultou no Mapa Comparativo de fls. 170 que demonstrou que a adesão á ata mostrava-se mais vantajosa, á época.

44. Ato seguinte, os autos seguiram para análise da Procuradoria Federal Especializada, a qual, no PARECER Nº 0168/2015/AGU/PGF/PFE-ICMBio (páginas 203 a 208) validou a vantajosidade do ajuste ao fazer constar, no Item 27 que:

"27. Alguns requisitos foram preenchidos no presente processo, outros não.Senão, vejamos:

a) A vantajosidade foi demonstrada, assertiva que é corroborada pelo mapa comparativo de fls. 171."

45. Isso porque, o mapa comparativo a que se refere comprovava que o preço registrado na ata do TSE era menor do que as três cotações de mercado levantadas pelo setor competente. Ademais, vislumbrou-se a realização de nova cotação de preços em razão das justificativas apresentadas na Nota Técnica nº 04/2015-COADM/CGATI/DIPLAN/ICMBio ([0063966](#)), página 258.

46. Esta, por sua vez, seguiu todos os parâmetros constantes da IN nº 05 de 27/06/2014 e resultou sem resposta para a maioria deles, mesmo assim, o Mapa Comparativo de fls. 249 ([0063966](#)) que, a exemplo da primeira, indicou que a adesão a ARP/TSE era a opção mais vantajosa.

47. Diante disso, considerando a simetria existente entre as ata e as necessidades do ICMBio, a presença de planejamento adequado que delimitou as demandas desta Autarquia e tendo em vista que o confronto entre os preços unitários dos serviços constantes da ata e dos referenciais de mercado demonstram a vantajosidade da adesão, entende-se que a decisão do Instituto não limitou a competitividade, pelo contrário, demonstrou que aderir à ata proporcionou ganhos em termos de eficiência e economicidade.

IV) DA VEDAÇÃO À CONTRATAÇÃO DA FÁBRICA DE SOFTWARE POR MEIO DE ADESÃO À ATAS DE REGISTROS DE PREÇOS

48. Nesse item a Controladoria colaciona no Relatório Preliminar que o TCU, considerando as especificidades inerentes aos serviços de manutenção e desenvolvimento de sistemas, tem se manifestado no sentido de que os órgãos devem evitar contratar este tipo de serviço por meio de adesão como "carona" e, em seguida, transcreve trecho do Acórdão nº 2362/2015.

49. Ocorre que, muito embora as informações trazidas pela CGU sejam de extrema pertinência e colaboram, como sempre contribuíram, para a melhoria dos processos desta Autarquia, em consulta ao teor do acórdão citado acima verificou-se que a sessão ordinária do Tribunal de Contas que deu origem aos comenados ali proferidos ocorreu em 29/09/2015, ou seja, quando o processo de adesão à Ata de Registro de Preços já havia sido finalizada e sem



possibilidade de o Instituto concluir novo certame objetivando a contratação do serviço em questão.

50. Ato contínuo, a CGU noticiou, também, que a Secretaria de logística e Tecnologia da Informação/MP, mediante a Portaria nº 86, de 24 de setembro de 2014, havia vedado a contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de software por meio de adesão a atas de registro de preços, tornando obrigatória a participação de todos os órgãos na fase de planejamento da ARP.

51. Após, compilou os dispositivos da referida norma, bem como o do documento "Boas práticas, vedações e orientações para contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de software (Fábrica de Software). Contudo, em pesquisa ao sítio www.governoeletronico.gov.br, notadamente no endereço: <http://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/Historico%20de%20revisoes.pdf>, observou-se que, à época dessa contratação, o guia em menção não havia sido publicado, ainda, pela Secretaria de Logística, uma vez que a primeira versão veio com a edição da portaria que revogou a mencionada acima, consoante demonstra tabela abaixo, se deu, apenas, em maio de 2016.

52. Diante disso, observa-se que essa vedação não estava prevista para a época da adesão que ora se discute.

V) DO DIRECIONAMENTO DA CONTRATAÇÃO

53. Nesse ponto a CGU destacou que o ICMBio teria direcionado a contratação para admitir a mesma empresa que estava prestando serviços no órgão, por meio do ajuste nº 125/2010. Contudo, mesmo que se pudesse considerar essa opção o ICMBio iria, fatalmente, ser obstado pelo resultado da pesquisa de mercado, uma vez que os valores apresentados pelas empresas, segundo demonstrado acima, era bem maior que o previsto na única ata que foi possível identificar, à época, e que atendia às necessidades desta Autarquia.

VI) DO ALERTA NO RELATÓRIO DE AUDITORIA DE 2015

54. Soma-se às questões suscitadas acima, a notícia de que a CGU havia disparado alerta ao ICMBio, relativo à adesão do TSE, no Relatório Anual de Auditoria de 2015, prevenindo esta Autarquia sobre às inadequações preliminares que haviam sido identificadas. Todavia, diversamente do que fora apontado, quando o Relatório em tela deu entrada neste Instituto, em meados de setembro de 2015, o certame não se encontrava mais na fase de planejamento da contratação, mas sim em momento avançado de tratativas, e já havia sido emitido, inclusive, a nota de empenho.

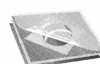
55. Desse modo, não havia mais tempo hábil para se iniciar, por exemplo, novo procedimento licitatório, deixando esta Autarquia sem alternativas sobre o seu prosseguimento, uma vez que obstá-lo poderia ocasionar prejuízos ao Instituto.

56. Contudo, informa-se, desde já, que ante aos alertas emitidos por esta CGU e em observância às normas e jurisprudências recentes do Tribunal de Contas, este ICMBio providenciou a abertura de novo certame licitatório, sob a numeração 02070.011327/2016-84, a fim de adequar essas contratações às novas exigências com o intuito de deixar os processos mais congruentes, econômicos e transparentes.

VII) DO DESCONTO QUE TERIA SIDO CONCEDIDO PELA EMPRESA

57. Em sede de finalização, a CGU registrou, ademais, sobre a ausência de registro quanto à justificativa de um desconto fornecido pela empresa CTIS sob o valor total dos serviços em torno de R\$ 95.950,00 (noventa e cinco mil novecentos e cinquenta reais).

58. Em que pese conste nos autos do processo de contratação que a empresa havia concedido desconto ao ICMBio, em verdade, esse desconto foi fornecido pela empresa ao Tribunal. Um lançar de olhos sobre o Termo de Homologação do Pregão Eletrônico nº 112/2014, (0063966) página 155, e também sobre a Ata de Registro de preços nº 73/2015 demonstra que o preço unitário ofertado inicialmente pela empresa era de R\$ 101,44 (cento e um reais e quarenta e quatro centavos).



59. Já a Ata em tela, e também na publicação no D.O.U., revela que o valor sofreu uma mudança, caindo para R\$ 100,43 (cem reais e quarenta e três centavos), exatamente como consta do Contrato nº 12/2015 firmado entre este Instituto e a empresa CTIS.

60. Portanto, não há que se falar em descontos dados ao ICMBio, uma vez que os valores contratados correspondem, exatamente, àqueles praticados na ARP do TSE.

VII) CONCLUSÃO

Finalizada essa manifestação e feitas essas considerações, remetemos essa manifestação a essa DIAMB/CGU, corroborando as orientações preconizadas acima, salienta-se a existência de planejamento à adesão e a vantajosidade da contratação, a qual mostrou ganhos em termos de eficiência e economicidade. Desse modo, por todo o exposto, entendemos ser viável o afastamento da recomendação de instauração de processo que visa a apuração de responsabilidade.

Análise do Controle Interno

A Unidade, em linhas gerais, alega que: a) apenas adotou, como modelo, o Termo de Referência do TSE; b) que da gama de atividades, perfis profissionais e condições consignadas no edital e no termo de referência do TSE, o Instituto utilizou-se somente daquelas que guardavam pertinência com suas atividades; c) que não existem incompatibilidades entre os dois ambientes computacionais; e d) que o confronto dos preços unitários dos serviços constantes da ata com os obtidos junto a pesquisa com três fornecedores demonstraram a vantajosidade da adesão.

Diante disso, afirma que haveria a compatibilidade entre a ata do TSE e a realidade desta Autarquia.

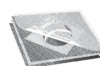
Entretanto, em que pese os esclarecimentos dos gestores responsáveis, esta equipe de auditoria concluiu que as justificativas apresentadas não foram suficientes para elidir a irregularidade apontada, conforme exposto a seguir.

De início, é importante registrar que a questão central que inviabiliza a adesão à ata do TSE é a incompatibilidade entre os serviços existentes na ata e as reais necessidades do ICMBio, associados à significativa diferença entre os ambientes computacionais das duas Unidades, em termos de plataforma de hardware e software, linguagens de programação, ambientes de desenvolvimento e outros.

Em suas justificativas, a Unidade apenas reforça essa incompatibilidade ao afirmar que “da gama de atividades, perfis profissionais e condições consignadas no edital e no termo de referência do TSE, o Instituto utilizou-se somente daquelas que guardavam pertinência com suas atividades”, que “não faria uso de todas as especificações estabelecidas pelo Tribunal” e que o Instituto “não aderiu aos requisitos pertinentes ao TSE, mas somente àqueles aptos a atender suas exigências”.

Se o Instituto informa que havia atividades e perfis de profissionais na ata do TSE que não se adequavam as suas necessidades, então o próprio ICMBio reconhece que a referida ata não era compatível com seus requisitos de TI e, portanto, não deveria ter sido utilizada.

Ressalta-se que a evidente falta de similaridade entre os ambientes e as necessidades dos órgãos constatada se traduziu, conseqüentemente, na exigência de diferentes requisitos de tecnologia da informação para cada ente, em especial aqueles relacionados a perfis profissionais específicos para sustentação dos sistemas do TSE, que se mostraram inadequados à necessidade do ICMBio.



Nessa questão, é importante destacar que a incompatibilidade da ata do TSE não se refere somente a existência de atividades do catálogo de serviços presente no edital do TSE que não seriam utilizados pelo ICMBio, mas, principalmente, em razão dos requisitos relativos à experiência e aos conhecimentos exigidos dos profissionais no edital do TSE, os quais também mostraram ser incompatíveis com os requeridos pelo Chico Mendes.

Para não restar dúvida quanto à discrepância que há entre os requisitos apresentados pelo ICMBio e aqueles registrados na ata do TSE, apresenta-se uma avaliação comparativa dos perfis profissionais exigidos para os dois órgãos.

Dos 24 tipos de perfis profissionais existentes na ata do TSE, apenas 15 também estavam presentes no Termo de Referência do ICMBio, como “engenheiro de software”, “administrador de dados” e “arquiteto de software”, enquanto que 9 (nove) perfis de profissionais se mostraram desnecessários ao ICMBio, a exemplo de “especialista em testes para ecossistema de software embarcado”, “especialista em biometria”, “desenvolvedor de jogos” e “especialista em software com ênfase em cálculos matemáticos”.

Mais grave ainda é o fato de que, ao se comparar os conhecimentos exigidos para esses profissionais em cada perfil, verifica-se que, dos 15 perfis profissionais da ata do TSE que seriam, de início, compatíveis com as necessidades do ICMBio, 10 (dez) deles possuíam, na verdade, requisitos em termos de experiência e conhecimentos em áreas específicas de TI - como sistemas, plataformas e ambientes de desenvolvimento – diferentes do que era preciso ao ICMBio.

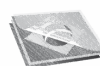
Portanto, do total de 24 perfis profissionais que foram licitados e registrados em ata pelo TSE, somente 5 (cinco) eram compatíveis com as necessidades do Instituto, isto é, cerca de 20% do total, conforme abaixo:

Perfis compatíveis (5): administração de dados, educação a distância, documentador, gerente técnico e especialista em certificação digital.

Perfis incompatíveis (10): suporte e codificação de software, teste de software, suporte de infraestrutura de testes, engenharia de software, engenharia de teste, engenheiro de software - automatização de processos, análise de *business intelligence*, arquitetura de software, sustentação de portal e engenheiro de software básico *linux*.

Perfis não necessários ao ICMBio (9): desenvolvimento de ecossistema para software embarcado; especialista em testes para ecossistema de software embarcado; especialista em biometria; desenvolvedor de jogos; especialista em software com ênfase em cálculos matemáticos; especialista em criptografia e certificação digital; suporte de gestão e segurança de infraestrutura de testes; engenheiro de software básico Windows; especialista em desenvolvimento de software seguro.

Vale apresentar, ainda, um quadro com alguns exemplos de incompatibilidades verificadas na análise dos conhecimentos obrigatórios e desejáveis exigidos dos profissionais que seriam contratados.



Perfil profissional	ARP do TSE	TR ICMBio
ENGENHARIA DE SOFTWARE	TSE desejava profissional com: a) experiência em bancos de dados Oracle na plataforma Unix (Enterprise) e Windows Server ; b) certificado emitido pela Oracle de participação nos seguintes cursos: 1. MOD: Modelagem de Dados e Projeto de bancos de Dados Relacionais; 2. OR8: Introdução ao Oracle 8; 3. PO8: Desenvolvimento de procedures PL/SQL. c) Experiência desejável em Delphi	a) Já o ICMBio desejava experiência em bancos de dados PostgreSQL e PostGIS na plataforma Linux . b) Não exigia certificado Oracle , até porque, em regra, o Instituto não utiliza o banco de dados Oracle. c) Experiência desejável em PHP, Python e Ruby . d) O ICMBio exigia experiência obrigatória mínima de um ano em projetos de construção de softwares utilizando geotecnologias . Esse requisito não constava na ata de registro de preço do TSE.
ENGENHARIA DE TESTE	Na ata do TSE era exigida: a) experiência mínima comprovada de um ano em codificação de software com as tecnologias JSE e JEE . b) Experiência comprovada por meio de declaração ou atestado em SGBD Oracle . c) Certificados emitido pela Micro Focus nos seguintes cursos de treinamento: 1. SilkPerformer Modeling and Implementing Load Tests; e 2. SilkPerformer Results Analysis and Correlation. d) Experiência comprovada em sistemas distribuídos	Já o ICMBio exigia: a) experiência mínima de um ano na tecnologia PHP . b) Experiência em SGBD PostgreSQL e PostGIS . c) Não exigia conhecimento nem certificado na ferramenta SilkPerformer ; d) Experiência comprovada em sistemas que utilizam geotecnologias
SUSTENTAÇÃO DE PORTAL	Experiência mínima de dois anos em desenvolvimento de produtos para a plataforma Python/Zope/Plone	Experiência mínima de dois anos em desenvolvimento de produtos para a plataforma Joomla
ANALISE DE BUSINESS INTELLIGENCE	Requisitava conhecimento em: ODI – Oracle Data Integrator; conhecimento em OWB – Oracle Warehouse Builder; conhecimento em OBIEE – Oracle Business Intelligence Enterprise Edition; e conhecimento em Oracle APEX.	Tais conhecimentos não eram necessários para o ICMBio
ENGENHEIRO DE SOFTWARE - AUTOMATIZAÇÃO DE PROCESSOS	a) Experiência comprovada de desenvolvimento de sistemas em ambiente Java JBoss SEAM 2.2, JBPM 3.2, JSF 1.2 . b) Experiência comprovada por meio de declaração ou atestado em todos os seguintes: 2. JBPM 3. Java Server Faces 4. Richfaces	a) ICMBio exigia experiência em PHP ; b) Não era necessário ao ICMBio experiência em JBPM, Java Server Faces e Richfaces. Para o Instituto era necessário ter experiência em geotecnologia .

Diante do exposto, verifica-se que o ICMBio, ao aderir a ata do TSE, contratou profissionais especializados em Oracle, Java, Delphi e sistemas distribuídos, enquanto sua necessidade, de acordo com seu ambiente computacional, era possuir profissionais em PostgreSQL, PHP e com experiência em sistemas que utilizassem geotecnologia.

Desta forma, fica evidente a incompatibilidade dos serviços necessários e a irregularidade na adesão à ata do TSE pelo ICMBio.



Nesse sentido, cabe ressaltar que, de acordo com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei nº 8.666/93, art. 3º), não pode o ICMBio aderir a uma ata decorrente de processo licitatório que prevê profissionais com conhecimento na área X e, no momento de assinar o contrato, exigir que seja o profissional tenha conhecimento na área Y.

Também nessa linha argumentativa, cabe registrar que não assiste razão a Unidade quando justifica que “*não faria uso de todas as especificações estabelecidas pelo Tribunal*” e que “*não aderiu aos requisitos pertinentes ao TSE, mas somente àqueles aptos a atender suas exigências*”, uma vez que não há essa possibilidade na legislação, a qual se trataria de uma espécie de adesão parcial.

Ao contrário, a lei de licitações e contratos, em seu art. 41, estabelece que a administração não pode descumprir normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Desse modo, tudo que é essencial à licitação e à futura execução do contrato devem estar definidos no edital, não podendo, portanto, o administrador exigir nem mais nem menos do que está previsto nele, apenas o estritamente necessário.

Sobre o tema, convém mencionar o que diz Maria Sylvia Zanella Di Pietro em sua obra “Direito Administrativo”:

Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou.

Vale reproduzir também entendimento do TCU, nos Acórdãos nº 2769/2011-Plenário e 92/2015-Plenário:

Acórdão nº 2769/2011-Plenário:

23. Bem se vê que o Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, ao regulamentar o sistema de registro de preços - SRP, abre a possibilidade de realização de registro de preço para aquisição de bens e serviços de informática, desde que devidamente justificada e caracterizada a vantagem econômica.

24. Todavia o objeto só deve ser passível de contratação por outros órgãos da administração pública na forma como licitado originalmente.

Acórdão nº 92/2015-Plenário:

As especificações dos requisitos técnicos da aquisição devem guardar coerência com a estrita necessidade da administração. Devem-se limitar àqueles considerados indispensáveis ao atendimento da necessidade da administração, de forma a garantir a isonomia e a economicidade da contratação.

Portanto, fica claro que o ICMBio não poderia ter utilizado a ata do TSE para contratar os serviços que desejava, uma vez que, conforme ficou demonstrado, aquela ata continha especificidades que impediam sua adesão pelo Instituto.

Em relação a comprovação da vantajosidade, a Unidade alegou que como havia simetria



entre a ata e as necessidades do ICMBio e como o preço da referida ata era inferior ao valor obtido em sua pesquisa de preço, realizada junto a três fornecedores, então teria ficado comprovada a vantajosidade da adesão. Além disso, citou que a Procuradoria Federal Especializada do ICMBio emitiu parecer validando a vantajosidade da adesão.

Sobre essa questão, como não a Unidade não apresentou elementos novos ou justificativas capazes de elidir a irregularidade, não há muito a acrescentar além do que já foi devidamente exposto pela equipe de auditoria na presente constatação.

Contudo, merece ser confrontado o argumento de que a PGF atestou a vantajosidade da adesão. Ora, a avaliação feita por aquela Procuradoria é essencialmente jurídica, não adentrando na parte técnica da contratação. Assim, o que a PGF validou foi a instrução do processo, em que foi verificada a existência de pesquisa de preço nos autos que indicava, a princípio, que a ata do TSE possuía menor preço e, portanto, haveria vantagem em sua adesão. Ocorre que a PGF não avaliou a compatibilidade técnica dos serviços propostos, que é justamente o cerne da questão apontada por esta CGU e que inviabiliza a referida adesão.

Nesse sentido, cabe ressaltar novamente que, como os serviços registrados na ata do TSE não eram compatíveis com aqueles necessários ao ICMBio, conforme já demonstrado, não haveria como realizar comparação adequada de preço entre valores obtidos em pesquisa de mercado feita pelo ICMBio com o valor registrado na referida ata.

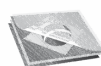
Enquanto o Instituto realizou a pesquisa de preço utilizando seu termo de referência - o qual exigia experiência e conhecimentos em PHP, PostgreSQL e sistemas com geotecnologia -, o valor presente na ata do TSE foi obtido a partir de licitação que exigia certificação Oracle Platinum das empresas, assim como profissionais com experiência em Oracle, Java, Delphi e em sistemas distribuídos e especialistas em criptografia, em biometria, em sistemas embarcados, em softwares de cálculo matemáticos, entre outras especificidades do TSE.

Assim, no caso analisado, ficou demonstrado que certas especificações dos serviços foram exclusivas para o TSE e balizaram o preço registrado em ata, não sendo plausível, pois, a comparação de preço, a conclusão de sua vantajosidade e, finalmente, o aproveitamento da ata pelo ICMBio.

Por todo o exposto, reafirma-se a conclusão pela irregularidade na presente adesão feita pelo ICMBio, a qual afronta o art. 22 do Decreto 7.892/2013, e, em consequência, que a contratação em questão está em desconformidade com os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia (art. 3º, 41 e 55, XI, da Lei nº 8.666/1993).

Quanto ao alerta dado pela CGU ao ICMBio sobre a inadequação da referida adesão, a Unidade alegou que *“não havia mais tempo hábil para se iniciar, por exemplo, novo procedimento licitatório, deixando esta Autarquia sem alternativas sobre o seu prosseguimento, uma vez que obstá-lo poderia ocasionar prejuízos ao Instituto”*.

Sobre a questão, o Instituto também não assiste razão, cabendo destacar que esta CGU vem alertando e emitindo recomendações à área de TI do ICMBio há cerca de três anos sobre essa prática do Chico Mendes de aderir como carona à ARP, sem o devido planejamento e comprovação da compatibilidade, conforme consta registrado nos Relatórios nº 201306273, 201406685 e 201503373. Entretanto, como ficou comprovado no presente caso, o ICMBio vem, recorrentemente, descumprindo tais recomendações.



Em relação à substituição do contrato nº 125/2010 com a empresa CTIS, que expirou em 2015 e ensejou a referida adesão, vale destacar que a CGU já havia recomendado, em 2013 (Relatório nº 201306273), que o ICMBio iniciasse, de imediato, processo de planejamento para nova contratação visando substituí-lo.

Entretanto, ao fim da vigência do contrato em outubro de 2013, o Instituto não fez o planejamento da licitação recomendado e prorrogou o contrato por mais um ano. O mesmo ocorreu em 2014, não foi realizada nova licitação e o contrato com a empresa CTIS foi prorrogado novamente por mais um ano. Em 2015, como a vigência do contrato já tinha chegado ao limite de 60 meses, o ICMBio não tinha outra opção, senão substituí-lo.

Dessa forma, não prospera a alegação apresentada de que não havia mais tempo hábil para realizar um novo procedimento licitatório. Na verdade, conforme esta CGU veio recomendando, o ICMBio teve três anos para preparar uma nova licitação e não o fez.

Ressalta-se que o alerta da CGU em 2015, especificamente sobre a inadequação da adesão à ata do TSE nº 112/2014, como foi feito em momento anterior à adesão e à contratação, se configura como um agravante à irregularidade constatada, assim como são todas as recomendações emitidas à área de TI do ICMBio ao longo dos últimos três anos.

Sobre o tema, vale reproduzir alguns trechos presentes no relatório CGU nº 201503373:

Item 3.1.1.1:

Para avaliação do cumprimento da recomendação (necessidade de realizar o adequado planejamento da contratação), analisou-se o planejamento de duas contratações realizadas em 2014 pelo ICMBio:

- a) contrato nº 08/2015, referente ao serviço de locação de impressoras;*
- b) contrato nº 31/2014, relativo à compra de 100 microcomputadores.*

Inicialmente, cabe destacar que as duas contratações foram realizadas a partir da adesão, como carona, de duas atas de registro de preço.

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.

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.



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.

Tal situação permite concluir que a recomendação não foi cumprida.

Item 2. Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação:

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”.

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.

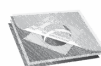
Portanto, considerado como agravante ao caso concreto analisado o fato do ICMBio vir mantendo a mesma prática em suas contratações (adesões como carona sem o devido planejamento e comprovação da compatibilidade e vantajosidade), mesmo após reiteradas recomendações e alertas desta CGU, avalia-se a necessidade de apuração de responsabilidade dos envolvidos pela adesão, de forma irregular, da ata de registro de preço do TSE nº 73/2014, conforme apontado no presente relatório.

Por fim, em relação à orientação da SLTI/MP para evitar a contratação da fábrica de software por meio de adesão a atas de registros de preços, registra-se que a Unidade tem razão quando alega que a publicação da referida vedação (maio/2016) foi realizada em momento posterior a contratação (13/10/2015) e, deste modo, à época da adesão não havia essa restrição.

Entretanto, sobre esta questão, cabe ressaltar que a irregularidade apontada no presente relatório não decorre do descumprimento da referida orientação da SLTI/MP, mas sim da legislação que rege o sistema de registro de preço e as contratações de TI (Decreto nº 7.892/2013 e IN SLTI/MP nº 04/2014). A citação da Portaria SLTI/MP nº 86, de 24 de setembro de 2014 foi utilizada apenas como um elemento adicional, a fim de corroborar a conclusão da equipe de auditoria quanto à inviabilidade da adesão feita pelo ICMBio, a qual decorreu de análise específica da CGU sobre a referida contratação.

Portanto, o fato da orientação da SLTI ser posterior à assinatura do contrato não elide, de modo algum, a irregularidade.

A sua citação no relatório serve como orientação à Unidade para que, em futuras contratações de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, a adesão a atas



de registro de preço, como carona, seja evitada.

Quanto ao suposto desconto no preço unitário obtido pelo ICMBio, a Unidade esclareceu que, na verdade, o valor contratado foi o mesmo registrado na ata do TSE, que era R\$ 100,43.

Assim, em que pese haver nos autos documentos do próprio ICMBio (doc. 'Justificativa', fl. 262), informando ter a empresa concedido um desconto ao ICMBio, verifica-se, ao analisar o conteúdo da ata de registro de preço do TSE que foi publicada no DOU, que, de fato, o valor unitário da HST contratado pelo ICMBio foi o mesmo que constava na referida Ata (R\$ 100,43). Portanto, conforme solicitado no relatório preliminar, o Instituto apresentou os devidos esclarecimentos sobre a questão, ficando demonstrado que não houve concessão de desconto ao ICMBio.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o ICMBio instaure processo visando a apuração de responsabilidade dos envolvidos no processo de contratação que originou o contrato nº 12/2015, o qual foi realizado por meio de adesão, como carona, à ata de registro de preço do TSE nº 73/2014, sem a comprovação da compatibilidade dos serviços e da vantajosidade da adesão.

Recomendação 2: Que o ICMBio evite reproduzir termos de referência e documentos de planejamento de outras Instituições, devendo a Unidade elaborar seus próprios artefatos de planejamento, que reflitam suas reais necessidades de contratação.

Recomendação 3: Que o ICMBio se abstenha de aderir, como "carona", a atas de registro de preço quando a contratação for relativa a serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, conforme recomendado pela SLTI/MP e jurisprudência do TCU.

2.1.3.2 INFORMAÇÃO

Avaliação das atividades relacionadas à gestão de TI no ICMBio.

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 recomendações.

Considerando-se as providências adotadas pelo ICMBio no decorrer destes três anos, tem-se que, do total de recomendações encaminhadas em 2013, doze foram "Atendidas", três encontram-se "Em implementação" e duas ainda continuam pendentes, com o status de "Não atendida". Para as outras recomendações, a CGU avaliou que a finalização do monitoramento destas recomendações seria mais adequado.

As doze recomendações atendidas são notadamente relacionadas à fragilidade no planejamento institucional de TI, à atuação do comitê de TI, à ausência de processo de monitoramento e avaliação da execução do PDTI, ao Comitê de TI não atuante e inefetivo, à ausência de formalização da Política de Segurança da Informação (POSIC), à quantidade insuficiente de servidores para a gestão de TI, às falhas na fiscalização da execução dos contratos de TI e às falhas na gestão dos contratos de TI.



As demais recomendações que estão com status “em atendimento”, “canceladas por perda de objeto”, “monitoramento finalizado” e “não atendida”, estão relacionadas a seguir, com as devidas justificativas:

Descrição da constatação	Recomendação	Situação	Análise ATUAL da CGU
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 do fatores que influenciaram positivamente e negativamente o desempenho do PDTI; indicação de ações corretivas, caso necessário, entre outros.	Não atendida	A Unidade informa que foi aprovado em 2016 o novo PDTI do órgão, porém, em relação à implementação de processo de acompanhamento e avaliação da execução das ações do PDTI, que é o objeto da presente recomendação, o Instituto apenas indicou que implementará o recomendado. Desta forma, mantém-se a recomendação como 'não atendida'. Sobre a questão, vale ressaltar que esta recomendação encontra-se pendente desde o ano de 2013, não tendo a Unidade apresentado, nesse período de três anos, justificativas razoáveis para não ter adotado as medidas cabíveis para sua implementação.
Ausência de formalização da Política de Segurança da Informação (POSIC).	<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 normas específicas complementares previstos na referida POSIC, com especial atenção à gestão de risco e à gestão de continuidade de negócio.	Em atendimento	Conforme manifestação apresentada, avalia-se que a presente recomendação está em implementação.
Ausência de formalização da estrutura organizacional interna da área de TI.	<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.	Em atendimento	Conforme manifestação apresentada, avalia-se que a presente recomendação está em implementação.



Descrição da constatação	Recomendação	Situação	Análise ATUAL da CGU
Falhas na fiscalização da execução dos contratos de TI.	<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 n°s 84/2011 e 125/2010.	Cancelada (Perda do objeto)	Considerando que os dois contratos objetos da recomendação já encerraram, a presente será cancelada. Adicionalmente, vale reforçar que a Unidade deve abster-se de contratar serviços cujo pagamento seja relativo à quantidade de horas trabalhadas, a menos que devidamente justificada a sua necessidade, sendo, neste caso, essencial que se utilize instrumentos que permitam controlar e mensurar o quantitativo das horas trabalhadas.
	<u>Recomendação 3:</u> Recomenda-se que o ICMBio elabore as Ordens de Serviço relativas ao 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.	Monitoramento finalizado	Considerando que os dois contratos em que foram verificadas as falhas na elaboração das OS já encerraram e tendo em vista que a recomendação refere-se ao cumprimento da legislação relativa às contratações de TI (IN 04/2014), avalia-se como mais adequado a finalização do acompanhamento da presente recomendação. Registra-se, contudo, que nas futuras análises sobre a execução dos contratos de TI será verificada a adequada instrução das Ordens de Serviços.
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 n° 04/2010, art. 25 e às orientações contidas no Cobit 4.1, itens A15.2 - Gerenciamento de Contratos de Fornecedores e DS2.4 - Monitoramento de Desempenho do Fornecedor.	Em atendimento	A Unidade apresentou uma relação com as medidas adotadas para aprimorar o processo de fiscalização dos contratos de TI, em especial, a elaboração de guia de fiscalização de contratos, o qual implementará processo de trabalho a fim de regulamentar a gestão e de contratos de TI, conforme recomendado. Desta forma, haja vista que o referido guia ainda não foi concluído, avalia-se a recomendação como em implementação, ficando essa CGU no aguardo da publicação do referido guia pelo ICMBio para dar baixa na recomendação.
	<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 níveis de serviço contratados, aplicando, nas situações cabíveis, as sanções de advertência, multa ou glosa, relativas às responsabilidades da contratada.	Monitoramento finalizado	Considerando que a presente recomendação refere-se ao adequado cumprimento dos normativos relativos à execução contratual por parte dos gestores de contrato (IN 04/2014), avalia-se como mais adequado a finalização do acompanhamento da presente recomendação. Registra-se que nas futuras análises sobre a execução dos contratos de TI será verificada a adequada apuração, avaliação e acompanhamento dos níveis dos serviços contratados pelos gestores.
Contratos caracterizados como de disponibilidade de mão de obra, em desacordo com a legislação.	<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	Monitoramento finalizado	Considerando que a presente recomendação refere-se ao adequado cumprimento dos normativos relativos às contratações de TI (IN 04/2014 e lei 8666/93), avalia-se como mais adequado a finalização do acompanhamento da presente recomendação.



Descrição da constatação	Recomendação	Situação	Análise ATUAL da CGU
	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.		Registra-se, contudo, que nas futuras análises sobre as contratações de TI será verificada a adequada utilização do modelo de remuneração por resultado.
	<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.	Monitoramento finalizado	Em que pese não terem sido atendidas no prazo adequado as recomendações desta CGU, uma vez que os dois contratos objeto da constatação foram prorrogados nos anos seguintes a 2013, atualmente esses dois contratos já encerraram sua vigência. Desta forma, avalia-se como mais adequado a finalização do acompanhamento da presente recomendação. Registra-se, contudo, que nas futuras análises sobre as contratações de TI será verificada a adequada utilização do modelo de remuneração por resultado.
	<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.	Monitoramento finalizado	Considerando que a presente recomendação refere-se ao adequado cumprimento dos normativos relativos às contratações de TI (IN 04/2014 e lei 8666/93), avalia-se como mais adequado a finalização do acompanhamento da presente recomendação.
Ausência de planejamento das contratações de TI	<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.	Não atendida	Ao mesmo tempo em que vale destacar a adoção pela Unidade de importantes medidas que visam uma melhor gestão do seu parque tecnológico e das demandas de TI, cabe registrar que, em relação à implantação de um processo estruturado para contratações de TI não foram apresentadas medidas concretas. Assim, considerando a relevância do tema no âmbito do ICMBio, haja vista as reiteradas irregularidades observadas nas contratações de TI, as quais vem sendo feitas sem o devido planejamento e por meio de adesão tardia a atas de registro de preço, mantém a presente recomendação como não atendida. Nesse sentido, faz-se necessário que o ICMBio adote medidas concretas que garantam efetivamente o cumprimento dos normativos relacionados às contratações de TI, em especial à fase de planejamento da contratação, tais como: a) evitar reproduzir termos de referência e documentos de planejamento de outras Instituições, devendo a Unidade elaborar seus próprios artefatos de planejamento, que reflitam suas reais necessidades; b) abster-se de aderir à ata de registro de preço, como "carona", quando a contratação for relativa a serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, conforme recomendado pela SLTI/MP e jurisprudência do TCU; e c) realizar o levantamento das necessidade de contratação, demonstrando detalhadamente, com memória de cálculo, os quantitativos a serem contratados.



Descrição da constatação	Recomendação	Situação	Análise ATUAL da CGU
	<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>	Monitoramento finalizado	<p>Após emitida a presente recomendação em 2013, esta CGU realizou duas verificações de seu cumprimento. Uma em 2015, referente à avaliação do planejamento de duas contratações realizadas em 2014, e a análise feita neste ano, relativa à contratação realizada em 2015. Ocorre que nestas três contratações realizadas pelo ICMBio verificou-se que todas foram feitas por meio de adesão, como carona, a atas de registro de preço e foram baseadas em planejamento deficiente, o qual se avaliou ter sido feito apenas para cumprir aspectos legais, desviando-se da finalidade para a qual o planejamento deve ser elaborado.</p> <p>Assim, ao se verificar que o ICMBio vem mantendo a mesma prática em suas contratações, mesmo após reiteradas recomendações e alertas desta CGU no período, avalia-se como mais adequado a finalização do acompanhamento desta recomendação e, ao mesmo tempo, a apuração de responsabilidade dos envolvidos pela adesão, de forma irregular, da ata de registro de preço do TSE nº 73/2014, conforme apontado no presente relatório.</p>

3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

3.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Servidor com ocorrências de faltas superiores a 30 (trinta) dias consecutivos.

Fato

Em análise às inconsistências apontadas no Sistema de Trilhas de Auditoria – STA desta Controladoria, sobre os lançamentos em folha de pagamento dos servidores da Autarquia e realização de conferência nos formulários “Consolidado de Ocorrências de Faltas” recebidos pelo Setor de Pagamento da Coordenação Geral de Gestão de Pessoas - CGGP, verificou-se que o servidor de CPF n. ° ***.476. 870-**, lotado no Parque Nacional da Lagoa do Peixe, no município de Mostardas - RS, apresentou as seguintes alterações referentes a frequência:

Formulário/data de recebimento	Período das faltas	Total de faltas consecutivas no período	Quantidade total de dias
26/02/2015	01 a 30/11/2014	30 dias	51
	01 a 07/12/2014	07 dias	
	18 a 31/12/2014	14 dias	
13/04/2015	01 a 31/01/2015	31 dias	59
	01 a 28/02/2015	28 dias	
30/04/2015	01 a 31/10/2014	31 dias	31

Fonte: Sistema SIAPE.



Conforme histórico dos períodos de faltas consecutivas cometidas pelo servidor na tabela supracitada, foi constatado a ausência do servidor no período de 31 dias no mês de janeiro/2015. Nos termos do Artigo 138 da Lei 8.112/1990, configura-se como abandono de cargo a ausência intencional do servidor ao serviço por mais de trinta dias consecutivos.

Dessa forma, solicitou-se encaminhar documento comprobatório que demonstre justificativa apresentada pelo servidor pelas faltas ocorridas no exercício 2015, e sobre os encaminhamentos das devidas medidas administrativas.

De ordem da Coordenadora Geral de Gestão de Pessoas - CGGP/DIPLAN/ICMBio, o Assessor da CGGP/DIPLAN/ICMBio, em 25/05/2016, enviou mensagem por e-mail para o servidor, solicitando-lhe apresentar justificativas no prazo de 5 (cinco) dias e acrescentou que além das faltas identificadas no quadro acima, há registro de ocorrências de faltas nos meses de junho, julho e agosto do ano de 2015, não justificadas em Boletim de Frequência. Posteriormente, por e-mail datado de 02/06/2016, a CGGP informou que o prazo para manifestação do servidor transcorreu sem resposta.

Causa

Falha nos controles internos administrativos, em face de atrasos no recebimento de documentos necessários para elaborar mensalmente a folha de pagamento da remuneração dos servidores.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento ao teor deste item, foi encaminhada por mensagem eletrônica, de 22/07/2016, a resposta:

“Informamos que a Comissão de PAD n.º 02070.002035/2012-27 foi instaurada, por meio da Portaria n.º 439, publicada no BS de 21/07/2016”.

Análise do Controle Interno

Da resposta do gestor, verifica-se que foi dado o encaminhamento, acatando a conduta recomendada neste relatório, pois já foi instaurada a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar para apurar o fato, como medida para correção da fragilidade apresentada. Doravante, as ações adotadas pela Unidade em decorrência das recomendações emitidas serão acompanhadas por esta Controladoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Abrir processo administrativo para apurar as faltas consecutivas incorridas pelo servidor de Matrícula SIAPE nº 1107018, em consonância com o disposto no art. Art. 138 da Lei nº 8.112/90.

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Concessão de adicional de insalubridade/periculosidade em desacordo com a legislação

Fato

Após a análise dos processos, verificou-se que, nos laudos apresentados, a Orientação



Normativa MPOG nº 6, de 18 de março de 2013, não foi atendida no tocante à verificação do tempo de exposição dos servidores aos agentes agressivos. Conforme ilustrado no quadro abaixo:

Unidade	Fator(es) que Enseja(m) o Pagamento da Insalubridade	Falha evidenciada
Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Répteis e Anfíbios/GO	Exposição a agentes químicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição ao agente nocivo.
Reserva Biológica do Arvoredo/SC;	Trabalhos em condições hiperbáricas por mergulho livre e autônomo.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição ao agente nocivo, em especial, no que se refere à frequência e periodicidade dos mergulhos realizados pelos agentes.
Reserva Biológica do Atol das Rocas/RN;	Exposição a: - trabalhos em condições hiperbáricas por mergulho livre e autônomo; - calor; - radiações não ionizantes; - umidade; e - atividades e operações perigosas com inflamáveis.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição ao agente nocivo. Notadamente: - Periodicidade e frequência dos mergulhos; - Tempo de exposição ao sol e de manuseio dos líquidos inflamáveis.
Parque Nacional do Pantanal Matogrossense/MT;	Exposição a: - ruído contínuo; - calor; - radiações não ionizantes; - vibrações; - umidade; - agentes químicos; e - agentes biológicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Parque Nacional do Itatiaia/RJ;	Exposição a: - calor; - radiações não ionizantes; - frio; - umidade; e - agentes biológicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Floresta Nacional de Roraima/RR;	Exposição a: - radiações não ionizantes; e - agentes biológicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Floresta Nacional de Anauá/RR;	Exposição a: - radiações não ionizantes; e - agentes biológicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Floresta Nacional de Açú/RN;	Exposição a radiações não ionizantes.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição ao agente nocivo.
Estação Ecológica de Niquiá/RR;	Exposição a: - radiações não ionizantes; e - agentes biológicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Estação Ecológica de Taiamã/MT;	Exposição a: - ruído contínuo; - calor; - radiações não ionizantes; - umidade; - agentes químicos; e - agentes biológicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Estação Ecológica Serra das Araras/MT;	Exposição a: - calor; - radiações não ionizantes; e - agentes químicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Estação Ecológica de	Exposição a:	Não foi evidenciada a periodicidade



Unidade	Fator(es) que Enseja(m) o Pagamento da Insalubridade	Falha evidenciada
Seridó/RN;	- ruído contínuo; - calor; - radiações não ionizantes; - vibrações; - umidade; - agentes químicos; e - agentes biológicos.	mínima de exposição aos agentes nocivos.
Estação Ecológica de Carijós/SC;	Exposição a agentes químicos	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição ao agente nocivo.
Estação Ecológica de Maracá/RR;	Exposição a: - radiações não ionizantes; e - agentes biológicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Estação Ecológica de Caracará/RR;	Exposição a: - radiações não ionizantes; e - agentes biológicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Reserva Extrativista Lago do Cuniã/RO;	Exposição a: - ruído contínuo; - calor; - radiações não ionizantes; - vibrações; - umidade; e - agentes biológicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Parque Nacional Serra da Mocidade/RR;	Exposição a: - radiações não ionizantes; e - agentes biológicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Parque Nacional do Viruá/RR;	Exposição a: - radiações não ionizantes; e - agentes biológicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Floresta Nacional de Nísia Floresta/RN;	Exposição a: - radiações não ionizantes; e - agentes químicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Aves Silvestres – CEMAVE/SC;	Exposição a agentes biológicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição ao agente nocivo.
Estação Ecológica de Cuniã/RO;	Exposição a: - ruído contínuo; - calor; - radiações não ionizantes; - vibrações; e - umidade.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Reserva Biológica do Jarú/RO;	Exposição a: - ruído contínuo; - calor; - radiações não ionizantes; - umidade; e - agentes químicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Reserva Biológica do Guaporé/RO;	Exposição a: - ruído contínuo; - calor; - radiações não ionizantes; - vibrações; - umidade; e - agentes biológicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Parque Nacional do Juruena/MT;	Exposição a: - ruído contínuo; - calor; - radiações não ionizantes; - vibrações; - umidade;	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.



Unidade	Fator(es) que Enseja(m) o Pagamento da Insalubridade	Falha evidenciada
	- agentes químicos; e - agentes biológicos.	
Parque Nacional Mapinguari/RO;	Exposição a: - ruído contínuo; - calor; - radiações não ionizantes; - vibrações; - umidade; - agentes químicos; e - agentes biológicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Estação Ecológica de Itaim/RS	Exposição a: - ruído contínuo; - umidade; e - atividades e operações perigosas com inflamáveis.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Floresta Nacional do Bom Futuro/RO	Exposição a: - ruído contínuo; - calor; - umidade; e - agentes biológicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Reserva Biológica do Atol das Rocas/RN;	Exposição a: - trabalhos em condições hiperbáricas por mergulho livre e autônomo; - calor; - radiações não ionizantes; - umidade; e - atividades e operações perigosas com inflamáveis.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Parque Nacional do Monte Roraima/RR;	Exposição a: - radiações não ionizantes; e - agentes biológicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Parna e APA de Fernando de Noronha/PE;	Exposição a: - trabalhos em condições hiperbáricas por mergulho livre e autônomo; - calor; - radiações não ionizantes; - agentes químicos; e - atividades e operações perigosas com inflamáveis.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.
Floresta Nacional do Jamari/RO;	Exposição a: - ruído contínuo; - calor; - umidade; e - agentes biológicos.	Não foi evidenciada a periodicidade mínima de exposição aos agentes nocivos.

Fonte: Laudos de concessão do adicional de insalubridade/periculosidade

Como exemplo, citam-se os laudos nº 20144302-05/00F (Parque Nacional do Viruá/RR) e nº 20144302-06/00F (Parque Nacional do Serra da Mocidade/RR), onde constam como função “intermitente” as atividades que levaram ao pagamento do adicional de insalubridade. O fato é que essa classificação não está prevista nos normativos, deixando dúvida quanto à periodicidade dessas atividades.

A correta mensuração das horas em que o servidor executa as atividades consideradas insalubres ou perigosas é fator determinante para o pagamento desse adicional, o que, nos casos analisados, com base nas informações presentes nos laudos, não encontra respaldo no arcabouço legal para ser concedido.



Convém salientar que o MPOG foi instado a manifestar-se quanto à concessão dos adicionais de insalubridade, periculosidade e irradiação ionizante, bem como quanto à gratificação por trabalho com raios x ou substâncias radioativas, questões que foram tratadas na Nota Informativa nº 132/2013/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, de 05 de abril de 2013.

Conforme informado na referida Nota, o Departamento de Políticas de Saúde, Previdência e Benefícios do Servidor, por meio do Despacho de fls. 58/60, concluiu o seguinte:

2. Informa-se que não há antinomia de normas referente ao assunto questionado pela UFRN, bem como não há a suposta inconsistência entre as disposições da Orientação Normativa SRH nº 2, de 19 de fevereiro de 2010, quando a mesma estabelece como tempo mínimo de exposição à atividade a metade da jornada de trabalho semanal do servidor, para a concessão dos adicionais de insalubridade e de periculosidade, e as Normas Reguladoras NR 15 e NR 16, pelos seguintes motivos:

[...]

3. A NR-15 – atividades e operações insalubres estabelece no item 15.1 e subitem 15.1.1 que são consideradas atividades ou operações insalubres as que se desenvolvem acima dos limites de tolerância. No subitem 15.1.5 define que Limite de Tolerância é a concentração ou a intensidade máxima ou mínima, relacionada com a natureza e tempo de exposição ao agente que não causará dano à saúde do trabalhador durante sua vida laboral.

4. Dessa forma a norma é clara quanto à observação do tempo de exposição e do limite de exposição a agente para a concessão de adicional ocupacional.

5. O art. 193 da Lei nº 6.514, de 22 de dezembro de 1977, estabelece que: são consideradas atividades ou operações perigosas, na forma da regulamentação aprovada pelo Ministério do Trabalho, aquelas que, por sua natureza ou métodos de trabalho, impliquem o contato permanente com inflamáveis ou explosivos em condições de risco acentuado.

[...]

7. No inciso I e no artigo 3º do Decreto nº 97.458, de 11 de janeiro de 1989, o qual regulamenta a concessão dos adicionais de periculosidade e de insalubridade, está estabelecido que os adicionais a que se referem este Decreto não serão pagos aos servidores que: no exercício de suas atribuições, fiquem expostos aos agentes nocivos à saúde apenas em caráter esporádico ou ocasional.

[...]

10. Assim, informa-se que a Orientação Normativa SRH nº 2/2010, ao definir exposição habitual e permanente, entre outros critérios, objetiva regulamentar a legislação existente sobre os requisitos para a concessão de adicionais ocupacionais, não contribuindo, portanto, para a antinomia de normas ou para a suposta inconsistência entre as suas disposições e a legislação existente sobre segurança e medicina do trabalho.

11. Com relação ao tempo de exposição para o adicional de irradiação ionizante, deverá ser de acordo com o que estabelece o Decreto nº 877, de 20 de julho de 1993.

Ademais, em quase 80% dos laudos é indicado como um dos agentes nocivos aos servidores a exposição ao sol (calor e radiação Ultravioleta), contudo, não existe ainda consenso sobre o tema, mesmo considerando a característica do clima no Brasil. A fim



de uniformizar o entendimento sobre o assunto, o Tribunal Superior do Trabalho emitiu a Orientação Jurisprudencial nº 173, a qual indica que, como regra, não é devido o pagamento de insalubridade em decorrência da exposição ao sol e ao calor. Contudo, estabelece que têm direito ao adicional os trabalhadores que exercem atividade expostos ao calor acima dos limites de tolerância. Conforme descrito abaixo:

ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. ATIVIDADE A CÉU ABERTO. EXPOSIÇÃO AO SOL E AO CALOR.

I – Ausente previsão legal, **indevido o adicional de insalubridade ao trabalhador em atividade a céu aberto**, por sujeição à radiação solar (art. 195 da CLT e Anexo 7 da NR 15 da Portaria Nº 3214/78 do MTE).

II – Tem direito ao adicional de insalubridade o trabalhador **que exerce atividade exposto ao calor acima dos limites de tolerância**, inclusive em ambiente externo com carga solar, nas condições previstas no Anexo 3 da NR 15 da Portaria Nº 3214/78 do MTE. (grifo nosso)

Desse modo, para fazer jus ao pagamento do adicional de insalubridade por exposição ao calor/irradiação solar, além de comprovar a periodicidade de exposição a este agente nocivo, é necessário que se comprove que esta exposição se dá em valores superiores aos limites de tolerância, fato que não restou caracterizado nos laudos analisados.

Outrossim, em aproximadamente 40% dos laudos é indicado como agente nocivo o ruído contínuo e intermitente, em geral, em decorrência do som proveniente do motor das embarcações utilizadas nos deslocamentos no interior das Unidades de Conservação. Contudo, o que se visualiza a partir da análise dos laudos e das atividades desenvolvidas no âmbito das Unidades de Conservação é que as embarcações não são os locais de trabalho/reposo de tais servidores, ou seja, não se visualiza sua permanência por mais de 88 horas por mês (metade da média jornada de trabalho mensal de um servidor) em tais condições. Além disso, tal agente nocivo pode ser mitigado com a utilização de Protetores Auriculares, conforme será abordado em ponto específico deste relatório.

Em outros casos, com as exposições às vibrações (Anexo 8 da NR 15), os normativos e julgados ligados ao assunto estabelecem que a aferição da vibração é de cunho quantitativo, e não qualitativo, de modo que o estabelecimento dos limites de tolerância se revela essencial para a caracterização da insalubridade. Contudo, em nenhum dos laudos analisados foi aferido o grau de exposição às vibrações, conforme exigido no item 2 do Anexo 8 da Portaria MTE nº 1297/2014:

2. Caracterização e classificação da insalubridade

2.1 Caracteriza-se a condição insalubre caso seja superado o limite de exposição ocupacional diária a VMB correspondente **a um valor de aceleração resultante de exposição normalizada (aren) de 5 m/s²**.

2.2 Caracteriza-se a condição insalubre caso sejam superados quaisquer dos limites de exposição ocupacional diária a VCI:

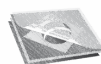
a) valor da aceleração resultante de exposição normalizada (aren) de 1,1 m/s²;

b) valor da dose de vibração resultante (VDVR) de 21,0 m/s^{1,75}.

2.2.1 Para fins de caracterização da condição insalubre, **o empregador deve comprovar a avaliação dos dois parâmetros acima descritos**.

2.3 As situações de exposição a VMB e VCI superiores aos limites de exposição ocupacional são caracterizadas como insalubres em grau médio.

2.4 **A avaliação quantitativa deve ser representativa da exposição**, abrangendo aspectos organizacionais e ambientais que envolvam o



trabalhador no exercício de suas funções. (grifo nosso)

Exceção se faz ao processo nº 02071.000009/2014-16 – Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Répteis e Anfíbios (RAN) em Goiânia/GO, cujo Laudo Pericial de Insalubridade e Periculosidade nº 03/2014, de 1º de setembro de 2014, apresenta os requisitos elencados na Orientação Normativa MPOG nº 06/2013, conforme verificado após sua análise. As unidades abrangidas pelo laudo foram o RAN/GO e a Base Avançada Multifuncional do RAN de Lagoa Santa/MG.

Nesse laudo foram juntados os elementos necessários à concessão do adicional, somando-se a ele toda a documentação que embasou a conclusão do perito. Convém salientar que nem todos os servidores lotados nas unidades periciadas foram contemplados e, nos dois casos em que houve erro na inclusão de servidores na portaria de concessão, foi procedida sua exclusão e os valores pagos indevidamente vêm sendo recolhidos na forma da lei. Destaca-se que esse foi o único processo que não passou pela análise da DIMAN, conforme informado no Memorando nº 094/2015.

Por fim, ressalta-se que as falhas ora levantadas na análise realizada no âmbito desta auditoria coadunam com as irregularidades registradas no Memorando nº 094/2015-DIMAN/ICMBio, de 09 de maio de 2015 e que, portanto, já eram do conhecimento dos dirigentes da Entidade.

Causa

Pagamento de adicional de insalubridade sem o atendimento dos requisitos estabelecidos nos normativos.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201600141/03, foi encaminhado o Ofício nº 342/2016-GABIN/PRESI/ICMBio, de 26 de abril de 2016, onde é informado que foram autuados os processos nº 02070.002017/2015-98 e nº 02070.002059/2015-29, com a finalidade de acompanhar as providências adotadas pelo Instituto para regularizar o pagamento do adicional de insalubridade aos servidores.

Assim, trata-se agora da análise dos autos:

Processo nº 02070.002017/2015-98

Com base nas explicações constantes do Despacho nº 163/2015-CGGP/DIPLAN/ICMBio, de 30 de junho de 2015, foi solicitada a análise da Minuta de Portaria que propõe a regulamentação dos critérios gerais e os procedimentos específicos para fins de realização das Avaliações Ambientais, visando à percepção dos adicionais de insalubridade ou periculosidade, no âmbito do Instituto.

A citada minuta foi apreciada pela Procuradoria Federal Especializada do ICMBio, cuja manifestação foi consubstanciada no Parecer nº 0240/2015/PFE-ICMBIO-SEDE/PGF/AGU, de 20 de julho de 2015, que conclui pela possibilidade de publicação da portaria, desde que atendidas as recomendações. Esse Parecer foi aprovado pelo Procurador-Chefe, consoante a motivação presente no Despacho nº 0264/2015/PFE-ICMBIO-SEDE/PGF/AGU, de 31 de agosto de 2015.

As recomendações da Procuradoria foram incorporadas ao texto da Minuta, conforme



descrito no Despacho s/nº da CGGP/DIPLAN/ICMBio, de 03 de setembro de 2015. Foi assinada a Portaria ICMBio nº 391, de 14 de setembro de 2015, publicada no Boletim de Serviço nº 43, de mesma data.

Conforme verificou-se nos autos, a edição da Portaria nº 391 traz uniformidade de procedimentos no tocante à solicitação do adicional de insalubridade/periculosidade no âmbito do Instituto.

Processo nº 02070.002059/2015-49

O ICMBio, no intuito de obter os laudos técnicos periciais de todas as suas Unidades Organizacionais, encaminhou ao IBAMA o Ofício nº 170/2015-CGGP/DIPLAN/ICMBio, de 04 de março de 2015.

Em resposta, foi recebido o Despacho 02001.005964/2015-54 COBEV/IBAMA, de 13 de março de 2015, por meio do qual a Coordenação de Benefícios e Qualidade de Vida (COBEV) do IBAMA opina pela viabilidade da parceria, considerando que o IBAMA possui em seu quadro funcional servidores com especialização em Segurança do Trabalho. Esse posicionamento foi corroborado pela Coordenação Geral de Recursos Humanos (CGREH), por meio do Despacho 02001.006968/2015-50 CGREH/IBAMA, de 23 de março de 2015, e pela Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (DIPLAN), ambas do IBAMA.

Foi realizada uma reunião entre integrantes da administração do ICMBio com a junta de peritos do IBAMA, no sentido de tratar dos questionamentos levantados pela DIMAN em seu Memorando nº 094/2015-DIMAN/ICMBio. Nesta reunião foram entregues à junta de peritos os 29 processos, cujo posicionamento aponta como corretos os aspectos administrativos e da instrução processual, sendo observados os requisitos da Orientação Normativa nº 06/2013. No tocante à parte técnica e pericial do teor dos laudos das Avaliações Ambientais, foi dito que tal análise extrapola as competências administrativas, sendo certo que qualquer inexatidão constatada nos laudos somente poderá ser averiguada com a realização de um novo laudo. Os peritos também informaram que não seria possível a suspensão do pagamento desses adicionais antes da realização de nova Avaliação Ambiental nas unidades, de acordo com a legislação em vigor. Por fim, foi apresentada a minuta de portaria visando regulamentar no âmbito do ICMBio as tratativas para realização das Avaliações Ambientais, sendo analisada e recebendo diversos apontamentos.

Por meio do Despacho nº 02001.032626/2015-95 COBEV/IBAMA, de 18 de dezembro de 2015, foram apresentados os termos da parceria celebrada entre os Institutos, tendo em vista a necessidade de ciência e apreciação das novas gestões do IBAMA, que ratificaram as autorizações concedidas anteriormente. Foi proposta a realização de reunião para finalização do cronograma executivo e a continuidade das atividades nos próximos exercícios.

Após receber a versão preliminar do presente relatório, o gestor se manifestou, por meio do e-mail de 22/07/2016, conforme a seguir:

“Informamos que será iniciada no início do 2º semestre do ano de 2016, com previsão de término para o 1º Semestre de 2017, a revisão em todos os processos de concessão de Adicional de Insalubridade e Periculosidade, com a emissão de novos laudos periciais que contemplem e corroborem todos os requisitos exigidos nos normativos, inclusive quanto à juntada da portaria de lotação dos servidores nas unidades e de



documentos que comprovem a exposição aos agentes nocivos na periodicidade exigida pela ON nº 06/2013, mediante a utilização da parceria firmada com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.”

Análise do Controle Interno

Pelo exposto, identificou-se, a partir da análise dos autos, que, após a motivação do Memorando nº 094/2015-DIMAN/ICMBio, foram buscadas soluções para que a gestão da concessão do adicional de insalubridade/periculosidade fosse normatizada no âmbito do Instituto. Dessa forma, foi buscada parceria com o IBAMA, que possui em seu corpo funcional servidores com capacitação para elaboração das Avaliações Ambientais.

Com a recente mudança na direção do IBAMA, foi necessária a manifestação da nova administração desse Instituto, que foi favorável. Dessa forma, o cronograma de realização dos trabalhos foi postergado, sendo necessária nova agenda.

Conclui-se que o ICMBio vem buscando solucionar a questão do pagamento desse adicional, sendo que fatos alheios à gestão comprometeram o cronograma previsto inicialmente.

Considerando o posicionamento da equipe de peritos do IBAMA no sentido de que não há elementos que embasem legalmente a interrupção do pagamento dos adicionais já concedidos, entende-se prudente a interrupção na análise de novos pedidos até que se tenham as Avaliações Ambientais das unidades do ICMBio, visando sanar as inconsistências evidenciadas pela DIMAN em seu Memorando nº 094/2015 e por este trabalho de auditoria.

Acrescente-se, conforme resposta do ICMBio, de 22/07/2016, que o Instituto iniciará no início do 2º semestre do ano de 2016, com previsão de término para o 1º Semestre de 2017, a revisão em todos os processos de concessão de Adicional de Insalubridade e Periculosidade.

Tal procedimento será objeto de futuro acompanhamento por esta Controladoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Realize a revisão em todos os processos de concessão de Adicional de Insalubridade e Periculosidade, com a emissão de novos laudos periciais que contemplem e corroborem todos os requisitos exigidos nos normativos, inclusive quanto à juntada da portaria de lotação dos servidores nas unidades e de documentos que comprovem a exposição aos agentes nocivos na periodicidade exigida pela ON nº 06/2013.

3.1.1.3 CONSTATAÇÃO

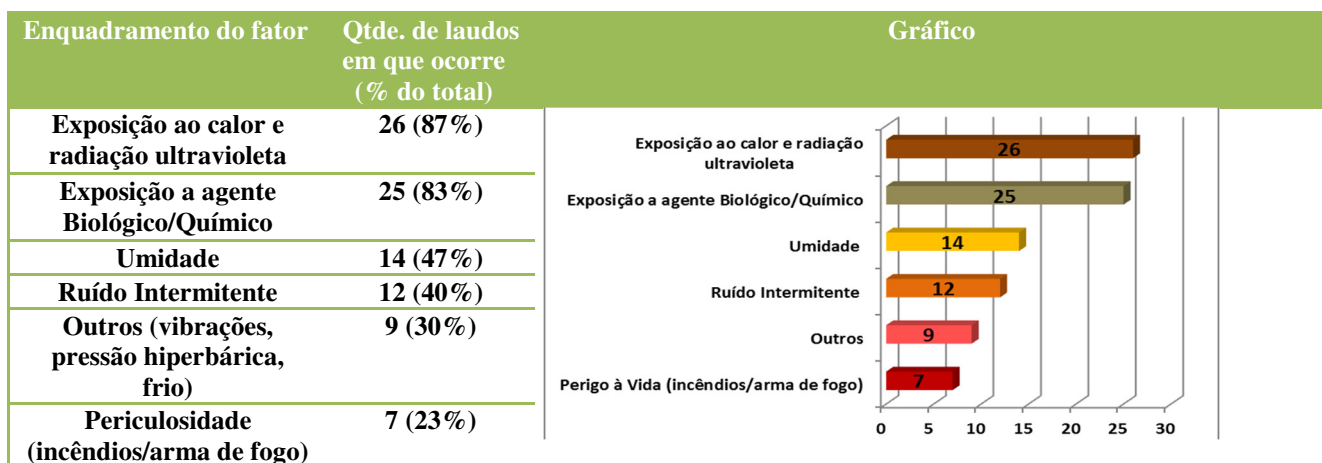
Ausência de ações realizadas pelo ICMBio no sentido de mitigar os fatores que ensejam o pagamento o adicional de insalubridade/periculosidade aos servidores da Entidade.

Fato

A partir da análise dos trinta laudos presentes nos processos, foram identificados e quantificados os principais fatores que contribuíram para a concessão do adicional, conforme enquadramento nas Normas Reguladoras NR-15 e NR-16. A seguir é



apresentado um quadro resumo da quantidade de ocorrências dos fatores nos laudos, e um gráfico que ilustra essa situação.



Fonte: Processos de pagamento do adicional de insalubridade/periculosidade

Com base nas informações apresentadas, atualmente o pagamento do adicional é feito em cerca de 10% das unidades de conservação. Nesse sentido, considerando a similaridade de condições de trabalho a que se submetem os servidores do Instituto, se estender o pagamento deste benefício para os demais fiscais lotados nas Unidades de Conservação pode-se chegar a um custo, conforme apontado pela DIMAN, estimado em R\$ 1,5 milhão por mês, numa conta linear pelo número de UCs – sem considerar o quantitativo de servidores em cada UC e o grau do adicional – o montante potencial a ser pago pode alcançar a R\$ 18 milhões/ano.

No entanto observa-se que o instituto pode adotar medidas no sentido de mitigar os fatores que dão origem ao pleito, visando não só o bem-estar dos servidores, mas também reduzir o custo com esse tipo de adicional. Conforme exemplificado abaixo:

Enquadramento do fator	Equipamento de Proteção Individual que visa mitigar o fator
Exposição ao calor e radiação ultravioleta	Roupas adequadas, chapéus e uso de filtros solares, de preferência com fator de proteção alto. Para os olhos, óculos escuros com lentes anti-raios UV.
Exposição a agente Biológico/Químico	1) Membros Superiores: a) creme protetor, de acordo com a portaria SSST nº 26 de 26/12/1994; b) luvas; c) capuz; d) óculos; e) protetor facial; f) respirador purificador de ar; 2) Tronco: a) vestimenta para o tronco; 3) Membros Inferiores: a) bota; b) perneira; c) calça; 4) Corpo Inteiro: a) macacão; b) conjunto; c) vestimentas.
Ruído Intermitente	Protetor auricular

A CLT em seu art. 155 dispõe que incumbirá ao órgão competente - Ministério do Trabalho e Emprego - estabelecer normas a respeito de Segurança e Medicina do Trabalho, através das suas Normas Regulamentadoras (NRs).

As NRs, relativas à Segurança e Medicina do Trabalho, devem ser respeitadas e observadas pelas empresas privadas e públicas, e por órgãos públicos de administração direta e indireta, de forma compulsória.

A NR 6, em conjunto com a CLT, estabelece para as empresas acima citadas o fornecimento obrigatório e gratuito dos EPIs adequados aos riscos que seus trabalhadores estão expostos. A empresa deverá exigir e fiscalizar seu uso. Essa Norma traz a seguinte definição para EPI: "Todo o dispositivo ou produto, de uso individual utilizado pelo trabalhador, destinado à proteção de riscos suscetíveis de ameaçar a segurança e a saúde no trabalho".



Podemos citar como exemplo o caso dos empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), que trabalham com a coleta e entrega de correspondências (conhecidos como carteiros). O EPI para esse trabalhador a céu aberto tanto é necessário que a própria ECT reconhece que o protetor solar é de utilização obrigatória pelos carteiros. O Acordo Coletivo (“ACT”), cuja vigência é de 2004/2005, firmado com a Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Correios e Telégrafos e Similares – FENTECT – traz a seguinte regra na cláusula 33, §§5º e 7º:

§5º. – A ECT fornecerá, sem ônus para o empregado, protetor solar, óculos de sol (com ou sem grau) ou ‘clip on’ para os trabalhadores que executam atividades de distribuição domiciliária, de acordo com a NR 6, conforme recomendação médica, homologada pelo Serviço Médico da ECT.

§7º. – A ECT promoverá campanhas de conscientização contra os perigos da exposição solar.

Sobre o assunto, vale citar a Súmula nº 80 do Tribunal Superior do Trabalho:

INSALUBRIDADE (mantida) - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21 de novembro de 2003.

“A eliminação da insalubridade mediante fornecimento de aparelhos protetores aprovados pelo órgão competente do Poder Executivo exclui a percepção do respectivo adicional.”

Somando-se a essa súmula, convém destacar o posicionamento da Seção de Dissídios Individuais do TST, que na Orientação Jurisprudencial nº 173 SDI-1 leciona:

ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. RAIOS SOLARES. INDEVIDO. Inserida em 08 de novembro de 2000.

“Em face da ausência de previsão legal, indevido o adicional de insalubridade ao trabalhador em atividade a céu aberto (Art. 195, CLT e NR 15 MTb, Anexo 7).”

Desta feita, juntando-se a obrigatoriedade da disponibilização e uso de EPIs, tem-se que a exposição ao sol por si só não enseja o pagamento de adicional de insalubridade, consoante jurisprudência do TST.

Causa

Ausência de ação institucional voltada para a mitigação dos fatores que ensejam o pagamento do adicional de insalubridade/periculosidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento ao teor desta constatação, por meio do e-mail de 22/07/2016, o ICMBio encaminhou a resposta abaixo:

“Com a identificação dos agentes insalubres e/ou perigosos, nos termos do item anterior, ou seja, a confecção de novos Laudos de Avaliações Ambientais, realizaremos ações no sentido de mitigar os fatores que contribuem para a concessão do adicional



de insalubridade/periculosidade, por meio de fornecimento de EPIs adequados às tarefas exercidas pelos servidores e/ou materiais solicitados pelo perito nos Laudos."

Análise do Controle Interno

A Entidade se manifestou, por meio do e-mail de 22/07/2016, comprometendo-se a realizar ações para mitigar os fatores que contribuem para a concessão do adicional de insalubridade/periculosidade.

Tais ações serão objeto de acompanhamento futuro por esta Controladoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o ICMBio promova ações no sentido de mitigar os fatores que contribuem para a concessão do adicional de insalubridade/periculosidade, por meio de fornecimento de EPIs adequados às tarefas exercidas pelos servidores.

4 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

4.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

4.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Governança na área de Licitações e Contratos

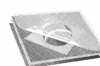
Fato

O objetivo deste item é avaliar a estrutura da área de Licitações e Contratos, bem como os procedimentos adotados para o gerenciamento deste tema, no âmbito do ICMBio.

- **Estrutura da área de licitação**

A área de Licitações e Contratos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, subordinada à Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (DIPLAN), está situada na sede nacional, em Brasília, e possui setores descentralizados vinculados a este departamento, os quais são denominadas Unidades Avançadas de Administração e Finanças (UAAFs), hierarquicamente vinculadas à Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (DIPLAN), com os respectivos Serviços de Apoio Administrativo (SEAD).

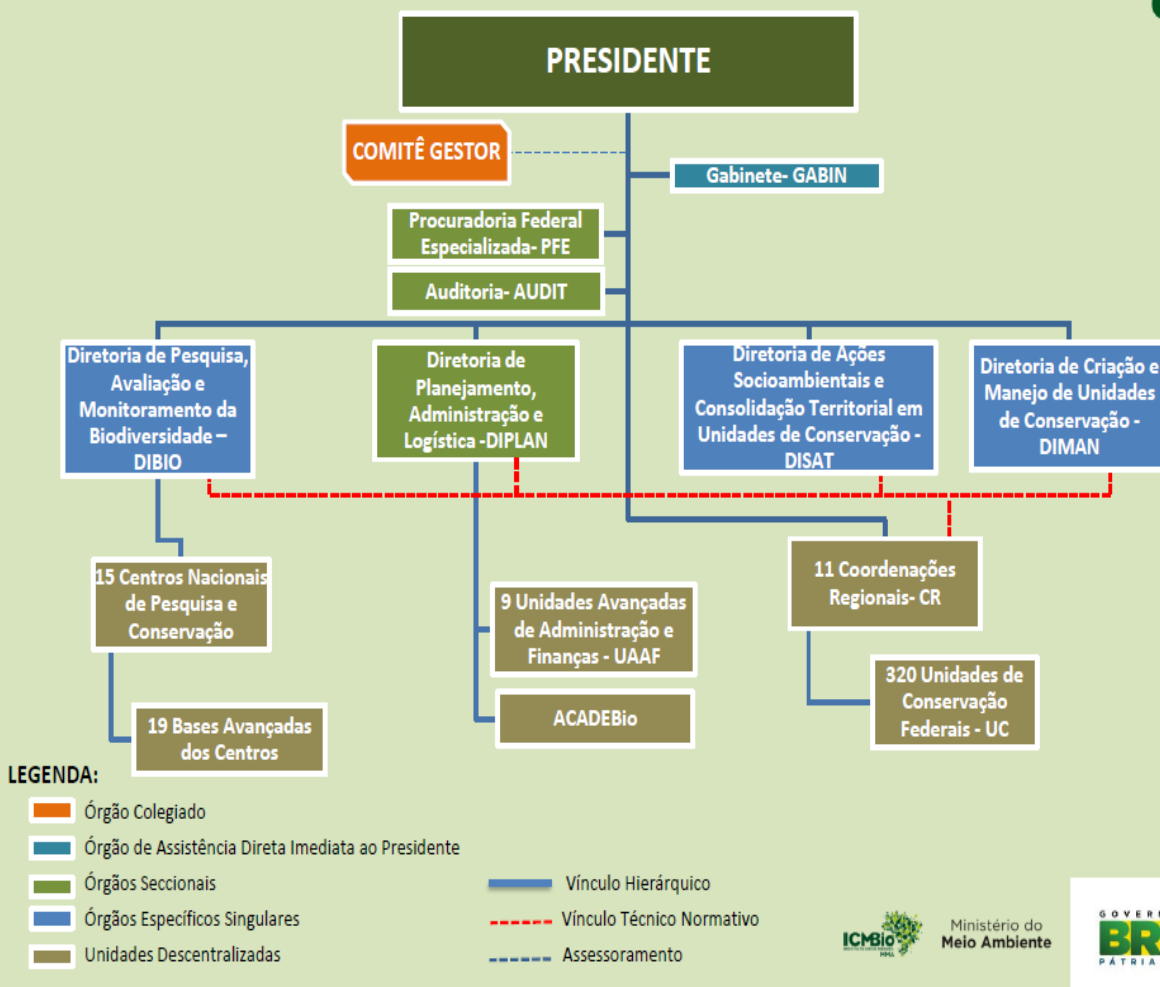
Órgãos e Unidades Descentralizadas Integrantes do ICMBio





ORGANOGRAMA

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
(Decreto nº 7.515/2011 e Portaria ICMBio nº 139/2013)



<http://www.icmbio.gov.br/portal/nossaestrutura> - Disponível em 13/06/2016

Unidades Avançadas de Administração e Finanças do ICMBio



<http://www.icmbio.gov.br/portal/nossaestrutura> - Disponível em 13/06/2016



As UAAF's são localizadas nos estados da Paraíba, Pará, Bahia, Rio de Janeiro, Paraná, Amazonas, Goiás e São Paulo, sendo-lhes atribuída a competência de executar, no seu âmbito de atuação, as atividades de suporte administrativo, orçamentário, financeiro e operacional para as unidades de conservação, Centros e Coordenações Regionais, incluindo as aquisições de bens e/ou serviços.

A estrutura de compras nas unidades descentralizadas do ICMBio caracteriza-se por ser integrada, de um modo geral, por pregoeiros, chefes das Unidades Avançadas de Administração e Finanças – UAAF's, chefe substituto, bem como os chefes de serviços, seus substitutos e os servidores lotados em cada setor.

A Portaria nº 138, de 30/03/2010 do ICMBio concede às UAAF's, dentre outras, competências para tratar de assuntos relacionados a licitações, tais como, ordenar despesa, adjudicar e homologar licitações, contratar, rescindir e aditar contratos administrativos, celebrar contratos e termos aditivos, submeter ao Presidente do Instituto Chico Mendes ou ao Diretor competente as dispensas e inexigibilidades de licitação para ratificação, designar servidores para integrar comissões de licitação, cadastramento de fornecedores e recebimento de material, nomear pregoeiros e membros de equipe de apoio, designar servidores e/ou profissionais especializados contratados para acompanhar e fiscalizar a execução de contratos administrativos, após indicações do Chefe da respectiva Unidade de Conservação, Coordenação Regional ou Centro Especializado.

Quanto aos limites de gastos e/ou contratações que possam ser descentralizados, aduz-se que não existe uma delimitação quanto aos valores destinados para cada UAAF. Atualmente, a unidade descentralizada solicita orçamento à unidade central que avalia cada caso e disponibiliza tal recurso. No entanto, as Unidades Avançadas devem observar o limite de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para assinatura dos contratos, conforme disposto no Decreto nº 7.689, de 02/03/2012. Os contratos com valores acima deste limite devem ser autorizados pela Sede do ICMBio.

Para exercer as atividades na área de licitações e contratos, o ICMBIO possuía 57 (cinquenta e sete) colaboradores no final do exercício de 2015, conforme tabela a seguir:

Tabela 1: Colaboradores investidos em atividades na área de licitações e contratos

Servidores/colaboradores		Sede	UAAF Atibaia -SP	UAAF Rio de Janeiro - RJ	UAAF Cabedelo - PB	UAAF Foz do Iguaçu - PR	UAAF Goiânia - GO	UAAF Arembépe-BA	UAAF Teresópolis - RJ	Total
Cargo Ocupado	Técnico administrativo	10	02	03	02	03	04	03	01	28
	Analista administrativo	02	02	00	00	00	04 Ambientais	02	1	11
	Terceirizado	01	02	04	05	01	00	01	04	18
total de colaboradores		13	06	07	07	04	08	06	06	57

Fonte: Nota Técnica nº 33/2016 – CGATI/DIPLAN/ICMBio, de 09/05/2016.

Como pode-se observar do quadro supracitado, a área de licitações e contratos nas UAAF Belém/ PA e UAAF Manaus/Amazonas não possui colaboradores, pois as Unidades da Amazônia Legal são atendidas diretamente pela Administração Central, localizada em Brasília-DF. Tal fato é justificado por falta de servidores para estruturar as UAAF's daquela região.



Ressalte-se, ainda, que, por determinação de Ordem de Serviço N° 36, de 29.06.2012 do ICMBio, as licitações referentes a recursos da União, antes realizadas na UAAF de Goiânia, foram transferidas para a administração em Brasília. No entanto, as licitações realizadas com recursos de Compensação Ambiental são feitas pela UAAF de Goiânia para atender todas as Unidades de Conservação do Brasil.

Ademais, observa-se, do quadro acima, que os servidores efetivos são maioria, totalizando 39, e os terceirizados, dezoito, os quais figuram em número significativo entre os colaboradores, pois representam 31,58% do corpo funcional.

A maior parte dos profissionais que atua na área de licitações e contratos são técnicos administrativos (28). Na Sede está a maioria dos colaboradores, os quais totalizam treze. Em contraponto, na UAAF Foz do Iguaçu há o menor quantitativo de pessoal, quatro, trabalhando na área de licitações e contratos.

O tempo de experiência dos profissionais na área de licitação está distribuído, conforme quadro a seguir:

Tabela 2: Tempo de experiência dos servidores na área de licitação

Total de servidores	Tempo de experiência em licitação
07	Menos de 1 ano
32	1 a 2 anos *Desconsideradas frações (meses)
17	3 a 10 anos *Desconsideradas frações (meses)
01	Não declarado
57	

Fonte: Nota Técnica n° 33/2016 – CGATI/DIPLAN/ICMBio, de 09/05/2016.

Depreende-se da tabela 2 que há 39 servidores com até 2 anos de experiência na área, ou seja, 68,42%, do total de colaboradores, e os demais, dezessete colaboradores, com três a dez anos (desconsideradas as frações/meses) de trabalho na área. Conforme tais dados apresentados, a maioria do quadro de pessoal envolvido em licitação possui pouco tempo de experiência na área.

Quanto ao grau de escolaridade desses colaboradores, predomina o nível superior completo, em áreas de formação variadas. Porém, há sete profissionais de escolaridade de nível médio, bem como dois colaboradores com o nível superior incompleto.

No que concerne à qualificação profissional, a maioria dos colaboradores têm frequentado os cursos, treinamentos e congressos oferecidos correlacionados às funções que exercem em seus locais de trabalho, cuja temática são Licitações e Contratos, Formação de Pregoeiros, Divulgação Compras no Comprasnet, Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos.

Os servidores da área de licitação na Sede do ICMBio participaram de 25 cursos nesta temática nos últimos dois exercícios. No entanto, neste quesito, a maioria das UAAF's encontra-se defasada, uma vez que no mesmo período não houve participação de servidores em cursos de licitação nas unidades de Atibaia e Rio de Janeiro. Houve somente um curso oferecido em Cabedelo e um em Teresópolis. As exceções são encontradas nas unidades de Foz de Iguaçu, com quatro cursos, cinco em Goiânia, cinco em Areembepe. Quanto aos terceirizados, não há dados de qualificação.

A seguir, a relação de servidores e cursos realizados por unidades do ICMBio, nos últimos dois exercícios.



Tabela 3: Servidores distribuídos por Sedes e UAAF's e treinamentos realizados

Sede/UAAF	Total de servidores	Quantidade de cursos realizados na área de licitação, nos últimos 2 (dois) exercícios
Sede – Brasília	13	25
UAAF Atibaia -SP	06	00
UAAF Rio de Janeiro – RJ	07	00
UAAF Cabedelo - PB	07	01
UAAF Foz do Iguaçu – PR	04	04
UAAF Goiânia - GO	08	05
UAAF Areembepe- BA	06	05
UAAF Teresópolis - RJ	06	01
	57	

Fonte: Nota Técnica nº 33/2016 – CGATI/DIPLAN/ICMBio, de 09/05/2016.

Dos dados apresentados, entende-se que há desproporcionalidade na qualificação dos profissionais da área de Licitações e Contratos, entre a Sede e em algumas unidades, pois enquanto nos últimos dois exercícios foram oferecidos em média dois cursos para cada servidor de Brasília, há unidades, como Atibaia, Rio de Janeiro, Cabedelo e Teresópolis, sem cursos e/ou com baixo número de treinamentos realizados.

Na estrutura da área de Licitações e Contratos, as Comissões de Licitações, formadas tanto na Sede em Brasília como nas UAAFs, encontram-se as comissões de licitações e pregoeiros, os quais conduzem o processo licitatório dependendo da modalidade de licitação a ser utilizada.

É necessária a nomeação de uma comissão de licitação para conduzir o processo de contratação em todas as modalidades de licitação, com exceção dos pregões eletrônicos e presencial, os quais são gerenciados por meio de publicação de portaria de nomeação de pregoeiro.

Na tabela a seguir estão especificadas as formações de comissões de licitação e publicação de designação de pregoeiros, no ano de 2015, no âmbito do ICMBio.

Tabela 4: Quantidade Portaria de Comissões de Licitação e designação de Pregoeiros no Ano de 2015

Setor do ICMBIO	Portaria para nomeação de comissões de licitação	Portaria de nomeação de pregoeiro
Sede - Brasília	4	2
UAAF Atibaia	0	1
UAAF Rio de Janeiro	0	2
UAAF Foz do Iguaçu	0	1
UAAF Goiania	1	1
UAAF Areembepe	0	1
UAAF Teresópolis	3	1
UAAF Cabedelo	0	1

Como a grande parte das licitações são realizadas na modalidade Pregão Eletrônico, e somente 2,34% nas modalidades concorrência e tomada de preços, conforme pode-se



observar na análise específica sobre licitações no presente relatório, as unidades Atibaia, Rio de Janeiro, Foz do Iguaçu, Arembepe e Cabedelo não publicaram portaria de comissão de licitação no ano de 2015. Por isso, a sede em Brasília registrou quatro Portarias para nomeação de comissões de licitação.

Ademais, a UAAF Teresópolis informou que todas as comissões de licitação implantadas são permanentes e específicas para cada uma das demandas da unidade, quais sejam, obras e serviços de engenharia.

• **Procedimentos adotados para o gerenciamento das licitações, no âmbito do ICMBio**

No tocante aos procedimentos adotados para o gerenciamento das licitações no âmbito do ICMBio, foram analisados os quesitos: planejamento e controle de compras, normativos utilizados e publicidade.

a. Planejamento de compras

Em 2015, o ICMBio não possuía Plano Anual de Aquisições e Contratações. Entretanto, o Instituto informou que, em 2016, estão programadas a elaboração e a aprovação do referido Plano para o exercício subsequente, tendo como medida inicial para a realização desse planejamento a publicação da Instrução Normativa nº 01 de 01 de janeiro de 2016, que teve por objetivo instituir a gestão unificada de demandas e criar o Comitê de Avaliação de Demandas.

Por outro lado, nota-se a utilização de normativos pelo Instituto para subsidiar suas pesquisas de preços nas aquisições de bens e /ou serviços, tais como a Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, nº 05, de 27 de junho de 2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a cotação de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral; Memorando-Circular nº 02/2016/DIPLAN/ICMBio, de 27/01/2016 para contratação de serviços continuados; Convenções Coletivas de Trabalho – CCT, para pesquisa de preços de salários de categorias; Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI/SICRO para iniciar obras e Sistema de Preços Praticados - SISPP, para serviços e compras, e a estimativa de custos, conforme entendimentos do Departamento de Consultoria – DEPCONSU da Advocacia-Geral da União.

Geralmente as consultas de preços ao mercado são realizadas pelos servidores da área de licitações em conjunto com a área demandante, pois esta detém o conhecimento necessário para verificar se os resultados das pesquisas estão em consonância com as compras e as contratações solicitadas.

O Instituto relata, ainda, as dificuldades no processo de realização da estimativa de preços para subsidiar as compras, que, de um modo geral, relacionam-se a: disponibilização de Ata pelos órgãos responsáveis por sua elaboração, ocasionando atraso nos procedimentos de licitação em aproximadamente um mês, ou até mais, a depender dos casos; desinteresse da maioria das empresas em fornecer propostas/orçamentos, dificultando a conclusão das pesquisas, que para elas é um trabalho que não lhes proporciona benefícios, considerado um favor feito à Administração Pública; localização de algumas unidades de conservação que geralmente são de difícil acesso e possuem mercado restrito de prestação de serviços ou de fornecimento de bens, o que faz com que alguns fornecedores não apresentem propostas/orçamentos pela impossibilidade de atendimento.

b. Gestão de Compras



Segundo o ICMBio, a gestão de compras ainda está incipiente, e o seu desenvolvimento ocorrerá somente com a aprovação do Plano Anual de Aquisições e Contratações para os exercícios subsequentes, em conjunto com a implementação do Sistema de Gerenciamento de Demandas - SGD, inaugurado recentemente, em 26/04/2016.

Ademais, a gestão dos contratos ainda não está plenamente implementada pelo Instituto. Além disso, o SIG/ICMBio possui informações dos contratos apenas na Unidade Central e das Unidades Avançadas de Teresópolis e Foz do Iguaçu. As demais unidades não possuem controle dos contratos. O instituto informa que tal situação está em fase de correção.

A única ferramenta utilizada em 2015 por todas as unidades do ICMBio para gerenciamento de compras é o Sistema Integrado de Gestão do ICMBio – SIG-ICMBio, cujo objetivo é permitir o planejamento tático institucional e parte da projeção orçamentária e do acompanhamento financeiro. A plataforma permite a inserção de compras, contratações e gastos do exercício subsequente por todas as Diretorias, com posterior encaminhamento das informações consolidadas ao Congresso para a propositura do Plano Plurianual – PPA.

O SIG/ICMBio permite um controle anual de compras e serviços com base no PPA e pode ser localizado no sítio <http://sigicmbio.icmbio.gov.br>.

c. Sistemas

No exercício de 2015, o ICMBio não possuía sistema para planejamento e controle das Licitações e Contratos.

Em 26/04/2016 foi inaugurado o Sistema de Gerenciamento de Demandas – SGD – o qual foi criado para registrar previamente as necessidades e mapear as urgências de todas as unidades do ICMBio (unidades avançadas, coordenações regionais e unidades de conservação).

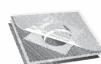
Segundo o ICMBio, em 2015, o planejamento e a gestão das contratações de aquisições e serviços ficaram prejudicados, em face de não haver um sistema para padronizar, planejar, priorizar e controlar as compras do Instituto.

d. Normativos

O ICMBio possui alguns normativos para parametrizar as rotinas de licitações e contratos, tais como: Instrução Normativa nº 01 de 01 de janeiro de 2016, que teve por objetivo instituir a gestão unificada de demandas e criar o Comitê de Avaliação de Demandas; Portaria nº 138, de 30/03/2010; Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, nº 05, de 27 de junho de 2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a cotação de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral; Memorando-Circular nº 02/2016/DIPLAN/ICMBio, de 27/01/2016 para contratação de serviços continuados, dentre outros.

No entanto, verificaram-se algumas lacunas na normatização do assunto pelo Instituto, tais como:

- A elaboração de portaria a ser utilizada com a finalidade de padronizar a sistemática da pesquisa de mercado, o que ainda está sendo estudado no ICMBio.



- O manual/guia de fiscalização de contratos está em processo de elaboração pelo ICMBio, visando normatizar e padronizar a atuação interna na área de licitações e contratos.
- Não há manual de normas e procedimentos destinado especificadamente à área de licitações e contratos.

Publicidade

Os procedimentos utilizados para dar publicidade aos processos de compras, tanto nas unidades descentralizadas quanto na sede do ICMBio, são a publicação no Diário Oficial da União - D.O.U. e em jornais de grande circulação. A íntegra de editais e seus anexos são disponibilizados na página do ICMBio na internet e no site Comprasnet.

Anualmente deve ser publicada, na página do Instituto na internet, a avaliação da gestão de compras e de contratações da Autarquia.

Diante do exposto, nota-se que a estrutura do ICMBio na área de licitações está localizada na Sede e suas unidades descentralizadas, permitindo assim, a realização de compras locais, de acordo com a necessidade da região. No entanto, como ponto negativo, ressalte-se a ausência de estrutura nas unidades da Amazônia e Pará, dificultando sobremaneira a realização de atividades naquela região, uma vez que as demandas devem ser gerenciadas pela Sede em Brasília.

Sendo assim, emergem as questões já abordadas no relatório do exercício anterior, quer seja, o déficit atualmente apresentado na área de RH, em especial na área da Amazônia Legal.

Destaque-se também o quantitativo de prestadores de serviços terceirizados na área de licitação e contratos, os quais representam 31,58% do corpo funcional do Instituto.

A título de exemplo, a UAAF Foz do Iguaçu possui somente quatro colaboradores, fato que merece ser analisado porque o PARNA do Iguaçu inclui-se na área de sua competência. O referido Parque Nacional é o mais antigo do Brasil e possui considerável importância turística, tendo em vista que é o segundo mais visitado do país; as características citadas dessa unidade de conservação sugerem desproporcionalidade entre o tamanho da equipe existente na UAAF respectiva e a dimensão das atividades licitatórias a serem realizadas, em virtude da demanda e exploração de sua paisagem natural e atrativos para o público dentro das áreas protegidas de sua competência.

Observa-se, ainda, que 68,42% dos servidores da área de licitação possuem menos de dois anos de lotação neste setor, bem como a desproporcionalidade na qualificação profissional entre os servidores da Sede e de algumas unidades descentralizadas, tais como, Atibaia, Rio de Janeiro, Cabedelo e Teresópolis.

Quanto aos procedimentos adotados para o gerenciamento das licitações, verificou-se que o planejamento e a gestão de compras do ICMBio não estão finalizados e têm sido condicionados à conclusão do sistema SGD, o que prejudica sobremaneira o perfeito funcionamento da área sob análise.



Da mesma forma, a gestão dos contratos ainda não está plenamente implementada pelo Instituto.

Além disso, o ICMBio ainda carece de normativos e manuais para parametrizar as rotinas na área de licitações e contratos.

Pelo exposto, observa-se que não há planejamento e gestão de compras e contratações adequados à realidade do Instituto, haja vista que não são considerados e gerenciados, nesta etapa, os riscos inerentes à complexidade de sua estrutura administrativa, que requer a execução de contratos administrativos de forma descentralizada.

Em síntese, na área de licitações e contratos do ICMBio, são identificadas fragilidades que não se encontram de maneira isolada, mas ao lado de falhas estruturais, aliadas às falhas no planejamento e na gestão de compras e contratações.

4.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na formalização e falta de utilização dos aparelhos telefônicos, adquiridos por meio do Processo de Licitação nº 02070.000362/2014-14.

Fato

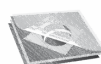
Verificou-se a existência de fragilidades no processo de aquisição de 302 (trezentos e dois) aparelhos telefônicos com Tecnologia de voz sobre IP, nº 02070.000362/2014-14, no valor de R\$ 274.420,50, conforme apresentado na tabela a seguir:

Item	Descrição/especificação	Quantidade	Em estoque*	Valor médio unitário	Valor total do item/grupo
1	GATEWAY E1 – Redfone – Fonebridge 8E1-EC com Cancelamento de Eco e Rack	2	0	45.000,00	90.000,00
2	Yealink SIP – T22P – Telefone IP3 Contas Voip	200	168	505,00	101.000,00
3	Telefone IP – Tipo 2 – Atendedor (secretária)	50	50	854,91	42.745,50
4	Yealink EXP39 – Modulo de Expansão de Teclas com visor de LCD	50	50	813,50	40.675,00
TOTAL	-	302	268	-	274.420,50

Fonte: Nota Fiscal emitida pelas empresas vencedoras.

*Última atualização Junho/2016. (Resposta à Solicitação de Auditoria nº 201600657/007)

Em análise ao referido processo, foram verificadas: a ausência de formalização contratual; a ausência de garantia e de designação de fiscal do contrato, inadequações na definição das especificações do objeto a ser adquirido, bem como a ausência de planejamento na utilização dos equipamentos, conforme explicitado nos itens que se seguem.



a) Ausência de formalização contratual

Não foi localizado, nos autos do processo, termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme exigido no edital da licitação Pregão 02/2015, art. 14, abaixo transcrito:

“14. DO TERMO DE CONTRATO OU INSTRUMENTO EQUIVALENTE

14.1 Dentro da validade da Ata de Registro de Preços, o fornecedor registrado poderá ser convocado para assinar o Termo de Contrato ou aceitar/retirar o instrumento equivalente (Nota de Empenho/Carta Contrato/Autorização).”

De acordo com informação fornecida pelo ICMBio, mediante resposta à Solicitação de Auditoria nº 201600657/007, de 23/05/2016, o Setor de Contrato - SECON relata que o processo não retornou àquele departamento para que houvesse formalização contratual. Tal fato demonstra que o erro na formalização ocorreu em virtude de falha no fluxo dos processos, como pode se verificar na manifestação a seguir:

"Informamos que o Processo nº 02070.000362/201414 versa sobre a contratação de empresa para a aquisição de aparelhos telefônicos com tecnologia de voz sobre IP. Nesse sentido, nota-se que o processo foi encaminhado pelo SELIC ao SECON, para elaboração da minuta de contrato, às fls. 8894 no dia 16 de outubro de 2014 e devolvido ao Serviço de Licitações neste mesmo dia. Assim, verifica-se que após todo o processo licitatório constante do processo supramencionado, os autos não foram encaminhados a este SECON para formalização contratual e demais providências cabíveis. Ora, após a emissão dos empenhos às fls. 487490, o processo foi devolvido, pela CGFIN, à COADM, e encaminhada por esta à COTEC, para conhecimento, conforme fl. 491. Do mesmo modo, já sob os cuidados da COTEC, consta nos autos o DANFE nº 004.555, à fl. 492, emitido pela empresa NetScience Tecnologia, atestado pelo Coordenador de Tecnologia da Informação, no valor total de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais). Após a cobrança realizada pela empresa NetScience, o processo foi encaminhado para pagamento da nota, conforme o Despacho N° 1386/2015 SEPAG/CADM/CGATI/DIPLAN. Assim, após realizar o pagamento, a CGFIN restituiu os autos ao SEPAG, à fl. 500, que, por sua vez, os encaminhou ao SECON para acompanhamento, à fl. 501, tendo solicitado a devolução destes, conforme elucida o despacho à fl. 502. Desta feita, verifica-se que o processo não foi encaminhado ao Serviço de Contratos para formalização contratual e, portanto, este setor não houve a formalização de contratos administrativos para a contratação das empresas vencedoras do certame licitatório constante do processo supracitado."

b) Ausência de garantia e designação de fiscal do contrato:

De acordo com o edital, Art. 13, a empresa vencedora da licitação deveria apresentar garantia contratual, no prazo de 10 (dez) dias após a assinatura do Termo de Contrato, conforme transcrito:

“Art. 13. O adjudicatário no prazo de 10 (dez) dias após a assinatura do Termo de Contrato, prestará garantia no valor correspondente a 5% (cinco por cento) do valor do contrato, que será liberada de acordo com as



condições previstas neste Edital, conforme disposto no art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, desde que cumpridas as obrigações contratuais.”

Além disso, o artigo 16 do referido Edital exige que a execução do contrato tenha fiscalização exercida por um representante da Administração.

Dessa forma, solicitou-se que o ICMBio apresentasse cópia da garantia do contrato e encaminhasse cópia de documento de designação do fiscal do contrato e eventuais registros em livro de ocorrência, relacionados à execução do objeto do termo do contrato ou instrumento equivalente.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201600657/007, de 23/05/2016, a - Coordenação-Geral de Administração e Tecnologia da Informação - o CGATI, por meio da Nota Técnica nº 1/2016/CGATI/DIPLAN/ICMBio, afirmou que, após serem analisados os relatos encaminhados pelo Setor de Contratos – SECON, ficou subtendido que não houve formalização do termo de garantia e designação de fiscais/gestores devido ao processo não ter retornado àquele setor.

“...quanto a essas solicitações após análise dos relatos encaminhados pelo SECON subtendesse que, após a conclusão do procedimento licitatório e consequente emissão da nota de empenho, os autos não retornaram àquele setor para as providências de solicitação de garantia contratual, designação de fiscais/gestores e de formalização do contrato, antes do atesto do Coordenador da COTEC e consequente pagamento da fatura. ”

Nesse sentido, constatou-se que não foi apresentado termo de garantia, assim como não foi designado fiscal do contrato, em virtude de falha grave nos fluxos dos processos administrativos no ICMBio.

c) Ausência de motivação/justificativa para as exigências técnicas detalhadas dos aparelhos telefônicos:

Nas especificações do objeto, constantes no termo de referência, consta lista com exigências técnicas detalhadas dos aparelhos telefônicos, o que, em virtude de suas especificidades, poderia restringir a ampla concorrência, consequentemente obtenção de melhores propostas à Administração.

Foi requerido ao ICMBio, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201600657/007, que se justificasse a necessidade de tais especificações técnicas, e foi encaminhada como resposta a informação de que não foram encontradas justificativas da antiga Coordenação de Tecnologia da Informação - COTEC, nos autos, para a escolha de tais descrições, conforme transcrição que se segue:

“Quanto às especificações técnicas dos equipamentos, a área técnica informou que este tipo de Gateway é utilizado para conexão entre a rede pública de telefonia (PSTN) e o serviço de telefonia GNU/Asterisk do ICMBio. No entanto, não foram encontradas justificativas nos autos para a escolha destas especificações pela antiga gestão da COTEC. ”

d) Ausência de planejamento na utilização dos equipamentos adquirido.

Dos 302 aparelhos adquiridos em agosto de 2015, 268 estão em estoque, conforme tabela enviada em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201600657/007, de 10.05.2016:



tem	Descrição/especificação	Quantidade Adquirida	Em estoque*	Representação dos Aparelhos em Estoque Ítem a Ítem (%)
1	GATEWAY E1 – Redfone – Fonebridge 8E1-EC com Cancelamento de Eco e Rack	2	0	0 %
2	Yealink SIP – T22P – Telefone IP3 Contas Voip	200	168	84%
3	Telefone IP – Tipo 2 – Atendedor (secretária)	50	50	100%
4	Yealink EXP39 – Modulo de Expansão de Teclas com visor de LCD	50	50	100%
TOTAL	-	302	268	88,70%

*Última atualização Junho/2016.

A partir dos dados analisados, verificou-se que passados cerca de 10 meses da compra, ainda estão estocados quase 90% dos equipamentos licitados. Configurando-se possibilidade de perda da garantia do fabricante, no momento em que estes aparelhos forem finalmente testados para serem colocados em uso, ficando a Administração tendo que arcar com possíveis custos de: conserto dos aparelhos; perda de capital, por imobilização dos objetos em estoque; perda patrimonial para aparelhos que eventualmente apresentarem inviabilidade de reparo; bem como possível perda de tecnologia.

Causa

Falta de planejamento de compras e falha no fluxo dos processos.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento à presente constatação, o ICMBio se manifestou, por intermédio do e-mail de 22/07/2016, conforme segue:

Quanto à recomendação 1:

"Reconhecendo a importância do desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao desempenho das múltiplas funções dos servidores do ICMBio e visando o alcance das metas e objetivos institucionais, foi elaborada e publicada, em dezembro de 2008, a Política de Desenvolvimento de Pessoas – PDP/ICMBio, Portaria nº 106, de 30/12/08, alinhada à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal – PNDF, Decreto nº 5.707/06.



A PDP/ICMBio é implementada por meio do Comitê Gestor de Capacitação – CGCAP, instância colegiada composta pelos Coordenadores Gerais, presidida pela Diretora de Planejamento, Administração e Logística – DIPLAN.

Um dos instrumentos definidos pela PDP/ICMBio é o Plano Anual de Capacitação – PAC, construído a partir da avaliação das necessidades de Capacitação – ANC, realizada junto aos servidores, Coordenações Regionais, Centro de Pesquisa, UAAF's e os Macroprocessos do Instituto e desde 2009 é publicado e executado conforme segue resumo, destacando temas correlatos às áreas temáticas questionadas:

2009: 157 servidores recém-ingressos no Instituto foram formados no Curso Inicial da carreira que contou com disciplinas administrativas.

2010: 756 servidores capacitados, dentre elas: Curso de Ferramentas Econômicas para a Conservação com 24 aprendizes e teve como objetivo o treinamento de técnicos do ICMBio na análise econômica de empreendimentos; Curso Extrator de Dados do Sistema de Administração de Pessoal – SIAPE com a participação de 16 aprendizes. II Curso de Formação em Gestão da Biodiversidade e Unidades de Conservação (Novos Analistas) contando com 73 aprendizes. Curso de Formação de Instrutores capacitando 59 aprendizes. Ciclo de Capacitação para a Gestão Administrativo-Financeira com o tema “Elaboração de editais para aquisições no setor público” e “Gestão e fiscalização de contratos” como instrutor o Capitão Marcos da Silva Castro, integrante do Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército Brasileiro que capacitou 19 aprendizes de Unidades Avançadas Administrativas e Financeiras (UAAF). Treinamento em Gestão de Pessoas que capacitou 14 aprendizes; Curso de Formação de Gestores na ENAP que capacitou 15 servidores.

2011: 3944 servidores capacitados, dentre elas: Curso de Abordagem, Amamento e Tiro 227 servidores capacitados; Curso Comprasnet para Pregoeiros que capacitou 10 servidores; Curso de Formação de Instrutores totalizando 44 servidores. III Curso de Formação em Gestão da Biodiversidade e Unidades de Conservação composto de 35 servidores. Educação à distância em parceria com o TCU em Licitação e Contratos Administrativos, Planejamento e Orçamento Público e Prestações de Contas e Convênios que realizou 74 capacitações; Palestra sobre Gestão Estratégica do ICMBio capacitando 135 servidores e 124 colaboradores; Curso Gestão Orçamentária Financeira aplicada ao setor público 19 servidores capacitados.

2012: 3666 servidores capacitados, dentre elas: Oficinas de Gestão Estratégica; Ciclo de Formação de Gestores: Módulo Gestão de equipes que capacitou 19 servidores; Ciclo de Formação de Gestores: Palestras Gerenciais: Liderança, Gestão do Tempo, Tomada de Decisão e Gestão de Conflitos contando com a participação de 40 servidores; Licitação e Contratos Administrativos – EaD, Planejamento e Orçamento Público - EaD , Prestação de Contas e Convênios - EaD em parceria com o TCU e o Curso de Avaliação de Desempenho – EaD que capacitou 113 servidores.

2013: 3.516 servidores capacitados, dentre elas: Curso de Gestão de Equipe (Papel do gerente na gestão de equipe - ENAP) 27 servidores; Curso de Licitação e Contratos Administrativos – EaD em parceria com o TCU capacitando 05 servidores; Curso de Viabilidade Econômico-Financeira de Serviços de Apoio à Visitação no qual participaram 18 servidores; Formação de instrutores - Módulo didática capacitando 21 servidores; Curso de Planejamento e Orçamento Publico EaD e Curso de Planejamento e Orçamento Publico EaD em parceria com o TCU capacitando 15 servidores;



2014: 792 capacitações entre: Curso de planejamento governamental e gestão orçamentária e financeira – EaD e Curso de controles na administração pública – EaD em parceria com o TCU 23 servidores, Curso de gestão de convênios para concedentes na ENAP 10 servidores; em parceria com a ANA Curso Liderando com Pares e Chefes e Curso Gestão de Conflitos capacitando 3 servidores; Ciclo de palestras gerenciais: Curso Construindo Equipes de Alta Performance na Administração Pública, Programa de Gestão Avançada e Curso Liderando com Pares e Chefes 5 servidores; "Gestão por Competência - Criando Engajamento" e "Economia Mundial em Transformação: Impactos em sua vida" 11 servidores; Ciclo de Palestras Gerenciais: "Mais tempo, mais dinheiro" e "Ética nas organizações" 10 servidores; Fórum de Licitações e Contratos – MMA capacitando 7 servidores.

2015: 1.608 servidores capacitados: dentre elas capacitações de Curso De Gestão e Acompanhamento de Concessões, capacitando 22 servidores; curso de Licitação, Contratos e Formação de Pregoeiros ministrado em parceria com o Exército Brasileiro que capacitou 65 servidores; CURSO PAD (Processo Administrativo Disciplinar) capacitando 26 servidores; Passo A Passo Em Seleções De Consultoria Financiadas Com Recursos Do Banco Mundial que capacitou 10 servidores;. Curso de planejamento estratégico participando 29 servidores e o ciclo de palestras gerenciais: "coaching": por uma liderança transformadora de indivíduos e organizações" e "poder e competência: dramas, tramas e traumas", "A gestão do futuro e o futuro da liderança capacitando ao total 31 servidores.

Nesse contexto, fica demonstrado que ao longo dos últimos 8 anos o Instituto implementa uma Política de formação do quadro de servidores e que foram executadas inúmeras ações de capacitação nas áreas questionadas, especialmente nos últimos anos, e em muitas outras áreas afins."

Referente à Recomendação 2 do **item 4.1.1.2** do Relatório de Auditoria Anual de Contas n.º: 201600657, em complemento à resposta formulada por documento tramitado via SEI, enviamos os fluxogramas mapeados referentes aos procedimentos a serem adotados na gestão de contratos do ICMbio.

Os arquivos foram criados por meio da ferramenta "Bizagi", podendo ensejar a instalação

Em atendimento ao teor do item (constatação) 4.1.1.2 -Recomendações 2, 3 e 4 do Relatório Preliminar n.º 201600657, encaminhamos respostas abaixo:

"Recomendação 2 – No sentido de aprimorar os fluxos administrativos, foram desenhados fluxogramas referentes aos processos de contratação para este Instituto, conforme arquivos construídos por meio do software bizagi, que serão disponibilizados via e-mail a essa CGU.

Recomendação 3 - A respeito da recomendação de realizar compras somente após o planejamento da necessidade de aquisição, informamos que, a fim de buscar uma contínua melhoria nos processos de compras e contratações, o Sistema de Gestão de Demandas- SGD foi implementado.

Entretanto, após a disponibilização do sistema para os usuários, verificou-se algumas inconsistências que ensejaram atuações no sentido de corrigir os problemas e poder ser novamente disponibilizado para preenchimento às unidades.



Tal sistema visa a auxiliar no planejamento e controle das demandas mais recorrentes do ICMBio, especialmente as relacionadas a Equipamentos de TI, Mobiliários, Postos de Serviços, Obras e reformas.

Com o referido sistema, o ICMBio pretende unificar as ferramentas utilizadas pelas unidades para apresentação de demandas, contemplando junto a justificativa de necessidade do item e o levantamento de informações a respeito dos bens móveis e serviços existentes em cada unidade.

Após preenchimento do SGD pelos usuários, as informações comporão um banco de dados que trará ganhos crescentes de escala nas aquisições e a padronização dos recursos para o Instituto, além de possibilitar acompanhar a execução das aquisições planejadas e aprovadas.

Recomendação 4 – *A respeito da recomendação de realizar o levantamento da necessidade de aparelhos telefônicos do Instituto, informamos que a atual Administração deste órgão já atuou contatando as áreas da ICMBio e está sendo demandada para promover a substituição de aparelhos telefônicos avariados, bem como instalação de novos ramais, conforme processo SEI nº 02070.013822/2016-28.*

A partir do recebimento da demanda, a Coordenação Geral de Administração e Tecnologia da Informação já está adotando as providências de distribuição dos aparelhos ociosos."

Análise do Controle Interno

Primeiramente, cabe esclarecer que o Instituto ICMBio se manifestou com base nas recomendações encaminhadas, na ocasião da entrega do Relatório Preliminar.

Sobre a recomendação nº 1: Implantar política de capacitação de servidores para a Gestão de Compras e Contratações do Instituto, em especial, priorizando os membros lotados nas Unidades descentralizadas do Instituto, tendo em vista o ICMBio se manifestar e detalhar as inúmeras capacitações realizadas na área de licitação, esta Controladoria a retirou.

No entanto, como o intuito da constatação foi relatar as fragilidades na formalização e, em especial, a falta de utilização dos aparelhos telefônicos, que se encontram estocados decorridos 10 meses da data de sua aquisição, foram emitidas recomendações para que a entidade realizasse o levantamento da necessidade de aparelhos telefônicos do Instituto, com o objetivo de utilizar os aparelhos ociosos, colocando-os em funcionamento, conforme previamente previsto em processo licitatório.

Sobre esta questão, o ICMBio informou que já está adotando providências para distribuição dos aparelhos ociosos. Informou, ainda que já possui um Sistema de Gerenciamento de Demandas – SGD, que será utilizado para auxiliar no planejamento e controle das demandas do ICMBio.

Tais providências serão verificadas na próxima análise a ser realizada por esta Controladoria, a fim de averiguar se o Instituto vem realizando suas compras somente após planejamento detalhado da necessidade de aquisições, de forma a evitar manter equipamentos ociosos na Unidade e incorrer em desperdício de recursos públicos.

Ademais foram abordadas fragilidades na formalização do respectivo processo licitatório, uma vez que foram detectadas: ausência de formalização Contratual, de Garantia e



Designação de Fiscal do Contrato e de motivação/justificativa para as exigências técnicas detalhadas dos aparelhos telefônicos.

Assim, foi recomendado ao Instituto implementar procedimentos de controle com a finalidade de aprimorar o fluxo administrativo do processo de compras e contratações, de forma a atender às exigências dos editais de licitação de seus respectivos processos licitatórios, atentando para cada particularidade que houver.

Referente a essa recomendação, o Instituto se comprometeu a adotar futuramente os procedimentos já mapeados na gestão de contratos, o que ensejará futuro acompanhamento dessas ações por esta Controladoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar procedimentos de controle com a finalidade de aprimorar o fluxo administrativo do processo de compras e contratações, de forma a atender às exigências dos editais de licitação de seus respectivos processos licitatórios, atentando para cada particularidade que houver, tais como: designação de fiscal de contrato; formalização de Termo de Contrato ou documento equivalente; formalização de garantia contratual.

Recomendação 2: Realizar compras somente após planejamento detalhado da necessidade de aquisições, de forma a evitar manter equipamentos ociosos na Unidade, e também incorrer na perda de garantia de equipamentos e em desperdício de recursos públicos.

Recomendação 3: Realizar o levantamento da necessidade de aparelhos telefônicos do Instituto, com o objetivo de utilizar os aparelhos ociosos, colocando-os em funcionamento, conforme previamente previsto em processo licitatório.

4.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Substituição de coletes balísticos somente após ter expirado o prazo de validade desses equipamentos, colocando em risco a segurança dos agentes de fiscalização do ICMBio, e ausência de comprovação da distribuição dos coletes adquiridos.

Fato

Verificou-se a existência de fragilidades no processo n.º 02070.001065/2014, referente à aquisição de 1.080 coletes balísticos Nível III-A, sob demanda, para atender os agentes de fiscalização em ações sob gestão do ICMBio nas Unidades de Conservação federais, no valor de R\$ 655.320,00 (seiscentos e cinquenta e cinco mil, trezentos e vinte reais), conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 1: aquisições de coletes balísticos

ITEM	DESCRIÇÃO	QUANT.	VALOR UNITÁRIO	VALOR GLOBAL (R\$)
GRUPO I	1 Colete Balístico Nível IIIA- Preferencialmente Feminino sem bojo – tamanho M	150	R\$ 523,00	78.450,00
	2 Colete Balístico Nível IIIA- Masculino - tamanho P	280	R\$ 550,00	154.000,00



	3	Colete Balístico Nível IIIA- Masculino - tamanho M	300	R\$ 600,00	180.000,00
	4	Colete Balístico Nível IIIA- Masculino - tamanho G	290	R\$ 679,00	196.910,00
	5	Colete Balístico Nível IIIA- Masculino - tamanho GG	60	R\$ 766,00	45.960,00
TOTAL GERAL			1.080		655.320,00

Fonte: Contrato 01/2016 - folhas não numeradas, páginas 283 a 305 do processo digitalizado.

Dentre as fragilidades encontradas, observou-se que houve publicação de edital para realização de procedimento licitatório para substituir coletes balísticos somente após ter expirado o prazo de validade desses equipamentos, bem como fragilidades na formalização das aquisições, a saber: ausência de planejamento de compras e controle de aquisições de materiais; prosseguimento de procedimento licitatório sem atender recomendação proferida pela Procuradoria Federal Especializada; ausência de assinatura em documentos necessários à realização de pregão; retificação de valor em Diário Oficial da União com conteúdo ininteligível.

a) Publicação de edital para realização de procedimento licitatório para substituir coletes balísticos – somente após ter expirado o prazo validade desses equipamentos.

Em análise às minutas do Termo de Referência do edital de Licitação para realização de pregão eletrônico nº 01/2015, que resultou no contrato nº 01/2016, referente à aquisição de coletes balísticos, caracterizados como equipamentos de proteção individual – EPI, a serem usados pelos agentes de fiscalização ambiental do ICMBio, constatou-se que os coletes a serem substituídos, cuja validade é de cinco anos, estavam vencidos em 2013 e com data de validade a expirar em 2014.

Em resposta à S.A nº 201600657/12, o ICMBio enviou uma lista de 807 coletes. A partir da análise desses dados, verificou-se que no dia da publicação do aviso de licitação do Pregão nº 01/2015, na data de 22/01/2015, já havia 807 coletes vencidos, 256 coletes vencidos em 2013 e 551 em 2014.

Ainda, segundo informações do ICMBio, a entrega sob demanda dos 1.080 coletes, referentes ao contrato nº 01/2016 ocorreu em seu quantitativo total e por volta do mês de abril de 2016, de maneira centralizada nas Coordenações Regionais. No entanto, tal informação não foi comprovada pelo Instituto, já que o Instituto não demonstrou ter o controle da localização destes coletes, assim como do servidor para qual foi destinado tais equipamentos.

Considerando que a finalização da licitação ocorreu em abril de 2016, conforme declarações do Instituto, e que há cerca de 950 agentes de fiscalização, que usariam o equipamento, frequentemente ou eventualmente, durante o período de dois anos ou mais, estes profissionais utilizaram coletes vencidos no exercício de suas atividades.

Portanto, neste período, a maioria dos 950 agentes de fiscalização, ou seja, 84,94% deles, ficaram expostos ao risco de vida, considerando os 807 coletes balísticos expirados, demonstrando, assim, que o Instituto deixou de assegurar o direito constitucional à redução dos riscos inerentes ao trabalho, conforme artigo 7º, inciso XXII, CF/1988.

b) Ausência de planejamento de compras e controle de aquisições de coletes balísticos condicionados à existência de um sistema.



Conforme já exposto, em virtude de somente ter sido realizado o pregão eletrônico nº 01/2015 em 05/01/2015 para aquisição de novos coletes, em substituição aos vencidos em 2013 e 2014, foi questionado, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201600657/012, o motivo pelo qual a licitação para a compra do material controlado ocorreu somente depois que parte dos coletes balísticos já tinha expirado o prazo de validade.

Em resposta ao questionamento, em e-mail de 20/06/2016-AUDIT/ICMBio, a Coordenação Geral de Proteção Ambiental – CGPRO, do ICMBio, informou que até o ano de 2015 não havia sistema de controle de material e que a falha teria ocorrido pela escassez de recursos orçamentários em 2013, justamente por não ter um sistema institucional. Nada foi relatado sobre a maneira como era feito o controle anteriormente, ou seja, não foi apresentada justificativa baseada nos controles manuais que seriam possivelmente utilizados para controlar o suprimento de materiais antes do vencimento das datas de validade.

Acrescentou, ainda, a informação de que o controle de compras dos insumos de trabalho foi possível somente em 2015, com a construção de um sistema de controle de material controlado -SIMAC, e com isto, foi feito um plano de aquisições plurianual.

Desta feita, observou-se, com base nos argumentos apresentados, que a Instituição não possui planejamento de aquisições de controle balísticos, tampouco controle de validade e substituição de tais produtos.

Comparando, ainda, os dados disponibilizados pela Coordenação Geral de Operacionalização da Proteção Ambiental - CGPRO e pelo setor de patrimônio do Instituto, conclui-se que há registros de unidades de coletes vencidos que não constam na tabela fornecida pela CGPRO, mas que constam na planilha de patrimônio. Demonstrase, assim, que os dados fornecidos por esta coordenação sobre os quantitativos de coletes vencidos não são fidedignos no que se diz respeito ao controle de estoque, e que os instrumentos de controle utilizados não produzem dados precisos sobre o material de uso controlado pelo ICMBio.

Causa

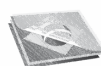
Ausência de rotinas formalizadas, incluindo falhas no planejamento e gerenciamento das aquisições de bens de uso controlado.

Manifestação da Unidade Examinada

Após receber a versão preliminar do presente relatório, o gestor encaminhou, por e-mail, de 22/07/2016, as seguintes informações quanto à presente fragilidade:

“Diante da Recomendação, informamos que já está implantando o sistema de controle de material controlado - SIMAC, que tem todas as informações dos agentes de fiscalização, armamentos, coletes, munições e todos os outros itens considerados controlados pela administração pública.

Atualmente estamos realizando em conjunto com a Coordenação Geral de Administração, a possibilidade de criar alertas no sistema com o intuito de informar sobre as compras dos produtos que estão para vencer ou com estoque baixo.”



“Inicialmente todos os coletes foram entregues pela empresa INBRA ao Icmbio no dia 15/04/2016.”

“Após a entrega, pela empresa imediatamente realizamos as conferências das especificações, tamanhos, quantidades, teste balístico, acondicionamento, separação por unidade de conservação, recibos e a logística de entrega.

Apesar das restrições orçamentárias já realizamos a entrega de aproximadamente 509 coletes e até o fim de agosto todos os agentes de fiscalização terão recebido o seu equipamento.

Encaminhamos os espelhos das viagens dos servidores que realizaram as primeiras entregas como comprovação.”

Análise do Controle Interno

Diante das impropriedades apontadas na presente constatação, a ausência de planejamento de compras e controle de aquisições de materiais permanece sem o devido saneamento.

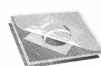
Os espelhos das viagens dos servidores, enviados para comprovar a entrega de aproximadamente 509 coletes balísticos, informam “Roteiro da Viagem”, “Diárias Nacionais” e “Pagamentos Realizados”, e, não informam sobre os quantitativos dos materiais transportados e nem sobre agentes de fiscalização que estariam recebendo o equipamento, sendo que esses dados devem ser registrados e disponibilizados, para a regularização da distribuição em andamento e para nortear o planejamento de compras subsequentes, e, uma lista da entrega, em andamento, deve ser providenciada, até que o total dos coletes estejam distribuídos.

A atividade de compras de material controlado pela Administração Pública exige normativos específicos que estipulem prazos adequados para se realizar a licitação, com definição de ponto de pedido de compras, com base na validade dos produtos, com uma antecedência baseada em experiências anteriores, que neste caso, teria exigido uma antecedência de quase dois anos (de 12/05/2014 – autuação do Processo – até 17/12/2015 início da vigência do contrato nº 01/2016 e a entrega do produto em 15/04/2016). Ressaltamos ainda que, até o momento, apenas 47,13% dos coletes foram entregues, permanecendo a maioria dos agentes de fiscalização com os coletes vencidos, podendo estar sem proteção até agosto, quando receberão o equipamento de segurança.

Entretanto, a Unidade já possui o controle de dados dos agentes de fiscalização, armamentos, coletes, munições e todos os outros itens considerados controlados pela administração pública, utilizando o sistema SIMAC (sistema de controle de material controlado) e dedica-se em desenvolver o monitoramento dos prazos de validade dos produtos, com a criação de alertas no sistema.

O ICMBio deve comprometer-se a regularizar a situação dos registros, o que será verificado na próxima análise a ser realizada por esta Controladoria, apresentando uma proposta de manual para licitações de material controlado e um quadro demonstrativo de todos os coletes adquiridos, bem como o efetivo em pessoal, necessário também para futura substituição do lote atual (Decreto n.º 3665/2000, art.145.§ 1º inciso III) o qual deve ser arquivado junto aos autos do respectivo processo.

Recomendações:



Recomendação 1: Criar normativos com rotinas formalizadas de planejamento e gerenciamento das aquisições de bens de uso controlado, a fim de garantir que a aquisição desses produtos/serviços ocorra tempestivamente e seja utilizada de forma adequada.

Recomendação 2: Comprovar a regularização da distribuição dos coletes aos agentes de fiscalização do ICMBio, com o objetivo de sanar a irregularidade apontada.

4.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de contratação de operador de bilheteria e recepcionista no Parque Nacional Chapada dos Guimarães, ocasionando prejuízo econômico, decorrente da falta de cobrança de ingressos aos visitantes do Parque.

Fato

Este item tem como objetivo avaliar a regularidade da execução do Pregões nºs 05/2015 e 07/2015 – Processo nº 02070.001205/2013-37.

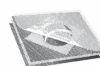
Da análise dos mencionados pregões, cujos objetos referem-se à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de operador de bilheteria e recepcionista a ser realizada no Parque Nacional Chapada dos Guimarães/MT, no valor global anual R\$ 293.577,60, verificou-se que houve o arquivamento do processo licitatório, sem que houvesse adjudicação do objeto.

O motivo por tal arquivamento deve-se ao fato de não ter sido finalizada a obra de construção da recepção/guarita no Parque Nacional Chapada dos Guimarães/MT.

Em 2008, foi firmado um termo de reciprocidade entre o ICMBio e o estado de Mato Grosso, para iniciar as obras de construção da recepção/guarita no Parque. Essas obras tiveram início em 2013. Entretanto, foram paralisadas por falta de repasse de recursos do Governo daquele estado à empresa contratada à época. Atualmente, a entrada do parque conta com um Container, cujo custo mensal é o aluguel de R\$ 670,00, que é uma forma precária e paliativa de abrigar um vigilante que faz o controle de entrada do Parque, sem cobrança de ingressos.

A chefe do parque manifestou que o atraso na construção da guarita, além de afetar a imagem institucional, pois são três anos de obra parada, faz com que o parque deixe de arrecadar com bilheteria e impede que serviços como o de lanchonete sejam prestados, como prevê o projeto inicial.

Ainda, segundo a chefe do parque, é possível mensurar quanto o atraso na finalização da obra de construção da recepção/guarita no Parque representa em termos de perdas financeiras: *“De acordo com a Portaria nº 43 de 2015, que ajustou o valor de ingressos em Parques, Chapada dos Guimarães, provavelmente, estaria no grupo 7. Para o grupo 07, o valor da entrada é de R\$ 15,00, público geral, e R\$ 8,00 para brasileiros (desconto de 50%). Abaixo segue tabela do número de visitantes dos últimos anos e quanto o Parque teria arrecadado anualmente se todos os visitantes fossem brasileiros (neste caso não consideramos estrangeiros, entorno e isenções legais)”*.



Ano	Número visitantes	Valor cobrado no ano para brasileiros	Total que seria arrecadado se todos visitantes fossem brasileiros	Portaria
2010	90.817	R\$ 5,50	R\$ 499.493,50	135/2010
2011	77.050	R\$ 5,50	R\$ 423.775,00	135/2010
2012	96.166	R\$ 5,50	R\$ 528.913,00	135/2010
2013	100.611	R\$ 5,50	R\$ 553.360,50	135/2010
2014	135.092	R\$ 6,50	R\$ 878.098,00	211/2013
2015	174.855	R\$ 7,00	R\$ 1.223.985,00	100/2014
2016 (até maio)	70.631	R\$ 8,00	R\$ 565.048,00	43/2015
Prejuízo potencial estimado			R\$ 4.672.673,00	

Diante de todo exposto, constata-se a necessidade urgente de finalização da obra de construção de portaria/guarita no Parque, para que se dê andamento ao processo licitatório de contratação dos postos de operador de bilheteria, a fim de regularizar a entrada do público e realizar as devidas arrecadações.

Ademais, o Chefe do Parque informou que um novo termo de cooperação foi assinado em maio/2016, e as providências já estão sendo adotadas para que sejam finalizadas as obras de construção da portaria/guarita.

Causa

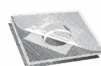
Morosidade na finalização da obra de construção de portaria/guarita no Parque Nacional Chapada dos Guimarães/MT.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento ao teor do item, o ICMBio, por intermédio do e-mail de 22/07/2016, encaminhou resposta a seguir:

" A necessidade de finalização da obra de construção de portaria/guarita no Parque Nacional da Chapada dos Guimarães é veemente. Para tal, o Instituto Chico Mendes de Conservação de Biodiversidade – ICMBio assinou termo de cooperação em maio/2016 e está tomando as providências necessárias para que seja finalizada a obra.

No entanto, para o processo de contratação do serviço de bilheteria, deve ser avaliado que a cobrança de ingressos é uma ação de manejo relevante para controle da visitação na referida unidade de conservação, não sendo este o único critério a ser levado em consideração para esta tomada de decisão. A cobrança de ingressos em unidades de conservação cria a necessidade de instalação de infra-estrutura compatível, tais como: guarita, vigilância patrimonial, segurança armada para que seja possível o armazenamento e transporte de valores monetários, instalações de telefonia, internet, elétrica, hídrica, além de banheiros. Assim os custos financeiros para a cobrança de ingresso, não são apenas aqueles relacionados com a contratação de empresa prestadora de tal serviço, mas também para a instalação e manutenção de estrutura adequada.



A existência de unidades de conservação se dá em decorrência da sua função ambiental e social, sendo a função arrecadatória é considerada de importância secundária servindo para a manutenção da função precípua, que é a ambiental.

Quanto ao potencial prejuízo estimado de 4,6 milhões de reais, constante do relatório, deve-se levar em consideração que o número de visitantes apresentado na tabela contabiliza os números totais de visitantes e não de pagantes. Estudos e estatísticas indicam percentual de 30 a 40% de visitantes isentos."

Análise do Controle Interno

A Entidade concorda com a necessidade de concluir a construção de portaria/guarita no Parque Nacional da Chapada dos Guimarães obra, bem como informa que assinou Termo de Cooperação em maio/2016 para a concretização deste projeto.

Portanto, o assunto fica pendente de acompanhamento futuro, fato que será verificado na próxima análise a ser realizada por esta Controladoria

Acrescente-se que os cálculos das despesas com a manutenção do parque não fizeram parte deste estudo. Ademais, enfatiza-se a necessidade de manter a estrutura do parque em funcionamento, tendo em vista não apenas o potencial prejuízo econômico, mas também social.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar medidas urgentes para a finalização da obra de construção de portaria/guarita no Parque, para que se dê andamento ao processo licitatório de contratação dos postos de operador de bilheteria, bem como a instalação da infraestrutura necessária, a fim de regularizar a entrada do público e realizar as devidas arrecadações.

5 GESTÃO PATRIMONIAL

5.1 BENS IMOBILIÁRIOS

5.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

5.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no gerenciamento de bens imóveis e móveis.

Fato

A partir da análise da qualidade do gerenciamento dos bens patrimoniais imóveis e móveis e da estrutura da área envolvida, foram observadas fragilidades nestes dois quesitos, citados a seguir:

a) Gestão Patrimonial - estruturas de pessoal e tecnológica

- **Estrutura de pessoal**

Quanto à estrutura de pessoal, o ICMBio não possui política de capacitação de servidor para a Gestão do Patrimônio Imobiliário.

- **Estrutura tecnológica**



O Instituto celebrou o contrato nº 56/2012, de 28/12/2012, com vigência de 3 (três) anos, para adquirir dois módulos do sistema de gestão patrimonial ASI (*Automatic System of Inventory*), a fim de administrar os bens móveis e imóveis. Contudo, devido aos constantes atrasos no pagamento, ocorreram diversas interrupções no suporte ao software, acarretando, assim, falhas na implantação do sistema citado.

Por conseguinte, a Diretoria de Planejamento decidiu pela substituição do sistema anterior, adquirindo o *software* GRP (*Government Resource Planning*), sistema livre, para gerenciar os módulos de Bens Móveis e de Almoxarifado.

No entanto, em face de o *software* não ter sido configurado para Gestão de Imóveis, atualmente a área utiliza o pacote de software de escritório (BR Office, Microsoft Office) para o gerenciamento do patrimônio imobiliário.

Desta forma, a área não possui um sistema único para o gerenciamento de seus bens, tanto imóveis como móveis, dificultando o acompanhamento e a devida padronização do assunto no Instituto.

b) Inventário de bens imóveis do ICMBio referente ao exercício de 2015.

Não há inventário de bens imóveis do ICMBio, tampouco portaria designando servidores para realizar tal ação.

c) Bens imóveis inservíveis

O Serviço de Controle de Bens do ICMBio não possui uma relação dos bens imóveis inservíveis.

De acordo com a informação do ICMBio, em resposta a Solicitação de Auditoria nº 201600657/005, de 05/05/2016, a ausência desse inventário deve-se aos fatores expostos a seguir:

1 – *“Nunca foi constituída comissão de inventário para levantamento do patrimônio imobiliário. Consequentemente, nunca foi avaliado o estado de conservação dos imóveis pertencentes a essa autarquia para, possivelmente, considerá-los inservíveis.”*

2 – *“O Serviço de Controle de Bens nunca foi demandado por qualquer Unidade desconcentrada para realizar tal tarefa. Sendo assim, não havendo demanda sobre a questão, tal assunto não foi objeto de análise pela DIPLAN.”*

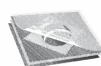
Pelo exposto, infere-se a necessidade de implantar o inventário de bens imóveis inservíveis e publicar portaria designando servidores para realizar estas ações, uma vez que tais procedimentos ainda não foram desenvolvidos pelo ICMBio.

Causa

Não há normativos para a regulamentação do gerenciamento de bens imóveis e móveis, tampouco comissões constituídas para tal fim.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento ao teor deste item, o ICMBio encaminhou, por intermédio do e-mail de 22/07/2016, a seguinte manifestação:



"Quanto à recomendação 1 deste item considerar a mesma resposta fornecida à recomendação 1 do item 4.1.1.2 que trata de política de capacitação;

Sobre a recomendação 2 - de Realizar o Inventário de bens imóveis do ICMBio, bem como dos bens móveis inservíveis e publicar portaria designando servidores para realizar estas ações, foi finalizado o inventário da SEDE do ICMBio, já com a definição do estado dos bens. Dessa forma, será providenciada publicação de portaria para proceder com o desfazimento dos bens que couberem. e

Sobre a recomendação 3 - de padronização dos sistemas de gerenciamento de bens patrimoniais, de forma a torná-los consistentes e acessíveis a todos os interessados, a atual gestão vai enviaar esforços para a que até o final deste exercício tenhamos os sistemas unificados."

Análise do Controle Interno

No primeiro momento, cabe esclarecer que o Instituto ICMBio se manifestou com base nas recomendações encaminhadas, na ocasião da entrega do Relatório Preliminar.

Sobre a recomendação nº 1: Implantar política de capacitação de servidores para a Gestão de Compras e Contratações do Instituto, em especial, priorizando os membros lotados nas Unidades descentralizadas do Instituto, tendo em vista o ICMBio se manifestar e detalhar as inúmeras capacitações realizadas na área de licitação, esta Controladoria a retirou.

Quanto à ausência de inventário de bens imóveis do ICMBio, e de bens móveis inservíveis, o instituto informou que foi finalizado o inventário de sua SEDE, sem, no entanto, se manifestar, acerca da atual situação das suas unidades descentralizadas.

Ele se comprometeu, ainda, a providenciar a publicação de portaria de designação de servidores responsáveis pelo patrimoniamto do Instituto, bem como a padronizar os sistemas de gerenciamento de bens patrimoniais, de forma a torná-los consistentes e acessíveis a todos os interessados.

Tais alegações serão objeto de acompanhamento futuro por esta Controladoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Publicar portaria designando servidores para realizar o Inventário de bens imóveis do ICMBio, bem como dos bens móveis inservíveis.

Recomendação 2: Padronizar os sistemas de gerenciamento de bens patrimoniais, de forma a torná-los consistentes e acessíveis a todos os interessados.

