

Relatório de Auditoria Anual de Contas



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

Unidade Auditada: IBAMA - COORDENACAO-GERAL DE FINANÇAS - CGFIN

Exercício: 2011

Processo: 02001.000001/2012-01

Município - UF: Brasília - DF

Relatório nº: 201203531

UCI Executora: SFC/DIAMB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201203135 e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, agregando a prestação de contas do FUNDO DE INVESTIMENTOS SETORIAIS - Fiset Pesca e do FUNDO DE INVESTIMENTOS SETORIAIS - Fiset Reflorestamento.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 25/05/2012 a 14/06/2012, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN TCU n.º108/2010 e n.º117/2011, tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos deste relatório de auditoria.

Em acordo com o que estabelece o Anexo III da DN-TCU-117/2011, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças (20)

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas do IBAMA, conforme disposto no art. 13 da IN TCU n.º 63/2010, foi analisado o processo n.º02001.000001/2012-11 e constatado que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2011.

Não houve no exercício de 2011, por parte da UJ, atos de gestão relacionados aos seguintes itens da parte "A" do Anexo III da DN TCU nº 117/2011: Item 3 – Informações sobre o reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos; Item 6 - Informação sobre as transferências mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, vigentes no exercício de referência; e Item 14 – Informações sobre as Renúncias Tributárias sob a gestão da UJ, bem como sobre as fiscalizações realizadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil voltadas para a averiguação da regularidade das renúncias de receitas tributárias.

Ressalta-se, ainda, que as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 108/2010 e 117/2011, porém, quanto aos termos da Portaria-TCU nº 123/2011 foram encontradas divergências apontadas pela CGU, durante os trabalhos de auditoria, e pelo TCU, por meio de mensagem eletrônica de 12/06/2012. Em decorrência dos ajustes, optou-se por incluir nova versão do Relatório de Gestão no processo. Assim, por meio do Ofício nº461/2012/GP-IBAMA, de 18/06/2012, foi solicitado desconsiderar as informações constantes das folhas 03 a 307 do processo, e considerar, em substituição, as folhas 308 a 685.

Ainda, em atendimento às observações trazidas pela mensagem eletrônica do TCU, de 12/06/2012 (obs.: Item 11C), foi juntado ao processo, às fls.700 a 705, o Memorando nº382/2012/DIPRO, de 18/06/2012, que apresentou elucidações acerca dos critérios utilizados para a definição da listagem dos empreendimentos que descumpriram as normas de licenciamento ambiental, bem como listagem atualizada.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão (22)

O Ibama tem suas finalidades definidas pelo Decreto no 6.099 de 2007, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Instituto, atribuindo-lhe as seguintes responsabilidades:

- exercer o poder de polícia ambiental de âmbito federal;
- executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e
- executar as ações supletivas da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.

Para o cumprimento dessas responsabilidades, segundo informações apresentadas no Relatório de Gestão de 2010, foram estabelecidos os seguintes objetivos estratégicos:

- promover a redução da emissão de gases do efeito estufa;
- combater a poluição ambiental;
- promover a preservação, conservação e o controle do uso dos recursos ambientais;
- coibir o desmatamento e a exploração ilegais dos recursos ambientais;
- aprimorar e fortalecer o processo de licenciamento ambiental; e
- aprimorar e fortalecer o processo de controle de substâncias, produtos, e resíduos perigosos.

Esses objetivos estratégicos são materializados em Programas e Ações, com metas físicas e financeiras monitoradas por meio do SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento –, instrumento do Governo Federal para acompanhar o cumprimento das metas do Plano Plurianual – PPA 2008-2011.

Na auditoria anual de contas do exercício de 2010 foram analisadas dez ações, das 33 executadas pela Autarquia. Na ocasião, verificou-se que parte delas apresentavam divergências acentuadas entre a meta física prevista e a realizada no exercício, enquanto outras, ao contrário, mostravam o atingimento exato da meta física prevista, apesar da extensão do número, conforme se observa no quadro abaixo. As mesmas ações foram selecionadas para análise em 2011 a fim de se comparar o percentual de execução física nos dois exercícios.

Quadro 1 – Comparativo do Percentual de execução da meta física em 2010 e 2011

--	--	--	--	--

Programa(Cód) / Ação (Cód - Nome)	Produto	Unidade de Medida	2010			2011		
			Meta Prevista	Meta Realizada	% Execução	Meta Prevista	Meta Realizada	% Execução
0503/6307 - Fiscalização de Atividades de Desmatamento	Operações Realizadas	Unidade	400	240	60,00 %	780	205	26,28%
1346/6124 - Fiscalização de Atividades Degradadoras, Poluentes e Contaminantes	Operações Realizadas	Unidade	65	264	406,20%	65	19	29,23%
0508/6309 - Fiscalização de Fauna Silvestre	Operações Realizadas	Unidade	132	108	81,80 %	132	46	34,85%
0508/8908 - Autorização para Manejo de Fauna em Vida Livre	Autorizações concedidas	Unidade	1477	891	60,30 %	1477	877	59,38%
0104/8352 - Elaboração de Planos de Gestão e de Recuperação para Recursos Pesqueiros	Planos elaborados	Unidade	6	4	66,70 %	6	4	66,67%
0503/6074 - Prevenção e Combate a Incêndios Florestais e Controle de Queimadas	ha controlados	Hectare	106965477	106965477	100,00%	106965477	106965477	100,00%
0503/6329 - Controle de Desmatamentos e Incêndios Florestais	Km² monitoriados	Km²	5661955	5661955	100,00%	5661955	5661955	100,00%

1346/8496 - Apoio a Estruturação dos Sistemas Estaduais de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Emergências Ambientais com Produtos Perigosos - P2R2	Projeto apoiado	Unidade	1	41	4100,00%	27	27	100,00%
0506/8296 - Licenciamento e Controle das Atividades Florestais	Licenças concedidas	Unidade	960	1030	107,30%	960	1030	107,29%
1346/6925 - Licenciamento Ambiental Federal	Licenças concedidas	Unidade	450	462	102,70%	450	525	116,67%

Fonte: Relatório de Gestão do Ibama, exercícios 2010 e 2011

Como já havia sido identificado na auditoria do exercício 2010, a situação decorre do fato de que os parâmetros de grande parte das ações executadas pelo Ibama apresentam baixa compatibilidade com as atividades efetivamente realizadas pelo Instituto. O parâmetro *Produto* das ações do tipo 'Operações Realizadas' ou 'Licenças Emitidas' é utilizado em ações que materializam funções de poder de polícia e de outorga, como por exemplo, 6307, 8908, 8352, 6309, 6925, 8296 e 6124. Contudo, com esse tipo de parâmetro não se consegue demonstrar o desempenho das ações. Tal fato fica evidente quando se analisa, por exemplo, o desempenho da Ação 6307 - Fiscalização de Atividades de Desmatamento. Seria natural afirmar que o desempenho da ação está piorando, pois cumpriu apenas 60% de sua meta física em 2010 e 23% da meta em 2011. Contudo, o índice de desmatamento na Amazônia alcançou o melhor resultado desde o início do monitoramento. A meta prevista foi de no máximo 7.736 Km² de desmatamento na Amazônia e, de acordo com os dados divulgados pelo INPE, o índice alcançado foi de 6.238 Km².

Todas as outras ações de fiscalização também registraram queda no percentual de execução em relação a 2010. Porém, não há instrumentos (indicadores) que permitam afirmar se as atividades de proteção à fauna (ação 6309), e contra as atividades degradadoras, poluentes e contaminantes (ação 6124) experimentam o mesmo sucesso obtido no combate ao desmatamento na Amazônia.

O Quadro 1 ainda revela que, apesar das já relatadas limitações dos parâmetros das ações vigentes, foi aprimorado o processo de definição das metas físicas de 2011 para o Programa/Ação 1346/8496, sendo eliminadas as grandes distorções percebidas: em 2010 a ação teve 4100% de execução, devido à forma de fixação da meta anual e já em 2011, observa-se o ajuste da meta física, que passou a representar de forma mais adequada o desempenho da ação.

Como as ações executadas em 2011 ainda estavam vinculadas ao Plano Plurianual 2008-2011, os problemas relativos aos parâmetros, apontados pela CGU na auditoria anual de contas do exercício anterior, não foram alterados. Assim, permanece a impossibilidade de avaliar objetivamente o desempenho do Instituto a partir do percentual de execução das metas físicas de 2011, uma vez que os parâmetros no SIGPLAN não são adequados às atividades realizadas e os resultados apresentados no Relatório de Gestão e por não estarem vinculados a objetivos definidos por um instrumento formal de

planejamento estratégico.

A perspectiva é que nos próximos exercícios, os resultados qualitativos e quantitativos do Ibama possam ser avaliados com mais objetividade, devido aos avanços trazidos pelo Plano Plurianual 2012-2015 e principalmente pelo Plano Estratégico 2012-2015 do Instituto, que estabeleceu como meta para 2012 a elaboração de indicadores de desempenho institucional.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ (23)

O Ibama mantém dois indicadores – *Área Desmatada na Amazônia* e *Focos de Calor* –, ambos utilizados na gestão do Programa 0503 - Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais (FLORESCER), programa que tem como finalidade controlar, através do monitoramento ambiental, as atividades que geram condições para ocorrência de desmatamentos e incêndios florestais.

Os dois indicadores foram analisados e demonstraram atender aos critérios de acessibilidade, comparabilidade, auditabilidade e economicidade. Contudo, quanto à utilidade, verificou-se que, embora tragam números significativos sobre o fenômeno monitorado, esses indicadores não representam suficientemente a amplitude e a diversidade dos fatores envolvidos nos temas desmatamento e incêndios florestais.

Quadro 2 – Indicadores do Programa 0503

Nome Indicador	Descrição Indicador	Fórmula de cálculo	Completeness	Acessibilidade	Comparabilidade	Auditabilidade	Economicidade
Área desmatada na Amazônia	Trata-se da área desmatada anualmente no Bioma Amazônico, de acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE	Somatório da área desmatada na Amazônia no período, em km².	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Focos de Calor	Indica a ocorrência de incêndios ou queimadas florestais. Disponibiliza as coordenadas de foco de calor para que as equipes de combate, possam agilizar o primeiro combate ao incêndio, facilitando a extinção do fogo e diminuindo seu impacto sobre a vegetação.	Somatório da quantidade de focos de calor em todos os biomas.	Não	Sim	Sim	Sim	Sim

Como foi mencionado no Relatório de Gestão, o primeiro indicador é gerado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, que divulga anualmente os resultados do monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite. A adoção de um indicador gerado por outro órgão confere transparência, auditabilidade e economicidade à informação. A comparabilidade é suportada pelo fato de que o INPE publica em seu *site* (www.inpe.br) as taxas de anuais do desflorestamento da Amazônia desde 1998.

Contudo, somente esse indicador não é suficiente para retratar o desempenho do programa, pois diversos fatores podem interferir no aumento ou na redução do desmatamento na Amazônia.

Observações semelhantes foram feitas quanto ao segundo indicador. O número de *Focos de Calor*

também é fornecido pelo INPE, conferindo ao indicador as vantagens já descritas. No entanto, esse número pode sofrer variações muito significativas em função do clima, por exemplo, impedindo que seja utilizado com segurança como um indicador do desempenho do programa.

Tal fato já havia sido apontado no Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2011, o qual trouxe recomendação ao Ibama para que elaborasse, a partir de diretrizes institucionais formalmente estabelecidas, indicadores capazes de evidenciar o impacto da atuação do Instituto na prevenção e controle do desmatamento e das queimadas, bem como de subsidiar objetivamente as decisões dos dirigentes da Autarquia.

A evolução das providências relativas a essa recomendação está registrada neste mesmo relatório, no item relativo ao atendimento aos órgãos de controle. Dessa forma, não será registrada nova constatação sobre assunto que já está sendo monitorado desde 2011.

2.4 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos (1)

a) Gestão de Recursos Humanos

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos do Ibama teve o objetivo de avaliar a composição do quadro de pessoal, bem como a regularidade dos pagamentos na área de pessoal ativo e inativo, especialmente quanto ao cumprimento da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, concessão de aposentadoria, reforma e pensão.

De acordo com as informações disponibilizadas no Relatório de Gestão de 2011, o Instituto encerrou seu exercício de 2011 com 4.338 servidores com provimento em cargo efetivo, sendo que, desse total, cerca de 4% encontram-se cedidos para outros órgãos da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.

A Autarquia apresenta estrutura insuficiente de recursos humanos, conforme esta Controladoria tem verificado nas auditorias realizadas desde o exercício de 2009, por conta do aumento do quantitativo de aposentadorias, sem a respectiva recomposição por meio de concurso público. Tal fator é agravado quando considerada somente a área administrativa da Autarquia, que apresenta uma dependência cada vez maior dos contratos de mão-de-obra terceirizada para desenvolver suas atribuições institucionais.

Atualmente, o Ibama possui um quadro efetivo com 55% dos servidores com idade acima de 50 anos. Além disso, de acordo com levantamento feito pela autarquia, 848 servidores recebem abono de permanência, o que significa que 20% do total de servidores de carreira, que estão em atividade no Instituto, já apresentam condições para requerer a aposentadoria.

Diante desse quadro crítico, o Instituto tem feito solicitações ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG para a autorização de abertura de concurso público para a área administrativa, e possui expectativa de atendimento do pleito, no presente exercício, para preenchimento de 60 vagas de Analista Administrativo e 324 vagas de Técnico Administrativo.

O Ibama também tem tomado medidas para diminuir o quantitativo de servidores cedidos e paralisou a concessão de novas cessões no último exercício como medida de amenizar a escassez da pessoal.

No entanto, conforme recomendação constante do Relatório de Auditoria do exercício de 2010, em que pesem as providências adotadas pela Autarquia, é necessária a realização de um estudo da real necessidade da força de trabalho no Instituto, apresentando o efeito negativo dessa insuficiência de pessoal em suas atividades no cumprimento de suas metas e o impacto positivo que a recomposição causaria no desempenho da Autarquia.

b) Análise da Folha de Pagamento

Foi realizada análise de folha de pagamento do Ibama com base em levantamento e cruzamento de dados do Sistema de Administração de Pessoal – Siape. Ao todo, foram identificadas as seguintes ocorrências:

- Servidores com desconto de faltas ao serviço na folha, sem o respectivo registro no cadastro (14 ocorrências);

- Pensões que não obedeceram às regras na distribuição de cotas (1 ocorrência);
- Servidores aposentados em fundamentação exclusiva de magistério, sem ser ocupante de cargo de professor (1 ocorrência);
- Pensionista, filha maior solteira, que também tem outro vínculo de pensão no qual seu estado civil é solteira (1 ocorrência);
- Servidores cedidos sem informação de quanto recebem no órgão para o qual foi cedido (43 ocorrências);
- Pensões concedidas após 19-02-2004 cadastradas no Siape em tipos menores que 52 (5 ocorrências).

Verificou-se que o quantitativo de ocorrências é pequeno frente ao universo analisado (menos de 1%), o que indica que os controles realizados sobre a folha de pagamento são satisfatórios.

Ressalte-se que após a comunicação da CGU, a Unidade adotou as providências cabíveis para correção dos fatos relacionados anteriormente.

c) Cadastramento, no SISAC, dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2011.

O Ibama cumpriu os prazos previstos na Instrução Normativa - TCU nº 55/2007 para cadastramento no Sisac dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2011, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 3 – Atos de pessoal registrados no Sisac

Quantidade de atos de admissão, e admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2011.	Quantidade de atos cujo prazo do art.7º da IN 55 foi atendido.
62	57

Fonte: dados extraídos do Sistema Siape e do Sistema Sisac do Tribunal de Contas da União.

Cabe destacar que o quantitativo apresentado no quadro acima não considerou a admissão de 1.911 Brigadistas de Combate a Incêndios Florestais, tendo em vista que o Ibama está impedido de registrar tais atos, pois o Sistema exige o preenchimento de campos, cujas informações não são aplicáveis ao caso dos brigadistas, como, por exemplo, os dados relativos a “Concurso” e “Admissão”. Tal fato tem sido relatado por esta Controladoria desde a Auditoria Anual de Contas de 2009.

A equipe de auditoria não fez análise do cumprimento do disposto no § 1º do art. 11 da IN TCU nº 55/2007 em razão da não aplicabilidade de tal dispositivo à unidade jurisdicionada cuja gestão está sob exame.

Por oportuno, cabe destacar que a avaliação quanto à estrutura de controles internos do Instituto na área de recursos humanos, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício fossem atingidos foi realizada e encontra-se consignada na análise presente no item 5 – avaliação dos controles internos deste relatório.

2.5 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ (24)

Em atendimento aos normativos relativos à Prestação de Contas do exercício de 2011, o Ibama apresentou autoavaliação sobre o funcionamento de seu sistema de controle interno com a finalidade de evidenciar a suficiência desses controles para garantir, com razoável segurança, a confiabilidade das informações financeiras produzidas, a obediência (*compliance*) às leis e regulamentos que a regem ou ao seu negócio, a salvaguarda dos seus recursos, de modo a evitar perdas, mau uso e dano e a eficácia e eficiência de suas operações.

A autoavaliação do gestor foi estruturada no Quadro A.9.1, item 8 do Relatório de Gestão, composto por trinta afirmativas versando sobre cinco aspectos dos sistemas de controle interno: ambiente de controle, avaliação de riscos, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento. Cada aspecto foi subdividido em questões, às quais os gestores atribuíram pontuações que podiam variar de 1 a 5, proporcionalmente à validade de cada afirmação no âmbito da Autarquia.

O quadro a seguir apresenta, para cada um dos cinco componentes da estrutura de controle interno, como foram distribuídas as respostas dadas pelo gestor (Auto avaliação do Gestor) e, à direita, como foram distribuídas as respostas às mesmas questões pela equipe de auditoria (Avaliação da Equipe de Auditoria). A avaliação registrada pela equipe da CGU resulta das observações feitas em campo e das verificações decorrentes dos trabalhos de acompanhamento da unidade ao longo do exercício.

Quadro 4 – Análise da Autoavaliação dos Controles Internos

Componentes da estrutura de Controle Interno	Autoavaliação do Gestor (quantidade de ocorrências por nível)					Avaliação da Equipe de Auditoria (quantidade de ocorrências por nível)				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Níveis de Avaliação										
Ambiente de Controle (9 questões)	0	4	1	4	0	0	7	1	1	0
Avaliação de Risco (9 questões)	0	3	4	1	1	0	7	0	2	0
Procedimentos de Controle (4 questões)	0	0	3	1	0	0	3	1	0	0
Informação e Comunicação (5 questões)	0	0	4	1	0	0	5	0	0	0
Monitoramento (3 questões)	0	0	2	1	0	0	1	1	1	0
Soma por nível de avaliação	0	7	14	8	1	0	23	3	4	0
% ocorrência por nível de avaliação	0,0	23,3	46,6	26,6	3,3	0,0	76,6	10,0	13,3	0,0

Fonte: Relatório de Gestão Ibama; método: DIAMB

Legenda Níveis de Avaliação: (1) Totalmente inválida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente não aplicado no contexto da UJ; (2) Parcialmente inválida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua minoria; (3) Neutra: Significa que não há como afirmar a proporção de aplicação do fundamento descrito na afirmativa no contexto da UJ; (4) Parcialmente válida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua maioria.

A autoavaliação revela que 23,3% das afirmativas do quadro foram classificadas como parcialmente inválidas, indicando que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua minoria, e que 46,6% das questões foram assinaladas como neutras, indicando que não há como afirmar a proporção de aplicação do fundamento descrito na afirmativa no contexto da UJ. Ou seja, há o reconhecimento por parte do Instituto de que 70% dos tópicos relativos aos controles internos da Unidade são desconhecidos ou incipientes.

Ao se analisarem as questões que receberam baixa pontuação, observou-se que os aspectos *Avaliação de*

Risco, Procedimentos de Controle e Informação e Comunicação apresentaram-se como os mais frágeis. Cada um dos três recebeu mais de 75% de respostas desfavoráveis.

A ausência de diagnóstico, de níveis e de priorização de riscos são deficiências verificadas no aspecto *Avaliação de Risco* e que resultam em *Procedimentos de Controle* ineficazes, com baixa capacidade preventiva, dirigidos, em grande medida, por demandas externas e denúncias. Quanto ao aspecto *Informação e Comunicação*, observou-se dificuldade em se estabelecer quais informações são relevantes, qual a melhor forma de produzi-las, como, quando e para quem devem ser disponibilizadas e com qual finalidade.

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

i) características históricas do Ibama: sua origem, a partir da fusão de quatro entidades distintas; sua divisão, com a criação do ICMBio; o compartilhamento de competências com a Agência Nacional de Águas, Serviço Florestal Brasileiro e Ministério da Pesca e Aquicultura; as frequentes mudanças no quadro de dirigentes;

ii) a arquitetura organizacional do Instituto: o Ibama é administrado por um presidente, com sua estrutura de assessoramento, e por cinco diretores responsáveis por coordenar, controlar, supervisionar, normatizar, monitorar e orientar, em âmbito nacional, os assuntos de sua competência. As Superintendências Estaduais, órgãos descentralizados, respondem pela coordenação, o planejamento, a operacionalização e a execução das ações do IBAMA em âmbito estadual, bem como a supervisão técnica e administrativa das Gerências Executivas e das Unidades Avançadas localizadas nas áreas de sua jurisdição. Cabe mencionar que as Superintendências são Unidades Gestoras e não há exigência de que seus titulares sejam servidores do Ibama; e

iii) a diversidade dos temas sob a incumbência do Instituto, associada à complexidade do modelo do SISNAMA;

As considerações acima mostram que o Ibama é uma organização complexa, responsável por um tema complexo, e que atua em um ambiente também complexo. Por isso é fundamental que seus controles internos estejam estruturados e funcionem em nível compatível com as necessidades do órgão.

Por essa razão e apoiado em evidências coletadas nas atividades de acompanhamento da unidade e desta auditoria anual de contas, foi registrada constatação versando sobre falhas na supervisão e na avaliação das atividades administrativas e finalísticas do Ibama. Para enfrentar as causas das falhas verificadas, foram apresentadas aos gestores recomendações que enfatizam a importância de realizar avaliação, diagnóstico e gestão de riscos para o aprimoramento dos controles internos institucionais.

Fato que merece destaque pelo grande benefício que traz aos controles internos da unidade foi a conclusão do Planejamento Estratégico Institucional do Ibama. Verificou-se ao longo de 2011 e início de 2012 o direcionamento de esforços para que o instrumento fosse elaborado conforme a metodologia eleita pelos dirigentes do Instituto e que pudesse contar com a participação de servidores com o perfil adequado no Grupo de Trabalho criado para a realização dessa tarefa. O resultado da primeira fase do trabalho foi apresentado em 07/11/2011 e definiu Missão, Visão, Valores, Diretrizes e Objetivos Estratégicos do Órgão. A segunda fase desenvolveu-se entre novembro de 2011 e fevereiro de 2012, com a construção das metas e ações vinculadas aos objetivos estratégicos, além da produção de subsídios para outros planos e propostas, tais como o Plano Anual de Capacitação e a proposta da nova estrutura organizacional do IBAMA.

A elaboração do Plano Estratégico Institucional era uma necessidade apontada ao Ibama de forma recorrente pelos órgãos de controle e reconhecida pela própria Autarquia, que já havia iniciado a elaboração do Plano em outras oportunidades, mas que, por diversos motivos, teve que interromper os trabalhos. O mérito da conclusão do Plano, nesta ocasião, vai além do produto formal, que é o documento em si. O processo de elaboração, que contou com a dedicação integral dos servidores componentes do Grupo de Trabalho e a participação de cerca de 500 servidores, por meio de reuniões presenciais, conferências via internet (chats) e videoconferências, conferiu legitimidade ao Plano, tornando-o referência a ser seguida por todos – servidores, dirigentes e prestadores de serviço.

A conclusão do Plano Estratégico 2012-2015 oferece ao Ibama instrumento necessário para estabelecer um modelo de gestão estável e compatível com a importância de sua missão institucional.

Em complemento às análises relativas aos controles internos da unidade, foram observadas as áreas de Licitação e de Recursos Humanos. Como já foi apontado em relatórios de auditorias anteriores e em

documentos do próprio Instituto, a escassez de recursos humanos na área administrativa pode ser considerada crítica nas duas áreas examinadas.

A atuação da área de licitações tem sido dirigida pelas emergências impostas pelo ciclo de compras e gestão administrativa dos contratos. Seus gestores estão constantemente envolvidos em atividades operacionais, dificultando que se dediquem à gestão e à melhoria de seus processos. Diante dessa situação, nos últimos anos não foram elaborados ou atualizados manuais próprios, indicadores, roteiros de orientação, *check lists* ou documentos de suporte para as atividades de compras e contratações. A fragilidade nos controles internos pode ser apontada como causa para as falhas apontadas neste relatório nos achados de auditoria, tais como: ausência de motivação dos quantitativos contratados, ausência de fundamentação para criação de ata de registro de preços e desconformidades na exigência da apresentação de amostras.

A área de Recursos Humanos também é afetada pela falta de servidores. Contudo, o acompanhamento da gestão realizado ao longo do exercício e as auditorias na prestação de contas de exercícios anteriores permitem afirmar que os controles da Coordenação Geral de Recursos Humanos têm sido suficientes para garantir que as atividades da área se desenvolvam com baixa incidência de impropriedades.

2.6 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços (3)

A avaliação da Gestão Ambiental do Ibama, realizada com base nas informações constantes no item 10 - Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis do Relatório de Gestão 2011 e no resultado dos trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2011, permite concluir pela adoção parcial dos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e contratação de serviços ou obras.

Evidência disso é que para 6 dos 13 itens do questionário constante do quadro A.10.1 – Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis, a Unidade informou que não aplica ou os aplica de forma parcial.

Como exemplos, podem ser citadas: a não aquisição de produtos produzidos com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável; a não aquisição de bens e produtos reciclados; a ausência de preferência pela aquisição de bens e produtos passíveis de reutilização, reciclagem ou reabastecimento (refil e/ou recarga).

Ao ser questionado sobre a não aplicação desses quesitos, o Instituto encaminhou manifestação sem a indicação das reais justificativas para a não aplicação dos critérios de sustentabilidade indicados nos itens 2, 5, 6 e 8 do quadro em comento.

Quanto aos itens do referido questionário, os quais o Ibama considerou que aplica totalmente, foi solicitado à Autarquia, para fins de análise dos dados constantes do Relatório de Gestão, apresentar informações a respeito do número de processos licitatórios em que se aplicaram os quesitos: (i) menor utilização de matérias primas e descarte dos produtos – item 1; (ii) produtos fabricados por fonte não poluidora bem como por materiais que não prejudicam a natureza – item 3; e (iii) aspectos de durabilidade e qualidade dos bens/produtos – item 9.

No entanto, o Ibama não encaminhou os dados solicitados, sob a alegação de que *“não obstante as aquisições realizadas em 2011 tenham incluído os itens sustentáveis contidos no CATMAT, não é possível afirmar se os itens elencados no catálogo preenchem os requisitos listados na letra “c” da Solicitação de Auditoria em comento, o que impossibilita demonstrar a relação pretendida pela CGU.”*

Assim, pode-se inferir, a partir da manifestação do Gestor, que a Unidade não possui dados suficientes que fundamentem o registro dos itens 1, 3 e 9 como *“Totalmente válidos”* no Quadro A.10.1 – Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis do Relatório de Gestão.

Além disso, a aplicação de critérios de sustentabilidade nos termos de referências e projetos básicos não foi identificada nos processos licitatórios constantes da amostra analisada.

Entretanto, foram observadas algumas ações com vistas a minimizar o impacto ambiental decorrente dos produtos e serviços contratados, como a separação dos resíduos recicláveis descartados, a exigência de certificação ambiental (*RoHS - Restriction of Certain Hazardous Substance*) na contratação de empresa para locação de terminais móveis para auto de infração eletrônico e a promoção de campanhas de conscientização da necessidade de proteção do meio ambiente e preservação de recursos naturais voltadas para os seus servidores.

Diante do exposto, pode-se concluir que os dados apresentados no Quadro A.10.1 – Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis do Relatório de Gestão de 2011, no tocante aos itens 1, 3 e 9, estão inconsistentes, e que o Ibama não adota de forma usual critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e produtos e na contratação de serviços.

Tal fato já foi objeto de recomendação do Relatório de Auditoria nº 201108724, referente ao exercício de 2010, e seu atendimento está sob monitoramento por meio do Plano de Providências Permanente.

Vale destacar a relevância do tema em questão para o Ibama, já que é a Instituição responsável pela implementação de políticas públicas ambientais no país e aplicação de sanções aos infratores ambientais. A ausência de políticas sustentáveis em sua própria Unidade não somente afronta os normativos pertinentes à matéria, como também não se coaduna com sua missão e visão institucionais.

2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação (33)

Considerando a relevância e importância estratégica da Tecnologia da Informação – TI para alcance dos objetivos institucionais do Ibama, ao dar suporte à condução de seus programas/ações de governo; os significativos valores envolvidos com aquisições de bens e serviços de TI pelo órgão, de cerca de 20 milhões de reais em 2011; bem como o disposto na DN nº 117/2011 do Tribunal de Contas da União – TCU, que define o conteúdo do Relatório de Auditoria de Gestão, esta Controladoria-Geral da União – CGU realizou uma avaliação das atividades relacionadas à gestão da TI no Ibama, referente ao ano de 2011.

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

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

Além disso, foi verificada a coerência das informações apresentadas pelo Instituto em seu Relatório de Gestão 2011, item 12, Quadro A.12.1, com aquelas identificadas pela equipe de auditoria durante os trabalhos na Unidade.

Por fim, quanto à execução dos trabalhos, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: análise documental, com o exame de processos, atos formalizados e documentos avulsos; e indagação escrita e oral, com a utilização de entrevistas, realizadas com o Chefe do Centro Nacional de Telemática – CNT do Ibama e com os outros dois servidores desse Centro, bem como com envio de questionamentos por meio de Solicitações de Auditoria.

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

I - Planejamento Estratégico de TI

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

Para os órgãos integrantes do SISP, como o Ibama, esse planejamento da TI deve estar consolidado em um documento chamado Plano Diretor de TI – PDTI, conforme previsto na Instrução Normativa nº 04/2010. É importante ressaltar que este Plano deve estar alinhado ao Planejamento Estratégico da Instituição, de modo que as prioridades e as ações a serem realizadas na área de TI estejam direcionadas ao alcance das metas estratégicas do órgão.

Assim, as avaliações realizadas quanto a este aspecto objetivaram verificar a existência de um Planejamento Estratégico de TI no Ibama, observando a adequação do seu conteúdo e o seu alinhamento ao Planejamento Estratégico Institucional - PEI, bem como a existência formal de um comitê diretivo de TI, que determine as prioridades de investimento e alocação de recursos nos diversos projetos e ações de TI.

Conforme já registrado no relatório de auditoria de avaliação da gestão de 2010, o Ibama possui Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI 2010-2011 em vigor desde agosto de 2010, com última atualização realizada em dezembro de 2010 (2º versão). Vale ressaltar que, como a vigência do plano expirava em 2011, o Ibama decidiu prorrogá-lo até a publicação da nova versão, que, segundo informado, encontra-se em elaboração.

Quanto ao seu alinhamento com o planejamento estratégico, cumpre mencionar que, na época em que foi elaborado o PDTI, o Ibama não dispunha de um Plano que abordasse as questões estratégicas do Órgão. Desta forma, não havia possibilidade de haver alinhamento entre esses documentos.

Nesse sentido, merece ser destacado o esforço da equipe da área de TI do órgão que, mesmo antes da elaboração do PEI, trabalhou no sentido de formalizar um planejamento para a área de TI.

É importante destacar que, em novembro de 2011, foi publicado o Plano Estratégico do Ibama – PE 2012-2015. Deste modo, considerando que o atual PDTI encontra-se em vigor por meio de prorrogação e que o mesmo foi elaborado antes da existência do PEI do órgão, foi recomendado, no presente relatório, que o Ibama publique, o mais breve possível, a nova versão do seu PDTI, de forma a assegurar que as estratégias e ações de TI estejam alinhadas ao seu Plano Estratégico 2012-2015.

No que se refere à avaliação de seu conteúdo - embora a Unidade tenha realizado inventário das necessidades de TI de cada área de negócio, com priorização das ações, bem como o mapeamento do ambiente atual de TI do Instituto, relatando os recursos de hardware, software e humanos disponíveis – verificou-se que o referido Plano não contém alguns artefatos essenciais, conforme previsto no Guia de Elaboração do PDTI do SISP, quais sejam: a) Plano de Metas e Ações, b) Plano de Investimentos e Custeio e c) Proposta Orçamentária Consolidada de TI para o período de vigência do plano. Nesse sentido, recomendou-se que o Ibama faça constar na próxima versão do PDTI os referidos artefatos.

Sobre a elaboração do atual PDTI, merece ser ressaltado o envolvimento de todas as Diretorias/Unidades do Ibama na sua elaboração, situação que pôde ser observada no preenchimento, por todas as áreas, das fichas de necessidades relativas aos serviços de TI.

Com relação à existência formal de um comitê diretivo de TI, verificou-se que o Ibama instituiu, por meio da Portaria nº 18/2010, seu Comitê de Tecnologia da Informação - CTI, composto pelos titulares das Diretorias do Ibama, da Procuradoria Federal Especializada - PFE, da Auditoria Interna e do CNT.

Por meio das atas de reuniões disponibilizadas, foi possível evidenciar, ainda, a atuação do CTI na definição das prioridades de investimento e alocação de recursos nos diversos projetos e ações de TI. Todavia, em relação ao aperfeiçoamento da gestão de TI do Ibama, avalia-se que o Comitê deveria adotar uma participação mais ativa, recomendando a adoção de medidas para mitigar as fragilidades existentes no setor, como as observadas na presente auditoria, principalmente em relação a sua estrutura organizacional e de recursos humanos.

Por fim, vale registrar, conforme constatado, a ausência de um processo de acompanhamento e avaliação da execução do PDTI, que motivou a recomendação para que o Instituto, por meio do CTI, implemente um processo de monitoramento da execução de seu Plano Diretor de TI, com a elaboração periódica de relatórios executivos, em atenção às diretrizes contidas na Estratégia Geral de TI 2011-2012.

II) Política de Segurança da Informação

A Política de Segurança da Informação de uma instituição tem por objetivo prover uma orientação quanto à segurança da informação de acordo com os requisitos do negócio e com as leis e regulamentações relevantes. De acordo com o Acórdão TCU nº 1603/2008-Plenário, trata-se do documento que contém as diretrizes da instituição quanto ao tratamento seguro da informação. Além disso, conforme as orientações da norma NBR ISO/IEC 17799:2005 da ABNT, a política deve declarar

explicitamente o comprometimento da direção da instituição com a segurança da informação.

Em geral, esse é o documento da gestão da segurança da informação a partir do qual derivam os documentos específicos para cada meio de armazenamento, transporte, manipulação ou tratamento específico da segurança da informação em TI.

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

A partir dos exames realizados, verificou-se que o Ibama vem adotando medidas com vistas à adequação à legislação vigente, uma vez que instituiu formalmente, por meio da Portaria nº 1.098, de 05 de agosto de 2011, o seu Comitê de Segurança da Informação e Informática – CSII, assim como designou o Gestor de Segurança da Informação e Informática – GSII.

No tocante à Política de Segurança da Informação, vale destacar que, durante os trabalhos de auditoria, o Presidente do Instituto publicou a Portaria nº 09, de 05 de junho de 2012, que instituiu a Política de Segurança da Informação, Informática e Comunicações – Posic do Ibama.

Entretanto, verificou-se que os procedimentos e normas específicos complementares, previstos na Posic, relativos a questões estratégicas de segurança da informação - como gestão de risco, gestão de continuidade do negócio, classificação e tratamento de informações, entre outros – ainda não haviam sido publicados.

Assim, ao mesmo tempo em que se destaca a instituição formal, por parte do Ibama, de elementos essenciais da Gestão de Segurança da Informação - como o CSII, o GSII e a Posic - deve-se ressaltar a necessidade do Ibama em editar e implementar as normas específicas complementares previstas na sua Política de Segurança, de modo que a mesma possa, efetivamente, cumprir com seus objetivos.

III) Recursos Humanos de TI

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

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

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

O primeiro ponto observado que merece ser destacado é o reduzido quadro de servidores lotados na área de TI do Ibama, o Centro Nacional de Telemática – CNT. São apenas 12 (doze) servidores efetivos, já incluído nesse total o Chefe do CNT, para lidar com todas as atividades relacionadas a TI do órgão. Considerando que 2 (dois) são cedidos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, tem-se que são apenas 10 (dez) os servidores de TI efetivos do Ibama.

A insuficiência desse número pôde ser evidenciada ao se verificar, por exemplo, que dos 8 (oito) Núcleos existentes na estrutura interna do CNT, apenas 4 (quatro) são ocupados e gerenciados por servidores efetivos. Tal fato demonstra, inclusive, que a gestão de áreas essenciais de TI do Ibama, como aquelas relativas à administração do banco de dados, à manutenção e desenvolvimento dos sistemas corporativos, ao suporte a usuários e ao relacionamento com outras áreas, vem sendo exercida por

terceirizados.

A ausência de segregação de funções devido ao acúmulo de atividades desempenhadas pelos mesmos servidores também evidencia a escassez do quadro de pessoal de TI.

Além disso, considerando que em 2010 haviam 18 servidores lotados no CNT, observa-se que houve uma redução de 33% no quadro. Ou seja, a situação, que já era preocupante, vem se agravando.

A falta de especialização do quadro de TI do Ibama também foi uma fragilidade identificada pela equipe. Apenas 50% (ou 40%, se considerados apenas o quadro do Ibama) possuem formação específica na área de TI. Esse fato merece atenção, pois um quadro menos especializado tende a produzir resultados de mais baixa qualidade.

Outro ponto que causa preocupação refere-se à terceirização das atividades de TI no Ibama. Na análise realizada, verificou-se que cerca de 60% dos recursos humanos disponíveis de TI são provenientes de contratos de prestação de serviços, o que representa um elevado grau de terceirização dessas atividades. Vale observar que tal situação acarreta em riscos consideráveis para o Ibama, como: descontinuidade dos serviços de TI, terceirização do conhecimento organizacional, bem como dependência de indivíduos sem vínculo com o órgão para execução de atividades essenciais de TI.

Quanto à estrutura organizacional, verificou-se que não existe uma estrutura interna para o CNT formalmente definida, que regulamente o funcionamento de suas áreas internas e estabeleça suas competências e responsabilidades, indo de encontro às boas práticas de gestão de TI, notadamente aquelas que constam no Cobit 4.1. Associado a isto, observa-se também uma carência de cargos de Direção, Chefia e Assessoramento Superiores – DAS para o CNT. Ao se comparar a quantidade de cargos DAS com o organograma, informal, do CNT, tem-se que, excluindo-se o cargo do Chefe do CNT, existe apenas 1 (um) cargo de DAS para 8 (oito) Núcleos. Tal situação representa uma grande fragilidade para o Ibama, ao ter papéis gerenciais da área de TI sendo desempenhados ou por terceirizados ou por servidores que não foram investidos com cargos gerenciais, não havendo, portanto, a devida responsabilização inerente a este tipo de papel.

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

IV) Desenvolvimento e Produção de Sistemas

Utilizando-se do conceito exposto no documento Síntese de Auditoria, relativo à Resolução nº 3550/2010, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE-CE, que tratou de levantamento da situação da Governança de TI naquele Estado, “*O processo de desenvolvimento de software é um conjunto de atividades, parcialmente ordenadas, com a finalidade de obter um produto de software. É considerado um dos principais mecanismos para se obter software de qualidade e cumprir corretamente os contratos de desenvolvimento a um custo relativamente baixo. Esse processo busca não só garantir que as várias etapas típicas do desenvolvimento (levantamento, projeto, programação, testes e homologação) sejam executadas de forma sistemática e documentada, mas também permite a avaliação e melhoria do processo, com vistas à produção de software de qualidade.*”

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

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

Quanto ao desenvolvimento de sistemas, vale destacar que o Ibama possui uma metodologia aprovada em vigor, que define as fases do desenvolvimento de sistemas, os atores envolvidos e suas atribuições, bem como as entradas e saídas (artefatos) esperadas em cada uma de suas fases. A sua formalização se deu por meio da publicação da Portaria nº 08, de 31 de maio de 2011, que aprovou a Norma

Administrativa 100-10-04 “Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas”, referente à utilização de metodologia e de padronização para construção de software, compras e a contratação de serviços e sistemas de TI.

No entanto, quanto à aplicação dessa metodologia, observou-se que atualmente, em virtude da escassez de recursos humanos na área de TI, algumas etapas do processo de desenvolvimento de sistemas, que deveriam ser realizados por servidores do Ibama, encontram-se sob responsabilidade de terceirizados. Tal fato pode ser constatado quando se verifica que não há nenhum servidor do órgão lotado no Núcleo de Sistemas, que trata do desenvolvimento de software no Ibama, conforme consta na MDS.

Entre os papéis previstos na MDS, que não vem sendo desempenhados por servidores, destaca-se: líder de projeto, analista de sistemas/requisitos, testador e homologador. Registra-se que esse fato representa grande risco para o Ibama, que pode ter seu conhecimento organizacional terceirizado, bem como se tornar dependente de indivíduos sem vínculo com o órgão para a execução de atividades críticas na gestão do desenvolvimento de sistemas, como as citadas acima.

No caso do Ibama, vale ressaltar que tal situação é ainda mais crítica devido ao fato de todo desenvolvimento e manutenção de sistemas de TI do Ibama ser integralmente realizado de forma terceirizada, por meio de contrato de prestação de serviço, sob o modelo de fábrica de software.

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

Atualmente, verifica-se que tal papel vem sendo exercido por funcionários da própria empresa contratada como fábrica de software, ocorrendo um nítido conflito de interesses, sem a devida segregação de função, haja vista que a mesma pessoa que irá propor a solução é quem a desenvolverá. Nesta situação, sem a devida atuação de um servidor do órgão nessa fase do desenvolvimento do sistema, há um elevado risco de serem propostas soluções mais custosas, que gerem maiores vantagens à contratada, em claro prejuízo ao Ibama.

Ainda em relação à adequada aplicação da MDS do Ibama, registra-se que, na avaliação da execução do contrato com a fábrica de software (nº 22/2011), observou-se a existência de demandas da área de negócio (requisitante) realizadas diretamente à fábrica de software, sem antes passar pela avaliação da área técnica (TI), contrariando o fluxo previsto na Metodologia de Desenvolvimento de Sistema - MDS do Ibama.

Quanto à gestão de níveis de serviço, cumpre ressaltar que – embora tenha sido observado, nos contratos celebrados pelo Ibama, o estabelecimento de níveis de serviço que a empresa contratada deve atender – verificou-se que tais indicadores, na prática, não vem sendo apurados e exigidos pelo gestor durante a execução contratual, o que demonstra uma fragilidade na avaliação e controle do desempenho e resultado destes contratos, conforme consta registrado no presente relatório.

Deste modo, avalia-se que, para que o modelo de fábrica de software adotado pelo Ibama tenha sucesso, faz-se necessário que o órgão assuma, por meio de seus servidores, papéis-chave no desenvolvimento de seus sistemas, principalmente aqueles mais ligados à área de negócio, à “inteligência” da instituição, como os de analista de sistema e líder de projeto, assim como aqueles relativos ao aceite dos serviços e produtos desenvolvidos, como homologador e testador. Ademais, verifica-se a necessidade de haver um maior controle sobre o cumprimento dos acordos de níveis de serviços contratados.

V) Contratação e Gestão de Bens e Serviços de TI

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

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

Assim, as avaliações realizadas quanto a este aspecto objetivaram verificar se as contratações e gestão de bens e serviços de TI na Unidade são executadas em consonância com as normas legais, em especial com a IN nº 04/2010. Além disso, avaliou-se o nível de participação de terceirização nas soluções de TI, bem como a existência de política de transferência de conhecimento para servidores do órgão, referente aos produtos e serviços de TI terceirizados.

Quanto ao nível de terceirização das soluções de TI, avalia-se que existe atualmente uma grande dependência do Ibama em relação aos terceirizados, tendo em vista que praticamente todos os serviços de TI do órgão são realizados por empresas contratadas, podendo-se destacar o desenvolvimento e a manutenção dos sistemas corporativos, serviços de suporte ao usuário, administração de rede e banco de dados. Vale ressaltar que esta situação implica em riscos potenciais para o Ibama, como o de descontinuidade de seus serviços de TI e dependência tecnológica do contratado. Ademais, essa alta terceirização, aliada ao reduzido quadro de servidores de TI, representa um elevado risco do Ibama não possuir recursos humanos suficientes para gerir e fiscalizar tecnicamente a execução de todos esses contratos de TI.

Em relação à avaliação da conformidade do processo de contratação e da gestão contratual, esta equipe de auditoria selecionou os dois contratos, dos três que haviam sido assinados em 2011, que representavam a maior materialidade e relevância para o Instituto. Os contratos analisados foram:

a) Contrato nº 14/2011, firmado em 31/08/2011 com a empresa Velp Tecnologia Ltda-ME (CNPJ nº 05.127.711/0001-45) – cujo objeto é a implementação da solução de auto de infração eletrônico, em nível nacional, abrangendo a especificação, desenvolvimento, manutenção, documentação, treinamento e integração nos equipamentos de sistemas de informações e softwares auxiliares que viabilizem a execução das tarefas de fiscalização ambiental, no valor de R\$ 802.632,00, relativo a um total de 1.200 pontos de função; e

b) Contrato nº 22/2011, firmado em 08/11/2011 com a empresa Basis Tecnologia da Informação S.A. (CNPJ nº 11.777.162/0001-57), cujo objeto é a prestação de serviços técnicos especializados na área de TI, em desenvolvimento de novos sistemas e manutenção dos sistemas de informação do Ibama, no modelo de fábrica de software, compreendendo a elicitação de requisitos, análise, projeto, codificação, testes, documentação, implantação, configuração e treinamento, limitado ao quantitativo máximo de 24.524 pontos de função, no valor de R\$ 6.400.764,00.

Quanto ao processo de contratação, pode-se concluir que o Ibama realiza adequadamente a instrução processual para as contratações de TI, de forma aderente à Instrução Normativa nº 04/2010. Nesse sentido, vale destacar que, a partir das análises feitas, foi possível observar que as contratações estavam precedidas de um planejamento, contendo todos os artefatos exigidos na referida norma, em especial *Análise de Viabilidade da Contratação – AVC* e *Análise de Risco*, que encontravam-se em harmonia com o previsto no PDTI, assim como apresentavam a exposição de seus benefícios em termos dos resultados para o Instituto.

Sobre este tópico, merece ser destacada a qualidade dos documentos elaborados pela equipe do CNT, contendo análises criteriosas sobre os aspectos exigidos na referida IN, com destaque para os AVCs relativos às duas contratações analisadas.

Já em relação à gestão contratual, da análise efetuada sobre a execução dos contratos, foram constatadas várias impropriedades. Algumas podem ser consideradas estruturais, uma vez que foram observadas na gestão dos dois contratos, como a ausência de registro formal do histórico de gerenciamento do contrato; e outras pontuais, tendo em vista que foram encontradas apenas na execução do contrato nº 22/2011, relativo à fábrica de software, como: a) ausência de um gestor central para o contrato, b) inexistência de gerenciamento das demandas, c) inexistência de gestão dos acordos de nível de serviço, d) ausência de participação da área técnica na elaboração da demanda, e) falhas na fiscalização do contrato, com ausência de avaliação da qualidade do serviço, f) ausência de registro documental formal que permita rastrear os serviços executados.

Dessa forma, diante das impropriedades observadas, avalia-se como sendo inadequada a gestão dos contratos de TI por parte do Ibama. Nesse sentido, e considerando os riscos associados a esta situação – como qualidade insatisfatória de serviços e produtos entregues, prejuízos gerados por pagamentos indevidos e interrupções na execução de contratos de TI que sustentam o negócio da Instituição – o presente relatório recomenda, entre outras medidas, para que o Ibama implemente controles que garantam o adequado monitoramento da execução dos contratos de TI.

Por fim, em relação à transferência de conhecimento, vale notar que – embora o Ibama inclua em seus contratos cláusulas prevendo a transferência de conhecimento por parte das contratadas aos servidores do órgão, conforme prevê a IN nº 04/2010 – especialmente em relação aos serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, a aplicação efetiva desta transferência fica prejudicada. Tal fato deve-se à incapacidade do reduzido quadro de pessoal, com baixo percentual de formados em TI, absorver o volume de conhecimento que haveria de ser repassado pelas contratadas.

Conclusão

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

Nesse sentido, vale destacar a evolução observada na Governança de TI do Ibama em relação ao ano de 2010, principalmente quanto à gestão da segurança da informação. Além disso, cabe mencionar a publicação, em 2011, do Plano Estratégico 2012-2015 do Ibama, ao qual o próximo PDTI deve alinhar-se.

Por outro lado, é importante registrar que ainda há áreas críticas relacionadas à gestão de TI do Ibama que precisam ser melhoradas. De todos os cinco aspectos abordados, avalia-se que a área mais carente, que merece atenção especial da alta administração do Ibama, é a de recursos humanos de TI. Vale registrar que a deficiência desta área, em termos quantitativos, qualitativos e estruturais, acaba repercutindo em todos os demais aspectos da Governança de TI, em especial no desenvolvimento de sistemas e gestão dos contratos de TI, conforme pôde ser observado nas impropriedades encontradas.

Portanto, considerando a relevância e importância estratégica da Tecnologia da Informação – TI para alcance dos objetivos institucionais do Ibama, ao dar suporte à condução de seus programas/ações de governo, torna-se essencial a constante melhoria dos processos de Governança de TI no Instituto. Para isso, faz-se necessário o apoio da alta administração a criação e revisão periódica dos controles internos e o aumento quantitativo e qualitativo dos recursos humanos de TI.

2.8 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ (4)

A análise dos processos licitatórios realizados pelo Ibama no exercício de 2011 teve por objetivo avaliar a regularidade das contratações efetuadas pela Autarquia de acordo com as seguintes diretrizes: apurar se o objeto da licitação atende a real necessidade da Unidade; verificar a consonância do objeto com a missão e metas da Instituição, bem como com os objetivos das ações dos programas contidos no orçamento; verificar o enquadramento do objeto à adequada modalidade de licitação; e verificar as razões de fundamentação da dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Para realizar as referidas análises foram selecionados, por amostragem, considerando-se a materialidade, relevância e criticidade, 19 (dezenove) processos licitatórios, que representaram, em termos de recursos auditados, 87% do valor total licitado no exercício, conforme pode ser visto no quadro a seguir.

Quadro 5 – Demonstrativo dos processos analisados

Tipo de aquisição de bens/serviços	Valor no exercício	% valor sobre total	Montante analisado	% recursos analisados
---	---------------------------	----------------------------	---------------------------	------------------------------

Dispensa	250.675,84	2,12%	67.452,74	26,91%
Inexigibilidade	122.635,14	1,04%	97.906,22	79,84%
Pregão	11.451.722,98	96,84%	10.085.471,00	88,07%
Total	11.825.033,96	100,00%	10.250.829,96	86,69%

Do quadro acima, observa-se que o Pregão foi a única modalidade utilizada pelo Instituto, em consonância ao estabelecido no Decreto nº 5.504/2005, que determina em seu artigo 1º, § 1º, a obrigatoriedade da utilização dessa modalidade para a aquisição de bens e serviços comuns.

Em relação aos processos licitatórios analisados, vale ressaltar que foram selecionados apenas processos relacionados à sede do Ibama em Brasília. Assim, não foram analisados processos das Superintendências estaduais.

Com efeito, os quadros seguintes resumem o resultado das análises realizadas no Instituto, no que se refere à regularidade da modalidade licitatória e fundamentação legal da Dispensa e Inexigibilidade:

Quadro 6 – Processos analisados – Pregões

Nº do Processo Licitatório	Contratada e seu CNPJ	Valor da Licitação Empenhado em 2011	Oport. e Conveniê. do motivo da Lic.	Modalidade da Licitação
03/2011	Dimensao Comunicacao e Marketing LTDA ME – 03.949.440/0001-88	R\$ 66.000,00	Adequada	Devida
05/2011	BRD Industrial e Comercial de Artigos Manufaturados LTDA ME – 09.130.056/0001-35	R\$ 855.000,00	Adequada	Devida
05/2011	Planalto Comércio de Equipamentos de Segurança LTDA ME – 13.210.409/0001-84	R\$ 780.000,00	Adequada	Devida
05/2011	Regis Confecções LTDA ME – 01.558.483/0001-07	R\$ 659.400,00	Adequada	Devida
05/2011	Serigriff Usina de Roupas e Serigrafia LTDA EPP – 33.496.688/0001-00	R\$ 110.276,00	Adequada	Devida
07/2011	DL Comércio de Roupas LTDA ME – 11.608.586/0001-98	R\$ 66.699,00	Adequada	Devida
08/2011	Velp Tecnologia LTDA-ME – 05.127.711/0001-45	R\$ 802.632,00	Adequada	Devida

Quadro 7 – Processos analisados – Dispensas de Licitação

Nº do Processo Licitatório	Contratada e seu CNPJ	Valor Empenhado em 2011	Fund. da dispensa
03/2011	S.O.S Controle de Pragas e Vetores Ltda EPP - 05.023.506/0001-30	R\$ 6.980,00	Adequado
05/2011	CTIS Tecnologia S.A - 01.644.731/0002-13	R\$ 7.900,00	Adequado
19/2011	Stretch Net – Comércio e Serviços Ltda.-ME - 02.271.084/0001-23	R\$ 7.002,00	Adequado
21/2011	Ossos do Ofício – Confraria das Artes - 05.286.859/0001-22	R\$ 7.900,00	Adequado
23/2011	Ikhon Gestão Conhecimentos e Tecnologia Ltda - 05.355.405/0001-66	R\$ 7.999,40	Adequado
24/2011	Maxetron Serviços de Tecnologia e Informações Ltda – 66.052.242/0001-37	R\$ 7.020,00	Adequado
38/2011	Zênite Informação e Consultoria S.A. - 86.781.069/0001-15	R\$ 7.923,93	Adequado
44/2011	Start Up Suprimentos de Informática Ltda - 00.708.768/0001-14	R\$ 5.145,00	Adequado
50/2011	Livraria Cultura S.A. - 62.410.352/0001-72	R\$ 2.271,68	Adequado
50/2011	Ramalivros Distribuidora Ltda - 01.544.986/0001-23	R\$ 1.204,50	Adequado
50/2011	SBS – Special Books Services Livraria e Editora Ltda - 54.394.630/0001-17	R\$ 1.178,57	Adequado
50/2011	Distribuidora Curitiba de Papéis e Livros S.A. - 79.065.181/0001-94	R\$ 384,30	Adequado
53/2011	Livraria Cultura S.A. - 62.410.352/0001-72	R\$ 2.271,68	Adequado
54/2011	Livraria Cultura S.A. - 62.410.352/0001-72	R\$ 2.271,68	Adequado

Quadro 8 – Processos analisados – Inexigibilidades da Licitação

Nº do Processo Licitatório	Contratada e seu CNPJ	Valor Empenhado em 2011	Fund. da inexigibilidade
01/2011	Prisma Sys Informática Comércio e Representações Ltda - 38.068.664/0001-65	R\$ 3.728,40	Adequado
06/2011	Luis Enrique Sanchez – 022.494.898-90	R\$ 60.622,22	Adequado

Conforme observado nos quadros anteriores, não foram constatadas irregularidades quanto ao enquadramento do objeto à modalidade de licitação e à fundamentação legal da dispensa ou inexigibilidade de licitação.

No entanto, identificou-se impropriedades na execução dos procedimentos licitatórios e de contratação, quais sejam: (a) ausência de comprovação da necessidade dos quantitativos dos itens licitados; (b) pagamento antecipado de despesa sem previsão de garantia de prestação de serviço; (c) desconformidades na exigência de apresentação de amostras nas licitações; e (d) ausência de fundamento para criação de ata de registro de preços.

Por oportuno, cabe destacar que a avaliação quanto à estrutura de controles internos do Ibama com vistas a garantir a regularidade das contratações foi realizada e encontra-se consignada na análise presente no item 5 – Avaliação dos Controles Internos deste relatório.

Face ao exposto, a análise da amostra permite concluir pela inadequação parcial dos procedimentos adotados pelo Ibama nos certames analisados, com relação à regularidade dos procedimentos de contratação, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos controles internos aos ditames legais, com vistas a conseguir maior aderência às disposições contidas na Lei nº 8.666/1993 e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

2.9 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF (9)

A análise das concessões de Suprimentos de Fundos por meio da utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, concedidas no exercício de 2011 pelo Ibama, consistiu na avaliação das informações disponibilizadas pelo Observatório da Despesa Pública – ODP, mantido pela Controladoria Geral da União, e na análise dos processos referentes a concessão dos suprimentos de fundos constantes da amostra selecionada (53% do total de recursos envolvidos), as quais apontaram irregularidades na utilização e gestão do uso dos Cartões de Pagamento no âmbito do Instituto.

As ocorrências verificadas estão relacionadas à fragilidade nos controles internos administrativos na gestão do uso de suprimento de fundos na Autarquia, que permitiu o registro de informações inconsistentes no Relatório de Gestão de 2011 quanto à relação de portadores de cartões, aos limites individuais autorizados e aos valores totais de gastos com o CPGF, que apresentaram divergência dos dados gerados pelo Banco do Brasil.

Logo, não foi possível identificar a implementação, por parte do Ibama sede, de boas práticas de controle que permitam monitorar os gastos efetuados com o CPGF por suas unidades descentralizadas, com o objetivo de utilizar esses dados para a gestão da Autarquia, como por exemplo, o acompanhamento da evolução dos gastos e da quantidade de agentes supridos em cada UG, a uniformização de procedimentos e a emissão de orientações acerca da correção de eventuais falhas, garantindo, assim, a adequada aplicação desses recursos em toda a Instituição.

Outras evidências disso são as irregularidades verificadas nos processos de concessão de suprimento de fundos da SUPES/MT, pois, embora já alertada por esta Controladoria quanto aos elevados gastos com Cartão de Pagamento naquela Unidade (Nota Técnica n.º 1795 /DIAMB/DI/SFC/CGU-PR, de 12/08/2010), a Sede do Instituto não realizou a supervisão e o monitoramento recomendados.

Em face do exposto, pode-se concluir que a gestão do uso dos cartões de pagamentos no Ibama tem apresentado melhorias, mas ainda não está, em sua totalidade, em conformidade com as disposições dos Decretos n.ºs 5.355/2005 e 6.370/2008, assim como os controles internos administrativos existentes para garantir o uso regular estão parcialmente inadequados.

2.10 Avaliação da Conformidade da Manutenção de Restos a Pagar (27)

Para atendimento a este item, foram realizadas consultas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), da qual se extraiu a relação de empenhos inscritos em restos a pagar no exercício anterior. A partir dessa relação, foi feita análise em amostra que representou 90,3% dos valores inscritos.

Da amostra analisada, verificou-se que todos os empenhos selecionados foram inscritos em restos a pagar por ainda estarem vigentes os prazos para cumprimento das obrigações assumidas pelo credor, situação prevista no inciso I, do art. 35, do Decreto nº93.872/86 .

Dessa forma, de acordo com os exames feitos, conclui-se que a área mantém controles internos administrativos que garentem a gestão de restos a pagar, de acordo com a legislação vigente.

Quadro 9 – Análise de Restos a Pagar não Processados

Saldo Inicial de Restos a Pagar Não Processados em 2011 (a)	Restos a Pagar Não Processados Analisados (b)	Percentual Analisado (b)/(a)	% de Restos a Pagar Não Processados com Inconsistência
R\$ 3.023.615,55	R\$ 2.731.746,35	90,34%	0,00%

2.11 Avaliação da Entrega e do Tratamento das Declarações de Bens e Rendas (28)

A Lei nº 8.730/93 define que todos os servidores que exercem cargos ou empregos comissionados ou funções de confiança apresentem declaração de bens anualmente.

No exercício de 2011, 316 servidores ocuparam cargos comissionados ou funções de confiança no Ibama. De acordo com as verificações feitas pela equipe de auditoria e com as informações prestadas pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos, todos os 316 apresentaram a declaração de bens ou a autorização de acesso eletrônico destas no site da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Cabe registrar que, de acordo com o Relatório de Gestão da Unidade, nove servidores não tinham providenciado a entrega de suas respectivas declarações. Contudo, verificou-se em campo que a situação foi sanada, não restando mais pendências quanto ao cumprimento da Lei nº8730/93.

Quadro 10 - % Declarações de Bens Apresentadas

Total de servidores com obrigatoriedade de apresentar a declaração de bens e rendas (a)	Total de declarações efetivamente apresentadas (b)	% de declarações apresentadas(b)/(a)
316	316	100,00%

2.12 Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial (29)

O Ibama é responsável pela gestão dos bens imóveis resultantes da fusão da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), da Superintendência da Borracha (SUDHEVEA) e da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE). São, atualmente 550 imóveis distribuídos em todo o território nacional, conforme Quadro 11.

Quadro 11 - Distribuição geográfica dos imóveis sob responsabilidade do Ibama

Localização	Quantidade total de imóveis de uso especial sob a responsabilidade da UJ	
	2010	2011
Exterior	0	0
Brasil	575	575
AC	26	26
AL	9	9
AM	48	48
AP	15	15
BA	28	28
CE	23	23
DF	11	11
ES	19	19
GO	28	28
MA	29	29

MG	22	22
MS	8	8
MT	49	49
PA	36	36
PB	13	13
PE	7	7
PI	22	22
PR	29	29
RJ	23	23
RN	16	16
RO	18	18
RR	12	12
RS	26	26
SC	20	20
SE	5	5
SP	29	29
TO	4	4

A Auditoria Anual de Contas do exercício de 2010 constatou fragilidades nos controles relativos à gestão do patrimônio imobiliário sob a responsabilidade do Ibama. Os problemas constatados foram: i) imóveis pendentes de regularização documental, sem que fosse possível identificar precisamente quantos e quais imóveis encontram-se nessa situação; ii) 460 de 552 (83%) dos imóveis registrados no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (Spiunet) com avaliação vencida; iii) imóveis sem

manutenção ou com manutenção precária, sem que fosse possível identificar precisamente quantos e quais imóveis se encontram nessa situação, uma vez que as informações no Spiunet estão desatualizadas; iv) imóveis alugados de terceiros sem o devido registro no Spiunet.

A escassez de recursos humanos e financeiros à disposição da Coordenação de Patrimônio (COPAT) foi identificada como principal causa para a situação encontrada. Recomendou-se a elaboração de plano de ação com detalhamento das etapas e cronograma, bem como dos recursos humanos, financeiros e materiais necessários para cumprir os seguintes objetivos: i) promover o levantamento geral de todos os bens imóveis sob a responsabilidade do Ibama; ii) realizar a regularização documental de todos os imóveis sob a responsabilidade da Autarquia; iii) realizar a avaliação de todos os imóveis sob a responsabilidade do Ibama, articulando-se, se necessário, com a Caixa Econômica Federal; iv) atualizar o Sistema Spiunet de maneira que as informações no sistema correspondam à realidade.

Na Auditoria Anual de Contas do exercício de 2011 verificou-se que o plano de ação foi elaborado em agosto de 2011 e aprovado pelo Presidente do Instituto no mês seguinte. Previu visitas a 13 unidades da federação para vistoriar o estado de conservação dos imóveis bem como sua situação documental.

Toda a documentação referente à execução do plano consta em processo administrativo próprio. Os Relatórios Técnicos de Observação produzidos ao final de cada viagem demonstram que a equipe da COPAT tem desempenhado o trabalho com eficiência, ao otimizar os deslocamentos entre os diversos municípios visitados em cada estado, e com desembaraço, ao tratar com agilidade dos trâmites burocráticos junto aos cartórios, prefeituras e órgãos públicos envolvidos.

O trabalho realizado até o momento já permitiu a atualização dos dados de aproximadamente 70% dos imóveis registrados no Spiunet sob a responsabilidade do Ibama. A análise feita sobre o trabalho de vistoria, aponta a existência de imóveis em precário estado de conservação, resultado da desativação de escritórios regionais, ou mesmo da insuficiência de recursos financeiros específicos para a manutenção desses bens. Tal fato foi registrado como constatação em item específico deste relatório de auditoria.

Uma das medidas almejadas pelos gestores do Ibama para melhorar a gestão patrimonial da Autarquia é a alienação dos imóveis que não são utilizados para as atividades institucionais do Ibama. Para que isso seja possível, faz-se necessária a publicação de autorização legislativa. Nas primeiras tratativas para se obter a autorização legislativa, o Ministério do Meio Ambiente condicionou o recebimento da minuta de projeto legislativo ao envio da documentação regularizada e que comprove a posse de todos os imóveis a serem alienados. Considerando que o Plano de Ação priorizou a regularização dos imóveis com situação mais simples, deixando os casos mais complexos para o final, estima-se que o Ibama tenha a documentação da totalidade dos imóveis sob sua responsabilidade somente daqui a alguns anos, tornando ainda mais grave a situação dos imóveis em situação de abandono. Dessa forma, recomendou-se ao Instituto que fizesse gestão junto ao Ministério do Meio Ambiente para que a autorização legislativa não traga uma lista exaustiva de bens alienáveis, mas que estabeleça condições necessárias para se alienar os imóveis já regularizados – inclusive com dispositivo para destinar parte dos recursos da alienação ao Ibama, para aquisição de sede própria para as unidades que pagam aluguel e também para investimentos em reformas e manutenção nos imóveis remanescentes.

Outro fato que merece nota foi que, das onze Superintendências que alugam imóveis de terceiros, somente duas atenderam à orientação da Sede para registrar as informações sobre esses imóveis no Spiunet. Situações semelhantes relacionadas à baixa aderência às normas e orientações internas têm sido observadas em outras áreas, tema que já foi objeto de constatação no item relativo os Controles Internos da Unidade.

Quadro 12 - Gastos realizados com manutenção de imóveis

Gastos realizados com a manutenção de imóveis		
	Próprios e da União	Locados de Terceiros
Valores Totais	R\$2.633.392,08 (A)	R\$33.722,27 (B)

Percentual sobre o Total	98,73% (A)/(A+B)	1,26% (B)/(A+B)
--------------------------	------------------	-----------------

2.13 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU (31)

a) Tribunal de Contas da União - TCU

Em seu Processo de Prestação de Contas, o Ibama apresentou as providências adotadas para o atendimento às determinações e recomendações oriundas de 16 acórdãos emitidos pelo Tribunal de Contas da União. Desse total, nove acórdãos foram emitidos em 2011. Os demais, embora sejam de anos anteriores, foram trazidos ao relatório de gestão porque as providências de atendimento foram adotadas no exercício em exame.

Também em 2011, o Tribunal determinou à Secretaria Federal de Controle Interno a inclusão no Relatório de Auditoria Anual de Contas, informações relativas ao monitoramento dos seguintes acórdãos nº458/2011 – Plenário e nº1954/2011 – 2ª Câmara. A situação do cumprimento de cada um desses acórdãos é apresentada na seguir.

Acórdão nº458/2011 – Plenário

A Secretaria de Controle Externo em Goiás (Secex/GO) realizou auditoria para apuração de possíveis irregularidades na Superintendência do Ibama naquele estado e determinou à Secretaria Federal de Controle Interno-SFCI que, por ocasião do exame das próximas contas do Ibama e/ou em outros procedimentos de fiscalização, verificasse a recorrência das impropriedades constatadas pela Secex/GO em sua auditoria.

Para verificar se as falhas que motivaram as determinações acima haviam sido sanadas, a CGU realizou auditoria na Superintendência do Ibama em Goiás. Os resultados desse trabalho indicaram que as fragilidades apontadas pelo TCU ainda são recorrentes. Os apontamentos foram consignados nos relatórios nº201112069, nº201112072, nº201112073 e nº201112074, todos encaminhadas à Secex/GO por meio do Ofício nº 3083/2012/DIAMB/DI/SFC/CGU-PR.

Acórdão nº1954/2011 – 2ª Câmara

Determinou à Secretaria Federal de Controle Interno que informasse nas próximas contas sobre o cumprimento das obrigações a cargo do Ibama decorrentes do Termo de Compromisso firmado entre aquele Instituto, a Energética Barra Grande S.A. - BAESA, o Ministério de Minas e Energia - MME, o Ministério do Meio Ambiente - MMA, a Advocacia-Geral da União - AGU e o Ministério Público Federal - MPF e informasse, ainda, sobre a efetivação do pagamento da multa aplicada pelo Ibama à empresa Engevix no valor de R\$ 10 milhões. No mesmo acórdão determinou que fosse feito o acompanhamento das determinações exaradas no Acórdão nº1601/2006 - TCU - 2ª Câmara.

Em relação ao primeiro item, o Termo de Compromisso mencionado tem como objetivo dar continuidade ao processo de licenciamento ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Barra Grande, bem como o estabelecimento de diretrizes gerais para a elaboração do termo de referência para a avaliação ambiental integrada dos aproveitamentos hidrelétricos localizados na Bacia do Rio Uruguai.

O referido Termo de Compromisso definiu onze obrigações para o Ibama. Dessas, as que consistiam em medidas mais simples já foram atendidas, como por exemplo, o envio de cópia de documentação ao Ministério Público Federal e a autorização de supressão de vegetação para a implantação do empreendimento em Barra Grande.

As obrigações ainda não atendidas dependem do cumprimento de um dos compromissos atribuídos à BAESA, a quem coube transferir ao Ibama 5.740ha de terras no valor máximo de R\$21 milhões para que seja constituída unidade de conservação de proteção integral. A partir da aquisição das terras, o Ibama poderá cumprir as demais obrigações. Verificou-se que a definição da área a ser adquirida tem sido objeto de discussão entre o Ibama e a empresa desde 2006. Diante da dificuldade em localizar as terras nas condições adequadas, e em atendimento do Juiz Federal da Vara de Florianópolis, foi realizado depósito em juízo no valor de R\$21.556.361,09 para garantir o cumprimento dessa obrigação. Cabe

mencionar ainda que, com a criação do ICMBio, que passou a responder por assuntos relativos à criação e monitoramento de áreas de conservação, o atendimento aos itens do Termo de Compromisso relativos à vistoria prévia da área a ser adquirida, a sua definição e aprovação, está sendo feito pelas duas autarquias, de forma articulada.

Quanto ao segundo item, o TCU, por meio do Acórdão nº1601/2006, determinou ao Ibama que adotasse procedimentos a fim de agilizar a conclusão dos procedimentos investigatórios instaurados no âmbito da autarquia listados a seguir:

Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria IBAMA/PRESI/ 1486, de 18.11.2004

Verificou-se que o referido processo foi concluído, com julgamento da Senhora Ministra de Estado do Ministério do Meio Ambiente, que converteu em destituição de cargo em comissão a exoneração do servidor.

Processo Administrativo Disciplinar instaurado pela Portaria IBAMA/PRESI/1761, de 13.10.2005

Instaurado com a finalidade de apurar possíveis irregularidades envolvendo processos relativos a doação de madeiras noticiadas no Relatório de Auditoria nº01/2005. Concluído, com recomendação de instauração de três Comissões de Processo Disciplinar por meio das Portarias nº1524, nº1525 e nº1526, todas publicadas no Boletim Interno de 19.9.2006. A análise documental permitiu fazer os seguintes registros:

Processo Disciplinar nº 02001.006671/2006-01 (Portaria nº1525/2006)

Instaurado com a finalidade de apurar as irregularidades ocorridas no âmbito do Ibama/Sede e Superintendência do Ibama no Paraná (Supes/PR), concernentes a falhas na gestão de bens apreendidos, foi pensado ao Processo nº02001.005090/2006-44.

A comissão foi instalada em outubro de 2006, mas os trabalhos não foram concluídos devido à falta de recursos financeiros e orçamentários. Novamente instalada em julho de 2009, apresentou problemas decorrentes da falta de experiência e da impossibilidade de dedicação em tempo integral dos membros designados. Conforme Despacho da Corregedoria Geral nº100/2011, de 03/09/2011, foi arquivado em 15/09/2011, uma vez que transcorridos mais de seis anos do conhecimento do fato pela Administração, já se caracterizou a prescrição punitiva.

Processo Administrativo Disciplinar nº 02001.004750/2004-16, constituído por meio da Portaria Conjunta n.º 1.089, de 4 de agosto de 2004

Conforme registros do sistema de protocolo do Ibama, o processo encontra-se inconcluso, sem movimentação no sistema desde 27.5.2008. Foi solicitada a disponibilização do processo para análise pela equipe de auditoria, contudo, até o encerramento dos trabalhos de campo, a solicitação não foi atendida, o que impediu o exame dos autos.

Sobre o mesmo processo, foi obtida informação de que a Presidente da Comissão Processante entregou o processo na PGF/AGU para julgamento e que *"não se tem notícia do julgamento proferido pela Procuradoria Geral Federal, uma vez que todos os processos apuratórios se encontram arquivados naquele órgão."*

Processo Administrativo Disciplinar nº 02001.009109/2002-06

A análise do referido processo permitiu constatar que se trata da autuação do Relatório de Auditoria nº19/2002. Os achados desse relatório resultaram no Processo de Tomada de Contas Especial nº 02001.002294/2005-42, cuja instrução foi concluída pelo gestor e analisada pela CGU, sendo encaminhado para julgamento em 09/06/2012.

O item 9.2.2 do mesmo acórdão determinou que fossem adotados procedimentos que garantam o acompanhamento da execução dos contratos de concessão de uso e prestação de serviços nas unidades de conservação.

Quanto a essa determinação, verificou-se que foram repassadas orientações aos Superintendentes Estaduais do Ibama por meio do Memorando Circular nº48/DIREC – Uso Público/2006, de 25.9.2006. O referido expediente solicita informar nome e matrícula dos servidores responsáveis pela gestão dos contratos relativos a concessões de uso e prestação de serviço nas unidades de conservação e que sejam adotados procedimentos que assegurem o acompanhamento da execução legal dos contratos.

Embora a efetividade desse tipo de providência seja muito limitada e não haja elementos que permitam apurar se a medida trouxe os resultados esperados, há que se considerar que, desde a publicação do Decreto nº 6.099 de 26 de abril de 2007, a gestão das unidades de conservação não está mais entre as

atribuições do Ibama, extinguindo-se, portanto, o objeto de monitoramento do item 9.2.2 do Acórdão nº1601/2006.

b) Controladoria-Geral da União - CGU

Em seu Processo de Prestação de Contas, o Ibama apresentou as providências adotadas para o atendimento a 25 recomendações propostas pela Controladoria-Geral da União em decorrência da auditoria anual de contas relativa ao exercício 2010. Desse total, 19 recomendações foram atendidas e 6 encontram-se em implementação e permanecerão sob monitoramento da CGU.

Das recomendações atendidas, duas merecem destaque pelo impacto positivo que sua implementação pode trazer à gestão do Instituto:

- a conclusão do Planejamento Estratégico Insitucional, que teve sua primeira etapa concluída em junho de 2011 e teve como resultados a definição da identidade organizacional, a análise de ambiente e a definição de Diretrizes e Objetivos Estratégicos. A segunda etapa foi aprovada pelo Conselho Gestor do Ibama em março de 2012 e estabeleceu 63 metas e 402 ações para o período de 2012 a 2015.

- a criação do Comitê de Gestão Estratégica e Monitoramento, vinculado diretamente à Presidência do Instituto e responsável por acompanhar a implementação das metas definidas no Plano Estratégico para os próximos três anos.

A partir dessas medidas, foram criadas condições para o estabelecimento de indicadores de gestão para o Ibama que de forma recorrente figurava como recomendação dos órgãos de controle. De acordo com o Plano Estratégico aprovado, os indicadores serão definidos até dezembro de 2012.

Quanto às recomendações ainda em processo de implementação, cabe mencionar a que se originou da constatação de fragilidade nos controles relativos à gestão dos imóveis sob a responsabilidade do Ibama. O problema foi identificado na auditoria anual de contas do exercício 2010 sendo recomendada a elaboração de plano de ação para cumprir os seguintes objetivos: i) promover o levantamento geral de todos os bens imóveis sob a responsabilidade do Ibama; ii) realizar a regularização documental de todos os imóveis sob a responsabilidade da Autarquia; iii) realizar a avaliação de todos os imóveis sob a responsabilidade do Ibama, articulando-se, se necessário, com a Caixa Econômica Federal; iv) atualizar o Sistema Spiunet de maneira que as informações no sistema correspondam à realidade.

O Plano de Ação foi elaborado, prevendo inspecionar, no período de outubro de 2011 a novembro de 2012, os imóveis do Ibama localizados em 12 estados.

Até maio de 2012, 374 imóveis já haviam sido visitados e regularizados. O sucesso na implementação do Plano é resultado do empenho, capacidade e habilidade dos servidores envolvidos em sua execução, pois têm conseguido otimizar o tempo e os recursos disponíveis para se deslocar a cada município, vistoriar cada imóvel, promover pesquisas nos cartórios e prefeituras, registros fotográficos e, finalmente a atualizar o Spiunet.

Outro resultado decorrente das vistorias, foi a constatação de que parte dos imóveis encontra-se em situação precária, alguns em completo abandono, assunto tratado no item relativo à gestão do patrimônio imobiliário.

Assim, a recomendação relativa ao Plano de Ação continuará em monitoramento pela CGU durante o exercício de 2012, até que toda sua execução esteja concluída.

c) Auditoria Interna

Quanto à atuação da Auditoria Interna do Ibama (Audit), da análise dos dados que constam no Processo de Prestação de Contas, verificamos que no exercício de 2011 foram emitidas 55 recomendações decorrentes da atuação da Audit na sede do Instituto. Segundo análise dos auditores internos, desse total, 51 foram consideradas atendidas e 4 foram mantidas sob monitoramento até que sejam atendidas plenamente.

Assim, conclui-se que o Ibama tem atendido as orientações dos órgãos de controle de forma satisfatória.

2.14 Conteúdo Específico (32)

A Parte C, do Anexo II da DN TCU nº108/2010, estabeleceu que o Ibama, em sua prestação de contas, apresentasse como Conteúdo Específico, cinco tópicos com questões relativas às atividades de licenciamento ambiental e de arrecadação de multas.

Verificou-se que o Relatório de Gestão da Autarquia abordou todos os itens requeridos na mencionada norma e recebeu os comentários apresentados na sequência.

- a) Quantidade de licenças ambientais concedidas após o prazo máximo destinado a sua análise;
- b) Quantidade de empreendimentos licenciados pelo Ibama no exercício;
- c) Relação dos empreendimentos vinculados a órgãos e a entidades federais que foram sujeitos a multas, autos de infração, embargos e outras punições aplicadas pelo Ibama decorrentes de descumprimento das normas de licenciamento ambiental, discriminando o tipo da penalidade, bem como o valor total relativo às multas;
- d) Quantidade e valor totais das multas aplicadas pelo Ibama no exercício a que se refere o Relatório de Gestão e os dois imediatamente anteriores, discriminando, ainda, a quantidade e valor totais das multas efetivamente recebidas;
- e) Demonstrar a situação das multas ou autos de infração aplicados pelo Ibama desconstituídos ou prescritos no exercício a que se refere o Relatório de Gestão, evidenciando os principais motivos e as medidas adotadas pelo Órgão para minimizar tais ocorrências.

1- Quantidade de licenças ambientais concedidas após o prazo máximo destinado a sua análise

Não foi apresentado o número de licenças concedidas após o prazo. Porém, a manifestação consignada no relatório expõe argumentos que indicam a impossibilidade de apuração do quantitativo solicitado, uma vez que os normativos que regulam a atividade oferecem flexibilidade na definição dos prazos para a emissão de licenças, o que dificulta o acompanhamento de cada prazo.

Com a intenção de minimizar os problemas de acompanhamento de prazo, a Diretoria de Licenciamento Ambiental do Ibama - DILIC incluiu no Plano Diretor de TI daquele Instituto ações para automatizar o acompanhamento da execução dos procedimentos administrativos referentes ao licenciamento ambiental. Para tanto, será necessário modernizar o atual Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental – SisLic e interligá-lo aos sistemas corporativos de gestão eletrônica de documentos, geração dinâmica de fluxos de procedimentos e gestão eletrônica de processos.

2 - Quantidade de empreendimentos licenciados pelo Ibama no exercício

Foram apresentados os números solicitados, discriminando o tipo de licença e a tipologia do empreendimento. Os números referentes às licenças emitidas pelo Instituto desde 1988 também estão disponíveis para acesso público por meio do site www.ibama.gov.br, na seção Licenciamento Ambiental.

3 - Relação dos empreendimentos vinculados a órgãos e a entidades federais que foram sujeitos a multas, autos de infração, embargos e outras punições aplicadas pelo Ibama decorrentes de descumprimento das normas de licenciamento ambiental, discriminando o tipo da penalidade, bem como o valor total relativo às multas.

Foi apresentada tabela com 164 ocorrências envolvendo órgão ou entidade federal e acrescentou observação de que o módulo SICAFI, Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização do Ibama não está estruturado para extrair listagens com as penalidades aplicadas aos Órgãos de Governo Federal, razão pela qual impossibilitou de ser extraída a listagem com a relação desses Órgãos, e de que serão adotadas medidas no sentido de possibilitar que nas próximas contas essa informação seja fornecida na forma completa.

4 - Quantidade e valor totais das multas aplicadas pelo Ibama no exercício a que se refere o Relatório de Gestão e os dois imediatamente anteriores, discriminando, ainda, a quantidade e valor totais das multas efetivamente recebidas.

As informações foram apresentadas de acordo com o requerido e estão resumidas no quadro abaixo a seguir:

Quadro 13 – Autos de Infração Cadastrados x Pagos, 2009 a 2011

Ano	Autos Cadastrados		Autos Pagos		Percentuais	
	Valor (R\$ milhões)	Quantidade	Valor (R\$ milhões)	Quantidade	Valor pago / Valor autuado	Quantidade pago / Quantidade autuado
2009	3.521,16	22.539	65,34	13.314	1,86%	59,07%
2010	2.624,05	20.557	47,01	11.692	1,79%	56,88%
2011	3.090,69	18.989	53,22	12.203	1,72%	64,26%

Fonte: Relatório de Gestão Ibama 2011

5 - Demonstrar a situação das multas ou autos de infração aplicados pelo Ibama desconstituídos ou prescritos no exercício a que se refere o Relatório de Gestão, evidenciando os principais motivos e as medidas adotadas pelo Órgão para minimizar tais ocorrências.

As informações foram prestadas e constituem as fls 627 a 649 do processo de prestação de contas do Ibama (Proc. n° 02001.000001/2012-11)

2.15 Ocorrência(s) 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, 25 de julho de 2012.

Nome: CASSIO MENDES DAVID DE SOUZA

Cargo: AFC

Assinatura:

Nome: JULIANA FERNANDES GUIMARAES

Cargo: AFC

Assinatura:

Nome: RAFAEL LEAL GARCIA

Cargo: AFC

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenadora-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente

Achados da Auditoria - nº 201203531

Unidade Auditada: IBAMA - COORDENACAO-GERAL DE FINANÇAS - CGFIN

Exercício: 2011

Processo: 02001.000001/2012-01

Município - UF: Brasília - DF

UCI Executora: SFC/DIAMB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente

1. CONTROLES DA GESTÃO

1.1. Subárea - CONTROLES INTERNOS

1.1.1. Assunto - AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1. Constatação (21)

INFORMAÇÕES COMPLEMENTADAS ÀS APRESENTADAS ORIGINALMENTE NO RELATÓRIO DE GESTÃO

Em atendimento aos termos da DN TCU nº 108/2010 e 117/2011 e da Portaria-TCU nº 123/2011, o Ibama instruiu o processo de prestação de contas do exercício de 2011 com as peças exigidas, entre as quais o Relatório de Gestão. Foram encontradas divergências apontadas pela CGU, durante os trabalhos de auditoria, e pelo TCU, por meio de mensagem eletrônica de 12/06/2012. Como havia desconformidades de conteúdo e de forma, descritas no quadro abaixo, optou-se por incluir nova versão do Relatório de Gestão no processo. Assim, por meio do Ofício nº 461/2012/GP-IBAMA, de 18/06/2012, foi solicitado desconsiderar as informações constantes das folhas 03 a 307 do processo, e considerar, em substituição, as folhas 308 a 685.

Quadro 14 – Principais divergências encontradas no Relatório de Gestão

Informação Complementada	Item/Normativo
Quadro de identificação incompleto	Item 1.3 da Portaria nº 123/2011
Ausência de Quadros sobre terceirização	Item 5.5 da Portaria nº 123/2011
Ausência de informações em quadro	Item 11.1 da Portaria nº 123/2011

Além das divergências apontadas, foram observadas outras de caráter formal, decorrentes de fragilidades no processo de revisão.

O processo de elaboração do Relatório de Gestão do exercício 2011 do Ibama teve início no final de 2011 com a solicitação de informações, via memorando da Diretoria de Planejamento (DIPLAN), às diversas áreas da Autarquia. A área responsável pela elaboração do relatório de gestão do Ibama é a Coordenação de Planejamento (CGPLO). Durante os primeiros meses de 2012, a CGU acompanhou o processo de elaboração do documento, participando de quatro reuniões na sede da unidade, ocorridas nos meses de fevereiro e março de 2012.

Desse período de interação, foi possível perceber que a elaboração do relatório de gestão e da composição do processo de prestação de contas do Ibama é uma atividade considerada importante pelos gestores, que se esforçam para cumprir os prazos e orientações dos normativos. Contudo ficou evidente que ainda não é uma atividade utilizada como o momento de reflexão e de auto avaliação do Ibama visto como uma instituição única. As informações são produzidas em cada setor e consolidadas na CGPLO e encaminhadas para a instrução do processo de prestação de contas. A configuração final faz o relatório de gestão assemelhar-se a um relatório de atividades por departamento. E sua forma de elaboração não tem impedido que ocorram as inconsistências apontadas pela CGU.

É fato que a CGPLO é uma área com forte demanda e poucos servidores, o que dificulta que a equipe responsável pela finalização do relatório possa fazer revisão mais criteriosa do seu conteúdo. Quanto a esse ponto, o entendimento da equipe de auditoria é que, mesmo que houvesse servidores suficientes na CGPLO, o problema persistiria, pois a origem do problema está na baixa integração das áreas do Instituto e da ausência de referenciais estratégicos.

A conclusão do Plano Estratégico no início de 2012, que estabeleceu metas para o período de 2012 a 2015, tem grande potencial para transformar essa realidade, pois direciona os esforços para os objetivos do Plano e faz com que o processo de avaliação do cumprimento desses objetivos se torne a base para o relatório de gestão.

Assim, conclui-se que cabe aos dirigentes do Instituto priorizar as medidas necessárias para o aprimoramento do processo de elaboração do Relatório de Gestão a fim de tornar o documento mais aderente às orientações do TCU e de efetivá-lo como um instrumento de gestão da unidade que de fato reflita o desempenho do Ibama frente a suas responsabilidades institucionais.

Causa:

- Ausência de objetivos institucionais bem definidos (Obs.: o Plano Estratégico 2012-2015 foi concluído no primeiro semestre de 2012. Portanto, não há necessidade de fazer recomendações para esta causa).
- Articulação institucional ineficaz;
- Fragilidades na fase de revisão do relatório.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em relação aos fatos apontados nesta constatação e respectivas recomendações, a unidade apresentou o Memorando nº 5.601 /2012/DIPLAN/IBAMA, que trouxe sua manifestação referente à versão preliminar deste Relatório de Auditoria:

"3. Em relação à Recomendação 1 acima, informo que o Planejamento Estratégico do IBAMA foi dividido em 02 (duas) etapas. A primeira já foi concluída, tendo inclusive sido publicada por intermédio de Portaria do IBAMA. Já a segunda, concernente à elaboração das metas e ações institucionais e à apresentação de subsídios para implementação do Plano Estratégico, encontra-se em fase de análise e aprovação pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e, caso seja efetivamente formalizada, definirá a estrutura do próximo Relatório de Gestão.

4. No que atine à Recomendação 2 acima, cumpre consignar que está prevista para o próximo ano a instituição de Grupo de Trabalho composto por membros das diversas áreas do Instituto, no intuito de aprimorar o processo de elaboração do Relatório de Gestão, tornando-o um instrumento que reflita claramente o desempenho desta Autarquia,

conforme orientações normativas da CGU e do Tribunal de Contas da União (TCU).

5. Ademais, registro que esta Diretoria acata a Recomendação 3 acima, comprometendo-se a realizar a revisão textual da versão final do Relatório de Gestão, estabelecendo-se rigorosa observação às determinações da CGU quanto aos padrões de formatação, diagramação e integridade do conteúdo."

Análise do Controle Interno:

Verifica-se que as medidas propostas com a finalidade de aprimorar o processo de elaboração do Relatório de Gestão do Ibama foram acolhidas pelos gestores. A implementação das medidas será acompanhada pela CGU ao longo do exercício de 2012 mediante monitoramento do Plano de Providências Permanente da unidade.

Recomendações:

Recomendação 1:

Estruturar o conteúdo do relatório de gestão do próximo exercício em torno dos objetivos institucionais definidos no Plano Estratégico 2012-2015 e das orientações emanadas dos órgãos de controle.

Recomendação 2:

Definir grupo composto por representantes das diversas áreas do Instituto para redação conjunta do Relatório de Gestão 2012.

Recomendação 3:

Submeter a versão final do Relatório de Gestão 2012 a processo de revisão textual, de formatação e de diagramação a fim de garantir padrão visual e integridade de conteúdo ao relatório.

2. APOIO ADMINISTRATIVO

2.1. Subárea - ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE

2.1.1. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1.1. Constatação (10)

DIVERGÊNCIA ENTRE AS INFORMAÇÕES PRESTADAS NO RELATÓRIO DE GESTÃO COM OS DADOS DO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA SOBRE A GESTÃO DO CARTÃO DE PAGAMENTO DO GOVERNO FEDERAL

Em análise ao item 13 do Relatório de Gestão do exercício de 2011, que traz informações sobre a gestão do uso dos Cartões de Pagamento do Governo Federal, e após realizar consulta ao Portal da Transparência do Governo Federal, verificou-se divergência de informações prestadas pela Unidade com a disponibilizadas no Portal.

No "Quadro A.13.1 – Despesa com Cartão Corporativo por UG e por Portador" constante do Relatório de Gestão do Ibama, foram apresentadas informações incompletas a respeito dos portadores do cartão daquela unidade, sendo identificadas:

a) omissões dos nomes de portadores de cartão de CPFs nºs *****.425.043-**** (UG 193110), *****.962.701-**** (UG 193112) e *****.431.490-**** (UG 193118);

b) a inclusão do “Banco do Brasil – BB”, como portador do cartão vinculado às UGs 193113, 193112 e 193118; e

c) apresentação de valores incorretos dos limites individuais, já que se padronizou, no Relatório de Gestão, o valor de R\$ 4.000,00 para cada portador. No entanto, de acordo com o observado nos processos de concessão de suprimento de fundos analisados, os limites individuais variam conforme as autorizações dadas pelos ordenadores de despesa e a quantidade de suprimento de fundos concedida no exercício.

Além disso, também foram verificadas divergências entre os valores totais de gastos com o Cartão de Pagamento apresentados no “Quadro A.13.2 – Despesa com Cartão Corporativo” e aqueles disponibilizados no Portal da Transparência do Governo Federal, conforme detalhado no quadro abaixo:

Quadro 15 - Divergências dos valores totais de gastos com CPGF

Modalidade	Relatório de Gestão do Ibama 2011	Portal da Transparência do Governo Federal	Diferença
Saques	R\$ 8.506,00	R\$ 8.656,00	R\$ 150,00
Compras	R\$ 53.359,74	R\$ 54.814,35	R\$ 1.454,61
Total	R\$ 61.865,74	R\$ 63.470,35	R\$ 1.604,61

Causa:

Ausência de monitoramento das transações efetuadas pelos portadores do Cartão de Pagamento.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201203531/019, a Unidade encaminhou as seguintes manifestações:

Parecer nº 01/2012-CGPLAN/CGPLO, de 24/05/2012.

"Da análise da solicitação em pauta, verificou-se que trata-se de prestação de esclarecimentos relativos às informações apresentadas no Relatório de Gestão de 2011 elaborado nesta Coordenação de Planejamento, mais especificamente quanto ao uso do Cartão Corporativo e Despesas por UG e por Portador.

Quanto ao assunto, informo que esta Coordenação baseou-se nas informações disponibilizadas pelas Diretorias e respectivas áreas técnicas para a elaboração do Relatório de Gestão. No caso em questão, as informações referentes ao Cartão Corporativo foram encaminhadas pela Coordenação-Geral de Finanças, Cobrança e Contabilidade – CGFIN/DIPLAN.

Nesse sentido, entendemos que por pertinência, cabe à CGFIN/DIPLAN, prestar os esclarecimentos solicitados."

Despacho S/Nº CCONT/CGFIN, de 30/05/2012

Item 1.a

*Justificativa: o saque efetuado (...) [CPF *****.425.043-****] ocorreu pela 2011OB800800 no dia*

13out11, sendo que posteriormente houve um lançamento de acerto pela 2011NL003416 no dia 31 out11, sem a devida identificação da favorecida, o que possivelmente possibilitou o não reconhecimento no SIAFI.

Item 4

UG 193099 – CGFin

(...) CPF: ***.710.541-**			
<i>Portal Transparência</i>	<i>Siafi Gerencial</i>	<i>Diferença</i>	<i>Despesa Efetiva</i>
R\$ 1.320,00	R\$ 2.783,38	R\$ 1.463,38	R\$ 1.320,00

*Justificativa: 2011NS004028 e 2011NS005993 – CPF de favorecido (...) [CPF: ***.889.451-**] diferente na inscrição 2 das Ordens Bancárias 2011OB002615 e 2011OB003980 perfazendo o valor de R\$ 1.456,30 e mais pagamento de multa pelo atraso do pagamento da fatura no valor de R\$ 7,08, efetivado pelo servidor responsável pela análise do processo, totalizando em R\$ 1.463,38.*

*Portanto, o valor de despesa de R\$ 1.456,30 foi executada pela suprida (...) [CPF: ***.889.451-**], indevidamente lançada no CPF: ***.710.541-**.*

(...) CPF: ***.889.451-**				
<i>Portal Transparência</i>	<i>Siafi Gerencial</i>	<i>Repassando o saldo</i>		<i>Despesa Efetiva</i>
		<i>Regularização</i>	<i>Antecipação</i>	
R\$ 4.698,94	R\$ 1.810,00	R\$ 1.456,30	R\$ 530,00	R\$ 3.796,30

Justificativa: No Portal está incluído as despesas relativas ao exercício de 2010, no valor de R\$ 1.432,64, ressaltando para inclusão as despesas no valor de R\$ 530,00, com vencimento previstos para janeiro/2012 totalizando o valor de R\$ 3.796,30.

SIAFI

Valor	Descrição
R\$ 1.810,00	Despesas do SIAFI
R\$ 1.456,30	Lançamento indevido/ (...)
R\$ 530,00	Antecipação de pagamento Fatura/2012
Total	R\$ 3.796,30

UG 193107 SUPES/ES

(...) CPF: ***.666.638-**			
<i>Portal Transparência</i>	<i>Siafi Gerencial</i>	<i>Diferença</i>	<i>Saldo</i>
R\$ 379,02	R\$ 979,02	R\$ 600,00	R\$ 0,00

*Justificativa: No portal de transparência não está configurado o nome do portador (...) – CPF: ***.666.638-** – Saque de R\$ 600,00 – Ordens Bancárias: 2011OB800952/953/954.*

UG 193110 – SUPES/MA

(...) CPF:***.425.043-**			
<i>Portal Transparência</i>	<i>Siafi Gerencial</i>	<i>Diferença</i>	<i>Saldo</i>
R\$ 1.750,00	R\$ 1.000,00	R\$ 750,00	R\$ 0,00

Justificativa: Vide Item 1.a.

UG 193112 SUPES/MS

(...) CPF: ***.962.701-**			
<i>Portal Transparência</i>	<i>Siafi Gerencial</i>	<i>Diferença</i>	<i>Saldo</i>
R\$ 4.049,98	R\$ 3.999,98	R\$ 50,00	R\$ 0,00

Justificativa: A diferença é referente a gasto de combustível em Dezembro/ 2011 no Posto (...) Ltda, pois enquanto no portal de transparência aparece o nome do suprido no SIAFI aparece o registro do Banco do Brasil.

UG 193113 SUPES/MT

(...) CPF: ***.704.046-**			
<i>Portal Transparência</i>	<i>Siafi Gerencial</i>	<i>Diferença</i>	<i>Saldo</i>

R\$ 3.988,87	R\$ 4.008,57	R\$ 19,70	R\$ 0,00
--------------	--------------	-----------	----------

Justificativa: No Siafi contabilizado em duplicidade pelos documentos 2011GD000113 e 2011GD000114.

(...)- CPF: ***.776.601-**			
<i>Portal Transparência</i>	<i>Siafi Gerencial</i>	<i>Diferença</i>	<i>Saldo</i>
R\$ 4.002,62	R\$ 3.686,82	R\$ 315,80	R\$ 0,00

Justificativa: O lançamento constante no Portal referente aos pagamentos de faturas ficou a maior em R\$ 8,00, para detalhar se faz necessário vistas ao processo que se encontra na UG 193113.

UG 193124 SUPES/RS

(...) – CPF: ***.560.930-**			
<i>Portal Transparência</i>	<i>Siafi Gerencial</i>	<i>Diferença</i>	<i>Saldo</i>
R\$ 6.512,37	R\$ 6.521,62	R\$ 9,25	R\$ 0,00

Justificativa: No portal da transparência possivelmente não foi identificado o documento 2011RA000063 no valor de R\$ 9,25.

Conclusão:

Resumo das diferenças encontradas entre o SIAFI versus o Portal da Transparência.

Saque			
<i>Nome</i>	<i>Portal Transparência</i>	<i>Siafi Gerencial</i>	<i>Diferença</i>
<i>(...) [CPF ***.666.638-**]</i>	<i>R\$ 0,00</i>	<i>R\$ 600,00</i>	<i>R\$ 600,00</i>
<i>(...) [CPF ***.425.043-**]</i>	<i>R\$ 750,00</i>	<i>R\$ 0,00</i>	<i>R\$ 750,00</i>
Total			R\$ 150,00

Compras			
<i>Nome</i>	<i>Portal Transparência</i>	<i>Siafi Gerencial</i>	<i>Diferença</i>
<i>193099 – CGFin</i>	<i>R\$ 13.331,74</i>	<i>R\$ 11.906,18</i>	<i>R\$ 1.425,56</i>
<i>193112 – SUPES/MS</i>	<i>R\$ 4.049,98</i>	<i>R\$ 3.999,98</i>	<i>R\$ 50,00</i>
<i>193113 – SUPES/MT</i>	<i>R\$ 31.255,58</i>	<i>R\$ 31.267,28</i>	<i>- R\$ 11,70</i>
<i>193124 – SUPES/RS</i>	<i>R\$ 6.512,37</i>	<i>R\$ 6.521,62</i>	<i>- R\$ 9,25</i>
Total			R\$ 1.454,61

Memorando nº 3639/2012/CGFIN/DIPLAN, de 04/06/2012:

“Ib: Quanto aos questionamentos apresentados no item 1-b, esclarece-se que, inadvertidamente, algumas Unidades Gestoras Executoras – UGE’s, quando da emissão da ordem bancária, preenchem o campo de registro do evento (INSCRIÇÃO 2) com o CNPJ do Banco do Brasil S/A, quando deveriam preencher com o CPF do suprido, em conformidade com o favorecido da Nota de Empenho. Ante esta constatação, cada uma das UGE’s do IBAMA estão sendo orientadas sobre a correta forma de registro, bem como alertadas das responsabilidades decorrentes de registros incorretos e suas repercussões.

2 e 3: Primeiramente, esclarece-se que, quando da implementação do Cartão de Crédito Corporativo, foram criados Centros de Custos diretamente vinculados às respectivas Unidades Gestoras Executoras – UGE’s.

Esta CGFIN questionou a Instituição Financeira responsável – Banco do Brasil S/A – quanto à possibilidade de acesso às informações afetas a todas as Unidades do IBAMA. Como resposta, foi informado que os Centros de Custos são vinculados diretamente às respectivas UGE’s e que, para acesso às informações, far-se-ia necessário cadastrar o servidor da CGFIN na condição de Ordenador de Despesa em cada um dos Centros.

Tal solução mostra-se não recomendada, na medida em que implicaria ao servidor da CGFIN a assunção dos encargos e responsabilidades de Ordenador de Despesa em todos os Centros, e não apenas nesta Administração Central. Vale lembrar que cada UGE possui Ordenador de Despesa com designação formal.

Ratificamos que esta CGFIN procederá à verificação comparativa mensalmente entre as informações postadas no Portal de Transparência e as existentes no SIAFI, buscando detectar e corrigir quaisquer divergências.

Ainda, esclarecemos que, em atenção a orientação prestada pela Controladoria Geral da União (CGU), esta CGFIN realizará constantes gestões junto às Unidades Gestoras Executoras – UGE’s, auxiliando-as no fiel cumprimento dos lançamentos contábeis, sobretudo na correção de erros/inconsistências contábeis.”

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou a seguinte manifestação, por meio do Memorando nº 5.601/2012/DIPLAN/IBAMA, de 20 de julho de 2012:

“No que concerne à Recomendação 1, esta Diretoria esclarece que as inconsistências constatadas não se deram por falta de instruções e/ou orientações, uma vez que a Administração Central preza

por manter todas as Unidades Gestoras Executoras formalmente cientes dos procedimentos de rotina, bem como dos novos procedimentos correlacionados à execução de despesas.

Ocorre que existe uma disparidade entre os dados registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e os lançados no Portal da Transparência, notadamente porque as informações registradas naquele Sistema são instantâneas e quando da prestação de contas, considerando detalhes de pagamentos feitos com saques em dinheiro, eventuais glosas de despesas, acertos contábeis e saldo eventualmente devolvido pelo suprido, enquanto que a alimentação do Portal decorre de informações prestadas pelo agente financeiro autorizado (administrador do cartão) e contempla apenas informações relativas a aquisições e saques feitos exclusivamente por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal.

Desta feita, há necessidade de constante verificação e acompanhamento dos dados e informações pertinentes ao SIAFI e ao Portal da Transparência, visando efetuar eventuais divergências.

Nos termos das informações já prestadas à CGU, o motivo de algumas diferenças diz respeito ao fato de que 03 (três) Unidades Gestoras Executoras (UGEs), quando do lançamento do pagamento do registro da fatura, inadvertidamente utilizaram o CNPJ do agente financeiro emissor da fatura (Banco do Brasil S/A) em detrimento da utilização do CPF dos servidores detentores dos suprimentos.

Com efeito, impende consignar, desde logo, que as Unidades já foram alertadas a ter maior atenção quando da realização das operações, evitando-se a ocorrência dos incidentes apontados.

Registre-se, ainda, que o IBAMA acatou a Recomendação 2 acima, por intermédio das mensagens SIAFI nº 2012/0741696 e nº 2012/0999901 emitidas pela UGE 193034 [cópia anexa em meio eletrônico], ocasião em que todas as UGEs do IBAMA foram alertadas a se atentarem à situação, sendo também informadas que doravante haverá acompanhamento mais rigoroso dos dados, com vistas à detecção prévia de eventuais impropriedades no registro.

Por oportuno, cumpre consignar que a conciliação periódica dos dados constantes do SIAFI com aqueles do Portal da Transparência está a cargo da Coordenação de Contabilidade (CCONT/CGFIN/DIPLAN) do IBAMA, que – previamente à disponibilização das informações no Portal – procederá à verificação mensal, de modo a permitir a correção tempestiva de eventuais falhas.”

Análise do Controle Interno:

Os argumentos apresentados pela Unidade foram suficientes para elucidar as divergências verificadas, visto que os valores que estão inconsistentes e as causas relacionadas foram expostos de forma pormenorizada.

Desse modo, verifica-se que as inconsistências constantes do Relatório de Gestão são decorrentes, principalmente, de erros nos lançamentos contábeis efetuados no SIAFI, ao se efetuar o registro do CPF do agente suprido na nota de empenho e na ordem bancária, e ao se contabilizar as despesas em exercício diferente de sua liquidação, caso observado nos gastos efetuados no mês de dezembro de 2011, mas que foram lançados no SIAFI no mês de janeiro de 2012, data de vencimento da fatura.

Tais fatos explicam a divergência, pois os dados apresentados no Portal da Transparência não são gerados por meio do SIAFI, mas sim a partir daqueles encaminhados pela administradora do cartão de crédito – Banco do Brasil.

Ressalte-se que as falhas relatadas estão relacionadas às fragilidades de controle interno na gestão do uso do cartão pagamento – fato tratado em ponto específico no presente relatório –, e poderiam ser evitadas caso houvesse a simples conferência das informações que seriam disponibilizadas no Relatório de Gestão, e, principalmente, o acompanhamento periódico das transações efetuadas pelos portadores do cartão, por meio dos relatórios emitidos pelo Banco do Brasil, ou das informações disponibilizadas mensalmente no Portal da Transparência.

É relevante destacar que o Sistema SIAFI deve ser mantido como fonte segura de informações gerenciais, por isso os registros neles contidos devem evidenciar fielmente a execução orçamentária e financeira da Autarquia, mesmo que as despesas sejam realizadas por meio de suprimento de fundos.

Diante do exposto, como forma de se aprimorar os controles internos, faz-se necessária a conciliação periódica dos dados do Siafi com os fornecidos pela administradora do cartão corporativo, já que os eventuais erros só podem ser percebidos após a análise das movimentações realizadas pelos portadores com base nas informações geradas a partir dessas duas fontes.

Em relação à resposta ao Relatório Preliminar, a Unidade demonstrou o interesse na aplicação de boas práticas de controle com a finalidade de evitar a ocorrência de falhas, informando que já mantém as orientações a todas as Unidades Gestoras a respeito dos procedimentos relacionados à execução de despesas, bem como que procederá à verificação mensal dos dados constantes do Siafi, de modo a permitir a correção tempestiva de eventuais falhas, em consonância com as recomendações emitidas no presente relatório.

Assim, registre-se que a verificação do atendimento das referidas recomendações será realizada por meio do monitoramento do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se ao Ibama orientar suas Unidades Gestoras (UGs) a realizar os lançamentos contábeis no Siafi de forma fiel às informações encaminhadas pela administradora do Cartão de Pagamento do Governo Federal.

Recomendação 2:

Recomenda-se ao Ibama realizar conciliação periódica dos dados do Siafi relacionados às despesas realizadas com o Cartão de Pagamento do Governo Federal com os fornecidos pelo Banco do Brasil, de forma a permitir a correção tempestiva dos registros na identificação de eventuais falhas.

2.1.1.2. Constatação (11)

FRAGILIDADE NO CONTROLE DA GESTÃO DO USO DO CARTÃO DE PAGAMENTO

A partir da análise das informações disponibilizadas no Relatório de Gestão do exercício de 2011, dos processos administrativos referentes à concessão de Suprimentos de Fundos, e das manifestações encaminhadas pela Unidade, pode-se concluir que o Ibama não possui controle adequado da gestão dos gastos efetuados por meio do Cartão do Pagamento do Governo Federal - CPGF no âmbito da Autarquia.

Tal fato pôde ser evidenciado pela verificação de inconsistências nas informações apresentadas no Relatório de Gestão a respeito da utilização dos cartões de pagamento, conforme registrado no item 2.1.1.1 do presente relatório, bem como pela ocorrência de irregularidades na execução de despesas com o cartão na Superintendência do Ibama no Estado do Mato Grosso – SUPES/MT. Em ambos os casos, o Ibama demonstrou não possuir controle e conhecimento dos atos e fatos relacionados ao CPGF, ocorridos no âmbito de suas Unidades Gestoras.

Questionada a respeito da estrutura do controle administrativo para garantir o regular uso dos cartões de pagamento e da rotina de acompanhamento da adequabilidade dos gastos, a Unidade encaminhou a seguinte manifestação (Despacho nº 0367/2012 – COEXF/CGFIN, de 25/05/2012):

“Este IBAMA segue integralmente na concessão, utilização e comprovação dos recursos utilizados por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF a legislação vigente, ou seja, o Decreto nº 93.872/86, a Instrução Normativa nº 01 – MMA, de

20/06/2008 e a Portaria Normativa nº 002 – Presidência de 26/03/2008.

Toda a estrutura existente na Administração Central tem rebatimento em igual teor nas demais Unidades Gestoras Executoras, inclusive com ordenadores de despesas formalmente nomeados e portanto responsáveis pelos atos administrativos ali praticados.

A cada início de exercício financeiro é aberto um processo administrativo para cada servidor/suprido que conterà, entre outros documentos, os pedidos de concessão de suprimento de fundos, os empenhos e as liberações de recursos, as prestações de contas apresentadas e a análise e baixa destas prestações de contas no SIAFI.

Todas as Unidades Gestoras do IBAMA utilizam-se do Sistema de Auto-Atendimento do Setor Público do Banco do Brasil S.A que possibilita o registro da concessão (valores totais, valores por tipo de despesa, prazo de utilização dos recursos, etc), acompanhamento de utilização dos valores concedidos e pagamento dos valores utilizados por meio de faturamento mensal das despesas (ver anexos).

O Sistema de Auto-Atendimento do Setor Público do Banco do Brasil S.A não permite a utilização dos recursos de forma diversa da concessão, controla o prazo máximo de aplicação e o montante máximo a ser utilizado, o que torna toda a operação muito mais segura.

É através do Sistema de Auto-Atendimento do Setor Público do Banco do Brasil S.A que mensalmente o IBAMA extrai as faturas de pagamento dos recursos utilizados no período anterior, documentos que comporão o processo administrativo descrito no item 2 e que serão conciliados quando da apresentação prestação de contas.

A Administração Central do IBAMA ainda mantém planilha eletrônica e controle da concessão, utilização e comprovação dos recursos disponibilizados por meio de Suprimento de Fundos/ cartão de pagamento do Governo Federal.”

A respeito das irregularidades verificadas nos processos de concessão de suprimento de fundos na Superintendência do Ibama no Estado do Mato Grosso, o Instituto encaminhou o que se segue (Memorando nº 3184/2012 – CGFIN/DIPLAN, de 24/05/2012):

“Conforme a conceituação legal o ordenador de despesa é necessariamente uma autoridade administrativa, de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos financeiros. Considerando-se que as Unidades Gestoras Executoras – UGE’s referenciadas nos demais itens possuem autoridade administrativa com responsabilidade gerencial local, inclusive com ordenadores de despesas formalmente nomeados, entendemos que a estas compete responder pelos atos li referenciados, sem a necessidade de intermediação desta Coordenação Geral.”

Em relação ao exposto pelo Instituto, de fato as Unidades Gestoras, representadas por seus Ordenadores de Despesa, possuem a responsabilidade da regular utilização dos recursos por meio do Cartão de Pagamento. No entanto, não foi possível identificar a implementação, por parte do Ibama sede, de boas práticas de controle que permitam monitorar os gastos efetuados com o CPGF por suas unidades descentralizadas, tendo como objetivo utilizar esses dados para a gestão da própria Autarquia, como por exemplo, o acompanhamento da evolução dos gastos e da quantidade de agentes supridos em cada UG, a uniformização de procedimentos e a emissão de orientações acerca da correção de eventuais falhas, garantindo, assim, a adequada aplicação desses recursos em toda a Instituição.

A partir da análise dos processos de concessão de suprimentos de fundos da SUPES/MT, também se pode concluir pela existência de controles internos inadequados naquela Unidade, já que não foram suficientes para evitar a ocorrência das seguintes irregularidades:

- a) Nos processos nº 02013.001393/2011-16, 02013.001080/2011-68 e 02013.000571/2011-91 não foi identificada a motivação para autorização da execução da despesa na modalidade saque, nos montantes de R\$ 1.500,00, R\$ 1.000,00 e R\$ 2.370,00, respectivamente, de forma a especificar a excepcionalidade e a relevância dos bens adquiridos e serviços contratados, em desobediência ao § 6º, do art. 45, do Decreto 93.872/86 e ao princípio da transparência dos gastos públicos;
- b) Quanto ao processo nº 02013.000571/2011-91, não foi possível identificar documentos que

deem suporte às despesas relacionadas ao saque realizado, no valor de R\$ 2.370,00, e à análise das contas prestadas;

c) Verificou-se a realização de transações em valores diferentes dos definidos nas notas fiscais, no processo nº 02013.000571/2011-91, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro 16 - Transações com valores diferentes dos definidos nas notas fiscais

CNPJ do fornecedor	Descrição da nota fiscal	Valor total da nota fiscal	Data da nota fiscal	Nº folha processo	Valor da transação
09.353.148/001-84	Manutenção de impressoras e recarga de cartuchos	R\$ 850,00	01/06/2011	40	R\$ 700,00
13.586.098/0001-52	Limpeza, nivelamento e vedação caixa d'água, serviço acionamento automático bomba d'água. Limpeza, encanamento caixa gordura, manutenção e reparos dias banheiro, serviços de reparos de válvulas banheiros, encanamento pia cozinha	R\$ 1.875,00	08/07/2011	99	R\$ 700,00 R\$ 800,00 R\$ 375,00
10.775.854/0001-01	Revisão e Reinstalação e ampliação de rede de telefonia ligada a Pabx	R\$ 943,50	30/09/2011	201	R\$ 800,00
11.894.800/001-10	Conserto de nobreaks e de fonte	R\$ 1.080,00	06/10/2011	206	R\$ 800,00

d) Não foi possível identificar, no processo nº 02013.000571/2011-91, a comprovação da excepcionalidade da execução dos serviços, de forma a justificar a utilização do Cartão de Pagamento em detrimento do processo ordinário de contratação por meio de dispensa de licitação, para os serviços relacionados no quadro a seguir:

Quadro 17 - Pagamento de serviços por meio do CPGF

CNPJ do fornecedor	Descrição da nota fiscal	Valor total da nota fiscal	Data da nota fiscal	Nº folha processo
09.353.148/001-84	Manutenção de impressoras e recarga de cartuchos	R\$ 249,00	13/05/2011	33
02.404.739/001-94	Manutenção de impressoras e recarga de cartuchos	R\$ 580,00	27/05/2011	38
09.353.148/001-84	Manutenção de impressoras e recarga de cartuchos	R\$ 850,00	01/06/2011	40
03.659.166/0013-46	Confecção de carimbos	R\$ 310,80	06/06/2011	41

13.586.098/0001-52	Limpeza, nivelamento e vedação caixa d'água, serviço acionamento automático bomba d'água. Limpeza, encanamento caixa gordura, manutenção e reparos dias banheiro, serviços de reparos de válvulas banheiros, encanamento pia cozinha	R\$ 1.875,00	08/07/2011	99
04.972.628/0001-00	Serviços de manutenção geral de ar condicionado	R\$ 800,00	04/07/2011	101
04.972.628/0001-00	Serviços de manutenção geral de ar condicionado	R\$ 275,00	13/07/2011	102
10.775.854/0001-01	Revisão e Reinstalação e ampliação de rede de telefonia ligada a Pabx	R\$ 943,50	30/09/2011	201
11.894.800/001-10	Conserto de nobreaks e de fonte	R\$ 1.080,00	06/10/2011	206
06.064.975/001-05	Remanejamento de Divisórias e Prateleiras	R\$ 216,50	19/10/2011	22

Cabe destacar que, em decorrência de análise realizada em 2010, por meio da NOTA TÉCNICA N.º 1795 /DIAMB/DI/SFC/CGU-PR, esta Controladoria já havia alertado o Instituto para os gastos com CPGF realizados no âmbito da SUPES/MT, o que ensejou, na época, as seguintes recomendações ao Ibama:

(a) realizar discussões entre as equipes responsáveis pelo tema no Ibama-Sede e na SUPES/MT, para identificar as causas que possam estar impedindo a unidade de acompanhar a tendência da instituição em racionalizar o uso dos Cartões de Pagamentos, apresentando Plano de Ação contendo as medidas a serem implementadas com o objetivo de ajustar os fatos apontados;

(b) orientar os portadores de CPGF no sentido de restringir a utilização da modalidade de saque, a situações em que possa ser justificado o pagamento da despesa em espécie, de modo a permitir maior controle e transparência dos gastos com o cartão.

Em que pesem os esforços demonstrados pela Autarquia em racionalizar o uso do Cartão de Pagamento, ficou demonstrada a ausência de supervisão da Sede em relação ao uso regular do CPGF naquela Superintendência.

Diante do exposto, não obstante a responsabilidade do Ordenador de Despesas da SUPES/MT em relação às irregularidades na utilização do suprimento de fundos na Unidade, é relevante destacar que as fragilidades encontradas poderiam ser evitadas caso o Ibama Sede realizasse o acompanhamento e supervisão dos gastos com o CPGF em suas unidades descentralizadas.

Causa:

Entendimento equivocado dos gestores do IBAMA Sede quanto à responsabilidade pela gestão dos gastos com o Cartão de Pagamento do Governo Federal e pelos controles internos administrativos nas unidades descentralizadas.

Manifestação da Unidade Examinada:

Quanto ao assunto, a Unidade encaminhou apenas manifestação referente aos fatos ocorridos na Superintendência do Ibama no Estado do Mato Grosso, conforme se segue:

Memo nº 262/12/GABIN/IBAMA/SUPES/MT, de 04/06/2012:

a.1.) *Convém frisar que para o suprimento [...] (PA 02013.000571/2011-91) foram concedidos 3 PAS no ano de 2011, tendo em vista a excepcionalidade da ação de fiscalização na região de Sinop (formação da sala da situação – Operação Disparada), a saber: suprimento de fundos 001/2011, fls. 03, 002/2011, fls. 05 e 007/2011, fls 119.*

a.2.) *Foram emitidas Notas de Empenho no valor de R\$ 2.500,00 NE 800115, fls. 08, R\$ 1.500,00 NE 800114 e R\$ 4.000,00 NE 800134, fls. 76, (PAS 001/2011 e 002/2011) totalizando R\$ 8.000,00. Às fls. 20 fora juntada a prestação de contas do Suprimento 001/2011 e às fls. 93 prestação de contas do Suprimento 002/2011. Para o suprimento de fundos 002/2011, houve a devolução, via GRU, de R\$ 481,40, fls. 117.*

a.3.) *O processo 2013.000571/2011-91 está instruído também com as notas de empenho NE 800252, 800253 e 800254, totalizando R\$ 3.915,80 (correspondente ao Suprimento Total liberado via SIAFI), valor este que o servidor deveria prestar contas. Foram utilizados para compras com o cartão 045012835 o valor de R\$ 2.738,96. Fora realizado ainda saque no valor de R\$ 1.170,00, sendo devidamente comprovado o gasto de R\$ 1.140,77. Somando-se o valor utilizado para compras mais o valor sacado corresponde a R\$ 33.908,96. Consta como saldo não utilizado o valor de R\$ 59,23, fls 231/232, referentes ao saque. O saldo não utilizado no cartão corporativo para compras foi de R\$ 6,84, devidamente baixado no SIAFI, fls. 230. Às fls. 130 houve a apresentação de prestação de contas do 3º suprimento.*

a.4.) *Esta SUPES/IBAMA/MT tem a informar que houve a concessão de 3 suprimentos de fundos (PAS) para o Suprido [...], que totalizaram R\$ 11.277,56, conforme prestações de contas apresentadas e devidamente justificadas pela excepcionalidade das ações fiscalizatórias na GEREX/IBAMA/SINOP, conforme também declaração de pagamento às fls. 234.*

a.5.) *Para o suprimento [...] houve a concessão de PAS 006/2011 (PA 02013.001080/2011-68). Foram emitidas as Notas de Empenho NE 800211, fls. 04, no valor de R\$ 720,00 e NE 800210, fls. 05, no valor de R\$ 3.280,00.*

a.6.) *Fora apresentada prestação de contas, fls. 18, que apresenta como valor de despesa total o montante de R\$ 3.988,87.*

a.7.) *Em virtude de não ter sido processado o pagamento em data correta, houve a geração de boleto para pagamento de juros e multa para o período no valor de R\$ 19,70, devidamente quitado conforme fls. 43.*

Memo nº 156/2012 DIAFI/IBAMA/SUPES-MT, de 26/06/2012:

1.

1. *Com relação à utilização de suprimento de fundos, via cartão corporativo, efetuada pelo servidor Alvim Benedito de Siqueira Filho, reafirmamos que a opção por essa modalidade se deu por necessidade de reparos urgentes, bem como aquisição dos respectivos matérias, na parte hidráulica desta Superintendência do IBAMA, em Cuiabá;*
2. *O valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), foi integralmente utilizado, conforme Notas Fiscais, comprovantes de pagamento com cartão e seus respectivos orçamentos, consignados no processo em tela, a partir das fls. 15;*
3. *O gasto específico no valor de R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais), corresponde ao pagamento dos serviços realizados (mão-de-obra), conforme Nota fiscal de Serviço às fls. 22, por necessidade urgente de reparos, tanto no encanamento quanto nas válvulas, dos vasos sanitários que se encontravam com vazamento, ocasionando excessivo desperdício de água.*
4. *Registre-se, por oportuno, que o encanamento que conduz a água, a partir do hidrômetro até o reservatório de água, foi montado originalmente com canos de ferro, por ocasião da construção deste prédio nos idos da década de 70, estando totalmente comprometido pela corrosão. O serviço foi pago em espécie face a Micro Empresa selecionada para executar*

o reparo, não dispor de convênio com operadoras de cartão de crédito, não tendo, por consequência, máquina para aceite do referido cartão.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou a seguinte manifestação, por meio do Memorando nº 5.601/2012/DIPLAN/IBAMA, de 20 de julho de 2012:

“Em atenção à Recomendação 1 do item 2.1.1.2, saliento que, no intuito de reduzir ao máximo a ocorrência de inconsistências na gestão do Cartão de Pagamento do Governo Federal, foi expedido o Memorando Circular nº 183/2012/DIPLAN/IBAMA, de 03/07/ 2012 [cópia anexa em meio eletrônico], que reafirma o tratamento de excepcionalidade que caracteriza o suprimento de fundos, bem como recomenda rigorosa observação das normas aplicáveis à consecução de despesas mediante uso do CPGF, especialmente em relação à necessidade de concessão e prévia autorização desta Diretoria.

Na mesma linha, o IBAMA está promovendo ampla revisão da norma interna vigente (Portaria Normativa nº 002, de 26 de março de 2008), buscando adequá-la às exigências dos Controles Interno e Externo.

No tocante à Recomendação 2 do item 2.1.1.2, informo que esta foi parcialmente atendida quando da edição do Memorando Circular nº 183/2012/DIPLAN/IBAMA, sendo plena e efetivamente acatada quando da edição da nova norma interna, que já se encontra em fase de discussão.

No que se refere à Recomendação 3 acima, sirvo-me do presente para reenviar [em anexo, em meio eletrônico] as respostas pontuais apresentadas pela Superintendência do IBAMA no Estado do Mato Grosso (SUPES/MT) [cf. Memorando nº 262/2012/GABIN/IBAMA/SUPES/MT, Memorando nº 156/2012/DIAFI/IBAMA/SUPES/MT e Memorando nº 126/2012/DIAFI/IBAMA/SUPES/MT], complementando-se a seguir as informações necessárias acerca das impropriedades detectadas pela CGU.

Sobre o assunto, convém esclarecer que os limites de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e/ou de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) [este último excepcionalmente autorizado pelo Presidente do IBAMA] são estabelecidos em relação ao suprimento concedido, e não ao servidor.

De posse desse entendimento e considerando-se as normas ora vigentes, verifica-se que, estando a concessão dentro dos prazos previstos, um mesmo servidor pode ser detentor de até 02 (dois) suprimentos de fundos concomitantemente, o que possibilita, dentro de um mesmo exercício, que um único servidor detenha vários suprimentos, desde que as prestações de contas dos anteriores tenham sido devidamente aprovadas.

Ainda quanto ao controle de uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal, cabe salientar que, quando do estabelecimento de novas diretrizes sobre a matéria, todas as Unidades Gestoras Executoras são de pronto cientificadas das rotinas e procedimentos a serem adotados, não apenas por meio de mensagens registradas no SIAFI como também de Memorandos Circulares, Instruções Normativas, Portarias e treinamentos à distância e in loco (quando necessários).

No entanto, e em que pese as recomendações, instruções e demais normativos existentes, algumas inconsistências são detectáveis apenas quando da verificação dos documentos existentes no processo de concessão do suprimento de fundos. Destarte, considerando que na maioria das vezes o suprimento é concedido no âmbito da própria Unidade Gestora Executora (detentora de autonomia administrativa para tanto), eventual inconsistência somente é verificada pelos Órgãos de Controle, sendo inexecutável por esta Administração Central o acompanhamento da concessão e utilização dos Cartões de Pagamento do Governo Federal em todas as suas fases.

Destarte, insta consignar desde logo que a nomenclatura irregularidade, utilizada pelo e. Órgão de Controle no Relatório sob análise, não se mostra – aos olhos deste Instituto – a mais adequada, uma vez que desproporcional se analisarmos o cenário de significativa redução de gastos hoje existente.

Assim, caso a CGU entenda pela manutenção da presente Recomendação a despeito dos esclarecimentos ora apresentados, solicito a substituição da terminologia utilizada por impropriedade, a fim de evitar interpretações equivocadas ou mesmo consequências descomedidas a este Instituto.”

Análise do Controle Interno:

Frise-se que as impropriedades em comento se referem à ausência de transparência das justificativas para utilização do Cartão de Pagamento na modalidade saque, já que o uso do cartão nessa modalidade configura exceção que deve estar motivada de forma expressa no processo.

Em vista disso, embora a Unidade do Ibama no Estado do Mato Grosso tenha apresentado esclarecimentos sobre a real necessidade da utilização de saques em espécie, isto não elimina a irregularidade, pois tais fundamentações devem estar consignadas tanto na solicitação para realização dos gastos, quanto na autorização emitida pelo ordenador de despesas, e, conseqüentemente, apoiadas nas contas prestadas pelo portador do cartão.

Quanto aos documentos que dão suporte aos gastos realizados com o cartão, relacionado ao processo 02013.000571/2011-91, destaca-se que não foi possível verificar as informações indicadas pela SUPES/MT, já que o referido processo estava sob análise desta equipe de auditoria somente na realização do trabalho de campo e as respostas às Solicitações de Auditorias não foram encaminhadas no prazo determinado.

Dessa forma, considerando que não foi possível identificar com clareza as prestações de contas do saque realizado, no valor de R\$ 2.370,00, e que a Unidade não encaminhou manifestação a respeito de todas as impropriedades verificadas no uso do cartão na Superintendência do Mato Grosso, torna-se necessário o encaminhamento, a esta Controladoria, da análise realizada pelo ordenador de despesas daquela Unidade a respeito dos gastos efetuados por meio do Cartão de Pagamento, no exercício de 2011, bem como informações a respeito das providências adotadas na identificação de irregularidades.

Em relação às demais providências a serem tomadas pelo Gestor, conforme manifestação encaminhada, registre-se que a verificação do atendimento das referidas recomendações será realizada por meio do monitoramento do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se ao Ibama que estabeleça rotinas de acompanhamento e supervisão da gestão do uso do CPGF por suas Unidades Gestoras.

Recomendação 2:

Recomenda-se ao Ibama que faça constar dos processos de concessão de suprimento de fundos a indicação dos pressupostos de fato e de direito que amparam a utilização do CPGF na modalidade saque, a fim de se identificar com clareza o enquadramento legal que respalde a autorização emitida pelo ordenador de despesas, em obediência ao art. 2º do Decreto 6.370/2008, e a definição precisa da demanda a ser atendida.

Recomendação 3:

Recomenda-se ao Ibama que encaminhe a esta CGU relatório contendo a análise das contas prestadas, pelo Ordenador de Despesas, em relação aos recursos utilizados na modalidade saque no âmbito da Unidade Gestora nº 193113, no exercício de 2011, bem como as providências adotadas quanto às impropriedades identificadas.

2.1.2. Assunto - CONTROLES INTERNOS

2.1.2.1. Constatação (12)

FALHAS NA SUPERVISÃO E NA AVALIAÇÃO DAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS E FINALÍSTICAS DO IBAMA

A auto avaliação relativa aos aspectos do controle interno apresentada no Quadro XXIV do Relatório de Gestão do Ibama revela que 23% das questões foram classificadas como parcialmente inválidas, indicando que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no Instituto, porém, em sua minoria, e que 47% das questões foram assinaladas como neutras, indicando que não há como afirmar a proporção de aplicação do fundamento descrito na afirmativa. Ou seja, há o reconhecimento por parte do Ibama de que 70% dos tópicos relativos aos controles internos da Unidade são desconhecidos ou incipientes.

Ao se analisarem as questões que receberam baixa pontuação, observou-se que os aspectos *Avaliação de Risco, Procedimentos de Controle e Informação e Comunicação* apresentaram-se como os mais frágeis. Cada um dos três recebeu mais de 75% de respostas desfavoráveis.

O resultado da auto avaliação foi confirmado pelas evidências apuradas durante a realização desta auditoria e também por observações feitas durante as atividades de acompanhamento da gestão realizada pela CGU, que indicaram a existência de falhas na supervisão e avaliação das atividades administrativas e finalísticas do Ibama, tais como:

- Ausência de processo de monitoramento e avaliação do PDTI (item 2.1.2.3);
- Falhas no monitoramento da execução de contratos de TI (itens 2.1.2.7 e 2.1.2.8);
- Falhas na instrução de processos licitatórios (itens 2.1.5.2, 2.1.5.3 e 2.1.6.1);
- Falhas na instrução de processos relativos à utilização de Cartão de Pagamento do Governo Federal (item 2.1.1.2);
- Baixa aderência das Superintendências às orientações da Sede;
- Relatório de Gestão construído de forma fragmentada: apesar dos esforços feitos até o momento para aprimorar o processo de elaboração do relatório de gestão, o documento ainda é o resultado da colagem dos textos das diversas áreas. Fragilidades na revisão do documento final acarretam a ocorrência de falhas apontadas pela CGU e TCU e que resultaram na elaboração de nova versão, em substituição à original (item 2.1 - Avaliação da Conformidade das Peças - constante da Análise Gerencial);
- Baixa utilização de informações gerenciais para o monitoramento das atividades críticas: pela ausência de avaliação de risco, o monitoramento de atividades críticas não é realizado de forma estruturada institucionalmente. Mais uma vez, cada área realiza o seu próprio monitoramento e os dirigentes demandam relatórios de acordo com a necessidade, gerando sobrecarga de trabalho nas áreas operacionais;
- Baixa utilização das informações produzidas pela Auditoria Interna para o aprimoramento da gestão: as constatações e recomendações da Auditoria Interna são tratadas de forma isolada, ou seja, o acompanhamento caracteriza-se por dar tratamento a cada recomendação de forma isolada, sem que haja trabalhos de consolidação e análise dos achados e recomendações de forma a possibilitar a atuação nas causas dos problemas;
- Jogo de responsabilidade: ao responder questionamentos de órgãos externos ou mesmo nas relações cotidianas, observa-se nas unidades do Ibama uma forte tendência a demonstrar que sua obrigação foi cumprida e que o problema, se existe, está localizado em outro setor. Exemplos frequentes ocorrem durante os processos de compras e contratações – na relação entre unidades demandantes, Coordenação Geral de Administração e Procuradoria Federal Especializada – , ou ainda entre as diversas áreas da sede (quando no papel de demandantes) e as unidades descentralizadas (no papel de executoras).

As frequentes mudanças administrativas, com a frequente troca de dirigentes, aliada à escassez de recursos humanos, em especial na área administrativa, dificultam a melhoria do quadro descrito. Os

mesmos argumentos podem ser utilizados como motivação para fortalecer os controles internos como forma a garantir estabilidade nos objetivos institucionais e melhor aproveitamento da força de trabalho existente.

De acordo com o Regimento Interno vigente, publicado no Diário Oficial da União em 31.8.2011, os responsáveis por estabelecer e manter os controles internos são, principalmente, o Presidente do Instituto e seus Diretores, conforme apontado abaixo:

Ao Presidente incumbe supervisionar e coordenar as atividades das unidades organizacionais do IBAMA, zelando pelo cumprimento das políticas e dos planos, programas e projetos do Instituto (Art. 111, IV).

Aos Diretores incumbe planejar, dirigir, avaliar o desempenho, coordenar, controlar e orientar a execução das atividades de sua área de competência; dirigir, fazer executar, avaliar e controlar as ações de gestão ambiental de competência das unidades organizacionais; orientar, coordenar, avaliar e controlar as ações de operacionalização dos projetos e atividades das diretorias a cargo dos órgãos descentralizados do IBAMA zelando pelo cumprimento dos seus objetivos e metas de desempenho; assegurar a articulação intra e interinstitucional, de forma integrada, visando o fortalecimento institucional e o compartilhamento da execução da gestão ambiental federal; promover o intercâmbio e a disseminação de informações no âmbito do Instituto e fora dele (Art. 113, II, IV, VI e VII).

Assim, entende-se que cabe aos agentes mencionados priorizar as medidas necessárias para o aprimoramento dos controles internos a fim de estabelecer instrumentos que permitam acompanhar o desempenho institucional por meio do monitoramento de suas atividades críticas.

Causa:

Ausência de objetivos institucionais bem definidos (Obs.: o Plano Estratégico 2012-2015 foi concluído no primeiro semestre de 2012. Portanto, não há necessidade de fazer recomendações para esta causa);

Ausência de mapeamento dos riscos inerentes às atividades realizadas pelo Ibama;

Ausência de indicadores que permitam monitorar as atividades de maior risco;

Articulação institucional ineficaz.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se ao Ibama definir a área responsável por implementar e monitorar os indicadores institucionais do Instituto.

Recomendação 2:

Recomenda-se ao Ibama selecionar e indicar quais processos serão submetidos ao mapeamento e análise de riscos.

Recomendação 3:

Recomenda-se ao Ibama definir procedimento periódico para a análise dos indicadores e de divulgação do resultado da análise.

Recomendação 4:

Recomenda-se ao Ibama estabelecer indicadores institucionais a partir dos objetivos do Plano

2.1.2.2. Constatação (13)

AUSÊNCIA, NO PDTI, DE ARTEFATOS ESSENCIAIS, COMO: PLANO DE METAS E AÇÕES, PLANO DE INVESTIMENTOS E CUSTEIO E PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA CONSOLIDADA DE TI

Na avaliação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI do Ibama 2010-2011, 2º versão, verificou-se que - embora a Unidade tenha realizado inventário das necessidades de TI, com priorização das ações, bem como o mapeamento do ambiente atual de TI do Instituto - o referido Plano não contém alguns artefatos essenciais, conforme previsto no Guia de Elaboração do PDTI do SISP - Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação, quais sejam: a) Plano de Metas e Ações, b) Plano de Investimentos e Custeio e a c) Proposta Orçamentária Consolidada de TI para o período de vigência do plano.

Segundo a Instrução Normativa nº 04/2010, artigo 2º, inciso XXII, o PDTI é um: “*instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação que visa atender às necessidades tecnológicas e de informação de um órgão ou entidade para um determinado período*”. Outra característica importante é que o planejamento das estratégias e ações de TI deve estar alinhado às estratégias organizacionais, a fim de que possa apoiar o órgão no alcance de seus objetivos de negócio.

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

Dessa forma, para que esse instrumento de planejamento possa suprir tais necessidades e alcançar os resultados esperados, é de fundamental importância que, ao elaborar o PDTI, o órgão defina suas metas e ações de TI que culminarão com a confecção do planejamento de investimentos e da proposta orçamentária da área de TI.

Vale ressaltar que o entendimento a respeito da necessidade de tais artefatos advém tanto das orientações emitidas pelo SISP, por meio do seu Guia de Elaboração de PDTI, quanto das metas estabelecidas na Estratégia Geral de Tecnologia da Informação – EGTI 2011-2012, em seu Plano de Execução, conforme poderá ser observado mais a frente.

Sobre o referido Guia, cumpre destacar que o mesmo tem por finalidade disponibilizar informações para auxiliar a elaboração de um Plano Diretor de TI, com conteúdo e qualidade mínimos para aprimorar a gestão da Tecnologia da Informação nos órgãos da Administração Pública Federal – APF. Em seu conteúdo, o guia apresenta as fases, processos e atividades inerentes à elaboração do PDTI. Para cada fase (preparação, diagnóstico e planejamento), são apresentados os processos que as integram e, para cada processo, demonstra-se o objetivo de sua execução, as atividades que o compõem, o responsável e os possíveis artefatos utilizados como entrada e gerados como saída do processo.

Além disso, ressalta-se que as orientações contidas no Guia alinham-se à Estratégia Geral de Tecnologia da Informação – EGTI, que estabelece metas de curto e médio prazo (Plano de Execução do EGTI) a serem cumpridas pelos órgãos do SISP, do qual o Ibama faz parte, sendo este EGTI um instrumento base para que estes órgãos elaborem os seus PDTIs, conforme previsto no Art. 3º da IN nº 04/2010:

“Art. 3º Em consonância com o art. 4º do Decreto nº 7.579, de 2011, o órgão central do SISP elaborará, em conjunto com os órgãos setoriais e seccionais do SISP, a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação - EGTI para a Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal, revisada e publicada anualmente, para servir de subsídio à elaboração dos PDTI pelos órgãos e entidades integrantes do SISP.”

Nesse sentido, vale mencionar que o Plano de Execução do EGTI 2011-2012, em sua meta 5, ação 15.2, propôs aos órgãos integrantes do SISP: “15.2 *Elaborar ou revisar o PDTI, com base no Modelo de Referência publicado pela SLTP*”. Registra-se que este modelo de referência é justamente o Guia de Elaboração de PDTI, já citado acima.

Portanto, fica demonstrada a necessidade do Ibama elaborar seu PDTI de acordo com as orientações emanadas no Guia de Elaboração do PDTI do SISP, v1.0 e na EGTI 2011-2012.

Deste modo, apresenta-se no quadro abaixo a descrição dos artefatos, e os respectivos processos aos quais estão associados, que foram previstos para serem elaborados no referido Guia, mas que não se encontram presentes no atual PDTI do Ibama, devendo, portanto, constar na próxima versão a ser publicada.

Quadro 18 – Descrição dos artefatos, segundo o Guia de Elaboração do PDTI

ARTEFATO	PROCESSO RELACIONADO NO GUIA	DESCRIÇÃO
Plano de Metas e Ações	3.3 Definir metas e ações 3.4 Planejar a execução das ações	Definição de metas e ações que contribuem para o alcance das necessidades inventariadas, identificando prazos e recursos de TI necessários para a realização das ações. É um dos principais artefatos produzidos na fase de planejamento, e muito importante para todo o processo de elaboração do PDTI. Nele constam informações sobre os indicadores, os responsáveis, os prazos e recursos (humanos e orçamentários) a serem utilizados pelas ações.
Plano de investimentos e custeio	3.6 Planejar Investimentos e Custeio	Registro dos gastos necessários para a realização das ações planejadas, classificados por despesas de investimento e de custeio.
Proposta Orçamentária Consolidada de TI	3.7 Consolidar a Proposta Orçamentária de TI	Consolidação, com base no planejamento de investimentos e custeio, do valor necessário para a execução das ações planejadas, agrupando-os por ano de vigência do PDTI e classificação em despesas de investimento e de custeio.

Vale registrar que, considerando que o atual PDTI do Ibama tinha vigência até 2011, solicitou-se informar, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203531/029, de 01/06/2012, o cronograma previsto para publicação da nova versão do Plano. Todavia, vencido o prazo concedido para manifestação (08/06/2012) e até o momento de elaboração do relatório preliminar de auditoria (13/07), o Ibama não havia encaminhado as informações requeridas.

Assim, em que pese o Ibama não ter respondido a Solicitação de Auditoria, em entrevista com o gestor

do Centro Nacional de Telemática – CNT do Ibama, esta equipe tomou conhecimento de que a vigência do atual PDTI havia sido prorrogada até que fosse finalizada a elaboração da nova versão do Plano.

Deste modo, considerando que no final de 2011 foi publicado o Plano Estratégico do Ibama – PE, avalia-se como uma necessidade urgente do Ibama a elaboração do seu novo PDTI, uma vez que a sua não atualização representa um risco das ações de TI não estarem alinhadas às estratégias organizacionais do Ibama, podendo, inclusive, acarretar em uma atuação ineficiente no alcance de seus objetivos finalísticos.

Quanto à responsabilidade pela elaboração do PDTI, destaca-se a existência de 3 (três) atores principais:

a) O Presidente do Ibama, que provê os recursos necessários, define premissas e diretrizes gerais e aprova e publica o PDTI, formalizando-o;

b) O Comitê de Tecnologia da Informação – CTI, a quem, conforme previsto no Art. 3º da Portaria nº 18/2010 que o instituiu, compete: “II – orientar, aprovar e acompanhar os processos de elaboração e as revisões periódicas do Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI do IBAMA” e “III – analisar, discutir e aprovar o Plano de Ações, em conformidade com o disposto nas estratégias de execução do PDTI”; e, por fim,

c) O Centro Nacional de Telemática – CNT do Ibama, a quem compete, efetivamente, realizar as atividades de elaboração do PDTI, conforme ficou estabelecido no Art. 4º da mesma Portaria nº 18/2010: “Art. 4 Compete ao CNT (...) II – Elaborar o PDTI, de forma articulada com todas as áreas do Ibama, as quais deverão prestar todas as informações necessárias, e submetê-lo à aprovação do CTI”.

Causa:

Falha na atuação do Comitê de Tecnologia da Informação – CTI quanto aos controles relativos à elaboração e aprovação do PDTI.

Manifestação da Unidade Examinada:

Posteriormente, com a entrega do Relatório Preliminar de auditoria - onde ficaram registradas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe de auditoria, bem como as respectivas recomendações – o Ibama apresentou, por meio do Ofício nº 564/2012/GP/IBAMA, de 19/07/2012, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

“No item 2.1.2.2 do Relatório Preliminar (Constatação 13), a CGU consignou a inexistência, no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do IBAMA, de artefatos essenciais como o Plano de Metas e Ações, o Plano de Investimentos e Custeio e a Proposta Orçamentária Consolidada de Tecnologia da Informação, o que resultou na apresentação das seguintes recomendações: (...)

Em atenção às Recomendações acima descritas, informo que o Presidente do Comitê de Tecnologia da Informação (CTI) do IBAMA publicou, em 13/07/2012, a Portaria nº 1.219/2012 [anexa em meio eletrônico], ocasião em que foi instituído o Grupo de Trabalho (GT) responsável pela elaboração do PDTI 2012-2015.

27. Por oportuno, ressalto que o aludido GT deverá apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação da Portaria nº 1.219/2012, o Plano de Trabalho de Elaboração do PDTI, estabelecendo um cronograma para a sua consecução, observando-se todos os processos previstos no Guia de Elaboração do PDTI do SISP v.1.0.”

Análise do Controle Interno:

A partir da manifestação apresentada sobre o relatório preliminar, observa-se que o Ibama, conforme recomendado preliminarmente por esta CGU, começou a adotar as medidas necessárias no sentido de publicar a nova versão do PDTI.

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

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se que o Ibama envide esforços no sentido de publicar, o mais breve possível e ainda durante o ano de 2012, a nova versão do seu PDTI, assegurando que as estratégias e ações de TI estejam alinhadas ao Plano Estratégico do Ibama 2012-2015.

Recomendação 2:

Recomenda-se que o Ibama, visando garantir o alinhamento com as metas propostas na EGTI 2011-2012, elabore a nova versão do seu PDTI seguindo as orientações contidas no Guia de Elaboração do PDTI do SISP v1.0, com especial atenção à inclusão dos artefatos que estavam ausentes na versão anterior do Plano, quais sejam: Plano de Metas e Ações; Plano de Investimentos e Custeio; e Proposta Orçamentária Consolidada de TI para o período de vigência do plano.

2.1.2.3. Constatação (14)

AUSÊNCIA DE PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PDTI

De modo a verificar a existência de um acompanhamento da execução do PDTI do Ibama, conforme previsto na EGTI 2011-2012, esta equipe de auditoria encaminhou a Solicitação de Auditoria - SA nº 201203531/029 requisitando ao Gestor informar se era realizada avaliação dos resultados do PDTI, sendo que, em caso afirmativo, solicitava-se também o encaminhamento dos documentos que evidenciassem o referido monitoramento.

Todavia, expirada a data para atendimento da SA (08/06) e até o momento de finalização do relatório preliminar (13/07), o Ibama não havia apresentado qualquer manifestação sobre o assunto.

Desta forma, a partir da ausência de manifestação sobre o assunto, conclui-se que o Ibama não realiza o acompanhamento da execução do Plano Diretor de Tecnologia da Informação, com elaboração de relatórios periódicos que avaliem os resultados de sua execução.

Sobre o assunto, vale ressaltar que o Plano de Execução da Estratégia Geral de TI 2011/2012 estabelece como ação, para os órgãos do Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática – SISP, a elaboração de relatório executivo semestral para acompanhamento da execução do PDTI, conforme abaixo:

Plano de execução do EGTI 2011/2012:

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

Iniciativas estratégica: 15. Ter um Plano Diretor de TI definido e em execução nos órgãos

integrantes do SISP.

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

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

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

*Para isso, contempla processos relacionados a análise do planejamento anterior, análise estratégica e levantamento de necessidades. **A análise do planejamento anterior visa avaliar a situação das ações anteriormente planejadas: se estão em andamento, se foram canceladas, se já foram realizadas ou se há necessidade de realinha-las aos objetivos do órgão e da TI.**”(grifo nosso)*

Nesta fase de diagnóstico, merecem ser destacados 2 (dois) processos relacionados à avaliação dos resultados do PDTI que reforcem sua importância, conforme abaixo:

Quadro 19 – Processos relacionados à avaliação do PDTI, conforme Guia de Elaboração do PDTI do SISP v1.0

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

Quanto à responsabilidade para monitorar e avaliar a execução do PDTI, verifica-se que tal atribuição compete ao Comitê de Tecnologia da Informação do Ibama – CTI, conforme pode ser observado na Portaria nº 18/2010, que o instituiu:

“Art 3º Ao Comitê de Tecnologia da Informação do IBAMA, compete:

(...)

IV - acompanhar a implementação do PDTI garantindo que a sua execução represente um processo de melhoria crescente da governança de TI no IBAMA;”

Por fim, entende-se que um potencial risco associado à ausência de monitoramento da execução do

PDTI é a ineficácia e/ou ineficiência no cumprimento do referido Plano por parte do Ibama.

Causa:

Falha na atuação do Comitê de Tecnologia da Informação - CTI do Ibama quanto ao acompanhamento da execução do PDTI do Ibama.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após a entrega, em 13/07/2012, do Relatório Preliminar de auditoria - onde ficaram registradas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe durante os trabalhos de auditoria, bem como as respectivas recomendações – o Ibama apresentou, por meio do Ofício nº 564/2012/GP/IBAMA, de 19/07/2012, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

“No item 2.1.2.3 (Constatação 14) do Relatório Preliminar de Auditoria, o Órgão de Controle apontou a ausência de um processo de monitoramento e avaliação da execução do PDTI, recomendando-se o que se segue: (...)

No que toca à Recomendação acima alinhavada, consigno que o IBAMA adotará medidas para implementação de processo de monitoramento e avaliação da execução do PDTI, observando as ações constantes da Portaria IBAMA nº 18/2010, da Estratégia Geral de TI 2011/2012 e do Guia de Elaboração do PDTI do SISP v.1.0.”

Análise do Controle Interno:

Os comentários do Gestor no sentido de que o Ibama adotará as medidas para implementar tal avaliação, confirmam que, de fato, não há no Ibama um processo de acompanhamento e avaliação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação, com elaboração de relatórios periódicos que avaliem os resultados de sua execução.

Quanto à avaliação da efetiva implementação do recomendado no presente relatório, registra-se que o acompanhamento e análise da efetividade das medidas adotadas pelo Ibama será realizado por esta CGU durante o monitoramento do Plano de Providências da Unidade, previsto para o 2º semestre de 2012.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se que o Ibama – em cumprimento ao disposto na sua Portaria nº 18/2010 e em atenção às diretrizes contidas na Estratégia Geral de TI 2011/2012, mais especificamente em seu Plano de Execução, Meta 5, Ação 15.5, e às orientações do Guia de Elaboração do PDTI do SISP v1.0 – adote medidas no sentido de implementar um processo de acompanhamento e avaliação da execução do PDTI, com a elaboração periódica de relatório executivo, contendo o monitoramento da situação das ações planejadas (se estão em andamento, se foram canceladas, se já foram realizadas ou se há necessidade de realinhá-las aos objetivos do órgão e da TI); avaliação dos fatores que influenciaram positivamente e negativamente o desempenho do PDTI; e indicação de ações corretivas, caso necessário, entre outros.

2.1.2.4. Constatação (15)

AUSÊNCIA DE NORMAS ESPECÍFICAS QUE EFETIVAMENTE IMPLEMENTEM A POLÍTICA DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO - POSIC DO IBAMA

Na avaliação da gestão de segurança da informação da Unidade, verificou-se que - embora tenha sido aprovada e publicada sua Política de Segurança da Informação, Informática e Comunicações (Posic), por meio da Portaria nº 09, de 05/06/2012 – o Ibama não editou os procedimentos e normas específicos complementares, que efetivamente implementam a política de segurança do órgão.

A política de segurança da informação é o documento que contém as diretrizes gerais da instituição quanto ao tratamento da segurança da informação. Em geral, esse é o documento da gestão da segurança da informação a partir do qual derivam as normas específicas para cada meio de armazenamento, transporte, manipulação ou tratamento particular da segurança da informação em TI.

Nesse sentido, vale registrar que a própria Posic do Ibama, em alguns de seus artigos, prevê a elaboração dessas normas específicas complementares, conforme pode ser observado no quadro a seguir:

Quadro 20 – Relação dos procedimentos e normas complementares previstos na Posic do Ibama

ARTIGOS DA PORTARIA Nº 09, DE 05/06/2012	PROCEDIMENTO E NORMA COMPLEMENTAR PREVISTA NA POSIC
Art. 6	Implementação de controles de acesso físico às instalações do Ibama, acesso aos sistemas corporativos e às informações armazenadas e controle de circulação de pessoas e veículos
Art. 11	Plano de prevenção de riscos
Art. 19, inciso II	Obtenção de informação de terceiros
Art. 19, inciso III	Cessão de base de dados
Art. 22, inciso III	Classificação e tratamento da informação
Art. 27	Gestão de incidentes de segurança de Informação
Art. 36	Gestão de continuidade de negócio
Art. 40	Planos de recuperação e manutenção das operações
Art. 44	Gestão de riscos de segurança da informação e comunicações
Art. 45, III	Auditorias em segurança da informação
Art. 46, incisos I, XI Art. 47, inciso II, paragrafo 1º	Controle de acesso e uso de senhas, internet, e-mail e outros
Art. 51, inciso VI	Infraestrutura de rede

Art. 55	Operação e manutenção em sistemas críticos
Art. 56	Operação e manutenção em soluções de TI
Art. 57	Sistema de controle, rastreamento e comunicação de veículos, embarcações e aeronaves
Art. 59	Gestão de segurança na comunicação
Art. 60	Gestão de recursos humanos

Assim, é importante destacar que a edição da Política de Segurança foi um dos primeiros passos para o reconhecimento da importância da segurança da informação no Ibama, todavia, para que a mesma possa efetivamente cumprir com seus objetivos, faz-se necessária a adoção dos passos seguintes, como a edição, implementação e divulgação das normas específicas relacionadas acima.

Sobre o assunto, vale registrar que - em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201203531/038, que requisitava informações acerca dos procedimentos e normas complementares consignadas na Posic - o Ibama apresentou a seguinte manifestação do Chefe do CNT, presente no Parecer Técnico nº 69/2012 – CNT/DIPLAN:

"Em relação aos procedimentos e as normas complementares consignados na recém instituída Política de Segurança da Informação, Informática e Comunicação do Ibama, informamos que foi instituído Grupo de Trabalho – GT, publicado no boletim de Serviço no. 07A/2011, de 08.07.2011, com a finalidade de classificar e tratar as informações, em conformidade com Norma NBR ISSO/IEC 27.002. Os demais procedimentos e normas técnicas estão em elaboração no âmbito do Comitê de Segurança da Informação e Informática do Ibama."

A partir das informações apresentadas, confirma-se a ausência das referidas normas no âmbito do Ibama. Quanto às medidas adotadas, observa-se que, em relação à classificação e tratamento das informações, estão sendo adotadas medidas para suprir a carência da respectiva norma. Para os demais procedimentos, informou-se apenas que se encontravam em elaboração.

Assim, não obstante o Ibama dispor de uma política de segurança da informação e comunicações (Posic) formalizada (aprovada e publicada), constatou-se que a mesma não possui aplicação prática, tendo em vista a ausência das normas específicas fundamentais que implementam efetivamente a Política de Segurança, constituindo-se em falhas a serem corrigidas pelo Instituto.

Deste modo, avalia-se que tal fato representa um risco potencial do Ibama ter comprometida a sua segurança da informação.

No tocante à responsabilidade pela edição dessas normas específicas, vale citar que tal atribuição compete ao Comitê de Segurança da Informação e Informática – CSII do Ibama, conforme disposto na Portaria nº 1.098/2011 que o instituiu:

"O Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, (...) resolve:

Instituir o Comitê de Segurança da Informação e Informática - CSII, no âmbito do IBAMA, com as seguintes competências:

- aprovar e revisar as diretrizes da Política de Segurança da Informação, Informática e Comunicações - POSIC e suas regulamentações, que visam a preservar a disponibilidade, a integridade e a confidencialidade das informações do IBAMA;

(...)

- *propor normas e políticas de uso dos recursos de informação e informática, tais como:*
 - *classificação e tratamento das informações;*
 - *gerenciamento de Identidade e controle de acesso lógico*
- (...)
- *análise/avaliação dos riscos associados aos ativos de informação;*
- *gerenciamento da contingência e da continuidade do negócio”*

Causa:

Falha na atuação do Comitê de Segurança da Informação e Informática – CSII do Ibama quanto à elaboração das normas específicas complementares previstas na Posic.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após a entrega, em 13/07/2012, do Relatório Preliminar de auditoria - onde ficaram registradas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe durante os trabalhos de auditoria, bem como as respectivas recomendações – o Ibama apresentou, por meio do Ofício nº 564/2012/GP/IBAMA, de 19/07/2012, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

“30. Quanto às normas específicas de implementação da Política de Segurança da Informação, o Órgão de Controle, a teor do item 2.1.2.4 (Constatação 15) do Relatório sob exame, expediu a seguinte recomendação: (...)

31. Primeiramente, registro que a Portaria de criação do Comitê de Segurança da Informação e Informática foi publicada em 05 de agosto de 2011, sendo a POSIC do IBAMA publicada em 05 de junho de 2012, uma vez que as questões de segurança envolvendo o Instituto demandaram discussões de maior amplitude.

32. Ato contínuo, deu-se início à implementação do Programa de Proteção ao Conhecimento Sensível (PNPC) junto à Agência Brasileira de Inteligência (ABIn), tanto na Sede do IBAMA quanto nas Superintendências Estaduais do Instituto, sendo que na Administração Central já foram executadas as fases de sensibilização e diagnóstico de segurança, enquanto que nas Superintendências ainda está sendo executada a fase de sensibilização.

33. Contudo, insta consignar que a maioria das normas está relacionada à área de Tecnologia da Informação (TI), que carece de pessoal com conhecimento técnico especializado, sendo a atual realidade do IBAMA caracterizada pela insuficiência de recursos humanos com tal especialização.

34. Não obstante, esta Autarquia vem envidando todos os esforços necessários à conclusão da elaboração das Normas Complementares à POSIC, as quais serão levadas ao conhecimento do Órgão de Controle tão logo sejam publicadas.”

Análise do Controle Interno:

Na manifestação apresentada sobre o relatório preliminar, o Ibama informa que vem adotando medidas para suprir a carência das referidas normas específicas, o que está em consonância com a recomendação proposta no relatório.

Quanto a estas providências, registra-se que o acompanhamento e avaliação da efetividade das medidas

adotadas será realizado por esta CGU durante o monitoramento do Plano de Providências da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se que o Ibama, em atenção ao que dispõe sua Política de Segurança da Informação, Informática e Comunicações – Posic e com vistas a dar eficácia a sua implementação, edite, publique e divulgue os procedimentos e normas específicos complementares previstos nesta Posic, dando especial atenção àquelas que também foram previstas na EGTI 2011-2012, meta 6, como ações a serem cumpridas pelos órgãos do SISP, quais sejam: elaborar normas de gestão de riscos (ação 22.2) e elaborar normas de gestão de continuidade do negócio (ação 23.3).

2.1.2.5. Constatação (16)

REDUZIDO QUADRO DE SERVIDORES LOTADOS NO CNT, COM ELEVADO PERCENTUAL DE TERCEIRIZADOS DESEMPENHANDO ATIVIDADES SENSÍVEIS DE TI

Na avaliação do quadro de pessoal de TI do Ibama, com a identificação do perfil dos recursos humanos envolvidos e a distribuição desses recursos entre servidores e terceirizados, verificou-se a existência de um reduzido quadro de servidor na área de TI, com elevado grau de terceirização de suas atividades finalísticas, havendo, inclusive, a execução de funções sensíveis de TI por terceirizados.

A presente situação, que demonstra grande fragilidade na estrutura de pessoal de TI do órgão, pôde ser observada a partir das seguintes situações:

a) Redução do quadro de servidores de TI:

A partir da análise da relação da força de trabalho alocada na área de TI do Ibama, apresentada por meio do Parecer Técnico nº 55/2012 – CNT/DIPLAN, em resposta às SAs nº 201203531/007 e 021, observou-se a existência 12 (doze) servidores efetivos atuando na área de TI.

Em comparação com a situação observada no Relatório de Auditoria da CGU relativa à avaliação da gestão do Ibama 2010 (nº 201108724), verifica-se que houve uma redução de 33% no quadro de servidores lotados no CNT, passando de 18 (dezoito) servidores para 12 (doze).

Desta forma, observa-se que a situação, que já era preocupante, vem se agravando.

Vale ressaltar ainda que dos 12 (doze) servidores disponíveis, 2 (dois) são cedidos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. Ou seja, servidores de TI efetivos do Ibama são apenas 10 (dez).

b) Elevado percentual de terceirização das atividades de TI:

Em relação ao total do corpo técnico lotado na área de TI do Ibama, observa-se que o Centro Nacional de Telemática – CNT possui atualmente 34 pessoas, entre servidores e terceirizados. Destes, excluindo-se aqueles que realizam serviços gerais ou administrativos, tem-se que 31 atuam em atividades finalísticas de TI, sendo 19 (dezenove) terceirizados (61%) e 12 (doze) servidores (39%).

Verifica-se, portanto, um elevado grau de terceirização das atividades de TI do Ibama, onde cerca de 60% dos recursos humanos disponíveis para execução dessas atividades são provenientes de contratos de prestação de serviços, sendo 18 (dezoito) vinculados à empresa Central IT e 1 (um) à empresa PH

Serviços e Administração.

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

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

Na avaliação da distribuição dos servidores de TI nas áreas internas do CNT – realizada a partir das informações presentes no PDTI 2010-2011 do Ibama, seção Estrutura do CNT, e no Parecer Técnico nº 52/2012 – CNT/DIPLAN (em resposta à SA nº 201203531/008) – observou-se que dos 8 (oito) núcleos existentes na estrutura do CNT, apenas 4 (quatro) são ocupados e gerenciados por servidores efetivos, conforme mostrado no quadro abaixo:

Quadro 21 – Distribuição dos servidores efetivos de TI do Ibama

ÁREA	QUANTIDADE DE SERVIDORES
Núcleo de Gestão e Governança	5
Núcleo de Administração	3
Núcleo de Projetos	3
Núcleo de Sistemas	-
Núcleo de Arquitetura de Sistemas e Banco de Dados	-
Núcleo Infraestrutura e Rede	1
Núcleo de Suporte ao Usuário	-
Núcleo de Relacionamento	-
TOTAL	12

Desta forma, evidencia-se que a gestão de áreas essenciais de TI do Ibama, como aquelas relativas à administração do banco de dados, à manutenção e desenvolvimento dos sistemas corporativos, ao suporte a usuários e ao relacionamento com outras áreas, vem sendo exercida por terceirizados.

Vale ressaltar que essas atribuições devem ser desempenhadas por servidores efetivos, vez que o papel de gestão é encargo precípua da Administração Pública e seus agentes.

Além disso, conforme restou evidenciado nos Pareceres Técnicos nºs 49/2012 e 52/2012 – CNT/DIPLAN, verificou-se que não há servidor do órgão alocado para exercer diversos papéis críticos de TI, estando tais atividades nas mãos de terceirizados, podendo-se destacar: a) analista de sistemas; b) líder de projeto; c) analista de processos; d) homologador técnico; e) administrador de banco de dados –

DBA e f) administrador de dados – AD.

Nesse sentido, vale reproduzir trecho do Parecer nº 52/2012 – CNT/DIPLAN, onde esta situação é abordada, em função do questionamento da equipe de auditoria (SA nº 201203531/008) sobre o estudo que embasou a definição do quantitativo ideal de servidores no CNT:

“(...) É possível identificar também a fragilidade da casa em não ter pelo menos uma pessoa do quadro nas áreas específicas do CNT, o que se pensou em pelo menos um titular e um substituto, para responder por cada sub-área.”

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

Assim – considerando a adoção do conceito de fábrica de software pelo Ibama, com a terceirização do desenvolvimento e manutenção de sistemas – torna-se ainda mais fundamental para o Instituto possuir servidor dedicado neste papel, uma vez que ele é o responsável por fazer a intermediação entre a área de negócios, que apresenta o problema, e a fábrica de software, que implementa a solução para o problema. Ou seja, ele assume uma função de tradutor, analisando o problema apresentado pela área demandante, avaliando a melhor solução, em termos de efetividade e eficiência, e traduzindo-a como uma demanda (ordem de serviço) à fábrica de software. Deste modo, a sua ausência pode acarretar, por exemplo, no risco de desenvolvimento de sistemas e soluções desnecessários ou que não atendam ao usuário requisitante da área de negócio, implicando em gastos desnecessários ao Ibama.

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

Já com relação ao papel de administrador de dados, destaca-se que sua ausência representa um risco potencial de que as estruturas de dados criadas para suportar as aplicações não sejam orientadas por um modelo de dados corporativo, sob sua supervisão, podendo gerar inúmeras duplicidades e inconsistências de informações. Este cenário propicia, dentre outras, a não confiabilidade das informações geradas e mantidas e uma baixa performance de algumas dessas aplicações, podendo implicar em um maior custo de manutenção destes sistemas (baixa eficiência).

Deste modo, faz-se necessário que o Ibama envide esforços no sentido de dotar o CNT com um número suficiente de servidores efetivos para exercer suas atividades estratégicas e sensíveis, em especial a de gestão de todos os seus núcleos e subáreas, bem como as de administração de dados, administração de banco de dados e analista de sistemas e requisitos, de modo a diminuir o risco de dependência do Ibama em relação a terceirizados e garantir que uma eventual substituição de fornecedor não acarrete perda de conhecimento essencial ao Instituto.

d) Quadro técnico com baixo percentual de servidores com formação em TI

A partir das informações apresentadas no quadro de pessoal de TI, por meio do Parecer Técnico nº 55/2012 – CNT/DIPLAN, foi possível verificar que apenas 6 (seis) dos 12 (doze) servidores lotados no CNT possuem formação específica na área de TI.

Vale observar ainda que, considerando apenas os servidores do quadro próprio do Ibama, tem-se que, dos 10 (dez), somente 4 (quatro) possuem formação específica.

Esse pequeno percentual de servidores formalmente capacitados em TI - de cerca de 50% (ou 40%, se considerados apenas o quadro do Ibama) - fragiliza a gestão de TI do órgão, uma vez que atividades especializadas de TI estão sendo desempenhadas por servidores sem formação específica e experiência na área.

Tal fato acarreta em risco do setor de TI não ter pessoal qualificado suficiente nem para executar as atividades básicas nem para fiscalizar tecnicamente eventuais contratados. Em decorrência, corre-se o risco da área de TI não apoiar, com a devida qualidade, presteza e eficiência, as áreas de negócio do

Ibama no alcance de suas metas institucionais.

e) Acúmulo de atividades entre os servidores e ausência de segregação de funções

A partir das entrevistas realizadas com o Chefe do CNT e com os fiscais técnicos do contrato nº 14/2011, observou-se que os servidores do CNT, em sua maioria, vêm acumulando diversas funções, não havendo, na prática, a separação de atribuições prevista na estrutura do CNT, com seus Núcleos.

Como exemplo, pode-se citar o próprio Chefe do CNT que, além das atividades de gestão da Unidade, também faz parte da equipe de fiscais técnicos do contrato com a fábrica de software (nº 22/2011), tendo a incumbência de realizar a contagem de pontos de função, ateste e validação dos serviços entregues, entre outros.

Esta sobrecarga de atribuições, decorrente da escassez de servidores para realizar as atividades de TI, tanto de gestão quanto as operacionais, também evidencia a ausência de segregação de funções no âmbito do CNT, fazendo com que um mesmo servidor execute funções que deveriam ser segregadas, conforme orientações contidas no Cobit 4.1, item PO4.11 - Segregação de funções.

f) Dificuldade na realização da transferência de conhecimento

Embora o Ibama inclua em seus contratos cláusulas prevendo a transferência de conhecimento por parte das contratadas aos servidores do órgão, verifica-se que, atualmente, especialmente em relação aos serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, a aplicação efetiva desta transferência fica prejudicada. Tal fato decorre do reduzido quadro de pessoal, com baixo percentual de formados em TI, não ter capacidade de absorver o volume de conhecimento que haveria de ser repassado.

Ressalta-se que o próprio Ibama tem tal entendimento, conforme pode ser observado no Parecer Técnico nº 42/2012 – CNT/DIPLAN, que responde aos questionamento da equipe de auditoria sobre as fraquezas de sua área de TI, via SA nº 201203531/012, reproduzido abaixo:

“Mesmo havendo previsão nos contratos de transferência de conhecimento durante e após a vigência contratual (...) o Centro Nacional de Telemática não possui quadro de pessoal suficiente para absorver o conhecimento e dar continuidade aos serviços das contratadas, sem prejuízo às atividades já desempenhadas por eles.”

Apresentadas todas as situações acima, que evidenciam a fragilidade dos recursos humanos de TI, merece ser destacado, por fim, que não foi identificada a adoção de medidas práticas, por parte do Ibama, para mitigar o referido problema.

Como evidência, pode-se citar a resposta encaminhada pela Unidade para o questionamento sobre a existência de algum pedido formal feito ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP solicitando servidores da área de TI (Analistas em Tecnologia da Informação - ATI) provenientes do PGPE - Plano Geral de Cargos do Poder Executivo, conforme a seguir:

Parecer Técnico nº 43/2012 – CNT/DIPLAN (SA nº 201203531/007):

“Hoje o Ibama conta, em exercício descentralizado, com três vagas de analista em Tecnologia da Informação (ATI), porém, apenas duas estão ocupadas. Entretanto, não houve pedido formal para a ocupação da vaga e nem para aumento de vagas junto ao MPOG.”

Na mesma linha, vale reproduzir trecho do Parecer nº 52/2012 – CNT/DIPLAN, onde esta questão também é abordada:

“(...) Referente aos analistas de TI cedidos pelo MPOG, ainda não foram solicitados ao Ministério do Planejamento outros analistas para acréscimo ao quadro e nem para substituição ao servidor que pediu exoneração.”

Outro ponto que evidencia a ausência de medidas por parte do Ibama é o fato do estudo que embasou a definição do quantitativo ideal de servidores no CNT, registrado na Nota Técnica nº 16/2011, não ter sido submetido à avaliação do Comitê Diretor de TI e/ou da Alta Administração do Ibama, de modo que

se pudesse adotar as providências cabíveis. Abaixo, segue a manifestação da Unidade sobre tal questionamento, feito por meio da SA nº 201203531/008, item b.3:

Parecer nº 52/2012 – CNT/DIPLAN:

“A nota técnica nº 16/2011 não foi submetida a avaliação do Comitê Diretor de TI, mas o assunto referente a deficiência de recursos humanos na área de TI foi discutido diversas vezes, conforme ata da 9ª reunião/2011 do CTI/Ibama realizada em 30/11/2011 e Memorando Circular nº 09/2011-CTI/Ibama em anexo.

(...)”

Ainda sobre os esclarecimentos apresentados, vale registrar que, da leitura do conteúdo da ata da reunião do CTI e do Memorando Circular citados na resposta, verifica-se que apenas houve uma citação da insuficiência de recursos humanos no núcleo de projetos do CNT, que estaria causando um gargalo nas demandas à fábrica de software. Desta forma, tal fato não pode ser considerado como uma medida efetiva visando mitigar o referido problema. Inclusive, a própria solução encontrada na reunião e exposta no memorando foi o de demandar, à fábrica de software, apenas os sistemas com maior prioridade, de forma contornar a referida deficiência de recursos humanos, não tendo havido, portanto, nenhuma indicação de medida para tentar sanar a origem do problema: insuficiência de pessoal.

Nesse sentido, vale ressaltar que este estudo sobre o quantitativo ideal de servidores, contido na citada Nota Técnica, não apresenta as justificativas técnicas que embasaram o quantitativo desejado, conforme já havia sido observado em relatório de auditoria da CGU nº 201108724 relativo à avaliação da gestão do Ibama 2010. Foi apresentado somente um quadro por subáreas do CNT, contendo a alocação atual e a desejada, e a indicação de que o quadro atual é insuficiente.

Considerando esta deficiência no estudo, foi solicitado, na presente auditoria, que o Ibama apresentasse as justificativas que embasaram a definição do quantitativo ideal de servidores no CNT, em um total de 50, tendo o mesmo encaminhado as referidas justificativas no Parecer Técnico nº 52/2012. Entretanto, vale ressaltar que não foi possível identificar claramente como se chegou àquele total. Foram trazidas citações de vários documentos e alguns dos critérios utilizados, como o PMBOK, todavia os mesmos encontram-se dispersos, dificultando seu entendimento. Além disso, não há definição, no estudo, de quais competências específicas os servidores teriam que ter (Decreto nº 5.707/2006, art. 1º, inciso III).

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

Além disso, vale ressaltar que o referido estudo deve estar em consonância com a avaliação da adequada estrutura regimental do CNT, questão essa que foi abordada no presente relatório, item 2.1.2.6. Afinal, sem a definição clara das atribuições e dos respectivos responsáveis, não é possível avaliar adequadamente a necessidade de pessoal, a não ser pelo excesso e acúmulo de serviços na unidade, demonstrando a falta de planejamento e o caráter reativo das decisões referentes ao preenchimento de pessoal.

Desta forma, em relação às medidas adotadas pelo Ibama, verifica-se que:

a) não houve pedido formal ao MP nem para repor a vaga de ATI não preenchida nem para aumentar o número de vagas com os servidores do provenientes do PGPE, conforme está o previsto na Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, em seu artigo 1º-A:

“Art. 1º-A. Ficam criados no Quadro de Pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

(...)

III - 350 (trezentos e cinquenta) cargos de Analista em Tecnologia da Informação.

§ 1º Os cargos de que trata o caput deste artigo serão redistribuídos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para órgãos e entidades da administração pública

federal ou neles colocados em exercício, conforme o caso, de acordo com as necessidades de recomposição de seus quadros de pessoal, devidamente justificadas.”

b) a Nota Técnica nº 016/2011, que trata de avaliação quantitativa do quadro de pessoal da área de TI, não foi levado à Alta Administração nem ao Comitê Diretor de Tecnologia da Informação – CTI;

c) houve falha nas atuações do CTI e da DIPLAN, não havendo evidências de seu comprometimento quanto à mitigação do referido problema de recursos humanos por que passa a área de TI do Ibama. Nesse sentido, vale reproduzir as competências dessas unidades elencadas nos normativos internos:

Portaria nº 18/2010, que instituiu o CTI:

“Art. 3º Ao Comitê de Tecnologia da Informação, compete:

(..)

VI - recomendar medidas visando ao aperfeiçoamento da gestão da Tecnologia da Informação;”

Portaria MMA nº 341/2011, que aprova o Regimento Interno do Ibama:

Art. 24. À Diretoria de Planejamento, Administração e Logística compete:

I - elaborar e propor o planejamento estratégico do IBAMA, supervisionar e avaliar o desempenho das suas atividades, normatizar, executar e acompanhar o orçamento, promover a articulação institucional e a gestão da tecnologia da informação ambiental; e

Conclusão:

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

Assim, vale destacar que a área de TI do Ibama é bastante dependente de serviços de terceiros para a realização das ações de TI. Praticamente todos os serviços de TI, como o desenvolvimento e a manutenção de sistemas, serviços de suporte ao usuário, administração de rede e banco de dados, são realizados por empresas terceirizadas, não existindo servidores qualificados em quantidade suficiente para executar estas atividades básicas de TI e nem para fiscalizar tecnicamente estas contratadas.

Por fim, é importante registrar os riscos associados a esta situação atual do quadro de pessoal de TI do Ibama, quais sejam:

- a) terceirização do conhecimento organizacional;
- b) ausência de efetiva fiscalização técnica dos contratos de bens e serviços de TI;
- c) comprometimento da segurança e dependência tecnológica do contratado;
- d) não cumprimento, por parte da área de TI, de sua missão de apoiar, com a devida qualidade, presteza e eficiência, as áreas de negócio do Ibama no alcance de suas metas institucionais;
- e) inviabilidade de se aplicar a transferência de conhecimento aos servidores do órgão;
- f) descontinuidade dos serviços de TI;
- g) dependência do serviço de empresas terceirizadas;
- h) dependência de indivíduos sem vínculo com o Ibama para a execução de atividades

críticas de TI;

i) desenvolvimento de soluções desnecessárias ou que não atendam ao usuário requisitante da área de negócio;

j) realização de despesas desnecessárias (ineficiência).

Causa:

- Ausência de medidas efetivas para suprir o CNT com um número suficiente de servidores efetivos para exercer suas atividades estratégicas e sensíveis;

- Realização de concursos e nomeações em quantidade insuficiente;

- Ausência de solicitação formal ao MP, com vista a aumentar e/ou repor o número de vagas de ATI disponível para o Ibama; e

- Ausência de estrutura formalmente definida para o CNT.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após a entrega, em 13/07/2012, do Relatório Preliminar de auditoria - onde ficaram registradas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe durante os trabalhos de auditoria, bem como as respectivas recomendações - o Ibama apresentou, por meio do Ofício nº 564/2012/GP/IBAMA, de 19/07/2012, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

“No tocante ao quadro de servidores do Centro Nacional de Telemática (CNT) do IBAMA, a CGU expediu algumas recomendações, conforme item 2.1.2.5 (Constatação 16) do Relatório Preliminar de Auditoria, senão vejamos:

(...)

Em atenção às Recomendações acima colacionadas, evoco o Ofício nº 541/2012-GP/IBAMA, de 16 de julho de 2012 [cópia anexa em meio eletrônico], encaminhado ao Senhor Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente, ocasião em que o IBAMA solicitou àquela Pasta Ministerial que fossem feitas gestões junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para provimento de recursos humanos especializados em Tecnologia da Informação.

Ao Ofício supracitado, foi apensado estudo técnico realizado pelo CNT, intitulado “Governança de TI no IBAMA – Ações e desafios de modernização tecnológica”. No estudo é apresentando, de forma sucinta, um panorama sobre governança de TI na Administração Pública, esmiuçando-se o cenário de governança de TI existente no IBAMA. O documento discorre, ainda, acerca da importância dos serviços de software e hardware mantidos pelo CNT, elencando os desafios vivenciados por aquele Centro no que concerne ao arcabouço normativo a ser implantado e apresentando, por fim, proposta de estrutura orgânica necessária para superá-los, juntamente com um estudo executivo qualitativo acerca do perfil dos recursos humanos necessários naquela Unidade.”

Análise do Controle Interno:

As informações trazidas pela Unidade no Ofício supracitado apontam as medidas iniciais adotadas pelo Ibama em função das recomendações exaradas no relatório preliminar de auditoria. Nesse sentido, vale destacar a data de expedição do Ofício nº 541/2012-GP/IBAMA ao Ministério do Meio Ambiente - 16/07/2012, três dias após a data de entrega do relatório preliminar (13/07).

Ao mesmo tempo, observa-se que as manifestações apresentadas também corroboram o entendimento da equipe de auditoria quanto à fragilidade dos recursos humanos da área de TI do Ibama.

Com relação às providências adotadas pelo Instituto, registra-se que o acompanhamento e avaliação da efetividade destas medidas será realizado por esta CGU durante o monitoramento do Plano de Providências da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se que o Ibama envie esforços no sentido de dotar o Centro Nacional de Telemática - CNT com um número suficiente de servidores efetivos para exercer suas atividades estratégicas e sensíveis, em especial: a) a de gestão de todos os seus núcleos e subáreas; b) as de administração de dados, administração de banco de dados e analista de sistemas e requisitos; c) gestão e fiscalização técnica dos contratos de bens e serviços de TI, de modo a diminuir o risco de dependência do Ibama em relação a terceirizados e garantir que uma eventual substituição da contratada não acarrete perda de conhecimento essencial ao Instituto.

Recomendação 2:

Recomenda-se que o Ibama, em articulação com o Ministério do Meio Ambiente – MMA, faça gestão junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP com a finalidade de aumentar o número de vagas de Analista de Tecnologia da Informação – ATI disponíveis para o Ibama, sem prejuízo de solicitação de reposição da vaga de ATI atualmente não preenchida, em atenção ao previsto na Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, artigo 1º-A.

Recomendação 3:

Recomenda-se que o Ibama, com vistas a fundamentar futuros pleitos de ampliação e preenchimento de vagas de servidores efetivos, elabore documento consolidado contendo estudo técnico de avaliação qualitativa e quantitativa do quadro da área de TI, com as devidas justificativas que o embasaram, objetivando o melhor atendimento das necessidades institucionais, e que considere o estudo acerca da estrutura organizacional ideal do CNT, conforme recomendado no item 2.1.2.6 do presente relatório. Em seguida, recomenda-se que o referido documento seja apresentado ao Comitê de TI, para análise crítica, e, posteriormente, à alta administração do Ibama para adoção das medidas cabíveis.

Recomendação 4:

Recomenda-se que o Ibama adote as medidas cabíveis para suprir a carência de servidores do quadro de TI, tais como: a) destinação de vagas para área de TI nos próximos concursos a serem realizados pelo órgão, com exigência de conhecimentos específicos de TI; b) desenvolvimento de política visando recrutar e reter servidores do Ibama que tenham formação e/ou experiência em TI para o CNT; c) realização de concurso interno de remoção; e d) avaliação da possibilidade de criação de gratificação por desempenho de atividades na área de TI, nos mesmos moldes da GDAIE (área de infraestrutura), normatizada pela Portaria MMA nº 95/2009, conforme sugerido na Nota Técnica nº 16/2011 – CNT/DIPLAN.

2.1.2.6. Constatação (17)

AUSÊNCIA DE FORMALIZAÇÃO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL INTERNA DA ÁREA DE TI

Na avaliação da estrutura da área de TI do Ibama, verifica-se que o Centro Nacional de Telemática – CNT, unidade responsável pela gestão de TI no órgão, não possui uma estrutura organizacional

formalmente definida, que regulamente o funcionamento de suas áreas internas e estabeleça suas competências e responsabilidades.

Convém destacar que tal fato encontra-se registrado no Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI do Ibama 2010-2011, tanto na seção que descreve a unidade de TI do Ibama quanto na seção da análise SWOT (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças), onde esta situação foi classificada como uma fraqueza da área de TI, conforme abaixo:

“3.3. Estrutura do CNT

O CNT não tem um regimento interno que reflita formalmente as atuais competências das áreas internas e atribuições dos gerentes. Apenas dois cargos comissionados fazem parte da estrutura de cargos: o do Chefe do CNT (DAS 101.3) e o do Chefe de Serviço (DAS 101.1)”.

“Análise SWOT da TI

(...)

Tabela 5 - Forças e fraquezas verificadas na Unidade de TI do Ibama.

6. Estrutura informal do Centro. Não existem cargos e funções definidos formalmente.”

Assim, de modo a verificar se esta situação persistia, foi encaminhada a SA nº 201203531/012 onde se questionava, para cada uma das 14 fraquezas indicadas no PDTI, se, no entendimento do órgão, a referida fragilidade perdurava, e quais medidas haviam sido adotadas para eliminá-la e/ou mitigá-la.

Da resposta apresentada pelo gestor, no Parecer Técnico nº 49/2012 – CNT/DIPLAN, verificou-se que a informalidade da estrutura interna do CNT ainda persiste, conforme a seguir:

“a) A fraqueza persiste? Sim

b) Medidas adotadas: Apesar do CNT constar no organograma do Ibama, segundo o Regimento Interno do Ibama (Portaria nº 341-MMA, de 31 de agosto de 2011, publicado no DOU em 1º de setembro de 2011), não foi prevista uma estrutura formal do CNT quanto a seus cargos e funções. Portanto, tal fragilidade ainda persiste.”

Em relação à organização interna do Ibama, vale destacar que foi publicado em 2011, por meio da Portaria MMA nº 341/2011, o novo regimento interno do órgão, que substituiu aquele que vigorava desde 2002 (Portaria MMA nº 230/2002). Nesse regimento, ficou mantida a estrutura já existente, com a gestão de TI do Ibama sob responsabilidade do Centro Nacional de Telemática - CNT, sendo este um órgão descentralizado, sob a forma de um centro especializado que está tecnicamente vinculado à Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (DIPLAN), conforme a seguir:

Art. 3º O IBAMA tem a seguinte estrutura organizacional:

I - Órgão Colegiado:

(...)

II - Órgão de assistência direta e imediata ao Presidente:

(...)

III - Órgãos seccionais:

(...)

IV - Órgãos Específicos Singulares:

(...)

V - Órgãos Descentralizados:

1. Superintendências - SUPES;

(...)

2. Gerências Executivas - GEREX;

(...)

3. Centros Especializados;

(...)

3.10. Centro Nacional de Telemática - CNT.

“Art. 109. Centro Nacional de Telemática compete:

I - planejar, desenvolver, implantar, atualizar e gerenciar a infra-estrutura de informática, comunicação e transmissão de dados do IBAMA...

(...)

Parágrafo único. O Centro Nacional de Telemática é tecnicamente vinculado à DIPLAN.”

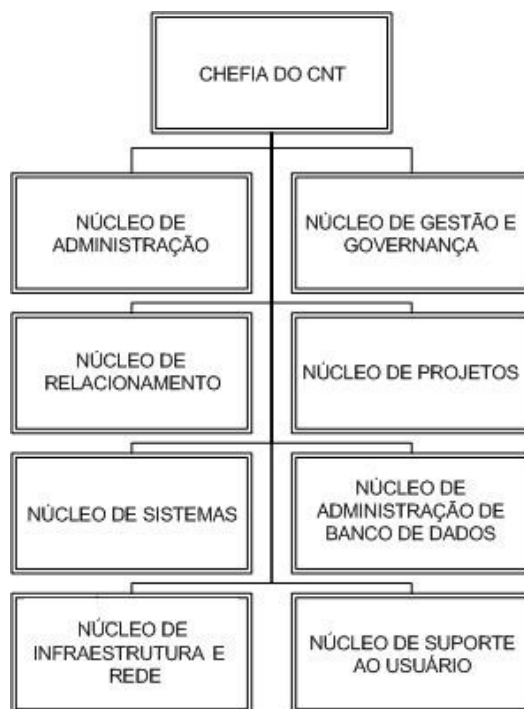
Ainda sobre o novo regimento interno, avalia-se que – embora tenha havido uma melhor definição das competências do CNT, com atribuições mais especializadas na área de TI – houve uma involução no que se refere à formalização de sua estrutura interna. No regimento anterior (Portaria MMA nº 230/2002), existia a previsão, no Art. 86, § 2º, do Presidente do Ibama, por meio de ato específico, definir a forma de funcionamento e implementação dos Centros Especializados. Todavia, no presente regimento, tal previsão foi excluída. Assim, pode-se considerar que este fato contribui para a continuidade da relatada fragilidade da área de TI, uma vez que retirou a necessidade regimental de se regulamentar formalmente o funcionamento do CNT. Abaixo, segue o que dispunha o Art. 86, § 2º da Portaria MMA nº 230/2002, antigo regimento interno do Ibama:

“Art. 86. § 2º - A tipologia, o funcionamento e a implementação dos Centros Especializados serão

estabelecidas em atos específicos do Presidente do IBAMA.”

Vale destacar que, em que pese não constar no Regimento Interno, para que pudesse desenvolver suas atividades, o próprio o CNT definiu, informalmente, uma estrutura organizacional interna, que é composta por uma Chefia e oito Núcleos, conforme informado em seu PDTI e reproduzido abaixo:

Quadro 22 – Organograma interno do CNT



Em relação a essa organização, é importante registrar que a metade destes Núcleos (4 dos 8) não possuem servidores efetivos lotados, estando suas atividades, incluindo as gerenciais, sob responsabilidade de funcionários terceirizados, conforme já apontado no presente relatório (item 2.1.2.5).

Ressalta-se que este problema se relaciona com outra fragilidade decorrente da ausência de uma estrutura formal, que é a carência de cargos e funções de direção para o CNT. Por meio do Parecer Técnico nº 51/2012 – CNT/DIPLAN, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2012003531/004, o Gestor informou a existência de 2 (dois) cargos de Direção, Chefia e Assessoramento Superiores – DAS no CNT: o do Chefe do CNT (DAS 101.3) e outro de chefe de serviço (DAS 101.1).

Comparando-se a quantidade de cargos DAS com o organograma do CNT, verifica-se a insuficiência de cargos de direção para chefiar as unidades internas do Centro. Excluindo-se o cargo do Chefe do CNT, observa-se que existe apenas 1 (um) cargo de DAS para 8 (oito) Núcleos.

Tal situação representa uma grande fragilidade para o Ibama, ao ter papéis gerenciais da área de TI sendo desempenhados ou por terceirizados, ou por servidores que não foram investidos com cargos gerenciais, não havendo, portanto, a devida responsabilização inerente a este tipo de papel.

Diante disso, foi solicitado ao gestor, por meio da SA nº 201203531/033, justificativas para a ausência de uma estrutura formal do CNT, bem como da criação de eventuais cargos DAS. Todavia, vale registrar que a Unidade manifestou-se sobre a referida SA somente após a entrega do relatório preliminar de auditoria, conforme citado no campo “manifestação da unidade”.

Cumprе ressaltar que esta situação de informalidade em relação à organização interna do CNT vai de encontro às boas práticas de gestão de TI, notadamente aquelas que constam no Cobit 4.1, processo PO4 - Definir os Processos, a Organização e os Relacionamentos de TI. Nesse sentido, pode-se destacar a ausência de uma estrutura formal para o setor de TI (Cobit 4.1, PO4.5), com papéis e responsabilidades formalmente definidos (Cobit 4.1, PO4.6), inclusive aqueles mais sensíveis (Cobit 4.1, PO4.13), o que acaba por prejudicar a necessária segregação de funções (Cobit 4.1, PO4.11).

Diante de todo o exposto, fica clara a necessidade do Ibama estruturar adequadamente o CNT, promovendo ajustes na atual forma de organização e gestão, de modo a garantir que a área de TI suporte, de forma eficaz e eficiente, o alcance dos objetivos estratégicos do órgão. Para isso, é importante que o Instituto realize estudo visando definir uma estrutura organizacional para o CNT que melhor atenda às necessidades de negócio do Ibama, observando, inclusive, o posicionamento adequado do setor de TI dentro da estrutura geral do Ibama, conforme orientação contida no Cobit 4.1, PO4.4. Em seguida, adote as medidas cabíveis a fim de implementar formalmente as mudanças necessárias, de

acordo com o resultado do estudo.

Por fim, em relação aos riscos associados à presente situação, pode-se citar:

- a) ineficiência/ineficácia da área de TI na execução de suas atividades;
- b) desvio de função, impossibilidade de responsabilização de servidor e ausência de segregação de funções;
- c) não cumprimento, por parte da área de TI, da sua missão de apoiar, com a devida qualidade, presteza e eficiência, o alcance dos objetivos e metas estratégicas do Ibama;
- d) dificuldade de se avaliar o quantitativo de pessoal necessário para executar as atividades de TI;
- e) dificuldades para recrutar e reter profissionais da área de TI;
- f) insuficiência de servidores para atuar na área de TI; e
- g) papéis gerenciais sendo desempenhados por servidores sem a devida responsabilização.

Causa:

Falta de comprometimento da alta administração do Ibama para estruturar adequadamente o setor de TI.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após a entrega, em 13/07/2012, do Relatório Preliminar de auditoria - onde ficaram registradas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe durante os trabalhos de auditoria, bem como as respectivas recomendações – o Ibama apresentou, por meio do Ofício nº 564/2012/GP/IBAMA, de 19/07/2012, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

*“Quanto à estrutura organizacional da área de TI, o Órgão de Controle expediu as seguintes recomendações, conforme item 2.1.2.6 (Constatação 17) do Relatório em tela:
(...)”*

Em atenção às Recomendações acima, recorro que há anos o IBAMA vem realizando gestões junto ao MMA e demais Órgãos competentes, visando – dentre outros aspectos – à obtenção de uma estrutura mínima para o Setor de Tecnologia da Informação. Contudo, nenhuma das propostas apresentadas foi, até então, aprovada.

Com efeito, informo que recentemente foi apresentada ao MMA uma proposta de reforço institucional para o IBAMA, adequando-se estrategicamente a estrutura regimental da Autarquia por meio do aprimoramento das competências atribuídas às Unidades, bem como da criação, transferência e reorganização de Unidades Técnico-Administrativas e de Assessoramento.

Por sua vez, evoco o Estudo “Governança de TI no IBAMA” [cópia em meio eletrônico], resultado de solicitação desta Diretoria ao CNT para que fosse realizado um diagnóstico da situação de Governança no Instituto, propondo-se medidas de melhoria à situação ora enfrentada.

Nessa linha, foi proposta a reformulação da organização do CNT, apresentando-se sugestão do quantitativo de servidores necessário para tornar a Unidade de TI do IBAMA apta a implementar integralmente os processos propostos pelo modelo COBIT, bem como as iniciativas sugeridas pelos normativos do SISP e dos Órgãos de Controle.”

Análise do Controle Interno:

Da mesma forma que no item 2.1.2.5, verifica-se que a manifestação apresentada aponta as medidas

adotadas pela Unidade em virtude das recomendações exaradas no relatório preliminar de auditoria, cabendo-se destacar a expedição do Ofício nº 541/2012-GP/IBAMA ao Ministério do Meio Ambiente, contendo a proposta de reformulação da organização do CNT, conforme recomendado pela CGU.

Sobre as providências adotadas pelo Instituto, registra-se que o acompanhamento e avaliação da efetividade destas medidas será realizado por esta CGU durante o monitoramento do Plano de Providências da Unidade, previsto para o 2º semestre de 2012.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se que o Ibama – considerando as boas práticas de gestão de TI e sua importância para o alcance dos objetivos e metas institucionais – estabeleça formalmente uma estrutura organizacional para o setor de TI que melhor atenda às suas necessidades, com a definição do organograma interno adequado e respectivas competências específicas, seus papéis e responsabilidades, conforme as orientações contidas no Cobit 4.1, processos PO4.4, PO4.5, PO4.6 e PO4.11.

Recomendação 2:

Recomenda-se que o Ibama, em articulação com o Ministério do Meio Ambiente – MMA, faça gestão junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP com a finalidade de aumentar o número de cargos de Direção, Chefia e Assessoramento Superiores – DAS disponíveis para a área de TI.

2.1.2.7. Constatação (18)

FALHAS NA GESTÃO DOS CONTRATOS DE TI

Com o objetivo de avaliar a gestão dos contratos de TI firmados no ano de 2011 pelo Ibama quanto à aderência à legislação, em especial à Instrução Normativa – SLTI/MP nº 04/2010, esta equipe de auditoria selecionou para análise os 2 (dois) contratos, dos três que haviam sido assinados naquele ano, que representavam a maior materialidade e relevância para o Instituto. Os contratos analisados foram:

a) Contrato nº 14/2011, firmado em 31/08/2011 com a empresa Velp Tecnologia Ltda-ME (CNPJ nº 05.127.711/0001-45) - cujo objeto é a implementação da solução de auto de infração eletrônico, em nível nacional, abrangendo a especificação, desenvolvimento, manutenção, documentação, treinamento e integração nos equipamentos de sistemas de informações e softwares auxiliares que viabilizem a execução das tarefas de fiscalização ambiental, no valor de R\$ 802.632,00, relativo a um total de 1.200 pontos de função; e

b) Contrato nº 22/2011, firmado em 08/11/2011 com a empresa Basis Tecnologia da Informação S.A. (CNPJ nº 11.777.162/0001-57), cujo objeto é a prestação de serviços técnicos especializados na área de TI, em desenvolvimento de novos sistemas e manutenção dos sistemas de informação do Ibama, no modelo de fábrica de software, compreendendo a elicitação de requisitos, análise, projeto, codificação, testes, documentação, implantação, configuração e treinamento, limitado ao quantitativo máximo de 24.524 pontos de função, no valor de R\$ 6.400.764,00.

Da análise realizada, foram verificadas impropriedades na gestão contratual que estão associadas aos dois contratos analisados – ausência de registro formal do histórico de gerenciamento do contrato –, assim como falhas na gestão que se referem apenas ao contrato nº 22/2011, relativo à fábrica de software, como ausência de um gestor central para o contrato, inexistência de gerenciamento das demandas, inexistência de gestão dos acordos de nível de serviço, ausência de participação da área técnica na elaboração da demanda, entre outros. A seguir, são apresentados os detalhes das impropriedades observadas pela equipe de auditoria:

I – Em relação aos contratos nº 14/2011 (Auto de Infração Eletrônico) e nº 22/2011 (Fábrica de Software):

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

De modo a verificar o adequado acompanhamento e monitoramento da execução dos contratos acima citados, foram solicitadas, por meio da SA nº 2012003531/068, itens a.1 e b.1, informações a respeito da existência de registro formal do Histórico de Gerenciamento do Contrato por parte dos respectivos Gestores, conforme previsto na legislação.

Registre-se que, até a elaboração do relatório preliminar (13/07) e já vencido o prazo para apresentação das informações (22/06), os gestores não haviam encaminhado qualquer manifestação sobre o assunto. A Unidade somente se manifestou sobre o assunto após a entrega do relatório preliminar de auditoria, por meio do Parecer Técnico nº 77/2012 – CNT/DIPLAN.

Entretanto, ao avaliar as informações trazidas no referido Parecer esta equipe entende que não foram apresentadas evidências que indiquem a existência da elaboração de histórico de gerenciamento do contrato por parte dos Gestores.

Nesse sentido, vale destacar que o referido registro encontra-se previsto tanto na legislação relacionada ao tema quanto nos próprios instrumentos contratuais, conforme reproduzido abaixo:

Lei nº 8.666/93:

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

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

Decreto nº 2.271/1997:

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

Instrução Normativa nº 04/2010:

“Seção III

Gerenciamento do Contrato

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

(...)

III - monitoramento da execução, que consiste em:

(...)

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

Contrato nº 14/2011:

“10. Cláusula Décima – Do Acompanhamento e Fiscalização

10.1 O contratante designará servidor para acompanhamento e fiscalização do objeto deste contrato, que registrará, em relatório, todas as ocorrências relacionadas a sua execução, determinando o que for necessário à regularização das falhas ou defeitos observados.”

Contrato nº 22/2011:

“ Cláusula Décima – Das obrigações do contratante

1. Acompanhar e fiscalizar a execução do contrato por intermédio de servidores especialmente designados, de acordo com a Lei 8.666/93 e posteriores alterações.”

Termo de Referência da Licitação (edital nº 14/2011) que originou o contrato nº 22/2011:

“6.2.3.3. O monitoramento da execução do contrato consiste em:

(...)

h) A cada atividade do processo de monitoramento da execução, deve ser verificado pelo Fiscal Técnico do Contrato e pela Área Requisitante da Solução se as condições elencadas no Plano de Sustentação estão sendo mantidas. Da mesma forma, o Gestor do Contrato deve manter o “Histórico de Gerenciamento do Contrato, contendo registros formais de todas as ocorrências positivas e negativas da execução do contrato, por ordem histórica.”

É importante ressaltar que o adequado registro do histórico de gerenciamento do contrato torna possível recuperar, de forma fácil e tempestiva, informações consolidadas essenciais para fins de análise do desempenho da contratada, relativas às três áreas de fiscalização: técnica, administrativa e de negócio.

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

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

Por fim, como risco, ressalta-se que a ausência de manutenção desse registro por parte do Gestor, que evidencia uma falha no monitoramento da execução dos contratos, pode ocasionar a não aplicação de penalidades à contratada, mesmo havendo uma inadequada prestação, parcial ou total, dos serviços contratados.

II – Em relação apenas ao contrato nº 22/2011:

Além das falhas indicadas acima, observadas na execução dos dois contratos analisados, foram identificadas impropriedades específicas da gestão do contrato nº 22/2011 com a fábrica de software, conforme registrado a seguir:

a) Ausência de um gestor central para o contrato

Na instituição da equipe responsável pela fiscalização do contrato nº 22/2011, realizada por meio da Portaria nº 1.766/2011, observa-se que o Ibama nomeou diferentes gestores para cada sistema a ser mantido ou desenvolvido pela fábrica de software, em um total de 56 sistemas. Desta forma, conforme se extrai da referida Portaria e do Parecer Técnico nº 47/2012 – CNT/DIPLAN, verifica-se que o referido contrato possui atualmente 25 diferentes gestores.

Todavia, o que se pôde verificar - a partir das evidências registradas na presente constatação, bem como nas entrevistas realizadas com o Chefe do CNT e servidores da área de TI - é que tal situação vem representando, na prática, uma ausência de gestão efetiva do contrato nº 22/2011, tendo em vista que não há uma figura central que coordene todos esses 25 "microgestores". Em verdade, registre-se que o papel que estes gestores vêm desempenhando atualmente está mais relacionado com o de requisitante dos serviços do que propriamente o de gestor contratual.

Vale registrar que, mesmo com esta gama de gestores para o contrato, atividades essenciais da gestão de um contrato - como registro do histórico da execução contratual e gestão dos níveis de serviço, conforme citado acima - não estão sendo realizadas. Além disso, ressalta-se que, ainda que tal acompanhamento estivesse sendo feito, o mesmo estaria restrito apenas ao universo de cada sistema da qual estes gestores têm domínio, não havendo, portanto, um gerenciamento global do contrato, que envolva todas as áreas de negócio.

Nesse sentido, foi solicitado ao Ibama, por meio da SA nº 201203531/044, justificativa para inexistência de um gestor central para o referido contrato, que controle e monitore as solicitações feitas à fábrica de software advindas de todas as áreas requisitantes. Como resposta, o chefe do CNT apresentou a seguinte manifestação:

Parecer Técnico nº 67/2012 – CNT/DIPLAN:

"(...)

Dado o grande volume de sistemas do Ibama, os gestores de cada sistemas podem verificar mais detidamente a execução contratual referente a seus sistemas, havendo a participação mais ativa da área requisitante.

De qualquer modo, faz-se necessário um papel central para o controle dos PF de cada sistema/diretoria, para assim, regar ou estimular a expedição de demandas à Fábrica. Tal papel poderá ser atribuído a um gestor administrativo, a ser indicado pela autoridade competente, que poderá ser inserido na Portaria de nomeação da equipe de fiscalização"

Desta forma, verifica-se que o Ibama corrobora o entendimento desta equipe de auditoria sobre a necessidade de se definir um gestor central para o contrato nº 22/2011.

Entre as atividades que este gestor deve realizar, e que não vinham sendo feitas adequadamente, pode-se destacar:

- o gerenciamento das demandas à fábrica de software, avaliando-as quanto à aderência aos critérios de prioridade definidos pelo Comitê CTI;
- acompanhamento e controle dos gastos do contrato;
- administração dos conflitos envolvendo as diversas áreas requisitantes;
- ponto central de contato tanto com a empresa contratada quanto com as áreas requisitantes, para emissão de ordens de serviço, tratar de aspectos relacionados à execução do contrato, entre outros.

b) Fragilidade/Inexistência de gerenciamento das demandas realizadas à fábrica de software

A partir dos dados presentes no relatório intitulado "Relatório de Gestão da Fábrica de Software", contendo todas as demandas feitas à fábrica de software até a data de 21/05/2012, foram observadas

diversas situações que evidenciam a ausência de gerenciamento e controle sobre as demandas encaminhadas pelas áreas requisitantes, conforme registrado na SA nº 201203531/044, a saber:

1) utilização, na metade da vigência contratual, de 95% do todo o quantitativo de Pontos de Função – PF previsto para manutenção de sistemas

- total de manutenção previsto para todo o contrato: 9.716 PFs;

- total executado até 21/05/2012: 9.276 PFs.

2) excessivo gasto com manutenção de sistema, considerando que o contrato previu uma proporção de 60% de PFs para desenvolvimento de sistemas novos e 40% para manutenção, mas na execução do contrato a proporção observada foi de 85% para manutenção de sistemas e apenas 15% para desenvolvimento;

3) Apenas 6 (seis) sistemas novos, dos 21 previstos, tiveram iniciada a fase de levantamento de requisitos e/ou desenvolvimento do sistema;

4) Existência de 10 (dez) sistemas que, na metade da vigência contratual, possuíam uma execução de PFs superior ao dobro do inicialmente previsto, em detrimento de outros 31 sistemas que não tiveram nenhuma execução no mesmo período. Entre esses, merece destaque o Sistema Inforserve, que não estava entre os sistemas prioritários definidos pelo CTI:

- previsão de manutenção: 197 PFs, correspondendo a um total de R\$ 51.417,00;

- execução até 21/05/2012: 2.280 PFs, correspondendo a um total de R\$ 595.080,00 (execução superior a mais de cem vezes o previsto, 1.057%)

Na manifestação apresentada, por meio do Parecer Técnico nº 67/2012 – CNT/DIPLAN, o Chefe do CNT informou como possíveis causas para as ocorrências citadas acima: a) fragilidade na estimativa dos PFs previstos para manutenção de cada sistema, em função de não haver base histórica; b) “*a grande demanda represada por correções que a empresa anterior não conseguia resolver*”; e c) ausência de capacidade do Ibama para acompanhar a execução de todos os sistemas, caso todos fossem demandados no mesmo período, visto o reduzido número de fiscais técnicos do CNT.

As possíveis causas e dificuldades apresentadas pelo Ibama, no entender desta equipe, reforçam ainda mais a necessidade de se nomear um gestor que atue de forma proativa para mitigar os problemas encontrados na execução do contrato, realizando o adequado gerenciamento das demandas, equilibrando-as entre todas as áreas requisitantes. Assim, é importante que este gestor possa atuar de modo tanto a limitar eventuais excessos quanto a incentivar a demanda por serviços novos.

De forma a demonstrar o elevado volume de serviços demandado atualmente à fábrica de software, apresenta-se o abaixo quadro contendo o quantitativo e a média diária de OSs e SPTs encaminhadas à empresa até a data de 21/05/2012, o que representa 195 dias de execução contratual, conforme informação contida no “Relatório de Gestão da Fábrica de Software”:

Quadro 23 – Quantitativo e média de demanda à contratada

DEMANDA	QTDE.	MÉDIA DIÁRIA
SPT	199	1 SPT / dia
OS	527	2,7 OS / dia

Assim, dado o grande volume de demandas, a complexidade de se gerenciar um contrato deste porte, com serviços que possuem a natureza de serem continuados, com gastos de cerca de 6 (seis) milhões de reais ao ano, e considerando que todas as áreas de negócio do Ibama dependem dos serviços prestados

por esse contrato, é recomendável que o Ibama defina um gestor, com as devidas qualificações, para monitorar e gerenciar a execução deste contrato, preferencialmente, que tenha a possibilidade de ficar dedicado a esta tarefa.

Além disso, como forma de controle, recomenda-se que cada sistema possua, de preferência, um servidor nomeado como fiscal requisitante, que será o responsável por concentrar as demandas relacionadas a este sistema e encaminhá-las ao Gestor do contrato.

Por fim, quanto ao gerenciamento de demandas, vale ressaltar que este é um aspecto crítico para a adequada gestão do contrato com a fábrica de software. Estando ausente, corre-se o risco de ocorrer, por exemplo, situações em que o volume de demanda esteja acima da capacidade de gestão da área técnica, o que poderia fazer com que o processo de homologação e ateste dos serviços viesse a ser feito sem o tempo necessário, implicando, por conseguinte, em recebimento de serviços com baixa qualidade. Ademais, um excesso de capacidade da contratada pode vir a gerar custos desnecessários ao Ibama.

c) Inexistência de gestão dos acordos de nível de serviço

De forma a avaliar a adequada gestão dos acordos de nível de serviço, foi encaminhada a SA nº 2012003531/068, itens a.3 e b.3, questionando o Ibama a respeito da apuração dos indicadores relacionados aos níveis de serviço estipulados nos dois contratos analisados (nºs 14/2011 e 22/2011).

Conforme citado anteriormente, vale registrar-se que a Unidade manifestou-se sobre a referida SA somente após a entrega do relatório preliminar de auditoria, não observando o prazo estipulado para apresentação das informações. Ainda assim, essa equipe de auditoria, já na elaboração do relatório final, avaliou a resposta encaminhada pelo Ibama, via Parecer Técnico nº 77/2012 – CNT/DIPLAN.

Neste Parecer, verifica-se que, embora os indicadores de níveis serviço relativos ao contrato nº 14/2011 não tenham sido apurados, tal fato não representa uma impropriedade, uma vez que os mesmos estão associados à conclusão da única Ordem de Serviço emitida, o que ainda não havia acontecido.

No entanto, em relação ao contrato nº 22/2011, ficou evidenciada a ausência de apuração dos referidos indicadores, configurando uma falha na gestão dos níveis de serviço contratados, conforme informado pelo próprio Chefe do CNT:

Parecer Técnico nº 77/2012 – CNT/DIPLAN:

“Embora a ferramenta SGO forneça os dados necessários para apuração dos indicadores, ainda não há um instrumento consolidado que contenha os referidos cálculos.”

Assim, não obstante o contrato nº 22/2011 estabeleça níveis de serviço que a empresa contratada deve atender, tais níveis de serviço não estão sendo exigidos por parte do Ibama, o que demonstra uma fragilidade na avaliação e controle do desempenho e resultados deste contrato.

Merece ser destacado ainda que a não apuração dos indicadores de nível de serviço dificulta, por consequência, a aplicação de sanções (advertência, multa ou glosa) às empresas, uma vez que o gestor fica sem elementos objetivos para avaliar o seu desempenho, quanto à qualidade, atrasos na entrega, confiabilidade e disponibilidade dos serviços prestados, entre outros. Registre-se que tal situação já vem ocorrendo na execução deste contrato, conforme pode ser verificado na resposta do Gestor que, no Parecer Técnico nº 77/2012 – CNT/DIPLAN, informa que: “não houve, até o presente momento, sanções à empresa”.

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

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

“DS1 Definir e Gerenciar Níveis de Serviço

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

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

Monitorar continuamente os critérios de desempenho dos níveis de serviço especificados. Os relatórios devem ser disponibilizados em um formato compreensível às partes interessadas em termos de realização de níveis de serviço. As estatísticas de monitoramento são analisadas, e são tomadas medidas gerenciais para revelar as tendências negativas e positivas de cada serviço e dos serviços como um todo.”

d) Solicitações de Propostas Técnicas – SPT realizadas por servidores não nomeados

Na verificação das Solicitações de Propostas Técnicas – SPT realizadas à fábrica de software, verificou-se a existência de solicitações feitas por servidores que não constavam na Portaria nº 1.766/2011, que definiu a equipe de fiscalização do contrato nº 22/2011.

Tal fato pôde ser observado a partir de uma breve análise do relatório, extraído do Sistema de Gerenciamento de Ocorrências – SGO, que listava todas as demandas feitas à fábrica de software até a data de 21/05/2012. Nessa análise, verificou-se que, de um total de 199 SPTs, 40 haviam sido registradas por servidores que não estavam nomeados na referida portaria. Ou seja, cerca de 20% das solicitações de propostas técnicas à empresa foi realizada por servidores não autorizados.

A título de exemplo, vale mencionar o observado em relação ao Sistema “CTF e RAT”. Para sua gestão, foram previstos 2 (dois) gestores e 5 (cinco) fiscais requisitantes. Entretanto, identificou-se que 18 solicitações de propostas técnicas foram realizadas por 2 (dois) servidores, diferentes dos citados acima, que não constavam na Portaria.

Em virtude do achado, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 201203531/045 questionando o Ibama sobre o fato. Registre-se que nesta SA foram listados os referidos servidores e o respectivo quantitativo de SPTs registradas em seus nomes. Como resposta, via Parecer Técnico nº 68/2012-CNT/DIPLAN, o Chefe do CNT manifestou-se no sentido de que iria incluir tais servidores na Portaria, conforme abaixo:

“A Portaria nº 1.766, de 05.12.2011, que instituiu a Equipe de Fiscalização do Contrato Administrativo nº 22/2011, será republicada com a inclusão dos requisitantes consignados no anexo da Solicitação de Auditoria nº 201203531/045, no Boletim de serviço nº 06/2012.”

Todavia, entende-se que a simples nomeação destes servidores como fiscais requisitantes não soluciona o problema. O que se observa é que tal fato demonstra a ausência de controles internos que validem as solicitações realizadas à fábrica de software, evidenciando, mais uma vez, a falta de gerenciamento do contrato.

Assim, faz-se necessário que o Ibama institua mecanismos de controle de modo a evitar que servidores não nomeados façam solicitações de proposta técnica à empresa.

e) Ausência de segregação de funções na fiscalização do contrato, contrariando o preconizado pela IN 04/2010

Conforme estabelecido na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2010, o acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos de TI deve ser realizado por uma equipe de fiscalização, formalmente nomeada, composta por quatro componentes, cada um exercendo uma função específica, conforme a

seguir:

I – Gestor: servidor com atribuições gerenciais, técnicas e operacionais relacionadas ao processo de gestão do contrato, indicado por autoridade competente.

II – Fiscal Requisitante: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação.

III – Fiscal Técnico: servidor representante da Área de Tecnologia da Informação, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar tecnicamente o contrato.

IV – Fiscal Administrativo: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato quanto aos aspectos administrativos.”

Entretanto, ao se analisar a Portaria nº 1.766/2011, que instituiu a equipe de fiscalização do contrato nº 22/2011, e o Parecer Técnico nº 47/2012 – CNT/DIPLAN, que listou os gestores e fiscais desse contrato, verificou-se que não ocorre a adequada segregação de funções na gestão desse contrato, com a divisão de atribuições e responsabilidade entre os fiscais, conforme preconizada no referido normativo.

Como evidência, pode-se citar as seguintes situações que foram observadas:

- mesmo servidor acumulando as funções de Gestor, Fiscal Requisitante e Fiscal Administrativo: Sistemas SISLIV, SISLIV 2, SISAUD, Serviços On-line, SICAFI Arrecadação, Sistema Informatizado de Avaliação de desempenho individual, SICAFI-Jurídica, SISCOPDI, Contencioso: mesmo servidor acumula as funções de Gestor, Fiscal requisitante e Fiscal administrativo.
- mesmo servidor acumulando as funções de Gestor e Fiscal Requisitante: Sistemas CITES, SISFAUNA, SISFAUNA 2, SISPASS, SISPASS 2, SISEXÓTICO, CAR nacional, SISTAXON.
- mesmo servidor acumulando as funções de Fiscal Requisitante e Fiscal Administrativo: Sistemas SISCAB, SISFOGO, Sala de Comando da SIPRO, Barragens, SICAFI Fiscalização.

Desta forma, verifica-se que, além da impropriedade em relação ao previsto na IN nº 04/2010, tal situação não está aderente às boas práticas prevista no Cobit 4.1, processo PO4.11 - Segregação de funções.

f) Ausência de participação da área de TI na demanda dos serviços à empresa

A partir de entrevistas realizadas com o Chefe do CNT e com servidores lotados neste Centro, observou-se a existência de demandas da área de negócio (requisitante) que são realizadas diretamente à fábrica de software, sem antes passar pela avaliação da área técnica (TI).

Tal fato contraria o fluxo previsto na Metodologia de Desenvolvimento de Sistema - MDS do Ibama e o disposto no item “5.2.2 – Encaminhamento e controle de solicitações” do Termo de Referência do Edital nº 14/2011 que originou o referido contrato, conforme abaixo:

“5.2.2.1 A execução dos serviços de desenvolvimento e manutenção (corretiva, adaptativa, evolutiva e perfectiva) de software ou componentes de sistemas de informação deverá ser realizada mediante Ordens de Serviço (OS) emitidas pela CONTRATANTE à CONTRATADA, em conformidade com as orientações contidas na Instrução Normativa nº 04/2010/SLTI e na Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas do Ibama e seguirá o seguinte fluxo:

a) a Área Requisitante da CONTRATANTE solicitará a execução de demanda prevista no escopo deste Termo de Referência para a área de TI da CONTRATANTE por meio de

Documento de Oficialização de Demanda.

b) A Área de TI da CONTRATANTE analisará o pedido e, caso necessário, solicitará esclarecimentos adicionais à área requisitante da CONTRATANTE.

c) Caso o pedido seja viável o Gestor do Contrato, com apoio da Área de TI, encaminhará a Solicitação de Proposta Técnica (Anexo H) para a CONTRATADA, sempre observando os critérios de prioridade definidos pelo Comitê de Tecnologia da Informação – CTI.”

Nesse sentido, vale registrar, conforme citado anteriormente, que a existência verificada de envio de SPTs diretamente à contratada por servidores não nomeados como Gestor ou nem incluídos na Portaria de fiscalização, também evidencia a ausência da devida participação da área de TI nas demandas realizadas à empresa contratada.

Além disso, merece ser citado que o Ibama, em seu PDTI 2010-2011, mencionava como uma fraqueza da área de TI situação semelhante a esta. Ao ser questionado sobre a permanência desta situação, o CNT, por meio do Parecer Técnico nº 49/2012 – CNT/DIPLAN, confirmou que, mesmo tendo diminuído, tal prática ainda continua ocorrendo, conforme pode ser verificado nos excertos a seguir:

PDTI 2010-2011:

“Análise SWOT da TI

(...)

Tabela 5 - Forças e fraquezas verificadas na Unidade de TI do Ibama.

3. Dificuldade em abandonar práticas arraigadas e clientelismo. Contato direto dos clientes com os desenvolvedores.”

Parecer Técnico nº 49/2012 – CNT/DIPLAN:

“a) Item: Dificuldade em abandonar práticas arraigadas e clientelismo. Contato direto dos clientes com os desenvolvedores.”

b) A fraqueza persiste? Sim

c) Medidas adotadas: (...) Entretanto, em virtude da permanência de parte da equipe nas dependências da contratantes, ainda se constata a presença eventual de determinados clientes junto aos desenvolvedores.”

Como riscos associados à ausência da efetiva participação da área de TI na elaboração das demandas à fábrica de software, pode-se citar, entre outros, a não realização da análise de viabilidade técnica do pedido e dos possíveis impactos das mudanças, bem como desenvolvimento de sistemas e soluções desnecessários ou que não atendam adequadamente o usuário requisitante, implicando em gastos desnecessários ao Ibama.

g) Alterações na data da entrega e no quantitativo de serviços previsto na Ordem de Serviço sem aprovação formal do Gestor do Contrato

Em consulta ao Sistema de Gestão de Ocorrência - SGO e às pastas contendo os documentos formais que formalizaram as primeiras Ordens de Serviço - OS, Solicitações de Propostas Técnicas - SPT, Propostas Técnicas - PT e Termos de Recebimento Definitivos - TRD, não foi possível identificar a justificativa para as alterações ocorridas tanto no prazo de entrega quanto no quantitativo de Pontos de Função – PF inicialmente estabelecidos em algumas OSs, bem como o responsável por aprová-las.

Deste modo, foi encaminhada a SA nº 201203531/069, solicitando, em seus itens a e b, esclarecimento a respeito do fato acima relatado, relativamente às OSs abaixo:

- SA nº 201203531/069, item a – Alteração da data de entrega:

Quadro 24 – OSs com data de entrega alterada

Nº DA OS	DATA PREVISTA P/ CONCLUSÃO	DATA ALTERADA PARA:
90	20/03/12	23/04/12
114	20/03/12	03/04/12
176	20/02/12	20/03/12

- SA nº 201203531/069, item b – Alteração do quantitativo de PF:

Quadro 25 – OSs com quantitativo de PFs alterado

Nº DA OS	PF DEFINIDO OS	NA PF RECEBIDO NO TRD	% ACRÉSCIMO	ACRÉSCIMO EM VALOR (R\$)
3	26	120	362%	24.534,00
12	55,76	61,91	11%	1.605,15
26	51,2	56,40	10%	1.357,20
114	20,1	35,30	76%	3.967,20

Em relação à referida SA, cabe mencionar que a Unidade manifestou-se somente após a entrega do relatório preliminar de auditoria, não observando o prazo estipulado para apresentação das informações.

Avaliando-se o Parecer Técnico nº 80/2012 – CNT/DIPLAN, verifica-se que em todas as alterações elencadas o Ibama confirmou não haver registro da aprovação formal do gestor do contrato para as alterações nas Ordens de Serviço, conforme havia sido observado pela equipe de auditoria. Abaixo, segue excertos da resposta do Chefe do CNT:

Em relação à alteração dos prazos das OSs:

“OS90: (...) Não constam registros no SGO da autorização pelo Gestor”

“OS114: (...) Não constam registros no SGO da autorização pelo Gestor”

“OS176: (...) Não constam registros no SGO da autorização pelo Gestor”

Em relação à alteração do quantitativo de PF das OSs:

“(…). Entretanto, não consta registro de aprovação específica do Gestor do Contrato ao longo do processo, porém há a aprovação do mesmo para fins de emissão do Termo de Recebimento Definitivo.”

Deste modo, constata-se a falha na atuação do Gestor do contrato ao permitir que o cronograma de entrega dos serviços e o volume de serviços contratados nas Ordens de Serviços fossem alterados sem a necessária aprovação. Como agravante, merece ser registrado ainda que as alterações citadas acima foram realizadas pela própria empresa contratada, conforme confirmado pela própria Unidade.

Sobre a responsabilidade do Gestor, vale destacar o disposto no Termo de Referência da licitação (itens 5.2.3.3 e 5.2.3.6) e na Análise de Viabilidade da Contratação – AVC (item 2.2, Id 8), conforme abaixo:

Item 5.2.3.3 do Termo de Referência (edital nº 14/2011):

“Os prazos para execução dos serviços deverão ser definidos a critério da CONTRATANTE, considerando-se os limites máximos aqueles definidos neste Termo de Referência, sendo formalizados nas OSs (...). Caso necessário e a critério do Gestor, esse prazo poderá ser motivadamente estendido para garantir a boa execução dos serviços.”

Item 5.2.3.6 do Termo de Referência (edital nº 14/2011):

“A execução dos serviços estará delimitada pelo quantitativo de pontos de função estabelecidos na OS. Caso a CONTRATADA, durante o período de execução da OS, constatar a necessidade de reavaliação dos valores da mesma, deverá apresentar nova proposta aos Fiscais, fundamentando as razões para alteração”;

AVC, item 2.2, Id 8:

“A CONTRATADA poderá apresentar justificativa prévia e formal sobre eventuais atrasos ou paralisação dos serviços.”;

Diante de todas as fragilidades apontadas acima, relativas ao contrato nº 22/2011, pode-se concluir ainda que a ausência de uma gestão efetiva contribuiu para a ocorrência das falhas identificadas na fiscalização deste mesmo contrato, conforme relatado no item 2.1.2.8 do presente relatório. Assim, avalia-se que, caso houvesse um adequado monitoramento do contrato por parte do Gestor, as falhas na execução das atividades dos fiscais apontadas no citado item, poderiam ter sido detectadas e corrigidas.

Conclusão:

Diante de todo o exposto, verifica-se a existência de diversas falhas na gestão dos contratos de TI, sendo necessário que o Ibama implemente controles que garantam o adequado monitoramento da sua execução, em especial a elaboração formal do histórico de gerenciamento do contrato e apuração e acompanhamento dos níveis de serviço acordados.

Quanto ao contrato nº 22/2011, faz-se necessário que o Ibama, visando a adequada gestão do contrato, ajuste a equipe de fiscalização do contrato, de modo a nomear um gestor central para o contrato, que realize a coordenação com todas as áreas requisitantes.

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

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

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

130. A ausência desse processo de trabalho pode causar problemas ao bom funcionamento da área de TI da organização. Se os contratos de TI, que garantem os serviços de infra-

estrutura de TI, o desenvolvimento de aplicativos e o atendimento aos usuários, por exemplo, não forem bem geridos, todas as atividades de TI serão afetadas. Além disso, todas as atividades da organização que dependem de serviços de TI poderão sofrer com interrupções ou níveis de serviço abaixo do desejado e comprometer metas e objetivos da instituição.”

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

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

“DS2.4 Monitoramento de Desempenho do Fornecedor

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

“AI5.2 Gerenciamento de Contratos de Fornecedores

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

Por fim, em relação aos riscos associados à presente situação, pode-se citar:

- qualidade insatisfatória de serviços e produtos entregues;
- não cumprimento dos prazos previstos no contrato;
- dificuldades para aplicar sanções à contratada;
- prejuízos gerados por pagamentos indevidos;
- interrupções na execução de contratos de TI que sustentam o negócio da organização;
- insatisfação dos clientes (área de negócio) com a área de TI; e
- existência de sistemas de “estouram” o seu quantitativo de PF e acabam “roubando” PFs de outros sistemas.

Causa:

Deficiências nos controles internos relativos à gestão contratual.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após a entrega, em 13/07/2012, do Relatório Preliminar de auditoria - onde ficaram registradas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe durante os trabalhos de

auditoria, bem como as respectivas recomendações – o Ibama apresentou, por meio do Ofício nº 564/2012/GP/IBAMA, de 19/07/2012, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

"Em relação à gestão dos contratos de TI, a CGU recomendou o que se segue, conforme item 2.1.2.7 (Constatação 18) do Relatório em comento:

A propósito, merece registro o fato de que, em razão da exiguidade dos prazos concedidos pela CGU, somada à carência de pessoal ora existente, não foi possível ao Centro Nacional de Telemática (CNT/IBAMA) apresentar tempestivamente as respostas afetas às solicitações de auditoria que resultaram nas recomendações acima.

Contudo, tendo em vista o novo prazo concedido por ocasião da expedição do Relatório Preliminar de Auditoria sob exame, encaminho [em anexo, em meio eletrônico] as respostas às Solicitações de Auditoria nº 201203531-012, nº 201203531-002, nº 201203531-004, nº 201203531-033, nº 201203531-045, nº 201203531-068 e nº 201203531-069."

Análise do Controle Interno:

Inicialmente, vale citar que as respostas às Solicitações de Auditoria nº 002, 004, 012 e 033 não se referem a esta constatação. Em relação à SA nº 201203531/045, a resposta já havia sido encaminhada a esta CGU e, desta forma, já se encontrava registrada no presente relatório, no subitem II, d) - "Solicitações de Propostas Técnicas – SPT realizadas por servidores não nomeados".

Com relação às manifestações apresentadas pela Unidade, por meio dos Pareceres Técnicos nºs 77/2012 e 80/2012 – CNT/DIPLAN, cabe ressaltar que esta equipe de auditoria avaliou o seu conteúdo e as devidas considerações já se encontram registradas no próprio campo "Fato" da presente constatação.

Sobre esta avaliação, vale destacar, em resumo, que - com exceção da gestão dos níveis de serviço referente ao contrato nº 14/2011, onde restou justificada pelo gestor a não apuração de tais indicadores - todos os demais achados da equipe para os quais a Unidade encaminhou manifestação foram mantidos, quais sejam: ausência de histórico do gerenciamento do contrato, falha na gestão dos níveis de serviço do contrato nº 22/2011 e alteração de OSs sem aprovação do gestor do contrato.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se que o Ibama, em atenção ao princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput), implemente controles que promovam a regular gestão contratual - especialmente em relação ao registro formal do histórico de gerenciamento do contrato, de monitoramento dos níveis de serviço e de aplicação de penalidades e sanções, relativos às responsabilidades da contratada – visando promover a conformidade, celeridade, economicidade, eficiência e qualidade na prestação dos serviços contratados, em observância ao disposto na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2010, Art. 25 e nas orientações contidas no Cobit 4.1, itens AI5.2 – Gerenciamento de Contratos de Fornecedores e DS2.4 – Monitoramento de Desempenho do Fornecedor.

Recomendação 2:

Recomenda-se que, em relação à gestão dos contratos de bens e serviços de TI, incluindo os contratos nºs 14/2011 e 22/2011, os respectivos gestores contratuais mantenham, formalmente, registros próprios do histórico de gerenciamento do contrato, de forma que seja possível recuperar, de forma fácil e tempestiva, informações consolidadas essenciais, relativas às três áreas de fiscalização (técnica, administrativa e de negócio), para fins de análise do desempenho da contratada e de auditoria, conforme previsto na Lei 8.666/93, Art. 67, na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2010, Art. 25, alínea III, item n e Decreto nº 2.271/1997, Art. 6º. Ademais, recomenda-se que os referidos gestores realizem a apuração dos indicadores de nível de serviço contratados.

Recomendação 3:

Em relação ao contrato nº 22/2011, recomenda-se que o Ibama, conforme preconizado pela IN nº 04/2010 e visando a adequada gestão contratual, ajuste a equipe de fiscalização do contrato de modo a definir um gestor central, com as devidas qualificações, para monitorar a execução do referido contrato e realizar o adequado gerenciamento das demandas à fábrica de software. Além disso, como forma de controle, recomenda-se que cada sistema a ser mantido/desenvolvido possua, de preferência, um servidor nomeado como fiscal requisitante, que será o responsável por concentrar as demandas relacionadas a este sistema e encaminhá-las ao Gestor do contrato.

Recomendação 4:

Em relação ao contrato nº 22/2011, recomenda-se que o Ibama institua mecanismos de controle de modo a evitar que servidores não nomeados registrem Solicitações de Proposta Técnica ou Ordens de Serviço à empresa contratada, assim como que demandas sejam encaminhadas pela área de negócio diretamente à contratada, sem passar pela análise e validação da área técnica, conforme previsto na Metodologia de Desenvolvimento de Sistema - MDS do Ibama, no item “5.2.2 – Encaminhamento e controle de solicitações” do Termo de Referência do Edital nº 14/2011, que originou o contrato.

2.1.2.8. Constatação (19)

FALHAS NA FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO COM A FÁBRICA DE SOFTWARE (CONTRATO Nº 22/2011)

Com o objetivo de avaliar a fiscalização realizada pelo Ibama sobre o contrato nº 22/2011, com a fábrica de software, esta equipe de auditoria encaminhou as Solicitações de Auditoria - SA nºs 201203531/042 e 201203531/069 - requisitando alguns documentos específicos, detalhados adiante, que evidenciassem a adequada fiscalização contratual.

Entretanto, expirada a data para atendimento das SAs e até o momento do relatório preliminar (13/07), o Ibama não havia se manifestado sobre as SAs nem encaminhado os documentos solicitados.

Desta forma, a partir da ausência de manifestação sobre o assunto e considerando as situações descritas a seguir, como o descumprimento da IN nº 04/2010 e ausência de avaliação da qualidade dos produtos entregues, conclui-se que o Ibama não vem realizando a adequada fiscalização do contrato nº 22/2011, principalmente no que se refere à fiscalização técnica.

Abaixo, seguem as situações observadas pela equipe de auditoria durante os trabalhos de campo, que demonstram a fragilidade na fiscalização do referido contrato:

a) Ausência da assinatura, pelo fiscal técnico, do Termo de Recebimento Provisório

Em consulta ao Sistema de Gestão de Ocorrência - SGO e às pastas contendo os documentos que formalizaram as primeiras Ordens de Serviço - OS, Solicitações de Propostas Técnicas - SPT, Propostas Técnicas - PT e Termos de Recebimento Definitivos - TRD, verificou-se a existência de Ordens de Serviço concluídas (situação “Fechada”) e com Termo de Recebimento Definitivo assinado, porém sem a elaboração do devido Termo de Recebimento Provisório – TRP pelo fiscal técnico, o que se configura em descumprimento ao que prevê a Instrução Normativa nº 04/2010, em seu art. 25, inciso III.

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

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

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

(...)

III - monitoramento da execução, que consiste em:

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

Vale notar ainda que a não elaboração do TRP pelo fiscal técnico do contrato também afronta o disposto no documento Análise de Viabilidade da Contratação – AVC, que orientou o processo de contratação da fábrica de software, conforme se verifica abaixo:

AVC, Item 2.2 – Requisitos Tecnológicos, Id 8 – Metodologia de Trabalho:

“O encaminhamento das demandas (desenvolvimento e manutenções) será realizada por meio dos seguintes passos:

(...)

O Fiscal Técnico recebe o objeto da OS e emite o Termo de Recebimento Provisório, que consiste em uma declaração formal de que o objeto foi entregue.

Os Fiscais Técnicos, com o auxílio da Área Requisitante, avaliam a qualidade dos serviços realizados de acordo com os requisitos e padrões de qualidade contidos no Termo de Referência e na Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas.

O Gestor do Contrato e a Área Requisitante emitem o Termo de Recebimento Definitivo, depois de verificada a publicação em produção e confirmada a estabilidade da solução.”

Por fim, em função do achado, vale informar que foi encaminhada a SA nº 201203531/069, item c.1, solicitando justificativa para não elaboração e assinatura do referido TRP pelo fiscal técnico, quando da entrega do objeto das seguintes OSs: 114, 124, 142, 152, 170, 218, 241, 244, 247, 297, 302, 303, 305, 315, 377, 447. Todavia, conforme já informado, não houve manifestação por parte do Ibama acerca do fato.

b) Ausência de avaliação da qualidade dos serviços

Tendo em vista que as Ordens de Serviço listadas acima, conforme registrado no SGO, já haviam sido entregues definitivamente, solicitou-se, por meio da SA nº 201203531/069, item c.2, o envio de documentos que evidenciassem a avaliação da qualidade dos serviços entregues, de acordo com os critérios de aceitação estipulados.

Considerando a ausência de manifestação por parte do Ibama, conclui-se que atividade essencial da fiscalização do contrato, que é a avaliação da qualidade do produto entregue, não vem sendo realizada pelos fiscais técnicos e requisitante, conforme previsto na IN nº 04/2012, Art. 25, inciso III.

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

(...)

III - monitoramento da execução, que consiste em:

(...)

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

Vale ressaltar que a ausência da referida avaliação pode levar o Ibama a receber produtos e serviços de qualidade insatisfatória e realizar pagamentos indevidos.

c) Ausência de avaliação do código-fonte

Por meio da SA nº 201203531/042 (posteriormente reiterada pela SA nº 201203531/064), foram solicitadas informações e documentos que evidenciassem a realização, no momento do ateste do serviço, da análise do código-fonte entregue pela contratada. Além disso, solicitaram-se informações acerca da existência de manual ou documento que contenha os padrões de codificação que devem ser seguidos pelas empresas contratadas.

A partir da ausência de resposta por parte do Ibama, pode-se concluir que tal avaliação não vem sendo realizada pelos fiscais técnicos no contrato, assim como não há um padrão de codificação estabelecido pelo Ibama ao qual a empresa contratada tem que seguir.

A respeito dos padrões de codificação, vale destacar que são regras que ajudam a desenvolver e melhorar o estilo e estrutura de programas. É importante lembrar que a qualidade de um software está diretamente ligada ao custo de manutenção, performance e portabilidade, onde através do uso de padrões de codificação pode-se prevenir e/ou detectar problemas reduzindo o tempo gasto em manutenção, depuração, otimização, etc. Entre os benefícios diretos proporcionados pelos padrões de codificação, destacam-se: aumento de qualidade do código fonte, aumento da legibilidade do código, permite mudanças com o mínimo de impacto no código, melhoria do conhecimento técnico do programador, aumento de produtividade e aumento da manutenibilidade (facilidade de um software de ser modificado a fim de corrigir defeitos).

d) Ausência de critérios técnicos para avaliar a qualidade do serviço (critérios de aceitação)

Na avaliação do Contrato nº 22/2011 e do Termo de Referência da Licitação nº 14/2011, que originou o citado contrato, não foi verificada a existência de critérios técnicos que permitam avaliar objetivamente a qualidade do serviço (desenvolvimento e manutenção de sistemas) entregue pela fabrica de software.

Vale registrar que a ausência de meios objetivos, previamente definidos, de como seria realizada tal avaliação, pode ocasionar a aceitação de trabalhos insatisfatórios ou de forma subjetiva por parte do fiscal.

Nesse sentido, como exemplo de boa prática quanto à definição objetiva de critérios de avaliação da qualidade relacionadas ao desenvolvimento de sistemas, vale mencionar o edital da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP relativo ao Pregão nº 11/2010, cujo objeto era a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção de sistemas de informação. Em seu item 4.17.5, o referido edital estabeleceu 6 (seis) aspectos que deveriam ser observados na avaliação da qualidade, como Documento (aderência/conformidade); Produto (aderência aos requisitos); Produto (codificação); Armazenamento de dados; Segurança/Desempenho; e Arquitetura de solução. Para cada um desses, foram listados os itens que seriam verificados, classificando-os por grau de severidade e peso, como, por exemplo:

Edital ENAP nº 11/2010, item 4.17.5 – Avaliação da qualidade de software:

“3. Produto (codificação)

3.1 Passos não considerados

3.2 Lógica duplicada

3.3 Função desnecessária

3.4 Verificação de variável incorreta“

Diante de todo o exposto, verifica-se a existência de diversas falhas na fiscalização do contrato nº 22/2011, principalmente no que se refere à parte técnica, que possuem um grande risco de resultar em prejuízos gerados por pagamentos indevidos, bem como de recebimento de softwares de baixa qualidade. Assim, faz-se necessário que o Ibama implemente, mais breve possível, controles que garantam a adequada fiscalização da execução desse contrato, em especial quanto à avaliação da qualidade dos serviços entregues e assinatura do TRP.

Por fim, quanto à fiscalização técnica dos contratos de TI, vale registrar que o Plano de Execução da Estratégia Geral de TI 2011/2012 estabeleceu como ação, para os órgãos do Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática – SISP, a capacitação de seus servidores em cursos direcionados a esta área, conforme observa-se abaixo:

Plano de execução do EGTI 2011/2012:

“Meta 3: Aumentar o quantitativo de servidores de TI capacitados nos programas de treinamento do SISP.

Iniciativas estratégica: 8. Elaborar programa de capacitação do SISP abrangendo trilhas técnicas e gerenciais.

Ação: 8.7 Capacitar servidores do órgão nos cursos do Programa de Capacitação para Fiscalização Técnica de Contratos de Serviços de TIC.”

Causa:

- Ausência de controles internos relativos à fiscalização contratual;
- Ausência de procedimentos formais para fiscalização do contrato; e
- Falta de qualificação dos fiscais técnicos.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após a entrega, em 13/07/2012, do Relatório Preliminar de auditoria - onde ficaram registradas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe durante os trabalhos de auditoria, bem como as respectivas recomendações – o Ibama apresentou, por meio do Ofício nº 564/2012/GP/IBAMA, de 19/07/2012, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

Especificamente com relação à fiscalização do Contrato com a Fábrica de Software, o Órgão de Controle expediu, a teor do item 2.1.2.8 (Constatação 19) do Relatório, as seguintes recomendações:

(...)

Tendo em vista o novo prazo concedido por ocasião da expedição do Relatório Preliminar de Auditoria em tela, encaminho [em anexo, em meio eletrônico] as respostas às Solicitações de Auditoria nº 201203531/042 e nº 201203531/069, que contêm esclarecimentos acerca dos assuntos tratados na Constatação 19, acima.

Análise do Controle Interno:

Ao avaliar o conteúdo do Pareceres Técnicos nºs 80/2012 e 82/2012 – CNT/DIPLAN, referentes às SAs nºs 201203531/069 e 201203531/042, respectivamente, esta equipe de auditoria conclui pela manutenção da referida constatação, uma vez que as informações trazidas pela Unidade não elidem os achados observados, conforme a seguir:

Em relação ao item “a) Ausência da assinatura, pelo fiscal técnico, do Termo de Recebimento Provisório”, o Ibama confirma que não foram elaborados os Termos indicados pela equipe de auditoria e justifica a sua ausência devido à “*sobrecarga de atividades do Fiscal Técnico e a urgência na publicação em produção do objeto das ordens de serviço*”. Aqui, merece ser ressaltado que as situações expostas pelo gestor, como sobrecarga de atividades e urgência, não podem servir de justificativa para o não cumprimento de dispositivo legal, como o previsto na IN nº 04/2010.

Com relação ao item “b) Ausência de avaliação da qualidade dos serviços”, o gestor informou que a qualidade das ordens de serviços é realizada “sobre os aspectos de prazos e aderência ao solicitado pelo requisitante”. Desta forma, verifica-se que não há, de fato, avaliação da qualidade dos serviços prestados, uma vez que verificar o cumprimento do prazo previsto na OS pela contratada não corresponde a uma avaliação da qualidade do serviço prestado, assim como avaliar tão somente se o serviço implementado atende ao usuário final também não. A partir do exposto, confirma-se que os fiscais técnicos não avaliam os itens que definem a qualidade do software entregue pela contratada, como aderência aos requisitos de segurança, desempenho, armazenamento de dados, padrões de codificação, documentação, entre outros.

Por fim, quanto ao item “c) Ausência de avaliação do código-fonte”, o Ibama, por meio do Parecer Técnico nº 82/2012 – CNT/DIPLAN, confirma a ausência de análise do código-fonte dos produtos entregues pela contratada, bem como a ausência de um padrão de codificação institucionalizado.

Assim, considerando que as manifestações apresentadas pela Unidade não trouxeram elementos que alterassem o entendimento da equipe registrado no relatório preliminar de auditoria, conforme exposto acima, fica mantida a presente constatação, com todos os achados que a subsidiaram.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se que o Ibama, em atenção ao princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput), implemente controles que promovam a regular fiscalização dos contratos de TI, evitando, em especial, o recebimento de serviços sem a prévia emissão do Termo de Recebimento Provisório – TRP e sem a devida avaliação da sua qualidade, de acordo com os critérios de aceitação definidos, em observância ao disposto na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2010, Art. 25.

Recomendação 2:

Recomenda-se que o Ibama, em suas futuras contratações de TI, defina formalmente nos instrumentos contratuais os critérios de aceitação que serão utilizados para a avaliação da qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues, em observância ao disposto na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2010, Art. 25. Especificamente quanto ao contrato nº 22/2011, recomenda-se que o Ibama defina, o mais breve possível, tais critérios e passe a utilizá-los para avaliar a qualidade dos serviços realizados.

Recomendação 3:

Recomenda-se que o Ibama envide esforços no sentido de elaborar documento que formalize o Padrão de Codificação a ser utilizado no Órgão. Instituído o Padrão, recomenda-se que o mesmo passe a ser incluído como um dos critérios de aceitação previsto para fins de avaliação da qualidade, especificamente nos contratos de prestação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas.

Recomendação 4:

Recomenda-se que o Ibama, em atenção ao princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput), adote as medidas cabíveis no sentido de capacitar seus servidores para realizarem adequadamente a fiscalização técnica de contratos de serviços de TI, de acordo com as diretrizes contidas na Estratégia Geral de TI 2011/2012, mais especificamente em seu Plano de Execução, Meta 3, Ação 8.7.

2.1.2.9. Constatação (34)

AUSÊNCIA DE REGISTRO DOCUMENTAL FORMAL QUE PERMITA RASTREAR OS SERVIÇOS EXECUTADOS

Na verificação da execução do contrato nº 22/2011, verificou-se que o Ibama não mantém registro documental que permita rastrear, com segurança, os serviços executados pela empresa contratada.

Tal fato pôde ser observado quando foi solicitado, por meio da SA nº 201203531/046, os processos/documentos formais referentes a algumas Ordens de Serviço – OS e o Ibama informou que não seria possível atender completamente, visto que, por volta do segundo mês de execução do contrato, parou-se de manter os documentos formais, passando-se a utilizar somente o Sistema de Gestão de Ocorrência – SGO, disponibilizado pela contratada.

Entretanto, vale registrar que mesmo no SGO não foi possível rastrear, com segurança, todos os artefatos gerados/alterados durante o processo de execução das ordens de serviço analisadas, bem como os documentos que evidenciassem a realização das atividades relacionadas à fiscalização do contrato, previstos no art. 25 da IN nº 04/2010, como: avaliação da qualidade dos serviços realizados, Termo de Recebimento Provisório – TRP, avaliação da contagem dos Pontos de Função definitivos, avaliação de conformidade com os termos contratuais, relação detalhada contendo os elementos de software alterados, entre outros.

Deste modo, cabe ressaltar a necessidade do Ibama dispor de meios próprios para o gerenciamento do contrato de forma independente das ferramentas disponibilizadas pela contratada, de modo que o Gestor do contrato possa confrontar informações de execução contratual com dados seguros, sem possibilidade de manipulação externa.

Nesse sentido, cumpre destacar o enorme risco que o órgão vem assumindo, conforme apontado no presente relatório, tendo em vista que o SGO encontra-se atualmente hospedado e mantido pela própria empresa contratada como fábrica de software, que sofre a fiscalização.

A fragilidade no monitoramento da execução do contrato nº 22/2011, com a ausência de registros formais controlados pelo Ibama, fica evidenciada quando se verifica os outros achados da auditoria relacionados a esta constatação, como: ausência de registro de aprovação formal do gestor do contrato, com as devidas justificativas, para alterações na data de entrega dos serviços e nos quantitativos de pontos de função originalmente definidos nas Ordens de Serviço; ausência de evidência da avaliação da qualidade do serviço; e ausência de Termo de Recebimento Provisório.

Além disso, a fragilidade no monitoramento da execução do contrato nº 22/2011, com a ausência de registros formais controlados pelo Ibama, fica bastante evidenciada quando se verifica um outro achado desta auditoria que encontra forte correlação com a presente constatação: a ocorrência de alterações na data de entrega dos serviços e nos quantitativos de pontos de função, originalmente definidos nas Ordens de Serviço, sem o registro de aprovação formal do gestor do contrato.

Desta forma, faz-se necessário que o Ibama passe a registrar, em documentos, a aplicação do processo e dos critérios previstos para comprovação de que o produto entregue encontra-se dentro das especificações acordadas, de forma a possibilitar o adequado rastreamento da verificação de execução e mensuração dos serviços.

Como forma de reforçar a necessidade da existência de registros formais relativos a execução do contrato com a fábrica de software, segue o que dispõe a IN nº 04/2011, em seu art. 25, inciso II, com grifo nosso:

IN 04/2010:

“Seção III

Gerenciamento do Contrato

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

(...)

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

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

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

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

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

Causa:

Deficiência nos controles relativos à fiscalização contratual.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após a entrega, em 13/07/2012, do Relatório Preliminar de auditoria - onde ficaram registradas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe durante os trabalhos de auditoria, bem como as respectivas recomendações – o Ibama apresentou, por meio do Ofício nº 564/2012/GP/IBAMA, de 19/07/2012, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

“48. No que atine às **Constatações 34, 35 e 36** do Relatório sub examine, registro que o IBAMA não possui considerações adicionais a apresentar, salientando-se que as recomendações inseridas nos itens 2.1.2.9, 2.1.2.10 e 2.1.2.11 – referentes a um registro documental formal que permita o rastreamento de serviços executados, a um sistema de gerenciamento de demandas do IBAMA e à inserção da garantia nos instrumentos contratuais atinentes aos serviços prestados por período posterior à entrega – serão acatadas.”

Análise do Controle Interno:

Conforme pode ser observado a partir da manifestação do Gestor, o Ibama corrobora o achado da equipe de auditoria quanto à ausência de registro documental formal que permita rastrear os serviços executados no contrato nº 22/2011. Ao mesmo tempo, verifica-se a sua concordância em relação às recomendações propostas no presente relatório.

Assim, cabe ao Ibama adotar as medidas cabíveis para implementar o recomendado, as quais poderão ser comprovadas por esta CGU durante o acompanhamento do Plano de Providências da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se que o Ibama implemente mecanismos transparentes, seguros e rastreáveis que permitam verificar, mediante evidência documental, quantidade e qualidade dos serviços prestados, bem como identificar a adequada fiscalização por parte dos fiscais do contrato.

2.1.2.10. Constatação (35)

SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE DEMANDA DO IBAMA HOSPEDADO E MANTIDO PELA CONTRATADA

Na avaliação da gestão do contrato nº 22/2011, que tem como objeto o desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação por meio de fábrica de software, observou-se que o Ibama, para registro e acompanhamento das ordens de serviço demandadas àquela fábrica, utiliza o software Sistema de Gestão de Ocorrência – SGO. Todavia, verificou-se o referido sistema encontra-se atualmente hospedado e mantido pela empresa contratada como fábrica de software.

Tal situação representa um elevado risco de segurança para o Ibama, tendo em vista que todas as informações relativas às Solicitações de Proposta Técnicas - SPT, Propostas Técnicas – PT e Ordens de Serviço – OS registradas e acordadas entre o Instituto e a Fábrica de Software estão cadastradas na base de dados desse sistema. Desta forma, verifica-se que informações proprietárias do Ibama encontram-se sob o domínio da contratada.

Vale ressaltar que essas informações são essenciais para o Ibama realizar o adequado monitoramento do contrato com a fábrica de software, permitindo-o aferir e avaliar o atendimento dos níveis de serviço previamente estabelecidos. Nesse sentido, destaca-se que o contrato nº 22/2011 prevê que, em caso de não cumprimento das metas para os indicadores de nível de serviço, o Ibama pode aplicar sanções à empresa, que vão desde advertências até a glosa de pagamentos e multas.

Como agravante, é importante citar que, conforme registrado no presente relatório, o Ibama não possui um processo formal que registre documentalmente as demandas de serviço feitas à contratada e que permita rastrear, de forma segura, eventuais alterações de valor e prazo de entrega das OSs, bem como a quantidade e qualidade dos serviços prestados. Durante a auditoria, observou-se que todo o acompanhamento do contrato é feito exclusivamente sobre os dados existentes no sistema SGO.

Assim, fica claro o grande risco que o Ibama vem assumindo ao ter todas as informações relativas às demandas - como especificações dos serviços, valores e prazos de entrega - sob responsabilidade da própria contratada. Cumpre mencionar que essas informações podem, conforme citado acima, evidenciar um descumprimento contratual por parte desta empresa, o que acarretaria em penalidades à mesma.

Além disso, vale registrar que a presente situação configura-se como um grave descumprimento da Política de Segurança da Informação, Informática e Comunicações do Ibama – Posic, uma vez que as informações citadas acima, proprietárias do Ibama, não estão sendo devidamente protegidas, não havendo garantia da aplicação dos princípios fundamentais da Segurança da Informação, em especial as de: integridade, autenticidade, confiabilidade e responsabilidade, conforme pode ser verificado na Política de Segurança do Ibama, nos trechos transcritos abaixo:

Art. 3 Para efeitos de aplicação desta política, são considerados princípios da segurança da informação:

(...)

*III – a **Integridade**: propriedade de que a informação não esteja modificada ou destruída de maneira não autorizada ou acidental;*

*IV – a **autenticidade**: propriedade de que a informação seja produzida, expedida,*

modificada ou destruída por pessoa física, sistema, órgão ou entidade;

*V – a **confiabilidade**: requer que os meios, nos quais a informação trafega e é armazenada, sejam preparados para promover e garantir eficientemente a recuperação dessa informação caso haja insucesso de mudança ou evento inesperado, com observância dos demais princípios de segurança;*

*VI – a **responsabilidade**: propriedade de que todo ativo possua um responsável que garanta sua correta utilização, além de monitorá-lo de maneira que o uso indevido seja reportado e as ações cabíveis tomadas.”*

Quanto a não observância da propriedade e proteção destas informações, destaca-se o disposto nos arts. 4, 19 e 23 da mesma Posic:

“Art. 4, § único. Seja qual for a forma ou o meio pelo qual a informação seja apresentada ou compartilhada, será sempre protegida adequadamente, de acordo com esta política.

(...)

Art. 19º A propriedade da informação será regida pelas seguintes diretrizes:

I – toda informação criada ou custodiada que for manuseada, armazenada, transportada ou descartada pelos agentes públicos do Ibama e cooperados, no exercício de suas atividades, é de propriedade desta entidade e será protegida segundo estas diretrizes e nas regulamentações em vigor, conforme classificação das informações, sem prejuízo da autoria, conforme definido em lei;”

(...)

Art. 23º As informações sob gestão do Ibama terão segurança de maneira a serem adequadamente protegidas quanto ao acesso e uso, sendo que para as consideradas de alta criticidade, serão necessárias medidas especiais de tratamento.”

Desta forma, conclui-se que a presente situação não pode prosperar, devendo o Ibama, o mais breve possível, providenciar a transferência do sistema SGO e da respectiva base de dados para seus próprios domínios, de forma a manter sob sua gestão as informações proprietárias do Instituto e aplicar, efetivamente, a sua Política de Segurança.

Ademais, em função da presente situação, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 201203531/070, sobre a qual o Ibama apresentou o seguinte esclarecimento, por meio do Parecer Técnico nº 74/2012 – CNT/DIPLAN:

Solicitação de Auditoria nº 201203531/070:

“Quanto ao software Sistema de Gestão de Ocorrência – SGO, solicita-se:

(...)

b) Informar se o referido sistema é utilizado no gerenciamento de demandas de algum outro contrato do Ibama.

c) Informar se o referido sistema encontra-se hospedado e mantido pelo Ibama.”

Parecer Técnico nº 74/2012 – CNT/DIPLAN:

“Resposta (b):

O SGO é utilizado na Gestão de Demandas de Sistemas (fábrica de software) e o OCOMON na Gestão de Demandas de Microinformática e outras demandas de TI, em conformidade com o Memorando Circular nº 50/2012-DIPLAN/IBAMA, de 16 de fevereiro de 2012.”

“Resposta (c):

“Informamos que o software SGO não se encontra hospedado e mantido pelo Ibama. Entretanto, encontra-se em curso no Ibama processo de planejamento de contratação com o objetivo de contratar serviços especializados de infraestrutura de TI que irá absorver a manutenção de software SGO, de forma sincronizada.”

Do apresentado, verifica-se que a resposta do Chefe do CNT confirma a existência da situação relatada acima e vai ao encontro do observado pela equipe durante os trabalhos de campo.

Além do já exposto, é importante registrar, como fatores que contribuíram para a ocorrência do presente achado, as falhas tanto na avaliação e gestão dos riscos de segurança relacionados aos ativos de informação presentes no sistema SGO, quanto na atuação das entidades criadas justamente para zelar pela segurança da informação no âmbito do Ibama, que permitiram a existência e manutenção desta situação, quais sejam: Comitê de Segurança da Informação e Informática – CSII e Gestor de Segurança da Informação e Informática – GSII.

Abaixo, seguem alguns artigos da Posic do Ibama que definem as responsabilidades dessas entidades:

“Art. 1º Para fins da Política de Segurança da Informação, Informática e Comunicações considera-se:

(...)

IX - Comitê de Segurança da Informação e Informática: grupo de pessoas com a responsabilidade de assessorar a implementação das ações de segurança da informação e comunicações no

âmbito do órgão ou entidade da Administração Pública Federal (APF);

XIV - Gestão de segurança da informação e comunicações: ações e métodos que visam à integração das atividades de gestão de riscos e de continuidade de negociação, tratamento de incidentes e da

informação, conformidade, credenciamento, segurança cibernética, física, lógica, orgânica e organizacional aos processos institucionais estratégicos, operacionais e táticos, não se limitando, portanto, à Tecnologia da Informação e Comunicação;

XV - Gestor de segurança da informação e informática: é o servidor público responsável pelas ações de segurança da informação e comunicações no Ibama;”

“Art. 64 O CSII deverá formar subgrupos, entre os seus integrantes, para realizar as seguintes atividades:

(...)

II – realizar vistorias em áreas e instalações, e produzir relatórios quanto à adequação dessas áreas aos requisitos de segurança, apresentando os resultados ao GSII;”

“Art. 69 São competências do Gestor de Segurança da Informação e Informática:

(...)

II – promover cultura de segurança da informação e comunicações;

III – promover a melhoria contínua dos processos de gestão de segurança da informação;

IV – acompanhar as investigações e as avaliações dos danos decorrentes de quebras de segurança; (...)”

Causa:

- Falha nos controles internos quanto ao efetivo cumprimento da aplicação da Posic;
- Falha de atuação do Gestor de Segurança da Informação e Informática, bem como do Comitê de Segurança da Informação e Informática – CSII na gestão de segurança da informação do Ibama;
- Falha na identificação e gestão dos riscos de segurança da informação; e
- Escassez de recursos humanos para lidar com segurança da informação.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após a entrega, em 13/07/2012, do Relatório Preliminar de auditoria - onde ficaram registradas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe durante os trabalhos de auditoria, bem como as respectivas recomendações – o Ibama apresentou, por meio do Ofício nº 564/2012/GP/IBAMA, de 19/07/2012, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

*“No que atine às **Constatações 34, 35 e 36** do Relatório sub examine, registro que o IBAMA não possui considerações adicionais a apresentar, salientando-se que as recomendações inseridas nos itens 2.1.2.9, 2.1.2.10 e 2.1.2.11 – referentes a um registro documental formal que permita o rastreamento de serviços executados, a um sistema de gerenciamento de demandas do IBAMA e à inserção da garantia nos instrumentos contratuais atinentes aos serviços prestados por período posterior à entrega – serão acatadas.”*

Análise do Controle Interno:

Conforme pode ser observado a partir da manifestação do Gestor, o Ibama corrobora o achado da equipe de auditoria quanto à necessidade de providenciar a transferência do sistema SGO e da respectiva base de dados para seus próprios domínios. Ao mesmo tempo, são acatadas as recomendações propostas no presente relatório.

Assim, cabe ao Ibama adotar as medidas cabíveis para implementar o recomendado, as quais poderão ser comprovadas por esta CGU durante o acompanhamento do Plano de Providências da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se que o Ibama, em atenção aos princípios da segurança da informação e à sua Posic, providencie, de imediato, a transferência do Sistema de Gestão de Ocorrência – SGO e a respectiva base de dados para seus próprios domínios, de modo que o referido sistema fique hospedado e seja mantido sob sua responsabilidade, evitando que informações proprietárias do Instituto sejam manipuladas por terceiros, sem a devida proteção.

Enquanto a referida recomendação não tiver sido implementada, recomenda-se que o Ibama adote medidas paliativas que minimizem os riscos decorrentes das informações presentes no SGO estarem sendo mantidas pela própria empresa fiscalizada, como a realização periódica de “backups” e guarda da base de dados em local seguro, mantido pelo Ibama.

Recomendação 2:

Recomenda-se que o Ibama, em atenção ao definido em sua Política de Segurança da Informação, Informática e Comunicação - Posic, adote medidas no sentido de fazer com que tanto o Comitê de Segurança da Informação e Informática – CSII quanto o Gestor de Segurança da Informação e

Informática – GSII cumpram, na prática, as competências que lhe foram atribuídas, em especial àquelas relacionadas ao efetivo cumprimento da aplicação da Posic.

2.1.2.11. Constatação (36)

INSTRUMENTO CONTRATUAL SEM A PREVISÃO DE GARANTIA DOS SERVIÇOS PRESTADOS POR PERÍODO MÍNIMO POSTERIOR À ENTREGA DEFINITIVA

Na avaliação dos 2 (dois) contratos de desenvolvimento de sistemas firmados pelo Ibama em 2011 – referentes à implantação da solução de auto de infração eletrônico (contrato nº 14/2011) e ao desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação por meio de fábrica de software (contrato nº 22/2011) – verificou-se que os respectivos instrumentos contratuais não continham cláusulas que garantissem o funcionamento dos produtos desenvolvidos por um período mínimo após o seu recebimento definitivo.

Vale mencionar que, embora os referidos contratos possuísem cláusulas de garantia contratual, as mesmas eram restritas apenas ao período da vigência contratual, não exigindo da contratada a garantia dos produtos por um período determinado após a entrega do produto, independente da vigência do contrato, conforme observa-se abaixo:

Contrato nº 14/2011:

“Cláusula Sexta – Da assistência técnica

6.1.5 – A garantia dos elementos de software e de seus componentes, bem como da integração da solução, será estendida por todos o período de vigência do contrato, devendo haver manutenções corretivas, quando necessário, sem ônus ao contratante.”

Contrato nº 22/2011:

“Cláusula Sétima – Da assistência técnica

1 – A garantia dos sistemas e de seus componentes, será estendida por todos o período de vigência do contrato, devendo haver manutenções corretivas, quando necessário, sem ônus ao Contratante.”

Assim, identifica-se como uma fragilidade nos instrumentos contratuais do Ibama o fato de, por exemplo, sistemas desenvolvidos e entregues ao final da vigência contratual correrem o risco de não terem garantia alguma por parte da empresa contratada, uma vez que, de acordo com as cláusulas vigentes, a empresa poderia vir a alegar que não estaria obrigada a realizar manutenções corretivas, sem ônus, pois a vigência do contrato já estaria expirada.

Além disso, é importante citar que, mesmo com a execução de atividades de garantia da qualidade, homologação e ateste da aplicação, é comum defeitos e falhas no funcionamento do sistema serem identificados após um certo tempo de utilização do mesmo. Deste modo, torna-se necessário que o Ibama, como boa prática de gestão, passe a adotar em seus contratos cláusulas que prevejam a garantia dos serviços prestados por período mínimo posterior a sua entrega definitiva.

Nessa mesma linha de entendimento, vale destacar a orientação contida no Manual de Métricas de Software do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP v1.0, elaborado pela SLTI/MP, quanto à garantia dos serviços prestados:

“4.3 Manutenção Corretiva

(...)

Quando o sistema em produção tiver sido desenvolvido pela contratada, a manutenção corretiva será do tipo Garantia, conforme prazos e demais cláusulas do contrato em questão. Caso não exista cláusula contratual de Garantia, deve ser considerada a garantia de seis meses, preconizada por lei (Código do Consumidor).”

Ademais, vale mencionar, como exemplo de boa prática quanto à garantia dos produtos desenvolvidos, o edital da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP relativo ao Pregão nº 11/2010, cujo objeto era a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção de sistemas de informação. Em seu item 9, o referido edital estabeleceu:

“9 DA GARANTIA DOS PRODUTOS DESENVOLVIDOS

9.1 A empresa contratada deverá apresentar garantias de funcionamento dos produtos desenvolvidos pelo período mínimo de 12 (doze) meses, a contar da data de seu recebimento definitivo, comprometendo-se a efetuar as necessárias correções sem ônus adicionais para a ENAP durante este período. “

Assim, diante de todo o exposto e considerando a elevada quantidade de serviços de desenvolvimento de sistemas contratado pelo Ibama e de modo a garantir que esses contratos cumpram eficientemente os seus objetivos, conclui-se pela necessidade desse Instituto passar a exigir, conforme orientação exarada pelo órgão central do SISP, em seu manual de métricas de software, a garantia de funcionamento dos produtos desenvolvidos por um período mínimo, não inferior a 6 (seis) meses, a contar da data de seu recebimento definitivo, de modo que a contratada se comprometa a efetuar as correções necessárias, sem ônus adicional ao Ibama durante esse período.

Adicionalmente, merece ser registrado que, com o intuito de esclarecer o motivo para a ausência de uma garantia contratual mínima nos referidos contratos, encaminhou-se ao Ibama a Solicitação de Auditoria nº 201203531/043 (posteriormente reiterada pela SA nº 201203531/065) com o seguinte questionamento:

“Esclarecer o motivo da garantia contratual estipulada nos contratos 14/2011 (Auto de infração eletrônico) e 22/2011 (Fábrica de Software) ocorrer somente durante o período de vigência dos respectivos contratos, não prevendo um período mínimo de cobertura após a efetiva entrega dos elementos de software e seus componentes, principalmente nos casos de desenvolvimento de novos sistemas e/ou novas funcionalidades/módulos (manutenção evolutiva).”

Como resposta, o Instituto, por meio do Parecer Técnico nº 70/2012 – CNT/DIPLAN, manifestou-se nos seguintes termos:

“Nos contratos nº 14/2011 (Auto de Infração Eletrônico) e 22/2011 (Fábrica de Software), a garantia dos sistemas e elementos de software estão previstos para toda a vigência contratual.

Como o Ibama não possui quadro de pessoal em TI para desenvolvimento de software, todo desenvolvimento e manutenção são realizados por contratação de Fábrica de Software.

Desta forma, e considerando que sempre haverá planejamento para renovação e contratação de Fábrica de Software, os sistemas do Ibama sempre terão garantia de manutenção (desde que se preveja sempre a garantia nas contratações futuras).

Cabe ressaltar que em ambos os contratos estão previstos repasses de conhecimento das contratadas, seja por documentação, seja por workshop de conhecimentos técnicos.

Assim, tanto os técnicos do Ibama quanto uma possível nova contratada poderão absorver o conhecimento técnico dos sistemas.”

Em sua manifestação, o Gestor justifica a ausência de referida garantia por prazo determinado alegando, basicamente, que como sempre haverá contrato de manutenção de sistemas em vigor, então os sistemas

sempre terão garantia de manutenção.

Todavia, a fragilidade nos contratos de desenvolvimento de sistemas do Ibama apontada na presente constatação manifesta-se justamente no término da vigência contratual, quando ocorre a troca da empresa prestadora do serviço (no caso de fábrica de software) ou quando o produto contratado (sistema novo a ser desenvolvido) foi totalmente entregue. Neste casos, conforme as cláusulas atuais, o Ibama, mesmo verificando defeitos no software desenvolvido pela empresa, poderia ficar sem instrumentos para exigir da contratada a manutenção corretiva, sem ônus, uma vez que a garantia prevista limita-se apenas ao tempo de vigência do contrato. Deste modo, falhas no sistema identificadas após a vigência contratual teriam que ser pagas para serem corrigidas, causando prejuízo ao Ibama.

Assim, ainda que a manutenção corretiva no sistema venha a ser feita de qualquer forma, por conta da existência de outros contratos de manutenção de sistemas, como alega o Ibama, a questão principal é o fato do Instituto ter de pagar por elas, mesmo sendo um defeito de software.

Como exemplo prático, pode-se citar o contrato nº 14/2011 firmado com a empresa Velp Tecnologia Ltda. para desenvolvimento do sistema de auto de infração eletrônico. O referido contrato foi assinado no dia 31/08/2011, tendo a vigência de 12 meses. Em entrevista com o fiscal do contrato, verificou-se que o sistema ainda não se encontra em produção, estando em fase final de homologação e testes.

Deste modo, considerando que a sua vigência vai até o dia 31/08/2012 e que o novo sistema de AI eletrônico somente entrará efetivamente em produção após o prazo acima, então qualquer defeito no sistema que venha a ser identificado pelos usuários no momento de sua utilização não terá cobertura contratual. Portanto, neste caso o Ibama teria que recorrer ao contrato da fábrica de software com a empresa Basis (nº 22/2011) para efetuar as manutenções corretivas necessárias. E, neste caso, teria que arcar com os custos da referida manutenção.

Conclui-se, portanto, que, no que se refere à presente constatação, não assiste razão o gestor quando alega que os sistemas sempre terão manutenção por haver contrato de manutenção vigente, tendo em vista que a falha aqui identificada refere-se a contratos potencialmente prejudiciais ao Ibama, que pode levá-lo a pagar por um serviço de manutenção corretiva que deveria estar garantido contratualmente.

Causa:

Fragilidade nos controles internos relativos ao processo de contratação, em especial à elaboração do instrumento contratual.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após a entrega, em 13/07/2012, do Relatório Preliminar de auditoria - onde ficaram registradas as conclusões acerca das falhas e/ou irregularidades identificadas pela equipe durante os trabalhos de auditoria, bem como as respectivas recomendações – o Ibama apresentou, por meio do Ofício nº 564/2012/GP/IBAMA, de 19/07/2012, a seguinte manifestação a respeito da presente constatação:

*“No que atine às **Constatações 34, 35 e 36** do Relatório sub examine, registro que o IBAMA não possui considerações adicionais a apresentar, salientando-se que as recomendações insertas nos itens 2.1.2.9, 2.1.2.10 e 2.1.2.11 – referentes a um registro documental formal que permita o rastreamento de serviços executados, a um sistema de gerenciamento de demandas do IBAMA e à inserção da garantia nos instrumentos contratuais atinentes aos serviços prestados por período posterior à entrega – serão acatadas.”*

Análise do Controle Interno:

Conforme pode ser observado a partir da manifestação do Gestor, o Ibama corrobora o achado da equipe de auditoria quanto à necessidade de exigir garantia de funcionamento dos produtos desenvolvidos por um período mínimo, não inferior a 6 (seis) meses, a contar da data de seu recebimento definitivo. Ao mesmo tempo, verifica-se que são acatadas as recomendações propostas no presente relatório.

Deste modo, cabe ao Ibama adotar as medidas cabíveis para implementar o recomendado, as quais poderão ser comprovadas por esta CGU durante o acompanhamento do Plano de Providências da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se que o Ibama, em atenção à orientação prevista no Manual de Métricas de Software do SISP v1.0, bem como ao princípio constitucional da eficiência, adote, de imediato, as medidas cabíveis no sentido de exigir que as empresas contratadas por meio dos contratos n°s 14/2011 e 22/2011 comprometam-se a efetuar, sem ônus para o Ibama, as manutenções corretivas de seus produtos por um período mínimo, não inferior a 6 (seis) meses, a contar da data de recebimento definitivo dos referidos produtos, tendo especial atenção ao contrato n° 14/2011, que encontra-se perto do final de sua vigência.

Recomendação 2:

Recomenda-se que o Ibama, em atenção à orientação prevista no Manual de Métricas de Software do SISP v1.0, bem como ao princípio constitucional da eficiência, faça constar, em seus futuros contratos de serviços de TI, cláusula contratual prevendo garantia de funcionamento dos produtos desenvolvidos por um período mínimo, não inferior a 6 (seis) meses, a contar da data de seu recebimento definitivo, de modo que a contratada se comprometa a efetuar as correções necessárias, sem ônus adicional ao Ibama durante esse período.

2.1.3. Assunto - BENS IMOBILIÁRIOS

2.1.3.1. Constatação (30)

BENS IMÓVEIS EM SITUAÇÃO DE ABANDONO

Em agosto de 2011, foi aprovado pelo Presidente do Ibama, Plano de Ação elaborado com a finalidade de promover o levantamento geral de todos os bens imóveis sob a responsabilidade do Instituto, bem como realizar a regularização documental e atualizar a avaliação e registro no Spinet desses bens.

Desde o início da execução do plano até junho de 2012, já foi realizada a regularização documental de cerca de 70 % dos 575 imóveis registrados no sistema sob a responsabilidade do Ibama. Durante as visitas, foram identificados casos de bens em situação precária de conservação e outros em situação de abandono. Conforme verificado nos registros fotográficos e nos Relatórios Técnicos de Observação feitos pela Coordenação de Patrimônio do Instituto, há instalações danificadas, sem portas nem janelas, tomadas pelo lixo e pela vegetação, sendo ocupadas por traficantes e usuários de drogas, como por exemplo, os de Ariquemes/RO e Guajará-Mirim/RO.

A escassez de recursos humanos na área administrativa e restrições orçamentárias foram identificadas como causas principais para que a situação chegasse a tal ponto. O assunto relativo à força de trabalho do Instituto não será detalhado mais uma vez neste ponto, pois que tem sido frequentemente tratado em documentos produzidos pelo próprio Ibama e em relatórios de auditoria dos órgãos de controle interno e ainda porque as medidas que estavam ao alcance da Autarquia já foram tomadas. A solução para a escassez da força de trabalho depende agora da aprovação de novos concursos para a Unidade.

A insuficiência de servidores certamente impediu que o Instituto conseguisse dar a manutenção adequada aos seus imóveis. Entretanto, a questão de fundo é a de se definir quais imóveis são necessários para que o Ibama possa cumprir suas atribuições institucionais e dar destinação adequada aos demais.

Quanto a esse aspecto, a solução apresentada pelos gestores para o caso é que o Ibama mantenha sob sua responsabilidade apenas os imóveis que efetivamente são utilizados, alienando os demais. Conforme já tratado neste relatório, na análise relativa à gestão dos bens de uso especial, faz-se necessária autorização legislativa e que, em primeira interação com o Ministério do Meio Ambiente, ficou definido que o Ibama deveria realizar a regularização documental de todos os seus imóveis para que a autorização fosse concedida.

Conforme mencionado anteriormente, cerca de 70% dos imóveis já foram regularizados, e que o tempo para a regularização dos 30% restantes pode demorar ainda alguns anos, visto que os casos mais complexos foram deixados para o final.

Considerando todo o exposto, conclui-se que a partir do trabalho já feito, seria oportuno promover nova discussão com o MMA para que a minuta de autorização legislativa não precise mencionar lista exaustiva dos imóveis a serem alienados, mas que traga regras gerais necessárias para se alienar como, por exemplo, a situação documental, a aprovação pelo Conselho Diretor do Ibama, a destinação de parte dos recursos da alienação para o próprio Ibama investir na aquisição de novas sedes para as Superintendências que ainda ocupam imóveis alugados, bem como para a recuperação e manutenção do patrimônio remanescente.

Outro ponto que merece ter cuidado consiste em regulamentar internamente os critérios para o recebimento de bens como forma de pagamento de multas ambientais, de maneira a garantir que o Instituto receba apenas os bens (móveis e imóveis) que sejam de seu interesse evitando, assim, o retrocesso na solução do problema em análise.

Apesar das limitações já conhecidas, a situação de parte dos imóveis já visitados é grave. Dessa forma, é necessário que os gestores utilizem as informações apuradas pelas vistorias, priorize os casos mais críticos e defina medidas para minimizar os riscos oferecidos pelos imóveis em situação de abandono.

Causa:

- Grande quantidade de imóveis que não são utilizados para a realização das atividades do Ibama;
- Escassez de recursos humanos e financeiros para a gestão do imobiliário na Sede e nas Superintendências; e
- Baixa prioridade dada à gestão imobiliária do Instituto.

Manifestação da Unidade Examinada:

A partir dos fatos apresentados no relatório preliminar, a unidade se manifestou por meio do Memorando nº5.601/2012/DIPLAN/IBAMA:

(...) Inicialmente, registro que a alienação dos imóveis não utilizados permitirá ao IBAMA gerar recursos que poderão ser revertidos na manutenção daqueles efetivamente utilizados nos diversos Estados e Municípios mas que se encontram em estado precário, resultando em corte de custos, bem como modernização e racionalização da Administração.

Nesse contexto, a Recomendação 1 (acima) se mostra de grande valia para o IBAMA, notadamente porque, em sendo efetivamente implementada, não haverá a necessidade de imediato envio (ao Ministério do Meio Ambiente) de documentação regularizada que comprove a propriedade de todos os imóveis a serem alienados, possibilitando a alienação gradativa daqueles que preencherem determinados requisitos, garantindo maior celeridade à ação.

Portanto, consigno que o IBAMA envidará esforços no sentido de confeccionar minuta de Anteprojeto de Lei de autorização para alienação dos imóveis em desuso, na forma proposta pela CGU.

Ademais, informo que, de acordo com o Cronograma de Execução aprovado pela Presidência do IBAMA, a conclusão do Plano de Ação para levantamento, regularização documental e avaliação

dos imóveis está prevista para nov.2012, ocasião em que será verificada a destinação mais adequada para os imóveis em estado de abandono e depreciação.

Em relação à Recomendação 2 do item 2.1.3.1, esclareço que a adjudicação de bens para recebimento de valores decorrentes de multas ambientais sempre se dá em sede judicial e, via de regra, em cada caso concreto, o IBAMA analisa pormenorizadamente as condições dos bens a serem recebidos, recusando aqueles entendidos como antieconômicos ou inservíveis ao Instituto.

Não obstante, em atenção à Recomendação 2, informo que o IBAMA realizará estudos com vistas a regulamentar, em âmbito nacional, as condições mínimas necessárias ao recebimento de bens por meio de adjudicação.

Análise do Controle Interno:

As medidas propostas com a finalidade de aprimorar a gestão do patrimônio imobiliário da Autarquia foram acolhidas pelos gestores. A implementação dessas medidas será acompanhada pela CGU ao longo do exercício de 2012 mediante monitoramento do Plano de Providências Permanente da unidade.

Recomendações:

Recomendação 1:

Encaminhar ao Ministério do Meio Ambiente minuta de anteprojeto de lei de autorização legislativa para a alienação de imóveis, prevendo as condições necessárias, como, por exemplo, a situação documental, a aprovação pelo Conselho Diretor do Ibama, a destinação de parte dos recursos da alienação para o próprio Ibama investir na aquisição de novas sedes para as Superintendências que ainda ocupam imóveis alugados, bem como para a recuperação e manutenção do patrimônio remanescente.

Recomendação 2:

Regulamente as condições para o recebimento de bens por meio de adjudicação para garantir que o Instituto receba somente o que seja de seu interesse.

2.1.4. Assunto - MOVIMENTAÇÃO

2.1.4.1. Constatação (2)

DESCUMPRIMENTO DO PRAZO PREVISTO PARA REGISTRO DE ATOS DE PESSOAL NO SISAC (ART. 7º, DA IN/TCU n.º 55/2007).

Em análise aos processos referentes aos atos de pessoal para fins de registro no Sistema SISAC do Tribunal de Contas da União - TCU, do total de 62 (sessenta e dois) atos da unidade examinada, foram analisados 1 (um) ato de admissão, 36 (trinta e seis) atos de aposentadoria, 25 (vinte e cinco) atos de concessão de pensão e reforma. Com efeito, verificou-se que a unidade descumpriu os prazos previstos do art. 7º da IN/TCU n.º 55/2007 para os atos abaixo evidenciados:

Quadro 26 - Atos de pessoal registrados fora do prazo

Número do ato	Tipo de ato	Data do ato	Registro no SISAC	Dias entre
		(1)	(2)	(1) e (2)

000051-3	Admissão	30/05/11	29/05/12	365
000072-0	Aposentadoria	01/06/11	29/05/12	363
000029-3	Pensão Civil	21/11/11	29/05/12	188
000030-7	Pensão Civil	11/01/12	29/05/12	138
000028-5	Pensão Civil	08/12/11	29/05/12	171

Cabe destacar que os atos relacionados no quadro acima somente foram cadastrados após a emissão da Solicitação de Auditoria nº 201203531/023. Logo, as informações pertinentes aos atos de admissão e concessão não foram cadastradas no SISAC e nem disponibilizadas para o respectivo órgão de controle interno no prazo de 60 (sessenta) dias.

Causa:

Falhas nos controles internos.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou a seguinte manifestação, por meio do Memorando nº 5.601/2012/DIPLAN/IBAMA, de 20 de julho de 2012:

“Em atenção à referida Recomendação, informo que os atos apontados pelo Órgão de Controle [abaixo identificados] foram publicados durante o exercício de 2011 e no início de 2012, ocasião em que se deu a mudança do espaço físico da Coordenação Geral de Recursos Humanos (CGREH/DIPLAN), o que causou interrupção temporária no cadastramento, por motivo de recadastramento de cadastros que haviam sido efetuados parcialmente, em atendimento a recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU) que modernizou o Sistema Sisac visando dar maior segurança.

Nº do Ato / Tipo	Publicação no DOU (1)	Registro Sisac (2)	Qtd. dias [entre 1 e 2]
051-3/Admissão	30/05/2011	29/05/2012	365
072-0/Aposentadoria	01/02/2012	29/06/2012	147
029-3/Pensão	21/11/2011	29/05/2012	188
030-7/Pensão	11/01/2012	29/05/2012	138
028-5/Pensão	08/12/2011	29/05/2012	171

Além disso, impende consignar que o Sistema Sisac ficou indisponível para o IBAMA no período compreendido entre 13 de abril e 28 de maio de 2012, o que impossibilitou a plena observância do

prazo para registro.”

Análise do Controle Interno:

Em que pesem as dificuldades técnicas informadas pela Unidade, que impediram o cadastro dos atos de pessoal no Sisac, registre-se que o período de tempo para efetivação do cadastro foi extenso, ultrapassando duas vezes o prazo concedido pelo TCU, o que corrobora para o fato de que houve fragilidade nos controles internos da Autarquia.

Além disso, frise-se que no momento em que o Sistema Sisac ficou indisponível, conforme informado pelo Gestor, todos os prazos de cadastramento já estavam vencidos.

Ressalte-se, ainda, que a data de publicação da aposentadoria nº 072-0, informada pela Unidade, não está correta, pois o ato de pessoal em questão foi publicado no Diário Oficial da União no dia 01/06/2011 e não no dia 01/02/2012.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se ao Ibama que aprimore seus controles internos de forma a garantir o cumprimento do prazo de 60 dias para registro dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadoria e pensões no Sistema Sisac.

2.1.5. Assunto - PROCESSOS LICITATÓRIOS

2.1.5.1. Constatação (5)

AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO PARA CRIAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

A partir da análise dos processos nºs 02001.007995/2010-35 e 02001.006890/2010-69, relacionados, respectivamente, aos Pregões Eletrônicos nºs 14/2011 e 08/2011, ambos para prestação de serviços em Tecnologia da Informação, verificou-se que o Ibama não apresentou fundamentação que sustentasse os motivos para a criação das atas de registro de preços, bem como vantagem para utilização desse sistema.

Em relação ao Pregão Eletrônico nº 14/2011, que trata especificamente da “*contratação de serviços técnicos especializados na área de tecnologia da informação, em desenvolvimento de novos sistemas e manutenção dos sistemas de informação do Ibama, no modelo de fábrica de software*”, houve manifestação da Procuradoria Federal Especializada - PFE a respeito da matéria, por meio do Parecer nº 690/2011 – PFE/IBAMA/CONEP/CNC, contendo o que se segue:

“Assim, diante do posicionamento da Consultoria-Geral da União no sentido de que seria possível, em tese, a utilização do sistema de registro de preços para a contratação de serviços contínuos, na hipótese de haver contingenciamento orçamentário, mostra-se recomendável que a Administração se certifique de que a situação em tela se enquadra nessa hipótese, lançando nos autos tal informação e respectivas justificativas, de forma expressa.

Caso a Administração não comprove o contingenciamento de recursos, tampouco o enquadramento da contratação pretendida em um dos incisos do art. 2º do Decreto nº 3.931/2001, entende-se que deve ser utilizado o pregão eletrônico, da forma convencional. Nessa hipótese, tanto o procedimento e quanto as minutas deverão ser readequadas à nova situação.”

A referida PFE também opinou sobre o caso, por intermédio do Despacho nº744/2011-asb/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, de 12/11/2011, que apresentou a seguinte conclusão:

“No que toca à modalidade de contratação, a Administração pretende recorrer ao Sistema de Registro de Preços. A sua utilidade para contratação de serviços de natureza continuada é bastante controvertida. No entanto, manifestação da Consultoria-Geral da União indicou ser possível o recurso 'sob o fundamento de contingenciamento orçamentário'. Na mesma linha, consignou que a utilização do SRP depende 'mais do atendimento ao interesse público do que do enquadramento preciso em uma das hipóteses constantes do art. 2º do Decreto 3.931/01'. Desse modo, faz-se necessário robustecer a instrução processual com vistas a demonstrar o contingenciamento orçamentário ou outra situação específica que justifique o interesse público no recurso ao sistema de registro de preços para a presente contratação.”

Em atendimento ao exposto pela Procuradoria Jurídica do Ibama, o Centro Nacional de Telemática – CNT emitiu a Nota Técnica nº 29/2011 – CNT/DIPLAN, de 22/09/2011, fls. 485, que concluiu o que se segue:

“Conforme o parágrafo único do art. 2º do Decreto 3.931/01, a justificativa econômica que fundamenta a adoção do SRP encontra-se na economia processual, à medida que torna prioritária a racionalização dos processos e dos custos operacionais, ou seja, ao se realizar um só processo, despender-se-á o tempo gasto em um processo licitatório, uma única vez e, ter-se-á o serviço disponível sempre que necessário durante a vigência da ata, uma vez que, dada a natureza do objeto, não é possível definir previamente o quantitativo exato a ser demandado pela Administração”.

Após a emissão das manifestações citadas acima, não foi apresentada mais nenhuma motivação adicional a respeito da matéria. Assim, após quatro dias da assinatura da Ata de Registro de preços, foi celebrado o contrato nº 22/2011 com o quantitativo máximo previsto naquela Ata.

O mesmo ocorreu no âmbito do processo nº 02001.006890/2010-69, referente ao Pregão Eletrônico nº 08/2011, para “implementação da solução de Auto de Infração Eletrônico, em nível nacional”, que resultou no Contrato nº 14/2011, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 27 – Contratos em TI – Ata de Registro de Preços

Nº PROCESSO	ATA DE REGISTRO DE PREÇOS		CONTRATO	
	Data de Assinatura	Quantitativo máximo previsto	Data de Assinatura	Quantitativo compactuado
02001.007995/2010-35	04/11/2011	24.524 pontos de função	08/11/2011	24.524 pontos de função
02001.006890/2010-69	02/08/2011	1.200 pontos de função	31/08/2011	1.200 pontos de função

Os dados expostos acima não demonstraram a intenção do Instituto em realizar contratações parceladas para a prestação dos serviços em tela, tendo em vista que foram contratados os quantitativos máximos definidos nas Atas de Registro de Preços. Assim, a utilização de 100% da quantidade prevista torna aquelas Atas expiradas, não mais passíveis de utilização pelo Ibama.

Ressalte-se que, em que pese o quantitativo representar uma estimativa, as demandas da Administração e o atendimento parcelado dos serviços estariam respaldados pelos contratos celebrados, no período de vigência e nas condições compactuadas.

Ademais, pode-se inferir que o período de contratação era conhecido pela Administração, já que ambos

os contratos (nºs 14/2011 e 22/2011) foram celebrados no mesmo mês de assinatura da Ata de Registro de Preços.

Cabe destacar, ainda, que as Atas não contaram com outras instituições participantes, por este motivo, a manutenção de suas vigências, após a utilização do quantitativo total pelo Ibama, serviu apenas para que diversos órgãos da Administração Pública realizassem a adesão, o que desvirtua por completo a finalidade do Sistema de Registro de Preços.

Diante do exposto, conclui-se que as justificativas apresentadas para a utilização do Sistema de Registro de Preços não se coadunam com os fatos subsequentes, o que permite confirmar a desnecessidade de criação e manutenção das referidas Atas.

Causa:

Não foi possível identificar a causa.

Manifestação da Unidade Examinada:

Como resposta aos questionamentos realizados pela CGU, a Unidade encaminhou o Parecer Técnico nº 71/2012 – CNT/DIPLAN, de 15 de junho de 2012, contendo o que se segue:

Seguem excertos dos artefatos do Planejamento de Contratação que motivaram a criação da Ata de Registro de Preços IBAMA nº 06/2011:

Seção 1 da Estratégia da Contratação:

A solução de informatização do procedimento de autuação na fiscalização ambiental requer a contratação dos seguintes tipos serviços:

- Fornecimento de equipamentos portáteis;
- Desenvolvimento e integração de software e aplicativos auxiliares;
- Serviços de comunicação sem fio;
- Os tipos de serviços citados abrangem os seguintes serviços previstos pela solução:

- - Coletores de dados portáteis;
 - Impressoras móveis;
 - Comunicação de dados;
 - Desenvolvimento e integração de software e aplicativos.

Em face da necessidade da harmonização temporal entre os serviços citados, sugere-se a utilização do sistema de registro de preço por meio do instrumento da ata de registro de preço, documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação.

Subseção 2.5 – Cronograma de execução física e financeira (IN 04/2010, art. 15, III, f), da Estratégia da Contratação:

O cronograma de desembolsos (Tabela 2) deverá alinhar-se ao cronograma de implantação e utilização da solução (Ilustração 1).

Uma vez concluído o processo de registro de preços e sendo declarado os vencedores nos respectivos itens propõe-se a seguinte sequência de ações:

1.
 1. Assinatura do contrato do item: desenvolvimento de software.
 2. Reunião inicial com a contratada responsável pelo software.

3. *Desenvolvimento do software e aplicativos auxiliares com base nas especificações fornecidas pelas propostas vencedoras nos itens de equipamentos em até 150 dias da assinatura do contrato.*
4. *Assinatura dos contratos relacionados aos itens de fornecimento de PDA e impressoras.*
5. *Reunião com as empresas contratadas para fornecimento dos PDA, das impressoras.*
6. *Fornecimento dos equipamentos (PDA e impressoras) em até 30 dias da assinatura do contrato.*
7. *Ateste provisório e definitivo dos equipamentos.*
8. *Integração entre todos os elementos da solução, sob a responsabilidade da empresa desenvolvedora do software em parceria com as demais empresas contratadas, em até 15 dias da disponibilização dos equipamentos (PDA, impressoras).*
9. *Ateste provisório e definitivo da solução pelos fiscais dos contratos.*
10. *Assinatura do contrato relacionado à conectividade.*
11. *Reunião inicial com a empresa contratada para fornecimento da conectividade.*
12. *Fornecimento dos SIMCARDS, em até 15 dias da assinatura do contrato.*
13. *Ateste provisório e definitivo da conectividade.*

A contratação dos itens na forma de etapas permitiu que, primeiramente o software fosse desenvolvido e posteriormente fosse contratada a locação de equipamentos, evitando-se a desnecessária locação sem real uso dos equipamentos, uma vez que o software não estaria pronto nos primeiros meses de vigência da ata.

Desta forma, a utilização de SRP enquadra-se no inciso II do Art. 2º do Decreto 3931/2001.

III – quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições.”

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou a seguinte manifestação, por meio do Memorando nº 5.601/2012/DIPLAN/IBAMA, de 20 de julho de 2012:

"Em relação à Recomendação 1 constante do item 2.1.5.1, informo que o IBAMA, quando da criação de Ata de Registro de Preços, sempre pauta suas ações na legislação de regência.

Com efeito, nos casos concretos analisados pela CGU, o IBAMA optou pela criação da Ata de Registro de Preços em razão da economia processual, da impossibilidade de definição prévia do quantitativo exato a ser demandado pela Administração e da possibilidade de contratação parcelada, em conformidade com o art. 2º, III, do Decreto nº 3.931/2001, o que se depreende, inclusive, da manifestação apresentada pelo CNT/IBAMA por intermédio do Parecer Técnico nº 71/2012-CNT/DIPLAN, de 15/06/2012, documento este já encaminhado àquele Órgão de Controle.

Contudo, em atenção à Recomendação acima referida, consigno que o IBAMA observará, nas próximas contratações, a orientação apresentada pela CGU para criação de Ata de Registro de Preços com melhor fundamentação.

Outrossim, e em que pese inexistir determinação normativa expressa acerca da necessidade de revogação das Atas quando da utilização do limite máximo dos quantitativos registrados pelos órgãos participantes, saliento que, em observância à Recomendação 2 do item 2.1.5.1, bem como ao Acórdão nº 1.233/2012-Plenário/TCU (recentemente publicado pela egrégia Corte Superior de Contas), o IBAMA analisará, caso a caso, a pertinência de revogação das Atas quando da ocorrência da situação aventada pela CGU."

Análise do Controle Interno:

A unidade, em sua manifestação, informou que os serviços foram contratados de forma parcelada. No entanto, cumpre esclarecer que o Pregão Eletrônico nº 08/2011, realizado a fim de informatizar o procedimento de atuação na fiscalização ambiental, previu a adjudicação por itens distintos, dessa forma, foi elaborada uma ata de registro de preços para cada item licitado, conforme abaixo:

Quadro 28 – Itens licitados no Pregão Eletrônico nº 08/2011

Item	Descrição	Quantidade
1	Locação de terminais móveis com cartão de memória, acessórios, bateria extra e treinamento para uso.	500 unidades
2	Locação de impressoras portáteis, com acessórios, bateria extra e treinamento para uso.	500 unidades
3	Serviço de conectividade de dados sem fio.	500 unidades
4	Especificação, desenvolvimento, manutenção, documentação, treinamento e integração nos equipamentos de sistema de informações e softwares auxiliares que viabilizem a execução das tarefas de fiscalização ambiental.	1.200 pontos de função

Em vista disso, não há que se falar em contratação parcelada de serviços quando considerada somente a Ata de Registro de Preços para fornecimento do 4º item licitado – *especificação, desenvolvimento, manutenção, documentação, treinamento e integração nos equipamentos de sistema de informações e softwares auxiliares que viabilizem a execução das tarefas de fiscalização ambiental* – pois, para este item, especificamente, foi celebrado apenas um contrato, prevendo o quantitativo máximo daquela Ata, qual seja, 1.200 pontos de função.

Ressalte-se que o parcelamento dos serviços estaria caracterizado caso houvesse a celebração de vários contratos durante o exercício, para o mesmo item licitado, conforme as demandas da Administração, o que não ocorreu neste caso.

Além disso, considerando que somente o Centro Nacional de Telemática – unidade técnica responsável pelo gestão dos referidos contratos – respondeu aos questionamentos realizados por esta Controladoria, cumpre destacar a relevância da participação da Coordenação-Geral de Administração na definição dos instrumentos a serem utilizados nas contratações celebradas pelo Instituto, uma vez que é a unidade do Ibama especializada em coordenar, orientar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com a aquisição de bens e contratação de serviços, com o objetivo, dentre outros, de auxiliar as áreas técnicas do Instituto no adequado atendimento a suas necessidades.

A Unidade não se manifestou a respeito das Atas de Registro de Preços criadas por meio do Pregão Eletrônico nº 14/2011.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se ao Ibama que somente crie Ata de Registro de Preços quando fundamentada e demonstrada sua vantajosidade, em conformidade com as disposições do Decreto 3.931/2001.

Recomendação 2:

Recomenda-se ao Ibama que, como órgão gerenciador das Atas de Registro de Preços, realize a revogação das Atas quando o limite máximo dos quantitativos registrados já tiverem sido utilizados por todos os órgãos participantes.

2.1.5.2. Constatação (6)

AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA NECESSIDADE DOS QUANTITATIVOS DOS ITENS

LICITADOS

A partir da análise do processo nº 02001.006496/2010-21, que trata da contratação de fornecedor para “*aquisição de uniformes, acessórios e materiais de apoio para brigadistas municipais que atendem ao PREVFOGO*”, no valor de R\$ 2.404.676,00, verificou-se que não ficaram demonstradas no processo as memórias do cálculo e as informações que justificassem os quantitativos definidos no Termo de Referência, referente ao Pregão Eletrônico nº 05/2011, conforme quadro abaixo:

Quadro 29 – Relação de itens e quantitativos do Pregão Eletrônico nº 05/2011

Item	Quantidade
1- Mochila	3.000 unidades
2 - Coturno	3.000 pares
3 - Luvas	4.500 pares
4 - Capacete	3.000 unidades
5 – Protetor de Nuca	3.000 unidades
6 – Óculos de Proteção	3.000 unidades
7 – Lanterna Frontal	3.000 unidades
8 – Calça	6.000 unidades
9 - Gandola	6.000 unidades
10 - Camiseta	6.000 unidades
11 - Suspensório	3.000 unidades
12 - Cintos	3.000 unidades
13 – Cinto para calça	3.000 unidades
14 - Cantil	3.000 unidades
15 - Meia	6.000 pares
16 – Boné Verde Oliva	3.000 unidades

17 – Boné Branco	800 unidades
18 – Camiseta Branca	1.600 unidades
19 - Macacão	800 unidades
20 – Bomba Costal Rígida	600 unidades
21 – Comba Costal Flexível	300 unidades
22 – Queimador Pinga Fogo	300 unidades
23 – Lâmina para abafador de chamas	3.000 unidades

A mesma ocorrência pôde ser observada no Processo nº 02001.004508/2011-63, referente à dispensa de licitação realizada com o objetivo de contratar “*assinaturas das soluções individuais referentes a 6 (seis) consultorias por escrito em licitações e contratos, 12 (doze) consultorias por telefone em licitações e contratos, Web licitações e Contratos e Lei Anotada.com, contratadas com dispensa de licitação*”.

Na análise do referido processo, não foi possível identificar a real motivação para a contratação do serviço, nem justificativa para os quantitativos definidos no projeto básico.

A ausência dos referidos documentos na instrução dos processos licitatórios fere as regras estabelecidas no inciso III, do §7º, do art. 15, da Lei 8.666/1993 e no art. 15 da Instrução Normativa MPOG nº 2, de 30 de abril de 2008, conforme abaixo:

Art. 15 da Lei 8.666/1993:

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

(...)

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

Art. 15 da Instrução Normativa MPOG nº 2/2008:

Art. 15. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

I - a justificativa da necessidade da contratação, dispondo, dentre outros, sobre:

(...)

c) conexão entre a contratação e o planejamento existente, sempre que possível;

(...)

V - a justificativa da relação entre a demanda e a quantidade de serviço a ser contratada, acompanhada, no que couber, dos critérios de medição utilizados, documentos comprobatórios, fotografias e outros meios probatórios que se fizerem necessários;

A presente constatação também foi objeto do relatório de auditoria anterior (nº 201108724) em que

apresentou a mesma ocorrência nas Superintendências do Ibama nos Estados do Espírito Santo, Mato Grosso, Amapá e Rondônia.

Causa:

Falhas nos controles internos.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta aos questionamentos realizados quanto ao processo nº 02001.006496/2010-21, a Unidade encaminhou as seguintes manifestações:

Memorando nº 4975/2012-CGEAD/DIPLAN/IBAMA, de 25/06/2012:

“Faço referência ao Memorando nº 3.621/2012/DIPLAN/IBAMA, de 1 de junho de 2012, que solicitou a apresentação de esclarecimentos no que concerne à Solicitação de Auditoria nº 201203531/026, decorrente da Auditoria de Prestação de Contas do IBAMA referente ao exercício de 2011, cuja realização está a cargo da Controladoria-Geral da União.

A propósito, considerando que os questionamentos constantes dos itens 1 e 2 da referida Solicitação dizem respeito à elaboração do Termo de Referência e à análise de amostras de uniformes, acessórios e materiais adquiridos para apoio aos brigadistas municipais, esta Coordenação-Geral, por intermédio do Memorando nº 3724/2012-CGEAD/DIPLAN, de 4 de junho de 2012, submenteu o assunto ao Chefe do Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais.”

INFORMAÇÃO Nº 001/2012/PREVFOGO/DIPRO, de 12/06/2012.

“Conforme solicitação da Coordenação Geral de Administração – CGEAD desse Instituto, vimos a analisar o presente questionamento encaminhado pela Controladoria-Geral da União, referente ao Pregão Eletrônico 05/2011, processo 02001.006496/2010-21, o qual temos a esclarecer:

O primeiro item, questionado pela CGU, refere-se a ausência de memória de cálculo e de informações que justifiquem os quantitativos definidos no Termo de Referência. Para responder a este questionamentos informamos que nossa pesquisa e elaboração destes quantitativos foram baseados no número de brigadistas que tradicionalmente o Centro Prevfogo vem contratando nos últimos anos, conforme o estabelecido na autorização do Governo Federal ao IBAMA para contratação de até 2.520 brigadistas para atuarem na prevenção e combate a incêndios florestais, pela Medida Provisória nº 431 de 14 de maio de 2008, que alterou a Lei nº 8745 de 09 de dezembro de 1993, a Portaria nº 155 de 16 de junho de 3008 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Portaria nº 163 do Ministério do Meio Ambiente e Portaria nº 23 de 01 de agosto de 2008 do IBAMA.

Série Histórica

Ano	Nº Brigadistas
2008	1407
2009	1424
2010	1679

2011	1905
2012	2100

Considerando a necessidade de movimentação diária de brigadistas na área geográfica de cada município, para coibir ações e queimadas e incêndios florestais de conformidade com o planejamento logístico dirigido pela detecção por satélite dos focos de calor, existe uma grande necessidade na reposição de diversas peças de uniformes dos nossos brigadistas, bem como dos materiais de combate.

Baseado nos vários anos de experiência na atividade de prevenção e combate aos incêndios florestais no território nacional, elaboramos nosso quantitativo de unidades necessárias a execução das atividades sem comprometer a qualidade dos serviços prestados as comunidades dentro de nossas áreas de atuação.

No que concerne ao processo nº 02001.004508/2011-63, a Unidade encaminhou o Memorando nº 4973/2012-CGEAD/DIPLAN/IBAMA, de 25 de junho de 2012, com o que se segue:

“Inicialmente, consigno que a solução contratada constitui ferramenta de extrema importância para auxiliar no desenvolvimento de atividades relacionadas a compras e contratações, sendo, inclusive, utilizada por diversos órgãos da Administração Pública Federal e até mesmo por alguns Tribunais.

Vale destacar que a assinatura em tela serve também à pesquisa dos posicionamentos doutrinários mais recentes, possibilitando melhora na instrução de processos licitatórios e, por consequência, evitando o encaminhamento de demandas de menor relevância à Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA, que em razão do volume de demandas a ela dirigidas pode concentrar seus esforços nas análises jurídicas de maior profundidade.

Ademais, registro que os quantitativos definidos no projeto básico foram definidos em razão das demandas dos exercícios anteriores, conforme demonstra o relatório “Minhas Consultas”, extraído do sítio eletrônico da empresa fornecedora da assinatura.”

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou a seguinte manifestação, por meio do Memorando nº 5.601/2012/DIPLAN/IBAMA, de 20 de julho de 2012:

“No que tange à Recomendação 1 do item 2.1.5.2 do Relatório Preliminar em apreço, registro que, quando da aquisição de bens e/ou da contratação de serviços, a Coordenação Geral de Administração (CGEAD/DIPLAN) já orienta as áreas técnicas a justificar as especificações e demais condições relacionadas às necessidades das Unidades demandantes – inclusive com relação aos quantitativos –, conforme preceituado pelo artigo 15 da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 e pelo artigo 15, § 7º, da Lei nº 8.666/1993, trabalho este que será reforçado em razão da Recomendação apresentada.”

Análise do Controle Interno:

O Gestor encaminhou os dados que serviram de estimativa para a definição dos quantitativos que foram contratados, no entanto tais informações não foram consignadas nos respectivos processos, o que, por isso, não elide a irregularidade verificada.

Cabe destacar que, em relação ao processo nº 02001.006496/2010-21, verificou-se que a Procuradoria Federal Especializada já tinha se pronunciado sobre a ausência de levantamento e de estudo que fundamentaram os quantitativos fixados. Ainda assim, o atendimento à recomendação daquele órgão foi feita de forma superficial, sem apresentar o levantamento ora apresentado pela Unidade.

Ressalte-se que, como pôde-se observar na manifestação encaminhada, o Ibama já tinha conhecimento dessas informações para realizar a juntada aos autos, sendo que, no entanto, não o fez. Fato que demonstra a fragilidade nos controles internos do Instituto, contribuída pela ausência de definição de

responsabilidades na aquisição de compras e contratação de serviços entre as áreas técnicas e a área de licitações e contratos da Autarquia.

Em vista disso, é relevante salientar que a elaboração dos Termos de Referência é de responsabilidade de área técnica quanto às especificações dos produtos e demais condições relacionadas às suas necessidades. No entanto, a Coordenação-Geral de Administração, sobretudo a Coordenação de Licitações, Contratos e Materiais, não deve eximir-se de revisar todos os documentos elaborados no âmbito das licitações realizadas pelo Instituto, visto que é a área especializada na matéria e possui a atribuição de coordenar, orientar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades relacionadas com a aquisição de bens e contratação de serviços, a fim de se garantir o atendimento aos requisitos legais e aos princípios da administração pública nos processos licitatórios.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se ao Ibama que faça constar, nos processos para aquisição de bens e contratação de serviços, os estudos e levantamentos que fundamentem a fixação dos quantitativos a serem contratados, conforme prevê o inciso III, § 7º, art. 15, da Lei 8.666/1993 e o art. 15 da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008.

2.1.5.3. Constatação (7)

DESCONFORMIDADES NA EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE AMOSTRAS NAS LICITAÇÕES

No exame do Pregão Eletrônico nº 07/2011 (processo nº 02001.008101/2010-24) referente à aquisição de uniformes de campo para os analistas ambientais da Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC, verificou-se a exigência não justificada de apresentação de amostras em exíguo espaço de tempo (5 dias corridos). Tal fator pode ter contribuído para a desclassificação de todas as propostas de 7 (sete) itens licitados e impedido a participação de um maior número de licitantes, ferindo a isonomia e competitividade do certame.

Na análise do processo em comento, observou-se que não foi possível a classificação de nenhuma proposta, já que os licitantes convocados não a apresentaram no referido prazo ou tiveram suas amostras recusadas por não garantir ao Ibama a qualidade e eficiência dos referidos produtos.

Assim, pode-se inferir que ao estabelecer prazo inadequado, o Ibama somente teve dispêndios financeiros e de pessoal, e assumiu, ainda, o risco de adquirir produtos com baixa qualidade.

Verificou-se, também, a ausência de aviso aos licitantes da data em que a avaliação e julgamento técnico das amostras seriam realizados, em afronta aos princípios básicos da moralidade, da igualdade, da publicidade e do julgamento objetivo.

A falta de divulgação das datas de avaliação das amostras também foi constatada no Pregão Eletrônico nº 05/2011, relacionado ao processo nº 02001.006496/2010-21, que trata da aquisição de uniformes, acessórios e materiais de apoio para brigadistas municipais que atendem ao PREVFOGO.

Causa:

Falhas nos controles internos.

Ausência de definição de responsabilidades quanto à elaboração e revisão dos termos de referência.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201203531/027, que trata do questionamento sobre o prazo exíguo para apresentação de amostras, o Ibama encaminhou manifestações sobre o assunto emitidas pela Diretoria de Licenciamento – DILIC, área responsável pela requisição dos produtos ora licitados, e pela Coordenação – Geral de Administração, conforme se segue:

Memorando nº 441/2012-GABIN/DILIC/IBAMA, de 08/11/20012:

“Em resposta ao memorando CGEAD/DIPLAN nº 3773/2012, que trata de questionamento da Controladoria Geral da União quanto ao prazo de 5 dias constante no Termo de Referência que orientou o pregão eletrônico para compra de uniformes de campo para analistas ambientais da DILIC, informo que compete a esta DILIC a definição das características dos produtos a serem adquiridos, e não do prazo para apresentação de amostras – que já constava do modelo de TR utilizado.

Entendo que a atribuição da DILIC limita-se à apresentação do pedido de compra dos equipamentos, uniformes e produtos necessários à execução de sua atividade fim, o licenciamento ambiental. Além disso, a Diretoria não conta com analistas administrativos capacitados para avaliação da parte orçamentária e das práticas de licitação (prazos e afins).

Por oportuno, informo que todos os pedidos de prorrogação de prazo solicitados pelas empresas habilitadas foram aceitos, alguns chegando a até trinta dias. No atual pedido de compra, o prazo, que se mostrou inadequado, foi corrigido pela própria DIPLAN.”

Memorando nº 3809/2012-CGEAD/DIPLAN/IBAMA, de 11/06/2012:

“Faço referência ao Memorando nº 3.624/2012/DIPLAN/IBAMA, de 1 de junho de 2012, que solicitou a apresentação de esclarecimentos no que concerne à Solicitação de Auditoria nº 201203531/027, decorrente da Auditoria de Prestação de Contas do IBAMA referente ao exercício de 2011, cuja realização está a cargo da Controladoria-Geral da União.

A propósito, considerando que os questionamentos da CGU dizem respeito à elaboração do Termo de Referência para aquisição de uniformes de campo para analistas ambientais, cuja confecção está a cargo da área demandante, esta Coordenação-Geral encaminhou o assunto à Diretoria de Licenciamento Ambiental, por intermédio do Memorando nº 3.773/2012-CGEAD/DIPLAN, de 6 de junho de 2012.

Em sua manifestação, aquela diretoria informou que sua atribuição se restringe à apresentação do pedido de compra e definição de características dos produtos a serem adquiridos, e não do prazo para apresentação de amostras, que, segundo consignou no Memorando nº 441/2012-GABIN/DILIC/IBAMA, já constava do modelo de Termo de Referência utilizado.

A despeito do que informou a DILIC, registro que cabe a cada unidade a confecção de Termo de Referência para fazer face às suas necessidades, sendo que esta Coordenação-Geral fornece modelos que tem o intuito único de nortear a elaboração do documento, sendo, portanto, de responsabilidade do demandante a definição de quaisquer prazos.

Ademais, consigno que em todas as ocasiões esta Coordenação-Geral tem recomendado a inclusão de prazos razoáveis.”

Quanto à ausência de divulgação da data de análise das amostras apresentadas pelos licitantes, a Unidade encaminhou o Memorando nº 4975/2012 – CGEAD/DIPLAN/IBAMA, de 25/06/2012, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201203531/026:

“No que concerne ao item 3 da Solicitação em tela, esclareço que os licitantes foram devidamente avisados da data em que a avaliação e julgamento técnico das amostras seriam realizados, conforme se depreende das “Observações” feitas na Ata de Realização do Pregão Eletrônico nº 5/2011, cuja cópia segue anexa, com os registros pertinentes devidamente destacados na cor amarela.”

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou a seguinte manifestação, por meio do Memorando nº 5.601/2012/DIPLAN/IBAMA, de 20 de julho de 2012:

“No que concerne às Recomendações inseridas no item 2.1.5.3 (Constatação 7) do Relatório Preliminar da CGU, passo a tecer as seguintes considerações:

Quanto à Recomendação 1, consigno que, quando da realização de procedimentos licitatórios, os prazos estabelecidos pelo IBAMA para apresentação de amostras são razoáveis e, portanto, não restringem a competitividade, lembrando-se que, via de regra, os mesmos admitem prorrogação excepcional mediante requerimento das licitantes.

Destarte, ressalto que a concessão de prazo extenso para a apresentação de amostras prejudica a celeridade do certame licitatório, na medida em que o trâmite processual fica suspenso até que cada uma das licitantes apresente (ou não) as amostras, o que pode ensejar sobremaneira o retardamento da contratação pretendida.

Feitas tais ponderações, assevero que o IBAMA analisará cada caso em concreto, estabelecendo o prazo mais adequado para a apresentação das amostras, de modo a dar cumprimento à Recomendação 1 do item 2.1.5.3 do Relatório da CGU.

Em atendimento à Recomendação 2 do item 2.1.5.3 do Relatório da CGU, consigno que a Coordenação Geral de Administração (CGEAD/DIPLAN) do IBAMA procederá à orientação dos pregoeiros para que estes informem, na sessão do pregão, as datas e horários em que as amostras serão avaliadas e julgadas tecnicamente.

No que concerne à Recomendação 3 do item 2.1.5.3 do Relatório sob exame, esclareço que a CGEAD/DIPLAN já efetua a revisão dos Termos de Referências e dos Projetos Básicos apresentados pelas áreas técnicas interessadas; contudo, este trabalho será reforçado nas próximas licitações, de maneira a assegurar, cada vez mais, o atendimento aos requisitos estabelecidos na legislação de regência.”

Análise do Controle Interno:

Percebe-se, nas manifestações encaminhadas a esta CGU e na realização do trabalho de campo da presente auditoria, a dificuldade que as diretorias do Ibama têm enfrentado ao definir a responsabilidade pela elaboração dos termos de referência e projetos básicos.

A elaboração do Termo de Referência é de responsabilidade de área técnica quanto às especificações dos produtos e demais condições relacionadas às suas necessidades. No entanto, a Coordenação-Geral de Administração, sobretudo a Coordenação de Licitações, Contratos e Materiais, não deve eximir-se de revisar todos os documentos elaborados no âmbito das licitações realizadas pelo Instituto, visto que é a área especializada na matéria e possui a atribuição de coordenar, orientar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades relacionadas com a aquisição de bens e contratação de serviços, a fim de se garantir o atendimento aos requisitos legais e aos princípios da administração pública nos processos licitatórios.

Em relação à resposta ao Relatório Preliminar, resta frisar a necessidade de estabelecer prazos razoáveis para apresentação das amostras pelos licitantes justamente com a finalidade de possibilitar a efetivação das contratações, já que, neste caso, o prazo exíguo impediu que fossem adquiridos 7 (sete) itens, resultando em um atraso e prejuízo maior para o Ibama. Dessa forma, como já manifestado pelo Gestor, é preciso que o Instituto forneça períodos de tempo moderados, de forma a não restringir a competitividade, bem como a não retardar o processo de contratação.

Quanto à divulgação da data em que a avaliação e julgamento técnico das amostras seriam realizados, cabe apresentar as informações, encaminhadas pela Unidade, em anexo ao Memorando nº 4975/2012 – CGEAD/DIPLAN/IBAMA, com a finalidade de comprovar que tal informação foi divulgada aos licitantes:

Quadro 30 – Eventos do Pregão Eletrônico nº 05/2011

Evento	Data/Hora	Observações
Suspensão Administrativa	10/02/2011 11:47	Em face de questões operacionais, a sessão será suspensa neste momento e retornará, nesta data, às 15 horas.
Reativado	10/02/2011 15:00	
Suspensão Administrativa	10/02/2011 18:03	A sessão será suspensa neste momento e a reabertura ocorrerá no dia 11 de fevereiro de 2011, às 10:00 horas.
Reativado	11/02/2011 10:00	
Suspensão Administrativa	11/02/2011 11:27	A sessão será suspensa para análise das propostas de preços e retornará no dia 15 de fevereiro de 2011 às 10:00horas.
Reativado	15/02/2011 10:05	
Suspensão Administrativa	15/02/2011 11:00	A sessão será suspensa para análise das amostras. A data de abertura será no dia 10 de março de 2011 às 10:00hs.
Reativado	10/03/2011 10:15	
Suspensão Administrativa	10/03/2011 10:22	Aguardando análise das amostras pela área técnica. A sessão será suspensa e retornará nesta mesma data, às 15:00hs.
Reativado	10/03/2011 15:06	
Suspensão Administrativa	10/03/2011 18:02	A sessão será suspensa e retornará no dia 11/03 às 10:30hs para continuidade da convocação das demais licitantes.
Reativado	11/03/2011 10:32	
Suspensão Administrativa	11/03/2011 11:07	A sessão será suspensa para análise das amostras pela área técnica. A data de abertura será no dia 31 de março de 2011 às 10:00hs.
Reativado	31/03/2011 10:01	
Suspensão Administrativa	31/03/2011 10:38	Para análise da amostra pela área técnica. A data de abertura será no dia 15 de abril de 2011 às 10:00hs.

Como se pode notar, as observações destacadas no quadro acima não se referem à data em que seriam avaliadas e julgadas as amostras, mas tão somente informações a respeito da suspensão do pregão eletrônico e apresentação das datas em que as reaberturas seriam realizadas. Logo, a manifestação do Gestor não foi suficiente para elidir a irregularidade verificada.

Cumprе ressaltar a importância de se estabelecer no ato convocatório todas as condições relacionadas à avaliação da amostra, como prazo de entrega, critérios de avaliação e de julgamento técnico, data e hora em que será realizada a inspeção, para que os licitantes interessados possam estar presentes, conforme já se manifestou o Tribunal de Contas da União em diversos julgados:

“Faça constar dos editais, detalhadamente, os critérios de avaliação, as atividades de aferição de compatibilidade, assim como os planos, casos e relatórios de teste, quando se tratar de objeto cuja aceitação esteja sujeita a esses procedimentos, viabilizando, sempre que demandado por licitantes, a inspeção às amostras apresentadas, a fim de que os interessados verifiquem a compatibilidade com as exigências contidas no edital, garantindo a eficácia ao princípio da publicidade consagrado no caput do art. 3º da Lei 8.666/1993.”

(Acórdão 1512/2006 Plenário)

“Deve ser definido com clareza no edital, caso seja exigida a apresentação de amostra nas licitações e desde que não seja ainda na fase de habilitação, o momento de entrega dos protótipos, os critérios de avaliação, bem assim a data em que tal avaliação e julgamento técnico serão efetuados, de modo a dar oportunidade a que os licitantes interessados estejam presentes, em obediência ao art. 3º, § 3º, da Lei nº 8.666/1993.”

(Acórdão 346/2002 Plenário)

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se ao Ibama que, em licitações futuras, estabeleça prazos razoáveis para a apresentação das amostras, a fim de ampliar a competitividade do certame e garantir a isonomia do procedimento.

Recomendação 2:

Recomenda-se ao Ibama que, em licitações futuras, divulgue as datas e horários em que as amostras serão avaliadas e julgadas tecnicamente, em respeito ao princípio da publicidade e do julgamento objetivo.

Recomendação 3:

Recomenda-se ao Ibama que a área responsável pela aquisição de bens e contratação de serviços revise os termos de referências e projetos básicos elaborados pelas áreas técnicas, com o objetivo de orientar e assegurar o atendimento dos requisitos estabelecidos na legislação pertinente à matéria.

2.1.6. Assunto - CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVI

2.1.6.1. Constatação (8)

PAGAMENTO ANTECIPADO DE DESPESA SEM PREVISÃO DE GARANTIA DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO

Na análise do processo nºs 02001.001828/2011-61 referente à contratação de “*fornecimento de mailling list de imprensa*”, e do processo nº 02001.004508/2011-63 relacionado à contratação de “*assinaturas das soluções individuais referentes a 6 (seis) consultorias por escrito em licitações e contratos, 12 (doze) consultorias por telefone em licitações e contratos, Web licitações e Contratos e Lei Anotada.com*”, ambos realizados por meio de dispensa de licitação, verificou-se que foi feito o pagamento do valor contratado, sem a prestação do serviço correspondente e instrumento hábil de contratação que garantisse a efetiva prestação de serviços pelo fornecedor.

Em ambos os processos, foram utilizadas as notas de empenho com o objetivo de substituir os termos contratuais, no entanto, não se fez constar em tais documentos informações a respeito da execução do serviço, como prazos, condições de execução e pagamento.

Ressalte-se que os respectivos projetos básicos previram que as prestações dos referidos serviços seriam realizadas por um período de 12 (doze) meses.

Causa:

Falhas nos controles internos na área de gestão de licitações e contratos.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em relação ao processo nº 02001.001828/2011-61, a Unidade encaminhou o Memorando nº 4998/2012 – DIPLAN/IBAMA, de 25/06/2012, com o que se segue:

“No que atine ao item 3 da Solicitação, informo que não havia a necessidade de confecção de contrato, mormente considerando que assinaturas correlatas à presente, em geral, não são formalizadas por intermédio de contrato, o que se verifica, inclusive, das notas de empenho ora anexadas, em que o próprio Tribunal de Contas da União realiza assinaturas com pagamento em uma única parcela.”

Nessa linha, consigno que o serviço de apoio técnico via telefone e e-mail a que se referiu a Controladoria-Geral da União, em nosso entender, não configura obrigação futura, isso porque tal é prestado somente naquelas ocasiões em que houver dúvidas acerca do funcionamento do software, configurando, em verdade, serviço de atendimento ao cliente para dirimir questões de operação do sistema.”

Quanto ao processo nº 02001.004508/2011-63, o Ibama encaminhou a seguinte manifestação, por meio do Memorando nº 4999/2012 – DIPLAN/IBAMA, de 25/06/2012:

“Impede destacar, em atenção à letra “c” e “d” do tem 1 da Solicitação, que assinaturas correlatas à presente em geral, não são formalizadas por intermédio de contrato, o que se verifica, inclusive, das notas de empenho ora anexadas, em que o próprio Tribunal de Contas da União realiza assinaturas com pagamento em uma única parcela.”

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou a seguinte manifestação, por meio do Memorando nº 5.601/2012/DIPLAN/IBAMA, de 20/07/2012:

“A esse respeito, saliento, em primeiro lugar, que – em virtude do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório – as fornecedoras estão obrigadas a observar o que consta dos Projetos Básicos e Termos de Referências, dos quais constam expressamente as obrigações assumidas por ocasião do fornecimento do produto ou serviço.

Com efeito, é possível constatar que – nos casos analisados pela CGU – não havia necessidade de confecção de contrato, valendo destacar que assinaturas correlatas às observadas não são, em geral, formalizadas por intermédio de instrumento contratual, o que se verifica inclusive nas notas de empenho encaminhadas à CGU, em que o próprio Tribunal de Contas da União realiza assinaturas com pagamento em uma parcela única.

Não obstante, registro que o IBAMA, quando da substituição do contrato por instrumentos

correlatos, estabelecerá – no que couber – as exigências previstas no artigo 55 da Lei nº 8.666/1993, conforme proposto pelo Órgão de Controle.”

Análise do Controle Interno:

Cabe ressaltar que, nos casos em que é facultada a substituição do termo de contrato por outros instrumentos hábeis, deve-se aplicar as exigências, no que couber, do art. 55 da Lei nº 8.666/1993. Logo, é necessário prever as condições mínimas em que serão executados os serviços, sobretudo se é antecipado o pagamento correspondente a um período de 12 (doze) meses.

A despeito de o objeto contratado referir-se à “assinatura”, na verdade trata-se de prestação de consultoria por um determinado período, à medida que as demandas ocorrerem no Instituto. O mesmo fato ocorre com a disponibilização do *mailing list*, pois há a previsão de utilização da assistência técnica do fornecedor em períodos pré-definidos.

É relevante salientar que, em regra, na Administração Pública, somente se pode realizar o pagamento da despesa depois de cumpridas pelo contratado as obrigações contratuais assumidas. Contudo, é possível a realização de pagamento antecipado, de acordo com as disposições do art. 38 do Decreto nº 93.872/86, desde que se tenha previsão de garantia ao ressarcimento do Erário, em caso de possível inadimplência do contratado, bem como no caso do adiantamento resultar em economia de recursos.

O Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União - TCU não deixa dúvidas a respeito do assunto, conforme se depreende do texto abaixo:

“Nada obstante, o ato convocatório da licitação e o contrato poderão autorizar antecipação de pagamento em duas situações, devidamente justificadas.

A primeira, prevista no art. 40, inciso XIV, alínea d, da Lei no 8.666/1993, relaciona-se a possibilidade de a Administração eventualmente antecipar o cronograma de pagamento, referente a etapas ou parcelas já executadas, quando houver contrapartida sob forma de desconto previsto no edital.

A segunda, que independe de liquidação da despesa, decorre de situações fáticas ou mercadológicas especiais e excepcionálíssimas. Nesse caso, para que a Administração não corra risco de responder por qualquer prejuízo, o pagamento antecipado deverá estar condicionado a prestação de garantia efetiva, idônea e suficiente para a cobertura do montante antecipado a título de pagamento, na forma previamente estabelecida no ato convocatório da licitação ou nos instrumentos formais de contratação direta, e no contrato.” (Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU; 4ª edição; 2010)

Diante do exposto, conclui-se que a realização dos pagamentos antecipados pelo Ibama, sem garantias que assegurassem a prestação efetiva do serviço, expôs a Administração Pública à possibilidade de não ter o interesse público atendido, colocando o Erário em risco.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se ao Ibama que, nos casos de substituição do termo de contrato por outros instrumentos hábeis, estabeleça as condições mínimas previstas no artigo 55 da Lei 8.666/1993 com vistas a garantir a prestação efetiva do serviço pelo contratado.

Achados da Auditoria - nº 201203539

Unidade Auditada: FUNDO DE INV.SETORIAIS-REFLORESTAMENTO

Exercício: 2011

Processo:

Município - UF: Brasília - DF

UCI Executora: SFC/DIAMB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente

3. APOIO ADMINISTRATIVO

3.1. Subárea - ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE

3.1.1. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

3.1.1.1. Informação (1)

O Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET), regulamentado pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12.12.1974, teve a finalidade de fomentar o desenvolvimento nas áreas de turismo, pesca, florestamento e reflorestamento.

Para execução destas atividades foram utilizados basicamente recursos das deduções do imposto sobre a renda devido pelas pessoas jurídicas, além de outras fontes de recursos, tais como:

- a) subscrições, pela União Federal, de quotas do Fundo inconversíveis em ações;
- b) subscrições voluntárias por pessoas físicas e pessoas jurídicas de direito público ou privado;
- c) subscrições de quotas por outros fundos;
- d) resultados das aplicações, tais como bonificações em dinheiro e dividendos;

O referido fundo era operado pelo Banco do Brasil, tendo como unidades supervisoras a Embratur e o Ibama, denominadas Agências de Desenvolvimento Setoriais.

Devido à publicação dos Decretos-Lei nºs 2.134, de 26.4.1984, e 2.397, de 21.12.1987 e da Lei nº 7.714, de 29.12.1988, cessou a faculdade de pessoas jurídicas optarem pela aplicação de parcela do imposto devido no Fundo, causando um forte processo de redução dos recursos naqueles fundos, com as despesas de administração superando as receitas com a remuneração dos saldos disponíveis.

Em decorrência da perda de finalidade do Fundo com a publicação dos normativos supracitados, foi instituído Grupo de Trabalho, composto pelas Agências de Desenvolvimento Setorial, que apresentou anteprojeto de lei para a extinção do Fundo. A proposta não teve prosseguimento à época em razão de ausência de registro no sistema SIDOF, da Casa Civil.

O assunto foi então retomado, com sugestão de modificação parcial da minuta original, de maneira que as medidas judiciais relativas à recuperação dos incentivos fiscais ficassem a cargo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

A proposta de alteração foi discutida em reunião realizada em setembro de 2010, na sede do Ibama, em Brasília, com representantes dos Ministérios da Fazenda e do Turismo, do Banco do Brasil, da Embratur e do próprio Ibama. O objetivo da reunião foi de retomar o assunto, nivelando as informações entre os participantes, e de ajustar consensualmente os pontos necessários para agilizar o trâmite do referido projeto de lei.

O processo de encerramento e pareceres das Unidades Responsáveis foi finalizado no final de 2010 e, em setembro de 2011, foi feita a impositação do parecer do Ministério do Turismo no Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal (SIDOF). A partir de então estão em andamento as providências para consolidação e disponibilização do anteprojeto de lei à Casa Civil.

Dessa forma, conclui-se que o Ibama, durante o exercício de 2011 adotou todas medidas que estavam a seu alcance para a extinção do FISSET.

Achados da Auditoria - nº 201203540

Unidade Auditada: FUNDO DE INV.SETORIAIS-PESCA

Exercício: 2011

Processo:

Município - UF: Brasília - DF

UCI Executora: SFC/DIAMB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente

4. APOIO ADMINISTRATIVO

4.1. Subárea - ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE

4.1.1. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1.1.1. Informação (1)

O Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET), regulamentado pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12.12.1974, teve a finalidade de fomentar o desenvolvimento nas áreas de turismo, pesca, florestamento e reflorestamento.

Para execução destas atividades foram utilizados basicamente recursos das deduções do imposto sobre a renda devido pelas pessoas jurídicas, além de outras fontes de recursos, tais como:

- a) subscrições, pela União Federal, de quotas do Fundo inconversíveis em ações;
- b) subscrições voluntárias por pessoas físicas e pessoas jurídicas de direito público ou privado;
- c) subscrições de quotas por outros fundos;
- d) resultados das aplicações, tais como bonificações em dinheiro e dividendos;

O referido fundo era operado pelo Banco do Brasil, tendo como unidades supervisoras a Embratur e o Ibama, denominadas Agências de Desenvolvimento Setoriais.

Devido à publicação dos Decretos-Lei nºs 2.134, de 26.4.1984, e 2.397, de 21.12.1987 e da Lei nº 7.714, de 29.12.1988, cessou a faculdade de pessoas jurídicas optarem pela aplicação de parcela do imposto devido no Fundo, causando um forte processo de redução dos recursos naqueles fundos, com as despesas de administração superando as receitas com a remuneração dos saldos disponíveis.

Em decorrência da perda de finalidade do Fundo com a publicação dos normativos supracitados, foi instituído Grupo de Trabalho, composto pelas Agências de Desenvolvimento Setorial, que apresentou anteprojeto de lei para a extinção do Fundo. A proposta não teve prosseguimento à época em razão de ausência de registro no sistema SIDOF, da Casa Civil.

O assunto foi então retomado, com sugestão de modificação parcial da minuta original, de maneira que as medidas judiciais relativas à recuperação dos incentivos fiscais ficassem a cargo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

A proposta de alteração foi discutida em reunião realizada em setembro de 2010, na sede do Ibama, em Brasília, com representantes dos Ministérios da Fazenda e do Turismo, do Banco do Brasil, da Embratur e do próprio Ibama. O objetivo da reunião foi de retomar o assunto, nivelando as informações entre os participantes, e de ajustar consensualmente os pontos necessários para agilizar o trâmite do referido projeto de lei.

O processo de encerramento e pareceres das Unidades Responsáveis foi finalizado no final de 2010 e, em setembro de 2011, foi feita a impositação do parecer do Ministério do Turismo no Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal (SIDOF). A partir de então estão em

andamento as providências para consolidação e disponibilização do anteprojeto de lei à Casa Civil.

Dessa forma, conclui-se que o Ibama, durante o exercício de 2011 adotou todas medidas que estavam a seu alcance para a extinção do FASET.