

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Serviço Florestal Brasileiro - SFB

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201503374

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

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201503374, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Serviço Florestal Brasileiro - SFB.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 06.04.2015 a 22.04.2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

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



2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em **20/11/2014**, entre SFC/DI/DIAMB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente e a SecexAmbiental/TCU, foram efetuadas as seguintes análises:

Incluir no relatório de auditoria de contas 2014 a análise dos seguintes itens do Anexo IV:

- a) Item 1 – Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade jurisdicionada, da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças;
- b) Item 2 – Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto ao fato de o Cadastro Ambiental Rural ter sido transferido ao órgão; demonstração da viabilidade de se manter o SFB no atual modelo – contrato de gestão - e determinações/recomendações do TCU;
- c) Item 3 – Avaliação dos indicadores instituídos pela unidade jurisdicionada para aferir o desempenho da sua gestão;
- d) Item 5 – Avaliação da gestão das transferências concedidas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres;
- e) Item 6 – Avaliação da gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito:
 - 1. Regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação;
 - 2. Utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras;
 - 3. Qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.
- f) Item 8 - Avaliação objetiva sobre a gestão de tecnologia da informação (TI), em especial no que se refere ao monitoramento do atendimento das recomendações emitidas pela CGU em auditorias anuais de contas anteriores.
- g) Item 11 – Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade jurisdicionada com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes elementos do sistema de controles internos da UJ:
 - 1. Ambiente de controle;

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

Excluir do relatório de auditoria de contas 2014 a análise dos seguintes itens do Anexo IV, considerando que os mesmos não se aplicam à realidade da gestão da unidade auditada:

- a) Item 4 – Avaliação da gestão de pessoas contemplando, em especial, a análise da substituição dos terceirizados irregulares; avaliação das funções aplicáveis para analistas e técnicos; verificação das irregularidades/ inconsistências identificadas na folha de pagamento; e avaliação da gestão de pessoas sob o aspecto da governança (tendo como base o trabalho realizado pelo TCU sobre o tema);
- b) Item 7 – Avaliação de passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos, no mínimo, quanto à correção do cálculo do valor provisionado; às causas da assunção desses passivos; à capacidade de gerência dos responsáveis pela UJ sobre tais causas; aos esforços da UJ para minimizar ou evitar a ocorrência de passivos nessas condições;
- c) Item 9 - Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da Unidade, sobretudo em relação ao monitoramento do atendimento das recomendações emitidas pela CGU em auditorias anuais de contas anteriores;
- d) Item 10 - Avaliação da gestão da unidade jurisdicionada sobre as renúncias tributárias praticadas.

Cabe ressaltar, em que pese as avaliações referentes aos itens 4 e 9 não estarem incluídos no escopo de auditoria, optou-se por sua avaliação, em face de no exercício anterior apresentarem fragilidades e estarem pendentes de monitoramento.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Em atendimento ao que estabelece o art. 13 da IN TCU nº 63/2010, foi realizada análise com base no Relatório referente à prestação de contas anual do Serviço Florestal Brasileiro, exercício 2014 inserido no Sistema de prestação de contas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal ao TCU- e-Contas, por meio da qual se verificou que a Unidade elaborou as peças demandadas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2014.

No entanto, com relação a elas, cabe informar:

- Sobre o tópico “Estrutura de governança e de autocontrole da gestão”, não foram apresentadas informações neste item, em face de o órgão declarar que o assunto será abordado no Relatório da Secretaria Executiva (SECEX) do Ministério do Meio Ambiente.

- Com relação ao item “Tópicos especiais da Execução Orçamentária e Financeira”, verificou-se que não houve, no exercício de 2014, por parte do SFB, atos de gestão relacionados aos seguintes itens da parte "A" do Anexo II da DN TCU nº 139/2014:
 - Item 6.3 – Informações sobre o reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos e;
 - Item 6.7 – Informações sobre as Renúncias Tributárias sob a gestão da UJ, bem como sobre as fiscalizações realizadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil voltadas para a averiguação da regularidade das renúncias de receitas tributárias;
 - Item 6.8 - Gestão de precatórios.

- Quanto ao item 61 – Unidades que tenham firmado contrato de gestão nos termos da Lei nº 9.637/98, anexo B, informa-se que esse item não se aplica ao Serviço Florestal Brasileiro, uma vez que refere-se ao contratos de gestão firmados com entidades qualificadas como organizações sociais (OS), o que não é o caso do SFB.

Diante do exposto, conclui-se que as peças apresentadas contemplam os formatos e os conteúdos obrigatórios, nos termos da DN - TCU Nº 134, de 4 de dezembro de 2013, alterado pela Decisão Normativa nº 139, de 29/09/2014 e da DN TCU nº 140/2014.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em **20/11/2014**, entre SFC/DI/DIAMB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente e a SecexAmbiental/TCU, foram efetuadas as seguintes análises no presente item:

- Análise quantitativa e qualitativa, a qual inclui demonstração dos dados de execução física e financeira na unidade, referente ao exercício de 2014;
- As novas atribuições do SFB em relação ao Cadastro Ambiental Rural – CAR;
- Relação custo-benefício de se manter contrato de gestão com o Serviço Florestal Brasileiro; e
- Análise do atendimento das determinações constantes do Acórdão nº 2176/2014 – TCU Plenário, de 20/08/2014.

a) Análise quantitativa e qualitativa dos resultados relacionados ao exercício de 2014.

O Serviço Florestal Brasileiro pertence à estrutura básica do Ministério do Meio Ambiente e tem por competência ser órgão gestor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF.

Para o cumprimento de sua missão institucional, o órgão possui três macroprocessos definidos em seu Planejamento Estratégico, dois referentes a atividades finalísticas e um a atividade de apoio, quais sejam:

Macroprocesso 1: Gestão de Florestas Públicas.

Permeia várias áreas do SFB, pois trata da principal função do órgão – promover o manejo florestal sustentável, por meio da concessão florestal e da adoção do manejo florestal comunitário. Este macroprocesso é formado por quatro processos: Concessões Florestais; Cadastro de Florestas Públicas; Manejo Florestal Comunitário; Monitoramento de Florestas Públicas.

Macroprocesso 2: Desenvolvimento Florestal Sustentável

É formado por cinco processos, a saber: Sistema Nacional de Informações Florestais; Inventário Florestal Nacional; Silvicultura; Pesquisa e Transferência de Tecnologia e Fomento. Neste macroprocesso, estão incluídas atividades muito diversas, que variam desde o desenvolvimento de pesquisas e capacitações na área florestal até a implementação de projetos de fomento florestal, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal.

Macroprocesso 3: Desenvolvimento institucional.

Neste macroprocesso estão contidas todas as atividades administrativas, orçamentárias e financeiras do órgão. Assim, a gestão de pessoas, a estruturação física do órgão, os processos administrativos, as contratações, os processos licitatórios, o protocolo, o patrimônio, planejamento estratégico, enfim, tudo o que se relaciona com a gestão administrativa do órgão faz parte deste macroprocesso. É formado pelo processo “desenvolvimento das capacidades da instituição”

➤ **Execução Física:**

A partir destes macroprocessos foram definidas as metas físicas para o exercício de 2014, conforme depreende-se do quadro a seguir:

Quadro: Metas Institucionais 2014– metas previstas e realizadas no exercício de 2014,correlacionadas aos macroprocessos elencados no PPA.

Processos	Ação na LOA	Metas previstas para 2014 (LOA)	Metas alcançadas em 2014 (LOA)	% de execução
Cadastro das Florestas Públicas	20WB	- 5.000.000 de hectares de Florestas Públicas Nacionais Cadastradas	- 6.000.000 de hectares de Florestas Públicas Nacionais Cadastradas	120,00
Concessão Florestal	20WC	- 480.308 ha de florestas sob concessão.	- 480.308 hectares concedidas	100,00
		- 280.318 ha de áreas de concessão florestal sob planejamento e gestão	- 280.318 hectares de áreas de concessão florestal sob planejamento e gestão	100,00
Manejo Florestal Comunitário	20WA	- 160 pessoas beneficiadas;	-133 pessoas beneficiadas;	83,12
		- 14 projetos de desenvolvimento florestal apoiados;	- 6 projetos de desenvolvimento florestal apoiados;	42,85
		- 149 pessoas capacitadas em atividades florestais;	- 247 pessoas capacitadas em atividades florestais;	165,77
		-250 iniciativas de manejo florestal apoiadas.	- 660 iniciativas de manejo florestal apoiadas.	264,00
Monitoramento de Florestas Públicas	20WC	- 480.308 ha monitorados	- 480.308 hectares monitorados.	100,00

Sistema Nacional de Informações Florestais	20WB	- 20% do Sistema Nacional de Informações Florestais Implantado	50% do Sistema Nacional de Informação Florestal implantado	250,00
Inventário Florestal Nacional	20WD	- 5.000.000 de hectares inventariados	- 99.249.380 de hectares inventariados	Atendido.
Silvicultura	20WB	- 1 tecnologia difundida para o desenvolvimento da Silvicultura	- 0 tecnologia difundida para o desenvolvimento da Silvicultura	0,00
Pesquisa e Transferência de Tecnologia	20WB	- 20 pesquisas realizadas	- 12 pesquisas realizadas	60,00
Fortalecimento Institucional e acréscimo ao quadro de pessoal do SFB	2000	Adequação e ampliação do espaço físico do SFB.	- Não finalização do projeto de adequação e ampliação do espaço físico do SFB. Parcial.	50%
		Ingresso de novos servidores efetivos para o quadro de pessoal permanente.	Nomeação de 24 analistas ambientais para exercício nas Unidades Regionais do SFB.	atendido
		Contratação de servidores temporários para o SFB.	Contratação de 24 novos servidores temporários para exercício na sede.	atendido

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP – referente ao monitoramento do ano de 2014.

Do comparativo das metas físicas previstas x realizadas apresentadas no quadro acima, infere-se que do total de 15 metas atribuídas ao órgão, três delas não foram cumpridas a contento, tendo em vista a não conclusão do Centro de Tecnologia para o Desenvolvimento da Silvicultura, a não finalização do projeto de adequação e ampliação do espaço físico do SFB e o apoio a seis projetos de desenvolvimento florestal.

Sobre a baixa execução dessas metas, o órgão justificou que a não conclusão do Centro de Tecnologia difundida para o desenvolvimento da Silvicultura deve-se ao fato de a empresa STCP, contratada para realizar estudo técnico de mercado para a atuação de um Centro de Difusão de Silvicultura de Espécies Nativas, com ênfase nos municípios da região de Paragominas (PA), ter iniciado seus trabalhos em agosto de 2014 e entregue apenas um dos quatro produtos previstos. Os demais trabalhos serão finalizados no exercício de 2015. Assim, a partir da finalização desses produtos será possível definir o escopo de atuação do referido Centro a fim de que novas tecnologias sejam difundidas. Além disso, a meta deve ser revisada para o próximo período.

Quanto à adequação e ampliação do espaço físico do SFB não estar finalizada, a Unidade informa que o imóvel, localizado na 506 norte – Brasília – DF, cedido pelo Ibama ao órgão, anteriormente ocupado pela Polícia Rodoviária Federal, necessita de obras e reformas para que seja novamente ocupado, conforme apontado pelo Corpo de Bombeiros do Distrito Federal. Nesse sentido, o SFB elaborou um projeto para a reforma e solicitou a expansão orçamentária no valor de R\$ 4 milhões ao Ministério do Planejamento. No momento, a expansão foi negada e, frente aos cortes e restrições, as obras não foram iniciadas. Este assunto já foi abordado na Constatação “*Dispêndios de manutenção predial de imóvel desocupado e sem previsão de ocupação, da futura sede do SFB, em face de atrasos na elaboração de projeto executivo e na reforma do imóvel*”, presente neste relatório.

No tocante ao apoio a projetos feito pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), o órgão informa que durante o ano de 2014 foram apoiados 150 projetos, sendo a maior parte contratada nos anos anteriores e pagos com restos a pagar, enquanto outros iniciaram sua vigência no mesmo ano. A maior parte destes projetos foi apoiada com recursos do Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima (FNMC), sendo que novas chamadas públicas para a seleção de projetos não foram feitas em 2014 por limitação de recursos.

No entanto, com os recursos disponíveis no plano orçamentário 002, da ação 20WA, cuja meta física era apoiar 14 projetos de desenvolvimento florestal, foram apoiados seis projetos já vigentes e tiveram parte de suas despesas pagas com recursos de outros exercícios.

Segundo o SFB, os maiores entraves para implementação das ações do FNDF foram:

- Dificuldades de selecionar instituições que realizam capacitação e assistência técnica na área florestal, uma vez que estas atividades ainda são incipientes;
- Contratação de empresas prestadoras de serviço na modalidade de pregão eletrônico, sediadas em outras regiões para prestar serviços em áreas remotas do Nordeste e da Amazônia, o que por vezes, traz atrasos na execução das atividades de campo por questões de logística ou por desconhecimento da realidade local; e
- O orçamento disponibilizado, o qual é incipiente, não permitiu o lançamento de chamadas públicas para seleção de novos projetos em 2014. Devido à complexidade técnica e ao isolamento geográfico das áreas de execução dos projetos, seus custos são elevados, mesmo após realização de processos licitatórios, e o período de apoio é entre um ano e meio a três anos.

Quanto à meta relacionada ao Inventário Florestal Nacional, a qual foi estipulada em 5.000.000 de hectares e sua execução alcançou o montante de 99.249.380 de hectares inventariados. O órgão justifica que a meta, como foi proposta em 2013 para o PLOA 2014, acabou subestimada, uma vez que foi possível assinar novos contratos e as entregas foram efetuadas de uma forma mais ágil, totalizando a medição de 2.396 pontos amostrais, em treze estados, correspondentes a uma área inventariada de cerca de 99.249.380 ha (11,67% do território nacional).

Ademais, cabe mencionar a respeito da avaliação das metas que o SFB possui autonomia administrativa, orçamentária e financeira, conferidas por Contrato de Gestão e Desempenho celebrado entre o Serviço Florestal Brasileiro e o Ministério do Meio Ambiente. Neste Contrato, são estipulados resultados anuais a serem alcançados pelo órgão, bem como seus critérios de avaliação.

Quanto ao comparativo histórico das metas estipuladas nos exercícios de 2013 e 2014, informa-se que restou prejudicada tal avaliação, em virtude das metas e das unidades de medidas serem alteradas entre um exercício e outro.

Além disso, também restou prejudicada a avaliação da evolução do cumprimento da execução física no órgão, tendo em vista o SFB informar que as metas no PPA estão superestimadas, em função de não ter ocorrido o processo de revisão do Plano Plurianual ao longo dos quatro anos para que houvesse sua adequação das metas frente ao quadro orçamentário.

Sobre o contrato de gestão e desempenho de 2014, até a finalização desta Auditoria de Gestão ainda não foi emitido o Parecer pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação do Contrato de Gestão e de Desempenho do SFB, composto pelo Departamento de Gestão Estratégica – DGE e pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA do MMA. Portanto, tal documento não foi objeto de análise por esta Controladoria, fato que restou prejudicada a avaliação do cumprimento do Contrato de Gestão e de suas metas por parte do SFB.

➤ Execução Financeira

Quanto à execução orçamentária do ano de 2014, a tabela a seguir pormenoriza os gastos no aludido exercício:

Tabela: Despesa – Execução Orçamentária 2014

AÇÃO	LOA	EMPE NHADO	% EMPE NHADO/ LOA	LIQUI DADO	% LIQUI DADO/ LOA
20WA - Desenvolvimento Florestal Sustentável e ao Manejo Florestal Comunitário e Familiar	3.655.000,00	3.036.612,54	83%	2.152.652,75	59%
20WB - Pesquisa e Informações Florestais	3.426.320,00	1.641.955,33	48%	875.827,84	26%
20WC – Planejamento, Gestão e Controle das Concessões Florestais	5.000.000,00	4.417.515,92	88%	3.363.689,67	67%
20WD Inventario Florestal Nacional	35.887.347,00	12.454.470,94	35%	12.381.644,17	35%
2000 - Administração da Unidade	10.539.160,00	7.283.298,60	69%	5.167.407,19	49%
*8292 – Expansão do Uso Sustentável dos Recursos Florestais	50.000,00	0	0%	0,00	0%
20VV – Expansão da Silvicultura com Espécies Nativas e de Sistemas Agloflorestais	150.000,00	150.000,00	100%	150.000,00	100%
Total	58.707.827,00	28.983.853,33	49%	24.091.221,62	41%

Fonte: LOA/2014 e Relatório de Gestão SFB – 2014

*Esta ação foi extinta para o ano de 2015.

Na análise da execução orçamentária de 2014, observa-se que do total de montante aportado na LOA, os empenhos alcançaram 49,37% e somente 41,04% previsto na Lei foi liquidado, o que representa baixa execução financeira no período. Merecem atenção os baixos empenho e liquidação da ação 20WB.

Elaborou-se, ainda, comparativo da dotação na LOA nos exercícios de 2013 e 2014, para se analisar a evolução da série histórica de gastos do órgão, conforme tabela a seguir.

Quadro Comparativo : LOA 2013 X 2014

AÇÃO	LOA - 2013	LOA - 2014
20WA - Desenvolvimento Florestal Sustentável e ao Manejo Florestal Comunitário e Familiar	4.075.000,00	3.655.000,00
20WB - Pesquisa e Informações Florestais	3.605.000,00	3.426.320,00
20WC – Planejamento, Gestão e Controle das Concessões Florestais	5.600.000,00	5.000.000,00
20WD Inventario Florestal Nacional	17.473.750,00	35.887.347,00
2000 - Administração da Unidade	11.123.039,00	10.539.160,00
*8292 – Expansão do Uso Sustentável dos Recursos Florestais	0,00	50.000,00
20VV – Expansão da Silvicultura com Espécies Nativas e de Sistemas Agroflorestais	0,00	150.000,00
Total	41.876.789,00	58.707.827,00

Fonte: LOA/2013 e Relatório de Gestão SFB - 2013

Do quadro acima, observa-se um acréscimo de aporte de recursos no SFB, em 2014, no valor de R\$ 16.831.038,00, o que equivale a um incremento de 40,19% de recursos no órgão, se comparado ao exercício anterior. Este aumento no orçamento pode ser observado, em especial na ação 20WD – Inventário Florestal Nacional, no percentual de 205,38%, o que demonstra a priorização da unidade neste tema. Observa-se que a meta prevista nesta ação na LOA 2014 foi de 5.000.000 de hectares inventariados, e o seu alcance 99.249.380 de hectares inventariados.

As demais ações foram reduzidas, inclusive as relacionadas à manutenção da unidade.

Além dos recursos orçamentários, o SFB, conta, ainda, com recursos internacionais para a consecução de seus projetos, conforme demonstrado no quadro a seguir, que pormenoriza as receitas e despesas provenientes de Projetos de Cooperação Internacional.

Quadro: Despesas e Receitas em Projetos de Cooperação Internacional – exercício 2014

Ação	KFW (1)		FUNDÔ AMAZONIA (2)		GEF (3)*		FNMC (4)	
	Receita	Des Pesa	Receita	Despesa	Receita	Despesa	Receita	Despesa
20WA	715.000,00	226.028,99	-	-	-	-	2.897.559,43	2.897.559,43
20WB	1.796.320,00	480.850,97	-	-	-	-	-	-
20WC	0,00	0,00	-	-	-	-	-	-
20WD	-	-	29.867.987,00	12.022.943,96	7.976.716,80	5.052.310,40	-	-
2000	3.378.160,00	122.298,60	-	-	-	-	-	-
TOTAL	5.889.480,00	951.477,16	29.867.987,00	12.022.943,96	7.976.716,80	5.052.310,40	2.897.559,43	2.897.559,43

Obs. O recursos provenientes os organismos internacionais o KFW e FUNDO AMAZÔNIA são considerados orçamentários. O do GEF é extra-orçamentário e o do FNMC é um recurso oriundo da celebração de Acordo de Cooperação Técnica firmado em 2010.

Da mesma forma, realizou-se ainda comparativo das receitas e despesas oriundas de Projetos de Cooperação Internacional nos exercícios 2013 x 2014, para se analisar a evolução da série histórica de gastos do órgão, neste quesito.

Quadro: comparativo dos recursos recebidos/gastos exercícios 2014

Organismo Internacional	Valores 2013		Valores 2014	
	Receita	Despesa	Receita	Despesa
KFW	2.730.000,00	0,00	5.889.480,00	951.477,16
Fundo Amazônia	16.923.750,00	0,00	29.867.987,00	12.022.943,96
GEF	6.696.522,00	3.200.000,00	7.976.716,80	5.052.310,40
FNMC	2.362.655,00	2.362.655,00	2.897.559,43	2.897.559,43
TOTAL	28.712.927,00	5.562.655,00	46.631.743,23	20.924.290,95



Da análise dos valores, observa-se também incremento de aporte financeiro na ordem de 162% em relação ao exercício de 2013. Quanto às despesas, no exercício de 2013, o órgão conseguiu executar 19,37% das receitas, enquanto em 2014, este número totalizou 44,87%, representando melhor execução no decorrer do exercício.

Diante dos dados apresentados, em que pese visualizar um incremento de recursos financeiros na unidade, tanto provenientes da LOA quanto de organismos internacionais, no exercício de 2014, em comparação ao exercício de 2013, não se pode correlacionar tal melhoria financeira à evolução da execução física, uma vez que esta restou prejudicada em faces das alterações de dados nos instrumentos de acompanhamento utilizados pelo órgão.

b) Novas atribuições do SFB: Cadastro Ambiental Rural – CAR.

No que se refere ao CAR, verificou-se que o Cadastro continua sendo gerenciado por dois órgãos distintos no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

Cabe ressaltar a publicação da Instrução Normativa MMA nº 3, de 18/12/2014 (DOU de 19/12/2014), a qual instituiu a Política de Integração e Segurança da Informação do Sistema de Cadastro Ambiental Rural. Na referida IN, em sua Seção V, há a definição das competências do Serviço Florestal Brasileiro em relação ao SICar, especialmente a sua atuação na gestão do Sistema.

*“Seção V
Das Competências do Serviço Florestal Brasileiro*

Art. 18. O Serviço Florestal Brasileiro - SFB/MMA deverá exercer a gestão dos subsistemas de integração e segurança da informação do SICAR com competências.”

Assim, apesar de haver o esforço de definição de competências, ainda há uma gestão compartilhada da agenda, compatível com a transição de um tema estratégico entre os órgãos.

Em relação a esta atual estrutura, informa-se que ela pode prejudicar a execução do CAR já que não há definição de quem é o responsável pelo Cadastro em âmbito federal, o que pode interferir na comunicação dos estados e o Governo Federal. Ademais, tal situação pode gerar um atrito entre os órgãos do MMA, o que é prejudicial ao bom andamento do cadastro.

O detalhamento da análise das atribuições de cada órgão referente ao CAR encontra-se em item específico neste Relatório.

c) Análise Custo-Benefício do Contrato de Gestão mantido com o SFB.

Sobre a viabilidade de se manter o contrato de gestão com o SFB, cabe ressaltar que, em manifestação encaminhada à CGU, a SECEX/MMA concluiu pela ausência de economia ou aperfeiçoamento administrativo na eventual descontinuidade da celebração deste contrato.

Assim, esta Controladoria, tendo em vista o crescente aumento de atribuições inseridas no âmbito do SFB no decorrer dos últimos anos, tais como o gerenciamento do Cadastro Ambiental Rural – CAR em 2014 e repasse ao órgão de algumas agendas de florestas geridas pela Diretoria de Florestas da Secretaria de Biodiversidade e Florestas em 2013, entende ser necessário avaliar o cumprimento das atribuições inseridas em sua nova estrutura para definir a viabilidade da manutenção do atual sistema Gerencial dentro do SFB.

No entanto, conforme já exposto em informação específica inserida neste relatório, a respeito do tema, destaca-se que tais atribuições inseridas a cargo do SFB ainda carecem de normatização, a exemplo da atuação informal do SFB no gerenciamento do SICAR.

d) Monitoramento do Acórdão TCU nº 2176/2014 – Plenário.

Considerando as manifestações da Unidade acerca da situação de cada uma das 6 determinações/recomendações exaradas no Acórdão nº 2176/2014 – TCU Plenário, de 20/08/2014, informa-se que o detalhamento da análise das determinações expedidas pelo TCU, estão dispostas em informação específica inserida neste relatório.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Este item tem por objetivo analisar os indicadores instituídos pela unidade a partir das seguintes características:

- **Completure:** Capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a unidade pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão;
- **Comparabilidade:** Capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas;
- **Confiabilidade:** Confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reutilizável por outros agentes, internos ou externos à unidade;
- **Acessibilidade:** Facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral; e
- **Economicidade:** Razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.

Antes de prosseguir com a análise, cabe mencionar que, no Relatório de Auditoria nº 201406950, referente à auditoria anual de contas do exercício de 2013, foi recomendado que a unidade concluisse a implementação dos indicadores institucionais do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), de forma que tais instrumentos auxiliassem na tomada de decisão gerencial da unidade.

Sendo assim, em agosto de 2014, o Serviço Florestal Brasileiro concluiu o processo de definição de seus indicadores e metas organizacionais, implementando 28 indicadores, a saber:

Tabela: Objetivos e metas 2015

Indicadores	Objetivos
1. Área sob manejo florestal sustentável	Fomentar a produção Florestal Sustentável
2. Número de Imóveis cadastrados no SICAR	
3. Boletim analítico sobre economia florestal disponibilizado no SNIF	
4. Relatório Florestas do Brasil disponibilizado no SNIF	
5. Relatório do Inventário Florestal Nacional disponibilizado no SNIF	
6. Produção de Madeira em tona por meio das concessões	
7. Produção de Lenha Sustentável na Caatinga	
8. Empregos diretos gerados pelas concessões florestais	
9. Família de produtores beneficiada com o apoio do SFB	
10. Área de floresta concedida	
11. Artigos publicados com o apoio do SFB	
12. Rodadas de negócios florestais com o apoio do SFB	
13. Pessoas capacitadas pelo SFB	
14. Projetos contratados pelo FNDF	
15. Recursos orçamentários destinados a florestas na LOA	Promover a inserção da temática florestal na formulação de políticas públicas
16. Índice de conhecimento da sociedade sobre o SFB	
17. Instrumentos de Cooperação Técnica Firmados	
18. Atos normativos simplificados	
19. Índice de alcance das metas estratégicas	
20. Informatização do planejamento do SFB	
21. Processos críticos manualizados	
22. Capacitação por servidor	
23. Sistemas Corporativos implementados	Otimizar a gestão do conhecimento e da informação
24. Grau de satisfação com a comunicação interna	
25. Índice de execução orçamentária do POA (fonte 100)	
26. Índice de execução orçamentária do POA (fonte 129,195, 196)	Otimizar a gestão de recursos financeiros e não-financeiros
27. Índice de metas do PDTI cumpridas	
28. Ampliação do orçamento do órgão	Diversificar e ampliar as fontes de recursos técnicos e financeiros

Tendo em vista que o escopo de auditoria refere-se ao exercício de 2014 e que tais indicadores só estão sendo efetivamente utilizados em 2015, com a instituição deles no Plano Operacional Anual de 2015 (POA 2015), instrumento em que são definidos os projetos necessários para atingir os resultados esperados e o orçamento disponível para a sua execução, esses indicadores não foram objeto de avaliação pela equipe de auditoria.

Ressalte-se, ainda, que o Órgão informou, no entanto, que no 1º trimestre os indicadores não foram medidos, mas que haverá um acompanhamento no 2º trimestre de 2015.

2.4 Avaliação de Gestão de Pessoas

Com a finalidade de realizar avaliação da gestão de recursos humanos, foi realizada a análise da distribuição e adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições, bem como dos controles internos aplicados ao tema.

Para a consecução de suas competências, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB possuía, em 31 de dezembro de 2014, a força de trabalho descrita no quadro abaixo.

Tabela: Força de trabalho, exercício de 2014

Força de trabalho		2014
1. Servidores em Cargos Efetivos		173
2. Servidores com Contratos Temporários		23
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública		06
Total		202

Fonte: – Resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503374/012

Com relação aos Recursos Humanos da Sede do SFB, verificou-se a estrutura de pessoal nas seguintes áreas:

SFB Brasília – Posição 31.12.2014

Servidores		Ativo Permanente		Requisitado		Contrato Temporário		Exercício Descentralizado		Sem vínculo	
Área	Nº Total	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Diretoria	4	2	50,00	2	50,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Chefia de Gabinete	9	6	66,66	1	11,11	1	11,11	0	0,00	1	11,11
Ouvidoria	1	1	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Ajur	3	2	66,66	1	33,33	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Diretoria de Concessão Florestal e Monitoramento	25	15	60,00	6	24,00	4	16,00	0	0,00	0	0,00
Diretoria de Pesquisa e Informações	64	56	87,50	1	1,56	6	9,38	0	0,00	1	1,56
Diretoria de Fomento e Inclusão Florestal	21	14	66,66	4	19,04	3	14,28	0	0,00	0	0,00
Diretoria de Administração e Finanças	36	23	63,88	2	5,55	7	19,44	0	0,00	4	11,11
Total	163	119	73,01	17	10,43	21	12,88	0	0,00	6	3,68

Fonte: SFB – resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503374/012

Ademais, apurou-se a estrutura de pessoal em cada regional do SFB, de acordo com o apresentado na tabela a seguir.

Unidades Regionais – Posição 31.12.2014

Unidades Regionais - dezembro de 2014											
Servidores		Ativo Permanente		Requisitado		Contrato Temporário		Exercício Descentralizado		Sem vínculo	
Área	Nº Total	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
UR - BR 163	11	9	81,81	2	18,18	0	0,00	0	0,00	0	0,00
UR - Nordeste	12	8	66,66	4	33,33	0	0,00	0	0,00	0	0,00
UR - Purus Madeira	7	5	71,42	1	14,28	1	14,28	0	0,00	0	0,00
UR - Sul	9	6	66,66	2	22,22	1	11,11	0	0,00	0	0,00
Total	39	28	71,79	9	23,08	2	5,13	0	0,00	0	0,00

Nº = Número de funcionários

Fonte: SFB – resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503374/012

Em comparativo à força de trabalho no Serviço Florestal Brasileiro, nos anos 2013 e 2014, infere-se que em 2013 havia 220 servidores no quadro de pessoal da entidade, enquanto que, no final de 2014 o órgão possuía 202.

Em que pese haver uma redução no quantitativo total do órgão, observa-se que as regionais contavam em 2013 com 26 colaboradores e, no final do exercício de 2014, este número cresceu para 39 funcionários, o que significa um incremento de 50% no seu quadro de pessoal nestas áreas.

A carência de servidores efetivos nas unidades regionais do Serviço Florestal Brasileiro foi objeto de informação no item 2.1.2.1 do Relatório nº 201406950, referente ao exercício de 2013, conforme tabela exposta a seguir:

Unidades Regionais– Posição 31.12.2013

Servidores		Ativo permanente		Requisitado		Contrato temporário		Cedido		Sem vínculo	
Área	Nº Total	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
UR BR 163	08	00	00,00	02	00,00	06	75,00	00	00,00	00	00,00
UR NORDESTE	07	02	28,57	04	57,14	00	00,00	01	14,29	00	00,00
UR PURUS	05	01	20,00	00	00,00	03	60,00	00	00,00	01	20,00
UR SUL	06	04	66,66	01	16,67	01	16,67	00	00,00	00	00,00
TOTAL	26	06	24,00	07	28,00	10	40,00	01	4,00	01	4,00

• Nº = Número de funcionários

• Fonte: Relatório nº: 201406950, referente ao exercício de 2013.

Desta feita, houve uma significativa melhora na estrutura de Recursos Humanos nas unidades regionais do Serviço Florestal Brasileiro, uma vez que o total de ativo permanente nas unidades subiu de 06 para 28 funcionários, ou seja, acréscimo de 366%, enquanto que os contratos temporários passaram de 10 para apenas 02 funcionários, uma redução quase na sua totalidade.

Cabe frisar que é fundamental para o bom funcionamento das unidades regionais, cuja missão é executar atividades finalísticas, contarem com servidores efetivos, uma vez que seus serviços não podem ser interrompidos em face das trocas constantes de servidores temporários.

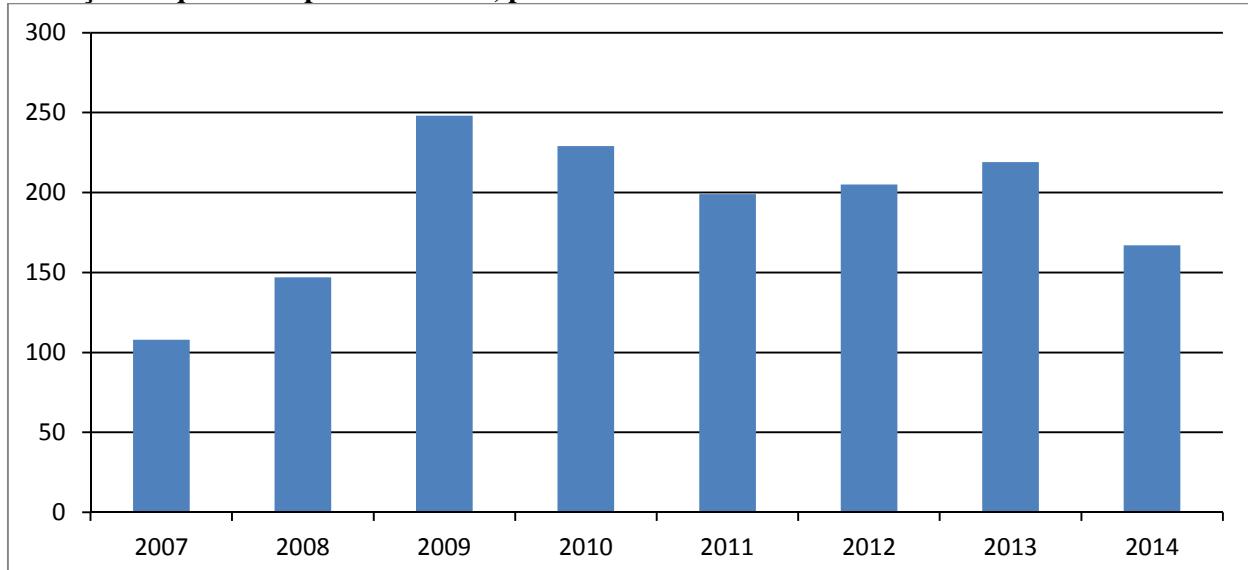


A Sede, por sua vez, que possuía 191 servidores, passou a contar com 163 colaboradores, o que representa um decréscimo de 18 colaboradores, o qual representa diminuição de 14,66% na estrutura de Brasília do SFB.

Entende-se, assim, a descentralização de servidores no Serviço Florestal Brasileiro ao se priorizar o preenchimento de quadro de pessoal nas unidades regionais.

No que concerne à adequabilidade da força de trabalho no Serviço Florestal Brasileiro – SFB, o órgão informa que ao longo dos últimos anos o quadro de pessoal do órgão tem diminuído. Em maio de 2014, quando foram finalizados os contratos dos servidores temporários, o SFB ficou com menos funcionários que no ano de 2009. Dessa forma, percebe-se que a necessidade de força de trabalho do órgão ainda não foi suprida, conforme pode-se observar na evolução do número de funcionários que compõem o SFB ao longo dos anos.

Evolução do quadro de pessoal do SFB, por ano.



Quanto à adequabilidade da força de trabalho nas unidades regionais, o SFB informa que foi realizado um levantamento o qual demonstrou que 50% da composição do quadro de pessoal das Unidades eram de servidores temporários, cujos contratos seriam finalizados em maio de 2014.

Em 2014, o SFB centrou esforços em apoiar o MMA na realização dos respectivos concursos. Com isso, houve aporte de novos servidores e os contratos temporários foram finalizados em maio de 2014, sem sua recomposição na força de trabalho.

Quanto à observância da legislação referente à gestão de recursos humanos e aos registros nos sistemas contábeis e corporativos obrigatórios, cabe registrar que, por se tratar de uma unidade que não possui autonomia na área de recursos humanos, os registros e controles de Recursos Humanos estão concentrados no CGRH do Ministério do Meio Ambiente. Desta forma, não foram avaliados, no SFB, os aspectos quanto à observância da legislação referente à gestão de recursos humanos e aos registros nos sistemas contábeis e corporativos obrigatórios.

No tocante aos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas, verificou-se que o SFB criou um núcleo de RH na Gerência de Administração e

Logística, para facilitar a comunicação entre o órgão e a CGGP. A principal atribuição do núcleo é consolidar os documentos a serem encaminhados à referida Coordenação, tais como: solicitação de cursos, alteração de férias, atestados médicos, requerimentos de substituição de chefia, boletins mensais de frequência, etc. Essas ações têm como objetivo agilizar o atendimento aos servidores do órgão, de modo que eles tenham uma referência local para tratar do assunto relacionado à gestão de pessoas.

Ante o exposto, conclui-se que os controles internos, no âmbito de sua atuação, qual seja, intermediador das questões de recursos humanos, estão adequados.

2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Este item tem como objetivo avaliar a gestão das transferências concedidas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, especialmente a atuação da UJ para: garantir que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental; fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais; analisar a prestação de contas dos convenentes ou contratados.

O SFB possuía dois instrumentos de transferência vigentes no exercício 2014, no montante de R\$ 1.760.247,16, conforme disposto no quadro a seguir:

Quadro: Termos de transferência vigentes em 2014

Transferência	Quantidade	Valor (R\$)
Convênio	01	1.455.464,60
Termo de Cooperação	01	304.782,56
Total	02	1.760.247,16

Fonte: SICONV e Relatório de Gestão 2014

A avaliação da gestão das transferências foi feita com base no acompanhamento de um processo, na modalidade convênio, selecionado por meio de amostragem, no valor total de R\$ 1.455.464,60, o qual representa 82,69% do universo de transferências vigentes no exercício de 2014, bem como de outro convênio já finalizado, o qual foi objeto de recomendação no Relatório Anual de Auditoria de Contas nº 201406950, referente ao exercício de 2013. Ademais, para avaliação do tema, foram realizadas análises das informações apresentadas pelo gestor e dos dados do relatório de gestão da unidade.

Tendo em vista no exercício anterior, terem sido selecionados para análise dois convênios, no valor global de R\$ 2.129.864,60 e apresentarem fragilidades no acompanhamento de sua execução, optou-se por acompanhar a regularização de tais processos.

Tabela: Amostra de Processos analisados – exercício anterior

Modalidade de Transferência	Número do Instrumento	Valor (R\$)
Convênio	762342	1.455.464,60
Convênio	736531	674.400,00

Fonte: Relatório de Gestão SFB 2013 e SICONV

Sobre a avaliação desses dois instrumentos de transferência, informa-se:



Instrumento nº 762342 – Convenente SEMACE

O convênio nº 762342 destina-se à coleta de dados para a realização do Inventário Florestal Nacional no Estado do Ceará, com vigência até 16/12/2015.

Na ocasião, verificou-se que não foi comprovado o efetivo acompanhamento da execução do convênio pelo SFB, eis que o responsável pela fiscalização do citado acordo não emitiu parecer sobre a execução parcial do termo, fato que, na época, ficou constatada a fragilidade da supervisão do SFB sobre o convênio.

Diante do fato exposto, emitiu-se a recomendação para implementar medidas de controle interno administrativo afim de garantir o acompanhamento tempestivo dos convênios, a liberação dos recursos paulatinamente, de acordo com as prestações de serviços e produtos entregues, bem como o aporte de recursos em conta específica somente após a confirmação da contrapartida pelo convenente, de forma a conferir a regular realização da execução do convênio e evitar eventuais riscos de descumprimento dos objetos propostos.

Da análise do cumprimento da recomendação emitida, verificou-se por meio do encaminhamento de pareceres Técnicos pelo SFB para a entrega de quatro produtos pelo convênio, o atendimento do item “comprovar o acompanhamento tempestivo dos convênios”, conforme discriminados a seguir:

- Parecer Técnico nº 02 – referente ao produto 01, emitido em 22/11/2013;
- Parecer Técnico nº 4701/2013 - referente ao produto 02, emitido em 11/12/2013;
- Parecer Técnico nº 1970/2014 - referente ao produto 03, emitido em 08/05/2014;
- Parecer Técnico nº 2514/2014 - referente ao produto 03, emitido em 30/05/2014.

Quanto à liberação dos recursos paulatinamente, de acordo com as prestações de serviços e produtos entregues, bem como o aporte de recursos em conta específica somente após a confirmação da contrapartida pelo convenente, de forma a conferir a regular realização da execução do convênio e evitar eventuais riscos de descumprimento dos objetos propostos, não foi possível a comprovação do atendimento desses itens, uma vez que o Serviço Florestal Brasileiro não realizou outros convênios em data posterior à emissão da recomendação.

Instrumento nº 736531– Convenente FURB

O convênio nº 736531, com vigência de 01/07/2010 a 01/07/2012, firmado com a Fundação Universidade Regional De Blumenau – FURB, tem como objetivo realizar o inventário florístico dos remanescentes florestais de Santa Catarina e coleta de informações sobre o uso da terra do estado.

Verificou-se sobre o respectivo instrumento, no relatório final de execução financeira do mencionado Convênio, elaborado pela Coordenação de Gestão Estratégica – COGEST, em 13/02/2014, alguns apontamentos sobre fragilidades encontradas na execução do referido convênio, tais como:

- a) grande parte do recurso repassado à FURB foi retirada da conta corrente do convênio e transferido para conta corrente da própria instituição;

- b) cópia de Notas Fiscais inseridos pela FURB, sem identificação do número de convênio destinatário;
- c) cópias de comprovantes fiscais anexados ao convênio que não se enquadram no elemento de despesa previsto no Plano de Trabalho;
- d) gastos com passagem, alimentação e hospedagem em locais não definidos pelo convênio; gastos com alimentação feito por servidor da FURB (Servidor Público);
- e) ausência de comprovação quanto aos contratos dos estagiários; gastos com pessoa física sem contrato;
- f) enquadramento inadequado da Natureza de Despesa de gastos;
- g) divergências nos pagamentos a pessoas físicas; inserção de documentos ilegíveis no SICONV.

A partir do relatório final de execução financeira analisado, solicitou-se informar quais as providências adotadas pela área técnica, em face dos levantamentos exarados no relatório final de execução financeira do referido Convênio, de 13/02/2014, elaborado pela Coordenação de Gestão Estratégica – COGEST, bem como recomendou-se adotar medidas para sanar as fragilidades apontadas pela COGEST no convênio nº 736531.

Conforme aprovação final do Serviço Florestal Brasileiro – SFB no Siconv - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal, em 03/07/2015, verificou-se que a prestação de contas do referido convênio foi aprovada com ressalvas pela Coordenação de Gestão Estratégica – COGEST, conforme Parecer S/N/2015, de 03/06/2015.

Quanto à padronização de instrumentos de transferências, que visa sistematizar a atuação da unidade no tocante a este assunto, há fluxogramas, modelos de relatórios, bem como formulários para os acordos de cooperação na intranet do Serviço Florestal Brasileiro, de forma a unificar a sua rotina de trabalho.

No tocante ao relatório de auditoria anual de contas anterior (referente ao exercício de 2013), o qual apontou a necessidade de criação de instrumentos semelhantes para as rotinas referentes aos já existentes nos Acordos de Cooperação para os convênios, foi verificado o atendimento deste quesito, com a inserção de modelos similares aos existentes para os Termos de Cooperação.

No que se refere à estrutura de pessoal destinada ao gerenciamento dos instrumentos de transferência, foi informado pelo SFB que cada área finalística é responsável por acompanhar o convênio celebrado. A partir de 2012, foi criado um núcleo para “acordos de cooperação e convênios”, composto por um servidor, subordinado à Coordenação de Gestão Estratégica – COGEST. Este núcleo é responsável pela análise da viabilidade da celebração dos instrumentos de transferência, bem como por analisar e validar o acompanhamento desses instrumentos pela área finalística.

Em 2014, o Serviço Florestal Brasileiro informou que para o acompanhamento do único Convênio vigente, celebrado com a Secretaria de Meio Ambiente do Ceará – SEMACE, o órgão designou três servidores: dois da área técnica e um da área administrativa.

No entanto, verificou-se que a estrutura de pessoal desta área para acompanhamento de transferências ainda é insuficiente, uma vez que o corpo funcional atual existente não consegue acompanhar a contento os novos processos celebrados e, portanto, carece de

melhorias. Por isso, a criação de uma nova área, composta de uma nova estrutura funcional, está sendo pautada com a diretoria do órgão e, enquanto isso não acontece, a celebração de transferências está suspensa.

Assim, apenas com procedimentos definidos e pessoal suficiente para sua gestão é que a celebração de convênios beneficiará a execução de ações finalísticas.

Diante dos fatos expostos e da análise proferida nos processos selecionados na amostra, verificou-se que a unidade ainda possui fragilidades em sua estrutura, bem como na execução dos convênios, conforme já relatado quanto ao cumprimento parcial da recomendação emitida acerca das fragilidades apontadas no exercício anterior, referentes ao acompanhamento dos convênios nº 762342 e aprovação com ressalvas pela Coordenação de Gestão Estratégica – COGEST referente ao Instrumento nº 736531, a exemplo da necessidade de melhorias nos processos de acompanhamento e liberação paulatina dos valores ao conveniente e da comprovação da legalidade da execução financeira dos recursos transferidos.

2.6 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

O presente item tem como objetivo avaliar a gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos de contratação; à qualidade dos controles internos administrativos aplicados; e à utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras.

Durante o exercício de 2014, o Serviço Florestal Brasileiro realizou 86 contratações, no montante de R\$ 17.903.756,21, distribuídas nas modalidades discriminadas a seguir:

Tabela: Licitações - 2014

Modalidade	Quantidade	Valor -R\$
Pregão	21	15.976.950,11
Concorrência	00	0,00
Tomada de Preços	00	0,00
Convite	00	0,00
Concurso	00	0,00
Dispensa	60	1.675.170,74
Inexigibilidade	05	218.923,20
Suprimento de Fundos		32.712,16
TOTAL	86	17.903.756,21

Fonte: Serviço Florestal Brasileiro e SIASG

Obs. Os valores referem-se aos valores globais das licitações celebradas.

Com o objetivo de verificar a regularidade dos processos licitatórios referentes ao exercício sob comento, foi selecionada uma amostra de 08 processos para análise, no valor total de R\$ 2.025.232,71, com base na materialidade e criticidade das contratações, conforme tabela a seguir.

Tabela: Amostra de processos licitatórios

Modalidade	Valores Contratados* (R\$)	% Analisado pela CGU
Dispensa	1.560.748,70	93,17% (06 processos)
Inexigibilidade	77.323,20	35,32% (01 processo)
Pregão	387.160,81	2,42% (01 processo)
Total	2.025.232,71	(08 processos)

Fonte: Serviço Florestal Brasileiro e SIASG

* Os valores referem-se aos valores globais dos contratos, referentes às licitações celebradas.

A análise dos processos foi feita quanto aos seguintes tópicos: a motivação da aquisição do objeto, o termo de referência, a minuta de edital, o edital, a fundamentação jurídica e a instrução processual, bem como a adequabilidade da modalidade de licitação, de acordo com a legislação aplicável (Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 11.652/2008).

No que se refere aos processos de dispensa e inexigibilidade, verificou-se que o fundamento estava de acordo com as hipóteses previstas na legislação e que a motivação estava em consonância com os princípios da razoabilidade/proportionalidade.

Sobre a análise das contratações realizadas por meio de Pregão, confirmou-se a regularidade da instrução processual para a realização das licitações nesta modalidade.

Com o intuito de comprovar a utilização dos critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições do SFB, a Unidade apresentou a “**Planilha de Contratações Com Critérios De Sustentabilidade- 2014**”, onde constam alguns processos de compras com a parametrização de critérios de sustentabilidade. No entanto, verificou-se que o SFB não aplica tais critérios em todos os processos de compras e contratação de serviços que poderiam ter questões ambientais incorporadas ao processo licitatório.

Ademais, foi celebrado o Plano de Logística Sustentável do Ministério do Meio Ambiente e do Serviço Florestal Brasileiro (PLS-MMA), em maio de 2013, com o objetivo principal de estabelecer diretrizes e um conjunto de projetos para a inserção de atributos de sustentabilidade na gestão da logística do MMA, visando reduzir impactos socioambientais negativos.

Verificou-se, ainda, a utilização pelo SFB de produtos recicláveis.

No tocante à avaliação dos controles internos na gestão de compras e contratações, verificou-se que o Serviço Florestal Brasileiro possui bons controles internos administrativos acerca dos procedimentos licitatórios. A exemplo disso, confere-se, na sua intranet, fluxogramas para processos licitatórios, discriminados na modalidade pregão, inexigibilidade e dispensa de licitação, todos utilizados no exercício de 2014 para as suas aquisições, o que auxilia a Unidade na aderência às rotinas e atribuições dos servidores para cada etapa da licitação.

Conclui-se, portanto, que a unidade vem procedendo à formalização legal dos processos licitatórios em conformidade com a legislação aplicável e que os controles internos são satisfatórios. No entanto, há oportunidades de melhoria na utilização, em suas aquisições, dos critérios de sustentabilidade previstos na IN SLTI/MPOG nº 1/2010.

Informa-se, ainda, conforme apresentado em ponto específico deste relatório, que o SFB necessita melhor planejamento de suas aquisições, de forma a evitar a utilização de contratações emergenciais em excesso.

Por fim, foram detectadas fragilidades na execução do contrato de elaboração de Projeto executivo da reforma do Edifício Sede do SFB, conforme já exposto em constatação específica.

2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Para avaliação da Gestão de TI no SFB, referente ao exercício 2014, os exames realizados concentraram-se nos aspectos relacionados à Governança de TI – incluindo avaliação do planejamento estratégico de TI, da política de segurança da informação e dos recursos humanos de TI disponíveis –, bem como no acompanhamento das providências adotadas pela Unidade para atender às recomendações relativas à área de Tecnologia da Informação registradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201406950.

Atendimento das recomendações da CGU relativas à área de TI

Sobre o referido relatório, as fragilidades que, à época, mereceram registro concentraram-se na área de planejamento das ações de TI, com a i) ausência da proposta orçamentária consolidada e do plano de investimento no PDTI; na gestão da segurança da informação, com a ii) inexistência da Política de Segurança da Informação do órgão; e, por fim, na gestão de contratos de TI, com iii) fragilidades identificadas na gestão e fiscalização do contrato de fábrica de software.

Em virtude desses achados de auditoria, foram encaminhadas à Unidade oito recomendações relativas à Tecnologia da Informação. Considerando-se as providências adotadas pelo SFB, avalia-se que do total de recomendações encaminhadas em 2014, duas foram avaliadas como "parcialmente implementadas" e as outras seis como "não atendidas", conforme quadro abaixo:

Área	Constatação	Total de recomendações	Qtde recom. - Situação
Planejamento de TI	Ausência da Proposta Orçamentária e do Plano de Investimento no PDTI	1	1 – "Parcialmente implementada"
Segurança da Informação	Ausência de formalização da Política de Segurança da Informação (POSIC)	2	2 – "Não atendida"
Contratação de bens e serviços de TI	Fragilidades na fiscalização do contrato da fábrica de software nº 04/2013	5	1 – "Parcialmente implementada" 4 – "Não atendida"
Total		8	2 – "Parcialmente implementada" 6 – "Não atendida"

Portanto, considerando que nenhuma recomendação foi completamente atendida pelo Órgão, avalia-se que, em relação às fragilidades apontadas pela CGU, não houve evolução na gestão de TI da SFB em comparação com o ano anterior.

A seguir, apresenta-se a avaliação das áreas relacionadas à Gestão de TI do Serviço Florestal Brasileiro, bem como das medidas adotadas para implementação das recomendações encaminhada pela CGU.

Governança de TI

Conforme já registrado na auditoria de gestão passada, a Unidade possui os principais instrumentos previstos para governança na área de TI, quais sejam: um Comitê de Tecnologia da Informação - CTI e um Plano Diretor para o setor de TI, o PDTI.

Quanto à atuação do Comitê de TI, verificou-se que, em 2014, o colegiado reuniu-se em três ocasiões de forma ordinária e outras duas vezes extraordinariamente, tendo aprovado, no final desse ano, minuta contendo a revisão do PDTI. Portanto, avalia-se que o Comitê de TI do SFB vem cumprindo o seu papel de priorizar e acompanhar as ações de TI.

Em relação ao PDTI, a versão atual do plano é o PDTI 2014-2016, o qual se encontra devidamente alinhado às necessidades das áreas de negócios da organização, conforme sinalizado no planejamento estratégico do SFB. Quanto ao conteúdo, cabe mencionar a existência do inventário das necessidades de TI, com sua respectiva priorização, do plano de metas e ações, entre outros artefatos.

Entretanto, conforme constatado no relatório anterior, o PDTI havia deixado de contemplar dois artefatos essenciais previstos, tanto no Guia de Elaboração de PDTI do SISP quanto na Estratégia Geral de Tecnologia da Informação – EGTI 2013-2015, quais sejam: o plano de investimentos e custeio e a proposta orçamentária consolidada de TI. Desta forma, recomendou-se ao SFB, naquela auditoria, incluir estes dois itens em seu PDTI.

Na avaliação das ações para cumprimento dessa recomendação, observou-se que foi realizada revisão do PDTI no final de 2014, em que se incluiu o item “Plano de Investimentos em serviços e equipamentos”, contendo estimativas de gastos para os anos de 2014, 2015 e 2016. Todavia, no referido item não foi realizada a classificação das despesas das ações de TI entre investimento e custeio e, posteriormente, a consolidação do valor necessário das ações planejadas na proposta orçamentária anual de TI, conforme indica o Guia de Elaboração de PDTI do SISP.

Assim, embora tenha sido verificada a inclusão de item no PDTI a fim de atender a recomendação da CGU, avalia-se que ela ainda se encontra “parcialmente atendida/em implementação”, tendo em vista a ausência de classificação das despesas entre investimento e custeio e da consolidação da proposta orçamentária de TI.

Segurança da Informação

No que se refere à Segurança da Informação, na avaliação realizada no ano passado foi constatada a ausência de documento formal contendo a Política de Segurança da Informação e Comunicações – POSIC da Unidade e, em função disso, esta CGU recomendou que houvesse uma atuação mais efetiva do Comitê de Segurança da Informação do Órgão na definição, implementação e acompanhamento de suas políticas e ações de segurança de informação, bem como que o SFB elaborasse sua Política de Segurança da Informação.

No entanto, na análise das providências adotadas pelo Órgão sobre esse tema em 2014, verificou-se que a situação permanece a mesma identificada anteriormente (2013), ou

seja, as duas recomendações foram avaliadas como “não atendidas”. A única medida positiva observada nesse aspecto foi a nomeação do gestor de segurança da informação, pela Portaria nº 70, de 02/06/2014.

Assim, cabe registrar que, desde a sua criação, o Comitê de Segurança da Informação – CSI ainda não realizou nenhuma reunião e também não elaborou seu regimento interno, definindo suas regras de funcionamento, periodicidade de reuniões e etc., conforme previsto no instrumento que o instituiu.

Consequentemente, sem o efetivo funcionamento do Comitê - que tem como objetivo estabelecer as políticas e diretrizes de segurança da informação no SFB – a Unidade continua sem possuir sua Política de Segurança da Informação, em desacordo ao estabelecido na Instrução Normativa GSI nº 01/2008 do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República - GSI/PR.

Portanto, embora o SFB tenha instituído formalmente instrumentos de segurança, como o CSI e o Gestor de Segurança da Informação, verificou-se que, na prática, tais mecanismos ainda não se encontram efetivos.

Diante disso, faz-se necessário, conforme já recomendado, que a Unidade adote medidas a fim de dar pleno funcionamento a estes instrumentos - Comitê e Gestor de Segurança da Informação -, bem como que, o mais breve possível, elabore sua Política de Segurança da Informação.

Recursos Humanos de TI

Quanto à estrutura organizacional, a unidade responsável pela gestão de TI no SFB é a Gerência Executiva de TI – GETI. Ela conta atualmente com seis servidores, sendo 1 efetivo de nível superior (Gerente de TI), dois efetivos de nível médio (apoio administrativo) e outros três servidores temporários de nível superior (com formação em TI), que assumiram o cargo em 2014.

Sobre os terceirizados existentes, esses desempenham atividades relacionadas ao suporte a usuários de TI, análise da rede de dados e administração de banco de dados e são em um total de seis funcionários.

Abaixo segue o quadro da força de trabalho da GETI:

Força Trabalho	Quantitativo
Servidores efetivos	3
Servidores temporários	3
Terceirizados	6
Total	12

Em comparação com 2013, o quadro de servidores, excluído os terceirizados, teve um aumento e passou de quatro para seis. Tal acréscimo deveu-se à entrada dos três servidores aprovados no processo seletivo simplificado realizado pelo Órgão para contratação de servidores temporários na área de TI.

Por outro lado, cabe ressaltar a saída, no início de 2015, do então Gerente de TI do SFB, ficando a área, desde então, apenas com um servidor efetivo com conhecimentos específicos na área de TI, o que representa um risco para a Unidade. Os outros três servidores com formação em TI são temporários.



Entre os aspectos positivos, além da realização do concurso temporário, que reduziu a carência de RH da área de TI, merece ser destacada a existência, no PDTI, de estudo de adequabilidade dos recursos humanos de TI. Como conclusão, o órgão avalia que a equipe de servidores da área de TI, para cumprimento de suas atribuições, seja formada por 17 pessoas.

Diante do quadro acima, observa-se uma evolução no quantitativo de recursos humanos disponível para a área de TI do SFB, cabendo ressalvar, porém, o pequeno número de servidores efetivos com formação específica em TI.

Contratação e Gestão de Bens e Serviços de TI

Em relação às contratações e gestão de bens e serviços de TI, cabe registrar que este ano não foram analisados processos de contratação realizados pela Unidade em 2014, tendo em vista que a linha de atuação adotada, conforme já citado, foi a de avaliar a implementação das recomendações emitidas no ano anterior.

A título de informativo, vale citar que, naquela ocasião, foi selecionado para exame o Contrato nº 04/2013, firmado com a empresa Cast Informática S/A, cujo objeto é o desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação em regime de fábrica de software, em um total de 5.000 Pontos de Função - PF, no valor de R\$ 2.396.500,00.

Quanto ao processo de licitação, foi possível verificar que a referida contratação foi precedida de adequado planejamento e de estudos que comprovassem sua viabilidade, como plano de sustentação, análise de riscos e estratégia de contratação, conforme exigido na IN 04/2010. Além disso, observou-se que a contratação encontrava-se alinhada com as necessidades do órgão, estando em harmonia com o previsto no PDTI.

Entretanto, em relação à execução do contrato, foram identificadas algumas fragilidades relativas à sua gestão e fiscalização, destacando-se: a) pagamentos efetuados à contratada sem estarem vinculados diretamente a uma Ordem de Serviço; b) não apuração dos indicadores de níveis de serviço do contrato, especialmente do cumprimento dos prazos de entrega dos serviços pela contratada; e c) elaboração dos Termos de Recebimento Provisório – TRP e Definitivo – TRD sem o detalhamento dos produtos de software entregues.

Em decorrência, foram emitidas cinco recomendações ao SFB relacionadas à gestão e fiscalização do contrato nº 04/2013, referente aos serviços de fábrica de software. Abaixo, segue quadro contendo avaliação das medidas adotadas pela Unidade e a situação atual das recomendações encaminhadas.

Recomendação	Avaliação da CGU
<p>01: Recomenda-se que o SFB, em conformidade ao que estabelece a IN 04/2010, art. 25, passe a emitir Ordens de Serviço - OS específicas para cada 'sprint' ou módulo do sistema a ser desenvolvido, de modo que todo e qualquer pagamento realizado esteja vinculado a uma OS, a qual deverá conter a especificação dos produtos esperados, os prazos para entrega e o valor estimado, entre outros requisitos.</p>	<p>Verificou-se que as Ordens de Serviço continuam sendo abertas para todo o período de um projeto - por exemplo, 3 meses - e os pagamentos permanecem sendo realizado em função de módulos/'sprints' intermediários. Não há, portanto, uma vinculação direta dos pagamentos com as Ordens de Serviço, em desacordo ao que estabelece a IN 04/2010.. Assim, conforme recomendado, se o pagamento é feito por sprint/modulo, então as OS devem ser abertas e registradas por sprint/modulo, que devem conter toda especificação dos produtos que serão entregues, como prazo de entrega e valor estimado.</p> <p>Situação: Não atendida</p>



	<p>O TRP e TRD continuam fazendo referência somente a Nota Fiscal e não à Ordem de Serviço.</p> <p>O Termo de Recebimento Provisório, assinado pelo fiscal técnico, deveria detalhar todos os itens e produtos de software recebidos, indicando a data em que efetivamente foram entregues pela empresa, para fins de avaliação de cumprimento do prazo previamente definido na OS.</p> <p>Já o Termo de Recebimento Definitivo refere-se ao aceite final do serviço, já com todos os erros identificados sanados.</p> <p>Vale destacar, ainda, que foram observados TRP e TRD assinados na mesma data, o que indica alguma impropriedade no aceite do serviço, visto que, em regra, não é possível atestar a qualidade dos serviços de desenvolvimento de software na mesma data em que os mesmos foram entregues pela empresa à área técnica do órgão.</p> <p>Situação: Não atendida</p>
<p>02: Recomenda-se que o SFB faça constar detalhadamente, na elaboração do Termo de Recebimento Provisório - TRP e Termo de Recebimento Definitivo - TRD, quais produtos de software e artefatos foram entregues pela empresa contratada, indicando, ainda, a qual Ordem de Serviços os produtos recebidos estão vinculados, conforme estabelece a IN 04/2010, art. 25.</p>	<p>Em relação à assinatura dos termos, avalia-se que a recomendação foi cumprida.</p> <p>Entretanto, verificou-se que os fiscais do contrato continuam assinando os ‘termos de aceite’ elaborados pela empresa.</p> <p>Desta forma, reforça-se a recomendação para que os fiscais do contrato evitem assinar outros documentos de ateste de serviço que não sejam aqueles previstos em norma - TRP e TRD.</p> <p>Situação: Parcialmente atendida</p>
<p>03: Recomenda-se ao SFB que, de acordo com que prevê a IN 04/2010, o Termo de Recebimento Provisório - TRP seja assinado pelo Fiscal Técnico do contrato e o Termo de Recebimento Definitivo - TRD, pelos Fiscais Requisitantes e pelo Gestor do contrato. Além disso, recomenda-se aos servidores envolvidos nas fiscalizações dos contratos de TI (gestor, fiscal técnico e fiscais requisitantes) evitar assinar documentos emitidos pelas contratadas, relativos a recebimento de serviços, os quais não estejam previstos pela referenciada Instrução.</p>	<p>Foi informado que a Unidade iniciará a elaboração de processo formal gestão e fiscalização de contratos de desenvolvimento de software no SFB, contendo a definição e detalhamento de todas as etapas a serem cumpridas na abertura de demandas, no recebimento dos produtos de software, entre outros itens.</p> <p>Situação: Não atendida</p>
<p>04: Recomenda-se que o SFB institua mecanismos de controle de modo a evitar que o recebimento dos produtos de software entregues e sua posterior verificação de conformidades sejam encaminhados pela área requisitante diretamente à empresa contratada, sem passar pela análise e validação do Gestor do contrato e da área técnica de TI e sem seu devido registro formal.</p>	<p>Não se consegue precisar a data em que os serviços foram realmente entregues, prejudicando a verificação do adequado cumprimento do cronograma por parte da empresa e, consequentemente, a efetiva atuação do gestor do SFB no sentido de aplicar sanções à contratada por descumprimento de prazos.</p> <p>Não há memória de cálculo contendo a apuração dos Níveis de Serviço associados à qualidade dos produtos entregues e pagos.</p> <p>Situação: Não atendida</p>
<p>05: Recomenda-se que o SFB passe a registrar, em documentos formais, a apuração dos indicadores de nível de serviço, em especial aqueles relacionados ao cumprimento dos prazos previamente estabelecidos e à entrega de produtos com defeitos.</p>	

Diante do quadro apresentado, verifica-se que as fragilidades identificadas na gestão e fiscalização do contrato nº 04/2013 permanecem, não tendo sido observada, durante o ano de 2014, a adoção de medidas efetivas por parte do SFB para saná-las.

Conclusão

Frente ao exposto e considerando que nenhuma das recomendações emitidas pela CGU foi completamente atendida pelo Órgão, as quais objetivavam mitigar algumas impropriedades verificadas na gestão de TI do SFB, relativamente a três aspectos – Planejamento de TI, Segurança da Informação e Gestão de Contratos -, avalia-se que, sob estes aspectos, não houve evolução na gestão de TI da SFB em comparação com o



ano anterior, cabendo destacar a manutenção da ausência da sua Política de Segurança da Informação e das fragilidades na gestão do contrato com a fábrica de software.

2.8 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

O presente item trata de avaliação dos controles internos administrativos da Unidade, o qual adotou a metodologia de analisar em todas as áreas de gestão auditadas os componentes: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, monitoramento.

Esta análise se baseia nas evidências coletadas neste trabalho. Assim, foi possível concluir que, de todas as áreas de gestão avaliadas, algumas áreas estão mais estruturadas enquanto outras merecem reformulação para o seu efetivo funcionamento.

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

Ambiente de Controle

No que se refere ao ambiente de controle, verifica-se que o SFB, no exercício de 2014, ainda enfrenta o desafio de melhorar seus procedimentos para o atingimento e consecução dos seus objetivos.

Um dos fatores que interfere na adequação do ambiente é a indefinição dos papéis do órgão, uma vez que muitas das atribuições do SFB ainda não foram definidas legalmente, permanecendo com as mesmas dificuldades já relatadas no exercício de 2013.

Cabe lembrar que, em 2014, o SFB continuou em processo de transição na sua estrutura, onde há indefinições de cargos estratégicos dentro da unidade, bem como rotatividade de cargos de diretorias finalísticas e Diretoria Geral, o que prejudica a definição clara e objetiva das atribuições dentro da UJ.

Avaliação de Riscos

Não há na unidade metodologias ou procedimentos implementados que mensurem os riscos, bem como o seu impacto no caso de ocorrência. O órgão não desenvolveu política para considerar eventos potenciais que possam impactar na realização de seus objetivos.

Observa-se, em que pese terem implantado indicadores na unidade, decorridos mais de sete anos da criação do órgão, a unidade efetivamente ainda não os utiliza.

Procedimentos de Controle

Verificou-se que o componente de Procedimentos de Controle encontra-se fragilizado e inconsistente. No entanto, é possível identificar a existência de realidades distintas no SFB, tendo em vista que os controles internos aplicados à alguns temas são mais estruturados que outros, a exemplo dos controles de licitações, os quais estão bem definidos dentro do SFB, em contraponto aos de transferências e gestão patrimonial, os

quais merecem reformulações, em que pesem apresentarem melhorias parciais em relação às fragilidades apontadas no exercício de 2013.

Como por exemplo, a estrutura de pessoal ligado a essas áreas encontra-se deficitária e foram apontadas fragilidades de controle nestes temas, já especificados no presente relatório.

Licitações e Contratos

Verificou-se que, no decorrer de 2014, em face dos testes realizados em oito processos selecionados como amostra, os procedimentos de controle relacionados ao acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos celebrados pelo SFB e ao planejamento das contratações se encontravam adequados. Ademais, constatou-se que os procedimentos relacionados ao tema estão sistematizados em ambiente informatizado interno.

Gestão do Patrimônio Imobiliário

A Unidade ainda apresenta fragilidades na gestão patrimonial, como por exemplo: ausência de regularização/registro do uso do imóvel sede do Serviço Florestal Brasileiro - SFB nas dependências do IBAMA e de rateios na manutenção predial (água, luz, etc do edifício sede da SFB juntamente ao IBAMA). No entanto, foram detectadas melhorias no gerenciamento deste assunto, se comparado ao exercício de 2013, como regularização do sistema SPIUnet e conclusão dos inventários dos bens móveis.

Termos de Transferências

A partir dos dois processos de transferências analisados, conclui-se pela necessidade de implantação de controles internos do órgão neste item, em que pesem os procedimentos relacionados ao tema terem sido sistematizados em ambiente informatizado interno, ainda há carência de pessoal para gerenciar as transferências, o que prejudicou a celebração de novos termos na unidade.

Informação e Comunicação

Em relação à adoção de práticas para divulgação e tratamento de informações relacionadas a atividades necessárias ao alcance dos objetivos, foi possível identificar que, em que pese o SFB possuir em sua rede interna procedimentos, ele ainda carece de normativos os quais estabelecem as atribuições de cada setor, prejudicando, desta forma, a comunicação entre as áreas.

Destaca-se sobre o tema que o SFB ainda não possui regimento interno regulamentado, em que pese o inciso IV do art. 56 da referida Lei dispor sobre a necessidade de sua aprovação. Tal fragilidade já foi exposta na avaliação do exercício de 2013.

A ausência de tal regulamentação acarreta ao órgão um ambiente de informalidade, tendo em vista a indefinição das competências e atividades sob responsabilidade do SFB.

Cabe frisar que a regulamentação do regimento interno é de suma importância ao SFB, tendo em vista este documento ter como finalidade trazer um conjunto de regras

estabelecidas para regulamentar o seu funcionamento, bem como a sua organização. Desta forma, este é um instrumento que serve para definir as regras de funcionamento do órgão, garantindo o seu pleno funcionamento.

Monitoramento

Quanto ao monitoramento, verifica-se que este componente não está aplicado de forma consistente, uma vez que foi verificada a pouca capacidade dos gestores em acompanhar e avaliar a qualidade e eficiência dos procedimentos de controle aplicados às suas atividades, tendo em vista ainda os indicadores de gestão na unidade não estarem em funcionamento.

2.9 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Trata-se de avaliação do cumprimento dos Acórdãos emitidos pelo Tribunal de Contas da União – TCU ao Serviço Florestal Brasileiro, no exercício de 2014.

Em levantamento realizado no sítio eletrônico do TCU, foi localizada a emissão do Acórdão nº 2176/2014 – TCU Plenário, de 20/08/2014, com determinações e recomendações dirigidas ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e ao SFB para aprimorarem suas atividades. São elas:

1. Recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e ao Serviço Florestal Brasileiro, nos termos do art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, III, do RI/TCU, que, à luz dos dados expressos na tabela referenciada no item 28 da proposta de deliberação, avaliem as razões do não cumprimento das metas estabelecidas nos contratos de gestão dos anos de 2010 a 2012, relativamente à conclusão dos processos de concessão florestal, e promovam medidas tendentes a aprimorar o planejamento de outorgas de concessões florestais;

Providências:

O SFB informa que tem promovido constantemente alterações à forma de elaboração do Plano Anual de Outorga Florestal e de Editais de Concessão Florestal, aproximando-o da capacidade operacional de sua entrega.

Ademais, o SFB frisa que não é o único ente responsável pela concretização da concessão florestal. Afirma: “*Quando um processo licitatório é mal sucedido ou tem seu curso obstaculizado por diferentes razões, como a judicialização do processo, o SFB reavalia os parâmetros e regras que disciplinam a concessão. Essas reavaliações, que objetivam aprimorar os processos de concessão, acabam tendo efeitos perversos sobre os prazos e metas estabelecidos.*”

Análise do Controle Interno:

Em que pese o Serviço Florestal Brasileiro – SFB informar que promoveu medidas para aprimorar o planejamento e a execução dos processos de licitação referentes às outorgas de concessões florestais, por meio de alterações da forma de elaboração do Plano Anual

de Outorga Florestal – PAOF e de regras e parâmetros que regem as concessões florestais, o órgão não comprovou que essas alterações efetivamente contribuíram para o aprimoramento do planejamento e execução de tais outorgas. Contudo, cabe destacar que essas ações não são suficientes para garantir o sucesso dos processos licitatórios.

A planilha apresentada com a evolução dos processos de concessão florestal, no decorrer nos exercícios de 2013 e 2014, demonstra que foram assinados seis contratos de concessão referente a seis Unidades de Manejo Florestal em três Flonas, conforme tabela específica a seguir:

Quadro: contratos de concessão florestal assinados até 2014

Flona	U MF	Concessionário	Área (em ha)	Data de assinatura do Contrato	Data de publicação do extrato do Contrato no D.O.U.	Número do Contrato
Jamari (RO)	I	Medeflona Industrial Madeireira Ltda.	17.176,36	16/10/08	nº 207, seção 3, página 117 de 24/10/2008	02/2008
	II	Sakura Indústria e Comércio de Madeiras Ltda.	32.998,00	21/10/08	nº 207, seção 3, página 117 de 24/10/2008	03/2008 (Contrato rescindido em 2012)
	III	Amata S/A	46.184,20	30/09/08	nº 191, seção 3, página 122 de 02/10/2008	01/2008
Saracá-Taquera (PA)	II	Ebata Produtos Florestais Ltda.	29.769,82	12/08/10	nº 218, seção 3, página 138 de 16/11/2010	Concorrência 01/ 2009 _UMF II
	III	GOLF Indústria, Comércio e Exportação de Madeiras Ltda.	18.933,62			Concorrência 01/ 2009 _UMF III
Jacundá (RO)	I	Medeflona Industrial Madeireira Ltda.	55.014,27	05/06/13	nº 119, seção 3, página 164 de 24/06/2013	01/2013
	II	Medeflona Industrial Madeireira Ltda.	32.757,96			02/2013
Saracá-Taquera - Lote Sul (PA)	IA	Ebata Produtos Florestais Ltda.	26.898,00	25/03/14	nº 62, seção 3, página 159 de 01/04/2014	01/2014
	IB	Samise Indústria, Comércio e Exportação Ltda	59.408,00			02/2014
Crepori (PA)	II	Brasad'oc Timber Comércio de Madeiras Ltda.	134.148,31	06/06/14	nº 166, seção 3, página 163 de 20/06/2014	03/2014
	III	Brasad'oc Timber Comércio de Madeiras Ltda.	59.863,90			04/2014
Total			513.152,44			

Somente esta informação não nos permite avaliar a melhoria efetiva do planejamento e tramitação dos contratos de concessão florestal. Ademais, a justificativa de que há

outros atores envolvidos na burocracia dos processos de concessão florestal não demonstra a melhoria dessa tramitação, embora amenize a responsabilidade do SFB sobre as deficiências no processo.

Diante do exposto, entende-se que o SFB está em processo de implementação da referida recomendação emitida pelo TCU.

2. Recomendar ao Serviço Florestal Brasileiro, nos termos do art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, III, do RI/TCU, que analise a pertinência das manifestações colhidas nos autos no sentido de que as concessões florestais estão perdendo atratividade, em razão dos seguintes problemas, relacionados no item 34 da proposta de deliberação: a) O elevado preço mínimo da concessão, b) O alto nível de investimento inicial requerido para operacionalizar uma concessão florestal, c) A excessiva demora para obter os documentos necessários ao início da exploração, após a assinatura do contrato, d) O elevado nível de garantias exigido do concessionário, e) as deficiências dos inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação; f) a forte concorrência da exploração ilegal ou não sustentável; e g) a ausência de incentivos e ações de fomento que estimulem a concessão florestal;

Providências:

a) O elevado preço mínimo da concessão.

De acordo com o Serviço Florestal Brasileiro, os procedimentos de determinação de preço para produto madeira em tona em editais de licitação para a concessão florestal são baseados em três aspectos centrais: i) pesquisas de mercado nos polos madeireiros adjacentes às áreas a serem licitadas, ii) uso da precificação reversa, a partir do preço de toras vendidas no pátio das indústrias de processamento primário e iii) verificação da viabilidade econômica dos preços encontrados.

A Unidade afirma o que se segue:

“Os preços do edital refletem a realidade do mercado de toras de madeira regional. A pesquisa de preços é focada no levantamento dos preços de mercado da madeira em tona posta no pátio das indústrias transformadoras de madeira localizadas no raio econômico (distância máxima de viabilidade econômica para transporte de toras) de 150 km da Flona.

Os valores, após definidos, ainda passam por uma análise de viabilidade econômica para verificar se as taxas internas de retorno (TIR) projetadas são compatíveis com as taxas estimadas pelo SFB para conferir atratividade ao processo.

Por ser um elemento central nos editais e objeto de discussão durante os processos de consulta pública, o SFB promove frequentemente análises técnicas com o objetivo de avaliar e refinar seus métodos de precificação.”

Segundo o SFB, em 2015 foi entregue um novo estudo de precificação para concessões florestais, que será utilizado para determinação do preço mínimo da concessão florestas nas Flonas de Itaituba I e II.

O SFB afirma, ainda, que a assertiva de que o preço mínimo dos editais é elevado não é respaldada pelos resultados das licitações realizadas. Para 27 UMFs, foram recebidas 71 propostas. Em praticamente todos os processos licitatórios realizados pelo SFB, foram apresentadas propostas de preço acima do preço mínimo de edital, conforme as tabelas abaixo.

Tabela: Preço mínimo do edital por grupo e maior proposta apresentada por grupo.

FLONA	GRUPO DE MADEIRA	PREÇO MÍNIMO DO EDITAL POR GRUPO DE VALOR (R\$)	MAIOR PROPOSTA POR GRUPO DE VALOR (R\$)
JAMARI (RO)	1	75,00	116,00
	2	45,00	73,00
	3	30,00	56,00
	4	15,00	29,00
SARACÁ-TAQUERA (PA)	1	120,00	140,00
	2	90,00	105,00
	3	50,00	70,00
	4	25,00	35,00
AMANA I (PA)	1	113,00	205,70
	2	68,00	105,40
	3	32,00	64,00
	4	16,00	32,00

Tabela: Preço mínimo do edital para grupo único e maior proposta apresentada.

FLONA	PREÇO MÍNIMO DO EDITAL (GRUPO ÚNICO) (R\$)	MAIOR PROPOSTA (R\$)
JACUNDÁ (PA)	56,94	57,13
SARACÁ-TAQUERA (PA)	53,27	80,00
CREPORI (PA)	16,38	22,00

Tabela: Preço mínimo do edital por UMF para a Flona de Altamira (PA) e maior proposta apresentada

FLONA	UMF	PREÇO MÍNIMO DO EDITAL POR UMF (R\$)	MAIOR PROPOSTA (R\$)
ALTAMIRA (PA)	I	21,00	21,00
	II	42,00	44,10
	III	42,00	44,10
	IV	21,00	27,30

Análise do Controle Interno:

O órgão informa que realiza estudos para a determinação do preço mínimo das concessões florestais e que tais valores estão de acordo com o mercado.

A título de exemplo, foi declarado que em 2015 foi entregue um novo estudo de precificação para concessões florestais.

Ademais, o SFB refuta a assertiva do Tribunal de que o preço mínimo dos editais é elevado, em face de a mesma não ser respaldada pelos resultados das licitações realizadas. Ademais, informa em praticamente todos os processos licitatórios realizados pelo SFB, foram apresentadas propostas de preço acima do preço mínimo de edital. Demonstra em tabela a explicação levantada.

Diante da resposta apresentada, conclui-se que o órgão não está de acordo com a recomendação do TCU, bem como informa que o teor da recomendação já faz parte da prática do órgão.

Assim, o órgão avalia que a referida recomendação não prospera, em virtude dos resultados alcançados pelos processos licitatórios contraporem a premissa de que os preços mínimos são demasiadamente elevados.

b) O alto nível de investimento inicial requerido para operacionalizar uma concessão florestal.

Providências:

Em relação ao tema, a Unidade apresentou o que se segue:

“A exploração madeireira em florestas nativas deve ser feita com base nas técnicas de baixo impacto, sendo os custos comuns à exploração de florestas públicas e privadas. Os custos necessários na exploração madeireira com impacto reduzido não são comparáveis aos custos da exploração tradicional, frequentemente realizada com baixo planejamento e arranjos precários de contratação de mão-de-obra. Além disso, vale frisar que a concessão florestal oferece uma vantagem relevante em termos de custos iniciais, pois não há custos com a aquisição de terra. Este é, comumente, o mais alto custo inicial com o qual se defronta um investidor que quer ingressar no setor.”

As condições contratuais das concessões florestais contemplam o elevado custo inicial na sua modelagem. O custo inicial da exploração é bastante diluído ao longo dos 40 anos de contrato. Ademais, ele é levado em conta por todos os proponentes ao apresentarem suas propostas. Em suma, a exploração madeireira com base sustentável, que exige custos iniciais ligeiramente superiores quando comparada à exploração tradicional, garante benefícios socioeconômicos e ambientais muito superiores.”

Análise do Controle Interno:

Segundo o SFB, o manejo florestal sustentável praticado nas concessões florestais não pode ser diretamente comparado à exploração tradicional, pois a mesma apresenta relativo baixo custo devido ao baixo grau de planejamento operacional e arranjos precários de contratação de mão-de-obra, que acarretam em relevantes impactos negativos ambientais, econômicos e sociais.

No entanto, apresenta vantagens da operacionalização de concessão florestal em relação à tradicional: ausência de custos com a aquisição de terra.

De acordo com o órgão, em que pesse às condições contratuais das concessões florestais contemplarem o elevado custo inicial na sua modelagem, o custo inicial da exploração é bastante diluído ao longo dos 40 anos de contrato, ou seja, garante benefícios socioeconômicos e ambientais muito superiores ao longo do tempo.

Assim, conclui-se que o órgão entende que há mais benefícios que desvantagens na concessão florestal. Desta forma, julga que a recomendação não deve ser atendida, visto que isso seria desvantajoso em termos econômicos, sociais e ambientais.

c) A excessiva demora para obter os documentos necessários ao início da exploração, após a assinatura do contrato.

Providências:

Sobre esse ponto, o SFB alega o que segue:

"No governo federal, as competências referentes a concessões florestais são repartidas entre SFB, ICMBio e Ibama. As atividades realizadas desde a fase de habilitação das florestas até o acompanhamento da exploração são compartilhadas entre os três órgãos, cujas competências em cada etapa do processo são razoavelmente bem delimitada. A articulação entre os órgãos vem sendo trabalhada e aprimorada, mantendo a independência e autoridade das instituições. Todas as ações e medidas do SFB respeitam rigorosamente as divisões institucionais estabelecidas nas leis e normas infralegais."

Desde o primeiro contrato de concessão florestal assinado em 2008, o tempo decorrido entre a assinatura do contrato e o início das atividades de exploração vem diminuindo. Via de regra, houve uma redução de cerca de 40% do tempo necessário para o início da operação florestal após a assinatura do contrato. Vale frisar que o Ibama é o órgão responsável pela aprovação do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), submetido pelo concessionário. O PMFS equivale à licença operacional. Conforme os concessionários adquirem melhores capacidades para cumprirem as cláusulas contratuais e submetem PMFS adequados à legislação, acelera-se o processo de análise e aprovação, permitindo o início das atividades mais prontamente."

Análise do Controle Interno:

O SFB justifica a demora para obter os documentos necessários ao início da exploração, após a assinatura do contrato, em face de existir a atuação de três órgãos distintos envolvidos no processo (SFB, ICMBio e Ibama) e porque todas as ações e medidas do SFB respeitam rigorosamente as divisões institucionais estabelecidas nas leis e normas infra legais.

No entanto, informa que o tempo decorrido entre a assinatura do contrato e o início das atividades de exploração vem diminuindo em cerca de 40% e que os concessionários estão com melhores capacidades técnicas para atender ao exigido legalmente.

d) O elevado nível de garantias exigido do concessionário.

Providências:

Sobre o assunto o SFB declara o seguinte:

“Danos ambientais são tratados, embora não descritos explicitamente, em uma série de normativos, que vão desde Lei (lei de crimes ambientais, 9605/98; Lei de gestão de florestas públicas, 11284/2006; lei florestal, 12651/2012), passando por resoluções do CONAMA e do SFB, além de Instruções Normativas e Portarias do MMA, Ibama e ICMBIO. Analisando-as em conjunto, o termo “eventuais danos causados ao meio ambiente” adquire considerável substância e concretude, sendo bem delimitado para direcionar as ações do concessionário florestal e seus pleitos junto a instituições financeiras.

Ademais, vale frisar que a nova Lei Florestal (12.651/2012) classifica o manejo florestal sustentável como atividade de baixo impacto ambiental (art. 3º, inciso X, alínea j). Dessa forma, de acordo com esse dispositivo legal, hierarquicamente elevado, o escopo para dano ambiental a partir da atividade de manejo florestal sustentável é bastante limitado.

Quanto à indefinição dos direitos emergentes, o SFB entende e concorda com a avaliação dos órgãos de controle de que se trata de um empecilho para aumentar a atratividade das concessões. Atualmente, existe uma proposta de alteração do Código Civil (Projeto de Lei nº 723/2015) que adiciona madeira e produtos madeireiros ao rol de objetos passíveis de penhor agrícola (art. 1.442 da Lei 10406/2002 - Código Civil). Esse seria um mecanismo apropriado para dar mais concretude e segurança aos direitos emergentes da concessão florestal, propiciando condições mais favoráveis para o desenvolvimento da economia florestal e aumentando a atratividade das concessões florestais.”

Análise do Controle Interno:

O órgão concorda com o apontamento do TCU, informando que existe uma proposta de alteração do Código Civil (Projeto de Lei nº 723/2015) que adiciona madeira e produtos madeireiros ao rol de objetos passíveis de penhor agrícola (art. 1.442 da Lei 10406/2002 - Código Civil).

Declara, ainda, que esse seria um mecanismo para propiciar condições mais favoráveis para o desenvolvimento da economia florestal e aumentar a atratividade das concessões florestais.

No entanto, os mecanismos atuais não foram alterados para amenizar o elevado nível de garantias exigido do concessionário, em face de tal tema estar alicerçado em bases legais.

e) As deficiências dos inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação.

Providências:

Segundo o SFB:

“Os inventários florestais contratados pelo Serviço Florestal Brasileiro seguem os critérios técnicos previstos nos editais de licitação de contratação das empresas para a execução desse serviço, elaborados por especialistas na área. Os produtos entregues são aprovados pelos técnicos responsáveis pela fiscalização do contrato.”

“Os inventários que subsidiam a elaboração do edital apresentam informações preliminares necessárias para a concepção dos limites de cada unidade de manejo e informações sobre o potencial madeireiro da área a ser concedida. Como os inventários são amostrais, eles apresentam estimativas, que, naturalmente, estão sujeitas a erros. As empresas interessadas em concessão florestal podem, por conta própria, avaliar as áreas desde a publicação do Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF), que apresenta as florestas públicas federais passíveis de concessão, e durante a concorrência. Para tal, basta comunicar o ICMBio sobre essa intenção.”

“A realização de estudo de inventário florestal 100 % pelo SFB iria atrasar o processo licitatório e aumentar sobremaneira os custos do edital. Ou seja, aumentariam ainda mais os custos iniciais da concessão. Atualmente, o levantamento do inventário 100% é realizado pelo concessionário ao longo de cada ano da concessão, na sua fase de planejamento dos planos de operação. Dessa forma, dilui-se o elevado custo de realização do inventário e minimiza-se o risco de discrepâncias entre as informações levantadas pelo inventário e o estado da floresta na fase de execução da operação florestal. Em suma, trata-se de uma solução muito mais eficaz e eficiente que a realização do inventário 100 por cento antes do processo licitatório.”

Análise do Controle Interno:

De acordo com o SFB, o inventário florestal é realizado totalmente pelo concessionário ao longo de cada ano da concessão, na sua fase de planejamento dos planos de operação. Dessa forma, o órgão informa que dilui-se o elevado custo de realização do inventário e minimiza-se o risco de discrepâncias entre as informações levantadas pelo inventário e o estado da floresta na fase de execução da operação florestal.

O órgão acredita que se trata de uma solução muito mais eficaz e eficiente que a realização do inventário antes do processo licitatório.

Sobre o atendimento da recomendação exarada, o SFB apresentou a explicação acima exposta para minimizar as deficiências dos inventários florestais. No entanto, observa-se que a responsabilidade de realização deste procedimento foi delegada ao particular.

f) A forte concorrência da exploração ilegal ou não sustentável.

Providências:

De acordo com o SFB, “*quanto maior a quantidade de áreas sob concessão florestal, menor o espaço mercadológico para a madeira de origem ilegal. Adicionalmente, o SFB tem trabalhado para diferenciar o produto oriundo das concessões daqueles de origem ilegal, como um sistema de cadeia e custódia que melhora sobremaneira a rastreabilidade dos produtos oriundos da concessão. Vale frisar que as ações de fiscalização e combate das atividades madeireiras ilegais extrapolam a competência deste órgão*”.

Ademais, informa-se que há um procedimento de rastreabilidade dos produtos oriundos da concessão divulgado em 28 de abril e lançado em 15 de maio. Todos os concessionários já estão utilizando-o.

Análise do Controle Interno:

O órgão informa que as concessões florestais federais são monitoradas desde o início da primeira concessão por um sistema de cadeia de custódia e que, em maio de 2015, deu início a um procedimento de rastreabilidade dos produtos oriundos da concessão.

Diante do exposto, informa-se que, considerando que tal fragilidade extrapola a competência do SFB, verificou-se que órgão tem demonstrado adotar as providências para promover a valorização e o reconhecimento do produto da concessão, melhorias para a redução do problema apontado.

g) A ausência de incentivos e ações de fomento que estimulem a concessão florestal.

Providências:

Conforme declarações do SFB, “*as ações de fomento às concessões florestais se concentraram em ações de capacitação de mão-de-obra dos concessionários, por meio de cursos no Instituto Floresta Tropical, localizado em Paragominas, no estado do*

Pará. Contudo, os projetos de concessão florestal objetos de licitação são estruturados de forma a não comprometer a viabilidade da atividade florestal.”

Análise do Controle Interno:

O órgão informa que realiza ações de capacitação de mão-de-obra dos concessionários, por meio de cursos no Instituto Floresta Tropical, localizado em Paragominas, no estado do Pará.

Sobre a sua comprovação e a adequabilidade, não foi possível realizar esta avaliação, uma vez que o órgão não apresentou dados, tampouco relatórios acerca destes treinamentos.

3. recomendar ao Serviço Florestal Brasileiro, nos termos do art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, III, do RI/TCU, que avalie se as alegações dos concessionários acerca da falta de definição dos “eventuais danos causados ao meio ambiente” e da indefinição do que sejam os “direitos emergentes” da concessão, expostas no item 38 da proposta de deliberação, são procedentes e, se for o caso, adote as medidas necessárias, ou proponha tais medidas a quem detenha autoridade e competência para adotá-las, para que seja facilitada a apresentação de garantias pelo licitante e tornada efetiva a possibilidade de oferta dos direitos emergentes como garantia para a obtenção de financiamentos necessários à operação da concessão;

Providências:

A Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“Danos ambientais são tratados, embora não descritos explicitamente, em uma série de normativos, que vão desde leis (lei de crimes ambientais, 9605/98; lei de gestão de florestas públicas, 11284/2006; lei florestal, 12651/2012), passando por resoluções do CONAMA e do SFB, além de Instruções Normativas e Portarias do MMA, Ibama e ICMBIO. Analisando-as em conjunto, o termo “eventuais danos causados ao meio ambiente” adquire considerável substância e concretude, sendo bem delimitado para direcionar as ações do concessionário florestal e seus pleitos junto a instituições financeiras.

Ademais, a Unidade também fundamentou legalmente a classificação do manejo florestal sustentável ser uma atividade de baixo impacto ambiental, amparado na Lei 12.651/2012.

Análise do Controle Interno:

O órgão respondeu que o arcabouço legal vigente permite delimitar de forma concreta quais são os eventuais danos causados ao meio ambiente. Além disso, a Unidade também justificou que o potencial do manejo florestal sustentável causar tais danos é

baixo, apresentando as mesmas justificativas da Recomendação nº 02 – item d) o elevado nível de garantias exigido do concessionário.

4. recomendar ao Serviço Florestal Brasileiro, nos termos do art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, III, do RI/TCU, que conheça e avalie os procedimentos levados a efeito pelo Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (Ideflor) após a assinatura do contrato de concessão, de forma a coligir subsídios para a formulação de modificações procedimentais que reduzam o prazo de início da exploração das concessões florestais, como referenciado no item 21 da proposta de deliberação.

Providências:

A Unidade apresentou a mesma manifestação ao declarado na Recomendação nº 02 – item c) a excessiva demora para obter os documentos necessários ao início da exploração, após a assinatura do contrato.’

O SFB ainda apresentou informações no sentido de que os procedimentos relacionados ao Ideflor foram analisados, no entanto, tendo em vista a distinta repartição de competências nos âmbitos federal e estadual, a Unidade entende que há limitações no escopo para que sejam adotados procedimentos realizados no Pará à esfera Federal.

Análise do Controle Interno:

O efetivo cumprimento da recomendação não foi avaliado por esta Controladoria. No entanto, cabe frisar que a Unidade informou que o tempo decorrido entre a assinatura do contrato e o início das atividades de exploração vem diminuindo em cerca de 40% e que os concessionários estão com melhores capacidades técnicas para atender ao exigido legalmente.

5. Recomendar ao Serviço Florestal Brasileiro, nos termos do art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, III, do RI/TCU, alertar o Ministério do Meio Ambiente e o Serviço Florestal Brasileiro que, transcorridos mais de oito anos da criação desse serviço, a inexistência do regimento interno implica inobservância do disposto no art. 56, § 1º, IV, da Lei 11.284/2006, bem como configura omissão prejudicial à adequada e necessária definição de responsabilidades e de processos gerenciais, condição imprescindível ao melhor desempenho das atribuições específicas da instituição.

Providências:

Não houve implantação.

Análise do Controle Interno:

O SFB ainda não implantou o Regimento Interno, o que mantém a recomendação como não atendida.



6. Recomendar ao Serviço Florestal Brasileiro, nos termos do art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, III, do RI/TCU, cientificar o Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis sobre a necessidade de que sejam analisados os procedimentos levados a efeito após a assinatura do contrato de concessão, com o objetivo de identificar e solucionar situações que estejam retardando o início da operação em prazo menor do que os que até aqui têm sido verificados.

Providências:

A Unidade apresentou manifestação idêntica ao declarado na Recomendação nº 02 – item c) a excessiva demora para obter os documentos necessários ao início da exploração, após a assinatura do contrato.

Análise do Controle Interno:

Em virtude do órgão não responder diretamente a esta recomendação, não foi possível realizar a avaliação das providências adotadas.

No entanto, cabe frisar que a Unidade informou que o tempo decorrido entre a assinatura do contrato e o início das atividades de exploração vem diminuindo em cerca de 40% e que os concessionários estão com melhores capacidades técnicas para atender ao exigido legalmente.

CONCLUSÃO

Neste item, foram apresentadas as providências encaminhadas pelo Serviço Florestal Brasileiro em relação às recomendações emitidas pelo TCU no referido Acórdão, não sendo possível, avaliar a efetiva implementação das medidas e os resultados dessas na melhoria do processo de concessão florestal.

No entanto, foi possível observar que o atendimento das melhorias propostas pelo Tribunal depende ainda de uma política de reformulação da concessão florestal a ser efetivada, também, por outros atores envolvidos no processo, como o Ministério do Meio Ambiente, o Ibama e o Instituto Chico Mendes – ICMBio.

No que concerne às ações sob responsabilidade do SFB, cabe frisar que não obstante as limitações financeiras e de pessoal, verificou-se que a Unidade tem buscado implementar melhorias e realizar estudos em atendimento ao que foi demandado pelo Tribunal. No entanto, ainda não foram suficientes para solucionar as fragilidades apontadas.

2.10 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O objetivo deste item é verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União em ações de controle realizadas no SFB, relacionadas ao período de exame, analisando as eventuais justificativas do gestor para o descumprimento, as providências adotadas em cada caso,



bem como a existência de controles internos relativos ao acompanhamento daquelas recomendações.

Sendo assim, a partir do levantamento dos trabalhos realizados no âmbito do SFB, identificamos recomendações passíveis de acompanhamento no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201406950, referente ao exercício de 2013, sendo tomadas as seguintes providências:

Item 2.1.1.1 – Constatação: Morosidade na implementação de indicadores institucionais no serviço florestal brasileiro - SFB

Recomendação 1:

Concluir a implementação dos indicadores institucionais do Serviço Florestal Brasileiro - SFB, de forma que tais instrumentos auxiliem na tomada de decisão gerencial da unidade.

Manifestação da Unidade:

Com intuito de implementar a Gestão para Resultados no Serviço Florestal Brasileiro - SFB, em 2013 foi contratada consultoria especializada, com o apoio da Agência de Cooperação Alemã (Gopa/GIZ) para desenvolver o Planejamento Estratégico do órgão.

Em 2013, foram desenvolvidas as duas primeiras etapas do projeto: 1 - análise de contexto; 2 - definição da missão, visão, valores e objetivos estratégicos. No entanto, a terceira etapa - definição de indicadores e metas organizacionais – não foi concluída durante o ano.

Em 2014, com a saída do Diretor-Geral e sem a nomeação de seu substituto, a instituição deixou de dar seguimento ao Planejamento Estratégico Institucional, no entanto, deu-se continuidade à conclusão das metas para os indicadores criados no ano anterior. O processo de definição de indicadores e metas organizacionais foi extenso, devido às mudanças mencionadas, mas foi finalmente concluído em agosto de 2014.

A fim de implementar o planejamento e alcançar os objetivos traçados, o SFB elabora o Plano Operacional Anual (POA), em que são definidos os projetos necessários para atingir os resultados esperados e o orçamento disponível para a sua execução. O POA é monitorado trimestralmente e funciona como instrumento de auxílio à tomada de decisão.

Nesse sentido, buscamos inserir no Plano Operacional Anual de 2015 (POA 2015) os indicadores e metas definidos. Assim, espera-se que seja possível avaliar os resultados periodicamente com o objetivo de realizar os ajustes institucionais e adotar de medidas corretivas e de redirecionamento da atuação, caso necessário.

Assim, segue o quadro com 28 indicadores e metas validados pela Diretoria do Serviço Florestal Brasileiro.

Posicionamento do Controle Interno:

Parcialmente Atendida.

Em atendimento à recomendação da CGU, o SFB implementou 28 indicadores, em que pese a unidade informar que eles só serão monitorados a partir do segundo trimestre de 2015.

Item 2.1.3.1 – Constatação: Fragilidades no acompanhamento dos convênios nº's 762342 e 736531

Recomendação 1:

Implementar medidas de controle interno administrativo para garantir o acompanhamento tempestivo dos convênios, a liberação dos recursos paulatinamente, de acordo com as prestações de serviços e produtos entregues, bem como o aporte de recursos em conta específica somente após a confirmação da contrapartida pelo conveniente, de forma a conferir a regular realização da execução do convênio e evitar eventuais riscos de descumprimento dos objetos propostos.

Manifestação da Unidade:

A nova diretoria permanece com o entendimento da diretoria anterior, em que há necessidade de inclusão de novos servidores para atender área específica para acompanhamento da matéria, isto está sendo negociado junto ao Ministério do Meio Ambiente a fim de suprir o órgão. Há ainda, a avaliação de que há a necessidade da criação desta nova área, o que está sendo pautado na agenda da nova diretoria na construção de uma nova estrutura funcional.

Posicionamento do Controle Interno:

Em atendimento.

Quanto ao atendimento desse item, não foi possível a comprovação de seu atendimento, uma vez que o Serviço Florestal Brasileiro não realizou outros convênios em data posterior à emissão da recomendação. Entretanto, será monitorado pela CGU à medida que outros instrumentos de transferência forem firmados. Ademais, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB se compromete a criar área específica na avaliação de



convênios.

Item 2.1.3.1 – Constatação: Fragilidades no acompanhamento dos convênios nºs 762342 e 736531

Recomendação 2:

Adotar medidas para sanar as fragilidades apontadas pela COGEST no convênio nº 762342.

Manifestação da Unidade:

A entidade apresentou os seguintes documentos: Memo nº 12/2015/GEINF/SFB/MMA, de 11/05/2015, no qual constam as seguintes informações:

Após o relatório final da execução financeira elaborado pela COGEST em 13/02/2014, foram anexados ao Parecer Técnico final, aprovando a execução física do convênio, fls. 1247 a 1258.

Em 11/09/2014, foi elaborada a Nota Técnica 7/2014 da Gerência de Informações Florestais – GEINF, que demonstra que a execução do convênio seguiu o plano de trabalho, não ocorrendo fuga do objeto, fls. 1273 a 1277. E o convenente foi diligenciado para justificar despesas ainda pendentes de esclarecimentos. Fls. 1286/1289.

Em 08/10/2014, a análise da Assessoria Jurídica, através do Parecer nº 133/2014/AJUR –SFB/CONJUR-MMA/CGU/AGU. Concluiu pela necessidade de soma do valor devolvido ao Concedente (91.758,50) e declarado como devolvido ao Estado (18.356,11).

Pelos dados contidos no SICONV, e a análise dos extratos e comprovantes de pagamentos dos contratos, o saldo total a ser devolvido ao Concedente, após o término da execução financeira, deveria ser de R\$ 137.292,35. Como foram devolvidos R\$ 91.758,50, restam R\$ 45.533,85 a serem devolvidos com as devidas correções monetárias. A este valor, devem ser acrescidos ainda os R\$ 4.173,03 reconhecidos pelo convenente e os R\$ 3.925,13 referentes ao contrato de D. H.

Assim sendo, a análise conclui que o valor total a ser devolvido é de R\$ 53.632,01 com as correções cabíveis.

Em 17 de março de 2015, foi aprovada com ressalva a Prestação de Contas Final do convênio, enviado ofício solicitando a devolução do saldo, conforme a Nota Técnica 01/2015.

O saldo foi devolvido em 14/04/2015.

Em 03/06/2015, foi emitido o Parecer S/n 2015, por meio do qual informa a aprovação com ressalvas a prestação de contas no SICONV pelo Diretor-Geral Substituto do SFB.

Posicionamento do Controle Interno:

Recomendação cancelada.

Aprovação com ressalvas pela Coordenação de Gestão Estratégica – COGEST referente ao Instrumento nº 736531. O convênio encontra-se encerrado no SICONV. Desta feita, não há necessidade de monitoramento posterior do cumprimento da execução do convênio.

Item 2.1.5.1 – Constatação: Fragilidades na gestão patrimonial do Serviço Florestal Brasileiro

Recomendação 1:

Registrar os bens imóveis utilizados pelo SFB no SPIUNet - Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União.

Manifestação da Unidade:

Os imóveis estão todos cadastrados, com exceção do imóvel alugado que abriga a sede da Unidade Regional Purus Madeira, localizado na cidade de Porto Velho/RO. Isto porque os Correios alteraram os CEPs do estado de Rondônia e o sistema ainda não foi atualizado. (Segue tabela ANEXO I);

-O terreno que abrigará a futura sede da Unidade Regional Purus Madeira (Rip 003.00695.500-7) foi cadastrado, porém também há necessidade de atualização do CEP, que não foi atualizado por problemas no sistema, entre a SPU e o Serpro;

-O imóvel cujo Rip é 9701.17124.500-0, que é de propriedade do IBAMA, não foi informado ao SFB a Rip de utilização pois quando contatado, o IBAMA informou que no sistema o imóvel já está cadastrado como imóvel cedido ao SFB e que por esta razão não há necessidade de se informar o Rip de utilização.

Posicionamento do Controle Interno:

Todos os imóveis estão cadastrados, com exceção do imóvel alugado que abriga a sede da Unidade Regional Purus Madeira, localizado na cidade de Porto Velho/RO.

Segundo o órgão, isso ocorreu em face de os Correios alteraram os CEPs do estado de Rondônia e o sistema ainda não estar atualizado.

Diante do exposto, considera-se a recomendação atendida parcialmente, em face das pendências apresentadas.

Item 2.1.5.1 – Constatação: Fragilidades na gestão patrimonial do Serviço Florestal Brasileiro

Recomendação 2:

Regularizar o registro do uso do imóvel SEDE do Serviço Florestal Brasileiro - SFB nas dependências do IBAMA.



Manifestação da Unidade:

Foi encaminhado ao Ibama o ofício nº 404/2015/GAB/SFB/MMA, em 10 de julho de 2015, solicitando ao órgão a formalização da cessão da área atualmente ocupada pelo SFB, a fim de que a situação se regularize até que a nova sede do SFB seja adequada para sua ocupação. Ainda não houve retorno formal, no entanto o Ibama já informou que firmará o termo de cessão de uso gratuito da área.

Posicionamento do Controle Interno:

Em face da manifestação do órgão, considera-se em implementação a recomendação, necessitando de monitoramento futuro deste item.

No que se refere às recomendações emitidas para a Gestão em Tecnologia da Informação, as análises das providências adotadas foram apresentadas no item 2.7 do presente Relatório.

Considerando as manifestações da Unidade e o posicionamento da CGU apresentados anteriormente, a situação de cada uma das 13 recomendações exaradas no Relatório de Auditoria nº 201406950, é informada no quadro-resumo a seguir:

Item do Relatório	Nº da Recomendação	Situação
2.1.1.1	1	Atendida
2.1.3.1	1	Atendida. Entretanto com monitoramento posterior
	2	Cancelada
2.1.4.1	1	Atendida Parcial
2.1.4.2	1	Não atendida
	2	Não atendida
2.1.4.3	1	Não atendida
	2	Não atendida
	3	Atendida Parcial
	4	Não atendida
	5	Não atendida
2.1.5.1	1	Atendida parcial – Em implementação
	2	Não atendida

Desta forma, verificou-se que das 13 (treze) recomendações emitidas, 02 (duas) foram atendidas, 03 (três) foram atendidas parcialmente e 07 (sete) não foram atendidas, ou seja, 46,15 % do total das fragilidades apontadas estão em regularização. Tal fato demonstra que o órgão necessita envidar esforços para o cumprimento dos pontos carentes de melhoria, em especial na área de Tecnologia da Informação, pois das 8 (oito) recomendações emitidas somente 2 (duas) foram atendidas parcialmente.

3. Conclusão

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

relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 14 de agosto de 2015.

Nome: JULIANA FERNANDES GUIMARAES
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: RAFAEL LEAL GARCIA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: ROSANA CLEMENTE CARDOSO
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente

Achados da Auditoria - nº 201503374

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 Composição do Relatório de Auditoria

1.1.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise das novas atribuições do SFB: CAR - Cadastro Ambiental Rural

Fato

O objetivo deste item é analisar o Cadastro Ambiental Rural – CAR e suas finalidades no âmbito das competências legais conferidas ao Serviço Florestal Brasileiro, tendo em vista que o referido Cadastro teve sua gestão iniciada na Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR) do Ministério do Meio Ambiente desde o exercício de 2009, a partir da criação do Programa Mais Ambiente (Decreto nº 7.029, de 10/12/2009).

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um dos instrumentos para promover a regularização ambiental de todos os imóveis rurais do Brasil, com previsão de mapeamento de 5,2 milhões de imóveis em todo o território. Criado pelo Art. 29 da Lei nº 12.651/2012 (Lei que cria o Novo Código Florestal Brasileiro), trata-se de um registro eletrônico, obrigatório para todos os imóveis rurais, que tem por finalidade integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais.

Tal processo envolve a mobilização de instituições federais, estaduais, municipais e sociedade civil organizada e próprios produtores rurais do cadastro na capacitação de atores, na facilitação do trâmite de cadastramento, entre outros.

O CAR conta com o suporte tecnológico do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) por meio do qual haverá a integração dos dados do Cadastro, oriundo dos sistemas de origem estadual e do Distrito Federal, a fim de evitar a sobreposição de funções.

Conforme Instrução Normativa nº 03/MMA, de 18/12/2014, as informações do Cadastro Ambiental Rural – CAR, armazenadas no SICAR, se destinam a subsidiar políticas, programas, projetos e atividades de controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Para isso, na esfera federal, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente, há dois órgãos envolvidos no gerenciamento: o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e a Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR).

Oficialmente, existe apenas uma unidade, qual seja a SEDR, responsável pelo gerenciamento do CAR. No entanto, tal agenda foi transferida em parte ao SFB e há intenção de este tema ficar totalmente a cargo deste órgão.



Cada um desses órgãos possuem responsabilidades específicas, conforme detalhado abaixo.

Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável

A atuação da SEDR está definida por meio do art. 27 do Decreto nº 6101/2007, o qual dispõe sobre a organização do MMA:

“Art. 27 Compete à SEDR:

I – propor políticas, normas e estratégias e promover estudos, visando ao desenvolvimento sustentável, nos temas relacionados com:

a) a gestão e o ordenamento ambiental do território;

(...)

i) as políticas de reposição ambiental.”

De acordo com o Memorando nº 18/DRS/SEDR/MMA, de 09/03/2015, encaminhado à CGU, esta Secretaria tem atuado nos seguintes temas, conforme detalhado a seguir:

1. Articulação institucional com entes públicos e sociedade civil organizada para implementação do CAR (celebração e monitoramento de Acordos de Cooperação Técnica com Ministérios, estados e organizações representativas);
2. Acompanhamento do desempenho dos estados na implementação do CAR;
3. Captação de recursos por meio de projetos de cooperação internacional para apoio aos estados no processo de cadastramento (Banco Mundial, KFW, Fundo Amazônia);
4. Oferecimento de capacitações sobre o processo de regularização ambiental por meio de uma plataforma de capacitação à distância para mais de 30 mil pessoas, bem como treinamentos presenciais;
5. Desenvolvimento de sistemas de suporte para apoiar o processo de regularização ambiental após o registro no CAR; e
6. Apoio à regularização ambiental de povos e comunidades tradicionais, por meio de grupo de trabalho Interministerial (MMA, MDA, SEPPIR, INCRA e Fundação Palmares), o qual tem por objetivo desenvolver os procedimentos e os normativos para a inscrição no CAR.

Serviço Florestal Brasileiro

Quanto ao Serviço Florestal Brasileiro, sua atuação está regulamentada na Instrução Normativa MMA nº 3/2014 que, conforme discorrido abaixo, está focada na gestão dos subsistemas de integração e segurança da informação, sistema SICAR:

“Art. 18. O Serviço Florestal Brasileiro – SFB/MMA deverá exercer a gestão dos subsistemas de integração e segurança da informação do SICAR”.

a) garantir a transparência e o livre acesso do cidadão às informações não sigilosas e não pessoais armazenadas no SICAR;

- b) desenvolver planos e projetos para o tratamento de incidentes de rede, gestão de risco, gestão de continuidade do negócio, auditoria e conformidade, controles de acesso e uso de recursos de comunicação interna do sistema;*
- c) definir regras e funcionalidades para o controle de acesso ao SICAR com base em diversos perfis de usuários definidos segundo suas necessidades e direitos de acesso a informações;*
- d) estabelecer procedimentos e documentos necessários para recepção de solicitações e regras para concessão de senhas de acesso ao sistema;*
- e) propor a aquisição ou o desenvolvimento de aplicativos computacionais para controle e monitoramento de acesso;*
- f) gerenciar processos de integração de sistemas de CAR de órgãos e empresas públicas de unidades da federação com o SICAR;*
- g) gerenciar processos de carga de dados no SICAR provenientes de sistemas de CAR de unidades da federação;*
- h) propor a contratação de provedores de infraestrutura e serviços de segurança da informação, nos termos do Decreto nº 8.135, de 4 de novembro de 2013;*
- i) controlar os serviços de atendimento remoto aos usuários;*
- j) monitorar e avaliar os perfis e volumes de acessos ao sistema, para fins de auditoria e planejamento de capacidade computacional;*
- l) controlar as atualizações do sistema;*
- m) propor auditorias de segurança da informação; e*
- n) outras atividades relativas à gestão da transparência, integração e segurança da informação do SICAR. Parágrafo único. As atividades de gestão da transparência, integração e segurança da informação do SICAR deverão se alinhar, no que couber, com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI do Ministério do Meio Ambiente.”*

A atuação do SFB está inserida no Decreto nº 6101/2007, em seu art. 42, o qual dispõe que compete a esse Serviço a criação e a manutenção do Sistema Nacional de Informações Florestais integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente.

Acrescente-se que as outras esferas governamentais, conforme art. 41 da IN nº 02, de 06/05/2014, MMA, ficam responsáveis pela análise do CAR e pela inserção dos dados neste cadastro, referentes aos pequenos proprietários rurais, no SICAR. Se o ente federativo optar por um sistema diferente do Sistema Federal, ele tem responsabilidade em transferir tais informações a este sistema.

➤ Reestruturação dos órgãos de gerenciamento do CAR

Em 2012, a Lei nº 12.651/2012 dispôs sobre a política do CAR, cabendo ao Governo Federal, em especial ao Ministério do Meio Ambiente, a responsabilidade pela implantação do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) ou mesmo do Cadastro em si. Ademais, o Decreto nº 7.830, de 17/10/2012, criou o SICAR e detalhou o funcionamento do CAR.

Desde a edição da referida Lei, que dispõe sobre o Novo Código Florestal Brasileiro, as atividades relativas ao CAR foram desenvolvidas de modo compartilhado pelo MMA entre a Secretaria Executiva, Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural (SEDR) e o Ibama, a fim de que houvesse um esforço institucional para aquisição de imagens, desenvolvimento do sistema informatizado e outras especificidades que exigiam uma atenção maior para o momento inicial.

Com a Instrução Normativa nº 02, de 06/05/2014, do MMA, estabeleceram-se procedimentos para a integração, execução e compatibilização do SICAR e foram definidos procedimentos do CAR.

Sendo assim, em 2014, o Ministério desenvolveu e disponibilizou aos Estados da Federação o SiCAR e definiu que a agenda envolvendo o CAR e as demais questões relacionadas migrariam para o Serviço Florestal Brasileiro com a finalidade de se institucionalizar a agenda do referido Cadastro, uma vez que é um tema prioritário e estratégico para a Política Ambiental.

No entanto, ainda permaneceu na estrutura da SEDR uma equipe para cuidar de assuntos correlacionados ao CAR.

➤ Atividades desenvolvidas pelos órgãos responsáveis pelo gerenciamento do CAR

A) SFB

Segundo declaração do órgão, as atividades realizadas pelo SFB para desenvolvimento do CAR desde a transferência do cadastro a este órgão, estão listadas a seguir:

- Disponibilização e aperfeiçoamento do módulo de cadastro do SiCAR para os Estados da Federação. O desenvolvimento do Sistema foi iniciado pelo Módulo de Cadastro, ambiente por meio do qual proprietários e possuidores rurais podem elaborar seus cadastros e enviá-los ao órgão ambiental competente para obter o Recibo de Inscrição de seus imóveis rurais no CAR. Esse módulo já está em funcionamento e foi adotado por 21 estados e o Distrito Federal (Região Norte: AC, AP, AM, AP, RR, RO – Região Nordeste: MA, PI, CE, PB, PE, RN, AL, SE – Região Centro-Oeste: GO, MT e DF – Região Sudeste: RJ e MG – Região Sul: PR, SC e RS). Os demais Estados com sistemas próprios (PA, BA, ES, SP, MS e TO) estão em processo de integração com o SiCAR.
- Capacitação e treinamento de facilitadores dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente, instituições parceiras (Sindicatos, Confederações) - treinamentos e capacitações para inscrição no CAR destinados aos Estados, Municípios, Sindicatos,



Associações, Cooperativas, Organizações Não-Governamentais, Instituições Bancárias, INCRA, Emater, dentre outros atores, alcançando cerca de 9.000 capacitados;

- Em parceria com a Universidade Federal de Lavras – UFLA, o MMA está oferecendo “Curso de Capacitação para o Cadastro Ambiental Rural – CapCAR” (Ensino à Distância) que capacitou 31.000 multiplicadores/facilitadores que apoiarão proprietários e posseiros rurais para a inscrição de seus imóveis no CAR;
- Encontra-se em curso a aquisição das imagens de 2013, que estão sendo utilizadas para a inscrição, gestão, análise e monitoramento das informações declaradas no CAR e para pesquisas e planejamento ambiental por mais de 200 instituições estaduais e municipais, e por cerca de 100 instituições federais (Universidades, Institutos de Tecnologia, Ministérios, Órgãos Setoriais) – esforço SFB e MMA.
- Desenvolvido o módulo de análise do SiCAR e está em fase de testes no Estado de Mato Grosso.

B) SEDR

De acordo com informações do órgão, as atividades realizadas pela SEDR para desenvolvimento do CAR desde a implantação do Programa, estão dispostas a seguir:

- Aquisição de imagens de satélite de alta resolução de todo o território nacional e disponibilizadas aos estados (anos 2011 e 2012);
- Estabelecimento de Acordos de Cooperação Técnica com estados, instituições públicas e organizações representativas do setor rural patronal e familiar para apoio à implementação do CAR;
- Apoio técnico no desenvolvimento do módulo de inscrição do SICAR;
- Apoio técnico na elaboração dos instrumentos de regulamentação da Lei nº 12.651/2012;
- Apoio financeiro, por meio de convênio com sete Estados para fortalecer a gestão florestal;
- Apoiar financeiro à realização do CAR em 11 municípios do estado do Pará, no âmbito do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região do Xingú, PDRS-Xingu;
- Apoio técnico aos estados do Bioma Amazônia no processo de elaboração de projetos de implantação do CAR junto ao Fundo Amazônia;
- Captação de recursos por meio de financiamento ou doações para o CAR junto a entes multilaterais e doadores, viabilizando a elaboração de projetos de apoio à implantação do CAR no bioma cerrado, por meio do Fundo de Investimento Florestal – FIP e DEFRA, e na transição dos Biomas Amazônia-Cerrado, por meio do KFW;
- Capacitação de técnicos das Ematers de cada UF, totalizando 81 técnicos, que foram os multiplicadores do CAR nos órgãos de assistência e extensão rural;
- Desenvolvimento, em curso, do Sistema *Webambiente*, em parceria com a EMBRAPA, visando a sistematização e divulgação de metodologias de recuperação de áreas degradadas de APP e RL a ser disponibilizada via internet, onde o produtor encontrará todas as informações sobre técnicas de recuperação, espécies por bioma, alternativas de recuperação com uso econômico;
- Capacitação de cerca de 500 (quinhentos) agentes multiplicadores e gestores dos órgãos estaduais de meio ambiente e de entidades representativas dos produtores rurais em 18 estados (9 estados utilizarão sistemas próprios);
- Elaboração, produção e distribuição de material de divulgação (Folder e cartilhas);

- Realização de curso de capacitação à distância, em parceria com a UFLA, voltado para capacitar 31 mil agentes facilitadores para operacionalizarem o cadastramento no SICAR dos agricultores familiares;
- Desenvolvimento da metodologia e do sistema de acompanhamento da implantação do CAR pelas UFs.

Ademais, a SEDR informa as atividades que este órgão atualmente executa relacionada ao CAR:

- Finalização do Convênio com a Emater-PA para realizar o CAR dos agricultores familiares dos 11 municípios da região de influência da Usina de Belo Monte;
- Finalização dos convênios com os Estados do RS, RJ e AC para fortalecimento da gestão florestal, com vistas à implantação e gestão do CAR;
- Acompanhamento dos ACTs com organizações representativas do setor rural familiar para apoio à implementação do CAR;
- Negociação final dos contratos de financiamento do Projeto CAR-FIP Cerrado e do Projeto CAR-KFW;
- Apoio nas articulações para a captação de recursos e na elaboração de projetos voltadas para financiar a elaboração do CAR dos agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais; e
- Articulação e mobilização das entidades representativas dos agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais visando à inscrição no CAR.

➤ Metas desenvolvidas pelos órgãos responsáveis pelo gerenciamento do CAR

As metas do CAR estão previstas no PPA no Programa 2036 – Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios, na Ação orçamentária 8308 – Regularização Ambiental dos imóveis rurais nas Unidades da Federação, no âmbito da SEDR. O produto da ação é implantar o Sistema Nacional de Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais. No novo PPA, de 2016 a 2019, o SFB ficará como responsável pelas metas do CAR.

A seguir, são listadas metas para cada órgão responsável pelo cadastro:

A) SFB

De acordo com informações do SFB, as metas previstas no âmbito do CAR em 2014 foram:

- Disponibilização do módulo de cadastro do SiCAR;
- Customização do módulo de cadastro para os estados que solicitaram este serviço;
- Treinamento e capacitação – presencial: cerca de 9.000 pessoas e à distância: 31.000;
- Desenvolvimento junto à UFLA do módulo de análise do SiCAR;
- Integração dos Estados que já possuíam sistemas próprios;
- Minuta do Decreto Presidencial para regulamentação da Cota de Reserva Ambiental – aguardando publicação na Casa Civil;
- O levantamento feito considerou uma ano do SiCAR em funcionamento (abril de 2014 a abril de 2015), contabilizando 1.376.516 propriedades, o equivalente a 191.505.581 ha, ou seja, 51,34% da área passível de cadastro ambiental no país.

Para o exercício de 2015, segundo o órgão, estão previstas as seguintes metas:

- Disponibilização do módulo de análise do SiCAR para os Estados;
- Desenvolvimento do módulo receptor do Programa de Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais (PRA);
- Desenvolvimento do módulo da Cota de Reserva Ambiental (CRA);
- Aquisição das imagens de satélite de 2014;
- Publicação do Decreto Presidencial para regulamentação da Cota de Reserva Ambiental;
- Implementação de iniciativas que promovam a regularização ambiental dos imóveis rurais, conforme a adesão ao PRA.

B) SEDR

Segundo informações da SEDR, as seguintes metas estão sob sua responsabilidade:

- Customização do módulo de cadastro para os Estados que solicitaram este serviço: em 2014, a SEDR apoiou o SFB por meio de um Termo de Execução Descentralizado - TED com a Universidade Federal de Lavras para realizar a customização do sistema para os Estados de Mato Grosso e Rondônia. O SFB acompanha tecnicamente a execução desse TED.
- Treinamento e capacitação – presencial: cerca de 9.000 pessoas e à distância: 31.000.

C) Responsabilidade compartilhada

Os cursos presenciais passaram a ser ministrados na grande maioria pelo SFB, mas a SEDR realizou algumas capacitações presenciais para o público da agricultura familiar. Vale ressaltar que a capacitação presencial atingiu o número de 9.000 em 2014, mas não quer dizer que todos foram capacitados em 2014. Esse número é cumulativo com os anos anteriores.

A capacitação a distância ficou sob a responsabilidade da SEDR e foi concluída no primeiro semestre de 2015. A SEDR firmou um TED com a UFLA para viabilizar essa capacitação. A equipe participou da revisão do conteúdo e supervisionou a execução do trabalho.

Para o exercício de 2015, segundo a SEDR, estão previstas as seguintes metas:

- Aquisição das imagens de satélite de 2014: esta meta é de responsabilidade da Coordenação Geral de Tecnologia de Informação e Informática – CGTI/MMA.
- Implementação de iniciativas que promovam a regularização ambiental dos imóveis rurais, conforme a adesão ao PRA: esta meta é de responsabilidade da SEDR.

Importante salientar que as metas “Aquisição das imagens de satélite de 2014” e “implementação de iniciativas que promovam a regularização ambiental dos imóveis rurais, conforme a adesão ao PRA” possuem informações divergentes entre os órgãos, pois ambos os órgãos informaram que tais atribuições são próprias.

Sobre o cumprimento das metas, ressalte-se, conforme disposto no § 3º do art. 29 da Lei nº 12.651, de 2012 e no art. 21 do Decreto nº 7.830, de 2012, o CAR considera-se implantado na data de publicação da Instrução Normativa nº 02/MMA, de 06/05/2014.

"Lei 12.651, de 2012

Art. 29

§ 3º A inscrição no CAR será obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, devendo ser requerida no prazo de 1 (um) ano contado da sua implantação, prorrogável, uma única vez, por igual período por ato do Chefe do Poder Executivo."

Já a Portaria MMA nº 100, de 4 de maio de 2015, prorrogou o prazo para inscrição por mais um ano, ou seja, até 05 de maio de 2016.

De acordo com o Boletim Informativo – CAR, de junho de 2015, exposto no site do Serviço Florestal Brasileiro, as metas executadas do cadastro alcançaram o percentual de 57.27%, conforme dados a seguir:

Quadro – Extrato Geral - Brasil

	Região	Área Cadastrável (em hectares)*	Área Cadastrada (em hectares)	Imóveis cadastrados	Percentual de área cadastrada **
Geral Brasil	Norte	94.881.237	72.601.774	239.587	76,52%
	Nordeste	76.074.156	17.504.149	39.886	23,01%
	Centro Oeste	129.889.569	69.901.939	126.546	53,82%
	Sudeste	54.937.380	26.767.700	404.500	48,72%
	Sul	41.780.627	8.303.350	321.648	19,87%
	Total Sicar	397.562.970	195.078.914	1.132.167	49,07%
Assentamentos 1***			17.739.715	327.734	
Assentamentos 2***			14.861.225	267.759	
Total Geral		397.562.970	227.679.854	1.727.660	57,27%

* Fonte de dados - Censo agropecuário IBGE 2006 e atualização das unidades federativas

** Percentual calculado com base no censo agropecuário IBGE 2006 e atualização das unidades federativas

***Projetos de Assentamentos do INCRA em cadastramento no SICAR

**** Projetos de Assentamentos do INCRA aguardando envio de dados (Sistemas Estaduais) no SICAR

Tais dados demonstram que um ano após o início da implantação do Cadastro (05/2014), cumpriu-se acima de 50% da meta estipulada, demonstrando, desta maneira, bons resultados no programa.

➤ Controles Internos do CAR

Em relação aos controles internos, verificou-se que o Cadastro continua sendo gerenciado por dois órgãos distintos no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, mas que há previsão do repasse total das atribuições do SEDR ao SFB dentro do prazo de um ano.

De acordo com a SEDR, os Projetos com recursos internacionais serão repassados para o SFB assim que forem assinados os contratos. É o caso do Projeto com o KFW que será assinado em agosto de 2015 na visita da Chanceler da Alemanha Angela Merkel.

O Projeto do FIP-Cerrado depende da aprovação do Senado e a previsão de que seja assinado até setembro de 2015.



No entanto, verificou-se ausência de legislação específica e estrutura necessárias para gerenciamento do tema, uma vez que não há normativos específicos sobre a atuação do SFB e SEDR no âmbito do cadastro. Por isso, as ações incorporadas pelo SFB ainda estão na informalidade.

Ademais, o SFB não possui ainda Regimento Interno sobre as suas competências. Em virtude disso, o órgão informou que, no exercício de 2015, haverá uma reestruturação a fim de distribuir as novas atribuições entre as diretorias do SFB, incluindo as novas atribuições com o CAR.

➤ **Quantitativo de pessoas para atuar no gerenciamento do CAR**

A) SFB

A equipe disponibilizada para tratar do CAR contou em 2014 com o Diretor de Fomento e Inclusão Florestal, que possui outras atribuições e agendas no Departamento, um assessor e outros quatro técnicos (três com vínculo permanente e um consultor), totalizando uma equipe de seis profissionais.

A equipe atualmente disponível, apesar de ter alcançado bons resultados na implementação do CAR, pode ser insuficiente para as necessidades de toda a agenda, uma vez que a implementação de todo o CAR exige uma articulação intensa com entes federativos e sociedade civil, capacidade de monitoramento, desenvolvimento de ferramentas tecnológicas, capacitação e treinamento, normativos e demais instrumentos para a efetividade da legislação vigente.

Sendo assim, é premente a necessidade de realização de um estudo do quantitativo de pessoal necessário para a implementação do CAR e de todas as atribuições do SFB.

B) SEDR

Atualmente três servidores estão trabalhando diretamente na elaboração dos Projetos com recursos externos.

Conclusão

Em face das análises realizadas, identificou-se que o programa relacionado ao Cadastro Ambiental Rural vem cumprindo com as metas que foram estipuladas.

Conforme já exposto, o CAR alcançou o percentual de cadastro de 57.27% das áreas cadastráveis, no decorrer de um ano de sua implantação.

O prazo previsto para atingimento de 100% da meta é maio de 2016, assim, mantendo-se a execução do CAR no mesmo ritmo do visualizado nos exercícios 2014/2015, a meta será alcançada na sua integralidade dentro do prazo estipulado.

Em que pese o bom desempenho das metas previstas, entende-se que ainda existe indefinição dentro do MMA sobre qual unidade é responsável pela discussão e desenvolvimento do CAR.

Conforme já exposto, não existe legislação específica para tratar do tema. Ademais, já foi mencionado que o SFB ainda está atuando no CAR na informalidade.

A exemplo disso, no tocante à atuação de cada órgão do MMA na organização do SICAR, há divergências nas manifestações de cada unidade envolvida, conforme a seguir:

- a) A Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável – SEDR, por meio do Memo nº 18/DRS/SEDR/MMA, de 09/03/2015, informa que a sua unidade é responsável pela articulação institucional no gerenciamento do CAR, capacitações dos entes envolvidos, captação de recursos por meio de projetos de cooperação internacional, dentre outros;
- b) A Nota Técnica nº 06/2015-DFI/SFB/MMA, de 13/03/2015, informa que as funções de articulação e coordenação entre os atores envolvidos, tem sido exercidas pela Secretaria Executiva do MMA e pela Diretoria de Fomento e Inclusão do Serviço Florestal Brasileiro (DFI/SFB/MMA);
- c) Ademais, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503374/011, o SFB informa que, em 2014, o MMA definiu que a agenda envolvendo o CAR e as demais questões relacionadas migrariam para o Serviço Florestal com a finalidade de se institucionalizar a agenda.

Assim, sobre a atual estrutura, informa-se que ela pode prejudicar a execução do CAR já que não há definição de quem é o responsável pelo Cadastro em âmbito federal, o que pode interferir na comunicação dos estados e o Governo Federal. Ademais, tal situação pode gerar um atrito entre os órgãos do MMA, o que é prejudicial ao bom andamento do cadastro.

Cabe registrar a urgência para que o Ministério do Meio Ambiente reveja o quanto antes sua estratégia para dar efetividade ao desenvolvimento do Cadastro Ambiental Rural - CAR, bem como organize sua legislação específica sobre o tema, a fim de transferir o mais breve possível tais atribuições para o Serviço Florestal Brasileiro, bem como os recursos necessários para a realização adequada de suas atividades.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Avaliação do custo-benefício da manutenção do serviço florestal brasileiro por meio de contrato de gestão

Fato

O Serviço Florestal Brasileiro (SFB) foi criado e instituído na Estrutura do Ministério do Meio Ambiente para atuar, em âmbito federal, na gestão do Sistema Nacional Florestal. Portanto, em 02 de março de 2006, por meio da Lei nº 11.284, se tornou o órgão gestor de florestas públicas da União. Em 2010, como estabelecido no Decreto 6.063/2007, que regulamenta a referida lei, foi assinado o primeiro Contrato de Gestão e Desempenho entre o SFB e o MMA, com vigência até 2011, sendo renovado anualmente, por meio de aditivo contratual.

De acordo com o art. 55 da Lei de Gestão de Florestas Públicas, o SFB atua exclusivamente na gestão das florestas públicas e tem por competência:

- Exercer a função de órgão gestor prevista no art. 53 daquela Lei, no âmbito federal, bem como de órgão gestor do FNDF;
- Apoiar a criação e gestão de programas de treinamento, capacitação, pesquisa e assistência técnica para a implementação de atividades florestais, incluindo manejo florestal, processamento de produtos florestais e exploração de serviços florestais;
- Estimular e fomentar a prática de atividades florestais sustentáveis madeireira, não madeireira e de serviços;
- Promover estudos de mercado para produtos e serviços gerados pelas florestas;
- Propor planos de produção florestal sustentável de forma compatível com as demandas da sociedade;
- Criar e manter o Sistema Nacional de Informações Florestais integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente;
- Gerenciar o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, exercendo as seguintes funções: organizar e manter atualizado o Cadastro-Geral de Florestas Públicas da União; e adotar as providências necessárias para interligar os cadastros estaduais e municipais ao Cadastro Nacional;
- Apoiar e atuar em parceria com os seus congêneres estaduais e municipais.

No exercício de suas atribuições, o SFB promoverá a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para a execução de suas atividades de forma compatível com as diretrizes nacionais de planejamento para o setor florestal e com a Política Nacional do Meio Ambiente.

Para a concessão das florestas públicas sob a titularidade dos outros entes da Federação, de órgãos e empresas públicas e de associações de comunidades locais, poderão ser firmados convênios com o Ministério do Meio Ambiente, representado pelo SFB.

Para cumprir suas competências, o órgão possuía como metas Institucionais 2014, as seguintes metas, correlacionadas ao PPA.

- Gerenciar as Concessões Florestais e o sistema Nacional de Informações Florestais;
- Elaborar o Inventário Florestal Nacional;
- Elaborar e gerenciar o Cadastro de Florestas Públicas;
- Realizar pesquisa e transferência de Tecnologia sobre Florestas;
- Operar o laboratório de Produtos Florestais;
- Promover o Manejo Florestal Comunitário; e
- Promover o Fomento Florestal e o aproveitamento e o uso racional das florestas (Silvicultura).

Com relação ao cumprimento de tais metas, esta informação encontra-se detalhada na informação “resultados qualitativos e quantitativos” presente neste relatório.

A avaliação da execução do contrato de gestão é realizada pelo MMA, no primeiro semestre de cada ano, por meio do Comitê de Monitoramento e Avaliação, da Secretaria Executiva, sob a Coordenação do Departamento de Gestão Estratégica. Esse comitê analisa os principais resultados alcançados pelo SFB no exercício anterior, de acordo com as metas previstas nos Termos aditivos vigentes do Contrato de Gestão.

Ademais, cabe mencionar a respeito da avaliação das metas que o SFB possui autonomia administrativa, orçamentária e financeira, conferidas por Contrato de Gestão e Desempenho celebrado entre o Serviço Florestal Brasileiro e o Ministério do Meio Ambiente. Neste Contrato, são estipulados resultados anuais a serem alcançados pelo órgão, bem como seus critérios de avaliação.

Sobre o contrato de gestão e desempenho de 2014, até a finalização desta Auditoria de Gestão ainda não foi emitido o Parecer pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação do Contrato de Gestão e de Desempenho do SFB, composto pelo Departamento de Gestão Estratégica – DGE e pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA do MMA. Portanto, tal documento não foi objeto de análise desta Controladoria, fato que restou prejudicada a avaliação do cumprimento do Contrato de Gestão por parte do SFB.

A fim de avaliar a viabilidade da estrutura do Serviço Florestal Brasileiro no modelo atual, incluindo a análise do custo-benefício da permanência e prorrogação do contrato de gestão do SFB, a CGU solicitou à Secretaria Executiva do MMA, órgão responsável pela avaliação e acompanhamento do Contrato de Gestão do SFB, que encaminhasse análise sobre este tema.

Segundo a SECEX/MMA, a atual estrutura do SFB pode ser considerada definitiva, em face da inexistência de condições políticas e de consenso administrativo para a proposição de alterações do atual sistema no Congresso Nacional.

Ademais, o MMA não avalia ser positiva a transformação do SFB em autarquia, uma vez que, sendo o Ministério, a única consequência prática seria a transferência das responsabilidades de assessoria jurídica e representação judicial da CONJUR/MMA para uma Procuradoria Federal especializada.

No que diz respeito ao exercício da supervisão ministerial e à divisão de tarefas entre o SFB e o MMA, este informa que atualmente encontra-se em tramitação no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Projeto de Decreto que atualiza a estrutura regimental do Ministério, no qual se propõe a criação de uma Secretaria de Florestas e de um Departamento de Gestão Florestal no âmbito da Administração Direta do MMA, para a formulação de política florestal dentro no Ministério. Atualmente tal responsabilidade encontra-se na agenda da atual Secretaria de Biodiversidades e Florestas - SBF.

- Análise do custo-benefício da permanência e prorrogação do contrato de gestão celebrado com o SFB**

Segundo o MMA, as competências outorgadas no Contrato de Gestão celebrado entre o Ministério e o SFB não diferem das que são usualmente delegadas de forma unilateral aos dirigentes das demais autarquias vinculadas, bem assim aos titulares das secretarias finalísticas do Ministério, pois trata-se de delegação para a prática de atos de gestão administrativa e financeira, como de gestão de pessoas, provimento e exoneração de cargos em comissão até o nível de DAS-3.

Ainda informa o MMA que não se pode comparar com os contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais ou mesmo das credenciadas para desempenhar funções públicas não estatais.

O Ministério considera que o contrato de gestão traz benefícios à Administração, tendo em vista a existência da prestação de contas por parte dos gestores do SFB das atividades, metas e objetivos realizados.

Outro argumento do Ministério para a manutenção do referido contrato é a ausência de custo de manutenção do contrato de gestão. A Secretaria alega que tal instrumento não acarreta despesas específicas para a Administração, nem sequer deslocamento de servidores. O tempo de trabalho dos membros do Comitê não difere do que seria despendido nas funções de supervisão ministerial normal.

Por fim, o Ministério conclui pela ausência de economia ou aperfeiçoamento administrativo na eventual descontinuidade da celebração do contrato de gestão entre o MMA e o SFB.

- **Avaliação dos argumentos apresentados pela SECEX/MMA**

A respeito dos argumentos da Secex/MMA e tendo em vista o crescente aumento de atribuições inseridas no âmbito do SFB no decorrer dos últimos anos, tais como o gerenciamento do Cadastro Ambiental Rural – CAR em 2014 e repasse a este órgão de algumas agendas de florestas geridas pela Diretoria de Florestas da Secretaria de Biodiversidade e Florestas – SBF, em 2013, esta Controladoria entende ser necessário avaliar o cumprimento das atribuições inseridas em sua nova estrutura para definir a viabilidade da manutenção do atual sistema Gerencial dentro do SFB.

No entanto, cabe ressaltar, que tais atribuições inseridas a cargo do SFB ainda carecem de normatização, a exemplo da agenda de florestas repassada pela SBF em 2013, carente de publicação de Decreto, conforme já relatado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201406950, referente ao exercício 2013, e a atuação informal do SFB no gerenciamento do SICAR, assunto a ser exposto em informação específica.

1.1.2 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Inexistência de apólice de seguro contra incêndio para assegurar o prédio da futura sede do SFB.

Fato

No Termo de Cessão nº 01/2014, de 06/02/2014, celebrado entre o IBAMA e o SFB, consta na Cláusula Terceira – item G do aludido documento –, que a contratada teria como obrigação providenciar apólice de seguro contra incêndio referente ao imóvel cedido e comprová-lo à Coordenação de Patrimônio do Ibama.

Cláusula Terceira – Das obrigações

I- Constituem obrigações do CESSIONÁRIO:
(...)

g) Firmar contrato de seguro contra incêndio referente ao imóvel cedido, devendo renová-lo a cada período, remetendo a cópia da apólice à Coordenação de Patrimônio do IBAMA.

Assim, em atendimento ao questionamento da comprovação da cláusula por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201503374/004, de 23/04/2015, o órgão informou que não foi contratado seguro contra incêndio, o que encontra-se em desacordo ao Disposto no normativo supracitado.

Causa

Não observância ao dispositivo – item G, do Termo de Cessão nº 01/2014, de 06/02/2014, celebrado entre o IBAMA e o SFB.

Manifestação da Unidade Examinada

A entidade, em face da análise dos fatos apontados, em Relatório previamente encaminhado, informa:

“Esta Unidade informa que a referida contratação será providenciada”

Análise do Controle Interno

De acordo com o exposto, a entidade se compromete a regularizar a situação apontada, restando, portanto, pendente de monitoramento o seu efetivo cumprimento.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar o custo-benefício de mudar para a nova Sede do SFB, localizada na Quadra 506, Bloco C - Edifício Athalaia - Asa Norte - Brasília - DF, e em caso de decisão pela ocupação do novo prédio, adquirir apólice de seguro contra incêndio para assegurar o imóvel da futura Sede do SFB.

1.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Dispêndios de manutenção predial de imóvel desocupado e sem previsão de ocupação, da futura sede do SFB, em face de atrasos na elaboração de projeto executivo e na reforma do imóvel.

Fato

O Serviço Florestal Brasileiro celebrou o Termo de Uso Gratuito nº 01/2014, com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em 06/02/2014, o qual resultou no processo nº 02001.004244/2013-18.

O presente Termo tem por objeto ceder, a título gratuito, o uso do imóvel de propriedade do IBAMA, situado no SEPN Lote 8, Quadra 506 Bloco “C” Edifício Athalaia – Asa Norte, Brasília/DF ao Serviço Florestal Brasileiro, com a vigência de 5



(cinco) anos, contados da data da assinatura do aludido documento, prorrogável por iguais e sucessivos períodos, a critério e conveniência do Cedente.

De posse do Termo de autorização, o SFB celebrou o contrato nº 12/2014 decorrente do pregão nº 04/2014, para elaboração de projeto executivo da reforma da futura sede do Serviço Florestal Brasileiro.

Em decorrência de atrasos na execução do contrato nº 12/2014, cuja vigência inicial era de 07/07/2014 a 04/12/2014, o referido documento foi prorrogado por 150 dias, ou seja, para 04/05/2012, por meio de termo aditivo.

Ademais, em decorrência de alterações no Projeto Executivo, novo aditivo foi celebrado para prorrogar o prazo de vigência da contratação e acrescentar R\$ 78.200,00 ao valor do serviço, perfazendo um total no contrato de R\$ 454.325,51. Este segundo termo aditivo foi assinado no mês de abril/2015 e terá como vigência 03/10/2015.

Cabe mencionar que, após o Projeto Executivo finalizado, o órgão ainda terá que cumprir a etapa da execução da reforma do Edifício, fato que ensejará mais tempo na definitiva ocupação do imóvel.

Neste ínterim, o órgão vem arcando com despesas de manutenção predial em edifício ocioso, cujo montante, no exercício de 2014, atingiu o valor de R\$ 355.974,36, conforme pode ser observado na tabela que se segue.

Tabela: Gastos com manutenção predial de Prédio Cedido ao SFB, no exercício de 2014

Nº Contrato	Objeto	Empresa Contratada	Período de Prestação do Serviço	Valor pago em 2014
09/2014	Vigilância Armada (contrato emergencial)	Visan Segurança privada Ltda. CNPJ: 09.267.406/0001-00	06/05/2014 à 31/07/2014	R\$ 112.794,80
13/2014	Vigilância Armada	Ipanema Segurança Ltda. CNPJ: 03.601.036/0001-19	01/08/2015 à 31/12/2014	R\$ 215.982,90
15/2015	Fornecimento de água e esgoto	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB CNPJ: 00.082.024/0001-37	05/2014 à 31/12/2014	R\$ 3.508,37
17/2014	Fornecimento de energia elétrica	CEB Distribuição S/A CNPJ: 07.552.669/0001-92	05/2014 à 11/08/2014	R\$ 12.691,68
40/2013	Conservação de Limpeza	Interativa Dedeetização Higienização e Conservação Ltda. CNPJ: 05.058.935/00001-42	23/09/2014 à 31/12/2014	R\$ 10.996,61
Valor Total				R\$ 355.974,36

Fonte: SFB, de 09 de abril de 2015.

Cabe ressaltar que este montante tende a aumentar em 2015, ao observarmos que a prestação de serviços em 2014 foi realizada somente em alguns meses do ano, sem alcançar o período integral do exercício.

Questionados acerca da previsão para ocupação definitiva da nova sede, tendo em vista os gastos com a manutenção do prédio, no exercício de 2014, ter alcançado tal montante, e com tendência de aumento para o exercício seguinte, o SFB informa que “a



ocupação do prédio a ser utilizado como nova sede depende da existência de recursos orçamentários para esse fim. Foi contratada a elaboração do Projeto Executivo da Reforma e Adequação do imóvel, porém, o SFB não disporá de recursos para arcar com os custos desse projeto em 2015.”

Desta forma, inferem-se constantes postergações na elaboração do Projeto Executivo, o que pode prejudicar a ocupação definitiva do prédio, mantendo-o ocioso, ao mesmo tempo que há um gasto elevado de recursos relacionados a custos de manutenção predial constantes e crescentes. Frisa-se, ainda, como agravante do fato exposto, a ausência de previsão de uso do imóvel.

Causa

Ausência de planejamento da ocupação do Prédio da Sede do SFB, bem como do cumprimento do contrato do projeto executivo de sua reforma.

Manifestação da Unidade Examinada

A unidade esclarece:

“Durante o prazo de vigência inicial da contratação, ocorreu impasse quanto ao atendimento da legislação contra incêndio e pânico, sendo que tal situação demandou prazo considerável para a definição de consenso entre as partes, inclusive necessitando da manifestação formal do Corpo de Bombeiros, fatores que acarretaram a necessidade de prorrogação do prazo de vigência inicial do contrato.

Além disso, o projeto elaborado buscou soluções técnicas que melhor se adequassem a critérios de eficiência energética, sustentabilidade, manutenção predial, bem como à estrutura atual do edifício, o que acarretou inclusive o aditamento do contrato, a fim de acrescer ao objeto do contrato o Projeto Executivo de Condicionamento e Ventilação Mecânica do Ar.

O projeto executivo foi finalizado e submetido à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGTH/GDF no primeiro semestre de 2015, não tendo tido qualquer manifestação ainda por parte daquela Secretaria. Assim, foi encaminhado o ofício nº 411/2015/SFB/MMA, de 22 de julho de 2015, à SEGTH solicitando esclarecimentos sobre a referida avaliação, bem como explicitando os custos gerados em função do atraso neste processo.

Em relação às despesas com manutenção predial, o SFB esclarece que a maior parte dos gastos refere-se à prestação de serviços de vigilância armada no imóvel. Tais serviços são fundamentais à preservação do patrimônio público, em especial à prevenção contra possíveis invasões do local. Isto porque a região onde se localiza o imóvel é conhecida pela grande quantidade de moradores de rua, usuários de droga, bem como de pontos de prostituição. Dessa forma, avalia-se que as despesas com o serviço de vigilância são necessárias frente ao quadro de risco da área.

Apesar disso, a Unidade avaliará a possibilidade de redução de um posto de trabalho noturno, e um posto de trabalho diurno para redução dos custos. Cabe ressaltar que a adoção da referida medida possibilitará a redução dos gastos com serviços de vigilância em 50% do valor atual da contratação.

No que tange aos serviços de limpeza, ressalta-se que está em andamento processo para contratação de serviços de limpeza e conservação para atendimento de demanda da sede do Serviço Florestal Brasileiro.

O termo de Referência da referida contratação irá prever que a mão de obra que executará os serviços na nova sede do SFB poderá atuar também na sede atual do SFB, a fim de maximizar a produtividade estabelecida para a contratação, considerando que a área a ser limpa na nova sede será inferior à produtividade adotada para o Serviço como um todo.

No entanto, os recursos orçamentários para a execução das obras foram solicitados à Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP para a LOA 2015 e, face à situação econômica do país, não houve a referida expansão. Novamente, a expansão orçamentária será solicitada para o PLOA 2016.

Ademais, tem-se articulado outras alternativas para viabilizar a adequação do espaço. Uma delas seria firmar uma Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade de concessão administrativa, alternativa essa que está em análise pelo Conselho Diretor.”

Análise do Controle Interno

Em face das explanações encaminhadas pelo órgão e pelas dificuldades apresentadas em se finalizar a obra, o órgão apresenta alternativas para minimizar os custos de manutenção com o imóvel cedido. No entanto, declara não possuir previsão definitiva para ocupação do imóvel cedido.

Em que pese o órgão se comprometer a minimizar os custos de manutenção predial, entende-se ser imprescindível resolver tal situação com a maior brevidade possível, avaliando o custo-benefício de mudar para a nova Sede do SFB, localizada na Quadra 506, Bloco C - Edifício Athalaia - Asa Norte - Brasília - DF, e em caso de decisão pela ocupação do novo prédio, finalizar a reforma do imóvel supracitado de forma célere, de maneira a minimizar a manutenção de gasto predial com imóvel desocupado e ocioso.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar o custo-benefício de mudar para a nova Sede do SFB, localizada na Quadra 506, Bloco C - Edifício Athalaia - Asa Norte - Brasília - DF, e em caso de decisão pela ocupação do novo prédio, finalizar o projeto executivo e a reforma do imóvel supracitado, de forma a minimizar a manutenção de gasto predial com imóvel desocupado e ocioso.

1.1.2.3 INFORMAÇÃO

Utilização de contratações emergenciais com dispensa de licitação durante o exercício de 2014.

Fato

Durante o exercício de 2014, o Serviço Florestal Brasileiro realizou 86 contratações. Deste total, 60 estão inseridas na modalidade Dispensa de licitação e 05 na Inexigibilidade, o que totaliza 75,58% das contratações.

TABELA: Licitações - 2014

Modalidade	Quantidade	Valor -R\$
Pregão	21	15.976.950,11
Dispensa	60	1.675.170,74
Inexigibilidade	05	218.923,20
TOTAL	86	17.871.044,05

Fonte: Serviço Florestal Brasileiro e SIASG. Obs. Os valores referem-se aos valores globais das licitações celebradas.

De uma amostra de 08 processos, foram selecionados 06 processos de dispensa e 01 de inexigibilidade para análise.

Tabela: Amostra de processos licitatórios

Modalidade	Valores Contratados - R\$	% Analisado pela CGU
Dispensa	1.560.748,70	93,17% (06 processos)
Inexigibilidade	77.323,20	35,32% (01 processo)
Total	1.638.071,90	(07 processos)

Fonte: Serviço Florestal Brasileiro e SIASG

Obs. Os valores referem-se aos valores globais dos contratos, referentes às licitações celebradas.

Com base na análise destes 07 (sete) processos, verificou-se que as dispensas analisadas referentes à realização de concurso público, à contratação de vigilância armada e limpeza foram feitas com base no artigo 24, inciso IV, da Lei N° 8.666/93, conforme identificados a seguir:

Tabela: Processos referentes a dispensa de licitação

Processo	Modalidade de Licitação	Objeto
02000.002451-2013-30	Dispensa nº 12/2014	Contratação emergencial de empresa especializada para realização de processo seletivo simplificado.
02209.022595-2013-76	Dispensa nº 11/2014	Contratação da prestação de serviços de organização, planejamento e realização de concurso público para provimento de 24 vagas de analista ambiental para o quadro de pessoal do Serviço Florestal Brasileiro, para lotação nas Unidades Regionais, localizadas nas cidades de Porto Velho/RO, Santarém/PA, Natal/RN e Curitiba/PR.
02209.007293-2014-59	Dispensa nº 14/2014	Prestação de serviços continuados de Vigilância Armada, para atender a nova sede do Serviço Florestal Brasileiro localizado em Brasília/DF.
02209.018060-2014-81	Dispensa nº 60/2014	Contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de conservação e limpeza, para atender a demanda da Unidade Regional Purus Madeira, na cidade de Porto Velho-RO.

Sobre o exposto, cabe ressaltar que o Serviço Florestal Brasileiro deve se atentar para que não ocorram sucessivas e constantes contratações emergenciais, sob a alegação de ausência de tempo para atender determinadas demandas, bem como deve elaborar o planejamento prévio e adequado para a realização de licitação para atender suas necessidades no decorrer do exercício.

A Unidade, em face da análise dos fatos apontados no Relatório Preliminar de Auditoria, encaminhou a seguinte manifestação:

“Em que pese a regra de utilização de licitação para compras e prestação de serviços na Administração Pública, a Lei 8.666/1993 prevê, no artigo X, as hipóteses de dispensa de licitação. Sendo assim, as contratações realizadas por dispensa de licitação na Unidade foram realizadas com o objetivo de atender às demandas com maior celeridade, uma vez que as contratações diretas realizam-se num espaço de tempo mais curto e, nos processos apontados, observaram o interesse público e a maximização dos resultados do órgão.

Ademais, a significativa proporção de contratações por meio de dispensa de licitação no Serviço Florestal Brasileiro encontra fundamento no inciso II do art. 24 da Lei 8.666/93, que permite a contratação de serviços cujo valor total não exceda R\$ 8.000,00. Ressalta-se, ainda, que as referidas contratações tratam de serviços não contínuos, de necessidade eventual.

A unidade afirma que observa as recomendações no sentido de que não haja o fracionamento de despesas e de que se evite a realização de dispensa de licitação para novas contratações cujo objeto já esteja previsto no escopo de contratos vigentes.

Cabe apontar também que o Serviço Florestal Brasileiro possui Unidades Regionais localizadas em Curitiba, Porto Velho, Natal e Santarém, para as quais as contratações realizadas possuem valores baixos e são geralmente atendidas por microempresas e empresas de pequeno porte, que não possuem condições de atender simultaneamente às referidas localidades. Dessa forma, mostra-se inviável agrupar as necessidades das Unidades Regionais para realizar certames únicos, haja vista que as empresas contratadas não teriam condições de atender simultaneamente às necessidades de todas as Unidades Regionais.

Os casos nos quais o SFB realizou contratação direta por inexigibilidade estão previstos no inciso I do Art. 25 da Lei 8.666/93, que pressupõe a inviabilidade de competição nos casos em que há apenas um fornecedor que atende à demanda.

No que tange aos processos auditados, esta Unidade informa:

Processo seletivo simplificado



A solicitação encaminhada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP para autorização da contratação de temporários foi encaminhada em setembro de 2013, mediante Nota Técnica nº 03/2013/GAB/SFB/MMA.

Após articulação permanente junto ao MP e SPOA/MMA no final do mês de outubro, houve sinalização do MP no sentido de que haveria a possibilidade de contratação de 25 temporários. No entanto, esta Unidade optou por aguardar a formalização do posicionamento, uma vez que a realização do procedimento licitatório envolve dispêndio de recursos humanos e financeiros, além de tempo. Assim, não seria razoável realizar o procedimento licitatório antes da aprovação formal pelo MP em relação à realização do referido Processo Simplificado.

Vale ressaltar que, como 2014 era ano eleitoral, haveria de se considerar as restrições específicas de contratação de servidores, conforme estabelece o art. 73, inciso V, da lei 9.504/97, que restringe a nomeação, a contratação ou a admissão do servidor público no período de noventa dias que antecedem o pleito até a posse dos eleitos, à exceção dos concursos públicos homologados até o início daquele prazo, no caso, 04 de julho de 2014.

Ocorre que a autorização para a referida contratação só foi formalizada em fevereiro de 2014, por meio da Portaria Interministerial nº 53/2014. Além disso, trinta e cinco servidores temporários do órgão teriam seus contratos finalizados. Desses, cerca de 90% deixaram o Serviço Florestal ainda no primeiro semestre do referido ano. Assim, para que houvesse homologação até o prazo limite, possibilitando a contratação dos novos temporários ainda no exercício de 2014, não haveria tempo hábil para a realização de procedimento licitatório para a contratação da organizadora do certame e do Edital.

Dessa forma, julgou-se emergencial a contratação da banca realizadora do certame, enquadrando a situação no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93, que permite a dispensa de licitação quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo.

Em relação à contratação de banca para a realização do concurso de analistas ambientais, a situação era semelhante à apontada acima, pois boa parte da força de trabalho das Unidades Regionais era constituída por servidores temporários que também teriam seus contratos encerrados em meados de 2014. A autorização do referido concurso só foi aprovada em março de 2014, por meio da Portaria MP nº 75/2014. Dessa forma, utilizou-se o mesmo critério de situação emergencial para a dispensa de licitação.

Não obstante todo o exposto, esta unidade adotará medidas no sentido de que, no caso de futuros concursos, o certame seja planejado com maior antecedência, permitindo a realização de licitação.

Todas as alegações expostas acima constam dos autos dos processos auditados.

Serviços de vigilância armada 506 Norte

A dispensa de licitação para a realização de serviços de vigilância armada para a 506 Norte se deve ao fato de que a contratação caracterizou-se como emergencial. Após a assinatura do Termo de Cessão do imóvel, datada de 06 de fevereiro de 2014, ocorreu um impasse quanto à data de desocupação do imóvel pela Polícia Rodoviária Federal. Assim, a informação de que o edifício seria desocupado em 05/05/2014 foi encaminhada por e-mail no dia 24/04/2014. Dessa forma, considerando que seria inviável a realização de procedimento licitatório no prazo de 12 dias, e que tal serviço era imprescindível à preservação do patrimônio público, optou-se pela realização de contratação emergencial.

Apesar disso, esta Unidade adotará medidas no sentido de que tais situações não voltem a ocorrer, utilizando-se, em situação similares, de pregão eletrônico para registro de preços.

Todas as alegações expostas constam dos autos do processo auditado.

Serviços de limpeza

A contratação de serviços de limpeza caracterizou-se como emergencial porque o contrato anterior foi rompido de forma abrupta e, portanto, não haveria tempo hábil para a realização de nova licitação.

Foram verificadas recorrentes irregularidades na contratação então vigente, que culminaram na caracterização de abandono contratual. Dessa forma, decidiu-se pela rescisão unilateral do contrato, uma vez que, quanto maior o prazo para encerramento do contrato, maiores seriam os prejuízos para a Administração.

Ressalta-se que a Unidade buscou contatar as demais participantes do certame que deu origem à contratação então vigente com o objetivo de realizar nova contratação mediante dispensa de licitação com base no inciso XI do art. 24 da Lei 8666/93

Porém, tais solicitações não tiveram interessados, razão pela qual optou-se pela dispensa de licitação com base na situação emergencial, uma vez que os serviços de limpeza e conservação são imprescindíveis ao funcionamento do órgão.

Neste caso, entende-se que não houve falta de planejamento ou desídia administrativa e que, quando da ocorrência de situação similar, o procedimento mais indicado continua sendo o adotado por esta Unidade.

Todas as alegações expostas constam dos autos do processo auditado”.

Análise do controle interno:

A unidade apresentou esclarecimentos acerca da utilização de contratações emergenciais, em virtude de eventos alheios à atuação do SFB, por isso os argumentos foram acatados.

Ademais, o SFB se compromete a adotar medidas no sentido de que os procedimentos de contratação sejam planejados com maior antecedência, permitindo a realização de licitação.

Neste sentido, reforça-se a necessidade de o SFB, como boa prática de gestão, aprimorar a sua etapa de planejamento, se utilizando de estudos prévios que permitam obter celeridade nas aquisições e o alcance de seus resultados, de forma a evitar a utilização de contratações emergenciais.