

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201700866

UCI Executora: SFC/DI/CGIMA - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Integração Nacional e Meio Ambiente

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201700866, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 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 06/04/2017 a 30/06/2017, 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. Consiste, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União (TCU).

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria acordado entre a Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Integração Nacional e Meio Ambiente e a SECEX Ambiental do Tribunal de Contas da União em reunião realizada em 17 de novembro 2016, 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 e orientações que regem a elaboração de tais peças;
- b) Item 2 – Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à: a) criação das Unidades de Conservação: mapeamento do fluxo de criação e avaliação dos controles internos; b) diagnóstico a respeito da gestão dos Parques Nacionais; e (c) compensação ambiental: atualização das providências adotadas pelo ICMBio para dar cumprimento às determinações emitidas pelo TCU a respeito do tema.
- c) Item 3 – Análise qualitativa dos temas priorizados e atualização do Planejamento Estratégico da Unidade;
- d) Item 4 – Acompanhamento das recomendações emitidas pela CGU para os pagamentos irregulares com adicional de insalubridade;
- e) Itens 6 e 8 – Avaliação objetiva da governança de TI, incluindo uma avaliação da gestão de compras e contratações dos processos relacionados ao tema;
- f) Item 9 – Monitoramento das recomendações emitidas pela CGU;
- g) Item 11 – Análise do modelo utilizado pelo ICMBio para a fiscalização dos contratos.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Em atendimento ao que estabelece a Portaria TCU nº 59/2017, foi realizada a análise do Relatório de Gestão referente à prestação de contas anual do ICMBio, exercício 2016, inserido no Sistema de prestação de contas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal ao TCU (e-Contas), a fim de verificar se o Instituto elaborou as peças demandadas pelas normas do TCU para o exercício de 2016.

Verificou-se que as peças apresentadas contemplam os formatos e os conteúdos obrigatórios, nos termos da Decisão Normativa TCU nº 154, de 19 de outubro de 2016, da Decisão Normativa TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016, bem como da Ata que formaliza a customização do Relatório de Gestão do ICMBio – Exercício 2016, de 22 de fevereiro de 2017.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Na avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão do ICMBio, em 2016, foram selecionados para exame os assuntos: macroprocesso de criação e ampliação de Unidades de Conservação, Compensação Ambiental e gestão dos Parques Nacionais.

Criação das Unidades de Conservação federais

O macroprocesso de criação e ampliação de Unidades de Conservação (UCs) federais é atividade finalística realizada pelo ICMBio, cuja missão é proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental por meio da criação e da gestão de espaços protegidos. A atividade também é parte dos compromissos assumidos pelo Brasil junto à Convenção sobre Diversidade Biológica. Nesse contexto, verificou-se a necessidade de



avaliar se o processamento das demandas de criação e/ou ampliação de UCs está sendo revertido, de fato, em áreas protegidas, considerando que o país possui um longo caminho a percorrer para atingir as metas de conservação previstas na referida Convenção nos biomas caatinga, cerrado, mata atlântica, pampa e pantanal, e também nas áreas marinhas e costeiras.

Por ocasião da Auditoria de Contas de 2015, o processo foi mapeado e, durante o segundo semestre de 2016, foi realizado trabalho específico sobre o tema, que deu origem ao Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201603137, cujos principais achados e recomendações estão detalhados em tópico específico deste Relatório.

Em síntese, ficou demonstrado que a consolidação de uma proposta é tarefa complexa, que pode envolver apoio e/ou restrição de diversos setores do governo e da sociedade. Algumas das vicissitudes inerentes ao processo de consolidação de uma proposta são referentes a ações de outros agentes políticos e não são gerenciáveis pela equipe técnica do ICMBio. Isso ocorre, por exemplo, quando a área que se pretende destinar à conservação é também alvo de políticas públicas realizadas por outros setores do governo. Por vezes, a política de conservação é inconciliável com outros projetos planejados para a área, o que faz com que a proposta de criação de UC fique paralisada.

Nesse contexto, a partir do diagnóstico realizado durante o trabalho de auditoria, foram identificadas as fragilidades do processo de trabalho e propostas recomendações com o objetivo de tornar a atividade menos suscetível a fatores externos.

Dentre os diversos aspectos que constituem obstáculos para a realização da missão institucional do ICMBio, no que diz respeito ao tema, é possível citar: ausência de ferramentas de gestão que propiciem o efetivo tratamento e controle das demandas de criação/ampliação de UCs recebidas pelo Instituto; ausência de critérios técnicos para a priorização dos processos em trâmite; ausência de um planejamento operacional institucionalizado para a atividade; grande número de propostas tramitando simultaneamente; falta de controle com relação aos recursos já alocados em cada processo; necessidade de qualificação das informações técnicas que sustentam as propostas consolidadas pelo ICMBio, e de melhorias na instrução processual; falta de clareza com relação ao papel do Ministério do Meio Ambiente (MMA) no processo.

Diante disso, foram emitidas recomendações com o intuito de aprimorar o processo de trabalho e qualificar tecnicamente as propostas de criação e ampliação de UCs que são encaminhadas pelo ICMBio ao MMA, em especial no que se refere: à habilitação das demandas; ao incremento da transparência; aos critérios para a priorização das propostas; à definição dos órgãos e entidades que devem ser instados a se manifestar no processo, em qual momento processual e com qual prazo; e às informações que devem constar no processo a fim de robustecer tecnicamente a proposta.

Gestão dos recursos oriundos da Compensação Ambiental

Compensação Ambiental (CA) é um instituto jurídico que encontra fundamento no chamado Princípio do Poluidor-Pagador, adotado na Declaração do Rio de 1992. Este princípio pode ser compreendido como “um mecanismo de alocação da responsabilidade pelos custos ambientais associados à atividade econômica”. Trata-se, portanto, de um instrumento legal que impõe ao empreendedor, para os casos de obras sujeitas à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) durante o processo de licenciamento ambiental, a obrigação de apoiar a conservação. Nesse sentido, a Lei nº



9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), determina que:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, **o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral**, de acordo com o disposto neste artigo e **no regulamento desta Lei**.

Os recursos da CA são essenciais para o financiamento do SNUC no atual contexto de restrição orçamentária pelo qual passa o ICMBio. Contudo, apesar do volume de recursos disponível (mais de 1 bilhão de Reais foram destinados às Unidades de Conservação federais até março de 2017) e dos anos já decorridos desde a instituição da Compensação, a forma de execução dos valores continua sendo um desafio para o Instituto. Isso porque a modalidade de execução indireta dos recursos, na qual os devedores cumpriam as obrigações decorrentes da CA por meio do pagamento em espécie à autarquia ambiental, foi considerada ilegal pelo TCU.

Para o Tribunal, o art. 36 da Lei do SNUC, quando trata do *apoio à implantação e manutenção de unidade de conservação por parte do empreendedor*, a fim de compensar danos ambientais, não permite que essa ação possa ser realizada mediante o pagamento em espécie. Trata-se de entendimento exarado no Acórdão nº 1853/2013, e confirmado pelo Acórdão nº 1004/2016.

Nesse contexto, apenas a modalidade de execução direta – na qual os empreendedores, obedecendo a termo de compromisso firmado com a autarquia ambiental (que estabelece contratações de serviços e aquisições de bens destinados às unidades), realiza, por meios próprios ou utilizando-se de terceiros, as ações previstas em planos de trabalho elaborados pelos gestores das UCs – é permitida atualmente.

Diante disso, foram avaliadas as providências tomadas pelo ICMBio para dar cumprimento aos acórdãos do TCU a respeito do assunto; a estrutura de que dispõe o Instituto para o controle e a execução dos recursos; bem como os desafios para viabilizar a execução direta da compensação ambiental pelos empreendedores.

Dentre as principais fragilidades identificadas está a falta de capacitação e engajamento dos gestores das UCs e de servidores das áreas técnicas do Instituto para a elaboração de termos de referência e planos de trabalho, documentos indispensáveis para a execução dos recursos; a ausência de sistema informatizado que atenda às peculiaridades gerenciais do tema; a estrutura de recursos humanos disponível para a gestão dos recursos; a necessidade de padronização de termos de referência e de planejamento a respeito da aquisição de bens e serviços; e violação ao Princípio da Segregação de Funções, em decorrência do acúmulo de funções previstas para os chefes das Unidades de Conservação quanto à realização dos planos de trabalho.

O assunto foi tratado de forma mais detalhada no item 1.1.1.2 deste Relatório, como Constatação.

Gestão dos Parques Nacionais



No que se refere aos Parques Nacionais, é apresentado um diagnóstico da situação dessas áreas, incluindo informações a respeito de Plano de Manejo, Conselho Gestor, situação fundiária, recursos humanos, gestão financeira e gestão da manutenção e do uso público dos Parques Nacionais.

As informações produzidas estão registradas no item 1.1.1.3 deste Relatório, e a seguir são destacados os principais dados levantados:

- **Plano de Manejo:** Dos 72 Parques Nacionais existentes*, 70% (50) possuem Plano de Manejo, 15% (11) não o possuem e 15% (11) iniciaram o seu processo de elaboração. Conforme manifestação do ICMBio, o Instituto está buscando solucionar esse passivo dentro de sua capacidade operacional e do seu limitado quantitativo de servidores, destacando-se que o processo de elaboração de um Plano de Manejo exige o envolvimento dos servidores em várias de suas fases. **Não foi considerado o Parque Nacional dos Campos Ferruginosos (PA), criado pelo Decreto S/N de 05 de junho de 2017.*
- **Conselho Gestor:** Da totalidade dos Parques Nacionais, 86% (62) possuem Conselho Gestor, 8% (6) não o possuem e 6% (4) iniciaram o seu processo de formação. Segundo informações apresentadas pelo ICMBio, em relação aos seis Parques que ainda não possuem Conselho Gestor, três deles são justificados em razão de conflitos territoriais que dificultam o processo de formação (Parque Nacional de Pacaás Novos/RO, Parque Nacional do Campos Gerais/PR e Parque Nacional Marinho das Ilhas dos Currais/PR), dois encontram-se em etapas preliminares do processo de formação e um justifica-se em razão de ser um Parque criado recentemente, em maio de 2016 (Parque Nacional do Acari/AM).
- **Situação fundiária:** Conforme apuração realizada pelo ICMBio em maio de 2017, 56,3% da área total abrangida pelos Parques Nacionais encontra-se completamente regularizada, o que equivale a 14,7 milhões de hectares. Os 43,7% restantes, que correspondem a 11,4 milhões de hectares, estão distribuídos entre cinco situações dominiais, quais sejam: área com dominialidade indefinida (37,33%), imóveis com processo de desapropriação em trâmite (3,38%), imóveis privados certificados sem processo de desapropriação (2,43%), áreas públicas estaduais (0,53%) e assentamentos do Incra (0,03%).
- **Recursos humanos:** Conforme informações apresentadas pelo ICMBio em maio de 2017, os 72 Parques Nacionais contam com uma força de trabalho de 2.356 trabalhadores, distribuídos entre as seguintes categorias: servidores efetivos (360; 15,3%), servidores temporários (381; 16,2%), terceirizados (685; 29,1%), estagiários (127; 5,4%), voluntários (798; 33,9%), além de três servidores não efetivos ocupantes de cargo em comissão e dois servidores cedidos.
- **Gestão financeira:** No exercício de 2016, dezesseis Parques Nacionais arrecadaram recursos por meio da cobrança de serviços destinados a visitantes (bilheteria, camping, trilhas, embarcação e mergulho), no valor total de R\$ 58.139.750,62. Também houve arrecadação por outras fontes, como multas por autos de infração, reposição e venda florestal, autorizações diversas, concessões de uso de área pública e arrendamentos, no valor total de R\$ 19.447.072,64. Em relação aos repasses de recursos aos Parques Nacionais em 2016, foram destinados a essas Unidades R\$ 135.510.683,18 provenientes do Orçamento Geral da União, e R\$ 8.899.365,81 provenientes da compensação ambiental. Convém destacar que existe uma grande quantia de recursos da compensação ambiental



que já foram deliberados pelo Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF) e ainda não foram efetivamente aplicados nos Parques Nacionais: do total de R\$ 618.691.162,12 destinados aos Parques Nacionais, somente R\$ 70.467.757,30 (11,4%) foram aplicados nessas Unidades (valores acumulados em 31 de dezembro de 2016).

- **Gestão da manutenção e do uso público:** Atualmente, o ICMBio possui dez contratos de concessão vigentes, distribuídos entre quatro Parques Nacionais, quais sejam: Parque Nacional do Iguaçu (seis contratos), Parque Nacional da Tijuca (dois contratos), Parque Nacional da Serra dos Órgãos (um contrato) e Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (um contrato). O Instituto está implementando uma política de expansão dos contratos de concessão no âmbito principalmente dos Parques Nacionais, com o objetivo de estruturar essas Unidades de Conservação para receber os visitantes com qualidade e segurança. Até 2018, quatorze UCs terão serviços de apoio à visitação delegados à iniciativa privada por meio de contratos de concessão, das quais doze são Parques Nacionais e duas são Florestas Nacionais.

Os dados apresentados permitem visualizar que o ICMBio vem empregando esforços para consolidar a gestão dos Parques Nacionais no que diz respeito à elaboração dos Planos de Manejo, à criação dos Conselhos Consultivos e à regularização fundiária. Também se verifica que há grande disparidade na distribuição dos recursos humanos entre os Parques, o que pode levar a grandes prejuízos na gestão dessas Unidades. Por último, depreende-se que a arrecadação própria de recursos dos Parques bem como os recursos oriundos da compensação ambiental representam fontes importantes e significativas para financiar a gestão e o aprimoramento dos Parques Nacionais.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

O objetivo deste item é apresentar os principais avanços alcançados na gestão do Planejamento Estratégico do ICMBio ao longo do exercício de 2016 até o presente momento.

Da estrutura

Como consequência da redução de cargos deliberada pelo Governo Federal por meio do Decreto nº 8.947, de 28 de dezembro de 2016, o ICMBio teve a sua estrutura alterada por meio da publicação do Decreto nº 8.974, de 24 de janeiro de 2017, que aprovou a nova estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções de confiança do Instituto.

Um dos setores que foram impactados pela referida mudança foi aquele que comandava as ações relacionadas ao planejamento e gestão estratégica institucional, o qual anteriormente era denominado de Coordenação de Planejamento (Coplan) e estava vinculado à Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (Diplan). Após a mudança da estrutura, a Coordenação foi extinta e criou-se a Divisão de Gestão Estratégica e Modernização (DGEM), vinculada diretamente ao Gabinete da Presidência do Instituto.

Conforme informado pelo ICMBio, as atribuições da DGEM são equivalentes àquelas da extinta Coplan, que incluem as atividades correlatas ao planejamento e gestão estratégica da instituição e ao apoio na elaboração de atos e normas relacionados à estrutura e funcionamento do Instituto. Somente as atividades ligadas ao planejamento orçamentário



– as quais eram conduzidas pela Coplan – permanecem atribuídas à Coordenação-Geral de Planejamento Operacional e Orçamento, instância subordinada à Diplan.

O quadro a seguir demonstra a redução da equipe responsável pela área de planejamento e gestão estratégica institucional do ICMBio em relação ao que foi apurado na última auditoria:

Quadro 1: Recursos Humanos – Área de planejamento e gestão estratégica

Cargo	Situação em dez/2015 - COPLAN/DIPLAN	Situação em jan/2017 - COPLAN/DIPLAN	Situação em maio de 2017 - DGEM
1. Chefe da Unidade	1	1	1
2. Servidor Nível Superior	2	2	2
<i>Analista Ambiental</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
3. Servidor Nível Médio (Técnico Administrativo)	3	2	1
4. Terceirizado	2	1	1
TOTAL	8	6	5

Fonte: Relatório de Auditoria nº 201600657 e Ofício SEI nº 366/2017-GABIN/ICMBio.

Dos indicadores

O Instituto realizou uma revisão do seu Planejamento Estratégico em 2015, resultando na definição de um mapa estratégico para o ciclo de 2015-2018, contendo 22 objetivos estratégicos distribuídos em quatro perspectivas: sociedade e ambiente; beneficiário; processos e aprendizado; e conhecimento.

Desde então, o processo de definição dos indicadores de desempenho vinculados a esses objetivos estratégicos ainda não foi concluído. Este fato é justificado pelo ICMBio no seu Relatório de Gestão em virtude da atipicidade do ano de 2016, que foi marcado por mudanças no cenário político, crise econômico-fiscal, reforma administrativa dos órgãos de governo e mudanças no comando do Instituto.

Por essa razão, a presente auditoria não contemplou a avaliação de indicadores de desempenho sob os aspectos da completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade, conforme orienta a Decisão Normativa TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016. Essa avaliação somente será realizada quando os indicadores de nível estratégico do Instituto estiverem finalizados e validados.

Cabe informar que os indicadores registrados no item “3 - *Planejamento organizacional e resultados*” do Relatório de Gestão de 2016 são iguais àqueles informados no Relatório de Gestão de 2015 e não consistem nos indicadores estratégicos definitivos do Instituto.

Dos instrumentos de gestão

Desde 2012, o ICMBio possui um sistema informatizado denominado Sistema Integrado de Gestão Estratégica (Sige), o qual foi desenvolvido com a finalidade de auxiliar a gestão do planejamento estratégico do Instituto, de forma a permitir o monitoramento dos resultados por unidade organizacional.

No entanto, conforme informado no Relatório de Gestão, esse sistema não tem sido utilizado desde 2015 devido à necessidade de adequações na sua plataforma tecnológica,



bem como à necessidade de torná-lo mais simples, intuitivo e flexível quanto à inclusão de indicadores operacionais de cada unidade de modo a favorecer os planejamentos locais. O Instituto informou que o desenvolvimento da nova versão do Sige foi suspenso em 2016 em decorrência dos cortes orçamentários ocorridos.

Por outro lado, o Instituto está trabalhando com uma ferramenta de gestão de informações denominada *Qlikview*, recebida em doação do Instituto IPÊ e Fundação Betty e Gordon Moore, que tem como objetivo divulgar à sociedade dados consolidados confiáveis e atualizados sobre os resultados produzidos pelo Instituto. As informações estão distribuídas em grupos temáticos, como por exemplo “gestão de unidades de conservação”, “espécies ameaçadas da fauna brasileira” e “proteção e fiscalização”. Há também o tema “gestão estratégica institucional”, que apresenta informações relativas a dois grupos de indicadores, sendo eles: indicadores e metas do Plano Plurianual e indicadores relacionados ao mapa estratégico do ICMBio. A referida ferramenta ainda não foi finalizada, razão pela qual ainda não foi disponibilizada no sítio do Instituto.

Outro avanço ocorrido diz respeito à publicação da Portaria nº 61, de 20 de fevereiro de 2017, que disciplina a elaboração, implantação, monitoramento e gestão do Planejamento Estratégico do ICMBio. Merece destaque a criação da Reunião de Avaliação da Estratégia (RAE), que deve ser realizada quadrimestralmente para avaliar a execução e os resultados institucionais, além de traçar planos de ação ou tomar medidas corretivas para melhoria do alcance de metas estabelecidas.

Destaca-se que, conforme a Portaria nº 61, uma das fases do Planejamento Estratégico do ICMBio é o “desdobramento da estratégia”, que consiste na transformação da estratégia em realidade, por meio do estabelecimento de metas, com ações, planos ou programas associados aos indicadores de desempenho e aos objetivos estratégicos.

Conforme informado pelo ICMBio, a atividade de desdobramento da estratégia está em curso. No momento, está sendo consolidado um documento estratégico orientador composto por dezessete iniciativas estratégicas prioritárias diretamente relacionadas aos objetivos estratégicos do Instituto, previsto para ser lançado em junho de 2017. Após seu lançamento, serão elaborados Planos de Ação específicos para as iniciativas, com a definição de metas e indicadores que serão acompanhados e avaliados sistematicamente. Para apoiar esse processo, o ICMBio criou, por meio da Portaria nº 263/2017, um grupo assessor formado por servidores capacitados em gestão por resultados. A conclusão dos Planos de Ação está prevista para setembro de 2017.

Perante o exposto, verifica-se que houve pouco desenvolvimento do planejamento estratégico do ICMBio ao longo do exercício de 2016, contudo, o Instituto está executando ações que visam a sua concretização até o final do presente exercício.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A respeito da Gestão de Pessoas, foi selecionada para análise a verificação do atendimento das recomendações emitidas pela CGU ao ICMBio para saneamento das fragilidades e incongruências identificadas no Relatório de Auditoria nº 201600141, com escopo na concessão e no pagamento do adicional de insalubridade e de periculosidade. Os achados foram consubstanciados, também, na última Auditoria Anual de Contas, referente ao exercício de 2015 (Relatório nº 201600657).

Naquela ocasião, foram identificadas fragilidades como: a) Concessão do adicional de insalubridade/periculosidade sem que fosse comprovado o atendimento das exigências



dos normativos do MPOG sobre o assunto; e (b) Ausência de uma política institucional voltada para o estudo dos problemas enfrentados pelos servidores, durante a execução de suas tarefas, principalmente no tocante às ações mitigadoras dos fatores que embasam a solicitação dos adicionais.

As ressalvas apontadas ensejaram recomendações sobre a necessidade de revisão de todos os processos de concessão do Adicional de Insalubridade e de Periculosidade do Instituto; e a realização de ações para mitigar os fatores que contribuem para a concessão dos citados adicionais.

Em função da pendência de atendimento, conforme registro no Sistema Monitor de acompanhamento das recomendações da CGU, o assunto foi incluído no escopo da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2016.

No Relatório de Gestão referente ao exercício de 2016, o gestor apresentou, no item 8.2 – Tratamento de Recomendações do Órgão de Controle Interno, manifestação quanto às recomendações do controle interno. No tocante à revisão dos processos foi informado que:

Está previsto o término para o 1º Semestre de 2017, da revisão de 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 Ibama.

O Instituto também informou que realizará ações no sentido de mitigar os fatores que contribuem para a concessão do adicional de insalubridade/periculosidade, por meio de fornecimento de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) adequados às tarefas exercidas pelos servidores e/ou materiais solicitados pelo perito nos laudos.

Durante os trabalhos desta Auditoria de Contas, o ICMBio foi instado a apresentar posicionamento atualizado a respeito das medidas que foram efetivamente adotadas para dar cumprimento às recomendações pretéritas a respeito do tema, indicando especificamente quais processos foram revisados e se o pagamento do adicional persistia.

Em resposta, foi encaminhada à CGU a Informação nº SEI 1201105, de 19 de abril de 2017, por meio da qual foi apresentada a situação atual da revisão das avaliações das unidades onde são pagos os referidos adicionais:

Destarte, somente após a conclusão das vistorias será possível a definição de ações mitigatórias de fatores contribuintes para concessão de adicional de insalubridade/periculosidade, por meio de fornecimento de EPI's, conforme recomendada pelo nº 166598; bem como a realização de Portaria de Lotação de servidores, recomendada pelo nº 166597, ambos do Sistema Monitor.

Conforme informado pelo gestor, foram realizadas vistorias, sem a citação de quantas ou de quais unidades. Foi informado também que os trabalhos seriam encerrados no primeiro



semestre do corrente exercício, e a partir desse marco seriam adotadas as medidas para efetivar o atendimento das recomendações supramencionadas.

Considerando os esclarecimentos apresentados pela unidade, o atendimento às recomendações não será finalizado antes da conclusão dos trabalhos de auditoria, já que a execução das ações adentrará o segundo semestre de 2017.

Convém salientar que, na análise desse ponto, levou-se em consideração o reduzido corpo funcional responsável pelo trabalho, bem como a restrição de recursos por que passa o Governo Federal, fatores que aumentam o prazo de encerramento dos trabalhos.

Dessa forma, entende-se que o ICMBio vem adotando medidas no sentido de cumprir as recomendações exaradas por esta CGU para falhas identificadas na concessão do Adicional de Insalubridade e Periculosidade, e, tendo em vista os fatores elencados, prorrogou-se o prazo de atendimento para até o final do exercício corrente, conforme registro realizado no Sistema Monitor.

2.5 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Para a realização da análise da gestão das compras e contratações efetuadas pelo ICMBio, no exercício de 2016, foram selecionados oito processos de contratação, sendo cinco prestados sob a forma de dedicação exclusiva de mão de obra - em que a Administração Pública pode ser responsabilizada de forma solidária (débitos previdenciários) e subsidiária (débitos trabalhistas) - e os três restantes prestados sem a dedicação de mão de obra, sendo dois destes referentes à prestação de serviços de Tecnologia da Informação (TI). O escopo da análise foi a execução contratual.

Os controles internos administrativos adotados pela Unidade auditada não se mostraram suficientes para permitir com razoável certeza que as empresas contratadas cumpriram, de fato, com as suas obrigações legais, contratuais, trabalhistas e previdenciárias. Foram identificadas, também, falhas nas etapas de pagamento, retenção tributária, renovação contratual, reajuste e repactuação.

A fiscalização adotada para os contratos de serviços prestados com dedicação de mão de obra é exclusivamente do tipo conferência documental, não sendo adotada a fiscalização técnica por amostragem prevista pela Instrução Normativa nº 02/2008. Tal fato, associado à falta de descrição das atribuições dos fiscais de contratos e da não adoção da conta vinculada pelo ICMBio, aumenta o risco da responsabilização da Administração Pública pelo descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS imputadas às empresas contratadas.

Os controles internos adotados também se mostram insatisfatórios nas etapas de pagamento e retenção tributária. Em relação ao pagamento, os vários processos analisados não apresentavam padronização de instrução, como, por exemplo, documentações comprobatórias de pagamento de auxílio transporte e alimentação; pagamento de salário; folha de frequência; e comprovação da regularidade fiscal. Em tais casos, foram efetivados os pagamentos às empresas contratadas, o que denota a fragilidade do modelo de fiscalização contratual adotado.

Os mecanismos de controles internos adotados pelo Setor Contábil não impediram: a) a falta de retenção tributária devida em nome da empresa Nutricash desde o início da celebração do Contrato nº 49/2012, no valor de R\$ 39.858.548,31 (ressalvada a retenção efetuada em 2013 no valor de R\$ 92.245,57); (b) bem como da empresa Bonágua desde



2014, quando da celebração do Contrato nº 13/2014, vez que a prestação de serviços de copeiragem, objeto do aludido contrato, não possibilita a opção pelo Regime Tributário Diferenciado Simples Nacional.

Quanto à renovação contratual, observou-se que os processos de contratação não contemplavam as exigências de manutenção das condições de habilitação da empresa contratada, condição *sine qua non* para prorrogar a avença por mais um período, o que reflete na possibilidade de imputação de responsabilidade subsidiária da Administração Pública, tendo em vista as fragilidades apontadas na fiscalização contratual. Em outro momento, observou-se que a prorrogação excepcional do Contrato nº 84/2011 por mais doze meses não seguiu os pressupostos do § 4º, art. 57, da Lei nº 8.666/1993.

Em relação à repactuação e reajuste, identificou-se, primeiramente, a falta da exclusão do item “aviso prévio”, trabalhado da planilha de custos no momento da prorrogação contratual, vez que houve a plena amortização durante o primeiro ano de contrato. Isso pode demonstrar a falta de capacidade técnica dos servidores designados para análise dos pedidos de alinhamento de preços. O prazo para análise e respectiva concessão dos pedidos de reajuste e repactuação também se mostrou muito alongado, podendo inferir como possível causa a baixa capacidade operacional, associada à baixa capacidade técnica dos servidores.

A fragilidade do modelo de fiscalização adotado pelo ICMBio pode ser o motivo pela qual não houve aplicação de penalidades às empresas contratadas durante o ano de 2016. Contudo, o ICMBio informou a adoção, ainda em 2016, e em 2017, de medidas que visam a melhoria da efetividade dos controles internos das fiscalizações contratuais, como por exemplo: criação do Núcleo de Penalidades; descrição das atribuições dos fiscais administrativos e do gestor do contrato; elaboração dos manuais para as atividades de gestão e fiscalização de contratos e os respectivos fluxogramas; criação de um Núcleo de Fiscalização Administrativa de Contratos; e implementação do Sistema de Gestão Integrada do ICMBio (SIGICMBio).

2.6 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Com o objetivo de realizar a avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação no ICMBio, referente ao exercício 2016, os exames realizados concentraram-se na análise da execução dos Contratos nº 12/2015 e nº 84/2011, os quais foram firmados, respectivamente, com a empresa CTIS Tecnologia, para “prestação de serviços de informática na área de sustentação de sistemas de informação”, e com a empresa Central IT para a “prestação de serviços de suporte tecnológico a ambiente computacional de infraestrutura de redes”.

Em virtude da capacidade operacional disponível para a execução do trabalho de auditoria, o escopo se restringiu à verificação da execução contratual entre o período de janeiro a março de 2016, com vistas a identificar eventuais correções das falhas que vêm sendo registradas desde a Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2012, notadamente em relação: (i) à existência de contratos caracterizados como de disponibilidade de mão-de-obra, com pagamentos não vinculados a um resultado; (ii) à realização de serviços sem o devido respaldo contratual e; (iii) à ausência da realização de planejamento para as contratações de bens e serviços de TI.

I - Falhas e irregularidades, na Gestão em TI, identificadas em exercícios anteriores



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 na Avaliação da Gestão em TI, com destaque para os seguintes pontos:

- i. na Governança de TI, com a ausência de alguns artefatos essenciais no Plano Diretor de TI - PDTI e inexistência de processo de monitoramento da execução do PDTI;
- ii. na Segurança da Informação, com a ausência da Política de Segurança da Informação – POSIC do Órgão;
- iii. nos Recursos Humanos de TI, com quadro de servidores insuficiente para 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.

Foi ressaltado, na época, que tal situação é ainda mais crítica devido ao fato do desenvolvimento e manutenção de sistemas de TI do órgão ser integralmente realizado de forma terceirizada, por meio de contrato de prestação de serviço, sem a devida atuação de um servidor do órgão na fase do desenvolvimento de sistema, gerando um elevado risco de serem propostas soluções mais custosas, que gerem maiores vantagens à contratada, em claro prejuízo ao ICMBio.

Por meio dos trabalhos da Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2015, avaliou-se que, em que pese algumas recomendações terem sido atendidas no período, em relação aos temas mais críticos observados na gestão anterior - como o de recursos humanos e o de gestão dos contratos de TI -, avaliou-se que as fragilidades relevantes permaneceram sem ações efetivas por parte do Instituto, não tendo sido observado avanço significativo naqueles últimos dois anos, o que ensejaria a necessidade de uma maior atenção por parte da alta direção do ICMBio à área de TI.

Nesse sentido, em relação à situação verificada, foram destacadas as seguintes fragilidades:

- i. A prorrogação e manutenção por mais dois anos, desde a auditoria de 2013, dos Contratos nºs 84/2011 e 125/2010, executados de forma contínua nas dependências do Instituto e caracterizados como de mera alocação de mão de obra, cujo pagamento é feito por hora-trabalhada; e
- ii. A não implementação de instrumentos de controles para comprovação do quantitativo de horas trabalhadas pelos funcionários das empresas.

Frise-se que na análise da execução do Contrato nº 84/2011, em 2014, verificou-se que eram realizados todos os tipos de serviços, não aderentes ao objeto do contrato, como desenvolvimento e manutenção de sistemas, contagem de pontos de função, apoio à elaboração do PDTI, suporte ao escritório de projetos, entre outros. Ou seja, na prática, além de desviar do objeto, o referido contrato caracterizou-se como de “guarda-chuva”, situação amplamente vedada na legislação, bem como pelos órgãos de controle.

Em relação à avaliação da Gestão de TI no ICMBio, referente ao exercício 2015, os exames realizados também se concentraram 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.



Dessa forma, em relação aos temas mais críticos observados na gestão de 2014 – recursos humanos e contratações de TI – verificou-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, avaliou-se que, de um modo geral, as falhas identificadas nas últimas auditorias continuaram se repetindo, especialmente em relação ao deficiente planejamento das contratações.

II - Falhas e irregularidades, na Gestão em TI, identificadas na presente auditoria

Verifica-se que as falhas e deficiências registradas em trabalhos de auditorias anteriores persistem no âmbito da Gestão de TI, tendo em vista os seguintes achados de auditoria, os quais estão apresentados de forma detalhada na segunda parte deste Relatório: (a) execução de tarefas sem respaldo contratual, que correspondeu a 51% do valor pago no Contrato nº 12/2015, no período de janeiro a março de 2016; e (b) execução de duas atividades caracterizadas como de disponibilidade de mão-de-obra, representando o valor pago de R\$ 212.307,01 (ref. janeiro a março de 2016).

a) Execução de tarefas sem respaldo contratual, que correspondeu a 51% do valor pago no Contrato nº 12/2015, no período de janeiro a março de 2016.

O Contrato nº 12/2015 foi assinado em decorrência da adesão do ICMBio, como “carona”, à ata de registro de preço do Tribunal Superior Eleitoral - TSE nº 73/2014 (Edital nº 112/2014). Assim, verificou-se que foram realizadas atividades que não estavam previstas no catálogo de serviço originalmente licitado, o que configurou execução de serviços sem respaldo contratual.

A partir do levantamento das atividades executadas por meio do contrato no período de janeiro a março de 2016, constatou-se que 64% das atividades realizadas nesse período se referia a novas tarefas criadas pelo ICMBio, ou que haviam sido alteradas, durante a execução contratual, de maneira diversa ao que estava registrado no catálogo de serviço do Edital do TSE, ao qual o Instituto aderiu, representando desvio ao objeto contratado, em afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/93, art. 3º, art. 41 e art. 54, §1, e 55, XI), bem como evidencia a irregular adesão à ata de registro de preço do TSE feita pelo ICMBio em 2015.

Cabe ressaltar que as irregularidades constatadas ficam agravadas pelo fato do ICMBio ter sido previamente alertado por meio do relatório nº 201503373 - cerca de dois meses antes da assinatura do referido contrato (28/08/2015) - quanto à inviabilidade da adesão à referida ata do TSE e, mesmo assim, ter optado por realizar a contratação com serviços claramente diversos das necessidades do Instituto, o que, posteriormente, se materializou em execução do contrato com desvio de objeto, realizando atividades sem respaldo contratual.

b) Execução de duas atividades caracterizadas como de disponibilidade de mão-de-obra, representando o valor pago de R\$ 212.307,01 (ref. janeiro a março de 2016)

Na análise dos serviços executados no período de janeiro a março de 2017 no âmbito do Contrato nº 12/2015, constatou-se que as atividades “1.6.5 – Participar de reunião” e “1.8.7 – Acompanhar a execução das atividades” caracterizavam-se como de disponibilidade de mão-de-obra, uma vez que o custo individual de cada tarefa realizada era calculado diretamente em função da quantidade de horas trabalhadas pelos profissionais da contratada, o que é vedado pela legislação.



Portanto, considerando que - para essas atividades, o órgão não dispõe de instrumentos que vinculem o pagamento a produtos e resultados entregues pela empresa, de maneira que possibilite avaliar os serviços sob critérios de qualidade, prazo e níveis mínimos pré-definidos e não somente em função das horas trabalhadas – conclui-se que as atividades “1.6.5 – Participar de reunião” e “1.8.7 – Acompanhar a execução das atividades” se configuram, na prática, como de disponibilização de mão-de-obra, o que afronta o princípio constitucional da eficiência, o Decreto nº 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e a IN SLTI/MP nº 04/2014.

III - Conclusão

Diante ao exposto, 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 desde a Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2012.

Frise-se que as principais causas para a constante deficiência da gestão em TI:

- (i) a existência de controles precários no acompanhamento e fiscalização contratual;
- (ii) a precariedade nos planejamentos realizados, visto que as contratações realizadas pelo ICMBio 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; e
- (iii) a ausência de recursos humanos especializados suficientes para realizar o planejamento, acompanhamento e execução dos contratos da área.

Vale ressaltar que a situação em que se encontra a atual estrutura de recursos humanos da área de TI, atualmente com somente dois servidores, foi considerada a mais crítica por parte da equipe de auditoria da CGU, uma vez que sua deficiência, em termos quantitativos, qualitativos e estruturais, acaba repercutindo em todos os demais aspectos da Governança de TI.

Cabe destacar que a atual situação representa, ainda, um elevado grau de terceirização de suas atividades finalísticas, inclusive com a execução de funções gerenciais de TI por terceirizados, que deveriam ser exercidas por servidores públicos.

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

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

Por fim, cumpre alertar ao Instituto que avalie os riscos associados à celebração de novos contratos referentes à prestação de serviços em TI com a estrutura de recursos humanos atual, tendo em vista que a execução de contratos nesse contexto tem acarretado pagamentos indevidos e o descumprimento de normativos, como a IN SLTI/MP nº 04/2014.



2.7 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A avaliação realizada objetivou verificar se os controles internos do Instituto asseguram, de forma razoável, a consecução de suas missões, objetivos e metas, bem como o atendimento aos princípios constitucionais da Administração Pública, em especial quanto à gestão de compras e contratações da área de TI e quanto ao modelo de fiscalização de contratos adotado pelo ICMBio.

I - Ambiente de Controle

O ambiente de controle estabelece a fundação para o sistema de controle interno da Unidade, fornecendo disciplina e estrutura fundamental. Deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade).

Os fatores que compõem o ambiente de controle incluem integridade e valores éticos, competência das pessoas, maneira pela qual a gestão delega autoridade e responsabilidades, estrutura de governança e organizacional, o “perfil dos superiores” (ou seja, a filosofia da direção e o estilo gerencial), as políticas e práticas de recursos humanos etc.

Com efeito, verificou-se que o ICMBio adota o Código de Ética da Presidência da República e possui uma Comissão de Ética regularmente constituída. Além disso, a avaliação de desempenho funcional dos servidores aborda aspectos éticos de conduta e, atualmente, são oferecidos cursos sobre o tema no Plano Anual de Capacitação.

Sobre a estrutura organizacional e os normativos estabelecendo competências, atribuições e responsabilidades, verificou-se que o Instituto apresenta fragilidades, em especial no que se refere ao processo de gestão dos recursos da compensação ambiental, em que parte das atribuições não está devidamente segregada. O tema foi tratado em tópico específico neste Relatório.

Um dos pontos mais críticos identificados é o fato do ICMBio não possuir uma área de corregedoria (apesar de ter solicitado a sua criação reiteradamente ao MMA e ao Ministério do Planejamento), e das atividades de ouvidoria, corregedoria e auditoria estarem concentradas em apenas um setor sob a responsabilidade única do Auditor chefe. Tal fato faz com que a Auditoria Interna não represente uma instância efetiva de controle dentro da Unidade, uma vez que deixa desempenhar suas funções de avaliar a adequação e a eficácia dos controles internos; de acompanhar a observância das metas, planos, leis, normas e regulamentos; além de verificar a eficiência, a eficácia e a economicidade da utilização dos recursos públicos.

II - Avaliação de Risco

Avaliação de risco é o processo de identificação e análise dos riscos que podem interferir no alcance dos objetivos da entidade. O Instituto indicou que, não obstante a realização de práticas cotidianas relacionadas à gestão de riscos, o instrumento normativo orientador referente ao tema está em fase de elaboração.

Além disso, o planejamento estratégico, com a definição dos objetivos da Instituição, e os seus indicadores de gestão estão em processo de revisão, o que prejudica um eficaz gerenciamento de riscos. Não obstante, foi publicada em 23 de fevereiro de 2017 a



Portaria nº 61, que "Disciplina a elaboração, implantação, monitoramento e gestão do Planejamento Estratégico, no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade".

Por oportuno, é importante lembrar que a ausência de uma política institucional de gerenciamento de riscos impede a formação de uma base para o desenvolvimento de estratégias para tratamento dos riscos identificados (resposta a risco), de maneira a diminuir a probabilidade de sua ocorrência e/ou a magnitude de suas consequências.

III - Procedimentos de Controle

Procedimentos de controle são as políticas e procedimentos estabelecidos pela administração da Unidade que ajudam a assegurar que as diretrizes estejam sendo seguidas. As atividades de controle devem estar distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas incluem uma gama de controles preventivos e detectivos, como procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta etc.

Os trabalhos realizados na Unidade tiveram por objetivo avaliar se os procedimentos de controle aplicados ao modelo de fiscalização adotado pelo ICMBio na gestão de contratos estão efetivamente instituídos e se têm contribuído para o alcance da missão do Instituto. Os controles internos administrativos adotados pela Unidade auditada não se mostraram suficientes para garantir que as empresas contratadas cumprissem, de fato, com as suas obrigações legais, contratuais, trabalhistas e previdenciárias. Foram identificadas falhas nas etapas de pagamento, retenção tributária, renovação contratual, reajuste e repactuação; bem como na fiscalização adotada para os contratos de serviços prestados com dedicação de mão de obra, o que engendrou as informações e constatações descritas nos itens 2.1.1.1, 2.1.2.1, 2.1.3.1, 2.1.3.2 e 2.1.3.3.

Em que pese a fragilidade identificada no modelo de fiscalização adotado, cabe destacar que o ICMBio tomou medidas que visam à melhoria da efetividade dos controles internos das fiscalizações contratuais, como por exemplo, criação do Núcleo de Penalidades; descrição das atribuições dos fiscais administrativos e do gestor do contrato; elaboração dos manuais para as atividades de gestão e fiscalização de contratos e os respectivos fluxogramas; criação de um Núcleo de Fiscalização Administrativa de Contratos; e implementação do Sistema de Gestão Integrada do ICMBio (SIGICMBio).

Quanto às contratações de TI, os controles internos também se mostraram deficitários, sem adoção de melhorias na gestão e fiscalização contratual, em que pesem as recomendações e alertas emanados pela CGU nos últimos exercícios. Dessa forma, falhas similares às registradas em auditorias anteriores foram verificadas no presente trabalho, quais sejam: a execução de tarefas sem respaldo contratual no âmbito do Contrato nº 12/2015, inclusive com a execução de duas atividades caracterizadas como disponibilidade de mão-de-obra, o que é vedado pela legislação. Os achados de auditoria foram tratados como constatação nos itens 1.1.2.1 e 1.1.2.2 deste Relatório.

Assim, avalia-se como sendo crítica a atual estrutura de recursos humanos da área de TI do Instituto, situação essa representada, fundamentalmente, pelo reduzido quadro de servidores, pelo elevado grau de terceirização de suas atividades finalísticas, inclusive com a execução de funções gerenciais de TI por terceirizados, que deveriam ser exercidas por servidores públicos. Tal quadro se reflete na manutenção de falhas na gestão dos



contratos de TI, com utilização de modelo de remuneração inadequado e com grande risco de haver pagamentos indevidos.

Em face dos exames realizados, somos de opinião que os controles internos aplicados à gestão das compras e contratações não estão adequados, uma vez que não foram capazes de evitar impropriedades nos processos analisados, precisando ser revistos e melhorados, com objetivo de buscar maior aderência à legislação que regulamenta o assunto. Todavia, ações adotadas recentemente pelo Instituto, como a criação de núcleos de controle, indicam potenciais melhorias nos controles aplicados à fiscalização contratual.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O objetivo deste item é verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União em ações de controle realizadas no ICMBio, relacionadas ao período de exame. Para isso, foram analisadas 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 das recomendações emitidas pela CGU ao ICMBio, informa-se que, no final de 2015, existiam cerca de sessenta pendências de atendimento; em junho de 2016, seis recomendações nessa situação; e, em junho de 2017, foram identificadas 24 recomendações aguardando posicionamento da unidade, das 60 que se encontram em monitoramento, conforme detalhamento do quadro a seguir:

Quadro 2: Recomendações em aberto no Sistema Monitor – Junho/2017

Situação	Quantidade
Aguardando posicionamento da unidade – Com prazo vencido	8
Aguardando posicionamento da unidade – No prazo	13
Em análise pelo Controle Interno	39
Total	60

Fonte: Sistema Monitor - Consulta realizada em 06/06/2017

A partir da análise dos dados verifica-se a existência de oito recomendações com prazo de atendimento expirado, sem registro de manifestação da Unidade. Convém salientar que esses casos foram objeto de cobrança por parte desta Pasta. Esse fato demonstra que o Instituto não vem tratando de forma satisfatória os pontos elencados nos trabalhos de auditoria, cabendo a adoção de medidas mais efetivas para o saneamento de questões notadamente estruturantes, para o aprimoramento dos controles internos, conforme exposto no item referente à “Avaliação dos Controles Internos Administrativos”.

Dentre as pendências existentes, foi dado destaque para as recomendações referentes à Gestão em Tecnologia da Informação, assim como aos itens 2.1.1.1 e 2.1.1.2 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201503373 e aos itens 1.1.1.2., 1.1.1.3 e 1.1.1.4 relacionado ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201600657 que tratam, respectivamente: (a) da deficiência no cadastramento e atualização de processos disciplinares junto ao Sistema CGU-PAD; (b) da 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; e (c) da falta de estruturação da área correcional, o que tem ocasionado a ocorrência de prescrição e atrasos na condução e julgamento de processos disciplinares.



Nesse sentido, considerando que esse assunto vem sendo reiterado nas últimas auditorias anuais de contas, foi registrado em ponto específico neste Relatório.

2.9 Avaliação do CGU/PAD

A análise efetuada, no tocante ao registro dos processos no sistema CGU-PAD, baseou-se nas recomendações emitidas em relatórios de exercícios anteriores.

A Corregedoria Setorial das Áreas de Defesa e Meio Ambiente (CDS/MA), que integra a Corregedoria Adjunta da Área de Infraestrutura (Corin), realizou avaliação com o objetivo verificar a evolução da responsividade do ICMBio quanto ao gerenciamento e execução de seus processos disciplinares, englobando o devido cadastramento deles no Sistema CGU-PAD, a conclusão desses processos dentro dos prazos legais, a instrumentalização de sua área correcional e o atendimento aos expedientes encaminhados pela CGU.

As atividades de corregedoria do ICMBio são coordenadas e supervisionadas no âmbito da Auditoria Interna (Audit), que não possui área específica destinada à atividade disciplinar. A Audit, em 2016, estava composta por seis servidores concursados, dentre os quais três exerciam direta ou indiretamente atividades correcionais, estando dois deles responsáveis pela triagem de documentos e registros no Sistema CGU-PAD.

Em face das deficiências detectadas nos dois últimos anos, foram realizadas recomendações ao ICMBio nos Relatórios de Auditoria de Contas da Unidade, tendo a Autarquia atendido apenas parte delas, sendo que, dentre as recomendações atendidas, algumas o foram apenas parcialmente.

Constou no Relatório de Gestão do exercício de 2014 que a Unidade havia autuado 74 processos disciplinares, dos quais 29 encontravam-se em apuração, trinta encerrados, necessitando de análise de mérito, e quinze encaminhados para julgamento da autoridade competente. O Relatório de Gestão do exercício de 2015, porém, não trouxe informações a respeito da gestão dos processos disciplinares naquele ano, seja sobre a situação em que se encontravam os 74 processos mencionados no Relatório de Gestão do exercício anterior, seja relativo aos processos disciplinares instaurados ou a instaurar em 2015.

No entanto, as informações apresentadas pela Autarquia, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201600657/015, constantes no Relatório de Auditoria Anual de Contas da Unidade de 2015, apontaram a existência de 37 processos instaurados e 36 processos a instaurar na ocasião. Após confrontados com a lista de processos emitida pelo Sistema CGU-PAD, à época, verificou-se que apenas uma pequena parte deles estava cadastrada no referido sistema, demonstrando um controle deficiente da entidade sobre os seus processos disciplinares; e, mesmo aqueles que foram cadastrados estavam desatualizados e não continham as principais peças processuais (portarias, relatórios, pareceres e julgamento) anexadas. Ademais, nenhum dos 36 processos a instaurar apresentados pela Unidade estava cadastrado no CGU-PAD, apesar da funcionalidade específica do sistema para este fim.

Não obstante, após análise realizada pela Corregedoria Setorial, foram consideradas atendidas as recomendações à Autarquia de 2016 (referentes ao exercício de 2015), para: a) manter o controle sistemático dos processos disciplinares, de modo que os procedimentos e prazos disciplinados pela Portaria CGU nº 1.043, de 24/07/2007 fossem atendidos; e (b) para realizar levantamento dos processos disciplinares desatualizados e não registrados no Sistema CGU-PAD, procedendo à atualização e cadastramento dos



feitos no referido sistema, com a inclusão das principais peças processuais, tais como relatório final, parecer jurídico, julgamento, portarias e atos que alterem o resultado dos processos.

Isso porque, a partir da listagem extraída do referido Sistema em 25 de maio de 2017, verificou-se que a Unidade vem cadastrando e atualizando os dados sobre procedimentos disciplinares, bem como anexando suas principais peças no CGU-PAD.

Apesar de a Unidade estar cadastrando e atualizando os dados sobre procedimentos disciplinares no Sistema CGU-PAD, não foi considerada atendida a recomendação emitida ao Instituto em 2016 para que fosse realizado o levantamento de todos os processos disciplinares naquele âmbito, 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, uma vez que o Instituto não demonstrou estar controlando os prazos prescricionais dos processos.

Finalmente, as recomendações à Unidade para que fossem adotadas providências imediatas no trâmite do processo cadastrado no ICMBio sob o número 02070.002240/2012-92 e para que fosse instaurado processo administrativo para apurar faltas consecutivas incorridas por servidor, em consonância com o disposto no art. Art. 138 da Lei nº 8.112/90, foram atendidas.

Por sua vez, não foi atendida a recomendação para que a Unidade instaure processo disciplinar visando a apuração de responsabilidade dos envolvidos no processo de contratação que originou o Contrato nº 12/2015.

No Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2015 foi registrado, também, que não havia atribuições claras e definição de competências para o gerenciamento da área correcional da entidade, ocasionando atraso demasiado dos processos entre a entrega do relatório final por parte da comissão e o efetivo julgamento do processo disciplinar, demora excessiva entre a ciência do fato e a data de designação da comissão disciplinar e, como consequência dessas deficiências, a prescrição de processos disciplinares, o que foi motivo de ressalva no Certificado de Auditoria Anual de Contas do ICMBio referente ao exercício de 2015.

Nesse sentido, a recomendação para que o ICMBio estruture 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, foi atendida apenas parcialmente e será um ponto de verificação em trabalhos a serem realizados no Instituto. Isso porque, inobstante a Unidade ter designado dois servidores para atendimento às demandas correcionais e, inclusive, ter julgado, a partir de 2016, 29 processos que estavam pendentes de julgamento, além de vir cadastrando e atualizando os dados sobre procedimentos disciplinares no Sistema CGU-PAD, não foram apresentados à Corregedoria Setorial o fluxo dos procedimentos disciplinares que informou ter elaborado, nem minuta de portaria para normatizar a atividade, tampouco cronograma para saneamento das pendências ainda existentes, em especial quanto aos processos que aguardavam juízo de admissibilidade, de modo que não é possível concluir se a estruturação foi adequada.

Além disso, as recomendações para que a Unidade envie os esforços necessários à criação da Corregedoria Seccional e também de uma Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar não foram atendidas, haja vista que a situação do setor responsável pela atividade de correição não se alterou, permanecendo tal atividade a cargo



da Auditoria Interna. Conforme já mencionado, não foi providenciada portaria interna de regulamentação das atribuições e rotinas de trabalho de controle dos processos disciplinares, o que resolveria parcialmente a questão, ainda que essas atribuições continuassem, por enquanto, a cargo da Auditoria. Ademais, a despeito de ter informado que envidou esforços junto ao MMA para criação de uma Corregedoria, não detalhou quais os esforços teriam sido realizados, tampouco as respostas apresentadas pelo Ministério nessas ocasiões.

Foi registrado, ainda, no Relatório de Auditoria do exercício de 2015, que a falta de organização do Instituto no tocante à gestão dos processos disciplinares influenciou na permanência da constatação registrada no Relatório de Auditoria do exercício de 2014, no que se refere à ausência de resposta à maioria dos expedientes enviados pela CGU, tendo sido destacado que, dos 75 expedientes enviados à Autarquia, apenas 27 foram respondidos, sendo que parte dessas respostas foram incompletas.

No entanto, a recomendação ao ICMBio para que realizasse o levantamento dos expedientes recebidos e não respondidos, provenientes da CGU, exauriu-se, tendo em vista que a equipe da Corregedoria Setorial obteve a maioria das informações de que necessitava durante as visitas à Unidade, realizadas em 2016, e que as informações demandadas posteriormente à Autarquia foram atendidas.

Como visto, o Instituto tem evoluído pouco na gestão correcional. As providências mais significativas adotadas até o momento consistiram, em sua maioria, no preenchimento de informações no Sistema CGU-PAD e na conclusão de processos pendentes de julgamento. Embora relevantes, as ações adotadas não previnem a ocorrência futura das mesmas deficiências, uma vez que o ICMBio não adotou ações de caráter permanente relacionadas à melhoria do gerenciamento da atividade de correição, tal como a definição de fluxos e rotinas de trabalho por meio de normativo interno que simplifique os procedimentos apuratórios de responsabilidade.

A inexistência de uma área específica de corregedoria na estrutura da Unidade, somada à ausência de normativos, impactam significativamente os indicadores estabelecidos pelo Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCor), que, em levantamento realizado em março de 2017, apontou que em 46,15% dos processos julgados pelo ICMBio houve o reconhecimento da prescrição da penalidade que seria aplicável ao caso. Ainda mais preocupante é o fato de que 84,21% dos processos disciplinares em curso na Autarquia estão abertos há mais de dois anos, o que significa que as penalidades de Advertência e Suspensão, em tese, já estão prescritas para estes casos, diminuindo, assim, a eficácia das apurações instauradas no âmbito do Instituto.

Face ao exposto, faz-se mister reforçar à Unidade a necessidade de adoção imediata das providências necessárias para atendimentos das recomendações ainda não atendidas ou parcialmente atendidas, com vistas ao aprimoramento da atividade correcional no âmbito do ICMBio, o que será acompanhado pela Corregedoria Setorial das Áreas de Defesa e Meio Ambiente ao longo do exercício.

Considerando a análise realizada pela Corin e os dados extraídos do sistema Monitor, entende-se que o Instituto não vem trabalhando tempestivamente no atendimento às recomendações exaradas por esta CGU. 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 a dar mais efetividade aos trabalhos de auditoria desta CGU.



2. 10 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

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

Brasília/DF.



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Fragilidades no processo de criação e ampliação das Unidades de Conservação Federais.

Fato

Durante o segundo semestre de 2016, foi realizada auditoria com o objetivo de avaliar o macroprocesso de criação e ampliação de Unidades de Conservação (UCs) federais, atinente à etapa sob responsabilidade do ICMBio, que culminou com a publicação do Relatório nº 201603137. Mais especificamente, foi analisado um grupo de dez processos abertos em 2015, que deram origem à criação ou ampliação de seis UCs na Amazônia; bem como os processos que foram concluídos e encaminhados ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) nos últimos três anos, e que retornaram ao ICMBio sem que a criação ou ampliação da UC fosse efetivada. Buscou-se, com a análise desses processos:

- a) compreender sua dinâmica e identificar seus atores;
- b) identificar as fragilidades referentes à instrução processual que contribuíram para a devolução das propostas ao Instituto;
- c) identificar as boas práticas que fortaleceram as propostas exitosas (aquelas que se converteram em áreas protegidas);
- d) identificar oportunidades para racionalização e aperfeiçoamento do processo de trabalho.

Com base nos exames realizados, verificou-se que o macroprocesso finalístico “Criação e ampliação de unidades de conservação federal” apresenta aspectos positivos que contribuem para o alcance da missão institucional do ICMBio, como a existência de um procedimento consolidado para a realização de consultas públicas.

Em todos os processos analisados, constatou-se que os requisitos para a realização das consultas, previstos nos arts. 7º e 8º da IN nº 05/2008, foram cumpridos. Nenhuma UC deixou de ser criada ou ampliada em decorrência de falhas procedimentais referentes às consultas, em que pese tenham sido identificadas nos processos manifestações de atores que consideraram inoportunos os locais de realização das reuniões, ou que questionaram o conteúdo apresentado pelos técnicos do ICMBio.

Ademais, em um contexto de baixa institucionalização de critérios técnicos para a priorização dos processos, verificou-se que o ICMBio valeu-se de uma oportunidade e atuou tempestivamente ao propor a criação/ampliação de dez UCs no sul da Amazônia em 2015, aproveitando a destinação de glebas provenientes do Programa Terra Legal e o recebimento de recursos do Programa ARPA – Áreas Protegidas da Amazônia, instituído no MMA, que possui o objetivo, dentre outros, de apoiar a criação e a consolidação de UCs.

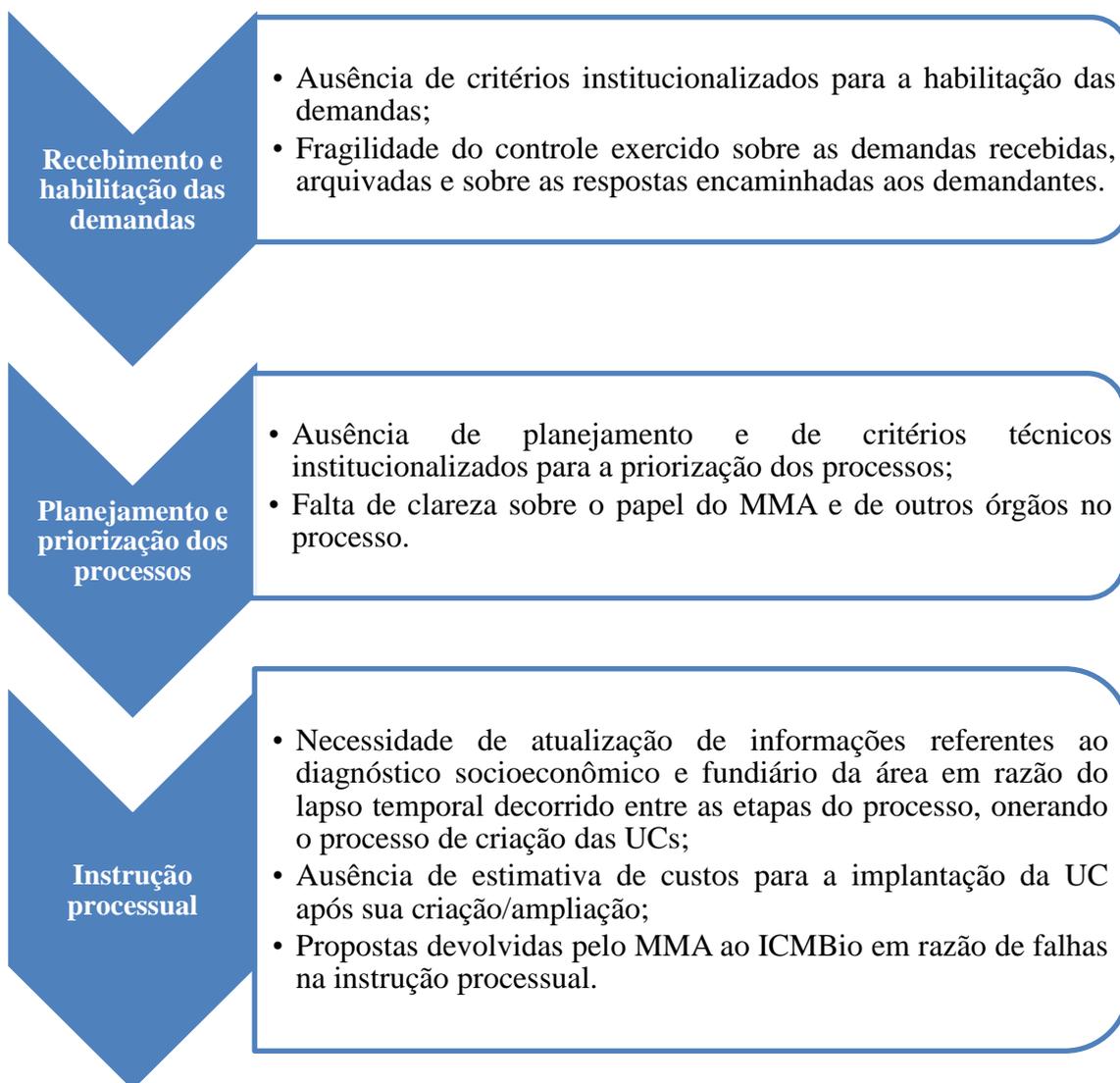


Por outro lado, foram identificados diversos aspectos que constituem obstáculos para a realização da missão institucional do ICMBio, no que diz respeito à criação das UCs: ausência de ferramentas de gestão que propiciem o efetivo tratamento e controle das demandas de criação/ampliação de UCs recebidas pelo Instituto; ausência de critérios técnicos para a priorização dos processos que estão em trâmite na Coordenação de Criação de UCs - COCUC; ausência de um planejamento operacional institucionalizado para a atividade; grande número de propostas tramitando simultaneamente; falta de controle com relação aos recursos já alocados em cada processo; necessidade de qualificação das informações técnicas que sustentam as propostas consolidadas pelo ICMBio, e de melhorias na instrução processual; falta de clareza com relação ao papel do MMA no processo.

De fato, a consolidação de uma proposta mostrou-se ser tarefa complexa, que pode envolver apoio e/ou restrição de diversos setores do governo e da sociedade. Algumas das vicissitudes inerentes ao processo de consolidação de uma proposta são referentes a ações de outros agentes políticos e não são gerenciáveis pela equipe técnica do ICMBio. Isso ocorre, por exemplo, quando a área que se pretende destinar à conservação é também alvo de políticas públicas realizadas por outros setores do governo. Por vezes, a política de conservação é inconciliável com outros projetos planejados para a área, o que faz com que a proposta de criação de UC fique paralisada.

Nesse contexto, a partir do diagnóstico realizado durante o trabalho de auditoria, foram identificadas as fragilidades do processo de trabalho descritas na figura abaixo e propostas recomendações com o objetivo de tornar a atividade menos suscetível a fatores externos.





Quanto à fase de habilitação das demandas de criação/ampliação de UCs, verificou-se que o ICMBio recebe demandas por diversos canais, como: e-mail institucional, protocolo (ofícios), sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e canais da sua Ouvidoria. As demandas são provenientes de cidadãos, políticos, instituições públicas (como prefeituras e câmara de vereadores), pesquisadores, acadêmicos, associações civis etc. Também podem ser geradas pelo próprio ICMBio, em ocasiões nas quais se vislumbram oportunidades de criação/ampliação de UCs em certos biomas.

Como podem chegar ao ICMBio pelos mais diversos canais, o seu tratamento, que inclui a elaboração de respostas aos proponentes, consome muitas horas da força de trabalho da equipe. Ademais, com exceção dos critérios definidos na IN nº 03, de 18 de setembro de 2007 para a habilitação das demandas de criação de Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, as demais categorias de UCs carecem de critérios para habilitação das propostas.

Nesse contexto, a fim de aprimorar o fluxo de tratamento das demandas, foi recomendado ao ICMBio a criação de um canal único para o seu recebimento, e a elaboração de documento ou ato normativo que especifique os critérios técnicos para a habilitação das demandas de criação/ampliação de UCs.



Apesar da Unidade ter identificado planos, políticas e diretrizes do MMA que são levados em conta na escolha dos processos que serão trabalhados a curto e médio prazo, há diversas circunstâncias referentes a decisões de outros órgãos que podem interferir na escolha das propostas que serão priorizadas. Nesse cenário, a institucionalização e a publicidade de critérios técnicos de escolha e do planejamento da Unidade a curto e médio prazos são essenciais para legitimar a priorização de algumas propostas em detrimento de outras.

A fim de aprimorar esta fase do processo, foi recomendado, ainda, que sejam definidos, por meio de ato normativo conjunto com o MMA, os órgãos e entidades que devem ser instados a se manifestar no processo, em qual momento processual, e estabelecido prazo de resposta; e que o ICMBio estude formas de incrementar a transparência da atividade, com a publicação, no seu site, de informações sobre as propostas em trâmite.

No que se refere ao planejamento da Unidade e à priorização dos processos de criação/ampliação atualmente em trâmite, foi identificado que a fragilidade do planejamento decorre, em parte, da grande quantidade de processos em estoque e da ausência de critérios técnicos institucionalizados para a sua priorização.

Durante os trabalhos constatou-se que estão em trâmite na Coordenação de Criação de Unidades de conservação (COCUC) do ICMBio 235 propostas. Deste conjunto, 84 foram iniciados entre os anos de 2000 a 2006, ou seja, tramitam há mais de 10 anos, e há processos ainda hoje na etapa preliminar do fluxo cuja abertura antecede a Lei do SNUC. É o que se observa no quadro a seguir, formado com dados provenientes da planilha de controle utilizada pela Unidade para administrar os processos:

Quadro 3: Processos que tramitam há mais de 10 anos na COCUC

Processo	Categoria	Nome da UC	Etapa
02004.000023/1997-33	RESEX	Sucuriju	Analítica
02001.004537/1998-79	RESEX	Itacaré	Preliminar
02001.006295/1999-93	RESEX	Marinha de Alcobaça	Propositiva
02001.003371/1999-63	FLONA	Cristópolis	Preliminar
02001.002379/1998-59	REBIO	Nabileque	Preliminar
02001.001191/1998-20	PARNA	Caronal (Delta do Taquari)	Preliminar
02022.003813/1995-72	RESEX	Laguna Camurim	Analítica

A ausência de critérios para a priorização dos processos, assim como o planejamento incipiente da área e o baixo número de servidores alocados para a realização da atividade, são fatores que contribuem para o longo período de tramitação das propostas. Uma tramitação muito demorada acarretará, conseqüentemente, a necessidade de atualização de informações e, portanto, a aplicação de mais recursos financeiros e humanos para a conclusão da proposta.

Com efeito, em um contexto de restrições orçamentárias e escassez de recursos humanos, é preciso buscar formas de encurtar o trâmite e torná-lo mais eficiente. Para isso, foi verificado durante o trabalho que, após a identificação dos critérios de habilitação das demandas e de priorização de processos, é imprescindível a formação de uma força-tarefa que avalie a possibilidade de arquivar aquelas propostas cuja continuidade não seja apropriada. A diminuição do estoque é importante para que os recursos possam ser alocados nas propostas que, de fato, são oportunas. Por isso, recomendou-se ao ICMBio que atue no sentido de reduzir o estoque de propostas em trâmite, a partir do estabelecimento dos critérios de priorização.



Por fim, a partir das propostas que foram devolvidas pelo MMA ao ICMBio em razão de falhas na instrução processual, verificou-se que a devolução decorre, em parte, da ausência de definição a respeito: a) do momento processual para a realização das consultas aos órgãos e entidades interessadas; e (b) das atribuições do MMA no que se refere à essas consultas. Somam-se a esses fatores: (c) a fragilidade das informações levantadas sobre a população afetada ou beneficiada pela proposta, sobre a identificação das comunidades residentes e sobre a estrutura fundiária; e (d) a desorganização dos processos, cujos documentos nem sempre são autuados em ordem cronológica, e são juntados aos autos sem uma explicação ou justificativa técnica que indique sua importância para a tomada de decisão.

Com o objetivo de qualificar as propostas, foi recomendado ao Instituto que realize estudo a respeito da necessidade de elaboração de roteiros de vistoria ou manuais específicos com procedimentos para cada categoria de UC; e que defina a lista de documentos e de informações mínimas que devem amparar as propostas.

Durante o prazo estipulado para o cumprimento de parte das recomendações (para parte delas foi definido o prazo de 30/05/2017, enquanto que para outro grupo foi definido o prazo de 27 de novembro de 2017), a Unidade informou que todas as demandas por criação de UCs estão sendo cadastradas eletronicamente no Sistema Eletrônico de Informação (SEI), e que são organizadas em blocos internos para facilitar a análise, a definição das prioridades e a regionalização das propostas.

Já quanto às recomendações que se referem aos critérios de habilitação das demandas, de priorização dos processos, ao planejamento da área, e quanto aos órgãos e entidades que devem participar do processo, a Unidade informou que todos esses pontos estão no escopo de uma instrução normativa conjunta que está sendo elaborada com o MMA. A IN contará com a definição de um plano bianual de criação de UCs. O plano bianual, a ser aprovado pelo MMA, conterá definições dos processos que serão priorizados a curto e médio prazos, de acordo com os critérios previamente estabelecidos.

Em síntese, a Unidade pouco avançou desde a conclusão do Relatório de Auditoria nº 201603137. As recomendações foram encaminhadas aos gestores em 01/12/2016 e, quanto às que tinham prazo de 6 meses para o cumprimento, pouco foi realizado de concreto, já que os temas estão no escopo de uma IN em elaboração. Vale ressaltar que, durante a elaboração da auditoria de 2016, a constituição de um ato normativo que abordasse os diversos temas necessários para o aperfeiçoamento do processo de criação de UC já estava em estudo.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na gestão dos recursos oriundos da Compensação Ambiental

Fato

A Compensação Ambiental (CA) é um instituto jurídico que impõe ao empreendedor, para os casos de obras sujeitas à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) durante o processo de licenciamento ambiental, a obrigação de apoiar a conservação. Está prevista no art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC), nos seguintes termos:



Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, **o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral**, de acordo com o disposto neste artigo e **no regulamento desta Lei**.

A Lei do SNUC determina que as unidades de conservação (UCs) devem contar com a alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que possam ser geridas de forma eficaz e atenderem aos seus objetivos. No entanto, não é o que ocorre em um contexto de constante restrição orçamentária sofrida pelo ICMBio, que administra as UCs federais.

Nesse cenário, os recursos da Compensação Ambiental são essenciais como fonte subsidiária para reverter o quadro de baixo investimento nas UCs e financiar o SNUC.

Atualmente, O ICMBio possui cerca de R\$ 1.454.334.578,10 (valor atualizado até 1º de junho de 2017) relacionados à Compensação Ambiental para gerir, conforme informações do quadro a seguir.

Quadro 4: Recursos da Compensação Ambiental sob a gestão do ICMBio

		Valor total (R\$) ⁴
Execução indireta ¹	Saldo disponível	337.592.818,10
Execução direta ²	Termos de Compromisso ³ firmados	134.111.692,27
	Termos de Compromisso que dependem de assinatura	1.116.741.760,60

¹ Recursos a serem executados pelo próprio ICMBio

² Recursos a serem executados diretamente pelos empreendedores (após Acórdão nº 1004/2016)

³ O Termo é o instrumento por meio do qual são formalizadas e estabelecidas as condições para o cumprimento, pelo empreendedor, das obrigações de compensação ambiental definidas no licenciamento ambiental.

⁴ Valores informados pelo ICMBio em junho de 2017 à CGU.

Apesar do volume de recursos disponível para o financiamento do SNUC e dos anos já decorridos desde a instituição da CA, a forma de execução dos recursos continua sendo um desafio para o Governo Federal. Nesse contexto, buscou-se identificar as principais dificuldades enfrentadas pelo ICMBio para a aplicação dos recursos e os respectivos pontos de aperfeiçoamento do processo de execução da compensação ambiental.

Procedimento para a definição dos valores da CA

A definição dos valores da compensação ocorre durante o processo de licenciamento ambiental, quando o empreendedor deve elaborar o Plano de Compensação Ambiental, no âmbito do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), contendo os dados necessários para o cálculo do Grau de Impacto do empreendimento a ser licenciado e a proposta das UCs a serem beneficiadas com os recursos da CA, que podem ser federais, estaduais ou municipais.

Em síntese, compete à Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic/Ibama) a realização dos cálculos do Grau de Impacto e a definição do valor da CA no curso do processo de licenciamento, após a indicação do Valor de Referência da obra pelo empreendedor.



Quando for fixado em caráter definitivo o valor da CA, a Divisão de Compensação Ambiental da Dilic o informa ao Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF) e, no mesmo ato, encaminha ao CCAF o Plano de Compensação Ambiental contendo a proposta de UCs a serem beneficiadas.

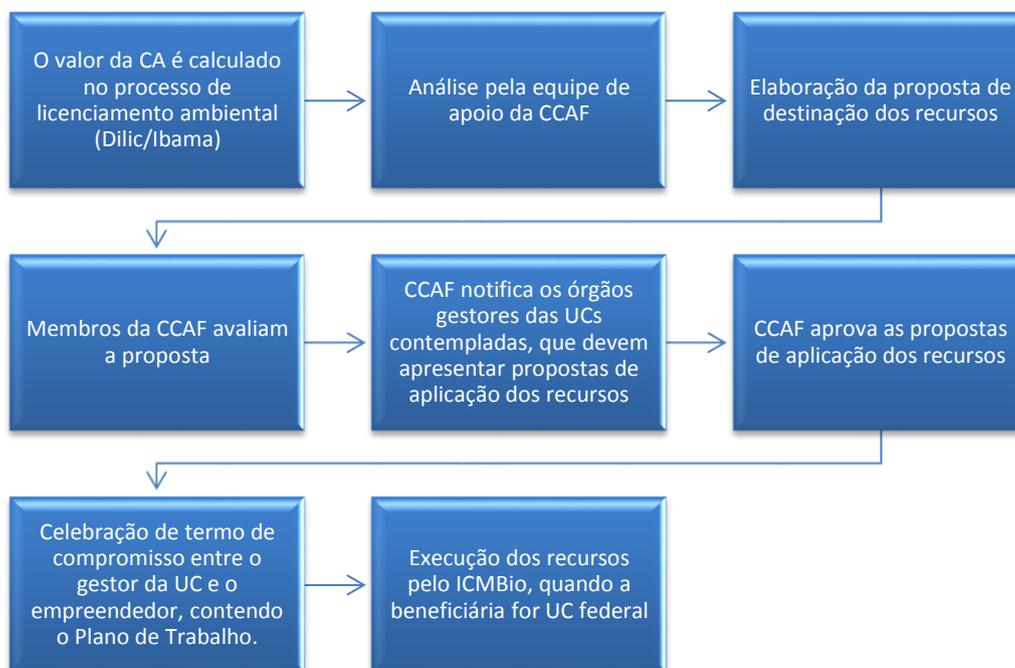
O CCAF aprova as UCs que receberão os recursos oriundos de cada empreendimento licenciado, bem como a divisão dos recursos entre os componentes de investimento previstos no art. 33 do Dec. nº 4.340/2002 (regularização fundiária; elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo; aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade; desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento).

A licença de instalação do empreendimento indica o valor da CA e exige, na forma de condicionante, o cumprimento das obrigações relativas à compensação, conforme definidas pelo CCAF.

O ICMBio, como entidade gestora das UCs federais, é responsável por aplicar os recursos nas unidades federais beneficiadas. Primeiro, são estabelecidas as ações a serem financiadas com os recursos da compensação, seus valores e cronograma de desembolso. Em seguida, são celebrados os termos de compromisso entre o ICMBio e o empreendedor. O procedimento para a celebração do Termo de Compromisso para o Cumprimento de Compensação Ambiental (TCCA) entre o ICMBio e o empreendedor está regulamentado atualmente pela Instrução Normativa nº 10, de 05 de dezembro de 2014.

O atendimento da condicionante referente à CA, no âmbito do licenciamento, será considerado após a entidade gestora da UC beneficiada encaminhar ao CCAF o atesto de pleno cumprimento das obrigações assumidas pelo empreendedor.

FLUXOGRAMA SIMPLIFICADO DO PROCESSO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL FEDERAL



Histórico sobre a operacionalização da execução dos recursos



Inicialmente, é importante registrar que o caput do art. 36 da Lei nº 9.985/2000, ao estabelecer que o empreendedor ficaria obrigado a apoiar a implantação e a manutenção de UC do grupo Proteção Integral, não disciplinou como isso seria feito. Do mesmo modo, o Dec. nº 4.340/2002 não tratou da modalidade de execução dos recursos, restringindo-se a regulamentar a forma de cálculo da CA e a indicar uma ordem de prioridade para a aplicação dos recursos.

Essa lacuna legislativa permitiu que o adimplemento das obrigações referentes à CA fosse regulamentado por instruções normativas, inicialmente pelo Ibama e, após sua criação, pelo ICMBio. Em síntese, duas modalidades de execução foram oferecidas ao empreendedor desde a criação do instituto da compensação: a execução indireta, por meio da qual o devedor se desincumbia da sua obrigação ao pagar o valor devido; e a execução direta, na qual os empreendedores, obedecendo a termo de compromisso firmado com a autarquia ambiental, realizavam por meios próprios ou utilizando-se de terceiros as ações previstas em planos de trabalho elaborados pelos gestores das UCs, que estabelecia contratações de serviços e aquisições de bens destinados às unidades.

O TCU avaliou as modalidades de execução da Compensação Ambiental, tendo publicado o Acórdão nº 1853, de 17 de julho de 2013. Na ocasião, considerou que não há fundamento legal que permita o atendimento das obrigações provenientes da CA por meio do depósito de valores. Para o Tribunal, o art. 36 da Lei do SNUC, quando trata do *apoio à implantação e manutenção de unidade de conservação por parte do empreendedor*, a fim de compensar danos ambientais, não permite que essa ação possa ser realizada mediante o pagamento em espécie. O órgão de controle externo também apontou que o recebimento dos recursos, por meio da execução indireta, não entrava na Conta Única da União e, portanto, deixava de atender às regras da contabilidade pública, o que prejudicava a transparência e o controle sobre a alocação dos valores.

No Acórdão, o TCU determinou ao ICMBio que:

- a) Deixasse de autorizar os empreendedores a cumprirem a obrigação relativa à CA mediante depósito do valor em contas escriturais abertas na Caixa;
- b) Concluísse os inventários dos bens móveis e imóveis adquiridos com recursos da CA e os incorporasse ao seu patrimônio.

Ao MMA e ao ICMBio foi determinado que, com relação ao saldo existente nas contas escriturais de compensação ambiental na Caixa, adotassem as providências necessárias para a incorporação desses valores à Conta Única e ao orçamento fiscal da União, com a correspondente aplicação nas finalidades a que se vinculam.

Diante disso, em 2014, o Instituto publicou a IN nº 08/2014, que fixou o procedimento para a celebração de termos de compromisso para o cumprimento das obrigações relativas à CA, indicando que o cumprimento das obrigações dar-se-ia apenas por meio de execução direta pelo empreendedor.

Com efeito, o MMA e o ICMBio recorreram da decisão do TCU. Durante a vigência do efeito suspensivo dado ao Acórdão nº 1.853/2013 do TCU, o ICMBio publicou uma nova instrução normativa possibilitando o cumprimento das obrigações da CA também na modalidade de execução indireta, em caráter provisório. Trata-se da IN nº 10, de 05 de dezembro de 2014.

Em abril de 2016, foi publicado o Acórdão nº 1004/2016 TCU-Plenário, que negou provimento ao recurso e reiterou os termos da decisão de 2013. Desde então, apenas a modalidade de execução direta é oferecida ao empreendedor.



Os recursos que já haviam sido depositados em contas escriturais na Caixa Econômica Federal foram integralmente transferidos à Conta Única do Tesouro Nacional, mantendo-se a divisão por empreendimento, unidade de conservação e ação de aplicação. Os valores foram alocados em uma fonte orçamentária específica (Fonte 107).

Considerando que o montante que foi transferido para a Conta Única é de cerca de 337 milhões de Reais, foi encaminhado ao Ministério do Planejamento previsão de execução para o exercício de 2017 da ordem de 100 milhões. A execução do restante dos recursos será planejada nos anos subsequentes, conforme registrado no Informe nº 91, de 02 de setembro de 2016, da Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (Diplan) do ICMBio.

Em relação aos bens imóveis adquiridos com recursos da CA, o ICMBio informou que possui levantamentos desses bens, os quais estão sendo revisados, de modo que constem em controle específico de patrimônio e movimentação de bens. Informou, também, que os registros existem a partir de 2009, já que antes o controle era realizado pelo Ibama.

Verifica-se, portanto, que apesar do esforço empreendido pela Administração Pública Federal para viabilizar o cumprimento da CA por meio de depósito dos valores, este modo de execução não encontrou amparo no entendimento do Tribunal de Contas da União, de modo que resta ao ICMBio, atualmente, o desafio de aprimorar o processo de aplicação dos recursos diretamente pelos empreendedores nas UCs beneficiárias.

Desafios para a execução dos recursos da CA

A fim de identificar as principais fragilidades e desafios para a execução dos recursos, foi realizada entrevista com o Coordenador de Compensação Ambiental do ICMBio e reunião com a equipe da Coordenação de Compensação Ambiental (Cocam), com a presença do Coordenador-Geral de Finanças e Arrecadação e da Diretora de Planejamento, Administração e Logística do Instituto. Também foi realizada a análise dos processos referentes aos seguintes empreendimentos: Polo JK, sob a responsabilidade da Terracap-DF; Projeto Ferro Carajás S11D, cujo empreendedor é a empresa Vale S.A.; e Linha de Transmissão Estreito-Fernão Dias, da empresa Cantareira Transmissora de Energia S.A.

a) Dificuldades gerais

De modo geral, foi possível identificar as seguintes dificuldades enfrentadas pelo ICMBio para a execução dos recursos internalizados no orçamento:

- A limitada capacidade de execução, decorrente de um restrito quadro de servidores e de obstáculos burocráticos engendrados especialmente pelas normas de licitação e contratos e pelos entendimentos exarados pelo TCU a respeito do tema;
- A possibilidade de contingenciamento dos recursos e, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 (Emenda do Teto dos Gastos Públicos), há o risco de que a existência dos recursos da compensação ambiental justifique que, durante o planejamento orçamentário, menos recursos ordinários sejam alocados para a gestão ambiental.

Quanto à execução privada dos recursos, realizada diretamente pelo empreendedor ou por terceiro por ele contratado, é possível citar as seguintes fragilidades:



- Como a execução demanda uma série de decisões prévias pelo governo, a obrigação do ente privado pode ficar pendente, tornando a quitação da obrigação muito demorada;
- Para o ICMBio, a execução realizada por cada empreendedor exige mecanismos de gestão e de controle mais eficientes e que demandariam uma quantidade maior de recursos humanos e financeiros, além de servidores capacitados para avaliar os produtos e serviços entregues.

Outro ponto que merece ser destacado é que as grandes devedoras dos recursos de CA já destinados às UCs federais são empresas estatais. Dos valores que ainda dependem da assinatura de termos de compromisso para serem executados, mais da metade refere-se a obrigações de pagamento impostas às estatais. As maiores devedoras e os quantitativos estão indicados no quadro a seguir.

Quadro 5: Estatais – as grandes devedoras

Empreendedor	Valor destinado (R\$)	Valor atualizado (R\$)
Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes	21.730.247,46	28.933.681,42
Eletróbrás Eletronuclear	31.270.536,82	47.302.934,30
Petrobrás S.A.	493.257.955,23	632.846.422,64
Total	546.258.739,51	709.083.038,36

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados informados pelo ICMBio em junho/2017

Dentre as razões alegadas pelas estatais para não assinarem os respectivos termos de compromisso e darem início ao cumprimento das obrigações, estão: o valor da CA, estipulado pelo órgão licenciador; o período de atualização dos recursos (a atualização é realizada mensalmente, a partir da definição do valor, que ocorre durante o licenciamento ambiental); o índice de atualização pela taxa Selic; e, mais recentemente, alegam dificuldades para executar diretamente os recursos e dificuldades financeiras para cumprirem a obrigação.

b) Estrutura de gestão

De modo mais específico, no que diz respeito à estrutura disponível para a gestão dos recursos, verificou-se que a entidade gestora das UCs federais gerencia concomitantemente os recursos que foram internalizados no seu orçamento, e aqueles cuja execução está sob a responsabilidade direta do empreendedor. Portanto, o Instituto é responsável pelas seguintes atividades:

- a) Elaboração, controle e monitoramento da execução do Plano de Trabalho de Aplicação dos Recursos de Compensação Ambiental, documento que acompanha o termo de compromisso assinado pelo empreendedor e descreve as atividades a serem executadas diretamente por ele, as etapas, cronograma e resultados esperados;
- b) Controle e monitoramento da aplicação dos recursos inicialmente depositados em contas escriturais junto à Caixa Econômica Federal, que foram transferidos para a Conta Única do Tesouro Nacional, de acordo com os planos de trabalho e cronogramas de atividades definido para cada UC beneficiada;
- c) Instrução do processo administrativo por meio do qual é celebrado o termo de compromisso com o empreendedor.



As atividades de monitoramento e controle estão concentradas na Coordenação de Compensação Ambiental (Cocam), submetida à Coordenação-Geral de Finanças e Arrecadação da Diretoria de Planejamento, Administração e Logística. A Cocam conta com uma equipe de um coordenador – DAS 101.3, um Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, um Analista Ambiental, dois Analistas Administrativos e cinco Técnicos Administrativos.

A equipe gerencia, atualmente, onze termos de compromisso da modalidade de execução direta, que estão em vigor. Vale destacar que há, atualmente, 142 processos para celebração de termos de compromisso na Unidade, sendo que esta trabalha com a perspectiva de assinatura de mais vinte termos até o final de 2017, considerando o atual status dos processos de compensação ambiental. Cabe informar ainda que, em média, são inseridos dois ou três novos processos por mês nesta lista.

Quanto à modalidade de execução indireta, os recursos que foram internalizados na Conta Única do Tesouro Nacional são oriundos de 143 termos de compromisso.

No que se refere aos instrumentos de gestão disponíveis, as informações relacionadas à CA são organizadas e controladas por meio de planilhas, não havendo sistema informatizado que atenda às peculiaridades gerenciais do tema. As planilhas são alimentadas a partir das seguintes fontes de informação:

- Dados a respeito da execução dos recursos que foram internalizados no orçamento do ICMBio, provenientes da execução indireta (quando estavam depositados na Caixa Econômica Federal, o banco emitia relatórios referentes aos saldos e aplicações de cada uma das contas gráficas);
- Dados provenientes das atas do Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF) referentes à destinação dos recursos.

Questionados a respeito das atividades de controle executadas para conferir confiabilidade às informações registradas nas planilhas, os gestores informaram que realizam periodicamente a checagem dos dados e a atualização dos valores destinados.

Não obstante, considerando que o montante de recursos gerenciados ultrapassa 1 bilhão de reais; que os dados são registrados manualmente; e o fato dos valores estarem sujeitos à atualização mensal, o controle e a gestão da informação realizados por meio de planilhas podem não conferir a confiabilidade gerencial necessária, tendo em vista a relevância das atividades realizadas pela Cocam. Diante disso, cabe ao ICMBio aprimorar as ferramentas de gestão disponibilizadas para a atividade.

Em que pesem, ainda, as fragilidades gerenciais expostas, cabe registrar que foi verificado, a partir da análise processual, que houve melhorias consideráveis na instrução dos processos a partir da utilização do Sistema SEI pelo Instituto (processo digital), que tornou a comunicação mais ágil entre a Cocam, os chefes de UCs e demais órgãos que precisam ser acionados para a execução dos recursos da CA.

c) Padronização de termos de referência

Um outro gargalo identificado diz respeito à falta de capacitação e engajamento dos gestores das UCs e de servidores das áreas técnicas do Instituto para a elaboração de termos de referência e planos de trabalho, documentos indispensáveis para a execução dos recursos.



Os planos de trabalho para aplicação dos recursos, bem como seus cronogramas, devem ser elaborados pelos gestores das UCs ou pelos servidores das áreas técnicas do ICMBio, dependendo do componente de aplicação do recurso, contendo as ações a serem desenvolvidas, a previsão dos valores dos bens e serviços a serem executados diretamente pelo empreendedor ou indiretamente pelo Instituto. Além desses documentos, é necessária a elaboração de termos de referência que detalhem as especificações dos bens e serviços.

O gerenciamento técnico-operacional do termo de compromisso firmado pelo empreendedor fica a cargo do chefe da UC beneficiária, de modo que cabe a ele o acompanhamento e a fiscalização das ações pactuadas para a execução do termo, conforme previsto no art. 12 da Instrução Normativa nº 20/2011. Com efeito, trata-se de mais uma atividade a ser desenvolvida pelos chefes das UCs, muitas vezes já sobrecarregados em razão do número de servidores e funcionários terceirizados disponíveis no Instituto.

A fim de auxiliar o trabalho dos gestores de UCs, o ICMBio adotou iniciativas com o objetivo de padronizar os termos de referência para aquisição de bens e serviços para implementação, gestão, monitoramento e proteção das Unidades de Conservação beneficiadas com recursos da Compensação Ambiental. Segundo informado pelo Instituto, os principais bens e serviços demandados pelas UCs, como veículos e armadilhas fotográficas, estão sendo mapeados, a fim de que sejam elaborados planos de trabalho e termos de referência padronizados. Para as aquisições menos comuns, que apresentam maiores desafios para a padronização, o Instituto está buscando meios para a contratação de consultorias especializadas para a elaboração dos planos e termos de referência.

Cabe registrar, ainda, que, no que se refere à aplicação de recursos da CA na regularização fundiária e demarcação de terras nas Unidades, houve a padronização dos planos de trabalho, com a identificação das atividades a serem realizadas; e dos termos de referência, com as especificações das ações e a estimativa de horas de trabalho por imóvel.

d) Planejamento a respeito da aquisição de bens e serviços

O cotejo entre as informações prestadas pelos gestores e o que foi visto nos processos selecionados demonstra que, atualmente, tanto a identificação dos bens e serviços como suas especificações - nos casos em que não há termo de referência padronizado - estão a cargo dos chefes das UCs, que não contam com um planejamento a respeito dos bens e serviços necessários para estruturar a Unidade de Conservação. Alguns planos de trabalho verificados contam com justificativas genéricas para as aquisições, como “melhoria das condições físicas e estruturais”, e não há estudos que demonstrem a viabilidade da manutenção dos bens com recursos orçamentários. Como exemplo, cita-se o Plano de Trabalho elaborado para aquisição de bens e serviços para a Floresta Nacional de Carajás, no âmbito do processo nº 02070.002245/2014-87, no qual é solicitada a aquisição de três “jet boats” (veículo fluvial); quatro camionetes 4X4, um micro-ônibus e três barcos tipo voadeira.

No mesmo processo, o Plano de Trabalho para aplicação dos recursos de compensação ambiental na Reserva Biológica do Tapirapé prevê a aquisição de dez notebooks, dentre outros equipamentos, para dar suporte às ações de proteção e fiscalização. Nesse caso, há previsão de contratação de serviços para manutenção de veículos, máquinas e



equipamentos de suporte. Mas não há documentos demonstrando a necessidade de aquisição dos bens.

Em síntese, é preciso aprimorar o processo de trabalho de modo a justificar as aquisições de bens e serviços a partir de um diagnóstico prévio a respeito da estrutura das UCs e de uma perspectiva a respeito da sua estrutura ideal. É necessário, também, que, em todos os casos, a possibilidade de manutenção dos bens adquiridos – com recursos orçamentários ordinários ou mediante a contratação de serviços com recursos da CA – seja devidamente avaliada.

e) Segregação das funções que ficam a cargo dos chefes das Unidades de Conservação beneficiárias

Como visto acima, os chefes das UCs são responsáveis pelo gerenciamento técnico-operacional do termo de compromisso, e, como tais, acumulam atualmente uma série de atividades referentes à sua execução.

A análise da prestação de contas a ser realizada pelo empreendedor também é atribuída aos chefes das UCs, que examinam a execução física e financeira das atividades previstas, bem como os objetivos alcançados. Caso haja impropriedades na prestação de contas, são eles que notificam os empreendedores quanto ao saneamento das irregularidades (art. 18 da IN nº 10/2014).

A IN nº 10/2014 determina que o Plano de Trabalho deve ser elaborado pelo chefe da UC em conjunto com a Coordenação Regional à qual se vincula (art. 6º, §2º); e que, na execução do Projeto Executivo, as etapas referentes à fiscalização da obra, pagamento de entregas parciais/medições, bem como o recebimento parcial e final da obra ou serviço devem contar com a aprovação do Gerente Técnico Operacional do Termo de Compromisso (que é o chefe da UC), conjuntamente com a Diplan (art. 15, §3º). Contudo, no processo nº 02070.020637/2016-90, verificou-se que os planos de trabalho e termos de referência para aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade foram elaborados apenas pelo chefe da UC. O mesmo foi observado no processo nº 02070.002245/2014-87. Ou seja, não foi identificada a participação das Coordenações Regionais na elaboração do Plano de Trabalho.

Além disso, o papel da Diplan, quanto à fiscalização de obras ou serviços, não está claramente definido na Instrução Normativa que regulamenta o tema, restringindo-se à indicação de que se trata de uma atividade a ser desenvolvida pelo chefe da UC em conjunto com a Diretoria.

Os processos citados acima estão na fase inicial de execução dos respectivos termos de compromisso, não havendo, ainda, obras concluídas ou bens entregues. Mas é possível perceber a ausência de envolvimento das Coordenações Regionais nos trâmites da execução, e o fato de que a Cocam e Diplan exercem um papel de coordenação e articulação entre as demais áreas técnicas do ICMBio e os chefes das UCs, e não de avaliação e aprovação técnica a respeito dos bens e serviços elencados nos planos.

Há, portanto, um acúmulo de funções nas mãos dos chefes de UCs, o que leva à conclusão de que, no processo de execução dos termos de compromisso, não tem sido observado o Princípio da Segregação de Funções, importante elemento do controle interno para reduzir a ocorrência de erros, omissões, conflitos de interesses etc.

f) Publicidade das informações a respeito da aplicação dos recursos



Por fim, outro ponto que merece destaque é a ausência de publicidade acerca da aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental por parte do ICMBio. Exceto pelas informações gerais a respeito da CA que constam no sítio eletrônico do Instituto (conceito e regulamentos), não há, em transparência ativa, nenhuma das informações previstas no art. 12 da Resolução Conama nº 371/2006, nesses termos:

Art. 12. Os órgãos ambientais responsáveis pela gestão dos recursos de compensação ambiental deverão dar publicidade, bem como informar anualmente aos conselhos de meio ambiente respectivos, à aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental apresentando, no mínimo, o empreendimento licenciado, o percentual, o valor, o prazo de aplicação da compensação, as unidades de conservação beneficiadas, e as ações nelas desenvolvidas. (Grifo nosso).

Parágrafo único. Informações sobre as atividades, estudos e projetos que estejam sendo executados com recursos da compensação ambiental deverão estar disponibilizadas ao público, assegurando-se publicidade e transparência às mesmas.

No mesmo sentido, a IN ICMBio nº 10/2014 determina que:

Art. 24. A Diplan administrará e manterá atualizado banco de dados com os valores de compensação ambiental, suas respectivas destinações e unidades de conservação federais beneficiadas.

Parágrafo único. Os dados indicados no caput são de acesso público e serão divulgados no sítio do Instituto Chico Mendes na rede mundial de computadores.

A divulgação proativa de informações de interesse coletivo e geral, conhecida como transparência ativa, é um dos principais aspectos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Portanto, além das determinações contidas na Resolução Conama citada e na Instrução Normativa do próprio Instituto, a publicação de dados a respeito dos valores aplicados, em quais componentes e Unidades, é, também, obrigação estabelecida em lei ordinária, e faz-se essencial como mecanismo de prestação de contas à sociedade e controle social dos recursos.

Causa

- As ferramentas de gestão utilizadas (planilhas) não conferem confiabilidade e segurança à gestão dos recursos.
- Ausência de estudos individualizados para cada Unidade de Conservação, realizados periodicamente, acerca dos bens e serviços necessários à sua completa estruturação, incluindo a identificação dos custos associados à manutenção da estrutura proposta.
- Sobreposição de funções atribuídas aos chefes das Unidades de Conservação (na função de Gerentes Técnico Operacional dos TCCAs) nas atividades de



elaboração dos Planos de Trabalho de Aplicação dos Recursos de Compensação Ambiental e de fiscalização de sua execução.

- Falta de clareza quanto ao papel das Coordenações Regionais e da Diplan no processo de elaboração e fiscalização dos planos de trabalho.
- Não cumprimento dos normativos que tratam da transparência ativa das informações relacionadas aos recursos da compensação ambiental.

Manifestação da Unidade Examinada

Em 14/07/2017, a Unidade encaminhou a seguinte manifestação, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria:

“Em atenção ao Despacho Interlocutório SEI [1561990](#), informamos que estamos cientes quanto ao teor do "Relatório de Auditoria Anual de Contas" da Controladoria Geral da União, sobretudo quanto aos assuntos pertinentes à Compensação Ambiental (item [1.1.1.2](#)). Informamos ainda sobre a viabilidade do atendimento, no prazo estabelecido (45 dias), da recomendação para elaboração de um plano de ação que trate de:

- a) mecanismos de aprimoramento das ferramentas de gestão disponibilizadas para o acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos da compensação ambiental;*
- b) formas de aprimoramento do processo de trabalho referente à execução dos recursos da compensação ambiental, de modo a justificar as aquisições de bens e serviços a partir de estudos individualizados para cada UC;*
- c) pontos de revisão da Instrução Normativa nº 10/2014, a fim de que as atribuições conferidas ao Gerente Técnico Operacional do Termo de Compromisso (TCCA) sejam efetivamente acompanhadas e aprovadas por instâncias superiores, instituindo a segregação de funções;*
- d) publicação de informações sobre a aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental.*

Cabe destacar que alguns dos itens que serão tratados no plano de ação já estão sendo trabalhados, a exemplo da publicização das informações sobre a aplicação dos recursos da compensação ambiental. ”

Análise do Controle Interno

A Unidade demonstrou concordância com o achado de auditoria e com as recomendações emitidas. Assim, não foi realizada análise complementar sobre o assunto.

Recomendações:



Recomendação 1: Que o ICMBio elabore um plano de ação e o apresente à CGU, em um prazo de 45 dias, estabelecendo: a) Mecanismos de aprimoramento das ferramentas de gestão disponibilizadas para o acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos da compensação ambiental, de modo a conferir confiabilidade, rastreabilidade e segurança aos dados inerentes à atividade; b) Formas de aprimoramento do processo de trabalho referente à execução dos recursos da compensação ambiental, de modo a justificar as aquisições de bens e serviços a partir de estudos individualizados para cada Unidade de Conservação acerca dos bens e serviços necessários à sua completa estruturação; c) Pontos de revisão da Instrução Normativa nº 10/2014, a fim de que as atribuições conferidas ao Gerente Técnico Operacional do Termo de Compromisso para o Cumprimento de Compensação Ambiental (TCCA) sejam efetivamente acompanhadas e aprovadas por instâncias superiores, instituindo a segregação de funções, especialmente para: i) atividades de elaboração do Plano de Trabalho, especificação dos bens e serviços solicitados e definição de valores; ii) fiscalização da execução do objeto do TCCA; iii) aprovação da prestação de contas das atividades constantes do Plano de Trabalho; d) Ações necessárias para a publicação, em seu site, de informações sobre a aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental, indicando, no mínimo, a unidade de conservação beneficiada, o valor destinado e o valor já aplicado, discriminando as ações realizadas.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Diagnóstico da situação dos Parques Nacionais.

Fato

O presente registro consiste em uma versão mais compacta da Nota Técnica nº 1162/2017/CGIMA-DIV2/CGIMA/DI/SFC, a qual contém um diagnóstico da situação dos Parques Nacionais envolvendo os tópicos de Plano de Manejo, Conselho Gestor, situação fundiária, recursos humanos, gestão financeira e gestão da manutenção e do uso público dessa categoria de Unidade de Conservação.

I) Introdução

As Unidades de Conservação (UC) são espaços territoriais, incluindo seus recursos ambientais, com características naturais relevantes, que têm a função de assegurar a representatividade de amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, preservando o patrimônio biológico existente.

De acordo com a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), as UCs são divididas em dois grupos:

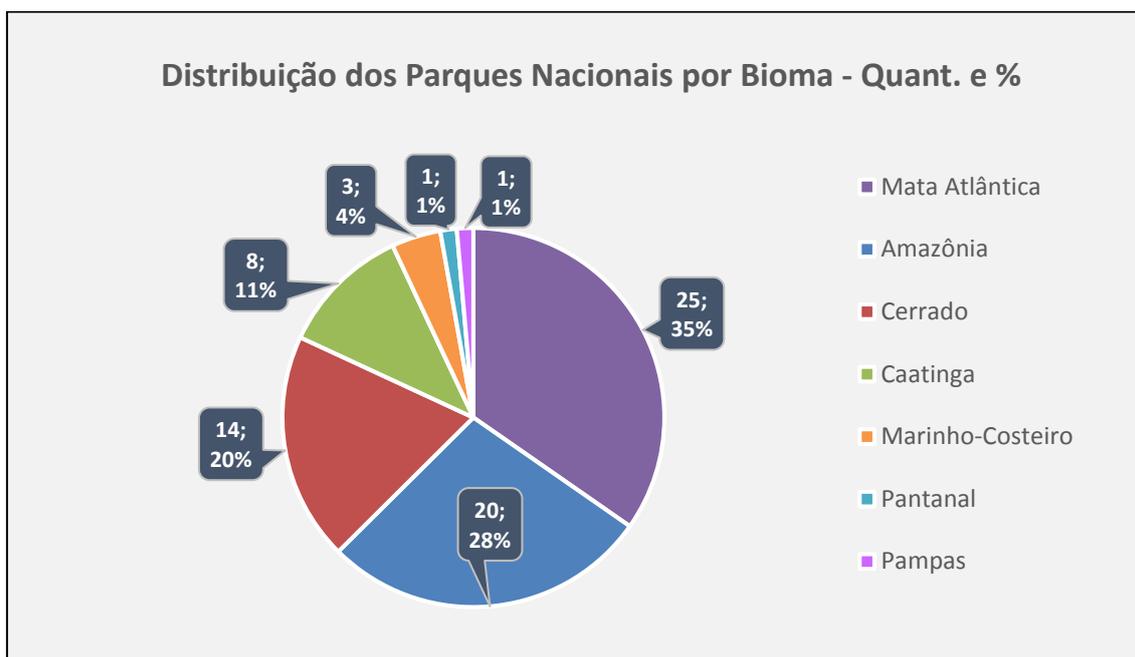
- a) Unidades de Proteção Integral, cuja função é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei. Inclui as categorias Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre; e
- b) Unidades de Uso Sustentável, cuja função é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Inclui as categorias Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.



Os Parques Nacionais (PARNA) – categoria de Unidade de Conservação pertencente ao grupo de Proteção Integral – têm como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

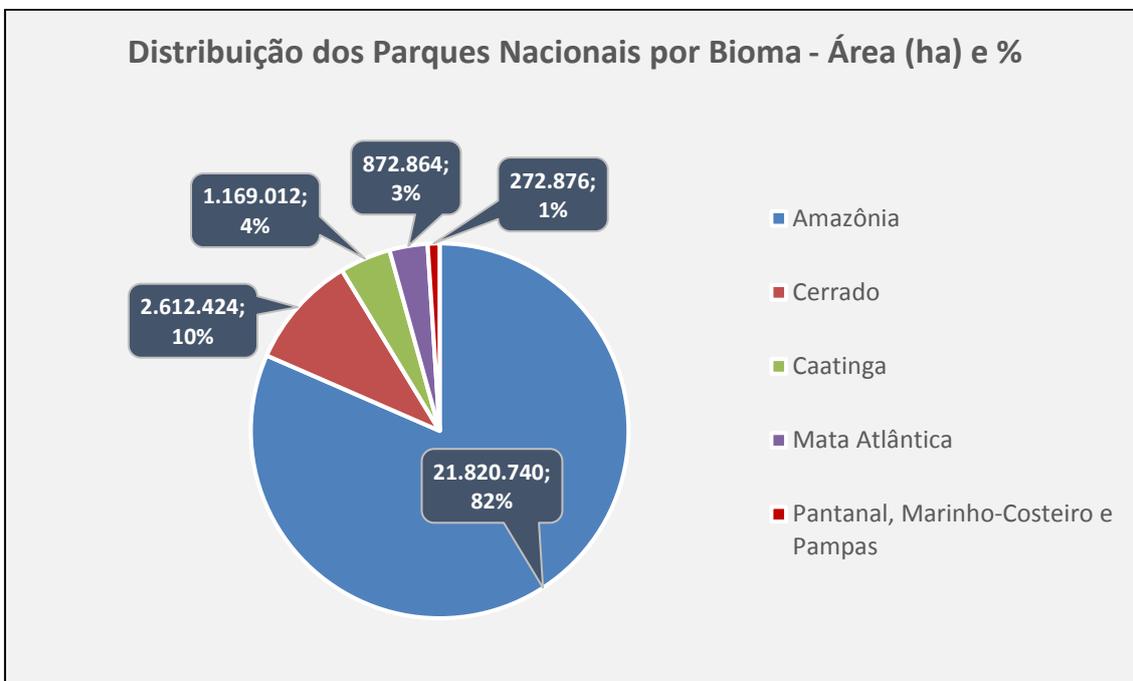
Atualmente, das 327 Unidades de Conservação federais existentes, 72 (22%) são Parques Nacionais (não se considerou no presente diagnóstico o Parque Nacional dos Campos Ferruginosos/PA, criado pelo Decreto S/N de 05 de junho de 2017), o que equivale a 26,7 milhões de hectares. Essa área corresponde a 33,1% da área total de Unidades de Conservação federais, e a 67,6% da área total protegida pelas Unidades de Proteção Integral (os dados de área foram obtidos do Painel Dinâmico de Informações do ICMBio, em 08 de maio de 2017).

Os Parques Nacionais estão distribuídos entre todos os biomas brasileiros, conforme se verifica nos gráficos abaixo:



Fonte dos dados: Painel Dinâmico de Informações do ICMBio (consulta em 08/05/2017).
Elaboração própria.





Fonte dos dados: Painel Dinâmico de Informações do ICMBio (consulta em 08/05/2017).
Elaboração própria.

Da análise comparativa dos gráficos, percebe-se que o ranking dos biomas difere quando se considera a quantidade de Parques e quando se considera a sua área correspondente. Enquanto a Mata Atlântica possui a maior quantidade de Parques Nacionais (35% do total), esse mesmo bioma aparece em quarto lugar quando se considera a área ocupada por seus Parques, que corresponde a somente 3% da área total protegida por essa categoria. Por outro lado, enquanto a Amazônia compreende somente 28% do quantitativo total de Parques, sua área abrangida corresponde a 82% da área total protegida.

II) Plano de Manejo

De acordo com o art. 27 da Lei nº 9.985/2000, todas as Unidades de Conservação devem dispor de um Plano de Manejo, o qual é definido como um documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma Unidade de Conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da Unidade.

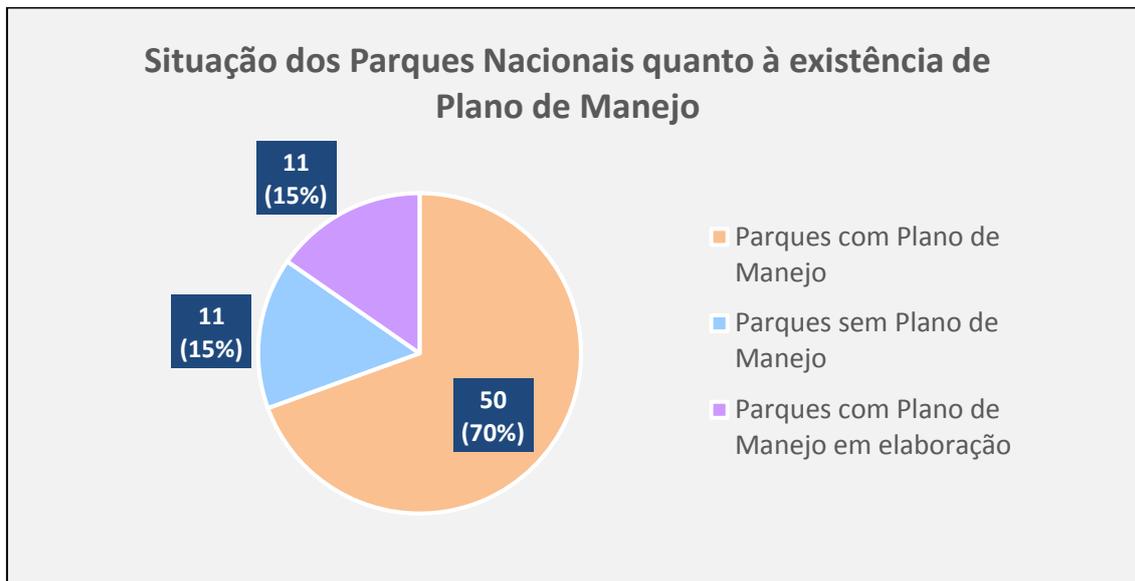
Além de abranger a área da Unidade de Conservação, o Plano de Manejo também deve contemplar sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

Conforme a Lei nº 9.985/2000 (Lei do SNUC), o Plano de Manejo deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de criação da Unidade de Conservação. Além disso, o documento intitulado “Roteiro Metodológico de Planejamento” voltado para Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas, lançado pelo Ibama em 2002, define que a implementação de um Plano de Manejo deve ocorrer em um horizonte temporal de até cinco anos, após o qual deveria estar vigente a sua versão revisada. No entanto, conforme informado pelo ICMBio, atualmente o planejamento do Plano de Manejo não tem prazo de validade, podendo continuar sua implementação por um longo período sem necessidade de revisão, desde que atenda à realidade da UC, ou ser revisto a



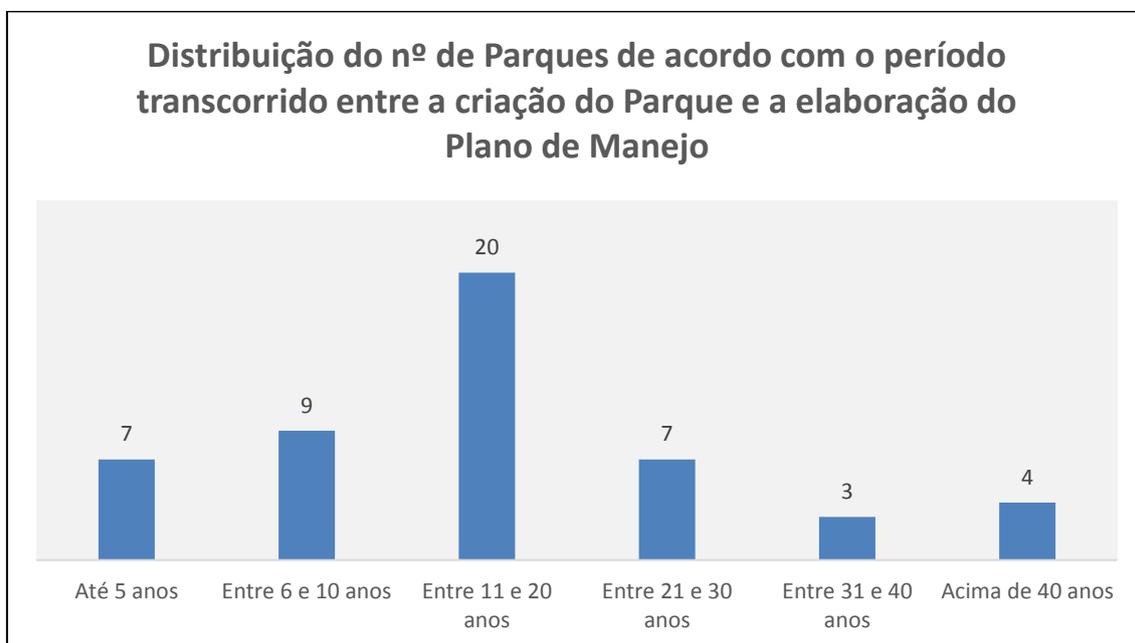
qualquer tempo caso seja identificada lacuna ou distanciamento entre as ações desenvolvidas e a realidade local e regional, ou ainda quando fatos novos e relevantes assim o exigiam.

De acordo com informações apresentadas pelo ICMBio, atualmente a situação dos 72 Parques Nacionais no tocante a Plano de Manejo é a seguinte:



Fonte dos dados: Planilha encaminhada pelo ICMBio em 17/05/2017. Elaboração própria.

Quando se calcula o lapso temporal transcorrido entre o ano de criação dos Parques Nacionais e o ano de elaboração do Plano de Manejo, verifica-se grande variação de tempo, incluindo lapsos que vão de dois anos até 45 anos, conforme demonstrado no gráfico a seguir:



Fonte dos dados: Planilha encaminhada pelo ICMBio em 17/05/2017. Elaboração própria.

Sobre os cinquenta Parques que possuem Plano de Manejo, vale registrar que doze já passaram por revisão, quatro se encontram atualmente em processo de revisão e 34 nunca foram revisados.



Em relação aos 22 Parques que ainda não possuem Plano de Manejo, são identificados no quadro a seguir os onze Parques que já iniciaram o seu processo de elaboração, bem como aqueles que ainda não o fizeram:

Quadro 6: Parques Nacionais sem Plano de Manejo

Situação	Nome do Parque Nacional	Ano de criação
Plano de Manejo em elaboração	Parque Nacional de São Joaquim (SC)	1961
	Parque Nacional da Serra da Capivara (PI)	1979
	Parque Nacional do Pico da Neblina (AM)	1979
	Parque Nacional do Superagui (PR)	1989
	Parque Nacional Serra da Mocidade (RR)	1989
	Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange (PR)	2001
	Parque Nacional da Chapada das Mesas (MA)	2005
	Parque Nacional do Rio Novo (PA)	2006
	Parque Nacional do Jamaxim (PA)	2006
	Parque Nacional Nascentes do Lago Jari (AM)	2008
	Parque Nacional Matinguari (AM/RO)	2008
Sem Plano de Manejo	Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba (BA/TO/MA/PI)	2002
	Parque Nacional do Catimbau (PE)	2002
	Parque Nacional dos Campos Gerais (PR)	2006
	Parque Nacional de Boa Nova (BA)	2010
	Parque Nacional da Serra das Lontras (BA)	2010
	Parque Nacional do Alto Cariri (BA)	2010
	Parque Nacional da Furna Feia (RN)	2012
	Parque Nacional Marinho das Ilhas dos Currais (PR)	2013
	Parque Nacional da Serra do Gandarela (MG)	2014
	Parque Nacional Guaricana (PR)	2014
	Parque Nacional do Acari (AM)	2016

Fonte dos dados: Planilha encaminhada pelo ICMBio em 17/05/2017. Elaboração própria.

Verifica-se que, dos onze Parques que ainda não iniciaram o processo de elaboração de seus Planos de Manejo, quatro foram criados a partir do ano de 2013, ou seja, ainda se encontram dentro do prazo legal para elaboração do referido instrumento. Sendo assim, restam sete Parques, criados entre os anos de 2002 e 2012, em desconformidade ao que estabelece a legislação.

Apesar disso, também se verifica que, para cinco Parques criados entre os anos de 1961 e 1989, estão sendo conduzidos os processos de elaboração dos Planos de Manejo. Esse dado evidencia que o ICMBio está direcionando seus esforços para sanar as pendências mais antigas.

Quanto a este tópico, importa registrar que o Instituto informou que vem adotando, na medida de sua capacidade operacional e dentro do seu limitado quantitativo de servidores, as devidas providências quanto à elaboração dos Planos de Manejo para todas as Unidades de Conservação, destacando que o processo de elaboração desses documentos exige dos servidores envolvimento em várias de suas fases, desde a concepção até o projeto final e suas revisões.

III) Conselho Gestor



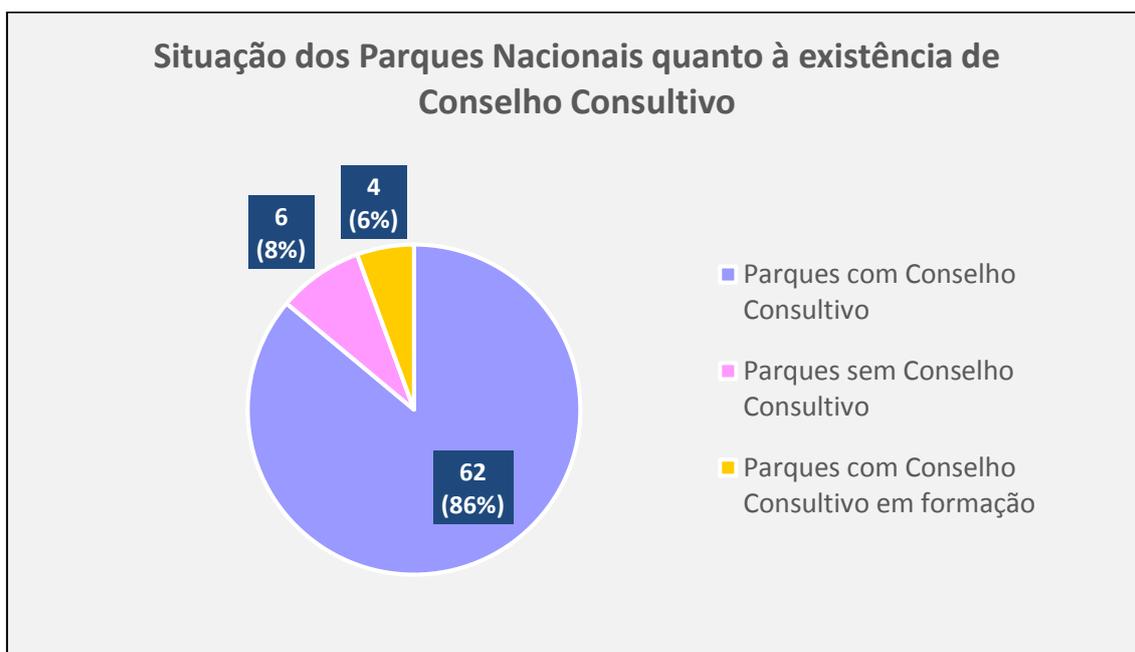
O Conselho Gestor de uma Unidade de Conservação é uma instância colegiada formalmente instituída por meio de Portaria do Presidente do ICMBio, cuja função é constituir-se em um fórum democrático de diálogo, valorização, participação e controle social, debate e gestão da Unidade de Conservação, incluída a sua zona de amortecimento e território de influência, para tratar de questões ambientais, sociais, econômicas e culturais que tenham relação com a UC.

A Lei nº 9.985/2000 definiu a necessidade de criação de Conselhos na gestão de Unidades de Conservação. Já o Decreto nº 4.340/2002, que regulamenta aquela Lei, definiu a forma de composição e de representação do Conselhos, bem como estabeleceu suas competências. Posteriormente, foi publicada a Instrução Normativa nº 9 do ICMBio, de 5 de dezembro de 2014, que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de UCs federais.

De acordo com a Lei do SNUC, os Parques Nacionais devem dispor de um Conselho do tipo Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração – no caso, o ICMBio – e constituído por representantes de órgãos públicos e de organizações da sociedade civil.

Conforme a IN/ICMBio nº 9, a criação do Conselho deve ocorrer antes ou concomitantemente ao processo de elaboração do Plano de Manejo da UC, bem como deve seguir uma metodologia composta pelas seguintes etapas, devidamente registradas e documentadas: i) criação de grupo de trabalho; ii) caracterização do território da UC e seus usos; iii) planejamento das atividades; iv) sensibilização, mobilização e capacitação dos setores relacionados com a UC que poderão compor o Conselho; v) definição da composição do Conselho; e vi) formalização do conselho.

De acordo com informações apresentadas pelo ICMBio, verificou-se que 86% dos Parques Nacionais possuem Conselho Consultivo, conforme demonstrado no gráfico a seguir:



Fonte dos dados: Planilha encaminhada pelo ICMBio em 17/05/2017. Elaboração própria.



Verifica-se que dez Parques ainda não possuem Conselho Consultivo, dos quais quatro já iniciaram o processo de formação, sendo eles os Parques Nacionais da Serra de Itabaiana (SE), da Serra do Gandarela (MG), do Alto Cariri (BA) e Guaricana (PR). Em relação aos demais seis Parques sem Conselho, cabe registrar os esclarecimentos apresentados pelo ICMBio para cada um:

- Parque Nacional de Pacaás Novos (RO): a UC apresenta graves conflitos territoriais;
- Parque Nacional do Acari (AM): a UC foi criada recentemente, em maio de 2016;
- Parque Nacional do Catimbau (PE): a UC está realizando diagnósticos que antecedem as atividades de formação do Conselho;
- Parque Nacional da Serra das Lontras (BA): a UC está se mobilizando para iniciar o processo de mobilização e capacitação;
- Parque Nacional dos Campos Gerais (PR): a UC iniciou o processo para formação do Conselho, no entanto, conflitos com proprietários de terra têm dificultado o andamento;
- Parque Nacional Marinho das Ilhas dos Currais (PR): embora não haja mobilização para criação do Conselho, há realização de atividades para a redução de conflitos na UC.

Ainda a respeito dos dez Parques que não possuem Conselho Consultivo, é importante mencionar que somente dois possuem Plano de Manejo, quais sejam, o Parque Nacional de Itabaiana, que foi criado em 2005 e teve seu Plano de Manejo elaborado em 2016, e o Parque Nacional de Pacaás Novos, que foi criado em 1979 e teve seu Plano de Manejo elaborado em 1984 e revisado em 2009.

Esse dado mostra que ainda existem oito Parques Nacionais que não dispõem dos dois principais instrumentos orientadores do planejamento e gestão dessas áreas – o Plano de Manejo e o Conselho Consultivo.

IV) Situação fundiária

De acordo com a Lei do SNUC, cada categoria de Unidade de Conservação deve obedecer a um determinado tipo de situação dominial, o qual se relaciona ao seu objetivo de conservação. Para algumas categorias, é obrigatório que essas Unidades sejam de posse e domínio público e, por isso, as áreas particulares no seu interior devem ser adquiridas pelo Estado, isto é, incorporadas ao patrimônio público.

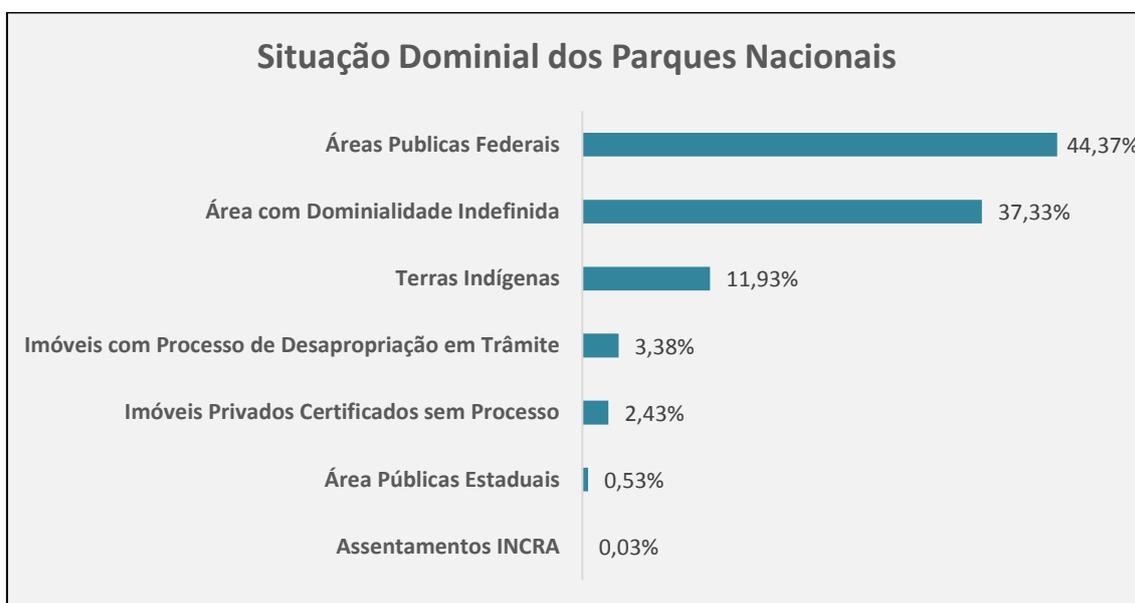
Após a publicação do decreto de criação de uma Unidade de Conservação, uma das ações a serem empreendidas para efetivar a sua existência é a regularização fundiária, a qual se constitui em condição essencial para implantação, planejamento e execução das ações de gestão e proteção. A regularização fundiária pode ser entendida como o processo de identificação dos proprietários das terras e imóveis no seu interior e posterior adequação da dominialidade do território conforme determina a Lei.

Para promover a regularização fundiária, o ICMBio faz uso de três modalidades. Quando as áreas são pertencentes à União, ocorre o repasse das terras por parte da Secretaria do Patrimônio da União ao MMA e posteriormente ao Instituto, conforme as orientações emanadas pela Portaria Conjunta MP/ICMBio nº 436, de 2009. Quando as áreas são de propriedade particular, podem ocorrer tanto o recebimento em doação por compensação de reserva legal, conforme os procedimentos definidos na Instrução Normativa ICMBio nº 05/2016, ou a desapropriação das áreas.



Cabe registrar que a Instrução Normativa ICMBio nº 02/2009 regulamenta os procedimentos técnicos e administrativos para a indenização de benfeitorias e desapropriação de imóveis rurais localizados em Unidades de Conservação de domínio público. Com base nessa IN, o Instituto lançou a Cartilha de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação Federais, disponível em http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/cartilha_de_regularizacao_fundiaria.pdf.

No que tange aos Parques Nacionais, a Lei do SNUC estabelece que essas Unidades são de posse e domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. De acordo com informações apresentadas pelo ICMBio, a área total dos 72 Parques Nacionais, que corresponde a 26.212.240 hectares (esse valor corresponde ao somatório das áreas georreferenciadas dos Parques, que não necessariamente correspondem às áreas informadas nos decretos de criação dessas Unidades), contempla sete situações dominiais, conforme apuração realizada em maio de 2017:



Fonte dos dados: Planilha encaminhada pelo ICMBio em 08/05/2017. Elaboração própria.

Conforme informado pelo ICMBio, as áreas que se encontram completamente regularizadas correspondem às áreas públicas federais e às terras indígenas, que juntas perfazem 14.757.256,14 hectares, o que corresponde a 56,3% da área total dos Parques Nacionais.

Cabe observar que as terras indígenas situadas dentro dos limites de Parques Nacionais (cerca de 12% da área total) resultam em dupla afetação, isto é, reconhece-se a compatibilidade entre a permanência das comunidades tradicionais e a manutenção da área protegida, haja vista a jurisprudência advinda do notório julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal em 2009 na Petição nº 3.388-4, referente à Terra Indígena Raposa Serra do Sol.

Também é importante destacar que um pouco mais de um terço da área total dos Parques Nacionais (37,33%) permanece como uma lacuna de informação, pois até o momento não foi possível identificar a dominialidade dessas áreas. Um dos fatores que contribui para essa lacuna é o fato de que alguns órgãos fundiários estaduais ainda não forneceram dados sobre a existência de terras sob seu domínio.



Além disso, verifica-se que o conjunto de imóveis particulares identificados no interior de Parques Nacionais corresponde somente a 5,81% da área total dessas Unidades, sendo que 3,38% contam com processo administrativo instaurado para efetivar a desapropriação, e 2,43% ainda não iniciaram os procedimentos administrativos necessários.

Por último, há outras duas situações dominiais que correspondem a menos de 1% da área total dos Parques e merecem tratamento específico. As áreas públicas estaduais que se sobrepõem às áreas protegidas podem ser transferidas ao patrimônio da União por meio de indenização ao Estado ou, ainda, podem ser objeto de permuta, a depender de cada caso. No caso de assentamentos rurais, é preciso investigar a existência ou não de áreas titularizadas, para então se avaliar as alternativas de regularização que podem incluir a desapropriação ou o remanejamento dos assentamentos para outras áreas.

O ICMBio chama a atenção para o fato de que o atual corpo técnico institucional é extremamente reduzido, e a maioria dos servidores do Instituto não possui formação profissional adequada para atuar na agenda da consolidação territorial, o que limita a descentralização das ações administrativas e prejudica a conclusão dos processos de regularização fundiária.

Com o objetivo de superar esse impasse, o Instituto celebrou em 2015 contratos de prestação de serviços técnicos na área de engenharia consultiva, em regime de empreitada por preço unitário, conforme especificações do Anexo I do Edital de Concorrência Pública nº 02/2015, para subsidiar a feitura de atos administrativos que o ICMBio conduz com vistas à consolidação territorial das Unidades de Conservação federais. Tais contratos, que apresentam vigência de cinco anos, foram firmados de modo a atender separadamente cada unidade da federação. Espera-se, com essas contratações, que haja um significativo ganho de escala na abertura e instrução de processos de regularização fundiária das UCs federais.

V) Recursos humanos

Um dos componentes mais importantes da estrutura de uma Unidade de Conservação é a sua força de trabalho, que é composta por diferentes categorias de trabalhadores, podendo incluir servidores efetivos, temporários, cedidos e ocupantes de cargo em comissão, trabalhadores terceirizados, estagiários e voluntários.

No processo de criação de uma Unidade de Conservação, não se prevê o aumento do quantitativo de recursos humanos necessários à manutenção da Unidade. Dessa forma, à medida que novas UCs são criadas, o ICMBio se vê compelido a deslocar servidores do seu atual quadro e ampliar os contratos de terceirização no sentido de suprir a nova demanda. Sem a posse de novos servidores efetivos para atender à crescente demanda de gerir as Unidades de Conservação, o Instituto enfrenta grandes limitações para atingir a sua missão institucional.

Com base em informações apresentadas pelo ICMBio, tem-se que a força de trabalho atualmente alocada nos Parques Nacionais envolve 2.356 trabalhadores e apresenta a seguinte distribuição:



Quadro 7: Força de trabalho dos Parques Nacionais

Bioma	Nº de Parques	Área (ha)	Serv. Efetivo	Serv. Temp.	Terceirizados	Estagiários	Voluntários	Outros¹	Total
Amazônia	20	21.314.091	52	45	98	28	-	3	226
Caatinga	7	1.160.166	29	59	72	2	-	0	162
Cerrado	14	2.565.228	97	138	123	42	39	1	440
Marinho	7	314.426	42	1	46	1	24	0	114
Mata Atlântica	23	821.634	135	136	335	54	735	1	1.396
Pampa	1	36.695	5	2	11	0	-	0	18
Total	72	26.212.240	360	381	685	127	798	5	2.356

Fonte dos dados: Planilha encaminhada pelo ICMBio em 17/05/2017. Elaboração própria.

¹Inclui as categorias: servidores não efetivos ocupantes de cargo em comissão e servidores cedidos.

Os dados coletados permitem verificar que:

- Para gerenciar os 72 Parques, o ICMBio conta com 741 servidores (efetivos e temporários), o que corresponde a uma média de dez por Unidade. Cabe destacar que o PARNA de Brasília (DF) é o que conta com o maior número de servidores efetivos (28), enquanto o PARNA de Ilha Grande (PR) é o que conta com o maior número de servidores temporários (59). Por outro lado, três Parques não possuem nenhum servidor efetivo nem temporário, contando apenas com trabalhadores terceirizados: PARNA da Amazônia (AM/PA), PARNA do Jaú (AM) e PARNA do Jamanxim (PA). Além disso, o PARNA do Acari (AM), criado em maio de 2016, ainda não conta com nenhuma força de trabalho.
- Considerando os servidores efetivos e temporários, o bioma Amazônia é o que possui a menor relação de servidores por Parque, sendo 4,8 servidores/Parque, enquanto o bioma Cerrado possui a maior relação, no valor de 16,7 servidores/Parque.
- Quando se calcula a relação área/servidor, verifica-se que os servidores são responsáveis por extensas áreas e que há variação entre os biomas, principalmente entre a Amazônia e os demais: Amazônia – 219.733 ha/servidor; Caatinga – 13.184 ha/servidor; Cerrado – 10.916 ha/servidor; Marinho – 7.312 ha/servidor; Mata Atlântica – 3.032 ha/servidor; Pampa – 5.242 ha/servidor.
- Os Parques contam com o total de 685 trabalhadores terceirizados, o que corresponde a uma média de nove por Unidade. Quando considerado o total de servidores efetivos, temporários e terceirizados somados (1.426), a fração de terceirizados representa 48% do total. A Unidade que possui o maior quantitativo de terceirizados é o PARNA da Tijuca (124), e outros onze Parques não possuem nenhum trabalhador terceirizado: PARNA das Araucárias (SC), PARNA dos Campos Amazônicos (AM), PARNA Nascentes do Lago Jari (AM), PARNA de Boa Nova (BA), PARNA da Serra das Lontras (BA), PARNA do Alto Cariri (BA), PARNA da Furna Feia (RN), PARNA Marinho das Ilhas dos Currais (PR), PARNA da Serra do Gandarela (MG), PARNA Guaricana (PR) e PARNA do Acari (AM).



- Dos 72 Parques, 31 possuem adesão ao programa de voluntários e se encontram ativos. Contudo, para 23 desses Parques, o Instituto não informou o quantitativo de voluntários existentes. Em relação aos demais, 90% dos trabalhadores voluntários informados (798) estão concentrados em dois Parques: PARNA da Tijuca (510) e PARNA de Ilha Grande (210).

VI) Gestão financeira

Os recursos financeiros empregados na gestão dos Parque Nacionais são, via de regra, provenientes do Orçamento Geral da União, cuja programação se formaliza a partir das Leis Orçamentárias Anuais.

A exceção quanto a essa fonte de recursos reside naqueles provenientes do mecanismo de compensação ambiental instituído pela Lei nº 9.985/2000, o qual tem sofrido recentes modificações em sua operacionalização, conforme decisão exarada pelo Tribunal de Contas da União em 2016. Esses recursos, que até então vinham sendo executados de forma indireta mediante o depósito dos recursos em contas escriturais na Caixa Econômica Federal, deverão, doravante, ser internalizados na Conta Única do Tesouro Nacional, ou executados diretamente pelo empreendedor. O item 1.1.1.2 deste Relatório apresenta o histórico e os desafios relacionados ao tema da compensação ambiental.

Serão abordados a seguir alguns aspectos relevantes relacionados à gestão financeira dos Parques Nacionais, no que diz respeito à arrecadação e à aplicação de recursos nessas Unidades.

VI.1) Visitação e arrecadação

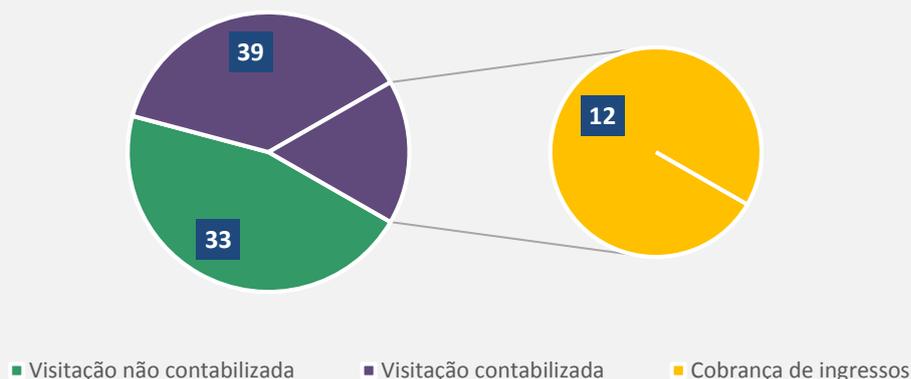
Primeiramente, é preciso lembrar que, paralelamente à sua função precípua de preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, os Parques Nacionais também podem permitir a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico em suas áreas protegidas.

Para esses últimos casos, a Lei do SNUC dispõe que a visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da Unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento. Sendo assim, os Parques Nacionais podem ter arrecadação própria de recursos a partir da visitação pública, seja por meio da cobrança de ingressos e/ou de serviços oferecidos aos visitantes dentro dos Parques, como acesso a atrativos naturais (trilhas, cachoeiras, etc.), hospedagem (p. ex. camping), centro de visitantes (lojas, lanchonetes, etc.) e sistema de transporte interno.

A partir de informações apresentadas pelo ICMBio, foi possível verificar que, no ano de 2016, 39 Parques realizaram o registro de suas visitas, totalizando 8.793.979 visitantes, enquanto 33 Parques não contabilizaram dados referentes à visitação. Dos 39 Parques que realizaram o registro, doze efetuam cobrança de ingressos, ou seja, somente 16,7% dos Parques Nacionais possuem arrecadação de recursos com a exploração desse serviço específico.



Situação da visitação nos Parques Nacionais



Fonte dos dados: Planilha encaminhada pelo ICMBio em 08/05/2017. Elaboração própria.

O quadro abaixo identifica os valores consolidados que foram arrecadados por Parques Nacionais no exercício de 2016 com a cobrança de serviços de bilheteria, camping, trilha, embarcação e/ou mergulho:

Quadro 8: Valores arrecadados por Parques Nacionais em 2016 com a cobrança de serviços destinados a visitantes

Nome do Parque	Valor Arrecadado ¹ em 2016 (R\$)	%
Parque Nacional da Tijuca (RJ)	38.125.434,57	65,58%
Parque Nacional do Iguaçu (PR)	13.108.756,27	22,55%
Parque Nacional de Brasília (DF)	2.099.322,00	3,61%
Parque Nacional Mar. de Fernando de Noronha (PE)	1.252.662,36	2,15%
Parque Nacional do Itatiaia (MG/RJ)	1.138.128,70	1,96%
Parque Nacional de Aparados da Serra (RS/SC)	797.129,00	1,37%
Parque Nacional de Caparaó (ES)	663.255,01	1,14%
Parque Nacional da Serra da Canastra (MG)	443.012,00	0,76%
Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ)	320.836,21	0,55%
Parque Nacional Marinho dos Abrolhos (BA)	104.234,00	0,18%
Parque Nacional da Serra da Capivara (PI)	63.725,00	0,11%
Parque Nacional do Jamanxim (PA)	11.701,50	0,02%
Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO)	6.198,00	0,01%
Parque Nacional Restinga de Jurubatiba (RJ)	2.157,00	0,004%
Parque Nacional das Emas (GO)	2.155,00	0,004%
Parque Nacional dos Campos Amazônicos (AM)	1.044,00	0,002%
Total Arrecadado	58.139.750,62	100,00%

Fonte dos dados: Planilha encaminhada pelo ICMBio em 08/05/2017. Elaboração própria.

¹Os valores foram informados pelo ICMBio de forma agregada para os serviços de bilheteria, camping, trilha, embarcação e mergulho, portanto, não foi possível especificar os valores arrecadados em cada categoria de serviço.

Dos dezesseis Parques relacionados acima, quatro não efetuam cobrança de ingresso, contudo arrecadam recursos por meio de outros serviços oferecidos. Trata-se dos Parques destacados no quadro: Parque Nacional do Jamanxim (PA), Parque Nacional Restinga de Jurubatiba (RJ), Parque Nacional das Emas (GO) e Parque Nacional dos Campos



Amazônicos (AM). Registra-se que os Parques do Jamanxim e dos Campos Amazônicos se incluem na relação dos 33 Parques que não contabilizaram a quantidade de visitantes recebidos em 2016.

Além da arrecadação proveniente da cobrança de serviços direcionados aos visitantes dos Parques Nacionais, também é possível que essas UCs possuam outras fontes de arrecadação de recursos, ainda que não sejam permanentes, a exemplo de multas por autos de infração, reposição e venda florestal, serviço de licenciamento e autorizações diversas. No exercício de 2016, o valor total arrecadado por meio dessas fontes adicionais foi significativo, totalizando R\$ 19.447,072,64 e envolvendo dezessete Parques Nacionais:

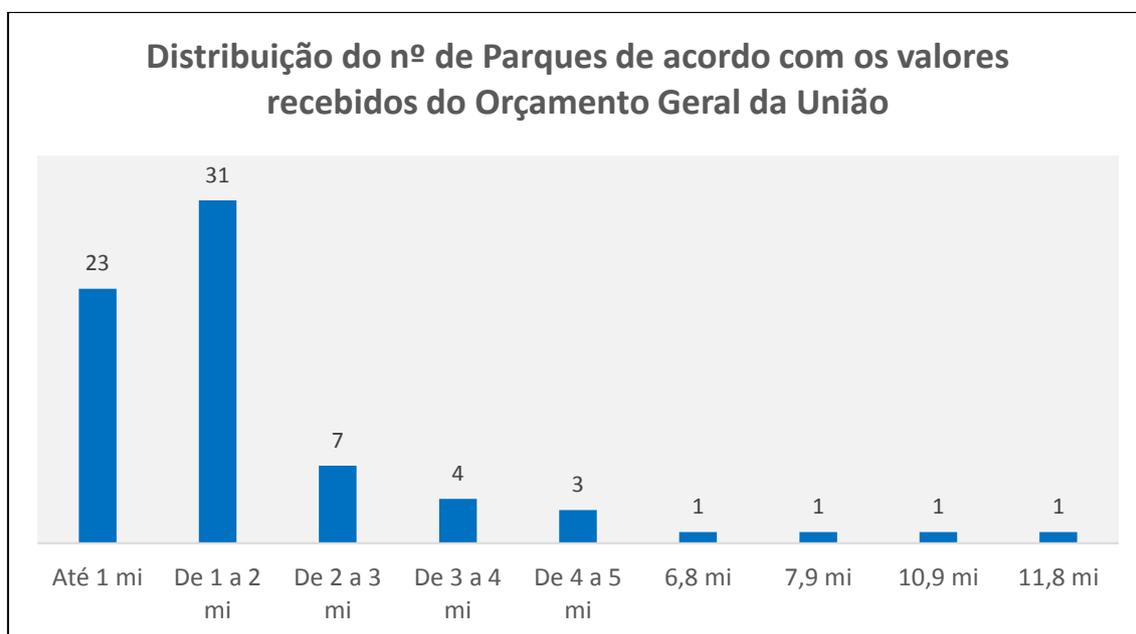
Destaca-se a arrecadação obtida pelo Parque Nacional do Iguaçu em 2016 no valor de R\$ 14.323.581,11 (73,7% do total), referente a serviço de licenciamento, autorizações diversas, concessão de direito real de uso de área pública e arrendamentos. Nota-se que o valor arrecadado com essas fontes adicionais foi maior que o próprio valor arrecadado pelo Parque com os serviços direcionados aos visitantes (R\$ 13.108.756,27).

VI.2) Repasses de recursos

VI.2.1) Recursos do Orçamento Geral da União (OGU)

Conforme informações apresentadas pelo ICMBio, os recursos do Orçamento Geral da União repassados aos Parques Nacionais em 2016 totalizaram R\$ 135.510.683,18, sendo que o Parque Nacional do Acari, criado em maio de 2016, foi o único dos 72 Parques que não recebeu nenhum recurso no referido exercício.

Os valores recebidos variaram de R\$ 77.390,28 (Parque Nacional Marinho das Ilhas dos Currais) até R\$ 11.825.688,36 (Parque Nacional da Tijuca), conforme distribuição representada no gráfico abaixo:



Fonte dos dados: Planilha encaminhada pelo ICMBio em 17/05/2017. Elaboração própria.

Em análise à distribuição desses repasses, verifica-se que os treze Parques que receberam os maiores valores em 2016 concentram 51,3% do total de recursos (R\$ 69.533.378,41). Esses Parques se caracterizam por registrarem a sua visitação e realizarem, em sua maior parte, cobrança de ingressos, além de serem os Parques que concentraram a maior parte



dos valores arrecadados com a cobrança de serviços direcionados a visitantes e com outras fontes de arrecadação própria, conforme explanado anteriormente no tópico “visitação e arrecadação”.

Dessa forma, fica demonstrado que os Parques que se encontram estruturados para receber visitação e que arrecadam recursos foram aqueles que receberam os maiores valores individuais do Orçamento Geral da União, evidenciando que a opção pela exploração dos atrativos dos Parques Nacionais resulta em maiores investimentos na própria gestão e desenvolvimento dessas Unidades.

Este tema, inclusive, já possui orientação legal, conforme disciplina o art. 35 da Lei nº 9.985/2000, o qual se transcreve a seguir:

Art. 35. Os recursos obtidos pelas unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade serão aplicados de acordo com os seguintes critérios:

I - até cinqüenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade;

II - até cinqüenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo;

III - até cinqüenta por cento, e não menos que quinze por cento, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral.

VI.2.2) Recursos da compensação ambiental

Segundo informações apresentadas pelo ICMBio, no exercício de 2016 foram aplicados nos Parques Nacionais recursos provenientes da compensação ambiental no valor total de R\$ 8.899.365,81, o que representa 6,16% do valor total aplicado em Parques Nacionais no referido exercício:

Quadro 9: Recursos aplicados nos Parques Nacionais em 2016

Origem dos recursos	Valor (R\$)	%
Orçamento Geral da União	135.510.683,18	93,84%
Compensação Ambiental	8.899.365,81	6,16%
Total	144.410.048,99	100%

Fonte dos dados: Planilha encaminhada pelo ICMBio em 17/05/2017. Elaboração própria.

Dos 72 Parques Nacionais, 36 (50%) receberam recursos da compensação ambiental, sendo que os valores individuais aplicados variaram de R\$ 3.939,17 (Parque Nacional do Jamanxim/PA) até R\$ 1.689.888,91 (Parque Nacional da Serra da Canastra/MG).

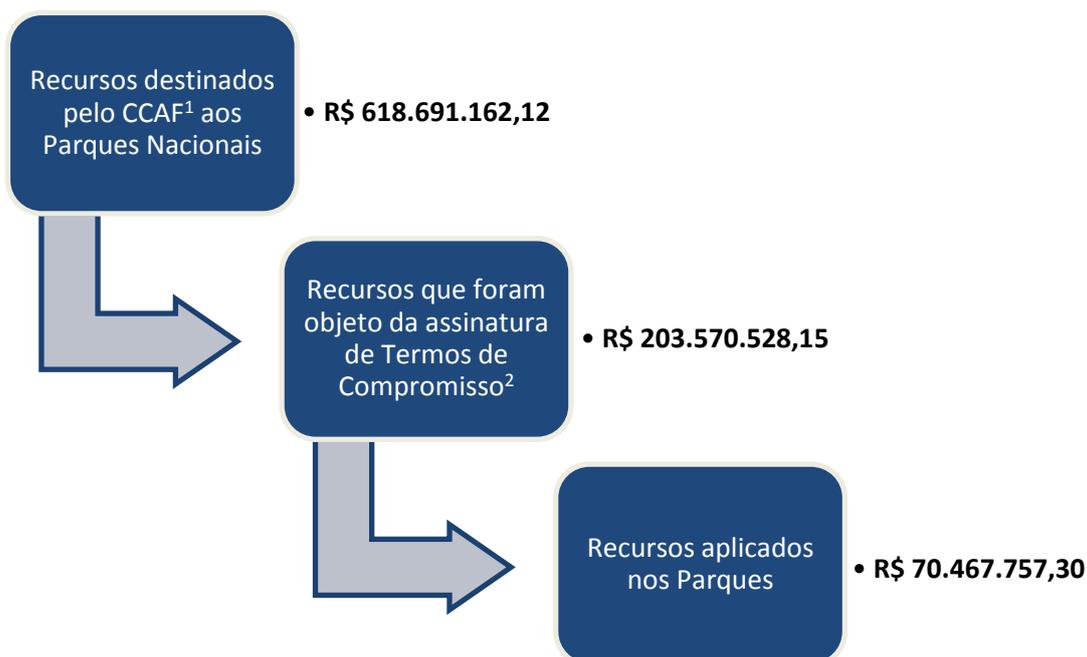
Apesar de os recursos da compensação ambiental aplicados em 2016 nos Parques Nacionais não serem expressivos frente aos recursos provenientes do OGU, há que se destacar que existe atualmente um grande volume de recursos dessa fonte programados para serem executados nos Parques Nacionais.

Foi solicitado ao Instituto informar os valores acumulados em 31 de dezembro de 2016 relativamente aos recursos deliberados pelo CCAF e aos recursos que foram objeto de assinatura de Termos de Compromisso para cada Parque Nacional, uma vez que o lapso



temporal entre essas duas etapas pode envolver vários meses, em razão de trâmites burocráticos e fragilidades existentes na estrutura do ICMBio para a execução da compensação ambiental. A figura abaixo demonstra os valores obtidos:

Figura 1 – Recursos da compensação ambiental direcionados a Parques Nacionais



Fonte dos dados: Planilha encaminhada pelo ICMBio em 17/05/2017. Elaboração própria.

¹O Comitê de Compensação Ambiental Federal – CCAF é um órgão colegiado que tem como principal atribuição deliberar sobre a divisão e a finalidade dos recursos oriundos da compensação ambiental federal para as Unidades de Conservação beneficiadas ou a serem criadas.

²Termo de Compromisso é o instrumento por meio do qual são formalizadas e estabelecidas as condições para o cumprimento, pelo empreendedor, das obrigações de compensação ambiental.

Verifica-se que a maior parte dos recursos de compensação ambiental, cerca de 67%, sequer tiveram a sua execução formalizada em Termos de Compromisso, e que, até 31 de dezembro de 2016, somente 11,4% dos recursos destinados pelo CCAF foram executados. Esses dados demonstram não somente a relevância do mecanismo da compensação ambiental para a gestão, manutenção e aperfeiçoamento das Unidades de Conservação federais por ser uma fonte de vultosos recursos, como também revela a existência de dificuldades de operacionalização do referido mecanismo na estrutura do ICMBio.

Por último, é necessário ressaltar que os valores apresentados na Figura 1 foram fornecidos pelo ICMBio a partir de seus controles internos, que consistem na utilização de planilhas eletrônicas, o que torna o gerenciamento das informações da compensação ambiental bastante frágil. Dessa forma, é possível que os valores apresentados não reflitam com total exatidão os valores reais envolvidos, no entanto, permitem uma visualização aproximada da dimensão e relevância do tema.

VII) Gestão da manutenção e do uso público dos Parques Nacionais

Os contratos firmados pelo ICMBio para cumprimento de sua obrigação legal, no tocante aos Parques Nacionais, têm a finalidade principal de manter e resguardar as Unidades,



promovendo o suporte físico e logístico tanto à sua administração quanto à implementação das atividades de uso público, tais como visitação, recreação e turismo.

Em quase todos os Parques, os serviços básicos mantidos mediante contratos administrativos estão relacionados ao fornecimento de água e energia elétrica, coleta de esgoto, telefonia, internet, vigilância e limpeza. Em algumas Unidades, há também serviços administrativos contratados.

Desde que prevista no Plano de Manejo da Unidade, também é permitida a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem do Parque Nacional, a qual dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme estabelece a Lei do SNUC.

Nesse sentido, o ICMBio vem utilizando uma estratégia diversificada de delegação de atividades de exploração comercial de produtos, sub-produtos ou serviços inerentes aos Parques Nacionais. A modalidade mais simples utilizada é a autorização, que consiste em um ato administrativo mediante o qual o Poder Público consente que determinado indivíduo utilize bem público de modo privativo. Trata-se de um ato discricionário, precário e sem licitação, o qual requer investimentos de pequena monta na operação da atividade. Como exemplo, citam-se as autorizações para condução de visitantes nos Parques Nacionais da Chapada dos Veadeiros (GO), do Itatiaia (MG/RJ) e da Chapada dos Guimarães (MT).

A segunda modalidade utilizada é a permissão, definida na Lei nº 8.987/1995 como *“delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco”*. A permissão difere-se da autorização por requerer licitação e ser formalizada por meio de contrato de adesão, no entanto, da mesma forma que a autorização, pode ser revogada unilateralmente a qualquer tempo pela Administração. Além disso, os contratos firmados nessa categoria são de curto prazo. No âmbito dessa modalidade, tem-se o exemplo do Edital de Tomada de Preços nº 02/2016 lançado em 2016 pelo ICMBio, que visa à permissão de operação dos espaços destinados às lojas e cafeterias dos centros de visitantes na sede e sub-sedes do Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ).

A terceira e última modalidade utilizada pelo ICMBio é a concessão, que consiste na delegação da prestação de um serviço público feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (art. 2º, II, da Lei nº 8.987/1995). Neste caso, são obrigatórias a realização de licitação e a celebração de um contrato administrativo, cuja rescisão antecipada pode ensejar o dever de indenizar por parte do poder concedente. Uma característica dos contratos de concessão é o seu longo prazo, geralmente com mais de dez anos de vigência.

De acordo com informações apresentadas pelo ICMBio, atualmente o Instituto possui dez contratos de concessão vigentes, os quais abrangem quatro Parques Nacionais, conforme se demonstra a seguir:



Quadro 10: Contratos de concessão do ICMBio

Nome do Parque	Nº do Contrato	Objeto do Contrato	Ano da assinatura	Vigência
Parque Nacional do Iguazu (PR)	01/1998	Concessão de uso de áreas do Parque Nacional do Iguazu para implantação, operação, administração, manutenção, conservação e exploração econômica nas áreas concedidas, por conta e risco da concessionária, do centro de visitantes, terminal de passageiros, transporte de visitantes e estacionamento.	1998	22 anos
	02/1998	Concessão de uso de áreas do Parque Nacional do Iguazu para implantação, operação, administração, manutenção, conservação e exploração econômica nas áreas concedidas, por conta e risco da concessionária, para alimentação, comercialização e serviços, mirantes, elevador panorâmico e trilhas suspensas.	1998	22 anos
	20/2002	Concessão de uso de área no Parque Nacional do Iguazu destinada a realização de caminhadas e passeios por meio de navegação pluvial no Rio Iguazu, denominado circuito M'Boi, sob a condição de operação, manutenção, conservação, vigilância, modernização e desenvolvimento ecoturístico da área.	2002	15 anos
	21/2002	Concessão de uso de área no Parque Nacional do Iguazu destinada a realização de caminhadas e passeios por meio de navegação pluvial entre a estrada velha de Guarapuava e o Rio Iguazu, denominado Linha Martins, sob a condição de operação, manutenção, conservação, vigilância, modernização e desenvolvimento ecoturístico da área.	2002	15 anos
	01/2010	Concessão mediante contrato administrativo, da prestação de serviços de apoio ao uso público, na área do Parque Nacional do Iguazu, compondo-se da operação de roteiro turístico denominado "Macuco", que consiste em passeio de barco por via fluvial, até o limite de navegabilidade próximo às Cataratas do Iguazu, com a possibilidade ainda de: caminhada em trilhas, <i>rafting</i> , canionismo na cachoeira do Macuco, transporte terrestre de passageiros no trecho entre a BR 469, Km 25 (recepção do Macuco) e o Porto do Macuco sob a condição de operação, administração, manutenção, conservação, vigilância, modernização e desenvolvimento ecoturístico dos serviços exploráveis concedidos, com todos os encargos decorrentes.	2010	10 anos
	22/2015	Concessão para a outorga de serviço de voo panorâmico sobre as Cataratas do Iguazu no Parque Nacional do Iguazu.	2016	05 anos
Parque Nacional da Tijuca (RJ)	01/2012	Concessão de uso de área de aproximadamente 20.469 m ² , própria do ICMBio, para a prestação de serviço de controle de acesso rodoviário e transporte de visitantes no trecho Paineiras – Corcovado, incluindo serviços de cobrança de ingressos, estacionamento de veículos, alimentação, lojas de conveniência e centro de visitação e eventos, com ônus para o concessionário de implantação das estruturas físicas necessárias nos padrões obedecendo a todas as normas e condições descritas no edital de concessão e nos seus anexos.	2012	20 anos



	01/2014	Concessão de área da União para ampliação, modernização, manutenção e exploração de serviços de transporte ferroviário de passageiros na Estrada de Ferro do Corcovado - Trem do Corcovado, no trecho Cosme Velho - Corcovado, no Parque Nacional da Tijuca, Rio de Janeiro/RJ.	2014	20 anos
Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ)	02/2010	Concessão dos serviços de bilheteria, hospedagem, transporte interno e alimentação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos.	2010	10 anos
Parque Nacional Mar. de Fernando de Noronha (PE)	136/2010	Concessão de prestação de serviços de apoio à visitação pública do Parque Nacional Marinho Fernando de Noronha/PE, cobrança de ingresso, exploração comercial em pontos de apoio à visitação, centro de visitantes, trilhas e etc., cada um com suas características operacionais próprias e que deverão ser concessionadas.	2010	15 anos

Fonte dos dados: Planilha encaminhada pelo ICMBio em 25/05/2017. Elaboração própria.

Com o objetivo de estruturar as Unidades de Conservação para receber visitantes com qualidade e segurança, e considerando o limitado contingente de analistas ambientais atualmente existente no quadro de servidores do ICMBio, o Instituto está adotando uma política de expansão dos contratos de concessão no âmbito principalmente de Parques Nacionais.

Conforme divulgado por meio de cartilha disponível no sítio eletrônico do Instituto, foram priorizadas até 2018 quatorze UCs que terão serviços de apoio à visitação delegados à iniciativa privada por meio de contratos de concessão, tendo sido utilizados para a referida priorização critérios como a existência de Plano de Manejo, o número de visitantes, a facilidade de acesso ao local e a existência de estudos de viabilidade econômica preliminares. O quadro a seguir identifica as UCs priorizadas:

Quadro 11: Unidades de Conservação que terão serviços delegados por meio de concessão

Nome do Parque	Serviços a serem concedidos
Parque Nacional de Brasília (DF)	Cobrança de ingressos, estacionamento, loja de conveniências, lanchonete, aluguel de bicicletas (espaço do ciclista) e centro de visitantes com auditório e espaço para eventos.
Parque Nacional do Pau Brasil (BA)	Cobrança de ingressos, estacionamento, acampamento, lanchonete empório, tirolesa, arvorismo e transporte interno.
Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO)	Cobrança de ingressos, transporte interno, acampamento e loja de conveniências.
Parque Nacional do Caparaó (ES)	Cobrança de ingressos/portarias, estacionamento, centros de visitantes, espaço de eventos, lojas.
	Acampamento e abrigos.
Parque Nacional de Jericoacoara (CE)	Cobrança de ingressos, centro de visitantes, lojas e lanchonete, serviços de apoio à visitação.
Parque Nacional de Aparados da Serra (SC/RS)	Cobrança de ingressos, estacionamento, centro de visitantes, loja e lanchonete.
Parque Nacional da Serra Geral (SC/RS)	
Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (MA)	Controle de acesso, recepção de visitantes, cobrança de ingressos, centro de visitantes com exposição interpretativa, informações turísticas e conscientização ambiental e postos de informação e controle com lojas e lanchonetes.



Parque Nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP)	Cobrança de ingressos, recepção de visitantes, loja de conveniências e lanchonete.
Parque Nacional da Serra da Canastra (MG)	Cobrança de ingressos, recepção de visitantes, lanchonete.
Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (MT)	Cobrança de ingressos e recepção de visitantes.
Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ)	Pousada e restaurante e pousada Petrópolis.
Floresta Nacional Canela (RS)	Cobrança de ingressos, hospedagem (pousada natural), loja e lanchonete.
Floresta Nacional de São Francisco de Paula (RS)	

Fonte dos dados: Cartilha “Concessões ICMBio – Prioridades de Execução 2016-2018”. Elaboração própria.

Convém registrar que os procedimentos licitatórios referentes ao PARNA de Brasília e ao PARNA do Pau Brasil foram iniciados em abril de 2017, com a publicação dos avisos de licitação.

Considerando a atual estratégia institucional do ICMBio de expansão dos contratos de concessão para as Unidades de Conservação federais, que o Instituto possui contratos de concessão antigos – alguns vigentes há quase vinte anos –, que essa modalidade de contratação envolve grande complexidade e materialidade de recursos, além do fato de que não houve, até o momento, nenhuma auditoria específica sobre esse tema, este Controle Interno planeja iniciar trabalhos voltados aos contratos de concessão no próximo exercício (2018).

VIII) Conclusão

Os dados apresentados permitem visualizar que o ICMBio vem empregando esforços para consolidar a gestão dos Parques Nacionais no que diz respeito à elaboração dos Planos de Manejo, à criação dos Conselhos Consultivos e à regularização fundiária. Também se verifica que há grande disparidade na distribuição dos recursos humanos entre os Parques, o que pode levar a grandes prejuízos na gestão dessas Unidades. Por último, depreende-se que a arrecadação própria de recursos dos Parques bem como os recursos oriundos da compensação ambiental representam fontes importantes e significativas para financiar a gestão e o aprimoramento dos Parques Nacionais.

1.1.2 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Execução de tarefas sem respaldo contratual, que correspondeu a 51% do valor pago no contrato nº 12/2015, no período de janeiro a março de 2016.

Fato

Na análise da execução do contrato nº 12/2015, o qual foi firmado com a empresa CTIS Tecnologia para “*prestação de serviços de informática na área de sustentação de sistemas de informação*”, verificou-se que foram realizadas atividades que não estavam previstas no catálogo de serviço originalmente licitado, o que configurou execução de serviços sem respaldo contratual.

O referido contrato foi assinado em 13/10/2015 em decorrência da adesão do ICMBio, como “carona”, à ata de registro de preço do Tribunal Superior Eleitoral - TSE nº 73/2014



(Edital nº 112/2014). O contrato encerrou-se em 29/10/2016, tendo ficado vigente durante um ano, entre 29/10/2015 e 29/10/2016.

I - Modelo de execução contratual

Sobre o modelo de execução dos serviços, cabe registrar que o Termo de Referência do Pregão nº 112/2014, ao qual o Contrato nº 12/2015 está legalmente vinculado, estabelece que as atividades a serem demandadas durante a execução contratual são aquelas previamente especificadas no catálogo de serviços, conforme Anexo I-II do Edital. Vale mencionar que o referido catálogo continha uma relação de 216 atividades possíveis de serem realizadas.

Registra-se que é no catálogo de serviços onde estão descritas, para cada atividade: a sua definição, os produtos/artefatos previstos, o perfil profissional exigido, o grau de complexidade envolvido e, finalmente, o custo para sua realização, expresso na unidade de medida HST (Horas de Serviço Técnico), equivalente a uma hora de trabalho.

II - Atividades executadas no contrato nos meses de janeiro a março de 2016

Ocorre que, a partir do levantamento das atividades executadas por meio do contrato no período de janeiro a março de 2016, constatou-se que 64% das atividades realizadas nesse período se referia a novas tarefas criadas pelo ICMBio, ou que haviam sido alteradas, durante a execução contratual, de maneira diversa ao que estava registrado no catálogo de serviço do Edital do TSE, ao qual o Instituto aderiu.

Abaixo, apresenta-se a consolidação feita com base nas atividades executadas de janeiro a março de 2016 e no catálogo de serviço licitado:

Quadro 12: Atividades executadas no contrato nos meses de janeiro a março de 2016

Janeiro a março de 2016					
Atividades executadas	Qtde. atividades	Qtde. HST	Valor pago	% valor	% qtde
Atividades novas	30	7.476,60	R\$ 750.874,94	45%	53%
Atividades alteradas	6	955,66	R\$ 95.976,93	6%	11%
<i>Subtotal</i>	36	8.432,26	R\$ 846.851,87	51%	64%
Atividades iguais ao catálogo de serviço original	20	8.041,50	R\$ 807.607,85	49%	36%
Total	56	16.473,76	R\$ 1.654.459,72	100%	100%

A partir das informações constantes no quadro acima, verificou-se que:

- Do total de 56 atividades realizadas no período avaliado, 30 atividades, ou 53% do total, eram de tarefas novas, que não constavam no Edital;
- 6 (seis) atividades, que representa 11% do total, tiveram modificadas suas características originais em relação ao custo (alteração na quantidade de HST da atividade), à complexidade, ao perfil profissional exigido e/ou à descrição das tarefas.
- Em relação aos valores, apurou-se que 51% do total pago foi referente a atividades diversas do catálogo de serviço, ou que foram alteradas posteriormente, representando o montante de R\$ 846,851,87.

Pelo lado da aderência ao catálogo, vale destacar que somente 36% das atividades executadas no período eram compatíveis com catálogo de serviço contratado, o que



demonstra que a execução do contrato se deu, em sua maior parte, em desconformidade com o que havia sido licitado originalmente, desviando-se do catálogo proposto.

Desse modo, avalia-se que tal fato representou desvio ao objeto contratado, em afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/93, art. 3º, art. 41 e art. 54, §1, e 55, XI), bem como evidencia a irregular adesão à ata de registro de preço do TSE feito pelo ICMBio em 2015.

III - Comparativo entre os catálogos de serviços do ICMBio e do Edital

Nesse sentido, cabe destacar que, em resposta à solicitação de auditoria nº 201700866/002, que requisitava relação de todos os serviços do contrato nº 12/2015, o ICMBio apresentou um catálogo de serviços próprio, contendo 127 atividades possíveis de serem demandadas.

De posse dos dois catálogos de serviço, realizou-se uma comparação entre o utilizado pelo ICMBio e aquele existente no Edital do TSE. Como resultado, verificou-se uma significativa diferença entre eles. Das 127 atividades presentes no catálogo do ICMBio:

- Apenas 49 eram idênticas àquelas que constavam no catálogo original da licitação (39%);
- Havia 61 novas atividades, especificamente criadas para o ICMBio (48%);
- Outras 17 atividades, embora fossem as mesmas do catálogo do TSE, sofreram alguma modificação, especialmente em relação ao custo definido para a atividade em HST (13%).

Verifica-se, portanto, que, com o objetivo de se adequar as atividades às necessidades do ICMBio, o catálogo de serviços proposto na Ata de Registro de Preço foi substancialmente desconfigurado durante a execução do contrato nº 12/2015.

Contudo, cabe ressaltar que o Instituto, ao aderir à ARP do TSE nº 73/2014, se vinculou ao catálogo de serviço presente no respectivo edital. Desse modo, ao executar um catálogo diverso do que fora contratado, inclusive sem a formalização das alterações efetuadas, como detalhado mais a frente, o Instituto incorreu em desvio de objeto.

Sobre a questão, destaca-se que, uma vez que um órgão possua particularidades distintas e não expressas nas especificações detalhadas pelo órgão gerenciador da Ata, como restou demonstrado no presente caso, a sua adesão se mostra inviável.

Assim, avalia-se que o desvio de objeto constatado é consequência da inadequada adesão à referida ata de registro de preço do TSE, situação essa que já havia sido considerada irregular por esta CGU, conforme registrado no relatório de auditoria nº 201600657, uma vez que naquela análise ficou caracterizada:

“a) a ausência de planejamento prévio da Unidade, o qual foi 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 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 para o Instituto e, desta forma, aumentado o valor da contratação.”

IV - Justificativas do gestor

Em função dos fatos apontados, solicitou-se ao ICMBio apresentar os aditivos contratuais (ou apostilamentos) que formalizaram as referidas mudanças nos catálogos de serviços ao longo da execução contratual, bem como as justificativas para execução do contrato com serviços predominantemente diferentes do originalmente contratado.

Sobre a formalização das alterações, o Instituto informou que “*não foram confeccionados apostilamentos ou aditivos ao contrato que formalizassem esse procedimento*”. No entanto, justificou que as alterações foram realizadas em consonância com o instrumento contratual, pois este permitia “*adaptações de acordo com as necessidades desta Entidade*”.

Nesse sentido, o gestor trouxe que no Termo de Referência, em seu item 3.4.5, “*existia a previsão para que o catálogo fosse alterado para se adequar às mudanças que ocorrem no contexto de sistemas dentro do ICMBio:*

“3.4.5 Considerada a abrangência e a complexidade da sustentação de sistemas, bem como a dinâmica da evolução da tecnologia da informação, não é possível estabelecer previamente e descrever no catálogo de serviços todas as atividades e artefatos que compõem o objeto desta contratação. Assim, para itens não descritos no catálogo de serviços, outros quesitos poderão ser considerados na classificação do grau de complexidade, em comum acordo entre o CONTRATANTE e a CONTRATADA no momento da abertura da ordem de serviço, e será aplicada a fórmula abaixo para o estabelecimento da quantidade de HST necessária à realização do serviço: (...) ”

Ainda segundo o gestor, “*da leitura dos itens acima transcritos, mormente daqueles assinalados, depreende-se que os serviços foram licitados através de um catálogo de tarefas que pode ser alterado. Existe ainda um orientador para tarefas não descritas no catálogo, conforme disposto no item 6.1.2.2.5, transcrito a seguir, in verbis:*

6.1.2.2.5 As atividades propostas pela CONTRATADA e não descritas no catálogo de serviços, deverão ser objeto de análise pelo CONTRATANTE, que utilizará, inicialmente, o critério de similaridade com outros serviços(...). ”

Desse modo, o gestor conclui em sua manifestação que “*o ICMBio apenas ajustou as atividades daquelas tarefas inicialmente previstas, de forma a adequar a execução*



contratual ao cenário desta Autarquia, restando demonstrado que as alterações procedidas no catálogo de atividades original, estão previstas no contrato e seus anexos”

V - Análise das justificativas

Das informações apresentadas pela Unidade cabe destacar a confirmação da ausência de formalização das inúmeras alterações efetuadas no catálogo de serviço original.

Considerando a relevância do catálogo de serviço para execução do contrato, pois é nele que estão definidos os produtos a serem entregues e, principalmente, os custos de cada atividade, que repercutirá no pagamento a ser realizado à empresa, fazia-se necessária a instrução formal destas alterações, com apresentação das justificativas que as motivaram.

Além disso, sem a devida formalização, não foi possível identificar os responsáveis técnicos pela elaboração das novas atividades nem a data e o responsável pela autorização e aprovação das mudanças efetuadas no catálogo de serviço.

Nesse sentido, cabe trazer o que normatiza a SLTI/MP no documento “Boas práticas, Orientações e Vedações”, o qual está vinculado à Portaria MP/STI nº 20/2016:

Somente fica permitida a adesão à Ata de Registro de Preços, de órgão não partícipe quando, após o Planejamento conforme disposto no artigo 4º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014, concluir que:

1.1 O catálogo de serviços for o mesmo do órgão gerenciador da ata a ser aderida; e

1.2 For feito o ajuste nos quantitativos, levando-se em consideração a realidade de cada órgão ou entidade.

Parágrafo único. Ao longo da execução contratual, o catálogo de serviços poderá ser alterado nos termos do que dispõe o art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, desde que a alteração seja feita por aditivo contratual e que não descaracterize o objeto.

O próprio Edital nº 12/2014 prevê, em vários momentos, a necessidade de formalização de eventuais alterações no catálogo de serviço, como exemplificado abaixo:

“6.1.2.3.2.1 - As atividades propostas no plano de trabalho, caso estejam descritas no catálogo de serviços, deverão estar em conformidade com esse. Outras atividades propostas, necessárias, e não descritas no catálogo de serviços, deverão compor uma base de dados para, por apostilamento contratual, complementar o catálogo de serviços”

“6.1.8.1.2 - Ao final da execução dessas atividades, a quantidade de HSTs consumida será atualizada e as novas atividades passarão a compor o catálogo de serviços provisoriamente, podendo ser associadas a outras OS, até sua efetivação por meio de apostilamento contratual”

“6.6.5.2 - O alinhamento entre CONTRATANTE e CONTRATADA visando ao apostilamento contratual com adequação do catálogo de serviços, será remunerado conforme item constante do próprio catálogo”



Fica claro, portanto, que, no mínimo, as alterações realizadas pelo ICMBio no catálogo de serviço durante a execução contratual deveriam estar devidamente motivadas, respaldadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, e formalmente registradas, seja por meio de termo aditivo, seja por apostilamento contratual.

Quanto ao argumento apresentado pela Unidade referente à possibilidade de alteração do catálogo de serviço, admite-se, naturalmente, e o próprio edital é claro quanto a isso, a existência de eventuais alterações no catálogo original durante a execução contratual. Contudo, o que se verificou no presente contrato, conforme já tratado acima, foi a utilização de um novo catálogo de serviço, próprio do ICMBio, com alterações substanciais em relação ao catálogo licitado, destacando-se a inclusão de 61 atividades novas e alteração de outras 17 tarefas.

O edital, em seu item 6.6.5, prevê que:

“6.6.5 - Após três meses do início da execução contratual, o catálogo de serviços poderá ser revisto a qualquer tempo a pedido da CONTRATADA ou do CONTRATANTE, para o saneamento de inconformidades observadas referentes a perfil profissional, complexidade de atividade, tempo de execução, descrição de produtos ou inclusão de novos itens inerentes ao objeto da contratação, devendo os ajustes ser justificados nos autos”

Sobre o disposto acima, cabe ressaltar que - ainda que fossem consideradas válidas as alterações realizadas no catálogo - o ICMBio mesmo assim:

- i) não teria atendido ao tempo mínimo previsto para efetuar modificações no catálogo de serviço, haja vista que em janeiro de 2016, ainda durante o terceiro mês de vigência do contrato, o catálogo já havia sido alterado. Além disso, a informação obtida junto ao gestor é que, desde o início do contrato, o catálogo de serviço executado era diferente do original; e
- ii) não teria justificado nos autos as alterações realizadas, conforme já citado.

VII - Novas atividades incluídas no catálogo de serviço

Quanto ao teor das novas atividades, é relevante destacar que alguns serviços incluídos no catálogo extrapolam, indevidamente, o escopo do objeto do contrato (“prestação de serviços de informática na área de sustentação de sistemas de informação”), uma vez que se tratam de atividades de natureza gerencial, podendo-se citar:

- 1.8.6 – Planejar atividades, em que foi identificada a realização de tarefas cujo escopo é a governança de TI, tais como: “Levantamento de Necessidades para o PDTI”, “Elaborar PDTI” e “Elaboração de DOD”;
- 1.8.7 - Acompanhar a execução das atividades, onde se observou a execução de tarefas relacionadas à gestão da área de TI da Unidade, como: “Elaborar Termo de Homologação”, “Acompanhamento de demandas COTEC” e “Acompanhamento de projetos especiais”

Em relação às atividades com essa natureza, além de representar desvio ao objeto contratado, vale ressaltar também a impropriedade em as terceirizar, haja vista que se permite a participação da contratada em atividades gerenciais da Unidade, potencializando o risco de a empresa influenciar tomadas de decisão no âmbito de governança de TI do órgão, de processos de aquisição de bens e serviços e no gerenciamento dos contratos de TI, ensejando a ocorrência de conflito de interesse.



Ademais, ao terceirizar atividades exclusivas de servidores, o órgão pode ser tornar dependente da contratada.

Ainda em relação às novas atividades do catálogo do ICMBio, cabe citar que foram incluídas atividades que exigiam perfis profissionais inexistentes no Termo de Referência, como “Especialista em Desenvolvimento Geo” e “Especialista em Análise Geo”. Entre essas atividades estão: 1.1.17 - Definir diretrizes de usabilidade, 1.2.6 - Implementar interface de serviço web, 1.2.10 - Criação de comportamento de interface de Geo, 1.3.4 - Elaborar Plano de Implantação, 2.1.9 - Gerar produto cartográfico e 2.1.10 - Gerar Serviço de Mapa.

Sobre a questão, cabe observar que os profissionais exigidos para execução das atividades são insumos essenciais para precificação dos itens de serviços na licitação. Assim, o ICMBio, ao incluir posteriormente em seu catálogo atividades que exigem perfis profissionais não previstos no edital, incorre também em uma forma de desvio do objeto, além de poder alterar a adequada composição do custo do contrato.

VIII - Conclusão

Diante do exposto, avalia-se que as alterações efetuadas no catálogo de serviço não se trataram de ajustes pontuais para melhor definir as atividades ou corrigir eventuais distorções verificadas na execução, mas sim de uma quase que completa reformulação dos serviços licitados, visando adequá-lo, posteriormente a assinatura do contrato, às necessidades próprias do ICMBio. Cabe ressaltar, como agravante, que as modificações realizadas não foram devidamente justificadas e formalizadas em documentos contratuais próprios (aditivos ou apostilamento).

Além disso, ficou caracterizado que os fatos geradores das alterações não possuíram natureza superveniente em relação ao momento da licitação, uma vez que o catálogo de serviços próprio do ICMBio foi executado desde o início da vigência contratual.

Desta forma, considerando terem sido executadas, sem respaldo contratual, cerca de 64% de atividades diferentes daquelas que constavam no catálogo de serviço original, o que correspondeu ao pagamento de 51% do montante total pago no período de janeiro a março de 2016, restou caracterizado o desvio do objeto do contrato nº 12/2015, materializando-se, ainda, a irregular adesão feita pelo ICMBio à ata de registro de preço do TSE nº 73/2014.

Cabe ressaltar que as irregularidades constatadas ficam agravadas pelo fato do ICMBio ter sido previamente alertado por meio do Relatório nº 201503373 - cerca de dois meses antes da assinatura do referido contrato (28/08/2015) - quanto à inviabilidade da adesão à referida ata do TSE e, mesmo com o alerta da CGU, o gestor optou por realizar a contratação dos serviços que eram claramente incompatíveis com as necessidades do Instituto, o que, posteriormente, se materializou em execução do contrato com desvio de objeto, realizando atividades sem respaldo contratual.

Portanto, tendo em vista que há recomendação da CGU em aberto para instauração de processo de apuração de responsabilidade dos gestores envolvidos na adesão, de forma irregular, da ata de registro de preço do TSE nº 73/2014 e considerando que a presente constatação deriva dessa adesão irregular, avalia-se a necessidade incluir a presente constatação no referido processo de apuração de responsabilidade.



Por outro lado, convém destacar que a adesão a uma ata inadequada às necessidades do ICMBio, por si só, não resultaria, necessariamente, nas irregularidades constatadas na presente execução contratual, como a alteração substancial do catálogo de serviços, com inclusão indevida de tarefas, e a falta de formalização das alterações efetuadas. Dessa forma, convém instaurar também processo para apuração de responsabilidade dos envolvidos na execução de atividades no âmbito do contrato nº 12/2015 sem respaldo contratual, com desvio de objeto.

Causa

- Adesão irregular à ata de Registro de Preço do TSE nº 73/2014;
- Falta de planejamento para as contratações de TI;
- Não observância das recomendações emitidas pela CGU nos últimos anos, consubstanciadas nos relatórios de auditoria nºs 201306273, 201503373 e 201600657, em especial a recomendação para não aderir a referida ata de registro de preço;
- Excessiva terceirização da área de TI do órgão, inclusive de atividades de gestão de TI.

Manifestação da Unidade Examinada

Em relação às questões constatadas por esta Controladoria e apresentadas à Unidade no Relatório Preliminar de Auditoria, o gestor apresentou, por meio da Nota Técnica nº 5/2017/CGATI/DIPLAN/ICMBio, a seguinte manifestação:

“Em atendimento ao requerimento emanado pela Controladoria Geral da União CGU, referente à Constatação 1.1.2.1: Execução de tarefas sem respaldo contratual, que correspondeu a 51% do valor pago no Contrato nº 12/2015, no período de janeiro a março de 2016, constante do Relatório Preliminar de Auditoria nº 201700866, cabe informar o seguinte:

Em seu relatório preliminar, a Controladoria informa que na execução do Contrato nº 12/2015, o qual foi firmado com a empresa CTIS Tecnologia para “prestação de serviços de informática na área de sustentação de sistemas de informação”, foram realizadas tarefas sem respaldo contratual, que correspondeu a 51% do valor pago no Contrato nº 12/2015, no período de janeiro a março de 2016.

Afirma a CGU que foram realizadas atividades que não estavam previstas no catálogo de serviço originalmente licitado, o que configurou execução de serviços sem amparo no Contrato nº 12/2015.

Descreve o relatório que foi constatado que 64% das atividades realizadas nesse período se referia a novas tarefas criadas pelo ICMBio, ou que haviam sido alteradas, durante a execução contratual, de maneira diversa ao que estava registrado no catálogo de serviço do Edital do TSE, ao qual o Instituto aderiu.

Em resposta à afirmação contida no relatório emanado pela CGU, de que foram realizadas atividades que não estavam previstas no catálogo de serviço originalmente licitado, esta Autarquia reafirma que o contrato em análise permitia as adaptações de acordo com as necessidades desta Entidade e o processo em comento foi efetivado de forma transparente, de acordo com o



princípio da boa-fé, seguindo os preceitos legais em fiel atendimento aos normativos e orientações para contratações de TI.

Repisa-se que o ICMBio apenas ajustou as atividades daquelas tarefas inicialmente previstas, de forma a adequar a execução contratual ao cenário desta Autarquia, restando demonstrado que as adequações procedidas no catálogo de atividades original encontram previsão no contrato e seus anexos e se encontram devidamente justificadas.

Assim, o catálogo de serviços proposto na Ata de Registro de Preço foi utilizado de forma apropriada durante a execução do Contrato nº 12/2015, posto que adequado às suas necessidades e respeitadas as premissas vinculantes constantes dos documentos que formaram a ata do TSE, afastando-se, pois, o desvio de objeto suscitado pela CGU.

(...)

No que se refere ao Contrato nº 12/2015 não foram confeccionados apostilamentos ou aditivos ao contrato que formalizassem esse procedimento, no entanto, as alterações foram realizadas em consonância com o instrumento contratual e seus anexos.

Com relação à transcrição contida em mencionado relatório, constante da fl. 61, destaca-se que o normativo ali elucidado se refere ao tema Serviços de Suporte e Atendimento em TIC, o que não tem relação com o objeto do presente contrato, qual seja, Contratação de Softwares e de Serviços de Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas (Fábrica de Software).

Ademais, mencionada Portaria MP/STI nº 20/2016, citada pela CGU em seu relatório preliminar, teve sua publicação posterior ao processo de adesão à Ata de Registro de Preços, posto que em maio de 2016 já havia sido finalizada mencionada Ata, sem possibilidade de o Instituto concluir novo certame objetivando a contratação do serviço em questão.

Diante disso, observa-se que essa vedação não estava prevista para a época da adesão que ora se discute, já que o guia "Boas práticas, vedações e orientações para contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de software (Fábrica de Software) citado pela CGU, não havia sido publicado ainda pela Secretaria de Tecnologia da Informação.

Quanto à alegação constante do relatório de que as irregularidades constatadas ficam agravadas pelo fato do ICMBio ter sido previamente alertado por meio do Relatório nº 201503373, temos a informar que 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.

Soma-se às questões suscitadas acima o fato de que o ICMBio possui fragilidade em seu quadro de servidores, com a premente necessidade de ampliação do seu quadro atual para atuar especificamente na área técnica de TI, como já apontado, inclusive, pela própria CGU. Ainda enfrenta a dificuldade em lidar com uma



estrutura de monitoramento insuficiente e, como consequência, há dificuldades em planejamento e execução de suas atividades.

Desse modo, como esta Autarquia naquele momento não poderia deixar de dar continuidade aos serviços essenciais que se encontravam em produção, já que a descontinuidade de tais serviços seria extremamente prejudicial, podendo ocasionar, inclusive, a interrupção no funcionamento daqueles sistemas, optou-se pela contratação em comento em observância do princípio da continuidade do serviço público.

A par do exposto, entende este Instituto que as adequações realizadas no catálogo original durante a execução contratual foram devidamente justificadas, tendo o ICMBio apenas ajustado as atividades daquelas tarefas inicialmente previstas, de forma a adequar a execução contratual ao cenário desta Entidade.”

Análise do Controle Interno

Em resposta aos achados de auditoria, a Unidade, em linhas gerais, alegou que: a) o processo foi efetivado de forma transparente, atendendo aos normativos e orientações para contratações de TI e b) que o ICMBio apenas ajustou as atividades daquelas tarefas inicialmente previstas, de forma a adequar a execução contratual ao cenário desta Entidade.

Entretanto, em que pesem os argumentos dos gestores responsáveis, esta equipe de auditoria concluiu que tais justificativas não foram suficientes para elidir a irregularidade apontada, conforme exposto a seguir.

Em relação à alegação de que o “*processo em comento foi efetivado de forma transparente*” e seguiu “*os preceitos legais em fiel atendimento aos normativos e orientações para contratações de TP*”, os fatos verificados não corroboram esta afirmação.

Pelo contrário, a ausência de formalização das alterações realizadas no catálogo de serviço, com inclusão a posteriori de atividades não previstas no Edital, refuta o argumento de que as alterações realizadas foram transparentes.

Nesse sentido, cabe ressaltar novamente que o catálogo de serviço licitado, que é a base para execução e pagamento do contrato, foi substancialmente modificado sem que tivesse havido a devida justificativa para as alterações/inclusões realizadas, a identificação dos responsáveis pela aprovação do novo catálogo, a apresentação da memória de cálculo que embasou a quantificação em HST das novas atividades e o registro das datas em que cada alteração no catálogo foi feita e passou a ser válida.

Assim, destaca-se que a ausência de instrumentos contratuais que aprovassem formalmente o novo catálogo de serviço executado e o tornassem válido legalmente implicou no desatendimento das cláusulas do próprio Edital nº 12/2014, conforme já citado, e no descumprimento de preceitos legais (art. 41 e art. 65 da Lei nº 8.666/1993), que exigem a formalização de eventuais alterações realizadas no contrato, reproduzidos a seguir:

“Art. 41 - A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.”

“Art. 65 - Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...)”



Desta maneira, verificou-se, portanto, a execução de serviço sem respaldo contratual.

Quanto ao argumento de que houve apenas um ajuste das atividades inicialmente previstas, “*de forma a adequar a execução contratual ao cenário desta Entidade*”, cabe registrar que tal alegação já havia sido apresentada durante os trabalhos de auditoria, sendo que os elementos obtidos na avaliação da execução contratual se contrapõem a essa alegação.

Portanto, 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 destacado o fato de que o gestor já sabia, no momento da adesão à ata de registro de preço do TSE, que os serviços presentes naquele catálogo de serviços eram incompatíveis com as necessidades do Instituto, conforme foi constatado no Relatório CGU nº 201600657, que concluiu pela irregularidade da referida adesão, cujo excerto é transcrito abaixo:

“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 de haver requisitos relativos à experiência e aos conhecimentos exigidos dos profissionais no edital do TSE que também são 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’”

Desse modo, conclui-se que, ao aderir à Ata de Registro de Preço que não guardava compatibilidade com as necessidades do ICMBio, o que se configurou como um ato irregular, o gestor já previa que, no momento da execução contratual, seriam feitas modificações no catálogo de serviço originário, e em alguns perfis profissionais, como de fato foi feito, as quais eram indispensáveis para que fosse possível ao Instituto executar o referido contrato.

Cabe ressaltar que, de acordo com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei nº 8.666/93, art. 3º e art. 41), não pode um órgão aderir a uma ata decorrente de processo licitatório que prevê determinadas tarefas e perfis profissionais e, no momento da execução contratual, executar um catálogo de serviço quase que totalmente diferente do original.

Nesse sentido, vale reforçar que na presente avaliação identificou-se a realização de aproximadamente 64% de atividades diferentes (novas ou alteradas) daquelas que constavam no catálogo de serviço original, correspondendo a 51% do montante total pago no período avaliado, o que configurou desvio do objeto licitado e contratado.

Além das argumentações essenciais sobre o cerne da constatação, as quais foram analisadas acima, o gestor alegou também, quanto ao agravante utilizado, que só tomou conhecimento do Relatório CGU nº 201503373, que alertou previamente o Instituto sobre a incompatibilidade dos serviços presente na Ata do TSE, "*em meados de setembro de 2015*", quando 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*". Ademais, defendeu que "*a descontinuidade de tais serviços seria extremamente prejudicial*".

Sobre a questão, cabe, primeiramente, ressaltar que o alerta desta CGU ao Instituto foi sim dado em momento anterior a efetivação da adesão à Ata e assinatura do contrato, bem como à emissão da nota de empenho, conforme apresentado na sequência abaixo:

- 28/08/2015: O Relatório CGU nº 201503373 é encaminhado ao ICMBio, por meio do Ofício nº 20306/2015/DIAMB/DI/SFC/CGU-PR.

Consultando-se o processo de contratação nº 02070.000316/2015-98, tem-se:

- 03/09/2015: ICMBio solicita autorização para adesão a ARP nº 73/2014, tanto ao TSE (Ofício nº 170/2015-COADM/CGATI/DIPLAN/ICMBio) quanto à empresa CTIS (Ofício nº 171/2015-COADM/CGATI/DIPLAN/ICMBio).

- 10/09/2015: TSE responde ao ICMBio autorizando sua adesão (Ofício nº 3.203 SECGA/COMAP/SAD).

- 25/09/2015: Elaborada a Nota Técnica nº 04/2015/COADM/CGATI/DIPLAN/ICMBio, solicitando o encaminhamento do processo à CGFIN para emissão da nota de empenho.



- 25/09/2015: Emissão da nota de empenho (2015NE804441), no valor de R\$ 10,00.

- 13/10/2015: Assinatura do Contrato nº 12/2015.

Ou seja, entre a entrega do relatório e a assinatura do contrato decorreu-se mais de um mês.

Ainda sobre o fato de ser utilizado um agravante para a presente constatação, vale destacar que esta CGU vem alertando e emitindo recomendações ao ICMBio desde 2013 sobre a prática do Instituto de aderir como carona a atas de registro de preço, sem o devido planejamento e comprovação da compatibilidade dos serviços da ata com as necessidades da Unidade, conforme consta registrado nos Relatórios nº 201306273, 201406685 e 201503373. Entretanto, o ICMBio vem, recorrentemente, descumprindo tais recomendações.

Especificamente 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, no Relatório nº 201306273, que o ICMBio se abstinhasse de prorrogar o referido contrato e iniciasse, de imediato, processo de planejamento para nova contratação visando substituí-lo, haja vista que foi constatado que o modelo de remuneração daquele contrato era baseado na disponibilidade de mão-de-obra e não por resultados, o que é vedado pela legislação.

Entretanto, ao fim da vigência do contrato à época (outubro de 2013), o Instituto não fez o planejamento da licitação conforme 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 novamente prorrogado 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.

A título de informação, ressalta-se que, para a substituição do contrato, foi selecionada uma ata de registro de preço em que a empresa vencedora era a mesma CTIS e cujos serviços licitados eram comprovadamente (Relatório nº 201600657) incompatíveis com as necessidades do ICMBio.

Diante dos fatos apresentados, avalia-se que o ICMBio teve tempo hábil - mais de dois anos - para realizar um novo procedimento licitatório, mas não o fez.

Como justificativa, o Instituto aponta a *“fragilidade em seu quadro de servidores, com a premente necessidade de ampliação do seu quadro atual para atuar especificamente na área técnica de TI, como já apontado, inclusive, pela própria CGU”*. Deste modo, afirma, como consequência, que *“há dificuldades em planejamento e execução de suas atividades”*

Sobre esse ponto, o gestor tem razão ao citar que o pequeno número de servidores capacitados na área técnica de TI influenciou a ocorrência da presente constatação. Entretanto, cabe destacar que desde 2013 esta CGU vem também apontando a necessidade de se estruturar a Coordenação de TI do Instituto, cabendo destacar análise registrada no Relatório nº 201503373:

“Avalia-se, portanto, que as medidas adotadas pelo Instituto foram insuficientes para mudar o quadro crítico que se encontra a área de TI,



que se reflete, inclusive, na manutenção de falhas na gestão e fiscalização dos contratos de TI, com utilização de modelo de remuneração inadequado e com grande risco de haver pagamentos indevidos.

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

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

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

Portanto, cabe cobrança também a alta administração do Instituto que, durante o período de quatro anos, não implementou medidas a fim de dotar a área técnica de TI com quantitativo de servidores que permitam, no mínimo, planejar suas contratações e gerir os contratos de serviços de TI do órgão.

Por último, quanto à alegação de que a Portaria MP/STI nº 20/2016 “*não havia sido publicado ainda pela Secretaria de Tecnologia da Informação*” e que, portanto, a “*vedação não estava prevista para a época da adesão que ora se discute*” e que o guia de boas práticas citado se referia às contratações de “*Serviços de Suporte e Atendimento em TIC, o que não tem relação com o objeto do presente contrato*”, a Unidade tem razão, uma vez que, de fato, sua publicação (maio/2016) foi realizada em momento posterior a contratação (13/10/2015) e execução contratual e, deste modo, à época da adesão o referido guia não havia sido publicado.

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 as contratações públicas (Lei nº 8666/93, art. 3º, art. 41 e art. 65). A citação da Portaria SLTI/MP nº 20/2016 foi utilizada apenas como um elemento adicional.

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



Diante de todo o exposto, reforça-se o entendimento de que o ICMBio, primeiramente, não poderia ter utilizado a ata do TSE para contratar os serviços que desejava, uma vez que, conforme já havia sido demonstrado (Relatório nº 201600657), aquela ata continha especificidades que impediam sua adesão pelo Instituto.

Em decorrência, durante a execução contratual, configurou-se também como irregularidade as inúmeras alterações efetuadas no catálogo de serviço, as quais não se trataram de ajustes pontuais para melhor definir algumas atividades ou corrigir eventuais distorções verificadas na execução, mas sim de uma quase que completa reformulação dos serviços licitados, visando adequá-los às necessidades próprias do ICMBio, em afronta à legislação.

Recomendações:

Recomendação 1: Considerando a existência de recomendação da CGU em aberto para instauração de processo de apuração de responsabilidade dos envolvidos pela adesão, de forma irregular, da ata de registro de preço do TSE nº 73/2014, incluir a presente constatação no referido processo, a fim de subsidiar a apuração de responsabilidade.

Recomendação 2: Instaurar procedimento para apuração de responsabilidade dos envolvidos na execução de atividades no âmbito do contrato nº 12/2015 sem respaldo contratual, com desvio de objeto.

1.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Execução de atividades remuneradas pela quantidade de horas de serviço executada, sem vinculação à entrega de produtos, representando o valor pago de R\$ 212.307,01 (ref. janeiro a março de 2016).

Fato

Na análise dos serviços executados no período de janeiro a março de 2017 no âmbito do contrato nº 12/2015, constatou-se que as atividades “1.6.5 – Participar de reunião” e “1.8.7 – Acompanhar a execução das atividades” caracterizavam-se como de disponibilidade de mão-de-obra, uma vez que o custo individual de cada tarefa realizada era calculado diretamente em função da quantidade de horas trabalhadas pelos profissionais da contratada, o que é vedado pela legislação.

No catálogo de serviços adotado pelo ICMBio na execução contratual, as duas atividades foram definidas da seguinte forma:

Atividade:	1.6.5 Participar de reunião
Perfil profissional:	A ser definido pela contratante
Produto:	Registro da reunião que identifique a participação
Multiplicador:	Perfil profissional x tempo da reunião
Deflator:	1.00
Tipo de Demanda:	Rotineira
Critério de complexidade:	Categoria do perfil necessário



Complexidade	Descrição da complexidade	HST
Média	Nível médio	0,75
Alta	Nível superior	1,25
Muito Alta	Nível especialista	1,75
Atividade:	1.8.7 Acompanhar a execução das atividades	
Descrição da atividade:	Acompanhar com a equipe o andamento das atividades para execução dos projetos	
Perfil profissional:	Gerente Técnico Gerente de Projetos	
Produto:	Andamento das atividades atualizado na Ferramenta de Gestão ou Relatório de Situação do Projeto ou Relatório Mensal de Atividades ou qualquer outro definido pela Contratante, desde que referente à execução das atividades.	
Multiplicador:	Tempo em horas	
Deflato:	1.00	
Tipo de Demanda:	Rotineira	
Critério de complexidade:	Único	
Complexidade	Descrição da complexidade	HST
Muito Alta	----	1.5

Diante da definição das atividades, observa-se que a mensuração do valor a ser pago pela realização de cada uma dessas tarefas está baseada no tempo, em horas, dispendido pelo profissional da empresa para sua execução, independentemente da entrega de um produto.

Tomando-se a atividade “1.6.5 – participar de reunião” como referência, o valor a ser pago ao profissional dependerá, exclusivamente, do perfil profissional alocado e do tempo da reunião, não sendo necessário, para fins de aceite do serviço e pagamento, a elaboração de qualquer produto técnico como resultado advindo daquela reunião. Basta a empresa comprovar a participação do profissional na referida reunião.

Como exemplo, apresenta-se algumas tarefas associadas à atividade 1.6.5 que foram executadas na OS nº 15/2016, em fevereiro/2016:

Quadro 13: Tarefas - OS nº 15/2016

Tarefa	Título	Complex.	Justificativa complex.	Qtde HST	Multiplic. (tempo em horas)	Total HST	Valor pago
1595	Reunião GT Geoprocessamento	Muito Alta	Especialista	1,75	3	5,25	R\$ 527,26
2211	Reunião DIPLAN	Alta	Nível Superior	1,25	1	1,25	R\$ 125,54
2197	Reunião CGTER	Alta	Nível Superior	1,25	1,25	1,56	R\$ 156,67
2149	Reunião para atualização do documento do PDTI	Alta	Nível Superior	1,25	3	3,75	R\$ 376,61
1741	Reunião com grupo para atualização da elaboração do PDTI 2.	Alta	Nível Superior	1,25	3,5	4,38	R\$ 439,88



1738	Reunião de Ponto de controle da COTEC	Alta	Nível Superior	1,25	2,5	3,13	R\$ 314,35
------	---------------------------------------	------	----------------	------	-----	------	------------

Cumpra-se destacar ainda que a caracterização dos serviços como vinculados à disponibilidade de mão-de-obra decorre, além do fato do custo estar associado diretamente ao tempo gasto na reunião ou na realização da tarefa de acompanhamento, da:

- Ausência da entrega de produtos aferíveis pelo contratante;
- Ausência de critérios de aceitação dos serviços realizados;
- Ausência de uma definição prévia do serviço a ser realizado, bem como do prazo previsto para sua realização, a fim de poder verificar eventual atraso na realização da tarefa;
- Impossibilidade de aplicação dos níveis de serviço previstos no Edital na realização dessas atividades, em especial aqueles relacionados ao indicador de atraso na conclusão (“I_OSA”) e de não conformidade (“I_NC”).

Portanto, considerando que - para essas atividades, o órgão não dispõe de instrumentos que vinculem o pagamento a produtos e resultados entregues pela empresa, de maneira que possibilitem avaliar os serviços sob critérios de qualidade, prazo e níveis mínimos pré-definidos e não somente em função das horas trabalhadas – conclui-se que as atividades “1.6.5 – Participar de reunião” e “1.8.7 – Acompanhar a execução das atividades” se configuram, na prática, como de disponibilização de mão-de-obra, o que afronta o princípio constitucional da eficiência, o Decreto nº 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e a IN SLTI/MP nº 04/2014.

Por fim, cabe destacar a relevância destas duas atividades no contexto global da execução do contrato nº 12/2015, haja vista a elevada quantidade de demandas realizadas nessas atividades no período de janeiro a março de 2016, que representou, em termos financeiros, o pagamento de R\$ 212.307,01, ou seja, 12,83% do total pago no período avaliado.

Nesse sentido, ressalta também que, em volume financeiro, as atividades “1.8.7 – Acompanhar a execução das atividades” e “1.6.5 – Participar de reunião” foram, respectivamente, a segunda e quinta atividades mais demandadas durante a execução do contrato no período.

Causa

- Adesão irregular à ata de Registro de Preço do TSE nº 73/2014;
- Deficiências nos controles internos relativos à gestão contratual;
- Não observância das recomendações relativas às contratações de TI emitidas pela CGU nos três últimos anos;
- Reduzida equipe de fiscalização e gestão dos contratos de TI.

Manifestação da Unidade Examinada

Em relação às questões constatadas por esta Controladoria e apresentadas à Unidade no Relatório Preliminar de Auditoria, o gestor apresentou, por meio da Nota Técnica nº 5/2017/CGATI/DIPLAN/ICMBio, a seguinte manifestação:



“Nesse ponto, segundo o que informa a Auditoria, as atividades “1.6.5 – Participar de reunião” e “1.8.7 – Acompanhar a execução das atividades” caracterizavam-se como de disponibilidade de mão-de-obra.

Após a análise do Catálogo de Serviços, verificou-se que a atividade 1.6.5 trata da participação em reunião e estava prevista no catálogo original do TSE. A atividade 1.8.7 trata do acompanhamento de execução de atividades e tem como entrega o relatório mensal de atividades gerado pela empresa contratada. Embora os multiplicadores envolvam o tempo utilizado na execução da tarefa, não se trata de disponibilidade de mão-de-obra. Essas tarefas foram previstas no catálogo original, foram demandadas de forma pontual e pagas em função da efetiva realização, estando registradas nas ferramentas de controle de execução das tarefas”.

Análise do Controle Interno

Frente a manifestação apresentada, verifica-se que a Unidade não apresentou elementos ou justificativas capazes de afastar a irregularidade apontada. Portanto, não há muito o que acrescentar além do que já foi devidamente exposto pela equipe de auditoria na presente constatação.

Contudo, merece comentário adicional o argumento trazido pelo gestor de que estas tarefas “foram demandadas de forma pontual”, pois, conforme já havia sido detalhado anteriormente, a execução do contrato contradiz essa afirmação.

No período avaliado – janeiro a março de 2016 – embora tenham sido executadas 56 tarefas diferentes, 71% do valor total executado no contrato esteve concentrado em apenas 10 atividades. E, como já demonstrado, as duas atividades objeto da constatação estão entre as mais relevantes do contrato, contrariando, portanto, a alegação do gestor.

Nesse sentido, cabe ressaltar a elevada quantidade demandada, em termos unitários e em horas, dessas atividades, conforme mostrado no quadro a seguir:

Quadro 14: Quantidades demandadas

Atividades	Jan		Fev		Mar		Jan-Mar/2016
	Qtde. demandada	Tempo em horas	Qtde. demandada	Tempo em horas	Qtde. demandada	Tempo em horas	Valor pago
1.8.7 Acompanhar a execução das atividades	15	173,35	17	386,15	5	362	R\$ 138.819,37
1.6.5 Participar de reunião	63	123,55	66	139,83	46	111,84	R\$ 73.487,64
Total	78	296,90	83	525,98	51	473,84	212.307,01



Diante dos números de execução destas tarefas e considerando os dias úteis no mês, destaca-se que:

- Em relação à atividade “*Participar de reunião*”, a atividade foi executada mais de 3 (três) vezes por dia nos meses de janeiro e fevereiro e mais de 2 (duas) vezes por dia no mês de março. Em termos das horas gastas por dia nessa tarefa, identificou-se que essas reuniões despenderam, respectivamente, seis, sete e cinco horas diárias nos meses de janeiro a março, o que demonstra a grande quantidade demandada na atividade.

Quanto a esses números, caberia ainda ponderar a real necessidade de realização dessas reuniões, haja vista sua expressiva quantidade, com mais de cinco horas diárias alocadas e pagas nessa tarefa.

- Em relação à atividade “*Acompanhar a execução das atividades*”, essa atividade foi demandada mais de 8 horas por dia no mês de janeiro, 20 horas/dia em fevereiro e 16,5 horas/dia em março.

Da mesma forma que a tarefa anterior, chama atenção o grande número de horas dispendido na atividade, que exigiria, por exemplo, nos meses de fevereiro e março, mais de duas pessoas alocadas exclusivamente na tarefa.

Deste modo, tendo em vista a grande quantidade de demandas executadas em ambas atividades, restou demonstrado que não encontra amparo nos fatos a alegação de que essas tarefas seriam demandadas pontualmente.

Além disso, cabe ressaltar que este modelo de remuneração, que está indevidamente baseado na disponibilidade de mão-de-obra e não vinculado a resultados, já havia sido constatado por esta CGU em 2013 (Relatório nº 201306273), quando da avaliação da execução do contrato nº 125/2010 com a empresa CTIS, que era o contrato que o ICMBio tinha vigente e foi substituído pelo contrato nº 12/2015, com a mesma CTIS.

Portanto, verifica-se que, em que pese as recomendações dessa Controladoria para o Instituto se abster de demandar serviços vinculados às horas gastas, sem critérios objetivos de aceitação e sem entrega de produtos aferíveis, tal prática, vedada pela legislação, continuou sendo aplicada, potencializando o risco de ocorrerem pagamentos indevidos.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar a avaliação dos riscos associados à celebração de novos contratos referentes à prestação de serviços em TI com a estrutura de recursos humanos atual, considerando, no mínimo: i) valor do contrato; ii) relevância do serviço prestado; iii) qualidade do planejamento; iv) risco de falhas na execução do contrato; v) qualidade da atuação do fiscal do contrato. A partir dessa análise, elaborar e executar plano de ação com medidas para mitigação dos riscos identificados nos contratos, impedindo a ocorrência de pagamentos indevidos e o descumprimento de normativos, como a IN SLTI/MP nº 04/2014.



2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

2.1.1 CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na fiscalização de contratos de prestação de serviços terceirizados prestados com cessão de mão de obra, não resguardando o atendimento do interesse público e garantindo o cumprimento das obrigações contratuais, legais, trabalhistas e previdenciárias da empresa contratada.

Fato

Foram analisados os processos administrativos que deram origem à celebração dos Contratos nºs 35/2012; 49/2014; 11/2014; 13/2014; e 05/2016, bem como, por meio de amostragem, os processos de pagamentos ocorridos durante o exercício de 2016.

O objetivo da presente ação foi identificar as principais obrigações contratuais dispostas nos respectivos editais às contratadas, e o nível de controle do ICMBio ao efetuar os respectivos pagamentos contratuais, com vistas a verificar a sua suficiência e integridade frente ao atendimento do interesse público e à garantia do cumprimento das obrigações contratuais, legais, trabalhistas e previdenciárias da empresa contratada.

Cabe registrar que os contratos escolhidos na amostra apresentam particularidades quanto ao local de prestação dos serviços e à Unidade do ICMBio responsável por efetuar o pagamento, vez que em alguns casos não há coincidência entre esses dois “elementos”, o que pode elevar o risco de o ICMBio efetuar pagamentos às empresas contratadas em desconformidade com as cláusulas avençadas e atrair a responsabilidade subsidiária da Administração por débitos trabalhistas frente ao que dispõe o Enunciado TST 331.

De acordo com o art. 31 da Instrução Normativa nº 02, de 30 de junho de 2008, que regulamenta a contratação e serviços contínuos e não contínuos, “o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, **devendo ser exercido pelo gestor do contrato, que poderá ser auxiliado pelo fiscal técnico e fiscal administrativo do contrato**”.

Conforme a aludida norma, a qual se encontrava vigente no exercício sob análise, 2016, a designação do gestor é obrigatória, enquanto a participação dos fiscais técnico e administrativo é do tipo eletiva, cabendo, portanto, à entidade contratante, estabelecer, caso a caso, a necessidade de designar os fiscais técnico e administrativo para auxiliar o gestor do contrato.

Os atos de designação dos servidores para que acompanhem, fiscalizem e atestem as faturas na execução dos serviços no âmbito do ICMBio contemplam os três atores destacados pela Instrução Normativa nº 02/2008. Contudo, os referidos atos não trazem as respectivas atribuições, o que pode gerar incertezas na execução do ofício proclamado pelo art. 67 da Lei nº 8.666/1993, e, conseqüentemente, não resguardar a conformidade na prestação dos serviços e na alocação dos recursos necessários, assim como em assegurar o cumprimento do objeto do contrato e a regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária das contratadas e de seus empregados.



Cabe frisar que a ausência da descrição das atribuições, associada à falta de adoção da conta vinculada e da utilização de manuais de fiscalização visando atuação padronizada dos servidores que atuam como fiscais dos contratos, aumenta o risco de imputação de responsabilidade subsidiária à Administração Pública por débitos trabalhistas.

Não obstante esse cenário em 2016, no ano de 2017 o ICMBio publicou a Portaria nº 132, de 30 de março de 2017, que contempla as atribuições dos fiscais administrativos e do gestor do contrato; realizou chamamento público para credenciar instituições financeiras destinadas a realizar a abertura e movimentação da conta-depósito vinculada-bloqueada para movimentação aos contratos administrativos firmados; está elaborando manuais para as atividades de gestão e fiscalização de contratos e os respectivos fluxogramas; criou um Núcleo de Fiscalização Administrativa de Contratos, onde é realizada a atividade de fiscalização administrativa de todos os contratos geridos pelo ICMBio/Sede; implementação do Sistema de Gestão Integrada do ICMBio (SIGICMBio) desde o início do ano de 2017, promovendo o acompanhamento da gestão contratual; controle de vigência dos contratos; a inserção, alimentação e consulta de informações gerenciais dos contratos; e diversas atividades relativas à gestão dos contratos.

Embora o ICMBio tenha adotado as providências citadas visando a melhoria da gestão e fiscalização contratual, em 2016 os processos de pagamentos analisados não se encontravam adequadamente instruídos, como, por exemplo: não contemplavam informações de acordo com o quantitativo de empregados alocados ao contrato (auxílio transporte e alimentação; pagamento de salário); os recibos de pagamento de vale transporte e de alimentação não traziam data e assinatura; folha de frequência; os recibos de pagamento de vale transporte e de auxílio alimentação; e comprovação da regularidade fiscal. Mas, mesmo assim eram efetuados pagamentos às empresas contratadas na totalidade da nota fiscal, sem qualquer aplicação de glosa ou multa.

Observou-se que os processos de pagamentos contemplavam documentação de GFIP e SEFIP, exigência não mais prevista pela norma que regulamenta as contratações de serviços terceirizados, já que são de muita complexidade para análise e de pouca utilidade comprobatória para a administração, vez que a empresa pode sempre retificá-las junto à Receita Federal.

Pode-se concluir que a metodologia de fiscalização adotada pelo ICMBio no exercício de 2016 é de pouca efetividade, vez que a conferência documental adotada não possibilita a razoável certeza do cumprimento das obrigações contratuais, legais, trabalhista e previdenciária, bem como da correta alocação dos recursos humanos e matérias constantes da planilha de custos, potencializando risco de danos ao Erário.

Essa falta de efetividade na fiscalização contratual pode ser a causa de o ICMBio não ter aplicado penalidade em 2016 em suas contratadas, em razão, por exemplo, da não substituição dos empregados faltosos.

Quanto a este aspecto, foi informado em resposta à solicitação de auditoria que, desde outubro de 2016, foi instituído o Núcleo de Penalidades. No entanto, em que pese a iniciativa ser extremamente válida, há que se registrar que o novo Setor por si só não representará a solução pela falta de aplicação das sanções às empresas contratadas, tendo em vista que somente a partir da fiscalização mais atuante será possível identificar os desvios na execução contratual.

De acordo com a jurisprudência da Corte de Contas Federal, a fiscalização deve ser pautada em gestão de riscos, exigência também replicada pela Instrução Normativa nº



05/2017, e por isso devem ser efetuadas ações de capacitação sobre a aludida temática de modo a possibilitar aos servidores designados gestores e fiscais do contrato atuarem de forma segura no exercício das atividades descritas pelo Anexo VIII, Da Fiscalização Técnica e Administrativa, da novel Instrução Normativa, em especial na identificação e tratamento dos riscos relacionados ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias inerentes ao serviço prestado sob a forma dedicação exclusiva de mão de obra.

O Anexo em tela elenca as atividades a serem executadas pelos fiscais técnicos e administrativos. Em relação à fiscalização administrativa, destaca-se a atuação junto aos empregados terceirizados, momento em que se verifica, com base em critérios estatísticos, o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciária de responsabilidade da empresa contratada.

Portanto, a adoção da sistemática de fiscalização prevista pela Instrução Normativa visa atuação mais efetiva da administração junto às empresas contratadas e, conseqüentemente, possibilita a identificação de possíveis desvios na execução contratual, que devem ser devidamente apurados, e ser for o caso, aplicadas as penalidades estabelecidas contratualmente, de modo a resguardar o interesse público.

Causa

Não adoção de mecanismos de controle capazes de resguardar o cumprimento das obrigações contratuais e o interesse público.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou a seguinte manifestação em 14/07/2017:

“No que diz respeito às recomendações resultantes da constatação supra, manifestamos que as diretrizes contidas na Instrução Normativa nº 05/2017 quanto à atuação dos responsáveis pelo acompanhamento contratual já estão sendo implantadas, inclusive com a revisão dos fluxos de trabalho elaborados e com a elaboração de manual de fiscalização de contratos a ser publicado já com as devidas atualizações.

A área administrativa vem buscando capacitações que remetam às boas práticas de gestão e fiscalização no serviço público e continuará pleiteando junto ao Plano Anual de Capacitação do ICMBio a realização de capacitações que desenvolvam os servidores envolvidos para aperfeiçoamento de todos os processos administrativos desta Autarquia (planejamento de aquisições de bens e contratações de serviços, licitações, gestão de contratos, etc.). Registra-se, na oportunidade, que os servidores que participam da gestão/fiscalização contratual estão providenciando a participação em cursos voltados à interpretação da IN nº 05/2017.

A edição da Portaria nº 132/2017 tem por objetivo a devida atuação na fiscalização de contratos administrativos no âmbito deste Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Com o advento do referido ato normativo, foram estabelecidas atribuições para cada um dos atores do processo de acompanhamento contratual. Houve, ainda, a implantação do Núcleo de Fiscalização Administrativa com o intento de concentrar esforços em um grupo focado na verificação da escorreta instrução documental. Com essas ações, espera-se alcançar mecanismos eficazes para a



fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais necessários para habilitação das empresas prestadoras de serviço a receberem o pagamento.”

Análise do Controle Interno

A Unidade demonstrou concordância com o achado de auditoria e com as recomendações emitidas. Assim, não foi realizada análise complementar sobre o assunto.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar as diretrizes consignadas na Instrução Normativa nº. 05/2017 quanto à atuação dos gestores e dos fiscais técnicos administrativos no acompanhamento da execução contratual, de modo a verificar a conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos humanos e materiais necessários a assegurar o cumprimento do objeto do contrato, bem como da regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária das contratadas e de seus empregados.

Recomendação 2: Realizar ações de capacitação voltadas à melhoria de desempenho dos servidores designados para atuarem como gestores e fiscais de contratos terceirizados, avaliando, caso a caso, as temáticas requeridas para o correto exercício do ofício para os quais foram escolhidos para representar a Administração junto às empresas contratadas.

Recomendação 3: Instruir os processos de pagamentos referentes às contratações de serviços terceirizados com as documentações requeridas pela legislação e com as informações que demonstrem o cumprimento das obrigações contratuais, legais, previdenciárias e trabalhistas, adequando, neste último caso, o pagamento devido às empresas contratadas aos registros efetuados pelos gestores e fiscais técnicos e administrativos do contrato.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Morosidade na análise dos pedidos de repactuação e reajuste contratuais.

Fato

A Constituição Federal, ao estabelecer, em seu art. 37, inciso XXI, a manutenção das condições efetivas da proposta, garante aos contratos celebrados de forma contínua, prestados com ou sem dedicação exclusiva da mão de obra, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

As espécies ou instrumentos necessários à implementação do Direito Constitucional são classificados em repactuação, reajuste ou revisão. A repactuação é atualmente regulamentada pela Instrução Normativa nº 05/2017, contudo, no ano de 2016, a norma de regência era a Instrução Normativa nº 02/2008, e o Decreto nº 2.271/1997; o reajuste pela Lei nº 10.192/2001 e Lei nº 8.666/1993; enquanto a revisão está prevista na Lei nº 8.666/1993.

A aplicação de cada um dos institutos está relacionada, em regra, com a forma de prestação de serviços, com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra, ou com o tipo de fato gerador que promove o desequilíbrio contratual. Aplica-se reajuste aos contratos prestados sem dedicação exclusiva de mão de obra, e aos insumos não estabelecidos pela Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) quando a contratação for do tipo com dedicação exclusiva de mão de obra. Por seu turno, a repactuação aplica-se somente aos contratos



prestados sob a forma de dedicação exclusiva de mão de obra, enquanto a revisão contratual tem aplicação a partir de dois momentos listados pela Lei nº 8.666/1993: art. 65, inciso II, alínea ‘d’; e § 5º, do aludido dispositivo legal.

Dos três institutos, apenas a Instrução Normativa nº 02/2008 estabeleceu prazo para decisão sobre o pedido de repactuação. De acordo com a norma infralegal, a deliberação deve ser feita no prazo máximo de sessenta dias contados a partir da solicitação e da entrega dos comprovantes de variação dos custos, podendo esse prazo ser suspenso enquanto a contratada não cumprir os atos ou apresentar a documentação solicitada pela contratante para a comprovação da variação dos custos.

Porém, ao analisar os processos de contratação referentes aos Contratos nºs 35/2012; 49/2014; 11/2014; 13/2014; e 05/2016, identificou-se desrespeito à norma infralegal, tendo em vista que entre o pleito da contratada e o respectivo deferimento transcorria, em média, seis meses. Tal situação pode impactar a situação financeira da empresa, vez que esta arca com os novos valores de salários e demais insumos previstos pela CCT desde o seu fato gerador.

Para o Contrato nº 084/2011, sujeito à aplicação de reajuste, identificou-se a mesma morosidade, contudo, conforme referenciado anteriormente, as legislações que regem o assunto não estabeleceram prazo para que a administração efetuasse análise e o respectivo deferimento. Talvez, a lacuna seja pelo fato de que para a concessão do reajuste baste a aplicação do índice de correção específico, setorial ou geral, o que não justifica a delonga da concessão do pleito da contratada, enquanto, a repactuação deve ser acompanhada de demonstração analítica da alteração dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços ou do novo acordo convenção ou dissídio coletivo que fundamenta a repactuação, o que demanda, necessariamente, análise administrativa.

Por fim, não foram identificadas as possíveis causas para a mora da administração em proceder às análises dos pedidos de repactuação e de reajuste, e se a demora está relacionada a pessoas, processos ou volume de serviços, o que não impede que o ICMBio reconheça e adeque suas ações ao cumprimento do que prevê o normativo de regência e o princípio da razoabilidade.

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

“Sobre a informação acima, fazemos constar ciência por parte deste Órgão e justificamos o fato pela existência de grande volume de demanda represada pela anterior gestão. A Administração empossada em meados de junho de 2016 tomou ciência do fato e adotou as providências no sentido de identificar e analisar o passivo existente. Estamos neste momento envidando esforços para que a análise da concessão do direito às empresas requerentes ocorra no prazo legal de 60 dias.”

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de comprovação da manutenção das condições de habilitação como condição de prorrogação contratual, bem como da permanência de parcelas indevidas na Planilha de Custos e Formação de Preços (PCFP) completamente amortizadas.

Fato



Foram analisados os processos administrativos referentes aos Contratos n°s 35/2012; 49/2014; 11/2014; 13/2014; e 05/2016, todos prestados sob a forma de dedicação exclusiva de mão de obra, oportunidade em que foram identificadas falhas no momento da prorrogação contratual.

Primeiramente, cabe registrar que, ao decidir pela prorrogação contratual, deve ser apresentada justificativa por escrito e ser previamente autorizada pela autoridade competente, devendo ser promovida mediante celebração de termo aditivo, o qual deverá ser submetido à aprovação da consultoria jurídica da entidade contratante, cabendo a instrução processual contemplar:

- a) Estar formalmente demonstrado que a forma de prestação dos serviços tem natureza continuada;
- b) Justificativa e motivo, por escrito, de que a Administração mantém interesse na realização do serviço;
- c) Comprovação de que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para a Administração;
- d) Manifestação expressa da contratada informando o interesse na prorrogação; e
- e) Comprovação de que o contratado mantém as condições iniciais de habilitação.

No que tange à comprovação de que o contratado mantém as condições iniciais, cabe à administração exigir da contratada, excetuando-se as comprovações de qualificação técnica, o atendimento dos demais requisitos do edital para participação na licitação, em especial, as relacionadas à qualificação econômico-financeira do contrato.

A verificação da manutenção das condições de habilitação deve ser verificada junto ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedoros (Sicaf); Cadastro de empresas Impedidas e Suspensas (CEIS); Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT); Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade; e Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin).

A Instrução Normativa n° 02/2008 estabelece como condições de habilitação econômico-financeira as seguintes comprovações:

- a) Balanço patrimonial e demonstrações contábeis referentes ao último exercício social, comprovando índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), e Solvência Geral (SG) superiores a um;
- b) Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado da contratação, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social;
- c) Comprovação de patrimônio líquido de dez por cento do valor estimado da contratação, por meio da apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, apresentados na forma da lei, vedada a substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais, quando encerrados há mais de três meses da data da apresentação da proposta; e
- d) Declaração do licitante, acompanhada da relação de compromissos assumidos, de que 1/12 doze avos dos contratos firmados com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privada vigentes na data apresentação da proposta não é superior ao patrimônio líquido do licitante.



As falhas identificadas relacionam-se com a não identificação, quando da instrução processual visando à renovação contratual por mais doze meses, da consulta realizada ao Cadin, bem como as comprovações de que a empresa mantinha as seguintes condições de habilitação:

- a) Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social;
- b) Comprovação de patrimônio líquido de dez por cento do valor estimado da contratação, por meio da apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, apresentados na forma da lei, vedada a substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais, quando encerrados há mais de três meses da data da apresentação da proposta; e
- c) Declaração do licitante, acompanhada da relação de compromissos assumidos, de que 1/12 doze avos dos contratos firmados com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privada vigentes na data apresentação da proposta não é superior ao patrimônio líquido do licitante.

A certificação do Cadin positivada não impede, segundo a Lei nº 10.522/2002, a renovação contratual, pois trata-se de consulta obrigatória no momento precedente da renovação contratual, vez que deriva de lei. Por outro lado, a não manutenção das condições de habilitação por parte da contratada impede a administração a celebrar novo acordo entre as partes visando estender a relação contratual por mais 12 (doze) meses.

As condições de habilitação não verificadas no momento da renovação contratual além de se revestirem de uma obrigatoriedade legal, tem como objetivo resguardar a administração de que a empresa mantém “boa saúde” financeira e mitigar possível descumprimento de obrigação trabalhista, previdenciária e de FGTS em relação aos empregados alocados no contrato a ser prorrogado.

A outra observação foi a não exclusão do aviso prévio trabalhado da planilha de custos no momento da prorrogação contratual vez que a sua amortização plena durante o primeiro ano de contrato, conforme assentada jurisprudência do TCU, como por exemplo:

Nas licitações para contratação de mão de obra terceirizada, a Administração deve estabelecer na minuta do contrato que a parcela mensal a título de aviso prévio trabalhado será no percentual máximo de 1,94% no primeiro ano, e, em caso de prorrogação do contrato, o percentual máximo dessa parcela será de 0,194% a cada ano de prorrogação, a ser incluído por ocasião da formulação do aditivo da prorrogação do contrato, conforme a Lei nº 12.506/2011. (Acórdão nº 1.186/2017 Plenário)

9.3. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, determinar a oitiva da CDP e da empresa contratada por meio do Contrato 35/2011, em decorrência da inclusão indevida na planilha de custos e formação de preços das seguintes parcelas:

[...]



9.3.2. parcela de Aviso Prévio Trabalhado, após 12 meses de contrato, em consonância com o Acórdão TCU 3006/2010 Plenário, item 9.2.2. (Acórdão nº 1.520/2015-Plenário)

Esse fato foi identificado nos Contratos nºs 13/2014 e 35/2012, ambos celebrados com a empresa Bonágua.

Causa

Não adoção de mecanismos de controle capazes de resguardar o cumprimento das obrigações legais e o interesse público.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou a seguinte manifestação em 14/07/2017:

“Informamos que os procedimentos de prorrogação de vigência contratual são instruídos contendo toda a documentação legalmente requerida, conforme listas de verificação (check-lists) elaborados pela Advocacia-Geral da União.

Entretanto, a fim de evitar a ocorrência de eventual equívoco nas instruções processuais, foi veiculado Memorando Circular nº 01//2017-COGEC/DIPLAN/ICMBio (Documento Sei nº 1551970), orientando que, em que pese toda a instrução já observada pelas unidades gestoras dos contratos deste Instituto, em razão do apontamento mencionado, que sejam observadas com maior rigor as recomendações emitidas por essa Controladoria Geral da União.

Comunicamos que o ICMBio vem adotando contínuas medidas necessárias para melhoria da gestão do processo de prorrogação contratual, bem como de análise de reequilíbrio econômico financeiro. Contudo, mediante a constatação e, a fim de evitar prejuízos à Administração, a recomendação será acatada.”

Análise do Controle Interno

A Unidade demonstrou concordância com o achado de auditoria e com as recomendações emitidas. Assim, não foi realizada análise complementar sobre o assunto.

Recomendações:

Recomendação 1: Fazer constar dos procedimentos de prorrogação contratual todas as certidões requeridas pelas legislações que regulamentam o assunto, de modo a observar a conformidade legal e ao tempo de resguardar o interesse público.

Recomendação 2: Avaliar, a cada renovação contratual, se há itens que fazem parte da composição da planilha que podem ser suprimidos em virtude de sua completa amortização, em atendimento ao Acórdão n. 1.186/2017 Plenário.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Prorrogação contratual excepcional por mais doze meses sem atendimento dos pressupostos legais.



Fato

Ao analisar o Processo Administrativo nº 02070.001733-2011-24, que resultou na celebração do Contrato nº 084/2011 com a empresa Central IT Tecnologia da Informação Ltda. em 17 de junho de 2011, com valor inicial de R\$ 9.141.000,00, verificou-se que, em 16 de junho de 2015, foi celebrado o 4º Termo Aditivo ao Contrato, o qual estendeu a sua vigência por mais um período, de 17 de junho de 2015 a 17 de junho de 2016, completando, assim, o prazo total de sessenta meses, conforme estabelece o inciso II, art. 57, da Lei nº 8.666/1993.

Identificou-se que o Contrato em tela foi prorrogado por mais doze meses a contar do dia 17 de junho de 2016, tendo como base legal a prorrogação excepcional do § 4º, art. 57, da Lei nº 8.666/1993. Na oportunidade, houve, por acordo entre as partes, a supressão de 44,64% do valor do contrato, o qual passou para R\$ 6.000.000,00, em virtude de redução de disponibilidade orçamentária.

Sobre esse aspecto, é importante destacar que, em que pese o Contrato tenha tido a sua vigência encerrada em 17 de julho de 2016, a primeira manifestação identificada nos autos examinados foi o Ofício SEI nº 2/2016-SECON/COADM/CGATI/DIPLAN/ICMBio, datado de 07 de junho de 2016, e dirigido ao Representante da Empresa Central IT, oportunidade em que solicitou-se manifestação da contratada no prazo máximo prazo de dois dias úteis a respeito da prorrogação excepcional, por um período de mais 12 meses ou até que fosse concluído o processo licitatório em curso nº 02070.001660/2016-85.

A empresa, em resposta, encaminhou a Carta nº 121/2016, de 07 de junho de 2016, informando interesse na prorrogação contratual por mais 12 meses e pleiteando de forma tempestiva o reajuste contratual do período. Destarte, o pedido da prorrogação excepcional ocorreu apenas 10 dias antes do vencimento contratual, o que denota falta de planejamento por parte da Instituição.

A Procuradoria Federal Especializada do ICMBio, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, emitiu o Parecer nº 00251/2016/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, de 09 de junho de 2016, aprovado pelo Despacho nº 00425/2016/ COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, de mesma data, consignando em sua análise os seguintes pontos a respeito da prorrogação contratual:

- a) *Ausência da demonstração nos autos da vantajosidade dos preços contratados, tendo em vista a não apresentação de qualquer pesquisa de preços hábil a demonstrar que os preços praticados pela empresa contratada são compatíveis com os valores de mercado. (item 21)*
- b) *Não consta nos autos disponibilidade orçamentária para a prorrogação contratual. (item 22)*
- c) *Quanto à justificativa da excepcionalidade da prorrogação do Contrato, não há nos autos qualquer documento que justifique a prorrogação contratual. Pelo contrário, há manifestação de servidor do setor do ICMBio responsável pela área de tecnologia da informação de forma desfavorável à prorrogação do acordo. (item 26)*
- d) *Assim, somente com uma justificativa razoável, a qual demonstre que não houve desídia da Administração no planejamento de novo procedimento licitatório é que poderá se dar a prorrogação excepcional que se pretende. (item 28)*



- e) *Por fim, faz-se necessária, também e de acordo com o disposto no art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666/93, a autorização da autoridade superior do ICMBio, no caso o Presidente deste Instituto. (item 30)*
- f) *A autorização para a prorrogação excepcional pela autoridade superior assemelha-se à ratificação de atos de dispensa ou de declaração de inexigibilidade, para a qual a competência para ratificação é do superior hierárquico àquele que tem a competência para declarar a dispensa ou a inexigibilidade. Assim, o superior hierárquico àquele competente para firmar o termo aditivo deve autorizar a prorrogação excepcional. (item 31)*

Consta dos autos o Mapa Comparativo que contempla os preços em UST do TCU, Ancine e Ibama, todos maiores que os preços do Contrato nº 084/2011, e a concessão da disponibilidade orçamentária e financeira para o restante do exercício financeiro de 2016, de R\$ 3.245.000,00, ocorrida no dia 16 de junho de 2016, tendo sido emitida a 2016NE801019. Contudo, não foi identificada a justificativa da excepcionalidade para prorrogação do Contrato e a autorização da autoridade superior para sua concessão, itens 26 e 30, respectivamente, do Parecer nº 00251/2016/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU.

A Nota Técnica nº 21/2016/SECON/COADM/CGATI/DIPLAN/ICMBio, de 17 junho de 2016, aponta em seu item 2 o encerramento do prazo contratual em 17 de junho de 2016, e informa o interesse mútuo por parte da Administração Pública e da empresa citada na renovação do vínculo contratual, sem que fossem abordadas de forma efetiva as razões requeridas pela Lei nº 8.666/1993 para a prorrogação excepcional.

Em consulta ao sítio do Comprasnet, não se identificou contrato celebrado entre o ICMBio e empresa prestadora de serviços na área da Tecnologia da Informação em substituição ao Contrato nº 084/2011, cuja vigência expirou em 17 de junho 2017.

Quanto à autorização da autoridade superior, esta foi conferida por meio do documento SEI 0044302, não identificada nos autos do processo ora analisado. O 5º Termo Aditivo foi assinado no dia 17 de junho 2016 pelo Presidente do ICMBio após a manifestação dos setores competentes pela concordância da prorrogação excepcional.

Considerando os fatos apresentados, passa-se a seguir a sua análise, oportunidade em que também serão abordados os itens 28, 30 e 31 do Parecer nº 00251/2016/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU.

A duração dos contratos administrativos está regulada pelo art. 57 da Lei nº 8.666/1993, cujo texto reza que, regra geral, ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, ou seja, 31 de dezembro de cada exercício financeiro.

Contudo, o mesmo artigo excepciona as hipóteses em que a duração dos contratos poderá ultrapassar o exercício financeiro, dentre as quais está a prestação de serviços executada de forma contínua, que poderá ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosos para a administração, limitada a sessenta meses, conforme o inciso II do mencionado art. 57.

O parágrafo quarto do aludido artigo possibilita, em **caráter excepcional**, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o acréscimo de doze meses ao prazo estabelecido pelo inciso II.



Pelo que se observa do texto legal, os serviços executados de forma contínua poderão alcançar, excepcionalmente, a duração de 72 meses, desde que a situação excepcional seja devidamente justificada nos autos e haja autorização da autoridade superior.

Segundo Marçal Justen Filho, a hipótese de prorrogação prevista no § 4º do art. 57 prescinde de previsão no ato convocatório, vez que a prorrogação neste caso depende de evento extraordinário, o que impede a sua previsão antecipada. O objetivo do instituto da prorrogação excepcional é evitar a ausência de um serviço essencial para Administração Pública.

Segundo o Parecer nº 07/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, de 14 de setembro de 2016, “a **autorização da autoridade superior** deve ser colhida do agente que ocupa função de superior hierárquico imediato em relação àquele que regimentalmente tem atribuição de assinar o ajuste. Note-se que Lei não faz referência à autoridade máxima do órgão ou entidade, mas sim à autoridade superior. Daí porque suficiente autorização do chefe imediato daquele que tem competência para assinar o contrato”.

No que tange à situação de excepcionalidade, o mencionado Parecer abordou a possibilidade de prorrogação extraordinária do contrato em decorrência da falta de planejamento da Administração. Para tanto, levantou o seguinte questionamento: “é possível prorrogar extraordinariamente um contrato de serviço continuado quando a ausência de um novo contrato decorre da incúria do gestor”?

É sabido que que o gestor público deve bem planejar as contratações do órgão a fim de evitar as prorrogações excepcionais; contudo, não se pode negligenciar as necessidades da Administração, e, por isso, pode ser conferida, por extensão, às prorrogações excepcionais, o mesmo raciocínio aplicável às contratações com dispensa de licitação por emergência do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993, em que a falta de planejamento da Administração não deve impedir uma eventual contratação direta por emergência, sob pena de se punir o cidadão usuário do serviço público. Nesse sentido, leciona J. U. Jacoby Fernandes e Joel de Menezes Niebuhr, e caminha a jurisprudência do TCU esposado no Acórdão nº 2.240/2015-Primeira Câmara:

A dispensa de licitação também se mostra possível quando a situação de emergência decorrer da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois a inércia do gestor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior tutelado pela Administração. Nessas situações, contudo, o reconhecimento da situação de emergência não implica convalidar ou dar respaldo jurídico à conduta omissiva do administrador, a quem cabe a responsabilidade pela não realização da licitação em momento oportuno. (Grifos nossos)

Outra questão enfrentada pelo Parecer nº 07/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU foi quanto à aplicabilidade da Orientação Normativa da AGU nº 11/2009 relativa à apuração da responsabilidade pela prorrogação excepcional.

Para ambas as questões houve manifestação afirmativa na parte conclusiva do citado Parecer, sendo este aprovado pelo Procurador Geral Federal (PGF). Cabe trazer à baila que a aprovação pelo PGF vincula todos os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal. É o que estabelece a Portaria PGF nº 424/2013, em seu art. 3º, *in verbis*:



Art. 3º As orientações jurídicas firmadas pelo DEPCONSU/PGF e aprovadas pelo Procurador-Geral Federal deverão, obedecidas as orientações do Advogado-Geral da União, ser adotadas de modo uniforme por todos os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal.

O texto aprovado do Parecer nº 07/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU seguiu as diretrizes:

- a) prorrogação excepcional de contrato administrativo de serviço continuado, nos termos do art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, só admissível quando ausência do serviço acarretar prejuízos consideráveis ao bom funcionamento do órgão ou da entidade contratante;*
- b) admissível prorrogação excepcional nos casos em que ausência de um novo contrato resultar de falta de planejamento, de desídia ou de má gestão, situação na qual autoridade superior àquela competente para assinar o contrato deverá determinar apuração para responsabilização de quem lhe deu causa;*
- c) tempo da prorrogação excepcional deverá ser estimado pela Administração como necessário para providenciar um novo contrato, limitado aos 12 (doze) meses previstos no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/1993;*
- d) termo aditivo de prorrogação excepcional deve consignar possibilidade de extinção antecipada do ajuste no caso de novo contrato ser assinado antes do tempo estimado.*

Pelo exposto, verifica-se que, não obstante a falta de justificativa inserida nos autos do processo analisado para o caráter de excepcionalidade da prorrogação, pode-se inferir que o prolongamento da relação contratual por mais doze meses com fulcro no § 4º, art. 57, da Lei nº 8.666/1993, tem em sua essência a falta de planejamento da contratação pública, pois entende-se que a conclusão do Processo nº 02070.001660/2016-85 não seria esse fator de excepcionalidade, tendo em vista o desconhecimento de seu conteúdo e a data de sua instauração.

A Procuradoria Federal, ao se manifestar sobre o caso concreto, condicionou a prorrogação excepcional à ausência de desídia da Administração no planejamento de novo procedimento licitatório (item 28) e que a autorização superior requerida pela Lei nº 8.666/1993 em seu art. 57, art. 4º, caberia ao Presidente do ICMBio (itens 30 e 31).

Sobre esses aspectos é bom salientar que o Parecer nº 00251/2016/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU não se encontra alinhado com as conclusões exaradas pelo Parecer nº 07/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, vez que as únicas exigências à celebração excepcional seriam a caracterização de que a ausência do serviço poderá acarretar prejuízos consideráveis ao bom funcionamento do órgão ou da entidade contratante e que a autorização seja da autoridade superior àquela competente para assinar o contrato.

Causa

Ausência de planejamento adequado às necessidades do ICMBio, de modo a evitar contratação excepcional, emergencial ou até mesmo permitir solução de continuidade nas prestações de serviços, o que pode acarretar prejuízos consideráveis ao bom funcionamento do órgão ou da entidade contratante.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Nota Técnica nº 5/2017/CGATI/DIPLAN/ICMBio, de 13/07/2017, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“Antes da manifestação, importa registrar que, na ocasião do vencimento contrato nº 84/2011, o ICMBio passava paralelamente por uma mudança de gestão, fato que retrasou, entre outras demandas institucionais, o processo licitatório em curso.

Na constatação acima, segundo informa a Controladoria, haveria duas principais exigências que não teriam sido atendidas para a prorrogação excepcional do contrato 84/2011 (Processo Administrativo nº 02070.001733/2011-24), quais sejam: I) falta de justificativa da excepcionalidade, II) falta de autorização da autoridade superior; e mais um ponto relevante III) a falta de planejamento de contratação, de modo a evitar contratação excepcional.

Dos citados apontamentos, entendemos que no Processo Administrativo supradito estão contemplados o atendimento aos 3 (três) pontos, conforme demonstraremos.

I) Falta de justificativa da excepcionalidade.

Após a análise da documentação constante do Processo nº 02070.001733/2011-24, e dos documentos que deram origem ao 5º Termo Aditivo, verificou-se que a justificativa para prorrogação foi apresentada por meio da Nota Técnica nº 3/2016/COTEC/CGATI/DIPLAN/ICMBio, de 06 de junho de 2016, Processo SEI nº 02070.010629/2016-35 documento SEI nº 0039304 (anexado ao Processo Administrativo nº 02070.001733/2011-24, aqui tratado), na qual traz, de forma pormenorizada, os motivos que ensejariam a renovação excepcional, no qual conclui com sugestão à autoridade superior da dilação do contrato.

Mais do que as razões da não finalização do Processo Administrativo nº 02070.001660/2016-85, que tratava, exatamente, da contratação de serviço para substituir o Contrato 84/2011- que naquele momento estava em procedimento de licitação -, as justificativas apresentadas demonstram a importância que o serviço tem para esta Autarquia. Nesse sentido destacamos dois pontos da citada Nota Técnica:

‘11.3. Diante da alta complexidade e da natureza dos serviços, consideramos que o prazo restante até o término do contrato atual não será adequado para finalização dos trâmites licitatórios e para transição dos serviços e da base de conhecimento entre a atual prestadora de serviços e a vencedora do certame. ’

“11.4. Por oportuno, reiteramos a relevância dos serviços de TI em comento para o bom desempenho das atividades de todo o Instituto, já que a eventual indisponibilidade desses serviços causaria impactos severos aos trabalhos, sejam eles finalísticos ou de apoio, podendo até mesmo dificultar ou impedir as ações institucionais’.

Assim, não só pelos itens destacados, mais por todo exposto na Nota Técnica em análise, fica demonstrado que a justificativa foi apresentada adequadamente.

Vale destacar que no Parecer nº 00251/2016/COMAD/PFE/AGU, de 09 de junho 2016, especificamente no item 26, traz a seguinte informação, in verbis:



‘Quanto à justificativa da excepcionalidade da prorrogação do Contrato, não há nos autos qualquer documento que justifique a prorrogação contratual. Pelo contrário, há manifestação de servidor do setor do ICMBio responsável pela área de tecnologia da informação de forma desfavorável à prorrogação do acordo’.

Nesses termos, entendemos que a primeira manifestação dessa área de Tecnologia da Informação (no documento SEI nº 0044258, datado de 21/03/2016) foi pela não prorrogação contratual, porquanto entendia-se que seria suficiente o prazo para finalização do processo que substituiria o contrato 84/2011.

Além disso, a Nota Técnica nº 3/2016/COTEC/CGATI/DIPLAN/ICMBio supre, também, a manifestação da área de Tecnologia da Informação, em última análise, além de ter sido exarada antes do Parecer, apenas não observada naquele momento pela Procuradoria.

II) Falta de autorização da autoridade superior

Apesar de a Controladoria não ter identificado nos autos do processo a autorização para renovação contratual, documento SEI nº 0044302, o mesmo consta e está devidamente assinado pelas autoridades competentes deste Instituto à época, Diretora substituta e Presidente.

Considerando a existência do documento, e que o mesmo está devidamente firmado, neste ponto, entendemos que nada temos a acrescentar, haja vista cumprimento integral conforme determinado pela Procuradoria no Parecer 00251, item 30.

Observando, por oportuno, que a data da autorização com a assinatura do Presidente é de 08 de junho de 2016, portanto anterior à do Parecer supradito.

III) A falta de planejamento de contratação, de modo a evitar contratação excepcional

Conforme informado no primeiro momento pela COTEC, mensagem eletrônica (no documento SEI nº 0044258, datado de 21/03/2016), tinha-se o entendimento que o Processo Administrativo nº 02070.001660/2016-85 substituiria o contrato 84/2011 e lograria êxito antes do término deste.

Ademais, o planejamento desta contratação já vinha sendo objeto de estudo antes mesmo dessa manifestação, com o levantamento de dados e preparação de documentação.

Quando instaurado o Processo em exame, iniciou-se as fases normais de licitação, objetivando seu término em prazo oportuno. No momento em que se observou que não seria possível efetivar nova contratação, as autoridades competentes autorizaram a renovação do contrato de forma excepcional.

Além disso, destacamos os apontamentos constatados por essa Controladoria no presente Relatório de Auditoria, especificamente o que diz na Pag. 14, item (iii), nestes termos: ‘(iii) a ausência de recursos humanos especializados suficientes para realizar o planejamento, acompanhamento e execução dos contratos da área’. (grifamos).

Esse contexto, segundo observou a Controladoria, já era realidade na época da renovação do contrato 84/2011, conforme, igualmente, foi feita indicações na Nota Técnica nº 3, de 06 de junho de 2016, (SEI nº 0039304), item 7.2, nestas palavras:

‘7.2. Todavia, cabe ressaltar que este quantitativo ainda é insuficiente para garantir o atendimento adequado para a crescente demanda das 397 unidades do



Instituto e que a coordenação continua em negociação para aumentar o número de servidores lotados na COTEC’.

Nada obstante, o planejamento foi realizado e buscou-se, de forma estratégica, não aderir a atas de registro de preço, acompanhando orientações de relatórios da CGU anteriores. Importante se faz registrar que, para o serviço de infraestrutura de TI, não existe óbice para realizar adesões como partícipe, todavia, não foi o meio buscado para essa contratação.

Destacamos, por fundamental, que a falta do serviço acarretaria prejuízos que não poderiam ser mitigados com a força de trabalho existente, além dos danos às demais Unidades deste ICMBio e sociedade, uma vez que se trata de atividade de alta complexidade que demanda especialização de quem a executa.

Por todo exposto, resta provado que não houve falta de planejamento, desídia ou má gestão, o que afasta de pronto necessidade de apurar responsabilidade de quem deu causa à prorrogação excepcional do contrato 84/2011.

O que se constata, no caso concreto, é que não logrou êxito em tempo hábil a consecução da contratação em substituição ao contrato supracitado. E mais, que todas as recomendações apontadas no Parecer 00251 para o seguimento da renovação foram atendidas. ”

Análise do Controle Interno

A partir da emissão da Nota Técnica nº 5/2017/CGATI/DIPLAN/ICMBio, de 13 julho de 2017, em resposta ao encaminhamento do Relatório de Auditoria de Avaliação Preliminar n. 201700866 apresenta-se as considerações a seguir.

Quanto à falta de justificativa da excepcionalidade, cabe frisar que coube à Procuradoria Jurídica da aludia Autarquia no exercício da obrigação imposta pelo parágrafo único do art. 38 da Lei n. 8.666/1993 trazer à tona a sua ausência nos autos examinado. À época, a análise do órgão jurídico foi externada no Parecer n. 00251/2016/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, cuja data de expedição, 09 de junho de 2016, é posterior a da Nota Técnica n. 03/2016/COTEC/CGATI/DIPLAN/ICMBio, 06 de junho de 2016, proclamada na manifestação ora analisada e que contém a justificativa para a excepcionalidade da prorrogação contratual por mais 12 (doze) meses com fulcro no § 4º, art. 57, do Estatuto de Licitações.

Abstraindo-se a não identificação e análise do documento SEI nº 0039304 tanto por parte desta Controladoria-Geral, como pela Procuradoria Jurídica, sendo que em relação ao órgão jurídico a Unidade assenta em sua alegação, parte final, que a citada Nota Técnica, apesar ser datada anteriormente à manifestação consultiva, não foi observada “naquele momento pela Procuradoria”, o contexto a que devemos nos prender está na temporalidade da execução das ações que visavam realizar nova contratação de serviços de Tecnologia da Inovação.

Nesse sentido, não se questiona a complexidade da contratação dos serviços de Tecnologia da Informação e a sua importância para Autarquia, mas sim a falta de planejamento para contratação, o que comunga, conforme relato anotado no Relatório de Auditoria n. 20170866, com a falta de justificativa para contratação excepcional externada, inclusive, pelo Processo Administrativo n. 02070.001660/2016-85, que tratava da contratação de serviço para substituir o Contrato n. 84/2011, cuja ano de formalização



é o ano de 2016, sendo de desconhecimento dessa equipe de auditoria o dia e o mês de sua numeração.

Considerando a complexidade e a necessidade dos serviços para o Instituto, o setor competente deveria iniciar os trâmites processuais visando à indicação da solução tecnológica para a nova contratação ainda no ano de 2015, preferencialmente tão logo após a celebração da prorrogação contratual por mais 12 (doze) meses por meio do Quarto Termo Aditivo ao Contrato n. 084/2011 e não em 2016, o que ratifica a falta de planejamento da contratação.

Quanto à falta de manifestação da autoridade superior, não fora encaminhado pelo ICMBio documento SEI nº 0044302 de modo a verificar o seu conteúdo. Contudo, considerando que o Quinto Termo Aditivo ao Contrato n. 084/2014 foi assinado pelo Presidente dessa Autarquia e a quem caberia manifestação requerida pelo § 4º, do art. 57, conforme se verifica no item 30, do Parecer n. 00251/2016/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, entende-se suprida a falta aponta inicialmente por este Órgão de Controle.

Por fim, quanto à falta de planejamento de contratação, de modo a evitar contratação excepcional, entendemos que a análise está contida no primeiro item analisado, falta de justificativa da excepcionalidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar o planejamento de suas contratações, de modo a evitar contratação excepcional, emergencial ou permitir solução de continuidade nas prestações de serviços que possam acarretar prejuízos consideráveis ao bom funcionamento da entidade contratante, inserindo nos autos dos processos as condições proclamadas pelo § 4º, art. 57, da Lei nº 8.666/1993, quando da prorrogação excepcional por mais doze meses.

2.1.2 PAGAMENTOS CONTRATUAIS

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

Falhas nas retenções tributárias devidas em virtude dos pagamentos efetuados pela prestação de serviços terceirizados. Notas de Auditoria 20170866 001 e 002.

Fato

Foram analisados os processos de pagamentos referentes aos seguintes Contratos: nº 035/2012, serviços de limpeza e conservação; nº 049/2014, serviços de vigilância armada; nº 013/2014, garçom e copeiragem; nº 011/2014, serviços de vigilância armada; nº 049/2012, gestão de frota; nº 012/2015, tecnologia da informação; e nº 084/2011, tecnologia da informação.

O objetivo da ação foi verificar a conformidade das retenções tributárias devidas em virtude dos pagamentos efetuados pela contraprestação da prestação de serviços terceirizados, com ou sem cessão de mão de obra, com as seguintes normas: Instrução Normativa RFB nº 1.234, de 11 de janeiro de 2012; Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998; e Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

O resultado obtido não se mostrou alinhado com as citadas legislações, vez que nos processos dos pagamentos referentes aos Contratos nº 035/2012 e nº 013/2014, celebrados com a empresa Bonágua Comércio de Água Mineral, Alimento e Serviços, e ao Contrato



nº 049/2012, firmado com a empresa Nutricash Serviços, não foram efetuadas as retenções devidas. Já no Contrato nº 012/2015, da empresa CTIS Tecnologia, houve retenção de 11% do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços de forma indevida. Quanto à empresa Bonágua, a inconsistência identificada foi em relação à falta das retenções tributárias previstas pela IN RFB nº 1.234/2012, Tributos Federais, e Leis nº 9.711/1998 (Contribuição Previdenciária), e 116/2003 (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza).

O Contrato nº 035/2012 foi celebrado em 06 de setembro de 2012, cujo objeto refere-se à prestação, sob demanda, de serviços de limpeza, asseio e conservação predial para atender o ICMBio. À época, a empresa Bonágua participou da licitação regulada pelo Edital nº 16/2012 na condição de optante pelo Simples Nacional, regime tributário diferenciado, simplificado e favorecido, conforme previsto na Lei Complementar nº 123/2006, tendo em vista a permissão conferida pelo art. 18, § 5º - C, inciso VI. Contudo, ao celebrar o Contrato nº 013/2014, cujo objeto remete à contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de copeiragem e garçom, com fornecimento de materiais de consumo, no dia 02 de julho de 2014, a empresa deveria ter solicitado a exclusão junto à Receita Federal do Brasil em virtude de exercer atividade vedada pelo art. 17, inciso XII, da citada Lei Complementar (cessão ou locação de mão-de-obra), para qual não há previsão de exceção.

Portanto, a permanência da aludida empresa como optante pelo Simples Nacional durante a execução do Contrato nº 013/2014 configura ilegalidade, vez que a exclusão é obrigatória por exercer atividade à qual é vedada a opção pelo regime tributário diferenciado. A exclusão da empresa Bonágua ocorreu somente em 31 de dezembro de 2016 por ato administrativo praticado pelo Distrito Federal.

Ademais, os pagamentos efetuados à empresa Bonágua em 2017 pelo ICMBio não foram acompanhados das retenções estabelecidas pelas legislações anteriormente citadas, o que levou à emissão da Nota de Auditoria nº 20170866/001, em 16 de maio de 2017, por meio da qual recomendou-se ao Instituto, dentre outras providências, a promoção das retenções devidas a partir do recebimento da citada Nota de Auditoria, o que ocorreu para os pagamentos efetuados em junho de 2017, conforme verificado em consulta ao Sistema Siafi.

No que se refere ao Contrato nº 049/2012, celebrado junto à empresa Nutricash Serviços no dia 08 de novembro de 2012, verificou-se a falta de retenções tributárias exigidas pelas IN RFB nº 1.234/2012 e Lei nº 116/2003, sendo que a aludida empresa nunca foi optante pelo Simples Nacional, conforme se verificou em consulta ao sítio da Receita Federal do Brasil. Em 2016, foram efetuados pagamentos no montante de R\$ 11.048.585,22, sem que houvesse qualquer retenção tributária. Considerando tal fato, foi emitida a Nota de Auditoria nº 20170866/002, em 06 de junho de 2017, em que se recomendou, dentre outras, efetuar retenção de ofício dos tributos devidos pela empresa Nutricash.

Em consulta ao Sistema Siafi, não foi identificada a realização de pagamento à empresa Nutricash em 2017 em data posterior à emissão da Nota de Auditoria nº 20170866/002, o que impede averiguar se a mencionada recomendação foi implementada.

Por fim, identificou-se nos pagamentos efetuados em decorrência da execução do Contrato nº 012/2015, celebrado junto à empresa CTIS Tecnologia, a retenção prevista pelo art. 31 da Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998. Contudo, o objeto do contrato, serviços de informática na área de sustentação de sistemas de informação, não se enquadra como serviço prestado sob a forma de cessão de mão-de-obra e,



consequentemente, não demandaria a retenção de 11% sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços.

No exercício de 2016, conforme consulta ao Sistema Siafi, foram retidos à título de Contribuição Previdenciária o montante de R\$ 906.116,02. Cabe informar que o Contrato nº 012/2015 foi encerrado em outubro de 2016, em virtude de recomendação desta CGU, tendo em vista a não observância dos requisitos estabelecidos pelo Decreto nº 7.892/2013 para solicitar adesão à Ata de Registro de Preços gerenciada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201700866

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

Ministério supervisor: Ministério do Meio Ambiente

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2016

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2016 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Execução de tarefas sem respaldo contratual, que correspondeu a 51% do valor pago no Contrato nº 12/2015, no período de janeiro a março de 2016 (item 1.1.2.1);
- Execução de atividades caracterizadas como de disponibilidade de mão-de-obra, em desconformidade com a legislação sobre o tema (item 1.1.2.2);
- Prorrogação contratual excepcional por mais doze meses sem atendimento dos pressupostos legais (item 2.1.1.4).

4. Diante dos exames realizados e da identificação denexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e a constatação mencionada, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, seja conforme indicado a seguir:



CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.699.298-**	Presidente	Regular com ressalvas	Itens 1.1.2.1, 1.1.2.2 e 2.1.1.4 do Relatório de Auditoria nº 201700866
***.955.310-**	Diretor de Planejamento e Administração	Regular com ressalvas	Itens 1.1.2.1, 1.1.2.2 e 2.1.1.4 do Relatório de Auditoria nº 201700866
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

5. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 9º, § 6º, da Decisão Normativa TCU nº 147/2015.

Brasília/DF, 24 de julho de 2017.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

COORDENADOR-GERAL DE AUDITORIA DAS ÁREAS
DO MEIO AMBIENTE E DA INTEGRAÇÃO NACIONAL



Parecer de Dirigente do Controle Interno



Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201700866

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

Ministério Supervisor: Ministério do Meio Ambiente

Município/UF: Brasília (DF)

Exercício: 2016

Autoridade Supervisora: Ministro José Sarney Filho

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2016, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

No que se refere ao período analisado, verificou-se o ICMBio tem buscado avanços quanto aos instrumentos de gestão aplicados às Unidades de Conservação, uma vez que se encontra em implementação política de expansão dos contratos de concessão no âmbito principalmente dos Parques Nacionais, com o objetivo de estruturar essas Unidades para receber os visitantes com qualidade e segurança.

Cabe ressaltar, também, a iniciativa do Instituto de realizar estudos e mapeamentos com o objetivo de padronizar os termos de referência para aquisição de bens e serviços para implementação, gestão, monitoramento e proteção das Unidades de Conservação beneficiadas com recursos da Compensação Ambiental. Ademais, no que se refere à aplicação desses recursos na regularização fundiária e demarcação de terras nas Unidades, houve a padronização dos planos de trabalho, com a identificação das atividades a serem realizadas; e dos termos de referência, com as especificações das ações e a estimativa de horas de trabalho por imóvel.



Entretanto, também foram identificadas deficiências de ordem estruturante relacionadas à execução dos recursos da Compensação Ambiental, as quais pode inviabilizar sua execução direta pelos empreendedores, como: (i) a falta de capacitação e engajamento dos gestores das UCs e de servidores das áreas técnicas do Instituto para a elaboração de termos de referência e planos de trabalho; (ii) a ausência de sistema informatizado que atenda às peculiaridades gerenciais do tema; (iii) a estrutura de recursos humanos disponível para a gestão dos recursos; (iv) o acúmulo de funções previstas para os chefes das Unidades de Conservação quanto à realização dos planos de trabalho, em desacordo ao princípio de segregação de funções; e (v) a ausência de publicidade acerca da aplicação dos recursos por parte do ICMBio.

Quanto à gestão da área administrativa, destaca-se que uma das principais fragilidades identificadas se refere à ausência de ações efetivas para correção das inconsistências, apontadas desde a Auditoria Anual de Contas relacionada ao exercício de 2012, na gestão de Tecnologia da Informação (TI) do Instituto, tendo em vista a constatação das seguintes falhas: (a) execução de tarefas sem respaldo contratual; e (b) execução de atividades caracterizadas como de disponibilidade de mão-de-obra, em desconformidade com a legislação sobre o tema.

As principais causas para a constante deficiência da gestão em TI são: (i) a existência de controles precários no acompanhamento e fiscalização contratual; (ii) a precariedade nos planejamentos realizados; e (iii) a ausência de recursos humanos especializados suficientes para realizar o planejamento, acompanhamento e execução dos contratos da área.

Em relação às recomendações decorrentes das auditorias feitas pela CGU, verificou-se que o ICMBio, de uma forma geral, tem envidado esforços na melhoria de controle da sua gestão. No entanto, entende-se que as limitações financeiras e de recursos humanos são fatores que prejudicam de forma significativa o aprimoramento dos controles internos e a implementação de ajustes estruturais, notadamente no que se refere à gestão de TI.

No que se refere à avaliação dos controles internos administrativos adotados pela Unidade auditada, verificou-se que os controles mantidos pelo Instituto, no âmbito da gestão de compras e contratações, não se mostraram suficientes para permitir com razoável certeza que as empresas contratadas cumpriram, de fato, com as suas obrigações legais, contratuais, trabalhistas e previdenciárias. Além disso, foram identificadas,



também, falhas nos controles aplicados às etapas de pagamento, retenção tributária, renovação contratual, reajuste e repactuação.

Em contrapartida, observou-se a adoção de medidas que visam a melhoria da efetividade dos controles internos das fiscalizações contratuais, como por exemplo: criação do Núcleo de Penalidades; descrição das atribuições dos fiscais administrativos e do gestor do contrato; elaboração dos manuais para as atividades de gestão e fiscalização de contratos e os respectivos fluxogramas; criação de um Núcleo de Fiscalização Administrativa de Contratos; e implementação do Sistema de Gestão Integrada do ICMBio (SIGICMBio).

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

Brasília/DF, 24 de julho de 2017.

Diretor de Auditoria de Políticas de Infraestrutura

