

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama

Exercício 2019

Controladoria-Geral da União - CGU Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

Renováveis - Ibama

Unidade Examinada: Ibama-Sede

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Projeto de Auditoria: 815087

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas realizada no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), na avaliados qual foram resultados da gestão referente ao exercício de 2019, mediante a avaliação da governança Processo de Recuperação de Danos Ambientais: da governança em Tecnologia da Informação e da regularidade de processos de contratação de TI; do gerenciamento da atividade correcional; da implementação da Política de Gestão de Riscos e do Programa de Integridade; da Conformidade do Registro de Gestão e da Conformidade Contábil: bem como atendimento das recomendações da CGU, em especial as relativas ao Processo Sancionador Ambiental.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O presente Relatório visa dar atendimento à Decisão Normativa — TCU nº 180, de 11 de dezembro de 2019, a qual dispõe sobre a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de 2019 julgadas pelo Tribunal. Dessa forma, o escopo da auditoria realizada foi firmado em reunião com a Secex Agroambiental do Tribunal de Contas da União, a partir dos itens constantes do Anexo II da referida Decisão Normativa.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Quanto à avaliação da governança do Processo de Recuperação de Danos Ambientais, os achados de auditoria apontaram a necessidade de reestruturação das normas e procedimentos, com definições claras sobre a divisão de competências e responsabilidades dos atores do processo, estabelecimento de arenas decisórias, prazos e fluxograma completo do processo de reparação de danos ambientais.

Em relação à avaliação da atividade correcional, detectou-se a existência de passivo quanto à regular alimentação do Sistema CGU-PAD e indicadores das atividades correcionais situados aquém da média dos observados no Poder Executivo Federal.

No que diz respeito à avaliação da Conformidade de Registro de Gestão, identificou-se a ausência de segregação de funções por servidores responsáveis por atividades de autorização, execução, Conformidade de Gestão e/ou Conformidade Contábil.

Quanto à governança de TI, verificou-se fragilidades no planejamento das ações, o qual não considerou os recursos humanos necessários e a capacidade operacional da área de TI.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC - Auditoria Anual de Contas

CCONT - Coordenação de Contabilidade

CERAM - Comitê Especializado em Ações de Melhoria e Recuperação Ambiental

CIG - Comitê Interno de Governança

CGFIN - Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças

CGRC - Comitê de Governança, Riscos e Controles

CGTI - Coordenação Geral de Tecnologia da Informação

CGU - Controladoria-Geral da União

CIAM - Coordenação de Apuração de Infrações Ambientais

CRC - Conselho Regional de Contabilidade

CRG - Conformistas de Registro de Gestão

DBFLO - Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas

DIAFI - Divisão de Administração e Finanças

DILIC - Diretoria de Licenciamento Ambiental

DIPLAN - Diretoria de Planejamento, Administração e Logística

DIPRO - Diretoria de Proteção Ambiental

DIQUA - Diretoria de Qualidade Ambiental

DITEC - Divisões Técnico-Ambiental

DOU - Diário Oficial da União

EAP - Equipe de Análise Preliminar

GTTs - Grupos de Trabalho Temporários

Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IN - Instrução Normativa

INC - Instrução Normativa Conjunta

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

LAI – Lei de Acesso à Informação

MP - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

Planabio - Plano Anual Nacional de Biodiversidade

PRAD – Projeto de Recuperação de Área Degradada

Sabi(á) - Sistema Brasileiro de Apuração de Infrações Ambientais

SEI - Sistema Eletrônico de Informações

Siafi - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SISCOR - Sistema de Correição do Poder Executivo Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCU - Tribunal de Contas da União

TI – Tecnologia da Informação

UG - Unidades Gestoras

UGI - Unidade de Gestão da Integridade

UPC - Unidade Prestadora da Conta

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	. 4
SUMÁRIO	6
INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Avaliação da Governança do Processo de Recuperação de Danos Ambientais: Necessidad reestruturação das normas e procedimentos e adoção de ferramentas de gestão.	e de
2. Avaliação da atividade correcional: Existência de passivo quanto à regular alimentação do Sist CGU-PAD e indicadores das atividades correcionais aquém da média dos observados no Poder Executados. Federal.	
3. Conformidade das peças do Relatório de Gestão: Oportunidade de melhorias quanto à apresent do conteúdo do Relatório de Gestão.	tação 16
4. Avaliação da regularidade de processos de contratação de TI: Resultados da análise sobre o com nº 29/2017.	trato 17
5. Avaliação da governança em Tecnologia da Informação: Ausência da indicação dos recursos hum necessários para execução de cada ação prevista no PDTIC, bem como da mensuração da estimativo capacidade operacional de execução da área de TI.	
6. Avaliação da implementação da Política de Gestão de Riscos: Implementação da Política de Ge de Riscos com nível de maturidade incipiente em todas as Unidades do Ibama.	estão 20
7. Avaliação da implementação do Programa de Integridade: Implementação das primeiras etapa Programa de Integridade do Ibama conforme diretrizes estabelecidas pela Portaria CGU nº 57/201	
8. Conformidade do Registro de Gestão e Conformidade Contábil: Ausência de segregação de fun para os responsáveis pela conformidade de registro de gestão e contábil.	rções 22
9. Monitoramento das recomendações do Relatório nº 201800803 - Avaliação do Processo Sancion Ambiental: Nível intermediário de implementação .	nador 25
10. Monitoramento das recomendações emitidas pela CGU à Unidade.	29
11. Execução orçamentária do exercício: pequena variação em relação aos exercícios anter considerando os valores empenhados e expressiva queda se considerados os valores liquidados.	iores 31
RECOMENDAÇÕES	33
CONCLUSÃO	35
ANEXOS	37
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DOS AUDITORES	37
II – MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO № 201800803	38
III – AVALIAÇÃO REFERENTE AO CONTRATO № 29/2017	49

INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas (AAC), que apresenta os resultados das análises realizadas sobre a prestação de contas anual do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), referente ao exercício de 2019.

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo, nos termos do art. 12 da Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 180/2019, obter elementos para fundamentar as conclusões sobre a regularidade da gestão e o parecer do dirigente do órgão de controle interno sobre as contas, além de fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal.

O escopo do trabalho, acordado com a Secex Agroambiental do Tribunal de Contas da União a partir dos itens constantes do Anexo II à Decisão Normativa — TCU nº 180/2019, está discriminado abaixo.

- Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças;
- Avaliação da governança do Processo de Recuperação de Danos Ambientais;
- Avaliação do gerenciamento da atividade correcional e da execução dos procedimentos disciplinares instaurados pelo Ibama;
- Monitoramento das recomendações da CGU Processo Sancionador Ambiental;
- Avaliação da regularidade de processos de contratação de TI (Contrato com a empresa Hepta - avaliação da contratação e da execução);
- Avaliação da governança em Tecnologia da Informação;
- Conformidade do Registro e a Conformidade Contábil;
- Avaliação da implementação da Política de Gestão de Riscos e do Programa de Integridade; e
- Atendimento das Recomendações da CGU.

Além desse escopo, foi realizada a avaliação da execução orçamentária da unidade.

Os resultados das análises são apresentados a seguir.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Avaliação da Governança do Processo de Recuperação de Danos Ambientais: Necessidade de reestruturação das normas e procedimentos e adoção de ferramentas de gestão.

Trata-se de avaliação realizada entre outubro de 2019 e março de 2020, cujo resultado está registrado no Relatório de Auditoria nº 201902659, publicado no site https://eaud.cgu.gov.br/relatorios.

O objetivo principal do trabalho foi verificar se a estrutura normativa e operacional existente no Ibama para realizar o processo de reparação de danos ambientais decorrentes do cometimento de infrações ao meio ambiente atende às melhores práticas de governança.

Para tanto, além do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a execução do trabalho se baseou no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (2014).

Entre os componentes propostos pelo Referencial para a análise quanto à governança de políticas públicas, o trabalho se concentrou na avaliação dos seguintes: Institucionalização, Planos e Objetivos, Capacidade Organizacional e Recursos, Coordenação e Coerência, Monitoramento e Avaliação, e Transparência, uma vertente da *Accountability*.

As análises identificaram oportunidades de melhoria para os diversos quesitos avaliados.

Com efeito, os achados apontaram para (a) a necessidade de reestruturação de normas e procedimentos, especialmente para a emissão de normativo que, além de estabelecer critérios técnicos para elaboração, acompanhamento e aprovação dos Projetos de Recuperação de Área Degradada (PRAD), defina um fluxo processual para a tramitação do processo de reparação de danos, paralelamente ao processo sancionador ambiental, com a indicação de prazos, competências e responsabilidades; (b) a adoção de ferramentas de gestão que permitam à DBFLO ter informações estratégicas confiáveis para realizar as competências que lhe são atribuídas no que se refere à reparação de danos; (c) a definição das competências necessárias ao acompanhamento dos PRAD e mapeamento de competências dos analistas ambientais que atuam nos processos, com o fim de melhor planejar ações de capacitação; (d) o estabelecimento de instâncias de controle para garantir a conformidade dos processos com os normativos que os regulamentam; (e) o estabelecimento de um espaço de diálogo que congregue DIPRO, DBFLO e CIAM, a fim de que as três áreas possam atuar conjuntamente na melhoria do processo de reparação de danos; (f) o aprimoramento da transparência do processo, com a publicação, em transparência ativa, de informações sobre o passivo ambiental pendente de reparação, em processo de reparação ou devidamente reparado.

Considerando os achados de auditoria, foram emitidas recomendações ao Ibama a fim de corrigir as fragilidades identificadas. Tais recomendações estão em monitoramento, sendo que o prazo concedido ao Instituto para apresentar à CGU informações sobre as medidas adotadas expira em novembro de 2020.

2. Avaliação da atividade correcional: Existência de passivo quanto à regular alimentação do Sistema CGU-PAD e indicadores das atividades correcionais aquém da média dos observados no Poder Executivo Federal.

O objetivo desta análise foi avaliar o gerenciamento da atividade correcional, a execução dos procedimentos disciplinares instaurados e verificar em que medida houve recente aprimoramento da atividade correcional do Ibama. Além disso, buscou-se avaliar a alimentação, pelo Ibama, do Sistema CGU-PAD, conforme estabelecido pela Portaria CGU nº 1.403, de 24 de julho de 2007.

2.1 Indicadores das atividades correcionais histórica frequentemente situados aquém da média dos observados no Poder Executivo Federal.

O gerenciamento da atividade correcional foi avaliado a partir dos indicadores disponíveis no Painel Correição em Dados¹ do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (Siscor).

Os resultados das análises sobre os dados do Painel referentes número de prescrições e reintegrações, do tempo de duração dos processos disciplinares e de seus resultados objetivos estão registrados a seguir.

Prescrição e reintegração

A prescrição relaciona-se à extinção do poder-dever do Estado-Administração de aplicar uma pena (a sanção administrativa) ao agente que tenha praticado um ato ilícito. A incidência da prescrição sobre processos disciplinares resulta em ineficácia da atividade correcional.

A Taxa Anual de Prescrição, definida como a relação entre a quantidade de prescrições pela soma das prescrições com apenações, é um indicador que permite a desejável possibilidade de comparação das dimensões das prescrições observadas em exercícios distintos, bem como entre instituições distintas.

O gráfico a seguir, construído a partir de dados extraídos do Painel de Correição em Dados, apresenta o número de prescrições por ano de julgamento e a soma de prescrições e apenações registradas no CGU-PAD entre 2008 a 2020.

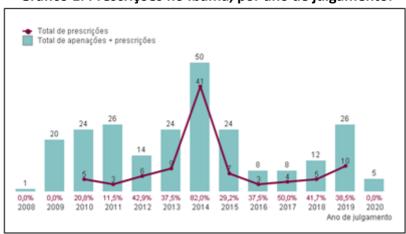


Gráfico 1: Prescrições no Ibama, por ano de julgamento.

Fonte: CGU – Painel Correição em Dados. Consulta em 31/03/2020.

Ao se analisar a série das taxas de prescrições (série de valores em vermelho no gráfico), observa-se que os valores oscilam historicamente entre 20% e 40%, a exceção dos exercícios de 2014 e 2017 quando extrapolaram para 82% e 50%, e que há uma tendência consistente de queda a partir de 2017, o que aponta para um melhor gerenciamento dos processos nos exercícios mais recentes.

A análise de indicadores sem um parâmetro de comparação se restringe a uma perspectiva de tendência, não possibilitando um juízo quanto à sua ordem de grandeza, ou seja, se a taxa está baixa ou elevada, ou se está em patamar acima ou abaixo do desejável.

Para possibilitar uma avaliação quanto à ordem de grandeza das taxas anuais de prescrições dos processos disciplinares do Ibama, foi construída a tabela abaixo que apresenta, ano a ano, as taxas do Ibama e a média das taxas observadas no âmbito do Poder Executivo Federal, representada pelas taxas obtidas pela totalidade dos processos do Poder Executivo Federal. Os resultados considerados positivos para o Ibama estão apontados em azul e os negativos em vermelho.

Quadro 1: Taxa Anual de Prescrições de processos disciplinares.

		Exercício											
Organização	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ibama	0.0	0.0	20.8	11.5	42.9	31.8	82.0	29.2	37.5	50.0	41.7	38.5	0.0
PEF	19.5	22.2	25.3	18.7	18.4	18.3	21.1	22.0	18.9	19.7	18.5	11.2	16.5
Diferença			-4.5	-7.2	24.5	13.5	60.9	7.2	18.6	30.3	23.2	27.3	

Fonte: Dados extraídos do Painel Correição em Dados em 11.05.2020 às 16hs por ano de julgamento.

Ao se observar os exercícios com possibilidade de comparação, constata-se que o Ibama alcançou resultados acima da média nacional nos exercícios de 2010 e 2011 e, a partir de então, obteve resultados sistematicamente inferiores às médias das taxas observadas no âmbito do Poder Executivo Federal. Atentando-se para o comportamento das duas séries ao longo do tempo, percebe-se que a série das taxas obtidas pela totalidade dos processos do Poder Executivo Federal tem um comportamento razoavelmente estável, com pouca oscilação e pontos extremos entre 11.2 e 25.3, enquanto que a série de taxas referentes ao Ibama tem grande variação e pontos extremos entre 11.5 e 82.0. Por outro lado, ao se verificar que os resultados obtidos pelo Ibama são sistematicamente inferiores à média nacional e com grande disparidade entre os exercícios, pode-se concluir que tais resultados evidenciam um baixo e irregular desempenho da atividade correcional e baixa eficácia dos processos disciplinares, explicitada pelos altos índices de prescrições.

Não obstante, os últimos exercícios apresentam resultados positivos representados pela significativa queda das taxas anuais de prescrições observadas a partir de 2017.

Outra questão relevante se refere aos resultados dos índices de reintegração, ou seja, o percentual de servidores expulsos em razão de processos disciplinares que sofreram reintegração. O resultado observado para o Ibama no período de 2003 a 2020 foi de 8,4%, enquanto para o Poder Executivo Federal foi de 10,3%, apontando para um resultado satisfatório para o Ibama dado que, quanto menor for o índice, melhor a qualidade dos processos com proposição de penalidades expulsivas. Ao se analisar o comportamento dos índices de reintegração ao longo do tempo observa-se que houve grande concentração no período de 2005 a 2009, com índice de 16%, e no período de 2010 a 2020 observou-se a ocorrência de apenas 05 casos de reintegração em 149 casos de demissão, perfazendo índice de 3,3%, o que demostra uma expressiva e consistente mudança positiva a partir de 2010.

Tempo de duração dos processos disciplinares.

A relevância do tempo de duração dos processos disciplinares está relacionada diretamente ao risco de prescrição, mas também aos custos decorrentes e do aumento dos riscos de não se lograr êxito na obtenção dos elementos necessários para se chegar à verdade real dos fatos.

A tabela abaixo apresenta os quantitativos de processos em andamento, por ano de instauração.

Tabela 1: Processos em andamento, por ano de instauração.

Ano instauração	Processos em andamento	Acumulado	Acumulado (%)
2008	8	8	6,7%
2009	8	16	13,3%
2010	7	23	19,2%
2011	16	39	32,5%
2012	13	52	43,3%
2013	9	61	50,8%
2014	5	66	55,0%
2015	8	74	61,7%
2016	11	85	70,8%
2017	5	90	75,0%
2018	7	97	80,8%
2019	14	111	92,5%
2020	9	120	100,0%
Total	120	-	-

Fonte: CGU – Painel Correição em Dados.

Analisando-se os dados da tabela constata-se que dos 120 processos atualmente em andamento, 90 foram instaurados até o ano de 2017, ou seja, estão em curso há mais de dois anos, perfazendo 75% dos processos em curso. Já 66 processos foram instaurados até o ano de 2014, ou seja, estão em curso há mais de sete anos, perfazendo 55% dos processos instaurados entre 2008 e 2020. Tais números demostram um cenário que merece atenção e aponta para a necessidade de redobrado cuidado em relação ao conjunto de processos mais antigos, de forma a adotar medidas para se evitar, de toda forma, suas prescrições.

Para possibilitar uma avaliação quanto à ordem de grandeza dos tempos médios dos processos do Ibama, foi construída a tabela abaixo que possibilita a comparação, ano a ano, com os tempos médios dos processos do Poder Executivo Federal (em dias). Os resultados considerados positivos para o Ibama estão apontados em azul e os negativos em vermelho.

Quadro 2: Tempo médio de processo (em dias).

		Exercício											
Organização	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ibama	391	773	990	1.047	889	1.033	1.371	1.345	1.399	1.697	2.212	1.491	1.540
PEF	446	519	546	581	627	646	696	710	737	750	637	512	797
Diferença	-85	254	444	466	262	387	675	635	662	947	1.575	979	743

Fonte: Painel Correição em Dados em 12.05.2020 (por ano de julgamento).

Ao se observar as diferenças dos tempos médios de duração dos processos, constata-se que o Ibama alcançou resultado abaixo da média nacional somente no exercício de 2008. A partir de então obteve médias sistematicamente superiores às médias dos tempos de duração observados no âmbito do Poder Executivo Federal, ou seja, o Ibama só obteve resultado positivo nesse quesito no exercício de 2008.

Nos últimos exercícios, chama a atenção os resultados negativos representados pelo consistente aumento dos tempos médios observados a partir do exercício de 2017.

Finalmente, considerando que os dados e informações apresentados no Painel de Correição em Dados são obtidos a partir dos registros dos Sistemas CGU-PAD e CGU-PJ, o que possibilita que um acompanhamento mais qualificado dos processos disciplinares instaurados em cada órgão seja feito pela respectiva área disciplinar e também pela CGU, foi verificação CGU-PAD realizada nos registros do quanto procedimentos julgados ou encaminhados para julgamento cadastrados pela Corregedoria do Ibama no período 2008 a 2020. Tal verificação foi feita exclusivamente quanto à existência do Relatório Final, sendo constatado que em apenas 36,7% dos casos (115 processos) a peça estava devidamente anexada no sistema, configurando-se necessidade de providências para a inserção das peças faltantes.

Assim, há que se dedicar especial cuidado com a alimentação dos Sistemas CGU-PAD e CGU-PJ, de forma que os registros ali contidos de fato espelhem o ocorrido e permitam análises absolutamente fidedignas quanto às reais atividades correcionais e as execuções dos procedimentos disciplinares

Processos disciplinares contraditórios com ao menos uma condenação

Para possibilitar uma avaliação dos resultados dos processos do Ibama quanto à aplicação de penalidades, foi construída a tabela abaixo, que possibilita a comparação, ano a ano, com os resultados médios dos processos do Poder Executivo Federal. Os resultados considerados positivos para o Ibama estão apontados em azul e os negativos em vermelho.

Exercicio Organização 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 Ibama 6 15 20 19 9 16 6 10 10 16 7 55 33 PEF 19.5 22.4 25.5 19.3 18.5 18.6 18.7 19.4 18.5 21.9 22.1 17.0 Diferença -13.5 -9.5 -15.9 -5.5 -0.3 -2.6 -12.1 43.6 16

Quadro 3: Percentual de processos com ao menos uma apenação.

Fonte: Painel Correição em Dados em 12.05.2020 (por ano de julgamento).

Ao se observar as séries de resultados dos percentuais de processos com ao menos uma apenação, constata-se que o Ibama alcançou, sistematicamente, até o exercício de 2018, resultados bem inferiores aos das médias dos observadas no Poder Executivo Federal.

Nos últimos exercícios, contudo, verifica-se uma mudança positiva nos resultados, já que o Ibama supera as médias observadas no Poder Executivo Federal.

Por fim, o Gráfico a seguir demonstra as penalidades aplicadas a partir dos 340 procedimentos disciplinares contraditórios que foram concluídos pela Corregedoria do Ibama no Sistema CGU-PAD. É possível verificar que as penalidades expulsivas — em sentido amplo — prevalecem quantitativamente sobre as mais brandas. Tal verificação indica a priorização pela Corregedoria do Ibama dos processos mais graves, o que se coaduna com as expectativas das escolhas de uma boa gestão correcional.

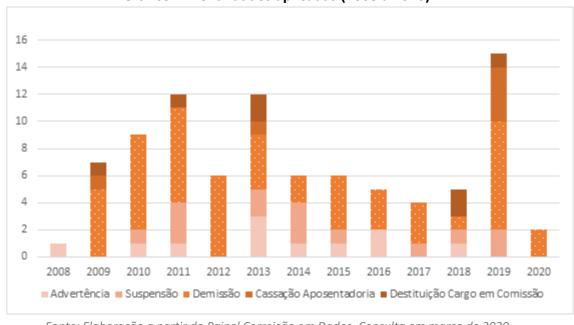


Gráfico 2: Penalidades aplicadas (2008 a 2020).

Fonte: Elaboração a partir do Painel Correição em Dados. Consulta em março de 2020.

Findo esse extenso detalhamento da criticidade da Corregedoria do Ibama no período 2008 - 2020, realizado mediante o estudo e análise dos resultados dos indicadores disponíveis no Painel Correição em Dados, a partir do número de prescrições e reintegrações, do tempo de duração dos processos disciplinares, e de seus resultados objetivos, pode-se concluir que a Corregedoria do Ibama apresenta indicadores das atividades correcionais histórica e frequentemente situados aquém da média dos observados no Poder Executivo Federal.

Contribuem para essa constatação as seguintes causas: insuficiência quanto ao provimento de apoio operacional e logístico, financeiro/orçamentário, implementação de sistemas e pessoal na unidade correcional, e inadequação do modelo de organização adotado pela Corregedoria, frente ao modelo adotado por órgãos e entidades com características semelhantes às do Instituto.

Com efeito, a Corregedoria do Ibama é formada por nove servidores. Ao se analisar a sua força de trabalho à luz da dimensão e estrutura da autarquia, que conta com cerca de 3.000 servidores distribuídos em unidades localizadas por todas as 27 unidades da federação, associada às competências da unidade correcional estipuladas na Portaria Ibama nº 3.739, de 17 de dezembro de 2018, não é difícil perceber o descompasso entre a demanda de trabalho e a capacidade de realização.

Importante considerar que a possibilidade de instauração de comissões com servidores de outras unidades e até mesmo a possibilidade da existência de Comissões permanentes não amenizam a situação de escassez de recursos humanos; pelo contrário, aumentam a demanda da unidade correcional dado que os trabalhos das comissões se encerram com a entrega do relatório e, a partir daí, ainda existem fases e atividades a serem conduzidas. Isso sem considerar que os trabalhos de comissões de sindicâncias e processantes pode resultar na necessidade de instauração de outras comissões de sindicâncias e processantes.

No que se refere ao modelo de organização adotado pelo Ibama para as atividades de correição, na qual existe uma unidade especializada centralizada (a Corregedoria), com poucos servidores para a gestão das atividades, se valendo da designação de servidores de outras áreas quando necessária a instauração de quaisquer procedimentos de natureza investigativa ou

acusatória, trata-se de uma forma de organização normalmente observada em órgãos e entidades de pequeno e médio porte, com poucas unidades administrativas e relativamente poucos procedimentos conduzidos simultaneamente. Este modelo não condiz com a dimensão, estrutura e relevância do Ibama.

Ademais, vale registrar que os normativos internos que regulamentam a atividade correcional informam que o Corregedor-Chefe não detém competência para instaurar ou julgar processos administrativos disciplinares.

Outro ponto que merece destaque é a falta de previsão, na Portaria Ibama nº 3.739, de 17 de dezembro de 2018, de exigência de planejamento de atividades por parte das comissões, materializado em cronograma para as etapas, além de um efetivo controle de sua execução.

É necessário prover a área correcional de uma estrutura administrativa com servidores totalmente dedicados às atividades de gestão e execução dos procedimentos de natureza investigativa, acusatória e de supervisão correcional. É essa a forma de organização normalmente observada em órgãos e entidades de médio e grande porte, como o INSS e a Polícia Federal, com muitas unidades administrativas situadas em diferentes locais e de atuação nacional. Nesse modelo tem-se uma unidade central e unidades regionais com competências para instauração, condução de procedimentos, e até julgamentos de algumas penalidades.

2.2 Existência de passivo quanto à regular alimentação do Sistema CGU-PAD, conforme estabelecido na Portaria CGU Nº. 1.043, de 24/07/2007.

Foi realizada análise nos registros realizados no CGU-PAD² pela Corregedoria do Ibama com fito de avaliar sua adequação no que se refere ao preenchimento dos seguintes campos do sistema: "fato sob apuração", e "anexação de peças relevantes".

Registra-se que o preenchimento do campo "fato sob apuração" é obrigatório. Por se tratar de um campo livre, há que se dispensar atenção especial para que sejam inseridas informações suficientes sobre a irregularidade que está sendo apurada, evitando-se textos genéricos ou demasiadamente detalhados. Assim, a descrição correta do objeto do procedimento deve ser suficiente para que, a partir de uma breve leitura, os aspectos nucleares do caso em apuração sejam conhecidos.

No que se refere ao "fato sob apuração", procedeu-se à análise dos 60 procedimentos do tipo PAD registrados no CGU-PAD. Cada um dos textos foi examinado e classificado como suficiente, quando atendia parâmetros de clareza, objetividade e completude; ou como insuficiente, quando pelo menos um desses parâmetros era falho. O resultado dos exames está sintetizado na tabela a seguir.

Tabela 2: Qualidade do campo Fato sob apuração, dos PADs (Lei 8.112/90)

Qualidade	Resultado			
Qualitatie	Quantidade	%		
Suficiente	52	86,7%		
Insuficiente	8	13,3%		
Total Geral	60	100%		

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados registrados no CGU-PAD

A análise revela que 86,7% dos processos cadastrados pelo Ibama apresentam o campo "fato sob apuração" registrado com clareza, objetividade e completude.

A despeito do resultado satisfatório, verifica-se a necessidade de maior acuidade a fim de elevar esse percentual. No entanto, quando os mesmos dados são analisados ao longo do tempo, conforme apresentado no Gráfico 3, o que se observa é que esse aperfeiçoamento já vem sendo praticado, com casos residuais de insuficiência nos últimos anos.

Gráfico 3: Qualidade do campo Fato sob apuração, por ano (2017 a 2020).

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do CGU-PAD (dados de 31/03/2020).

Sobre a inserção de peças relevantes no sistema, foram selecionados para análise quanto à existência do Relatório Final todos os 313 procedimentos julgados ou encaminhados para julgamento cadastrados pela Corregedoria do Ibama no CGU-PAD no período 2008 a 2020. Verificou-se que em apenas 36,7% dos casos (115 processos), a peça estava devidamente anexada ao sistema.

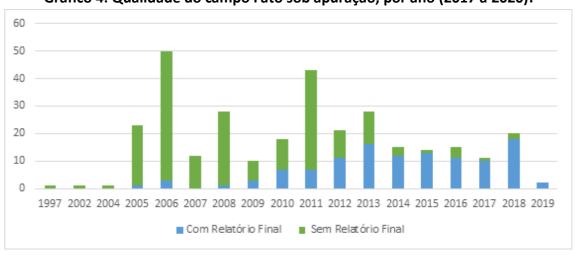


Gráfico 4: Qualidade do campo Fato sob apuração, por ano (2017 a 2020).

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do CGU-PAD (dados de 31/03/2020).

Ao se examinar a distribuição ao longo do tempo, o que se verifica é que essa falha foi relevante até 2013, passando a ser corrigida a partir de 2014.

Em que pese os relevantes percentuais de inserção de peças nos sistemas CGU-PAD nos processos dos últimos exercícios, há que se levar em conta que o relatório final é uma peça indispensável a qualquer análise que se pretenda fazer em um procedimento nas suas fases finais, o que faz com que a perseverança da Corregedoria do Ibama na inserção das peças nos sistemas continue imprescindível, a fim de que todos os processos encaminhados para julgamento e concluídos tenham o relatório final, bem como os demais anexos essenciais a cada tipo de procedimento, inseridos no CGU-PAD.

De outro lado, considerando o disposto na Portaria nº. 1.043, de 25 de julho de 2007, que tornou obrigatória a utilização do CGU-PAD no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, estabelecendo prazos para registro de informações e prevendo, inclusive, a responsabilização em caso de descumprimento às suas disposições, faz-se necessária a busca da regularização da falha que foi relevante até 2013.

3. Conformidade das peças do Relatório de Gestão: Oportunidade de melhorias quanto à apresentação do conteúdo do Relatório de Gestão.

O Relatório de Gestão apresentado pelo Ibama não contém todas as informações requeridas pela Decisão Normativa nº 178/2019, pela Portaria TCU nº 378/2019 e pelo Guia para Elaboração do Relatório de Gestão na Forma de Relato Integrado.

As principais ausências de informação do Relatório de Gestão do Ibama referem-se aos itens citados a seguir:

I. Quanto à visão organizacional e ambiente interno:

- a) o modelo de negócio não abrange insumos, atividades, produtos, impactos e seus destinatários, não contendo identificação das partes interessadas críticas;
- b) não há relação das políticas, planos e programas de governo nos quais atua, com objetivos e metas. Apenas informa as parcerias, sem conter a identificação dos resultados alcançados e planejados.

II. Quanto à governança, estratégia e alocação de recursos:

- a) inexistência de avaliação de como a estrutura de governança apoia o Instituto para alcance de seus objetivos;
- b) ausência de informação sobre os mecanismos, ações e atividades implementadas para garantir a legalidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia e a legitimidade de atos, processos e procedimentos da organização;
- c) inexistência de manifestação da alta administração quanto às medidas adotadas em relação aos indicadores de governança e gestão.

III. Quanto às Informações orçamentárias, financeiras e contábeis:

a) inexistência de resumo da situação financeira contábil do Ibama (não apresentação os saldos das principais contas e/ou grupos de contas, resultados, receitas e despesas e da evolução no exercício de referência e em comparação com o último exercício).

No que se refere à análise das diretrizes para elaboração do Relatório de Gestão, estabelecidas no Guia para Elaboração do Relatório de Gestão na Forma de Relato Integrado, observou-se ausência de informação quanto à capacidade do Ibama em gerar valor no curto, médio e longo prazos, bem como a sua capacidade em alcançar os objetivos ao longo do tempo.

Quanto à peça "Rol de Responsáveis", observou-se que está em conformidade com as normas e orientações.

4. Avaliação da regularidade de processos de contratação de TI: Resultados da análise sobre o contrato nº 29/2017.

No âmbito da avaliação da regularidade dos processos de contratação de TI, foi analisado o planejamento da contratação e a execução do contrato nº 29/2017, firmado em 13/11/2017 pelo IBAMA junto a empresa Hepta Tecnologia e Informática Ltda. As análises completas referentes à avaliação do contrato nº 29/2017 constam no Anexo III deste Relatório, sendo que a avaliação da execução contratual abrangeu o exercício de 2019.

O referido contrato tem como objeto o "fornecimento de solução de ampliação da maturidade de ambiente computacional evolvendo a implantação e operação de central de suporte técnico, com registro e acompanhamento de serviços especializados, visando prover o IBAMA de serviços de manutenção e evolução da saúde operacional com processos de trabalho aferidos e remunerados exclusivamente por Acordos de Nível de Serviços (ANS)". A contratação se deu a partir da adesão tardia do IBAMA à Ata de Registro de Preços (ARP) nº 01/2017 realizada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Como resultado, verificou-se falhas no planejamento da contratação, com evidências de que a solução a ser contratada e a decisão pela adesão à ARP já haviam sido definidas antes mesmo da realização dos estudos técnicos preliminares (ETP).

Detectou-se, ainda, fragilidade na fiscalização do contrato por parte do IBAMA quanto à aferição dos resultados atingidos pela contratada em relação aos níveis de serviços contratuais, que é o principal instrumento de medição para a efetivação dos pagamentos. Neste ponto, restou evidenciado que a própria empresa prestadora do serviço é a detentora das informações necessárias para definição do quanto receberá pelos serviços fornecidos, configurando, no mínimo, conflito de interesse.

Por fim, constatou-se que durante determinado período houve desvio de função de um dos funcionários da empresa contratada.

Adicionalmente, em que pese estar fora do escopo de avaliação deste trabalho, vale mencionar as conclusões obtidas pela CGU a partir de auditoria sobre o contrato nº 30/2017, relativo à construção de uma sala segura para o datacenter do Ibama, a qual foi entregue no exercício de 2018. Trata-se do Relatório nº 201902483, disponível em: https://eaud.cgu.gov.br/relatorios.

Como resultado desta avaliação, verificou-se também falha no planejamento da contratação, que não foi precedido de elementos obrigatórios, como: elaboração de estudos técnicos preliminares; demonstração da relação entre a demanda prevista e a quantidade licitada; e orçamento detalhado em planilhas de preços unitários. Além disso, não houve participação da equipe técnica de TI na definição da solução escolhida e das especificações técnicas.

Associado a isso, constatou-se prejuízo ao Ibama decorrente: da escolha de solução vedada pela legislação, de maior custo e acima de suas necessidades, sem apresentação de justificativa; desclassificação indevida de licitante, com prejuízo de 2 milhões de reais; sobrepreço na aquisição do gerador, com prejuízo de 688 mil reais; e, por fim, superfaturamento por superdimensionamento no quantitativo de itens adquiridos, com estimativa de prejuízo de 2,4 milhões de reais.

Nesse contexto, recomendou-se abertura de processo de apuração de responsabilidade dos agentes que deram causa aos prejuízos apurados; restituição dos valores correspondentes ao sobrepreço no item gerador e ao pagamento por produto não entregue (racks de TI); e adoção de medidas com vistas a dar efetivo uso aos equipamentos adquiridos.

5. Avaliação da governança em Tecnologia da Informação: Ausência da indicação dos recursos humanos necessários para execução de cada ação prevista no PDTIC, bem como da mensuração da estimativa de capacidade operacional de execução da área de TI.

Quanto à área de Tecnologia da Informação (TI) do Ibama, foram avaliados os principais instrumentos relacionados à governança de TI, quais sejam: o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), o Comitê de Governança Digital (CGD) e o Plano de Contratações de Soluções de TI e Comunicação (PCTIC).

Como resultado, verificou-se a ausência, no PDTIC do Instituto, da indicação dos recursos humanos necessários para execução de cada ação prevista, bem como da mensuração da estimativa da capacidade operacional de execução da área de TI. Em relação ao comitê de TI, embora tenha se observado uma baixa atuação durante o ano de 2019, identificou-se uma retomada das atividades do Comitê em 2020. Quanto ao plano de contratações de TI, verificou-se fragilidade na sua elaboração, uma vez que não levou em consideração a capacidade de execução anual das ações previstas, tanto em termos operacionais da área de TI quanto em termos de disponibilidade orçamentária.

A seguir, são apresentadas as análises realizadas sobre cada um desses instrumentos.

5.1 PDTIC 2020-2023

Tendo em vista o fim da vigência do PDTIC 2017-2019, o Ibama publicou, em maio de 2020, o seu novo PDTIC, abrangendo o período de 2020-2023, o qual foi objeto de análise quanto à aderência ao Guia de elaboração do PDTIC do SISP, versão 2.0.

Inicialmente, em relação ao PDTI 2017-2019, cabe destacar, conforme extraído do seu relatório final de resultados, que houve uma baixa execução das ações previstas, tendo o Plano encerrado sua vigência com apenas 35% das ações concluídas.

Entre as principais causas identificadas que levaram à não execução das ações, foram destacadas: (i) a insuficiência de recursos humanos, tanto para fiscalização dos contratos e gestão de projetos quanto para realização do planejamento da contratação; e (ii) a ausência de recursos financeiros.

No que se refere ao novo Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) 2020-2023, avaliou-se que, de uma forma geral, o PDTIC encontra-se em conformidade com o guia do SISP.

No entanto, como ressalva, vale registrar a ausência de dois itens importantes para o adequado planejamento e execução das ações de TI, conforme previsto no referido guia, quais sejam:

a. A falta da indicação dos recursos humanos necessários para execução de cada ação do plano de metas e ações do PDTIC, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos;

Em que pese haver no item "11. Plano de Gestão de Pessoas" uma estimativa global do quantitativo ideal de pessoal para a área de TI, não se verificou um dimensionamento dos recursos humanos necessários para desempenhar as atividades relacionadas a cada ação em particular prevista no PDTIC, conforme é recomendado no item "3.3 Definir metas e ações" do guia do SISP.

b. Ausência de estimativa da capacidade operacional da área de TI.

Verificou-se que o PDTIC não contemplou a mensuração da capacidade operacional da área de TI para atender a demanda atual e futura das ações previstas no PDTIC, conforme orientação do SISP. Vale registrar que esse dimensionamento é uma importante ferramenta para tornar possível prever e planejar, com base na priorização feita, aquelas ações que poderiam ser atendidas dentro do período de validade do PDTIC.

Adicionalmente, cabe mencionar que a antiga STI/MP publicou, em 2015, o Método de Dimensionamento de Quadro de Pessoal de TIC do SISP (MQP-SISP), o qual visa orientar os órgãos nesse processo de dimensionamento do quadro de pessoal de TIC por meio de critérios objetivos.

Assim, considerando a baixa execução do PDTIC 2017-2019 e suas respectivas causas levantadas, avalia-se como fundamental, para um adequado planejamento das ações de TI, que o Ibama faça o levantamento, individualizado, dos recursos humanos necessários para realização de cada ação estabelecida no seu Plano de Metas e Ações, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos.

Nesse contexto, recomenda-se também que o Ibama realize a estimativa da capacidade de execução da sua área de TIC. Para tanto, pode-se utilizar, como referência, a metodologia MQP-SISP.

Por fim, em que pese não constar explicitamente no novo PDTIC a revisão anual do Plano, conforme estabelece o guia do SISP, registra-se que estão previstos dois relatórios executivos semestrais de acompanhamento do Plano e que o Gestor informou que tal especificação será providenciada para constar em sua próxima edição, com previsão de revisão semestral.

5.2 Comitê de TI

Quanto ao Comitê de TI, verificou-se que, durante o ano de 2019, foi realizada apenas uma única reunião, já em dezembro de 2019, indicando uma baixa atuação do Comitê no acompanhamento das ações de TI durante esse ano e, por consequência, pouco envolvimento da alta administração do Instituto com as iniciativas de TIC no órgão, o que pode ter contribuído para a baixa execução das ações de TI do PDTIC 2017-2019.

Por outro lado, cabe registrar que, no ano de 2020, observou-se uma retomada das atividades do Comitê, já reestruturado e com novo regimento interno, com a realização de reuniões e deliberações acerca da priorização das ações de TI e elaboração do novo PDTIC 2020-2023, que culminou com a aprovação do plano em maio de 2020.

5.3 Plano de Contratações de TIC

Em relação ao Plano de Contratações de Soluções de TIC 2020-2021, o trabalho teve como escopo avaliar a sua aderência à priorização contida no PDTIC.

Dessa análise, verificou-se que quase a totalidade das contratações do PDTIC 2020-2023 foi cadastrada no plano anual de contratações de 2020/2021. Isto é, do total de ações previstas para o período de quatro anos de vigência do PDTIC, mais de 80% constavam no plano contratações de 2020/2021 para serem executadas em apenas um ano.

Questionado sobre a exequibilidade desse plano anual, o gestor informou que, devido à recente publicação do novo PDTIC e ao prazo legal para publicação do plano de contratação estar próximo de expirar, optou-se por inserir todas as ações previstas, a fim de que nenhuma ficasse de fora e não pudesse ser executada naquele ano.

Dessa forma, verificou-se uma fragilidade na elaboração do referido plano de contratações, haja vista que não se baseou na capacidade de execução anual das ações previstas, tanto em termos operacionais da área de TI quanto em termos de disponibilidade orçamentária.

Assim, avalia-se a necessidade de o Ibama revisar o PCTIC 2020/2021, sendo que, na elaboração desse e dos próximos planos de contratações anuais, considere a sua real capacidade operacional de execução das ações, bem como a disponibilidade orçamentária e financeira prevista para o respectivo ano, de modo que o instrumento de planejamento das contratações não se torne um mero documento formal a ser produzido.

Diante do exposto, espera-se que os artefatos e ajustes aqui recomendados, tanto no PDTIC quanto no Plano de Contratações, possa contribuir para uma melhor programação e execução das ações de TI do órgão, evitando a elaboração de planos inexequíveis e, consequentemente, uma baixa execução futura das ações previstas no PDTIC.

6. Avaliação da implementação da Política de Gestão de Riscos: Implementação da Política de Gestão de Riscos com nível de maturidade incipiente em todas as Unidades do Ibama.

Com vistas a analisar a atuação do Ibama quanto à adoção de medidas para o estabelecimento de práticas relacionadas à gestão de riscos, direcionadas para o alcance dos objetivos do Instituto, de acordo com a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, foi verificado se o Instituto dispõe de uma política de gestão de riscos estabelecida e aprovada pela alta administração, comunicada apropriadamente e disponível para acesso a todos; e se existem estruturas e processos definidos para apoiar as responsabilidades de governança de riscos e assegurar que a gestão de riscos seja integrada aos processos de gestão.

Ressalta-se que a sistemática de elaboração e constituição de uma política de gestão de riscos pode ser complexa, uma vez que requer o envolvimento de diversos atores e áreas dentro da instituição, sendo implementada de forma gradual e contínua. Dessa forma, a abordagem desta análise se limitou a traçar um diagnóstico da situação atual em que se apresenta a implementação da política, de modo a subsidiar a identificação de possíveis oportunidades de melhorias.

O marco inicial da instituição da política no Instituto foi a publicação da Portaria nº 661, de 13/03/2018, a qual instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), composto pelo presidente do Ibama, os diretores e o chefe da Auditoria Interna; e o Comitê Interno de Governança (CIG), composto por representantes dos seguintes setores organizacionais: I - Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (Diplan); II - Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFlo); III - Diretoria de Qualidade Ambiental (Diqua); IV - Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic); V - Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro); VI - Coordenação Geral de Tecnologia da Informação (CGTI); VII - Assessoria de Comunicação; e VIII- Coordenação de Ouvidoria. Ato contínuo, a Portaria nº 3.540, de 03/12/2018, instituiu a Política de Gestão de Riscos no âmbito do Ibama, elaborada pelo CIG.

Nesse mesmo sentido de ações iniciais para a instituição da política, foram realizadas algumas capacitações que contaram com a presença de servidores de diversos setores do Ibama, tais como: I - Implementando Gestão de Risco no Setor Público; e II - Introdução à Governança Pública; além de seminários e palestras sobre o tema.

Em relação ao desenho da política, a Portaria nº 3.540/2018 abrange todos os requisitos mínimos estabelecidos pela IN Conjunta MP/CGU n° 01/2016 para a instituição de uma Política de Gestão de Riscos pelos órgãos do Poder Executivo Federal, estabelecendo que a política no Instituto deverá estar integrada aos processos de planejamento estratégico e operacional, à gestão e à cultura organizacional do Ibama.

Conforme o normativo, primeiramente, a gestão de riscos fica a cargo dos gestores de riscos ocupantes de cargos em comissão, com competências para identificação, avaliação, gerenciamento e monitoramento dos riscos dos processos sob sua responsabilidade, reportando as informações sobre a gestão de riscos às instâncias competentes.

No entanto, durante o exercício auditado, todas as discussões e os trabalhos relativos à Gestão de Riscos ficaram limitados ao Comitê Interno de Governança, o qual se orienta por meio de um plano de trabalho, desdobrado em uma matriz lógica, com objetivos e resultados definidos relativos às etapas de instituição e implementação da Política de Gestão de Riscos e do Programa de Integridade.

Sendo assim, verificou-se que a implementação da política no Instituto ainda não foi iniciada, tendo em vista que o Plano de Gestão de Risco encontra-se na fase de elaboração, o qual abrangerá seis processos já selecionados pelo CIG: I - Licenciamento Ambiental; II - Fiscalização Ambiental; III - Cadastro Técnico Ambiental; IV - Tecnologia da Informação; V - Sancionador Ambiental; e VI - Licitações e Contratos.

O cronograma de inicialização da implementação prevê, ainda para o exercício de 2020, o mapeamento e a identificação dos riscos e os possíveis controles dos processos de Licenciamento Ambiental e Fiscalização Ambiental.

A Unidade informou que, após a elaboração do Plano de Gestão de Risco, este será apresentado ao CGRC e, então, feita a devida divulgação interna.

Diante das análises realizadas, verificou-se que, embora a Política de Gestão de Riscos tenha sido instituída no âmbito do Ibama por meio da Portaria nº 3.540/2018, abordando os aspectos relevantes apontados pela IN Conjunta MP/CGU n° 01/2016, a Organização ainda apresenta nível de maturidade incipiente em relação à implementação da Política em todas as suas Unidades, não sendo assegurado ao Ibama, no estágio atual, que a gestão de riscos esteja integrada aos seus principais processos de trabalho.

7. Avaliação da implementação do Programa de Integridade: Implementação das primeiras etapas do Programa de Integridade do Ibama conforme diretrizes estabelecidas pela Portaria CGU nº 57/2019.

Foi realizada uma análise sobre o grau de execução das ações no âmbito do Ibama em função da implementação do Programa de Integridade, de acordo com a Portaria CGU nº 57, de 04 de janeiro de 2019, a qual alterou a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018.

Para tanto, foi verificado se as fases de implementação previstas pela Portaria mencionada foram executadas de forma satisfatória e se o Programa de Integridade está sendo adequadamente monitorado, de modo a subsidiar a identificação de possíveis oportunidades de

melhorias, considerando a determinação inicial de implementação das Políticas de Integridade para o final do exercício de 2018.

Em relação às fases de implementação previstas pela Portaria CGU nº 57/2019 (em substituição à PT CGU 1.089/2018), os arts. 4º ao 7º determinam: a) constituição de unidade de gestão da integridade (UGI); b) aprovação do Plano de Integridade; e c) execução e monitoramento do Programa de Integridade, com base nas medidas definidas pelo Plano de Integridade.

A Portaria nº 2.433, de 03/07/2019, instituiu o Programa de Integridade no âmbito do Ibama, estabelecendo as diretrizes e os objetivos do Programa e criando a Comissão Executiva do Programa, com suas respectivas competências, entre elas, propor o Plano de Integridade e suas eventuais alterações. A Comissão Executiva, Unidade de Gestão de Integridade do Programa no âmbito do Ibama, é formada pelas seguintes áreas do Instituto: I — Coordenação Geral de Gestão de Pessoas; II- Auditoria Interna; III — Corregedoria; IV — Ouvidoria; V — Comitê de Ética; e VI — Assessoria de Comunicação.

Quanto ao Plano de Integridade, este instrumento faz parte do item V do Programa de Integridade, com duração bianual, e cujo detalhamento se encontra na Matriz do Plano de Integridade. O detalhamento apresentado constou da 1ª Revisão do Programa, elaborado pela Comissão Executiva.

Entre as ações do Plano de Trabalho para o Plano de Integridade do primeiro ciclo bianual, foram identificadas todas as competências correspondentes ao rol mínimo de processos e funções estabelecidos pelo art. 6º da Portaria CGU n° 57/2019, para dar atendimento ao item b acima (aprovação do Plano de Integridade), com cronogramas de execução e unidades responsáveis pelas atividades a serem desenvolvidas.

No que diz respeito ao monitoramento do Programa, a questão é tratada no item VI do Programa de Integridade (Monitoramento Contínuo do Programa de Integridade), com ações de monitoramento de periodicidades mensal, trimestral, semestral e anual, a cargo da Comissão Executiva e da respectiva área de negócio. No entanto, não foi identificado o estabelecimento de indicadores para a avaliação do Programa.

Dessa forma, verificou-se que o Programa de Integridade está na fase inicial de implantação no Ibama, com previsão de execução das primeiras ações no Plano de Integridade com ciclo bianual. Como o início da execução do programa está prevista para o exercício de 2020, ainda não foi feito monitoramento das ações. Contudo, há previsão de estratégias de monitoramento contínuo objetivando acompanhar as ações programadas, com vistas a avaliar os resultados alcançados pelo Programa.

8. Conformidade do Registro de Gestão e Conformidade Contábil: Ausência de segregação de funções para os responsáveis pela conformidade de registro de gestão e contábil.

A Instrução Normativa STN n° 06, de 31 de outubro de 2007, trata dos procedimentos relativos às Conformidades de Registro de Gestão e Contábil, as quais devem ser realizadas por todos os órgãos que utilizam o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) para registro da execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Em complementação, as macrofunções do Siafi n° 020314 (Conformidade de Registros de Gestão) e n° 020315 (Conformidade Contábil) detalham os procedimentos a serem realizados pelas unidades em relação a esses temas.

Nesse contexto, considerando que os responsáveis pela Conformidade de Registros de Gestão atestam a suportabilidade documental dos registros realizados no Siafi e, posteriormente, os responsáveis pela Conformidade Contábil monitoram esse ateste e verificam a consistência dos registros realizados no sistema, os quais resultam nas demonstrações contábeis, foi verificado se as Unidades Gestoras (UG) do Ibama mantêm uma rotina de Conformidade de Registro de Gestão, bem como a atuação da setorial contábil do Instituto em relação à Conformidade Contábil do órgão, de modo a observar se essa segunda linha de defesa do órgão está atuando no que se refere aos registros do Siafi, tendo em vista que a Conformidade de Registros de Gestão, monitorada pela Conformidade Contábil, consiste na certificação dos registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial incluídos no Siafi e da existência de documentos hábeis que comprovem as operações (art. 6°, IN STN n° 06/2007).

Dessa forma, das 41 Unidades Gestoras executoras ativas no Siafi, observou-se que 19 delas apresentaram falta de Conformidade de Registros de Gestão em algum dia ao longo de 2019. Entretanto, durante o mês de dezembro, encerramento do exercício de 2019, somente duas UG apresentaram falta de Conformidade de Registro de Gestão.

Apesar de o Instituto manter uma rotina de Conformidade de Registro de Gestão implementada nas suas Unidades Gestoras, verificou-se que os responsáveis pelo registro da conformidade de gestão não atendem aos requisitos estabelecidos pelos itens 3.3, 3.4 e 3.9 da Macrofunção 020314 - Conformidade de Registro de Gestão, os quais afirmam que:

- 3.3 O registro da Conformidade dos Registros de Gestão é de responsabilidade de servidor formalmente designado pelo titular da Unidade Gestora Executora, o qual constará no Rol de Responsáveis, juntamente com o respectivo substituto, não podendo ter função de emitir documentos.
- 3.4 Será admitida exceção ao registro da conformidade dos registros de gestão quando a Unidade Gestora Executora se encontre, justificadamente, impossibilitada de designar servidores distintos para exercer funções, sendo que, neste caso, a conformidade será registrada pelo próprio Ordenador de Despesa.

...

- 3.9 Para o caso de Órgão que possua uma única Unidade Gestora é obrigatório o registro da Conformidade de Registro de Gestão, observada a necessária segregação de função.
- 3.9.1 Deve-se manter a separação das atribuições preservando em figuras distintas o responsável pela emissão dos documentos, o responsável pela Conformidade de Gestão e o contador responsável pela Conformidade Contábil, ou seja, o servidor que realize a função de emitir documentos não deve ser o mesmo responsável pelo registro da Conformidade de Registro de Gestão, nem tão pouco ser aquele responsável pelo registro da Conformidade Contábil.

Ressalta-se que o servidor público responsável pela Conformidade de Registro de Gestão não deve emitir documentos no Siafi, a fim de atender ao Princípio da Segregação de Funções. Caso isso não seja possível, o registro deve ser realizado pelo próprio Ordenador de Despesas.

Contudo, verificou-se que todos os Conformistas de Registro de Gestão (CRG) e Substitutos das UG executoras ativas no Siafi possuem perfil de execução no sistema, tais como os perfis "EXECUTOR e PAGAMENTO", que permitem a emissão de documentos no Siafi.

Além disso, 26 UG apresentaram CRG com acúmulo de funções de autorizador e/ou executor e 27 UG apresentaram Substitutos com acúmulo de função de autorizador e/ou executor, bem como 9 UG não tinham o titular cadastrado no Rol de Responsáveis como CRG Titular e 4 UG não tinham o substituto cadastrado no Rol de Responsáveis como CRG Substituto.

Ainda sobre a questão da segregação de funções, verificou-se que o Contador, responsável pela conformidade contábil, estava em 2019 como CRG Substituto de 2 UG do Ibama, bem como em uma dessas Unidades, além dos papéis de contador e CRG Substituto, o Contador também era o Gestor Financeiro Substituto, o que contraria o disposto no item 3.9.1 da macrofunção supracitada, que é explícita quanto ao impedimento de Conformistas e Contadores executarem atos que impactem a execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Diante dos fatos apontados, a Unidade justificou que funciona de forma desconcentrada (por meio das Superintendências Estaduais), nas quais cada Superintendência possui três cargos: 1º - Superintendente (ordenador de despesas); 2º Chefe da área técnica (DITEC - Divisão Técnico Ambiental); e 3º - Chefe da área administrava (DIAFI - Divisão de Administração e Finanças). Em virtude do histórico de muitas alterações nos titulares desses cargos, além de lapsos temporais com cargos vagos, como um período em 2019 que existiam 20 Superintendências sem Ibama, indica-se superintendentes no rotineiramente Chefes das DIAFIs como Superintendentes Substitutos, de modo a garantir a manutenção das atividades e o funcionamento das respectivas unidades. Diante disso, ainda de acordo com o Ibama, com o intuito de garantir a continuidade dos trabalhos e a execução da conformidade naquele momento, decidiu-se indicar os chefes das DIAFIs, que muitas vezes também executam as funções do núcleo de finanças, como conformadores de registro de gestão das unidades gestoras, além do cenário de carência de pessoal enfrentado pela instituição.

Contudo, a Unidade informou que a Coordenação de Contabilidade (CCONT) juntamente com a Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (CGFIN), efetuou várias ações no sentido de implantar um setor específico e dedicado à conformidade de registros de gestão no Ibama, tais como encontros com a STN e reuniões com o Comando do Exército, que teria essa unidade estruturada, o que resultou na elaboração de uma proposta de criação dessa unidade no âmbito do Ibama, a qual atualmente passa pela análise de instâncias superiores e esbarra em carência de pessoal.

Em relação à Conformidade Contábil, no mês de encerramento do exercício de 2019, das 41 Unidades Gestoras executoras ativas no Siafi, três delas apresentaram algum tipo de restrição. Contudo, essas restrições não sinalizaram impacto na situação patrimonial do Instituto. Adicionalmente, foi verificado que o registro da Conformidade Contábil foi realizado por profissional em contabilidade devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade (CRC) e credenciado no Siafi para esse fim.

Dessa forma, verificou-se que o Ibama possui uma rotina de Conformidade de Registros de Gestão implementada em suas unidades, no que diz respeito aos registros verificáveis pelo sistema, tendo em vista que não foram realizadas inspeções *in loco* para avaliar como essa conformidade é realizada.

Contudo, constatou-se a não observância ao princípio da segregação de funções, uma vez que ocorre o acúmulo de atribuições por servidores responsáveis por atividades de autorização, execução, Conformidade de Gestão e/ou Conformidade Contábil, contrariando os itens 3.4, 3.5 e 3.9.1 da Macrofunção SIAFI 02.03.14 – Conformidade de Registro de Gestão e o art. 11, III, "b", da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01/2016.

Nesse contexto, cabe ao Ibama designar servidores distintos para as funções que exigem e/ou permitem o perfil de executor e para a função de conformista de registro de gestão e substituto para todas as suas Unidades Gestoras Executoras. Para os casos em que a Unidade Gestora Executora se encontre, justificadamente, impossibilitada de designar servidores distintos para exercer funções de executor e de conformista de registro de gestão e substituto, que a conformidade de registro de gestão seja registrada pelo próprio Ordenador de Despesa, tal como disposto no art. 8º da Instrução Normativa STN nº 6, de 31 de outubro 2007.

Em relação à Conformidade Contábil, verificou-se que a setorial contábil do Instituto tem monitorado os registros realizados pelas UG executoras no Siafi e emitido orientações para as devidas regularizações, conforme informações disponíveis no sistema em questão e as respostas às Solicitações de Auditoria emitidas pela equipe de auditoria.

9. Monitoramento das recomendações do Relatório nº 201800803 - Avaliação do Processo Sancionador Ambiental: Nível intermediário de implementação.

Em 2019, a CGU publicou o Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental do Ibama¹, que teve como objetivo avaliar o desempenho e a gestão das etapas de instrução e julgamento das infrações ambientais.

Como resultado, verificou-se que o modelo então vigente para processamento dos autos de infração não se mostrava adequado para atender à demanda de processos, especialmente quanto ao julgamento dos AI, uma vez que restringia a um pequeno grupo de autoridades a responsabilidade de julgar uma quantidade excessiva de processos. Além disso, o modelo de julgamento não garantia a existência de manifestação formal do corpo técnico do Instituto em relação ao auto de infração.

Constatou-se que, de modo geral, os processos permaneciam por tempo excessivo em todas as suas etapas, desde as mais simples, como abertura do processo administrativo e notificação do autuado, até as mais complexas, como o julgamento, superando, em média, cinco anos de tramitação.

Além disso, verificou-se, dentre outras fragilidades, um elevado estoque de processos físicos (96.485) aguardando digitalização para terem seus trâmites retomados; deficiências no modelo concebido para investidura e destituição das autoridades julgadoras, que impactavam na qualidade e na imparcialidade das decisões proferidas; fragilidade dos controles relativos aos prazos prescricionais e deficiências no processo de apuração de responsabilidade funcional de quem deu causa à prescrição; e fragilidades na governança do processo.

Em razão das conclusões obtidas e visando contribuir para o aprimoramento das operações do processo sancionador, foram encaminhadas quatro recomendações ao Instituto, que versaram, sobretudo, a respeito da necessidade de revisão do modelo de tramitação e julgamento dos AI; da desburocratização e maior automação de fases processuais; e de melhorias nos instrumentos de gestão e monitoramento, dentre outras.

-

¹ O relatório de auditoria está acessível em: https://eaud.cgu.gov.br/relatorios.

A seguir, é apresentado um quadro resumo com as recomendações expedidas e a avaliação, por parte da CGU, do seu atual grau de implementação.

Vale destacar que a análise detalhada a respeito do atendimento das recomendações relativas ao processo sancionador ambiental do Ibama encontra-se no Anexo II - MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO № 201800803.

Quadro 4: Avaliação das recomendações relativas ao Relatório nº 201800803.

	Q		ção das recomendações		10.0.0
Nº.	Recomendação	Item	Descrição	Situação	Análise resumida
		a	Desconcentrar os julgamentos em segunda instância e de multas de maior valor em poucas autoridades, de modo a evitar a geração de novo passivo	Parcialmente atendida	Embora caiba destacar positivamente que um novo modelo de instrução e julgamento foi concebido, visando dar mais celeridade ao processo, considerando que se trata de alterações recentes e que os resultados efetivos desse novo modelo ainda não puderam ser totalmente mensurados, avalia-se o item como parcialmente atendido
	Recomenda-se ao IBAMA a	b	Aprimorar a forma de investidura e destituição na função de autoridade julgadora, a fim de dar maior autonomia, estabilidade e assegurar que os servidores detenham as necessárias competências técnicas para o julgamento	Parcialmente atendida	Em relação ao julgamento, as autoridades julgadoras estão amparadas pelo Decreto 9.727/19 e, para equipe de instrução, foram definidos critérios para destituição, restando ausente os critérios técnicos específicos para investidura na Enins. Em relação à conciliação ambiental, resta pendente a definição dos critérios específicos relativos à investidura e à destituição das equipes de EAP e ECAC.
1 n p so	adoção de um novo modelo para o processo sancionador ambiental, considerando:	adoção de um novo modelo para o processo sancionador ambiental,	Definir claramente a forma e o conteúdo dos documentos a serem produzidos na fase de instrução processual	Parcialmente atendida	A Portaria nº 1.369/2020 dispôs sobre a elaboração do Relatório de Análise Instrutória, do Relatório Circunstanciado e do Relatório Recursal. Entretanto, em relação ao Parecer de Análise Preliminar avalia-se que resta uma melhor definição do seu conteúdo, especialmente quanto ao valor da multa que "poderá ser reduzido, mantido ou majorado".
		d	Garantir a existência de manifestação conclusiva formal do corpo técnico do IBAMA quanto ao auto de infração	Atendida	Com a edição da INC 02/2020, obrigatoriamente, o julgamento do AI passou a ser precedido de um relatório circunstanciado com proposta de decisão objetivamente justificada expedido pela Equipe Nacional de Instrução e, no caso de sua aprovação parcial ou rejeição, a Autoridade deve fundamentar detalhadamente seu julgamento. De forma semelhante, a reunião de conciliação também será precedida da elaboração de um parecer por equipe de análise preliminar da autuação.

Nº.	Recomendação	Item	Descrição	Situação	Análise resumida
		e	Estabelecer e normatizar critérios de priorização dos processos em trâmite e implementar instrumentos de controle que assegurem a sua observância	Parcialmente atendida	A INC 02/2020 estabeleceu um capítulo específico sobre a ordem de instrução e julgamento dos processos, bem como os casos de prioridade (art. 68). Entretanto, o item será mantido em monitoramento, com vistas a verificar a sua efetiva implementação.
		f	Definir claramente as situações ensejadoras do julgamento simplificado e o seu procedimento, a fim de que haja, de fato, um rito sumário de tramitação nesses casos	Não atendida	Não foram identificados nos novos normativos a definição clara de procedimentos relacionados a um rito simplificado de instrução.
			Revisar o termo inicial para contagem do prazo de abertura do processo administrativo	Perda de objeto	O Decreto 9.760/2019 e a INC 02/2020 não trazem mais um prazo específico para abertura do processo administrativo. Em paralelo, registra-se a implantação do Sistema de Apuração de Infrações Ambientais (Sabi[á]), que, segundo o Ibama, atua de modo integrado com o Sicafi-Ibama e com o SEI, evitando a necessidade de atualizações manuais, que foi um dos fatores identificados pela auditoria para atraso na abertura do processos.
		h	Revisar o atual modelo de concessão de desconto no pagamento da multa, a fim de que a concessão do desconto ao autuado esteja vinculada a alguma contrapartida à Administração		O Decreto 9.760/2019 manteve a possibilidade de concessão do desconto de 30% sempre que o autuado optar por efetuar o pagamento da multa, em qualquer fase do processo.
		i	Estabelecer em norma, com base em critérios técnicos, o prazo razoável para conclusão do processo sancionador ambiental, a fim de haver uma referência normativa para orientar a aferição e, consequentemente, a concretização dos princípios da eficiência e da razoável duração do processo	Atendida	Com a publicação da Portaria nº 1.369/2020, estabeleceu-se, como referência normativa para conclusão do processo sancionador ambiental, que a decisão será proferida no prazo máximo de 360 dias contados do oferecimento da defesa ou interposição de recurso.
2	ação para desbur processo sancion controle automat processuais; a ef processo; bem cor	ocratizo ador o izado o etiva g mo que ais por	A a adoção de um plano de ação e maior automação do ambiental, possibilitando: o de tramitação e dos prazos restão e monitoramento do as notificações ao autuado e ele praticados possam ser	Parcialmente atendida	Encontra-se em desenvolvimento o Sistema Brasileiro de Apuração de Infrações Ambientais (Sabi[á]), que visa automatizar ações procedimentais. Segundo os gestores, os atos praticados no Sabi[á] são automaticamente registrados no Sicafi, e vice-versa, sem a necessidade de

Nº.	Recomendação	Item	Descrição	Situação	Análise resumida
		UD AAAA			atualizações manuais, além de também estar integrado com o SEI. Destaca-se ainda a criação do Portal do Autuado, ferramenta que confere transparência ao cidadão/autuado, que pode acompanhar todas as fases de seu processo de apuração de infração ambiental. Considerando que o sistema completo ainda se encontra em desenvolvimento, a recomendação continuará em monitoramento. Não foi apresentado plano de ação com
3	ação para reduç processos pendent respectivas metas	ão ou ce de co s, açõ ação o	a elaboração de um plano de eliminação do estoque de onclusão, com a definição das es e prazos, especialmente e a migração do passivo de vio eletrônico.	Parcialmente atendida	o objetivo de reduzir o passivo de processos. Em relação à digitalização, cabe destacar positivamente a redução de aproximadamente 90% no estoque de processo físicos do Ibama.
4	Recomenda-se ao IBAMA, com o intuito aprimorar os instrumentos de gestão,	а	Definir os objetivos, as metas e os indicadores relacionados ao processo sancionador ambiental, especialmente quanto ao tempo de julgamento e conclusão dos processos, de forma que todos eles estejam refletidos no planejamento estratégico do IBAMA e sejam regularmente mensurados e monitorados pelo Instituto	Não atendida	Não foi identificada a incorporação de objetivos, metas e indicadores do processo sancionador ambiental no planejamento estratégico do Instituto. Conforme informado, a CIAM apresentou uma proposta de revisão do planejamento estratégico, o que está em discussão.
	monitoramento e avaliação do processo sancionador ambiental:	b	Avaliar a possibilidade da instrução e do julgamento do processo sancionador ambiental estar em uma área finalística do Instituto	Atendida	Segundo o novo Regimento Interno do Ibama, foi criada a Coordenação de Apuração de Infrações Ambientais (CIAM) vinculada ao Gabinete da Presidência. No âmbito da CIAM foi criada a Divisão de Contencioso Administrativo, a qual compete, dentre outros, a instrução e o julgamento de processos de apuração de infrações ambientais, determinação de responsabilidade e imposição de sanções administrativas.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir das manifestações dos gestores.

Diante das análises apresentadas acima, avalia-se, de um modo geral, que o Instituto vem adotando medidas a fim de aperfeiçoar o processo sancionador ambiental, em especial no que se refere aos aspectos normativos.

Dentre essas ações, cabe destacar a concepção de um novo modelo para instrução e julgamento dos processos, com previsão de manifestação técnica previamente ao julgamento; o desenvolvimento de sistemas de informação visando a automatização e maior controle sobre o processo; e a definição de uma Coordenação específica, vinculada à Presidência do Instituto, para tratar do referido processo sancionador.

Além disso, quanto ao novo modelo, vale salientar a inclusão obrigatória da fase de conciliação ambiental, a qual pretende, nos casos em que for bem sucedida, encerrar antecipadamente o processo de administrativo, visando atender aos princípios da eficiência e celeridade processual.

Por outro lado, verificou-se que ainda restam a implementação de algumas medidas recomendadas, tais como: elaboração de um plano de ação com o objetivo de reduzir o passivo de processos; finalização da digitalização e migração para o SEI do estoque de processos físicos; revisão dos percentuais de desconto para pagamento antecipado; e definição clara dos casos em que o processo poderia seguir um rito simplificado de instrução, entre outros.

No aspecto prático, embora deva ser ressalvado que os resultados efetivos desse novo modelo ainda não podem ser totalmente mensurados, visto se tratar de alterações recentes, e também por conta da atipicidade do ano de 2020, com a pandemia do COVID-19, chama atenção a expressiva redução de 88% no número de julgamentos realizados pelo Instituto sob a vigência do novo modelo, quando comparado ao mesmo período de 2019 (de janeiro a agosto). Além disso, em relação à conciliação ambiental, em que pese terem sido lavrados mais de sete mil Al desde a vigência do Decreto 9.760/2019, somente foram realizadas cinco audiências de conciliação até momento, conforme pode ser visto com mais detalhes no anexo II do presente relatório.

Portanto, considerando estes resultados iniciais e tendo em vista o grande volume de processos de AI pendente de instrução e julgamento no Ibama aliado à quantidade de novos processos que chegam, os gestores devem atuar tempestivamente para mitigar as dificuldades de implementação do novo modelo e evitar o risco da criação de novos gargalos no andamento dos processos.

Isto posto, classifica-se como intermediário o nível de implementação das recomendações por parte do Ibama.

10. Monitoramento das recomendações emitidas pela CGU à Unidade.

Atualmente, o Ibama possui 17 (dezessete) recomendações expedidas pela CGU pendentes de atendimento, emitidas no âmbito de auditorias realizadas desde o exercício de 2013, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 5: Recomendações expedidas pela CGU pendentes de atendimento.

Relatório	Quantidade de Recomendações Em Monitoramento
Relatório de Acompanhamento de Gestão – Aquisição de Passagens Aéreas (201314766)	2
Relatório de Acompanhamento de Gestão – Contrato de desenvolvimento e manutenção de Sistemas TI (201317521)	1
Relatório de Auditoria Anual de Contas – Gestão 2015 (201600656)	1
Relatório de Auditoria Anual de Contas – Gestão 2017 (201800669, consolidando a Nota de Auditoria nº 79/2018/CGIMA-DIV2)	9
Relatório de avaliação do processo sancionador ambiental (201800803)	4
Total de Recomendações em Monitoramento	17

Fonte: E-aud. Extração e análise realizadas em 02/07/2020.

Das dezessete recomendações que estão em monitoramento, nove delas são relativas ao Relatório nº 201800669 (que consolida a Nota de Auditoria nº 79/2018), resultado da Auditoria Anual de Contas da gestão de 2017 do Ibama.

Essas nove recomendações, com exceção de uma, que dispõe sobre o Sistema CGU-PAD, tratam de questões estruturantes da área de gestão de contratos, abrangendo aspectos da fase de planejamento, processo licitatório, execução e fiscalização dos contratos firmados pelo Instituto. Todas as recomendações estão em implementação, algumas em estágios mais avançados e quase concluídas e outras aguardando a interlocução entre as várias áreas do Ibama para o seu atendimento. Entre as providências já adotadas para a implementação das recomendações estão: assinatura de termos aditivos aos contratos vigentes para ajustes nas planilhas de custos de pagamentos indevidos, glosas de pagamentos indevidos, adequação das alíquotas de tributos conforme o regime de tributação das empresas contratadas e criação de grupo de trabalho para elaboração de normativo que oriente a fiscalização contratual pelos fiscais de contrato do Instituto.

Outras quatro recomendações são referentes ao Relatório nº 201800803, relativo à avaliação do processo sancionador ambiental. Essas recomendações permanecem em monitoramento, aguardando providências finais dos gestores.

Quanto às demais recomendações, trata-se de questões estruturantes das áreas de bens imóveis e tecnologia da informação, bem como de fragilidades no planejamento das atividades que demandam deslocamentos. Essas recomendações têm tido seus prazos prorrogados a pedido da Unidade Auditada. Sobre elas, cumpre registrar que decorrem de trabalhos de 2013 e 2015, sendo que três delas estão em monitoramento há pelo menos sete anos, sem que o Ibama tenha apresentado informações efetivas para o cumprimento do que foi recomendado.

No que diz respeito às recomendações concluídas de janeiro de 2019 a junho de 2020, observa-se o demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 6: Recomendações concluídas em 2019

Relatório	Quantidade de Recomendações Concluídas
Relatório de Auditoria Anual de Contas – Gestão 2009 (244072)	1
Relatório de Auditoria Anual de Contas – Gestão 2012 (201306270)	3
Relatório de Auditoria Anual de Contas – Gestão 2013 (201406949)	1
Relatório de Acompanhamento de Gestão — Contrato de desenvolvimento e manutenção de Sistemas TI (201317521)	1
Relatório de Auditoria Anual de Contas – Gestão 2014 (201503369)	1
RELATÓRIO AVALIAÇÃO EXEC PROG GOV 2 2014 / SFC/DR/CGAMB	13
NOTA TÉCNICA 2686 2014 / SFC/DR/CGAMB	8
Relatório de Auditoria Anual de Contas – Gestão 2017 (201800669, consolidando a Nota de Auditoria nº 201800669/001)	6
Total de Recomendações Concluídas	34

Fonte: E-AUD. Extração e análise realizadas em 15/06/2020.

Dessas recomendações concluídas, quinze foram implementadas e as dezoito restantes foram concluídas com base nas seguintes justificativas: I) dezessete delas foram implementadas parcialmente, de modo que as ações apresentadas pelo Ibama foram consideradas inadequadas ou insuficientes; e II) duas delas não foram implementadas, sendo considerado que o gestor assumiu o risco da não implementação. Dessa forma, conclui-se que 55% das recomendações concluídas em 2019 não foram efetivamente atendidas pelo Ibama.

Por fim, vale registrar que, no exercício de 2019, não houve determinações ou recomendações do Tribunal de Contas da União - TCU ao Ibama que contivessem determinação específica à CGU.

11. Execução orçamentária do exercício: Pequena variação em relação aos exercícios anteriores considerando os valores empenhados e expressiva queda se considerados os valores liquidados.

A avaliação da execução orçamentária do Ibama, apesar de não estar no escopo desta Auditoria Anual de Contas negociado com o TCU, foi realizada.

A princípio, verificou-se que a dotação orçamentária total da Unidade, considerando todo o grupo de despesas, sofreu um acréscimo de mais de quatrocentos milhões (R\$ 429.895.576,00) em 2019, em comparação aos valores de 2018, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

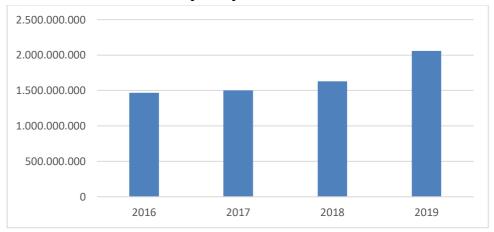


Gráfico 5: Evolução orçamentária de 2016 a 2019

Fonte: Siop. Status da seleção: Ano: 2016 a 2019; Órgão Orçamentário: 44000 (MMA); Unidade Orçamentária: 44201 (Ibama).

Esse acréscimo decorreu de créditos adicionais que elevaram a dotação inicial de R\$ 1,73 bilhão para R\$ 2,06 bilhões.

No que se refere à execução orçamentária dos três principais programas temáticos do Ibama em 2019 (2050 – Mudança do Clima, 2078 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade, 2083 – Qualidade Ambiental), os dados demonstram uma pequena queda no percentual de recursos empenhados em 2019, em comparação com os três anos anteriores; e uma queda expressiva no percentual de valores liquidados, conforme demonstrado no quadro e gráfico abaixo.

Quadro 7: Execução orçamentária de 2016 a 2019 (em R\$).

Ano	Dotação Atual (A)	Empenhado (B)	Liquidado (C)	Pago	Empenhado (B)/(A)	Liquidado (C)/(A)
2016	147.773.376	131.630.213	122.082.698	121.864.347	89%	83%
2017	145.494.223	127.933.123	104.963.074	104.650.314	88%	72%
2018	155.747.722	151.186.413	132.898.316	131.204.390	97%	85%
2019	464.651.709	393.651.185	139.242.971	135.092.747	85%	30%

Fonte: Siop. Status da seleção: Ano: 2016 a 2019; Órgão Orçamentário: 44000 (MMA); Unidade Orçamentária: 44201 (Ibama); Programas: 2050, 2078 e 2083.

120% 100% 80% 60% 40% 20% 0% 2016 2017 2018 2019 Empenhado (B)/(A) Liquidado (C)/(A)

Gráfico 6: Execução orçamentária de 2016 a 2019.

Fonte: Siop.

Segundo registro em seu Relatório de Gestão, o Ibama esclarece que os valores liquidados não representam o esforço da execução do Instituto, pois deixam de contabilizar valores que foram executados logo no início do exercício de 2020, como, por exemplo, a transferência obrigatória de R\$ 230 milhões para os estados da Amazônia Legal, em cumprimento à decisão judicial referente à ADPF nº 568, bem como os pagamentos das faturas contratuais do último mês do exercício de 2019, que apenas podem ser liquidados após a finalização da prestação do serviço.

Outro fato que prejudicou a execução orçamentária no exercício, ainda de acordo com o Relatório de Gestão, foi o contingenciamento de valores só liberados em novembro de 2019.

RECOMENDAÇÕES

- 1. Diante da insuficiência quanto ao provimento de apoio operacional e logístico, financeiro/orçamentário, implementação de sistemas e pessoal na unidade correcional recomenda-se:
- a) À Corregedoria do Ibama, identificar e quantificar todas as suas necessidades de recursos e os requerer, formalmente, ao Presidente do Ibama;
- b) Ao Presidente do Ibama, adotar todas as providências necessárias e suficientes ao provimento dos recursos necessários à boa condução e gestão das atividades correcionais no Ibama.

Achado n° 2

2. Recomenda-se à Corregedoria do Ibama elaborar estudo acerca dos modelos de corregedorias atualmente vigentes em órgãos e entidades com características estruturais e funcionais semelhantes às suas e formular proposta de nova organização, estrutura e regramentos para as atividades correcionais.

Achado n° 2

3. Recomenda-se, ainda, apresentar ao órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal os estudos e propostas formuladas, com vistas a análise e avaliação conjunta para que, procedidos eventuais ajustes consensuais, a demanda seja encaminhada em conjunto à Presidência do Ibama.

Achado n° 2

4. Diante das falhas identificadas quanto à correta alimentação do Sistema CGU-PAD, em desconformidade com o disposto na Portaria nº. 1.043, de 24/07/2007, publicada no DOU de 25/07/2007, em especial aos processos anteriores ao exercício de 2014, recomenda-se que a Corregedoria do Ibama apresente plano de ação, prevendo inclusive medidas extraordinárias com a realização de mutirões ou instituição de Grupos de Trabalho Temporários, com objetivo específico de eliminar o passivo quanto à regular alimentação do Sistema CGU-PAD, bem como eventualmente do Sistema CGU-PI.

Achado n° 2

5. Recomenda-se que o Ibama revise e promova as alterações necessárias no processo de fiscalização do contrato 29/2017, de forma a garantir que o IBAMA seja o responsável pela aferição dos níveis de serviços contratuais.

Achado n° 4

6. Recomenda-se que o Ibama apure a responsabilidade pela contratação de funcionário alocado ao contrato 29/2017, que não possui formação técnica para atuar no objeto do contrato.

Achado nº 4

7. Recomenda-se que o Ibama faça constar no seu PDTIC a indicação individualizada dos recursos humanos necessários para realização de cada ação estabelecida no Plano de Metas e Ações, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos.

Achado n° 5

8. Recomenda-se que o Ibama realize a estimativa da capacidade de execução da área de TIC, conforme orientação do guia do SISP, a fim de verificar se a capacidade de TIC está dimensionada para atender a demanda atual e futura dos projetos previstos no PDTIC e aperfeiçoar o planejamento das ações de TI do órgão.

Achado n° 5

9. Recomenda-se que o Ibama revise o seu PCTIC 2020/2021, sendo que, na sua elaboração e dos próximos planos de contratações anuais, considere a real capacidade operacional de execução das ações de TI, bem como a previsão de disponibilidade orçamentária e financeira para o respectivo ano, de modo que o referido instrumento de planejamento das contratações não se torne um mero documento formal a ser produzido.

Achado n° 5

CONCLUSÃO

No que diz respeito à avaliação da governança do Processo de Recuperação de Danos Ambientais, as análises realizadas permitiram concluir que o Ibama está se estruturando para realizar o efetivo gerenciamento do processo de reparação de danos ambientais. Não obstante a constatação de avanços, os achados de auditoria apontaram a necessidade de reestruturação das normas e procedimentos, com definições claras sobre a divisão de competências e responsabilidades dos atores do processo, estabelecimento de arenas decisórias, prazos e fluxograma completo do processo de reparação de danos ambientais, assim como a adoção de ferramentas de gestão que proporcionem informações estratégicas necessárias ao efetivo monitoramento e à transparência dos processos.

Em relação à avaliação da atividade correcional, verificou-se que os indicadores do Ibama das atividades correcionais estão frequentemente situados aquém da média dos observados no Poder Executivo Federal. Além disso, detectou-se a existência de passivo quanto à regular alimentação do Sistema CGU-PAD, conforme estabelecido na Portaria CGU Nº. 1.043, de 24/07/2007.

Quanto à avaliação de processos de contratação de TI, especificamente quanto ao exercício de 2019, foram constatadas irregularidades na execução do contrato nº 29/2017, firmado com a empresa Hepta.

Sobre a governança em Tecnologia da Informação, verificou-se: a ausência, no PDTIC do Instituto, da indicação dos recursos humanos necessários para execução de cada ação prevista, bem como da mensuração da estimativa da capacidade operacional de execução da área de TI; quanto ao Comitê de TI, após uma baixa atuação durante o ano de 2019, identificou-se uma retomada de suas atividades em 2020; e, quanto ao plano de contratações de TI, verificou-se fragilidade na sua elaboração, uma vez que não levou em consideração a capacidade de execução anual das ações previstas, tanto em termos operacionais da área de TI quanto em termos de disponibilidade orçamentária.

Sobre a avaliação da implementação da Política de Gestão de Riscos, verificou-se que, embora a Política de Gestão de Riscos tenha sido instituída no âmbito do Ibama por meio da Portaria nº 3.540/2018, abordando os aspectos relevantes apontados pela IN Conjunta MP/CGU n° 01/2016, a Organização ainda apresenta nível de maturidade incipiente em relação à implementação da Política em todas as suas Unidades, não sendo assegurado ao Ibama, no estágio atual, que a gestão de riscos esteja integrada aos seus principais processos de trabalho.

No que concerne à avaliação da implementação do Programa de Integridade, verificou-se que o Programa de Integridade está na fase inicial de implementação no Ibama, conforme diretrizes estabelecidas pela Portaria CGU nº 57/2019, com previsão de execução das primeiras ações do programa durante o exercício de 2020, conforme Plano de Integridade com ciclo bianual.

Quanto à Conformidade do Registro de Gestão e Conformidade Contábil, verificou-se que o Ibama possui uma rotina de Conformidade de Registros de Gestão implementada em suas unidades. Contudo, constatou-se a não observância ao princípio da segregação de funções, uma vez que ocorre o acúmulo de atribuições por servidores responsáveis por atividades de autorização, execução, Conformidade de Gestão e/ou Conformidade Contábil, contrariando os itens 3.4, 3.5 e 3.9.1 da Macrofunção SIAFI 02.03.14 — Conformidade de Registro de Gestão e o art. 11, III, "b", da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01/2016. Em relação à Conformidade

Contábil, verificou-se que a setorial contábil do Instituto tem monitorado os registros realizados pelas UG executoras no Siafi e emitido orientações para as devidas regularizações.

Por fim, no que diz respeito ao monitoramento das recomendações emitidas pela CGU, o Ibama possui dezessete recomendações pendentes de atendimento. Quanto às recomendações que tiveram seu monitoramento concluído entre janeiro de 2019 e junho de 2020, quinze foram implementadas e as dezoito restantes foram concluídas com base nas seguintes justificativas: I) dezessete delas foram implementadas parcialmente, de modo que as ações apresentadas pelo Ibama foram consideradas inadequadas ou insuficientes; e II) duas delas não foram implementadas, sendo considerado que o gestor assumiu o risco da não implementação. Dessa forma, conclui-se que 55% das recomendações concluídas em 2019 não foram efetivamente atendidas pelo Ibama.

Em relação às recomendações sobre a avaliação do processo sancionador ambiental pendentes de atendimento, verificou-se que foram realizadas alterações substantivas no processo sancionador ambiental, de modo a criar uma outra sistemática de processamento. Há, contudo, a necessidade de continuar monitorando o tema, já que não é possível afirmar até o momento que as medidas tomadas foram efetivas para a solução de todos dos problemas apontados no Relatório nº 201800803.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DOS AUDITORES

Não houve manifestação da unidade examinada.

II – MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO № 201800803

Primeiramente, cabe registrar que um novo modelo para o processo sancionador ambiental passou a ser delineado a partir das alterações promovidas pelo Decreto nº 9.760/20019, que alterou o Decreto nº 6.514/2008, o qual dispõe sobre o processo administrativo federal para apuração das infrações ambientais. Entre as alterações instituídas, destacam-se:

- i. A promoção da conciliação, por meio do agendamento obrigatório da audiência de conciliação ambiental;
- ii. A substituição da intimação pessoal ou por via postal pela intimação eletrônica, quando houver concordância do autuado;
- iii. A criação do Núcleo de Conciliação Ambiental, a quem compete realizar a análise preliminar da autuação e a audiência de conciliação; e
- iv. A apresentação, ao autuado, durante a audiência, das soluções possíveis para encerrar o processo, tais como o desconto para pagamento, o parcelamento e a conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

Além disso, a Instrução Normativa nº 10/2012, que regulamentava o processo sancionador no Ibama, foi substituída pela Instrução Normativa Conjunta (Ibama e ICMBio) nº 02/2020, que abarca diversos itens das recomendações emitidas pela CGU, conforme se verá adiante. Em relação a essa norma, vale destacar positivamente o trabalho conjunto realizado pelo MMA, Ibama e ICMBio, materializado no GT-Conciliação Ambiental, com o intuito de editar uma norma única e uniformizar o processo de apuração de infrações ambientais no âmbito das duas autarquias ambientais federais.

Soma-se a isso a publicação do Novo Regimento Interno do Ibama (Portaria nº 4.396/2019), que criou a Coordenação de Apuração de Infrações Ambientais (CIAM), vinculada à Presidência da autarquia, e da Portaria nº 1.369, de 16 de junho de 2020, que instituiu a Equipe Nacional de Instrução (Enins) de processos de apuração de infrações ambientais do Ibama.

Isto posto, passa-se a discorrer especificamente sobre cada item das recomendações:

Recomendação 1 — Recomenda-se ao IBAMA a adoção de um novo modelo para o processo sancionador ambiental, considerando:

<u>Item "a"</u>: Desconcentrar os julgamentos em segunda instância e de multas de maior valor em poucas autoridades, de modo a evitar a geração de novo passivo;"

De acordo com a INC nº 02/2020, que substituiu a IN Ibama 10/2012, o novo modelo concebido para o processo sancionador ambiental estabeleceu que o julgamento das autuações, independentemente do valor da multa, será realizado pelos Superintendentes Estaduais do Ibama, e os recursos interpostos, julgados pelo Presidente do Instituto.

Conjuntamente, ficou instituído que todos os processos passam a ser instruídos por uma Equipe Nacional de Instrução (Enins), que tem por finalidade instruir, preparar e relatar processos de apuração de infrações ambientais, inclusive pedidos de revisão de sanções, para serem submetidos a julgamento pelas autoridades de primeira e segunda instâncias.

Assim, cabe destacar que o novo modelo prevê que a Enins elabore o Relatório Circunstanciado com proposta de decisão objetivamente justificada antes de encaminhar o processo para decisão pela autoridade julgadora.

Segundo informado pelo Ibama, a Equipe Nacional será composta por cerca de 200 servidores para os quais os processos serão distribuídos.

Dessa forma, o Ibama optou, portanto, por mais pareceristas, ao invés de mais autoridades julgadoras, afirmando que isso garante mais uniformidade nos entendimentos administrativos e qualidade técnica das decisões; e mais celeridade, pois Superintendentes e Presidente precisarão apenas subscrever as decisões preparadas.

Além disso, conforme visto mais adiante, essa nova concepção atendeu também a outra fragilidade identificada pela auditoria, qual seja: falta de manifestação formal da equipe técnica do Ibama no julgamento do AI.

Assim, embora seja cedo para mensurar os resultados desse novo modelo, avalia-se, preliminarmente, que, ao usar o corpo funcional da Autarquia para elaborar as decisões, há o potencial de dar maior vazão aos julgamentos, de modo semelhante ao que ocorria, no modelo anterior, em relação aos AI julgados pelos servidores de carreira designados como autoridades julgadoras².

Vale destacar positivamente também o fato de a distribuição dos processos para a equipe de instrução ser feita agora de forma nacional, independente da lotação do servidor, em linha com o indicado no relatório de auditoria. Desse modo, busca-se um aproveitamento mais eficiente da força de trabalho disponível.

No entanto, vale recapitular o levantamento feito na citada auditoria que indicava que os Superintendentes Estaduais - que no modelo anterior tinham como atribuição julgar em primeira instância apenas os AI entre 100 mil e 500 mil reais e em segunda instância os inferiores a 100 mil - tinham uma carga de julgamento de cerca de 11 processos ao dia.

Assim, considerando que agora eles terão a competência de julgar todos os Als em primeira instância, independentemente do valor, a tendência é que a carga de julgamento diária necessária para atender a demanda relativa aos novos processos e ao passivo existente seja maior que 11 julgamentos diários. De forma semelhante, para o Presidente o levantamento havia apontado uma carga de cerca de 25 julgamento/dia e, agora, ele terá a competência de julgar todos os processos em segunda instância, o que representará uma carga ainda maior.

Portanto, mesmo que a decisão consista em um acolhimento total do parecer técnico prévio produzido pela equipe de instrução, tendo em vista o elevado número de julgamentos que terão de realizar, é importante que o Ibama esteja atento e monitore um possível gargalo nesta etapa do processo, adotando tempestivamente as medidas cabíveis a fim de que essas autoridades consigam, de fato, dar vazão a essa demanda.

Nesse sentido, cabe destacar que se verificou uma expressiva redução na quantidade de julgamentos realizados pelo Ibama em 2019 e 2020. De acordo com o relatório de auditoria, no período de 5 anos (2013-2017) o Instituto conseguiu realizar uma média 21 mil julgamentos por ano. Ocorre que, segundo dados apresentados pelo gestor, em 2019 foram julgados 18 mil processos de AI, representando uma redução de 14% em relação à média. Em 2020, até o mês de agosto, haviam sido realizados somente 1,6 mil julgamentos. Comparando-se com o mesmo

39

² Conforme levantamento exposto no relatório de auditoria, a exceção verificada quanto à insuficiência do número de autoridades julgadoras frente à demanda necessária de julgamentos ficava com o universo de autos de infração que, no modelo anterior, eram julgados por um número maior de autoridades, que eram os servidores de carreira designados como Autoridades Julgadoras, os quais tinham competência para julgar em primeira instância os processos com valores de multa até 100 mil reais.

período de 2019 (jan-ago), essa quantidade significa uma expressiva redução de 88% no número de julgamentos realizados pelo Instituto.

Embora caiba ponderar que a atipicidade do ano de 2020, com a pandemia do COVID-19, tenha impactado os julgamentos, avalia-se preliminarmente que a expressiva redução observada não se justifica totalmente por este fato.

Além da própria mudança de modelo implementada, que requer um tempo de maturação dos servidores, ajustes nos sistemas etc., avalia-se que o descompasso observado entre as datas de entrada em vigor das normas e a data de publicação dos normativos que as regulamentavam, gerou um vácuo legal temporário na sua aplicação, que pode ter contribuído para esse baixo desempenho dos julgamentos.

Nesse sentido, cita-se a INC nº 02/2020, a qual tornou obrigatória, antes do Julgamento do AI, a elaboração de um relatório circunstanciando com proposta de decisão expedido por uma equipe nacional de instrução. Todavia, somente após quase cinco meses da publicação da INC é que o Ibama expediu a portaria que regulamentou a Equipe Nacional de Instrução e definiu detalhadamente os elementos que deveriam compor o referido relatório, necessários para o julgamento. De igual forma ocorreu com a publicação do Decreto nº 9.760/20019, que teve sua regulamentação, via INC 02/2020, cerca de três mês após sua entrada em vigor.

Assim, considerando o grande volume de processos de AI pendentes de instrução e julgamento no Ibama, é importante que os gestores, ao implementarem mudanças nos processos de trabalho, atentem para evitar a ocorrência de situações que possam prejudicar, mesmo que temporiamente, o andamento dos processos.

Diante do exposto - embora caiba destacar que um novo modelo de instrução e julgamento foi concebido pelo Instituto visando dar mais celeridade ao processo, em linha com a recomendação expedida - considerando que se trata de alterações recentes e que os resultados efetivos desse novo modelo ainda não puderam ser totalmente mensurados, avalia-se o item como parcialmente atendido, mantendo-o em monitoramento.

<u>Item "b":</u> Aprimorar a forma de investidura e destituição na função de autoridade julgadora, a fim de dar maior autonomia, estabilidade e assegurar que os servidores detenham as necessárias competências técnicas para o julgamento;

Conforme citado acima, atualmente as autoridades julgadoras do Ibama são os Superintendentes Estaduais e o seu Presidente. Com isso, os critérios para nomeação são aqueles definidos pelo recente Dec. nº 9.727/2019, que estabelece os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos DAS e FCPE.

Assim, quanto aos Superintendentes, que possuem nível 4, devem ser atendidos ao menos um dos seguintes critérios: possuir experiência profissional de, no mínimo, três anos em atividades correlatas; ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança em qualquer Poder por, no mínimo, dois anos; ou possuir título de especialista, mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão.

Em relação aos servidores da Equipe Nacional de Instrução - que são responsáveis por elaborar a proposta de decisão ao qual o julgamento da Autoridade Julgadora está vinculado - a Portaria Ibama nº 1.369/2020 estabeleceu uma série de vedações aos integrantes da equipe, cuja violação enseja a sua exclusão. Dentre estes critérios de destituição destacam-se: a procrastinação de atos processuais; deturpar a ordem de análise e instrução processual; e deixar de cumprir, reiteradamente, as metas de produtividade. Além disso, há um dispositivo indicando

que caberá ao Ciam recomendar à Presidência do Ibama, ouvida a unidade na qual o servidor está lotado, a designação e a exclusão de integrante da Equipe.

Por outro lado, para a designação, a norma limita-se a definir que tal ato compete ao presidente do Ibama, não estabelecendo critérios para tanto, como a previsão de participação em programas de capacitação para a função, a exemplo dos agentes ambientais federais do próprio Ibama.

Além disso, cabe registrar que o novo modelo concebido criou uma etapa inédita no processo, a conciliação ambiental, a qual, caso bem sucedida, pode encerrar o processo sem necessidade de julgamento. Para essa fase, foram definidas duas equipes: a Equipe de Análise Preliminar - EAP, responsável por realizar a análise preliminar das autuações, e a Equipes de Condução de Audiências de Conciliação - ECAC, responsáveis por realizar as audiências de conciliação ambiental.

No entanto, para essas equipes, EAP e ECAC, que possuem funções relevantes no processo, não foram definidos critérios específicos para investidura e destituição. Consta apenas que os componentes serão designados por portaria conjunta do Ministro de Estado do Meio Ambiente e do Presidente da autarquia ambiental.

Portanto, em relação ao julgamento, tendo em vista que a designação das autoridades julgadoras deve atender ao Dec. nº 9.727/2019, considerando que a base para a decisão será o relatório circunstanciado produzido pela Enins e que essa equipe será formada por servidores de carreira do Ibama, com critérios definidos ao menos para destituição, avalia-se que as medidas adotadas atendem parcialmente a recomendação, restando ausente a definição de critérios técnicos específicos para investidura na Enins ou a apresentação de justificativa para a sua não adoção. Em relação à conciliação ambiental, resta pendente a definição dos critérios específicos relativos à investidura e à destituição das equipes de EAP e ECAC.

Assim, classifica-se o item como parcialmente atendido.

<u>Item "c":</u> Definir claramente a forma e o conteúdo dos documentos a serem produzidos na fase de instrução processual;

A Portaria nº 1.369/2020 dispôs sobre a elaboração do Relatório de Análise Instrutória, do Relatório Circunstanciado com proposta de decisão de primeira instância e do Relatório Recursal com proposta de decisão de segunda instância.

Entretanto, em relação ao parecer elaborado pela Equipe Análise Preliminar do Núcleo de Conciliação Ambiental, previsto na INC nº 02/2020, avalia-se que, a exemplo do que foi feito na Portaria supracitada, o seu conteúdo poderia estar melhor definido, detalhando a forma e o conteúdo dos itens sobre os quais a EAP deve se manifestar, especialmente quanto ao valor da multa que "poderá ser reduzido, mantido ou majorado" (art. 45 da INC 02/2020). Isso se torna especialmente importante pois o parecer de análise preliminar poderá vir a ser acolhido totalmente como Relatório Circunstanciado.

Desse modo, o item da recomendação será considerado como parcialmente atendido.

<u>Item "d":</u> Garantir a existência de manifestação conclusiva formal do corpo técnico do IBAMA quanto ao auto de infração;

Com a edição da INC 02/2020, alinhada com os artigos 47 e 50 da Lei nº 9.784/1999, obrigatoriamente, o julgamento do auto de infração passa a ser precedido de um Relatório Circunstanciado com proposta de decisão objetivamente justificada expedido pela Equipe Nacional. Essa regra está prevista para as duas instâncias administrativas.

Além disso, ficou estabelecido que a Autoridade Julgadora poderá acolher o relatório de forma total ou parcial ou rejeitá-lo. Entretanto, no caso de aprovação parcial ou rejeição, a Autoridade deve fundamentar detalhadamente seu julgamento, sendo vedado o retorno dos autos à Equipe de Instrução (Art. 99, INC 02/2020).

De forma semelhante, foi estabelecido que a reunião de conciliação também será precedida da elaboração de um Parecer de Análise Preliminar da autuação, elaborado por uma equipe técnica do órgão. Entretanto, cabe registrar que, diferentemente do Relatório Circunstanciado previsto antes do julgamento, o Parecer de Análise Preliminar não tem caráter vinculativo, o que, eventualmente, pode vir a fragilizar a avaliação técnica realizada.

De todo modo, considerando a inclusão de manifestação formal do corpo técnico quanto ao auto de infração na instrução do processo, avalia-se o item como **atendido**.

<u>Item "e":</u> Estabelecer e normatizar critérios de priorização dos processos em trâmite e implementar instrumentos de controle que assegurem a sua observância;

A INC 02/2020 estabeleceu um capítulo específico sobre a ordem de instrução e julgamento dos processos, bem como os casos de prioridade (art. 68). Assim, deve ser observada a ordem de recepção dos processos pela unidade responsável pelo contencioso administrativo.

Dentre as prioridades admitidas, cabe citar: a solicitação do Coordenador de Fiscalização, devidamente fundamentada na necessidade de conferir celeridade à responsabilização administrativa de grandes infratores nacionais ou regionais; a solicitação do Presidente do órgão ambiental federal autuante, devidamente fundamentada; e o pedido de parcelamento da multa.

Ainda em relação à ordem de tramitação, cabe registrar que, considerando a obrigatoriedade do agendamento da conciliação ambiental e, previamente, da elaboração do Parecer de Análise Preliminar para todos os Al lavrados a partir de 08/10/2019, deve-se atentar para o risco de descumprimento dos critérios estabelecidos acima, especialmente a ordem cronológica, uma vez que os novos processos poderão ser priorizados em detrimento dos mais antigos, lavrados antes do Decreto nº 9.760/2019.

Desta forma, embora valha registrar o atendimento à normatização dos critérios de priorização dos processos por parte do Ibama, o item será mantido em monitoramento, com vistas a verificar posteriormente a implementação dos instrumentos de controle que garantirão a observância dos critérios de priorização definidos.

<u>Item "f":</u> Definir claramente as situações ensejadoras do julgamento simplificado e o seu procedimento, a fim de que haja, de fato, um rito sumário de tramitação nesses casos;

No levantamento apresentado no relatório de auditoria, verificou-se que 39% do total de AI que foram julgados em 1ª instância não possuíam defesa e, para outros 18%, o autuado apresentou defesa, mas fora do prazo legal.

Assim, considerando que o expressivo quantitativo de cerca de 57% de todos os processos julgados poderia - conforme previsto, mas não aplicado na norma anterior - ter seguido uma instrução mais simplificada até o julgamento, haja vista que não haveria necessidade de avaliar o acolhimento ou rejeição dos argumentos apresentados na defesa, avaliou-se que a aplicação prática de procedimentos relacionados a um rito simplificado de instrução teria grande potencial de impactar positivamente o desempenho do processo sancionador, especialmente quanto ao tempo de duração.

A princípio, o Ibama havia informado que a portaria de regulamentação da Equipe Nacional de Instrução especificaria, precisamente, os casos em que, por meio da adoção do parecer expedido pela Equipe de Análise Preliminar, seria dispensada a fase instrutória. Todavia, a Portaria nº 1.369/2020 estabeleceu apenas que o integrante da Enins poderá adotar, total ou parcialmente, o parecer da EAP, sem apontar ou descrever quais seriam esses casos.

Dessa forma, não consta nos normativos atuais a definição clara de procedimentos relacionados a um rito simplificado de instrução que, conforme citado acima, poderia abarcar em torno de 50% dos processos de AI. Portanto, o presente item será considerado como **não atendido** até que sejam apresentadas medidas que visem sua implementação ou a justificativa para a sua não adoção.

Item "g": Revisar o termo inicial para contagem do prazo de abertura do processo administrativo;

Este item da recomendação foi elaborado em razão da constatação de que o disposto no art. 48 da revogada IN 10/2012 ("será instaurado processo para apuração de infrações ambientais no prazo de 5 dias contados da entrega do auto de infração ou termos próprios ao autuado") gerava fragilidades, na medida em que a cientificação do autuado poderia demorar um longo período.

Essa realidade mostrava-se inadequada, pois não era razoável aguardar a cientificação do autuado para somente então promover a abertura do processo. Essa abertura tardia poderia prejudicar a organização dos documentos produzidos entre a autuação e a cientificação do autuado. Com isso, a equipe de auditoria entendeu que o prazo de 5 dias para abertura do processo deveria ser contado a partir da lavratura do auto de infração.

Conforme informado pelo Ibama, o problema foi resolvido com a publicação do Decreto 9.760/2019, que alterou o art. 98 do Decreto 6.514/2008, estabelecendo que o auto de infração será encaminhado ao Núcleo de Conciliação Ambiental, que deve realizar a análise preliminar da autuação e a audiência de conciliação. Apesar do Decreto 9.760/2019 e da INC 02/2020 não trazerem um prazo para a abertura do processo decorrente da lavratura do auto de infração, a nova sistemática adotada para o processo sancionador pressupõe sua abertura com antecedência, já que a audiência de conciliação deve ser realizada em, no mínimo, 30 dias após a autuação. Antes da sua realização, o Núcleo de Conciliação deve realizar a análise preliminar da autuação; para isso, o processo deve estar devidamente autuado.

Embora se considere que a presente recomendação tenha perdido seu objeto e esteja resolvida, vale registrar, conforme levantamento apresentado na auditoria sobre o processo sancionador, que metade dos AI lavrados no período de 2013 a 2017 teve seu respectivo processo administrativo aberto somente após decorrido mais de um mês da lavratura, mesmo havendo o prazo legal de cinco dias. Assim, para além do aspecto normativo, são necessárias medidas no sentido de resolver os problemas operacionais que impactam diretamente nessa etapa, conforme apontado na auditoria, tais como: a falta de integração do SICAFI e SEI e a necessidade de digitalização manual dos documentos gerados na fiscalização. Nesse sentido, registra-se a implantação do Sistema de Apuração de Infrações Ambientais (Sabi[á]), que, segundo o Ibama, atua de modo integrado com o Sicafi-Ibama e com o SEI, sendo que os atos praticados no Sabi[á] são automaticamente registrados no Sicafi, e vice-versa, sem a necessidade de atualizações manuais.

<u>Item "h"</u>: Revisar o atual modelo de concessão de desconto no pagamento da multa, a fim de que a concessão do desconto ao autuado esteja vinculada a alguma contrapartida à Administração;

Durante a realização da auditoria, verificou-se que o desconto de 30% na multa poderia ser concedido ao autuado não somente dentro do prazo de oferecimento da defesa, mas também ao longo de toda a tramitação do processo, enquanto ele se encontrasse pendente de julgamento, sem que nenhuma contrapartida fosse exigida do autuado. Ou seja, a concessão do desconto não estava vinculada à renúncia, por parte do autuado, ao direito de apresentar defesa ou recurso no processo, o que se mostrava incoerente com a finalidade conceitual do desconto, deixando de contribuir para uma tramitação mais eficiente do processo sancionador ambiental.

No entanto, o Decreto 9.760/2019 manteve a possibilidade de concessão do desconto de 30% sempre que o autuado optar por efetuar o pagamento da multa, em qualquer fase do processo.

Segundo o Ibama, a implementação da recomendação exige a alteração da Lei nº 8.005/1990, o que não foi proposto até o momento pelo Ibama/MMA.

Vale registrar que, regra geral, o desconto é oferecido em somente uma fase processual, ou é oferecido em mais de uma fase com percentuais de abatimento regressivos, de modo semelhante ao que foi estabelecido no próprio Decreto 9.760/2019, relativamente os descontos para conversão de multa (Art. 143, §2º).

Desta forma, considera-se que este item da recomendação **não foi atendido** e será mantido em monitoramento.

<u>Item "i":</u> Estabelecer em norma, com base em critérios técnicos, o prazo razoável para conclusão do processo sancionador ambiental, a fim de haver uma referência normativa para orientar a aferição e, consequentemente, a concretização dos princípios da eficiência e da razoável duração do processo.

Com a publicação da Portaria nº 1.369/2020, estabeleceu-se que a decisão será proferida no prazo máximo de 360 dias contados do oferecimento da defesa ou interposição de recurso. Verifica-se, portanto, que o prazo máximo a ser alcançado, nos processos em que houver recurso, será de praticamente dois anos, sem contabilizar o tempo para a realização da audiência de conciliação, já que o prazo para apresentação de defesa passa a ser computado apenas após a audiência.

Desse modo, considerando que no levantamento realizado durante a auditoria da CGU, referente ao período de 2013-2017, o tempo médio de julgamento em primeira instância foi de três anos e sete meses e, para o trânsito em julgado administrativo, que engloba também os eventuais julgamentos em segunda instância, a duração dos processos até sua conclusão foi, em média, de cinco anos e dois meses, avalia-se como positiva e desafiadora a meta proposta pelo Instituto de julgar os processos em primeira e segunda instância em, respectivamente, cerca de um e dois anos.

Além disso, segundo inicialmente informado pelo Ibama, a referida portaria também iria estabelecer a meta de concluir, até 2022, o julgamento de todos os autos de infração lavrados até 31 de dezembro de 2013. Todavia, observou-se que a referida meta não constou na portaria de instituição da Equipe Nacional.

Considerando que a recomendação dispunha do estabelecimento de uma referência normativa para conclusão do processo sancionador ambiental, avalia-se como **atendido** o presente item.

Avaliação do atendimento da Recomendação 1 e seus itens:

Diante das providências adotadas, verifica-se que o Ibama atendeu formalmente aos itens "d" e "i"; considera-se que o item "g" perdeu seu objeto diante da nova sistemática adotada para o processo sancionador; que os itens "a", "b", "c" e "e" foram parcialmente atendidos; e, por fim, que os itens "f" e "h" não foram atendidos.

Comentários sobre a nova etapa de conciliação ambiental

Avaliando o novo modelo estabelecido no Decreto nº 9.760/2019 e na INC 02/2020, verifica-se que a etapa de conciliação ambiental, cujo agendamento da reunião foi tornado obrigatório, pretende, nos casos em que for bem sucedida, encerrar o processo de administrativo de apuração da infração administrativa ambiental. As soluções oferecidas ao autuado na fase de conciliação são: (a) o pagamento com desconto, (b) o parcelamento e (c) a conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

Observa-se que a intenção das mudanças promovidas pelo Decreto nº 9.760/2019 visa atender aos princípios da eficiência e celeridade do processo administrativo ambiental.

Em análise inicial, entretanto, cabe registrar algumas questões identificadas a partir da criação da nova fase da conciliação ambiental, as quais merecem a atenção do gestor, tais como:

• A obrigatoriedade do agendamento da conciliação ambiental

Ao assumir a obrigação de marcar e estar apto a realizar a reunião de conciliação para todos os AI lavrados, sem o que o processo fica com sua tramitação suspensa, o Instituto acaba por assumir um novo ônus, que pode vir a se tornar, considerando o grande volume de AI, um novo gargalo no andamento dos processos.

Nesse sentido, cabe destacar que, desde 08/10/2019, data de entrada em vigor do Decreto 9.760/2019, foram lavrados 7.232 autos de infração. No entanto, apenas cinco audiências de conciliação foram realizadas até momento, evidenciando a dificuldade de sua implementação na prática, ao menos nessa fase inicial.

Registra-se também que, segundo informado pelos gestores, desde a vigência do referido Decreto foram expedidos 1.157 pareceres de análise preliminar. Portanto, verifica-se que esses AI já tiveram a sua instrução preliminar concluída e poderiam seguir o trâmite, entretanto encontram-se represados aguardando a reunião de conciliação.

Além disso, a ocorrência da pandemia em 2020, que dificultou a realização das conciliações, acabou também por evidenciar o risco trazido à celeridade do processo com a inclusão de uma fase obrigatória que suspende sua tramitação.

Desta forma, com o intuito de aprimorar o instituto da conciliação e não prejudicar a celeridade do processo, entende-se que Ibama, ICMBio e MMA devem avaliar a possibilidade de flexibilização dessas audiências, tais como: realizando-a somente por opção do autuado e/ou apenas para determinadas situações (por valor da multa, tipo da infração, etc.), entre outras possibilidades.

Cabe destacar ainda que, a princípio, as três opções dadas ao autuado na reunião de conciliação (pagamento com desconto, parcelamento e conversão de multa) poderiam ser igualmente concedidas sem necessariamente ter de agendar e realizar uma reunião.

Tal opção poderia ser feita, inclusive, eletronicamente pelo autuado.

Dessa forma, manter-se-ia o instrumento da conciliação ambiental sem, no entanto, criar o ônus da obrigatoriedade para a Administração de realizar a reunião.

• Competência do NUCAM, responsável pela Conciliação, para alterar o valor da multa

Considerando o novo fluxo processual, observa-se uma certa sobreposição das atribuições do NUCAM, responsável pela Conciliação, com a da Autoridade Julgadora do órgão ambiental, uma vez que os processos podem ser encerrados pelo NUCAM, sem julgamento por uma autoridade julgadora.

Conforme citado anteriormente, a Equipe de Análise Preliminar do NUCAM tem a competência de indicar a alteração do valor da multa em parecer, mas a Equipe de Conciliação – ECAC, que homologa o acordo, não estaria vinculada a esse parecer, podendo decidir de maneira diversa. Além disso, eventual alteração do valor da multa nessa fase também deixaria de ser avaliado por uma autoridade julgadora.

Portanto, avalia-se a necessidade de melhor definição sobre o assunto.

Recomendação 2

Recomenda-se ao IBAMA a adoção de um plano de ação para desburocratização e maior automação do processo sancionador ambiental, possibilitando: o controle automatizado de tramitação e dos prazos processuais; a efetiva gestão e monitoramento do processo; bem como que as notificações ao autuado e os atos processuais por ele praticados possam ser feitos por meio digital.

Um dos achados do trabalho de auditoria realizado sobre o processo sancionador ambiental do Ibama foi de que os processos permaneciam por tempo excessivo em todas as etapas de tramitação, desde as mais simples, como abertura do processo administrativo e notificação do autuado, até as mais complexas, como o julgamento.

Entre os principais fatores observados que concorriam para essa situação, destacou-se:

- a) A excessiva dependência de ações manuais para realização dos atos de instrução e julgamento (baixa automação);
- b) Deficiências dos instrumentos para efetivo controle de tramitação e dos prazos processuais, bem como para acompanhamento da situação atual dos processos.
- c) Falta de integração entre os sistemas utilizados na tramitação dos processos (SICAFI e SEI), gerando retrabalho e inconsistência entre os dados;
- d) Falta de uniformidade nos procedimentos de instrução e julgamento e no uso dos sistemas de informações entre as unidades do IBAMA; e
- e) A falta de atualização tempestiva dos dados no SICAFI, fazendo com que algumas informações presentes no sistema não reflitam a realidade atual do processo.

Nesse sentido, a fim de atender a presente recomendação, o Ibama informou que desenvolveu uma nova plataforma dedicada ao processamento de autuações ambientais: o Sistema Brasileiro de Apuração de Infrações Ambientais (Sabi[á]), que dispõe de uma série de funcionalidades que automatizam ações procedimentais, além de estar integrado com o Sicafi-Ibama e com o SEI. Segundo os gestores, os atos praticados no Sabi[á] são automaticamente registrados no Sicafi, e vice-versa, sem a necessidade de atualizações manuais.

Por ora, o novo sistema abriga toda a fase de conciliação ambiental, mas o projeto completo visa a automação de todas as fases do processo de apuração de infrações ambientais, com o controle de prazos e de fluxos processuais.

Em relação a esse projeto, vale destacar também o desenvolvimento do Portal do Autuado, o qual, segundo informado, é uma ferramenta que confere transparência ao cidadão/autuado, que pode acompanhar todas as fases de seu processo de apuração de infração ambiental, em linha com a recomendação desta CGU, que indicava a necessidade da prática de atos processuais pelo autuado também por via eletrônica, tal como a apresentação de defesa, recursos, alegações finais etc.

Ainda quanto ao tema, vale reforçar a grande criticidade das atividades de notificação no tempo global de tramitação do processo. No levantamento feito no Relatório nº 201800803, 19% do total de autos lavrados entre 2013 e 2017 ainda não haviam sido cientificados até 31/12/2017, correspondendo a aproximadamente 7 bilhões de reais em multas que não podiam seguir sua tramitação, pois estavam aguardando a notificação do autuado.

Assim, espera-se que as ferramentas citadas acima consigam mitigar esse relevante problema identificado.

Considerando que o sistema completo ainda se encontra em desenvolvimento, a recomendação continuará em monitoramento.

Recomendação 3

Recomenda-se ao IBAMA a elaboração de um plano de ação para redução ou eliminação do estoque de processos pendente de conclusão, com a definição das respectivas metas, ações e prazos, especialmente quanto à digitalização e a migração do passivo de processos físicos para meio eletrônico.

Verificou-se que ainda resta pendente a elaboração de um plano de ação com o objetivo de reduzir o passivo de processos.

Cabe mencionar que, segundo inicialmente informado pelo Ibama, seria estabelecida, na portaria de instituição da Equipe Nacional de Instrução, uma meta de concluir, até 2022, o julgamento de todos os autos de infração lavrados até 31 de dezembro de 2013, indo ao encontro da recomendação. Todavia, observou-se que a referida meta não constou na Portaria nº 1.369/2020, que instituiu a Enins.

Em relação à digitalização, o relatório de auditoria indicou a existência de 96.485 processos físicos que, enquanto não fossem digitalizados e migrados para o SEI, não poderiam ser tramitados, estando, portanto, "parados", potencializando o risco de prescrição. Esse universo correspondia a cerca de 20 bilhões de reais em multas.

Sobre o tema, os gestores informaram a realização de grande esforço com o objetivo de regularizar essa situação, o qual previu também a contratação de empresa especializada para a realização de certas tarefas. Além disso, comunicaram o desenvolvimento de uma solução junto ao Serpro para identificação e monitoramento dos processos ainda não migrados para o SEI. A partir dessa aplicação, apresentou-se que, atualmente, ainda constam 10.489 processos que, embora em tramitação, ainda não foram migrados para o SEI.

Assim, em relação ao universo indicado na auditoria, cabe destacar positivamente a redução de aproximadamente 90% no estoque de processo físicos do Ibama.

Entretanto, dada a criticidade dessa situação, que inviabiliza a tramitação, avalia-se que o Instituto deve manter os esforços com vistas a finalizar a digitalização desses processos.

Diante disso, a recomendação será mantida em monitoramento até que: (a) seja apresentado um plano de ação para redução ou eliminação do passivo de processos pendente de

conclusão; e (b) seja concluída a digitalização e migração dos processos físicos para o SEI (10.489 processos).

Recomendação 4

Recomenda-se ao IBAMA, com o intuito aprimorar os instrumentos de gestão, monitoramento e avaliação do processo sancionador ambiental:

<u>Item "a"</u>: Definir os objetivos, as metas e os indicadores relacionados ao processo sancionador ambiental, especialmente quanto ao tempo de julgamento e conclusão dos processos, de forma que todos eles estejam refletidos no planejamento estratégico do IBAMA e sejam regularmente mensurados e monitorados pelo Instituto;

Quanto ao tempo de julgamento dos processos, além do novo modelo instituído pela INC 02/2020, a portaria de regulamentação da Equipe Nacional de Instrução estabeleceu o prazo de 360 dias para expedição de decisões. Ademais, a CIAM, criado no final de 2019, tem a atribuição de realizar, exclusivamente, a gestão dos processos sancionadores.

Entretanto, no tocante ao planejamento estratégico do Instituto, este não abriga ações pertinentes à modernização do processo sancionador ambiental. Diante disso, a CIAM apresentou uma proposta de revisão do referido planejamento, que está em trâmite.

Nesse cenário, este item da recomendação será mantido em monitoramento a fim de avaliar a incorporação dos objetivos, metas e indicadores do processo sancionador ambiental no planejamento estratégico do Instituto.

<u>Item "b"</u>: Avaliar a possibilidade da instrução e do julgamento do processo sancionador ambiental estar em uma área finalística do Instituto.

A partir das entrevistas realizadas com os servidores que instruem e julgam autos de infração, verificou-se, durante a realização da auditoria, que havia uma percepção organizacional de que o fato de algumas fases do processo sancionador ambiental estarem alocadas em uma Diretoria responsável por atividades-meio (DIPLAN) seria um reflexo da falta de priorização que incidiria sobre essas fases específicas. Diante disso, o objetivo da recomendação foi suscitar o debate, na Instituição, sobre o posicionamento da área responsável pela instrução e julgamento do processo sancionador ambiental na sua estrutura organizacional.

Nesse sentido, o Ibama avaliou que seria mais adequado alçar a coordenação responsável pela apuração de infrações ambientais a uma posição de maior destaque dentro do Instituto, de modo que a área passou a integrar a Presidência. Segundo informado pela Unidade, dada a transversalidade do processo de trabalho que toca, a alocação numa área finalística não garantiria o posicionamento estratégico necessário.

Segundo o novo Regimento Interno do Ibama, foi criada a Coordenação de Apuração de Infrações Ambientais (CIAM) vinculada ao Gabinete da Presidência, cujas atribuições estão previstas no art. 15. No âmbito da CIAM foi criada a Divisão de Contencioso Administrativo, a qual compete, dentre outros, a instrução e o julgamento de processos de apuração de infrações ambientais, determinação de responsabilidade e imposição de sanções administrativas.

Diante disso, considera-se que este item da recomendação atingiu sua finalidade.

III – AVALIAÇÃO REFERENTE AO CONTRATO № 29/2017

INTRODUÇÃO

Trata-se da avaliação do contrato nº 29/2017 firmado em 13/11/2017 pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) junto à empresa Hepta Tecnologia e Informática Ltda (CNPJ: 37.057.387/0001-22), cujo objeto é o fornecimento de solução de ampliação da maturidade de ambiente computacional evolvendo a implantação e operação de central de suporte técnico, com registro e acompanhamento de serviços especializados, visando prover o IBAMA de serviços de manutenção e evolução da saúde operacional com processos de trabalho aferidos e remunerados exclusivamente por Acordos de Nível de Serviços (ANS).

Tal contratação se deu a partir da adesão tardia do IBAMA à Ata de Registro de Preços (ARP) nº 01/2017, oriunda do pregão eletrônico nº 02/2017, realizado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA0 − USAG: 440001 em 22/03/201. A referida ARP conta com o MMA como órgão gerenciador e tem como participantes o Serviço Florestal Brasileiro − USAG: 440075 e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão − USAG: 201004. Além do IBAMA, aderiram de maneira tardia à ARP nº01/2017 a Agência Nacional de Águas (ANA) − UASG: 443001, o Ministério da Cultura − USAG: 420001, a Empresa de Planejamento e Logística S.A. − UASG:395001, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior − UASG: 281010 e a Advocacia Geral da União − UASG: 110161.

A remuneração do contrato em análise se baseia na quantidade de itens de configuração (IC's) do parque instalado do IBAMA, mensurados a partir da unidade denominada "Unidade de Serviços de Infraestrutura – USI". Dessa forma, foram relacionados todos os itens de configuração ativos no IBAMA, bem como definida a diversidade tecnológica e a relevância de cada IC. Tais critérios determinam por fim, a quantidade de USI necessárias para sustentação de cada item de configuração. A seguir, é reproduzida a tabela de IC's constante no Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Figura 1 - Relação dos IC's IBAMA

Тіро		Itens		Objetos do grupo de IC's na		Diversidade Tecnológica		ia 2 a 5)	US's estimada para consumo unitário	US's estimada para consumo po grupo de IC's
Seq. Nome		Seq. Descrição		infraestrutura	VIr.	VIr. 96		96		
		1.01	Usuários (quantitativo total)	4.500	1	096	2	0%	1,00	4.500
		1.02	Caixas postais de correio eletrônico	12.000	1	096	2	096	0,60	7.200
01	Itens organizacionais	1.03	Domínios (LDAP)	1	1	096	5	2096	88,54	106
		1.04	Grupos de usuários	512	1	096	2	096	0,92	471
		1.05	Redes locais geograficamente distintas	18	1	096	3	1096	197,10	3.903
		2.01	Servidores físicos	60	3	1096	5	20%	64,66	5.043
		2.02	Servidores virtuais	100	3	1096	4	15%	29,86	3.733
		2.03	Estações de trabalho Intel compatíveis (desktops e notebooks)	2.000	9	2096	2	096	1,95	4.680
		2.04	Estações de Trabalho de outros tipos (Tablets, Smartphones, etc.)	0	1	096	2	096	1,85	0
		2.05	Impressoras, scanners e multifuncionais corporativos	150	7	2096	2	096	5,64	1.015
		2.06	Storages corporativos (EMC2, NetApp, HP, IBM, etc.)	4	2	596	4	15%	104,59	502
	Itens de Hardware	2.07	Unidades de leitura/gravação de fitas de backup	2	1	096	3	1096	14,30	31
02		2.08	Switches com velocidade superior a 1 Gbps	0	1	096	3	1096	12,32	0
		2.09	VLANs ativas	32	1	096	2	096	6,15	197
		2.10	Roteadores	120	1	096	3	1096	2,98	393
		2.11	Links com a Internet	1	1	096	3	1096	3,28	4
		2.12	Links WAN (privativos)	116	1	096	2	096	3,42	397
		2.13	Hardwares de Segurança da Informação (appliances do tipo firewall)	2	1	096	5	20%	40,57	97
		2.14	Ativos de rede WiFi (roteadores, switches, pontos de acessos, etc.)	11	1	096	3	1096	12,15	147
		2.15	Terminais de telefonia IP (apenas hardware)	70	1	096	2	096	0,56	39
		3.01	Gerenciador de banco de dados	8	4	15%	4	1596	60,61	630,34
		3.02	Servidor WEB (IIS, Apache, outros)	3	3	1096	2	096	4,57	15
	Itens de Software	3.03	Servidor de aplicação (J2EE, .NET, Zope, etc.)	3	3	10%	3	10%	27,32	98
		3.04	Servidor de correio eletrônico (MS Exchange, Postfix, Sendmail, Expresso, etc.)	1	1	096	4	1596	40,76	47
		3.05	Servidor de virtualização	40	2	596	4	15%	27,03	1.297
		3.06	Sistema centralizado de monitoramento de infraestrutura de TI	1	1	096	3	1096	31,89	35
13		3.07	Sistema centralizado de gerenciamento de infraestrutura de TI	1	1	096	3	1096	27,50	30
		3.08	Sistema centralizado de gerenciamento de serviços de TI	1	1	096	2	096	97,24	97
		3.09	Sistema centralizado de gerenciamento de projetos	1	1	096	2	096	64,83	65
		3.10	Sistema centralizado de gerenciamento de processos	1	1	096	2	096	0,00	0
		3.11	Sistema centralizado de gerenciamento de identidades privilegiadas	0	1	096	5	20%	0,00	0
		3.12	Dispositivos com identidades privilegiadas gerenciadas	0	1	096	2	096	0,00	0
		3.13	Sistema centralizado de controle de código malicioso	1	1	096	3	1096	41,23	45
14	Servicos de TI Disponibilizados L	4.01	Sistemas aplicativos	56	5	2096	2	096	3,79	255
-		4.02	Sites WEB (Internet, intranet e extranets)	2	1	096	2	096	3,71	7
otal	mensal US's (Manutenção da Sac	ide Op	eracional)							35.079

Fonte: Processo SEI 02001.114728/2017-90

Dessa maneira, o modelo de execução do contrato prevê a emissão de ordens de serviço (OS) mensais, considerando a quantidade de USI necessárias para manutenção dos itens de configuração do IBAMA, além da possibilidade de emissão de ordens de serviços voltadas para a melhoria contínua dos serviços.

Figura 2 - Resumo da Qtd estimada de USI

DESCRIÇÃO	USI's/MÊS	USI's/ANO	
Manutenção da Saúde Operacional	35.079	420.952	
Melhoria Contínua de Serviços	3.508	42.095	
Totais	38.587	463.067	

Fonte: Processo SEI 02001.114728/2017-90

Importa ressaltar ainda que o modelo de remuneração é baseado exclusivamente em Acordos de Nível de Serviços (ANS), sendo definidos níveis de serviços contratuais para os IC's, caso a contratada deixe de atingir qualquer um dos níveis definidos, deve haver redução no valor a ser pago.

Figura 3 - Exemplo de Níveis de Serviço - Contrato nº 29/2017

	Nome	Descrição	Medição	Métrica	Perfil de atendimento	Periodicidade	Medidas Corretivas	Instrumento de Medição
Classificação de Chamado	INS1 – Tempo de Classificação de Chamado	Mede o tempo entre a abertura e a classificação do chamado	com o chamado	95% dos chamados classificados em até 1 hora útil	Central de serviços - Atendimento 1º nivel	Mensal	Glosa de 1% no valor correspondente a sustentação dos IC's afins à central de serviços.	Solução de ITSM
Requisição de serviços	INS2 – Tempo de Solução de Demanda "Requisição de Serviços"	Serviços" e seu	na transição da demanda do estado "Em atendimento" para o estado "Resolvido"	95% das demandas resolvados em até 4 horas úteis	Central de serviços - Atendimento 1º nivel, 2º nivel e 3º nivel.	Mensal	Glosa de 1% no valor correspondente ao grupo de 1C's que se aplicar (central de serviços ou Manutenção da Suide Operacional).	Solução de ITSM

Fonte: Processo SEI 02001.114728/2017-90

Figura 4 - Níveis de serviço aplicados à disponibilidade dos IC's

Tabela II – Disponibilidade por relevância dos IC's							
Relevância	Disponibilidade exigida						
2	Não se aplica						
3	> ou = 75%						
4	> ou = 90%						
5	> ou = 95%						

Fonte: Processo SEI 02001.114728/2017-90

A análise realizada recaiu inicialmente sobre os autos do processo SEI 02001.114728/2017-90 referente ao planejamento da contratação e, posteriormente, se estendeu aos processos inerentes à execução contratual. Os parágrafos seguintes apresentam um relato dos achados detectados pela equipe da CGU.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Decisão pela adesão à ATA antes da realização dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP).

Inicialmente foi analisado o Documento de Oficialização da Demanda – DOD, elaborado pelo IBAMA. O referido documento foi assinado em 07/08/2017 e contém o alinhamento com o PDTIC 2917-2019 do IBAMA, considerando a necessidade de contratação serviço de suporte à infraestrutura de Redes e Microinformática da Sede do Ibama.

Em que pese tal alinhamento, na análise do DOD juntamente com o Estudo Técnico Preliminar – ETP é possível identificar que a solução a ser contratada já havia sido escolhida antes mesmo do início dos referidos estudos, pois antes da conclusão do DOD (07/08/2017), o Coordenador Geral de Tecnologia da Informação – CGTI do IBAMA, M.T.O.S enviou e-mail ao Ministério do Meio Ambiente – MMA e à HEPTA, empresa detentora da ARP – Ata de Registro de Preços 01/2017 oriunda do PE 02/1017, em 03/08/2017, três dias antes da assinatura do DOD. Além disso, a instituição da equipe de planejamento da contratação, responsável pela elaboração do ETP somente ocorreu em 08/08/2017.

E-mail - 0512107 E-mail - 0511124 Data de Envio: 03/08/2017 19:02:53 Data de Envio: 03/08/2017 16:59:47 De: IBAMA/Email que não permite resposta pelo destinatário. <noreply@ibama.gov.br> IBAMA/Email que não permite resposta pelo destinatário. <noreply@ibama.gov.br> @mma.gov.br Bhepta com.br Assunto: SOLICITAÇÃO DE ADESÃO - IBAMA SOLICITAÇÃO DE ADESÃO - IRAMA Mensagem: Senhores Segue anexo Oficio solicitando adesão a Ata de Registro de Preços nº 1/2017 referente ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 2/2017. Segue anexo Oficio desta Autarquia com solicitação de adesão a Ata de RP 01/2017 MMA SFP MPOG. Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) Ministério do Meio Ambiente Atte. Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) Ministério do Meio Ambiente Anexos: Oficio_0512060.html E mail 0511056.html E_mail_0511093.html

Figura 5 - e-mail de solicitação de adesão à ARP nº 01/2017

Fonte: Processo SEI 02001.114728/2017-90

METAS DO PDTIC A SEREM ALCANÇADAS Id Garantir a infraestrutura de TIC apropriada às necessidades OF.2 ecnológicas do Ibama, incluindo a contínua modernização das ecnologias utilizadas Aprimorar os níveis de satisfação no atendimento dos usuários de TIC do Ibama; OE.3 Implementar o Gerenciamento de Tecnologia da Informação OF 5 Comunicação conforme as melhores práticas (ITIL/COBIT); Em conformidade com o art. 11, caput, da Instrucão Normativa nº 4, de 11 de setembro de 2014, emitida pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, encaminha-se o presente Documento de Oficialização da Demanda (DOD) à Área de Tecnologia da Informação da IBAMA para as providências cabíveis. O presente documento segue assinado pelo Responsável pela Demanda identificado na seção 1 acima. nador-Geral, em 07/08/2017, as 17:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, Documento assinado eletronicamente por MARCU dade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ibama.gov.br/autenticidade, informando o código verificador 0521060 e o código CRC 7BC5032D.

Figura 6 - Assinatura DOD

Fonte: Processo SEI 02001.114728/2017-90

Figura 7 - Instituição da Equipe de Planejamento em 08/03/2017



Fonte: Processo SEI 02001.114728/2017-90

2. Necessidade de melhorias no modelo de aferição dos níveis de serviços contratuais

Embora o modelo de remuneração do contrato preveja o pagamento baseado exclusivamente nos níveis de serviço contratuais, resta evidenciada a necessidade de melhorias da Unidade contratante na aferição do atingimento das metas estabelecidas.

Todas as medições dos níveis de serviço são realizadas pela própria contratada, restando aos envolvidos na fiscalização a leitura dos relatórios emitidos pela empresa, que é detentora dos sistemas de monitoramento e controle de chamados (incidentes, requisições, problemas, etc).

Em visita realizada ao IBAMA em 11/11/2019, a equipe da CGU pôde constatar que apenas empregados da contratada possuíam acesso e conhecimento para gerir a base de dados do sistema de gerenciamento de serviços de tecnologia da informação em utilização na unidade. Além disso, em entrevista realizada no mesmo dia, o Coordenador Geral de Tecnologia da Informação do Ibama e Gestor do Contrato afirmou, ao ser perguntado sobre como o IBAMA mede os níveis mínimos contratuais, que "o IBAMA recebe planilha e estrato analítico da lista de IC's. Quanto aos SLA's (níveis de serviço), a HEPTA envia relatório para o IBAMA e os fiscais conferem por amostragem." O Coordenador afirmou ainda que a HEPTA controla do sistema de gerenciamento dos serviços e que o IBAMA não faz verificação de log.

Ante o exposto, fica evidente o risco de conflito de interesse. A empresa prestadora do serviço, remunerada exclusivamente com base no atingimento dos níveis de serviço contratados é também responsável por aferir e informar estes mesmos níveis de serviço.

Ademais, durante a análise realizada nos processos de execução contratual não foi observada nenhuma glosa referente ao não atingimento dos níveis de serviços contratados, ou seja, de acordo com aferição realizada pela própria contratada, esta, ao longo dos dois anos de serviços prestados, atingiu todos os níveis de serviços contratados. Seguem trecho exemplificativos dos relatórios apresentados pela HEPTA, mensalmente, contendo a medição dos serviços prestados.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos
Naturais Renováveis
IBAMA

Relatório Mensal de Atividades
Abril
Período 01 a 30/04/2018

Contrato 029.2017 – IBAMA

Figura 8 - Capa do relatório emitido pela contratada

Fonte: Processo SEI_02001.129179_2017_58

Figura 98 - Registro dos serviços executados pela Central de Serviços informado pela contratada

Fila	Incidente	Mudança Padrão	Problema	Requisição	Total Por Fila
0 - Central de Serviço::Remoto				6	6
1 - Suporte::Avançado Local	96			371	467
1 - Suporte::Avançado Remoto	6			27	33
1 - Suporte::Técnico Local	272			829	1.101
1 - Suporte::Técnico Remoto	5			12	17
2 - Sustentação::Local		546	4		550
2 - Sustentação::Remoto		86	4		90
	379	632	8	1.245	2.264

Fonte: Processo SEI_02001.129179_2017_58

Figura 109 - Tabela de atendimento aos níveis de serviço informada pela HEPTA

Nome	Medição	Métrica	Instrumento de Medição	Índice Apurado
INS1 – Tempo de Classificação de Chamado	Tempo decorrido com o chamado no estado em "Aberto"	Aceitável: INS1 >= 95%	Solução de ITSM	100,00%
INS2 – Tempo de Solução de Demanda "Requisição de Serviços"	Tempo decorrido na transição da demanda do estado "Em atendimento " para o estado "Resolvido"	95% das demandas resolvidos em até 4 horas úteis	Solução de ITSM	99,92%
INS3 – Tempo de Solução da Demanda "Incidentes" categorizados com "Severidade 1"	Tempo decorrido na transição da demanda do estado "Em atendimento " para o estado "Resolvido"	Aceitável: INS3 >= 95%	Solução de ITSM	100,00%
INS4 – Tempo de Solução da Demanda "Incidentes" categorizados com "Severidade 2"	Tempo decorrido na transição da demanda do estado "Em atendimento " para o estado "Resolvido"	95% das demandas de severidade 2 resolvidos em até 6 horas úteis	Solução de ITSM	100,00%
INS5 – Tempo de Solução da Demanda "Incidentes" categorizados com "Severidade 3"	Tempo decorrido na transição da demanda do estado "Em atendimento " para o estado "Resolvido"	95% das demandas de severidade 3 resolvidos em até 10 horas úteis	Solução de ITSM	100,00%
INS6 – Taxa de execução de serviços de requisição de mudança com sucesso	Percentual de mudanças executadas com sucesso no período	97% das mudanças executadas com sucesso no período	Solução de ITSM	99,84%
INS7 – Taxa de disponibilidade dos serviços de mensageria	Percentual do tempo de disponibilida de do serviço mais percentual do tempo de indisponibilidade programada em relação ao tempo total do mês	Em conformidade com a Tabela II Disponibilidade por relevância dos IC's	Ferramenta de monitoração a ser disponibilizada pela contratada	99,82%
INS8 – Taxa de disponibilidade dos serviços de banco de dados	Percentual do tempo de disponibilida de do serviço mais percentual do tempo de indisponibilidade programada em relação ao tempo total do mês	Em conformidade com a Tabela II Disponibilidade por relevância dos IC's	Ferramenta de monitoração a ser disponibilizada pela contratada	98,00%

Fonte: Processo SEI_02001.129179_2017_58

O relatório emitido pela contrata visivelmente é utilizado para a elaboração do Relatório de Fiscalização, este sim, assinado pela equipe de fiscalização do contrato. Tal relatório contém a replicação dos números apresentados no relatório da HEPTA apenas em formato alterado.

Figura 10 - Exemplo de medição constante no relatório de fiscalização emitido pelo IBAMA

FINALIDADE	Medir o percentual de tempo de disponibilidade do serviço de mensageria					
MEDIÇÃO	Percentual do tempo de disponibilidade do serviço mais percentual do tempo de indisponibilidade programada em relação ao tempo total do mês					
META A CUMPRIR	Em conformidade com a Tabela II Disponibilidade por relevância dos IC's					
FAIXAS DE AJUSTE NO PAGAMENTO E SANÇÕES	Glosa de 1% no valor correspondente a sustentação dos IC's afins à Manutenção da Saúde Operacional					
INS7		META	ANÁLISE			
99,82%		90%	Atendido			

Fonte: Processo SEI_02001.129179_2017_58

Como verificado e confirmado pelo gestor atual do contrato, a fiscalização é feita com base nos relatórios emitidos pela própria contratada que é detentora das ferramentas de monitoramento. Dessa maneira, o modelo atual de fiscalização se mostra frágil principalmente se considerado o fato de que a remuneração do contrato é baseada justamente nos níveis de serviços contratuais.

3. Desvio de função de empregado da contratada

Embora o contrato seja voltado exclusivamente para prestação de serviços de tecnologia da informação, a contratada manteve em quadro, profissional com perfil de atuação que não compatível com as competências necessárias para execução contratual. Além disso, o Sr. A.A já atuava no IBAMA, de acordo com o que pôde ser apurado, alocado pelo contrato 18/2015 da unidade junto à empresa Real JG Serviços Gerais e EIRILI, cujo objeto era "Prestação de Serviços de Apoio à Área Administrativa". Nesta ocasião, o Sr. A.A, de acordo com consulta realizada à Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), ocupava o cargo de assistente administrativo, com salário base de R\$ 5.477,90.

Com a assinatura do contrato entre o IBAMA e a empresa HEPTA, o Sr. A.A foi desligado da Real JG Serviços Gerais e EIRILI e imediatamente contratado, em 01/03/2018, pela HEPTA, ocupando, em que pese não possuir formação técnica na área de TI, o cargo de Analista de Suporte Computacional, com salário de R\$ 13.595,65 (incremento de mais de 140% em relação ao salário anterior).

A observação a tal fenômeno juntamente com o fato de que o Sr. A.A já atuava na área de tecnologia da informação do IBAMA ao longo do processo de contratação da HEPTA e que, de acordo com entrevistas realizadas e documentadas, o mesmo continuou a atuar no gabinete da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação do IBAMA após passar a compor o quadro funcional da nova contratada, leva à conclusão que o Sr. A.A permaneceu apoiando administrativamente o então Coordenador Geral de Tecnologia da Informação, função esta que destoa das atividades necessárias para execução do contrato 29/2017 em análise.

Em entrevista realizada em 11/11/2019, a fiscal administrativa do referido contrato, ao ser perguntada se conhecia o Sr. A.A, informou que sim e ao ser questionada se sabia por quais empresas o referido senhor fora contratado se limitou a informar que este trabalhava com o Coordenador-Geral à época e que desconhecia as empresas pelas quais havia sido contratado. Já ao ser questionada se o Sr. A.A era funcionário da empresa HEPTA, respondeu que sim, mas que desconhecia sua função no contrato.

Já o fiscal técnico substituto, informou que o Sr. A.A atuava no IBAMA desde agosto ou setembro de 2017, exatamente quando teve início o processo que culminou na contratação da HEPTA, e que sua função sempre foi a de assessorar o Coordenador Geral de Tecnologia da Informação e o Coordenador de Infraestrutura.

Tal situação é corroborada por questionamentos realizados pelo fiscal técnico do contrato em relação à atuação do Sr. A.A, conforme segue.

Figura 11 - E-mail de solicitação de esclarecimentos acerca da atuação do Sr. A.A no contrato URGENTE - Pedido de esclarecimento. Assunto: URGENTE - Pedido de esclarecimento. @ibama.gov.br> Data: 28/03/2018 11:01 Para: @hepta.com.br @ibama.gov.br>, @hepta.gov.br Prezado Sr. José Eduardo, bom dia. Venho solicitar, em no máximo 24 horas, esclarecimentos diante documento tido como verdadeiro e entregue a mim no dia 19 de março de 2018, anexado ao processo 02001.129179/2017-58 (1947352) onde encontram-se os Termos de Sigilo e Confidencialidade Funcional de todos os prestadores que atuarão junto ao IBAMA na execução do contrato 29/2017. Porém em questionamento ao SIC do dia 16/03/2018 no processo 02001.007403/2018-32: "Resumo: vínculo contratual de funcionário com Ibama. Detalhamento: Solicito detalhamento do vínculo contratual de . Dibama.qov.br) com o Ibama. Especificamente o tipo de vínculo contratual com o Ibama e vigência legal deste vínculo. Respondido pelo Coordenador Geral desta CGTI, Sr dia 27/03/2018, no Despacho (2007093) no trecho que transcrevo a seguir: "A respeito das notícias requeridas, informo que o Senhor faz parte do quadro de profissionais da empresa Hepta que presta serviços nesta Coordenação. Destarte, segue o presente para ciência e os encaminhamentos devidos. (assinado eletronicamente) Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação - CGTI* Sob o risco de incursão no crime de "Falsidade ideológica", da suspensão dos pagamentos e até no cancelamento do contrato 29/2017, solicito os seguintes esclarecimentos: 1. Sendo profissional prestador de serviços da Hepta porque o Sr não foi declarado e não consta o termo de sigilo do profissional no documento entregue (1947352)? 2. Desde quando o Sr. é profissional da Hepta? 3. Qual é a formação do profissional e quais são suas atribuições no Ibama?

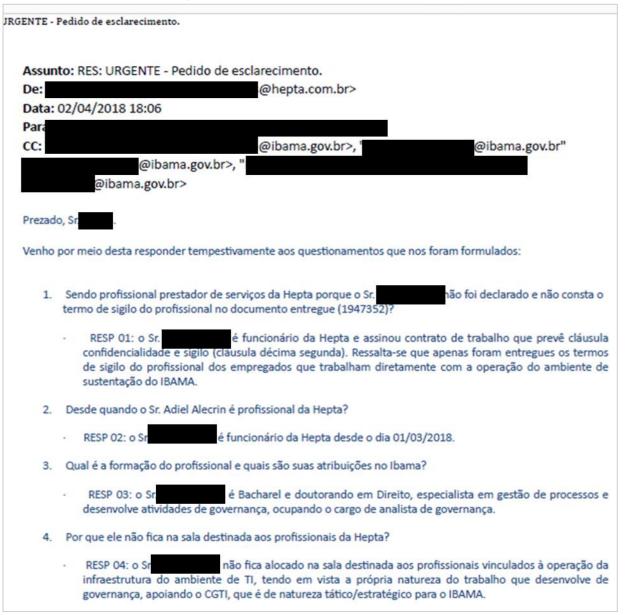
Fonte: Processo SEI 02001.129179 2017 58

4. Por que ele não fica na sala destinada aos profissionais da Hepta?

Observa-se que em reposta preliminar, o próprio Coordenador Geral de Tecnologia da Informação, Sr. M.T, informa que o Sr. A.A presta serviços no referido setor. Em complementação, a empresa contratada, em sua resposta, afirma, em resposta ao item 1 do pedido de esclarecimento supracitado, que não entregara o termo de sigilo do Sr. A.A pois este não atuava diretamente com a operação do ambiente de sustentação do IBAMA, qual seja, exatamente o objeto do contrato. Já em resposta ao item 3, a empresa afirma que o funcionário em questão é Bacharel e doutorando em direito, corroborando o fato de que o Sr. A.A sequer possui formação acadêmica na área de tecnologia da informação. Por fim, em resposta ao item 4, a HEPTA informa que o Sr. A.A não fica

alocado na sala destinada aos demais profissionais da empresa pois sua atuação é de natureza "tático/operacional" em apoio à Coordenação Geral de Tecnologia da Informação.

Figura 12 - Resposta ao pedido de esclarecimento



Fonte: Processo SEI_02001.129179_2017_58

Importa ressaltar ainda, que o atual Coordenador Geral de Tecnologia da Informação dispensou, em agosto de 2019, os serviços do Sr. A.A pois, de acordo com sua própria declaração reduzida a termo, entendia que o trabalho do referido profissional não era objeto do contrato junto à HEPTA.

CONCLUSÃO

A auditoria realizada teve o objetivo de avaliar o planejamento e a execução do contrato 29/2917 ajustado entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA e a empresa Hepta Tecnologia e Informática Itda (CNPJ: 37.057.387/0001-22). A partir da análise processual e entrevistas realizadas, foi possível encontrar falhas no planejamento da contratação, com evidências de que a solução a ser contratada e a decisão pela adesão à ARP já haviam sido definidas antes mesmo da realização dos estudos técnicos preliminares (ETP).

Não obstante, detectou-se fragilidade na aferição dos resultados atingidos pela contratada em relação aos níveis de serviços contratuais, que é o principal instrumento de medição para a efetivação dos pagamentos à empresa. Neste ponto, resta evidente que a própria empresa prestadora do serviço é a detentora das informações necessárias para a definição do quanto esta receberá pelos serviços fornecidos.

Por fim, constatou-se que, durante determinado período, houve desvio de função de um dos funcionários da empresa contratada.

ANEXO DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO CONTRATO № 29/2017

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por meio do Ofício 216/2020/AUDIT, de 03/08/2020, a Unidade de Auditoria Interna do IBAMA encaminhou o Despacho 8066629/2020-CIT/CGTI/DIPLAN, de 31/07/2020, contendo a manifestação da Unidade, frente ao Relatório Preliminar, bem como documentos e planilhas relativas à execução contratual, conforme análise a seguir.

Achado nº 1. Decisão pela adesão à ATA antes da realização dos Estudos Técnicos Preliminares — ETP

Não houve manifestação da Unidade sobre esse item.

Com base na situação identificada no Achado 1 cabe mencionar que a de acordo com os normativos aplicáveis, a contratação por meio de adesão a uma ata de registro de preços também precisa ser precedida das devidas etapas preparatórias, tais como a pesquisa de preços e o planejamento da contratação (IN 4/2014-SLTI-MP, art. 9º, §2º, inc. III).

Achado nº 2 [Removido]. Modelo de remuneração mais oneroso se comparado ao modelo praticado anteriormente, sem o devido benefício auferido.

A Unidade apresentou documentação contendo o registro dos itens faturados, glosados e acrescidos ao longo do contrato. Pela análise observa-se que o contrato atual, utilizando da métrica USI, apesar de ter sido firmado com um valor próximo a R\$ 9 milhões, vem sendo executado nos últimos dois anos na média global anual próxima a R\$ 6.5 milhões.

Ademais, a Unidade apresentou planilha com detalhamento analítico da execução do

contrato, por meio da qual observam-se acréscimos e reduções mensais nas faturas. Também apresenta documentação sobre a elevação da maturidade tecnológica decorrentes da execução do presente contrato.

Com base na análise da documentação apresentada, não há que se falar que o modelo de remuneração adotado para o contrato 29/2017, baseado em métrica USI, seja mais oneroso que o modelo praticado nos contratos anteriores, baseados em métrica UST.

Outrossim, cabe mencionar que, em recentes decisões, o Tribunal de Contas da União tem apontado o recorrente desvirtuamento dos objetivos originais da métrica UST na Administração Pública Federal e recomendado aos órgãos que evitem o uso dessa métrica para a contratação de serviços de suporte contínuo de infraestrutura de TI, mesmo objeto do contrato do IBAMA sob análise.

No Acórdão 2037/2019 TCU Plenário, a Corte de Contas recomendou que "9.1.3.2. a métrica UST deve ser evitada para a contratação de serviços de suporte contínuo de infraestrutura de TI". Nesse acórdão, o TCU não recomenda a adoção da métrica UST, com pagamento por chamado (incidentes e problemas), em contratos de sustentação de infraestrutura de TI (3º nível ITIL), dada a complexidade da forma de remuneração e da fiscalização decorrente, bem como a ocorrência no caso concreto do paradoxo lucro-incompetência, sendo preferível adotar acordos de nível de serviço.

Apesar disso, o uso da métrica USI, adotada pelo IBAMA no Contrato 29/2017, originado de adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) 01/2017 do PE 02/1017, do MMA, ainda se encontra incipiente na Administração Pública Federal e o próprio TCU, no Acórdão 2502/2019 - Plenário, que trata de auditoria realizada em contrato da Advocacia Geral da União (AGU), também originado da mesma ARP do MMA, apesar de concordar que a métrica USI apresenta algumas vantagens em relação à métrica UST, também aponta alguns problemas na adoção da métrica USI e recomenda maiores estudos sobre essa métrica, antes da disseminação no âmbito da Administração Pública Federal.

Como riscos apontados à métrica USI têm-se:

- 1. Risco de que os multiplicadores associados a cada IC sejam imprecisos, podendo gerar discrepâncias entre os IC´s;
- 2. O valor do contrato é muito dependente de uma boa e ampla pesquisa de preço;
- 3. É preciso refletir melhor a questão do aumento do valor contratual decorrente do aumento de infraestrutura (mais IC's). Apesar desse aumento geralmente decorrer da gestão da contratante, ocorre que pode haver desequilíbrio pois, em alguns casos, o aumento de infraestrutura poderia ser absorvido pela empresa, mantendo-se o valor contratual e o mesmo custo operacional.

Nesse Acórdão 2502/2019 - Plenário, o parecer do ministro-relator vai na linha de que a métrica USI parece inclinar-se no sentido da busca de maior eficiência do contrato, uma vez que quanto mais eficiente o serviço prestado pela empresa contatada, e quanto mais estável e maduro o ambiente tecnológico e os sistemas por ela sustentados, maior serão seus ganhos na consecução dos serviços, em razão de menor necessidade de intervenções rotineiras, em linha oposta ao modelo por UST.

Entretanto, o mesmo Acórdão recomenda que a área técnica do Tribunal (Sefti/TCU) realize

análise mais aprofundada acerca da adoção da métrica USI, a fim de que se conclua tratarse ou não de boa prática da modelagem na contratação dos serviços de TI.

Mais recentemente, no Acórdão 1508/2020 - Plenário o TCU determina que "9.1.3.1. abstenham-se de criar unidades de medida de forma unilateral, sem a ciência, a avaliação técnica e econômica e a padronização do órgão supervisor, com vistas a mitigar o risco de compartilhamento de metodologias e práticas sem a devida consistência e sem justificativas técnica e econômica, além de riscos inerentes a cenários de incomparabilidade de preços, de heterogeneidade e de assimetria de informações entre a administração e o mercado."

Por fim, com base na análise da documentação apresentada pela Unidade, em resposta ao Relatório Preliminar, que demonstra que o desembolso financeiro para execução do Contrato 29/2017 encontra-se em patamares próximos aos contratos anteriores, não atingindo o teto contratado, bem como nos recentes julgados do Tribunal de Contas da União, quais sejam: Acórdão 2037/2019 TCU Plenário, Acórdão 2502/2019 - Plenário e Acórdão e mais recentemente Acórdão 1508/2020 - Plenário, retira-se do presente Relatório o Achado "Modelo de remuneração mais oneroso se comparado ao modelo praticado anteriormente, sem o devido benefício auferido".

Achado nº 2. Necessidade de melhorias no modelo de aferição dos níveis de serviços contratuais.

Em reposta ao Relatório Preliminar a Unidade informou que trata-se de obrigação contratual, a realização das medições e entrega dos relatórios por parte da empresa contrata e que todos os artefatos entregues para conferência da fiscalização emanam do próprio TR (termo de referência), que deu origem ao contrato no 29/2017 e que essas seriam apenas algumas das obrigações a serem cumpridas pela contratada, no que tange a entrega de relatórios contendo índices de níveis de serviço, requisições de serviços, incidentes, problemas entre outros, a serem avaliados pela fiscalização.

Na mesma manifestação, o IBAMA entende que há espaço para a melhoria do processo de fiscalização e que implementará um plano de melhoria na fiscalização do contrato, assegurando acesso aos ambientes de monitoramento, inventário e *dashboard* dos índices de nível de serviço, de forma a permitir uma efetiva averiguação das entregas consolidadas nos relatórios mensais, apresentados pela empresa contratada.

Diante do exposto, e considerando que a fiscalização contratual é atividade de extrema relevância para a economicidade, eficiência e acompanhamento do atendimento dos objetivos do contrato, entende-se que a Unidade deve revisar e promover as alterações necessárias no processo de fiscalização contratual de forma a garantir que o IBAMA seja o responsável pela aferição dos níveis de serviços contratuais e não apenas se subsidiar de informações apresentadas pela própria contratada.

Achado nº 3. Desvio de função de empregado da contratada

A Unidade informou, no que diz respeito ao item relativo à apuração de responsabilidade pela contratação de funcionário sem formação técnica para atuar no objeto do contrato, que encaminhou despacho à Diretoria de Planejamento, solicitando encaminhamento desta demanda à Corregedoria do Ibama, sugerindo a abertura de processo específico e apropriado, para promover a adequada investigação administrativa.

Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 815087

Unidade Auditada: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

Renováveis - Ibama

Ministério Supervisor: Ministério do Meio Ambiente

Município (UF): Brasília - DF

Exercício: 2019

Foram examinados os atos de gestão praticados no período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2019 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

As avaliações realizadas por meio da Auditoria Anual de Contas (AAC) tiveram por objetivos avaliar a eficácia, a eficiência, a economicidade e a conformidade legal da aplicação dos recursos públicos e os principais resultados alcançados pela unidade na gestão das atividades e dos programas de governo (ou equivalentes). O escopo da auditoria está evidenciado no Relatório de Auditoria Anual de Contas.

Considerando as evidências constantes do Relatório de Auditoria, a opinião da Unidade de Auditoria Interna Governamental (UAIG) é a certificação pela **REGULARIDADE**, tendo em vista não terem sido registrados achados de auditoria com impactos relevantes que comprometam os objetivos da Unidade.

Nas avaliações realizadas, ressaltam-se achados de auditoria relevantes, que, apesar de não comprometerem a gestão avaliada, merecem a atenção do gestor, dentre os quais a avaliação a respeito das ações tomadas pelo Ibama a fim de atender às recomendações consignadas no Relatório de Auditoria nº 201800803, sobre o Processo Sancionador Ambiental. Verificou-se que o Instituto vem adotando medidas para aperfeiçoar o processo, com destaque para a a concepção de um novo modelo para instrução e julgamento dos processos, com previsão de manifestação técnica previamente ao julgamento; o desenvolvimento de sistemas de informação visando a automatização e maior controle sobre o processo; a definição de uma Coordenação específica, vinculada à sua Presidência, para tratar do referido processo sancionador; e a criação da Conciliação Ambiental. Por outro lado, destaca-se a expressiva redução de 88% no número de julgamentos realizados pelo Instituto sob a vigência do novo modelo, quando comparado ao mesmo período de 2019 (de janeiro a agosto). Além disso, em relação à Conciliação Ambiental, em que pese terem sido lavrados mais de sete mil Autos de

Infração (AI) desde a vigência do Decreto 9.760/2019, somente foram realizadas cinco audiências de conciliação até momento.

Portanto, considerando esses resultados iniciais e tendo em vista o grande volume de processos de autos de infração pendentes de instrução e julgamento no Ibama aliado à quantidade de novos processos que chegam, o Relatório de Auditoria registra que os gestores devem atuar tempestivamente para mitigar as dificuldades de implementação do novo modelo e evitar o risco da criação de novos gargalos no andamento dos processos.

Outro ponto avaliado foi a atividade correcional. A análise realizada demonstrou que os indicadores dessas atividades estão aquém da média dos observados no Poder Executivo Federal, o que aponta para a necessidade de reestruturação da Corregedoria do Ibama. Sobre este achado foram recomendadas diversas medidas saneadoras.

Ademais, foram identificadas oportunidades de melhorias quanto à apresentação dos resultados da Unidade Auditada no seu Relatório de Gestão; foi verificado que a Política de Gestão de Riscos e o Programa de Integridade do Instituto estão em fase inicial de implementação; e, no que se refere à conformidade do registro de gestão e conformidade contábil, foi identificada a ausência de segregação de funções para os responsáveis pela conformidade.

Quanto à avaliação da regularidade de processos de contratação de Tecnologia da Informação (TI), a análise do contrato nº 29/2017 demonstrou a existência de falhas no planejamento da contratação; fragilidade na fiscalização do contrato por parte do Ibama quanto à aferição dos resultados atingidos pela contratada em relação aos níveis de serviços contratuais; e desvio de função de um dos funcionários da empresa contratada.

No que se refere à governança em TI, verificou-se a ausência de indicação dos recursos humanos necessários para execução de cada ação prevista no PDTIC, bem como da mensuração da estimativa de capacidade operacional de execução da área de TI.

Para as fragilidades descritas nos parágrafos 8 e 9 também foram propostas recomendações saneadoras.

Por fim, consigno que o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.