

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO

Exercício: 2013

Processo:

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201406950

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

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201406950, 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 11/04/2014 a 09/06/2014, 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 Orçamentárias específicos.

2. Resultados dos trabalhos

Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-132/2013, e em face dos exames realizados, foram efetuadas as seguintes análises:

- Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos;
- Avaliação da regularidade dos processos licitatórios;
- Avaliação da conformidade das peças;
- Avaliação da situação das transferências voluntárias;
- Avaliação da gestão de pessoas;
- Avaliação dos indicadores de gestão;
- Avaliação da gestão de Tecnologia da Informação;
- Avaliação da gestão do Patrimônio Imobiliário;
- Avaliação dos controles internos administrativos;
- Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU; e
- Avaliação do cumprimento das determinações/recomendações do TCU.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Em atendimento ao que estabelece o art. 13 da IN TCU nº 63/2010, foi realizada análise sobre o processo nº 02209.007930/2014-97 – referente à prestação de contas anual do Serviço Florestal Brasileiro, exercício 2013 – 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 2013. 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 2013, por parte do SFB, atos de gestão relacionados aos seguintes itens da parte "A" do Anexo II da DN TCU nº 127/2013: Item 4.2 – Informações sobre o reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos e Item 4.6 – 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.

Ademais, observamos a necessidade de ajustes ou de informações complementares quanto aos seguintes pontos:

- a) gestão de precatórios (subitem 4.7. da parte A do Anexo II da DN TCU nº 127/2013);
- b) imóveis locados de terceiros (subitem 6.3. da parte A do Anexo II da DN TCU nº 127/2013; e
- c) organograma do Serviço Florestal Brasileiro encontra-se desatualizado nas fls. 20 do Relatório de Gestão.

Por intermédio de Solicitação de Auditoria, esses pontos foram apresentados à Unidade, que procedeu à regularização do conteúdo, conforme indicado no quadro abaixo:

Informação Complementada	Peça	Item/Normativo	Localização no Processo de Contas Nº 02209.007930/2014-97
Gestão de precatórios	Relatório de Gestão	2.2.2.1 da Portaria-TCU nº 175/2013	Folha 09
Imóveis locados de terceiros	Relatório de Gestão	3.2 da Portaria-TCU nº 175/2013	Folhas 09 e 10
Organograma atualizado	Relatório de Gestão	3.6 da Portaria-TCU nº 175/2013	Folha 11

Diante do exposto, e em face da retificação dos itens supramencionados, conclui-se que as peças apresentadas contemplam os formatos e os conteúdos obrigatórios, nos termos da DN TCU nº 175/2013 e nº 127/2013.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

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 no Plano Plurianual – PPA, 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”

A partir destes macroprocessos foram definidas as metas físicas para o exercício de 2013, conforme depreende-se do quadro a seguir:

Quadro: Metas Institucionais 2013 – metas previstas e realizadas no exercício de 2013, correlacionadas aos macroprocessos elencados no PPA.

Macro Processos	Processos	Ação na LOA	Metas previstas para 2013	Metas realizadas em 2013
Gestão de Florestas Públicas	Cadastro das Florestas Públicas	20WB	- 90% das florestas públicas cadastradas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas	- 100% das florestas públicas cadastradas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas
	Concessão Florestal	20WC	- 1 milhão de hectares de florestas públicas federais sob concessão. - Destinar 60.000 hectares de florestas públicas federais, sem destinação específica, para realização de concessões florestais	- 87.772 hectares (*) - não atingida
	Manejo Florestal Comunitário	20WA	- 1000 famílias beneficiadas com o manejo; - 60 projetos apoiados	- 1028 famílias beneficiadas com o manejo; - 40 novos projetos apoiados
	Monitoramento de Florestas Públicas	20WC	- 100% dos contratos sob concessão monitorados	- 100% dos contratos sob concessão monitorados
Desenvolvimento Florestal Sustentável	Sistema Nacional de Informações Florestais	20WB	- 50% do Sistema Nacional de Informação Florestal implantado	40% do Sistema Nacional de Informação Florestal implantado
	Inventário Florestal Nacional	20WD	- 30 milhões de hectares inventariados	- 17.760.000 de hectares inventariados
	Silvicultura	20WB	- Centro de Silvicultura modelado na Amazônia	- Centro de Silvicultura não implantado
	Pesquisa e Transferência de Tecnologia	20WB	- 20 pesquisas realizadas para melhorar o aproveitamento dos recursos florestais	- 2 projetos concluídos e 18 projetos em execução continuada no ano 2014.
	Fomento	20WB	- Modelagem de 1 centro de excelência em extensão florestal concluído; - 3.000 pessoas capacitadas, entre produtores, técnicos e funcionários públicos. - 120 projetos apoiados pelo Fundo Nacional de	- 0% concluído - modelagem do 1 centro de excelência em extensão florestal; - 3537 pessoas capacitadas. - 110 projetos em carteira, 75 em fase de



			Desenvolvimentos Florestal	execução e 65 novos projetos aprovados em 2013
Desenvolvimento Institucional	Definir o modelo de gestão institucional do SFB. Implantar quadro de pessoal permanente.	2000	50 novos servidores efetivos. Adequação e ampliação do espaço físico do SFB. 60% dos processos administrativos normatizados. - Contratar 100% dos serviços de Tecnologia de Informação pelo SFB	-Nomeação de 50 novos servidores efetivos. -Não finalização do projeto de adequação e ampliação do espaço físico do SFB. Parcial. - 100% de contratação

Fonte: Relatório de Gestão do Exercício de 2013

(*) A execução da meta “área de floresta sob concessão” foi retificada em comparação àquela inserida no Relatório de Gestão SFB-2013.

Como 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 2013, foi emitido o Parecer nº 004/2014, de 27/05/2014, 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/MMA.

Do comparativo das metas físicas previstas x realizadas, com base no supracitado Parecer emitido pelo MMA e no Relatório de Gestão do SFB de 2013, infere-se que, em geral, as metas acordadas pelo SFB foram cumpridas a contento, com exceção da baixa implementação física da ação 20WC - *Implantação de florestas públicas sob concessão*. Conforme abordado neste relatório, no item *Indefinição na atuação de atividades finalísticas no SFB*, a destinação de 60.000 hectares de florestas públicas federais para realização de concessões florestais não foi realizada, em face de iniciativas nesta área envolverem outros órgãos e o trâmite deste processo ser moroso, bem como de pendência da implantação do Centro de Silvicultura modelado na Amazônia e da Modelagem do centro de excelência em extensão florestal.

Sobre a baixa implementação de florestas públicas sob concessão, o Órgão justificou a baixa execução física da ação 20WC, informando que, apesar de ter sido licitado mais de 1,1 milhão de hectares em 2013 no estado do Pará (Floresta Nacional do Crepori, Amana II e Altamira), não foi possível assinar os respectivos contratos no mesmo ano. Os gestores esperam em 2014, um índice de alcance da meta muito próximo ao planejado.

Merece destaque, ainda, que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) é gerido por meio da ação 20WB e possui 110 projetos sob sua responsabilidade. O respectivo Fundo celebrou termos de cooperação com o Fundo Nacional de Mudanças Climáticas (FNMC) e Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA).

No tocante à gestão orçamentária, as receitas do SFB, referentes ao exercício de 2013, no valor global de R\$ 50.935.966,00, são provenientes de recursos orçamentários, no

valor de R\$ 41.876.789,00, conforme quadro a seguir, extra-orçamentários, advindos do Global Environment Facility – GEF –, no valor de R\$ 6.696.522,00 e do Fundo Nacional de Mudanças Climáticas, os quais não fazem parte do orçamento do SFB, tampouco caracterizados como recursos extra-orçamentários, no valor de R\$ 2.362.655,00.

QUADRO: DESPESA – EXECUCAO ORCAMENTARIA 2013

AÇÃO	LOA	EMPE NHADO	% EMPE NHADO/ LOA	LIQUIDADO	% LIQUI DADO/ LOA
20WA - Desenvolvimento Florestal Sustentável e ao Manejo Florestal Comunitário e Familiar	4.075.000,00	2.435.499,48	59,77	1.742.128,25	42,75
20WB - Pesquisa e Informações Florestais	3.605.000,00	1.228.901,22	34,09	1.036.634,92	28,75
20WC - Planejamento; Gestão e Controle das Concessões Florestais	5.600.000,00	3.803.333,55	67,92	3.257.761,59	58,17
20WD Inventário Florestal Nacional	17.473.750,00	719.378,08	4,12	422.299,08	2,42
2000 - Administração da Unidade	11.123.039,00	7.121.967,00	64,00	7.121.967,00	64,00
Total	41.876.789,00	15.309.079,33	45,98	13.580.790,84	45,98

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

Depreende-se do quadro acima, os empenhos não alcançaram 70% da dotação orçamentária na LOA referente ao exercício sob análise, o que representa baixa execução financeira no período. Merecem atenção os baixos empenho e liquidação da ação 20WD.

Ressalte-se que, segundo informação do Serviço Florestal Brasileiro, o órgão sofreu corte em seu orçamento, no valor de R\$ 3.670.000,00 no exercício sob análise, que correspondeu a 8,95% do seu orçamento ordinário (Fontes 0100 e 0129).

Questionados sobre a fragilidade apontada, o órgão informa que tal recurso advém do Fundo Amazônia – no montante de R\$ 16,9 milhões –, os quais representavam 97% previsto para 2013 na ação 20WD. Explica ainda que, por se tratar do primeiro projeto deste fundo com o Governo Federal, houve atrasos na organização burocrática, tais como: por instrução do BNDES o repasse do recurso deve ser feito por meio de GRU, a criação de um código para repasse deste recurso gerou atraso por parte da STN, por ser o primeiro repasse feito do BNDES para o Governo, atraso na disponibilidade dos recursos por parte do BNDES, o que impediu o início das atividades do inventário bem como inexistência de tempo hábil para a realização do processo licitatório e das coletas de dado em campo. Diante da impossibilidade da execução no exercício a meta física foi reprogramada.

Cabe ressaltar que os projetos de cooperação internacional, provenientes do KFW e do Fundo Amazônia, no valor total de R\$ 19.653.750,00 tiveram seus respectivos orçamentos internalizados na Lei Orçamentária Anual – LOA – de 2013 do SFB. Esta metodologia utilizada torna transparente o gerenciamento dos recursos recebidos pelo órgão.

A tabela a seguir pormenoriza as receitas e despesas provenientes de Projetos de Cooperação Internacional:



Quadro: Despesas e Receitas em Projetos de Cooperação Internacional.

Ação	KFW (1)		FUNDO AMAZONIA (2)		GEF (3)		FNMC (4)	
	Receita	Despesa	Receita	Despesa	Receita	Despesa	Receita	Despesa
20WA	925.000,00						2.362.655,00	1.778.082,00
20WB	1.805.000,00							
20WC								
20WD			16.923.750,00		6.696.522,00	3.200.000,00		
2000	3.842.089,00							
TOTAL	2.730.000,00		16.923.750,00		6.696.522,00	3.200.000,00	2.362.655,00	1.778.082,00

1 - KFW - Doação com o Banco Alemão - Objetivo: promover a gestão das florestas públicas para a produção sustentável, fomentar o manejo florestal e a silvicultura com espécies nativas visando a agregação de valor aos produtos florestais na Amazônia Brasileira, em especial na região sob influência da Rodovia 163 e na região dos Rios Purus e Madeira.

2 - Fundo Amazônia - Convênio com o BNDES - Objetivo: implementar o Inventário Florestal Nacional no Bioma Amazônico, como um sistema de monitoramento florestal contínuo e capaz de produzir informações sobre os recursos florestais para fundamentar a formulação, implementação e execução de políticas públicas e projetos de uso e conservação destes recursos.

3-GEF (GCP/BRA079/GFF) FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) - Objetivo: Fortalecimento do Marco Nacional de Conhecimento e Informação para Subsidiar Políticas de Manejo Sustentável dos Recursos Florestais – Projeto GEF de apoio ao Inventário.

4 - FNMC (Fundo Nacional de Mudanças Climáticas) - Objetivo: referem-se à descentralização orçamentária realizada pela Secretaria de Mudanças Climáticas do Ministério do Meio Ambiente ao SFB para execução de ações de fomento florestal ligadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, cuja gestão é de responsabilidade do SFB.

Dos dados disponibilizados no quadro acima, informa-se que os recursos do Fundo Nacional de Mudanças Climáticas-FNMC referem-se à descentralização orçamentária realizada pela Secretaria de Mudanças Climáticas do Ministério do Meio Ambiente ao SFB para execução de ações de fomento florestal ligadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Floresta - FNDF, cuja gestão é de responsabilidade do SFB. Portanto, o orçamento do FNMC não faz parte do orçamento do SFB e tampouco é recurso extra-orçamentário.

Ressalte-se, ainda que os recursos da ação 2000 – Administração da Unidade, no valor R\$ 3.842.089,00, advindos do KFW, são destinados para a execução do *Projeto Gestão Florestal para a Produção Sustentável na Amazônia*, na instalação de Unidades Regionais e bases operacionais do SFB instaladas e equipadas, com os objetivos de modernizar as unidades.

Diante do exposto, com base nas tabelas apresentadas sobre a Receita da LOA-2013 e das Receitas de Projetos Internacionais, conclui-se que, do total de recursos inseridos na LOA, os Projetos de Cooperação Internacional representaram 46,93% da receita do SFB. Ademais, observa-se, com exceção da ação 20WC – *Planejamento, Gestão e Controle das Concessões Florestais*, a qual é financiada inteiramente pela Lei Orçamentária Anual - exercício de 2013, as demais ações (2000, 20WA, 20WB e 20WD) receberam, respectivamente, 34,54%, 22,70%, 50,07 % e 96,85% recursos de projetos internacionais, o que demonstra a representatividade destes montantes para o funcionamento do órgão, em especial nas ações finalísticas.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Da análise dos indicadores utilizados pelo Serviço Florestal Brasileiro para aferir o desempenho de sua gestão, foi apurado que, embora o órgão esteja em processo de implementação de um modelo de gestão por resultados, ainda não foram estabelecidos indicadores institucionais, fato que ensejou o registro de constatação específica sobre o tema neste relatório.



Desde a criação do SFB, foram feitas sucessivas contratações de consultorias com o apoio da Agência de Cooperação Alemã (Gopa/GIZ), para a elaboração de instrumentos de gestão estratégica, entre eles, os indicadores institucionais. De acordo com os gestores, ainda em 2014, com o apoio da consultoria atualmente contratada serão desenvolvidos projetos estratégicos, construídos e implementados planos de monitoramento e avaliação, bem como o mapeamento e reavaliação dos principais processos do órgão e a modelagem de sua estrutura.

Ante o exposto, em face da ausência de indicadores institucionais, conclui-se pela necessidade de o órgão tomar providências no sentido de priorizar a condução desse assunto, seja pela sua importância para a gestão do SFB, seja para evitar desperdício decorrente das sucessivas contratações.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

Para a consecução de suas competências, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB possuía, em 31 de dezembro de 2013, a força de trabalho descrita no quadro abaixo.

Quadro: Força de trabalho, exercício de 2013

Força de trabalho		2013
1. Servidores em Cargos Efetivos		165
2. Servidores com Contratos Temporários		46
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública		09
Total		220

Fonte: Relatório de Gestão Serviço Florestal Brasileiro 2013

Adequabilidade da distribuição do quadro de pessoal

Dos 220 servidores que compõem o quadro de pessoal do SFB, 26 estão lotados nas quatro unidades regionais, o que representa 11,82% da força de trabalho total do órgão. A análise sobre a estrutura das Unidades descentralizadas está detalhada neste relatório, na Informação sobre Carência de Servidores Efetivos nas Unidades Regionais do Serviço Florestal Brasileiro.

Quanto aos 194 servidores que pertencem ao quadro de pessoal do SFB em Brasília, temos que três funcionários estão cedidos ao Ministério do Meio Ambiente, ao Senado Federal e à Presidência da República e 191 servidores estão efetivamente lotados na sede do órgão, o que representa 86,82% do total do quadro de pessoal.

A distribuição dos servidores na sede do Serviço Florestal Brasileiro estava em 31.12.2013, representada, conforme quadro a seguir:

Quadro: Pessoal Sede – Posição 31.12.2013

Servidores		Ativo permanente		Requisitado		Contrato temporário		Exercício Descentralizado		Sem vínculo	
Área	Nº Total	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Chefia de gabinete	16	7	43,7	0	0,0	6	37,5	1	6,2	2	12,5
Ouvidoria	02	2	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0



AJUR	04	1	25,0	2	50,0	1	25,0	0	0,0	0	0,0
Diretoria - Concessão Florestal e Monitoramento	41	19	46,3	10	24,4	11	26,8	0	0,0	1	2,4
Diretoria - Pesquisa e Informações	62	51	82,2	2	3,2	8	12,9	0	0,0	1	1,6
Diretoria de Fomento e Inclusão Florestal	26	18	69,2	3	11,5	5	19,2	0	0,0	0	0,0
Diretoria de Administração e Finanças	37	25	67,5	2	5,4	5	13,5	1	2,7	4	10,8
Diretoria	03	1	33,3	2	66,6	0	00,0	0	00,0	0	00,0
Total	191	124	64,9	21	11,00	36	18,8	02	1,0	8	4,2

Nº = Número de funcionários

Fonte: Planilha encaminhada pelo SFB.

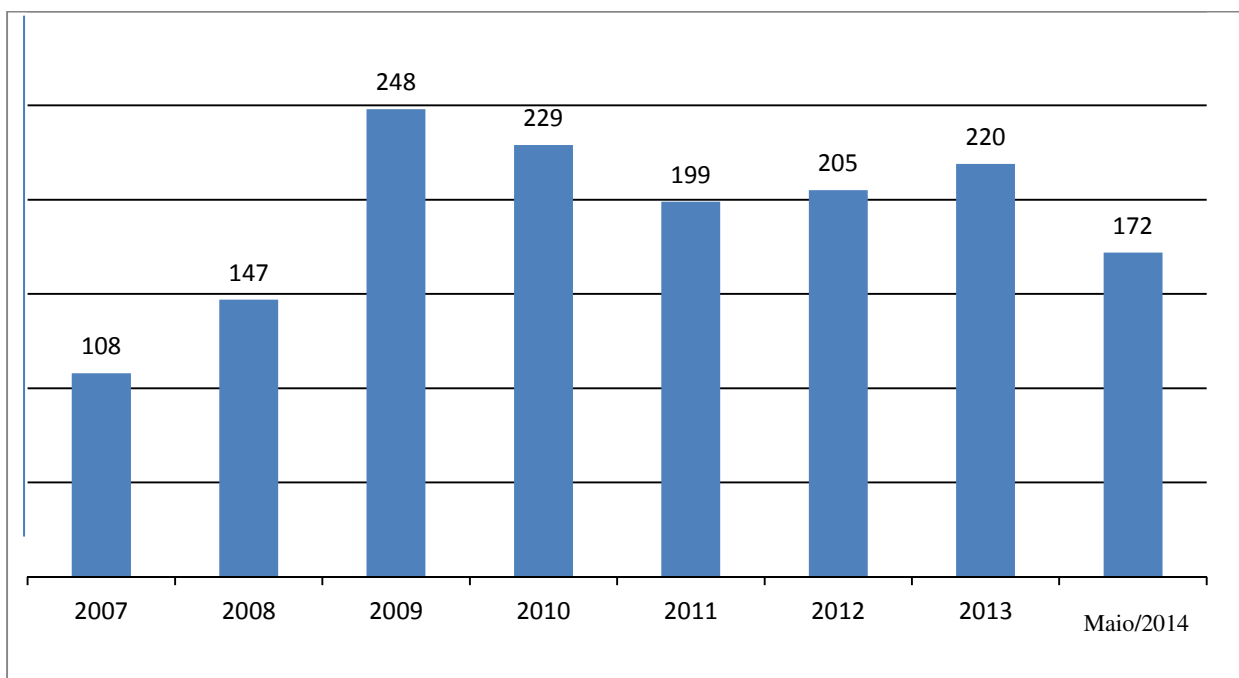
Ressalte-se, ainda, que a sede do Serviço Florestal Brasileiro possuía 15 estagiários em 31/12/2013.

Sobre o quadro disponibilizado acima, observa-se que a distribuição dos servidores é desigual entre as áreas. Por exemplo, a Diretoria de Pesquisa e Informações tem 62 servidores, enquanto a Diretoria de Fomento e Inclusão Florestal conta com uma equipe de 26 servidores. Segundo o órgão, a distribuição é feita levando primeiramente em consideração o perfil e formação do requisitado, comissionado etc. Por essa razão, não há uniformidade na distribuição dos servidores entre as diretorias.

O quantitativo de servidores na Diretoria de Pesquisa e Informações é resultado da absorção do Laboratório de Pesquisas Florestais (LPF), ocorrida em 2008, para atuarem em pesquisas laboratoriais.

De acordo com o Serviço Florestal Brasileiro, em 2008, uma empresa foi contratada para realizar estudo sobre o dimensionamento de sua força de trabalho. Esse documento já apontava a extrema carência quantitativa e qualitativa de pessoal que o órgão se encontrava, pois o quadro ideal de servidores seria de 631 servidores, para 2013, levando em consideração análises comparativas entre Serviços Florestais de vários países que têm florestas representativas em seus territórios. No entanto, a Unidade nunca chegou a contar com um número próximo ao sugerido no estudo, conforme se verifica no gráfico abaixo, que traz o histórico do quantitativo de pessoal do SFB desde a sua criação.

Gráfico: Quantitativo de servidores por ano – Serviço Florestal



Fonte: Serviço Florestal Brasileiro

Em que pese o estudo e as informações apuradas e, conforme já relatado na *Análise dos Resultados Quantitativos e Qualitativos* deste relatório, há que se considerar que, como a estrutura organizacional do Ministério do Meio Ambiente encontra-se defasada, a depender das escolhas que os dirigentes do Ministério fizerem sobre quais unidades responderão pelas atribuições relativas à gestão florestal no país, o SFB pode precisar de um quantitativo muito diferente do que foi indicado no estudo.

Observância da legislação referente à gestão de recursos humanos e aos registros nos sistemas contábeis e corporativos obrigatórios

Por se tratar de uma unidade que não possui autonomia na área de recursos humanos, informa-se que os registros e controles de Recursos Humanos estão concentrados na CGGP 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.

Controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas

Em termos de controles internos relacionados à gestão de pessoas, verificou-se que o SFB criou um núcleo de RH na Gerência de Administração e Logística, composto por dois agentes administrativos, 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, 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

O SFB possuía quatro instrumentos de transferência vigentes no exercício 2013, no montante de R\$ 2.101.408,34, conforme disposto no quadro:

Quadro: Termos de transferência vigentes em 2013

Transferência	Quantidade	Valor (R\$)
Convênio	03	1.969.333,33
Termo de Cooperação	01	132.075,00
Total	04	2.101.408,33

Fonte: Relatório de Gestão SFB- 2013

A avaliação da gestão das transferências foi feita com base em dois processos, na modalidade convênio, selecionados por meio de amostragem, no valor total de R\$ 1.857.333,33, os quais representam 88,39% do universo de transferências vigentes no exercício de 2013. Ademais, para avaliação do tema, foram realizadas análises das informações apresentadas pelo gestor e dados do relatório de gestão da unidade, em atendimento ao disposto no item 5 do Anexo IV da DN TCU nº 132/2013.

Quanto à padronização de instrumentos de transferências, que visam 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 entanto, não se confirmou a existência de instrumentos semelhantes para as rotinas referentes a convênios. Desta forma, sugere-se a implementação na intranet de material de apoio também para convênios, de forma a facilitar a padronização das operações desta natureza.

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 seus respectivos convênios. 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.

Da análise proferida nos processos selecionados na amostra, verificou-se que a unidade possui fragilidades no acompanhamento da execução dos convênios, conforme detalhadas na constatação sobre o tema, demonstrando, dessa forma, que a qualidade e a suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UJ, relacionados à gestão das transferências, necessitam de melhorias.

2.6 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Durante o exercício de 2013, o Serviço Florestal Brasileiro realizou 140 contratações, no montante de R\$ 4.447.811,84, distribuídas nas modalidades discriminadas a seguir:

Quadro: Licitações - 2013

Modalidade	Quantidade	Valor -R\$
Pregão	39	3.710.711,03
Concorrência	0	0,00
Tomada de Preços	0	0,00
Convite	0	0,00
Concurso	0	0,00
Dispensa	76	590.571,76
Inexigibilidade	5	123.285,00
Suprimento de Fundos	20	23.244,05
TOTAL	140	4.447.811,84

Fonte: Serviço Florestal Brasileiro e SIASG

A fim de verificar a regularidade dos processos licitatórios referentes ao exercício sob comento, foi selecionada uma amostra de 10 processos para análise, no valor total de R\$ 3.496.516,05, com base na materialidade e criticidade das contratações.

Quadro: Amostra de processos licitatórios

Modalidade	Valores Contratados - R\$	% Analisado pela CGU
Dispensa	311.504,95	52,75% (2 processos)
Inexigibilidade	38.370,00	31,12% (2 processos)
Pregão	3.146.641,10	94,23% (6 processos)
Total	3.496.516,05	78,61 % (10 processos)

Fonte: SIASG

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 e da proporcionalidade.

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

Cabe ressaltar, ainda, que as compras no Serviço Florestal referentes aos materiais de consumo são realizadas, anualmente, por meio de pregão eletrônico para registro de preços. A relação dos materiais e seus quantitativos são elaborados com base no histórico de consumo do ano anterior disponibilizado pelo sistema.



Com o intuito de comprovar a utilização dos critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições do SFB, foi constatado que os editais de licitação selecionados na amostra não incluem artigos que atendam o normativo de contratações sustentáveis (Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1/2010). No entanto, verificou-se que constam compras de produtos recicláveis nos termos de referência de alguns editais. Desta forma, em que pese o órgão já estar selecionando em suas compras itens recicláveis, entende-se necessário incluir expressamente, em seus futuros editais, cláusulas sobre o citado normativo.

Ademais, quanto às rotinas para a redução do impacto ambiental, o Serviço Florestal Brasileiro vem adotando procedimentos para atender este quesito, como por exemplo, a redução no consumo de água e no consumo de energia elétrica e a incorporação de conceitos sustentáveis e coeficientes de uso dos recursos naturais no planejamento das obras para a construção de duas Unidades Regionais, com início previsto em 2014 e, conclusão em 2015.

Na atual sede do SFB, em Brasília, as instalações prediais foram equipadas com aparelhos mais eficientes do ponto de vista do consumo de água e energia elétrica. Além dessas ações, há campanhas para redução no consumo de bens descartáveis.

No tocante aos Controles Internos, 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 2013 para as suas aquisições, garantindo, dessa forma, a 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 espaço para ampliar a utilização em suas aquisições dos critérios de sustentabilidade previstos na IN SLTI/MPOG nº 1/2010.

2.7 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Em consulta realizada ao sistema SIAFI Gerencial Web, não foi encontrado registro que indique a existência de passivos por insuficiência de créditos ou recursos durante o exercício de 2013 no âmbito do Serviço Florestal Brasileiro, corroborando as informações apresentadas pela unidade em seu relatório de gestão.

2.8 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Para avaliação das atividades relacionadas à gestão da TI no Órgão, referente ao ano de 2013, os exames realizados abordaram aspectos relacionados à Governança de TI – incluindo planejamento estratégico de TI, política de segurança da informação, recursos humanos de TI e metodologia de desenvolvimento de sistemas -; e à Contratação e gestão de bens e serviços de TI.

A seguir, apresenta-se análise referente aos temas citados acima.

Governança de TI

Em relação ao Planejamento Estratégico de TI, apurou-se que o Serviço Florestal Brasileiro possui um Plano Diretor de TI – PDTI, o qual foi aprovado pela alta administração, bem como um Comitê de Tecnologia da Informação – CTI atuante, que passou por uma reestruturação em 2014 e tem se reunido frequentemente.

Vale mencionar que recentemente, em abril de 2014, a Unidade, por meio do CTI, publicou a nova versão do Plano Diretor de TI, com vigência de 2014 a 2016, substituindo o PDTI 2012/2013.

Quanto ao conteúdo do PDTI, cabe destacar que as ações de tecnologia da informação encontram-se alinhadas às necessidades das áreas de negócios da organização, conforme sinalizado no planejamento estratégico do SFB. Destaca-se também a realização do inventário das necessidades de TI, com sua respectiva priorização, elaboração do plano de metas e ações e do plano de gestão de pessoas.

Entretanto, é importante ressaltar que o referido documento deixou 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.

Portanto, para que esse instrumento de planejamento (PDTI) possa alcançar os resultados esperados é de fundamental importância que, ao definir suas metas e ações de TI, o órgão elabore também o plano de investimento e custeio associado a estas ações que, por conseguinte, culminará com a confecção da proposta orçamentária da área de TI.

No que se refere à Gestão da Segurança da Informação, verificou-se que o SFB não possui um documento formal contendo sua Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC).

Embora ausente este documento, merece ser registrado que a Unidade iniciou, em 2014, os primeiros passos visando à melhoria na gestão da segurança da informação, com a instituição do seu Comitê de Segurança da Informação e Comunicações – CSI. Todavia, ainda está pendente a nomeação do Gestor de Segurança da Informação, que é o coordenador do CSI. Deste modo, o referido Comitê não se encontra em funcionamento, não tendo havido nenhuma reunião desde sua criação.

Deste modo, considerando a inexistência da Política de Segurança e a ausência de um Gestor específico para a área de segurança da informação, que dê efetividade ao CSI criado, é necessário que o SFB designe seu Gestor de Segurança da Informação – GSI e, em seguida, elabore, aprove e institucionalize a sua Política de Segurança da Informação e Comunicações – POSIC.

No que se refere ao desenvolvimento de sistemas, cumpre registrar que o Serviço Florestal Brasileiro possui, desde 2012, metodologia de desenvolvimento de sistemas (MDS-SFB) elaborada pela equipe da Gerência Executiva de Tecnologia da Informação – GETI e aprovada pelo Comitê de Tecnologia da Informação – CTI.

Quanto à estrutura organizacional, a unidade responsável pela gestão de TI no SFB é a Gerência Executiva de TI – GETI, que conta atualmente com 4 (quatro) servidores, sendo 2 (dois) de nível médio e 2 (dois) de nível superior, dentre os quais um é o

Gerente Executivo. Os terceirizados são 7 (sete), que desempenham atividades relacionadas ao suporte a usuários de TI, análise da rede de dados do SFB e administração de banco de dados. Abaixo segue o quadro com o RH de TI:

Força Trabalho	Quantitativo
Servidores	4
Terceirizados	7
Total	11

Vale mencionar, como aspecto positivo, que o SFB, diante da necessidade de fortalecer a capacidade de gestão da GETI, tendo em vista a percepção de que a equipe existente é bastante reduzida, não estando compatível com os serviços de TI demandados pelo órgão, elaborou, e incluiu em seu PDTI, estudo de adequabilidade dos recursos humanos de TI. Como conclusão, esse estudo propõe que a equipe de servidores da área de TI seja formada por 17 pessoas.

Sobre o referido estudo, merece ser destacada a boa qualidade dos levantamentos realizados, incluindo o mapeamento das competências de TI, levantamento da infraestrutura existente, dos usuários e sistemas de informação.

Ademais, cabe registrar a informação obtida junto a GETI de que está sendo realizado processo seletivo simplificado para servidores temporários na área de TI, onde estão previstos 3 (três) analistas de sistemas e 2 (dois) analistas de rede.

Por fim, merece ser destacada também a elaboração de Plano de Capacitação dos Servidores de TI do Serviço Florestal Brasileiro, cuja finalidade declarada é promover a educação efetiva dos servidores, incentivando a formação de multiplicadores e a qualificação profissional.

Contratação e Gestão de Bens e Serviços de TI

Com a finalidade de avaliar as aquisições de bens e serviços de TI, 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.

Por meio das apurações realizadas, 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, como: a) pagamentos efetuados à contratada sem estarem vinculados a uma Ordem de Serviço; b) dificuldade em rastrear e identificar os produtos entregues em cada pagamento; c) elaboração dos Termos de Recebimento Provisório – TRP e Definitivo – TRD em desconformidade ao que estabelece a IN 04/2010; d) processo de verificação e comunicação dos erros/defeitos de software feito diretamente entre o requisitante e a contratada, sem passar pela área de TI; e e) não apuração dos indicadores de níveis de serviço.



Embora tenham sido observadas as falhas acima na execução do contrato, cabe destacar, como aspectos positivos, a adequada participação, tanto da área requisitante quanto da área de TI, na definição das funcionalidades dos sistemas que serão desenvolvidos, com elaboração e aprovação prévia de um anteprojeto do sistema, contendo, além dos requisitos funcionais, o valor estimado do sistema e o respectivo cronograma de desenvolvimento previsto.

Outro ponto positivo que merece ser ressaltado é a preocupação da GETI em compatibilizar o volume de demandas abertas à fábrica de software pelas áreas requisitantes com a capacidade de gerenciamento da equipe de TI disponível. Ou seja, em virtude do reduzido efetivo para fiscalizar os serviços, optou-se, de forma adequada no entender dessa equipe de auditoria, em limitar as demandas de sistemas, ainda que houvesse recursos financeiros e orçamentários para uma maior execução.

Conclusão

Diante do exposto, pode-se avaliar como adequada a Governança de TI do SFB, especialmente quanto os aspectos de planejamento e gestão das ações de TI, com a elaboração e atualização periódica do seu PDTI e atuação efetiva do Comitê de TI. Todavia, merece ser citada a necessidade do SFB incluir, em seu Plano Diretor, a proposta orçamentária da área de TI e o plano de investimento e custeio.

Em relação às fragilidades identificadas na gestão de TI, cabem destaque a ausência da Política de Segurança da Informação e as falhas encontradas na execução do contrato de fábrica de software, que merecem atenção da alta administração do órgão, no primeiro caso, e da Gerência Executiva de TI no segundo, principalmente porque o referido contrato encontra-se em execução.

2.9 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

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

O fundamento desta 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 é impactado pela indefinição dos papéis do órgão, uma vez que o Ministério do Meio Ambiente está em fase de reestruturação de suas atividades e muitas das atribuições do SFB ainda não foram definidas legalmente, bem como pela rotatividade de cargos de diretorias estratégicas, o que prejudica a definição clara e objetiva das atribuições dentro da UJ, a

exemplo da recente troca da Diretoria-Geral e da Diretoria de Fomento e Inclusão Florestal.

Avaliação de Riscos

A Unidade ainda não possui a política de considerar eventos em potencial que possam impactar a realização de seus objetivos, pois ainda não foram implementadas metodologias ou procedimentos que mensurem os riscos, considerando a possibilidade e o seu impacto no caso de ocorrência.

Observa-se pelo fato de não haver indicadores implantados na unidade, decorridos mais de sete anos da criação do órgão.

Procedimentos de Controle

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

Licitações e Contratos

Verificou-se que, no decorrer de 2013, em face dos testes realizados em dez 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.

Recursos Humanos

Conforme já exposto anteriormente, o SFB possui um núcleo de RH para facilitar a comunicação entre o órgão e o Ministério do Meio Ambiente, cuja principal atribuição é consolidar os documentos a serem encaminhados ao MMA e facilitar a interlocução entre as duas áreas, o que torna os controles internos, no âmbito de sua atuação, adequados.

Gestão do Patrimônio Imobiliário

A Unidade ainda apresenta controles ineficientes na gestão dos seus bens imóveis e móveis. A título de exemplo, não há registros dos bens imóveis do SFB no SPIUNET, bem como o inventário de bens móveis encontra-se inacabado.

Termos de Transferências

A partir dos dois processos de transferências analisados, conclui-se pela necessidade de implantação de controles internos do órgão neste item, uma vez que os procedimentos relacionados ao tema ainda não se encontram sistematizados em ambiente informatizado interno, bem como há falhas no acompanhamento dos termos de transferências por parte do SFB.

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 sobre o tratamento de alguns temas, outros ainda merecem ser desenvolvidos.

Ademais, o SFB ainda carece de normativos os quais definam as atribuições de cada área, fato que prejudica a comunicação interna do órgão.

Destaca-se sobre o tema que o SFB não possui regimento interno regulamentado, em que pese o Inciso IV do art. 56 da referida Lei dispor sobre a necessidade de sua aprovação.

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 atribuições do órgão, garantindo o seu pleno funcionamento.

Monitoramento

Quanto ao monitoramento das atividades desenvolvidas pelo SFB, verifica-se que este componente está sendo avaliado mediante Contrato de Gestão, por meio do qual são estipulados resultados anuais a serem alcançados pelo órgão, bem como seus critérios de avaliação.

De acordo com o Parecer nº 004/2014, de 27/05/2014, o Comitê de Monitoramento e Avaliação do Contrato de Gestão e de Desempenho do SFB inferiu pelo cumprimento da maioria das metas acordadas para 2013. Do total de dez metas pactuadas, sete foram atingidas totalmente, duas cumpridas com desempenho superior a 70% e uma não implementada.

Neste contexto, conclui-se que a utilização deste instrumento possibilita o acompanhamento e avaliação dos resultados da entidade de forma consistente, direcionando a entidade na sua missão institucional, em que pese o órgão ainda não possuir indicadores de gestão. Ademais, merece destaque o cumprimento satisfatório das metas preestabelecidas no aludido Contrato de Gestão pelo SFB.

2.10 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário



Atualmente, o patrimônio imobiliário sob responsabilidade do SFB consiste em um imóvel em Brasília, onde se localiza a sede da unidade e outros quatro, localizados em Curitiba/PR, Santarém/PA, Natal/RN e Porto Velho/RO. Além das Unidades Regionais, o órgão conta com uma base avançada em Teixeira de Freitas/BA, ligada à unidade Natal/RN.

Ademais, em 2013, o SFB recebeu dois terrenos para abrigar as sedes das Unidades Regionais, uma localizada em Santarém/PA, e outra em Purus-Madeira/RO.

Acerca da estrutura de pessoal capaz de gerenciar o patrimônio imobiliário, informa-se que a área responsável por tratar deste tema é a Coordenação de Almoxarifado, Logística e Patrimônio - COALP. Em 31/12/2013, a Coordenação estava composta efetivamente, por sete servidores, dentre eles três agentes administrativos, dois analistas ambientais, um técnico administrativo e uma servidora sem vínculo.

A respeito da adequabilidade da estrutura de pessoal para administrar o patrimônio, em que pese informações do próprio órgão de a estrutura de pessoal da área ser precária, não foi possível aferir tal informação, tendo em vista o SFB ainda não possuir mecanismos de definição das atribuições de cada departamento, a exemplo da inexistência de Regimento Interno, bem como de estudos correlacionando o quantitativo ideal de servidores para o desenvolvimento dos processos de trabalho necessários ao perfeito funcionamento desta área.

No tocante à estrutura tecnológica da coordenação, verificou-se que o SFB utiliza, desde meados de 2012, o Sistema Integrado de Administração de Materiais – SIADS, o qual possui interface com o SIAFI, para gerir o almoxarifado do órgão, facilitando, desta maneira, a comunicação do sistema patrimonial com o financeiro.

Quanto aos controles administrativos, verificou-se que os bens imóveis não estão registrados no Sistema SPIUNet, conforme já relatado na Constatação sobre bens patrimoniais, o que demonstra fragilidade nos controles internos da área neste quesito.

Sobre os bens móveis, o órgão apresentou dois relatórios de controle de consumo semestrais das unidades regionais, referentes ao exercício de 2013. Esses dados permitem uma análise gerencial das despesas realizadas com material de consumo por servidor, por gerência e por unidade regional.

Informa-se, ainda, que todas as aquisições, pagamentos e cadastros dos materiais são centralizados em Brasília e distribuídos às Unidades do SFB, pelo sistema SIADS.

Diante do exposto, os controles internos relacionados ao patrimônio do Serviço Florestal Brasileiro – SFB carecem de melhorias para uma boa e regular gestão patrimonial, tendo em vista alguns fatos já relatados e que merecem a devida correção, conforme explicitado na constatação que trata de fragilidades na gestão patrimonial do Serviço Florestal Brasileiro, bem como pela parcial adequabilidade na gestão dos bens móveis, uma vez que foi identificado atraso na elaboração do inventário do SFB, referente ao exercício de 2013, também mencionada na referida constatação.

2.11 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Conforme já indicado no Relatório de Gestão, informa-se a inexistência de renúncia de receitas durante o exercício de 2013 no âmbito do Serviço Florestal Brasileiro.

2.12 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 2013.

Em levantamento realizado no sítio eletrônico do TCU, não foi localizado nenhum acórdão do exercício de 2013 com determinações/recomendações dirigidas especificamente ao SFB.

2.13 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A avaliação do presente item teve como objetivo verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União em ações de controle realizadas junto ao 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.

A partir de levantamento realizado nos sistemas desta Controladoria, observou-se a inexistência de recomendações dentro desses critérios.

2. 14 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

Das análises realizadas acerca dos itens selecionados, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

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, 06 de agosto de 2014.

1 FLORESTAS, PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO E DOS INCÊNDIOS

1.1 PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE DAS CONCESSÕES FLORESTAIS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

Fato

O Serviço Florestal Brasileiro tem como missão gerir as florestas públicas para a produção sustentável. Dessa maneira, atua exclusivamente na administração de florestas públicas, no âmbito federal.

Conquanto a Lei nº 11.284, de 02/03/2006 tenha instituído o SFB na Estrutura do Ministério do Meio Ambiente para atuar na gestão das florestas públicas federais para a geração de produtos e serviços. Constata-se que o IBAMA, o ICMBio e a Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável – SEDR – também possuem atribuições sobre o tema. Além dessas unidades, a Secretaria de Biodiversidade e Florestas – SBF –, até o final de 2013, possuía um departamento que cuidava de assuntos correlacionados a florestas.

Sobre a reestruturação das atividades da SBF, no ano de 2013, houve repasse ao Serviço Florestal Brasileiro de algumas agendas geridas pela Diretoria de Florestas daquela Secretaria. No entanto, até o presente momento, não foi publicado um Decreto para estabelecer essas atribuições.

A seguir são pormenorizadas as atividades de cada órgão subordinado ao MMA, que trata do tema Gestão Florestal:

- SFB – Serviço Florestal Brasileiro (Lei nº 11.284, de 02/03/2006), realiza as seguintes atividades: gerencia as Concessões Florestais e o Sistema Nacional de Informações Florestais; realiza o Inventário Florestal Nacional; elabora e gerencia o Cadastro de Florestas Públicas; realiza pesquisa e transferência de tecnologia em produtos florestais; opera o Laboratório de Produtos Florestais; apoia o Manejo Florestal Comunitário; promove o Fomento Florestal e o aproveitamento e o uso racional das florestas, inclusive da silvicultura;
- IBAMA - DBFlo - Portaria nº 341, de 31/08/2011, possui as seguintes atribuições: gerencia os sistemas corporativos voltados aos recursos faunísticos e florestais; coordena a Autorização de Uso da Flora e Floresta, o uso Sustentável dos

Recursos Florestais, o Monitoramento e Controle dos Recursos Florestais e o acesso aos Recursos Florestais e Recuperação de Áreas Degradadas; autoriza o acesso às espécies que fazem parte da Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora em Perigo de Extinção; gerencia o Sistema Nacional de Controle da Origem e dos Produtos Florestais – SINAFLOR; autoriza o acesso, manejo e uso dos recursos florestais, florísticos; controla a importação e a exportação de materiais advindos da biodiversidade brasileira;

- ICMBio - DIBIO/DISAT - Decreto 7.515/2011 e Regimento Interno) executa o monitoramento, prevenção e controle de desmatamentos, queimadas e incêndios florestais nas unidades de conservação federais e respectivas zonas de amortecimento.

- A Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF) – por intermédio do Departamento de Florestas - Decreto nº 6.101, de 26/04/2007, gerencia e normatiza a promoção, em bases sustentáveis, da implantação de plantios florestais e de sistemas agroflorestais; gerencia e promove o manejo sustentável de florestas nativas para a geração de produtos madeireiros e não madeireiros e para a valorização dos serviços ambientais prestados pelas florestas; coordena o Programa Nacional de Florestas com vistas a atingir os seus objetivos, previstos no art. 2º do Decreto nº 3.420, de 20/04/2000.

- À Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável - por meio do Departamento de Desenvolvimento Rural Sustentável – Decreto nº 6101, de 16/04/2007, compete propor políticas, normas e estratégias e promover estudos, visando ao desenvolvimento sustentável, nos temas relacionados com as políticas de reposição florestal.

Afere-se, assim, que a existência de cinco unidades dentro do MMA com atribuições relativas ao gerenciamento de Florestas, pode ser causa de ineficiência, seja pela dificuldade de articular a atuação dos órgãos federais, seja pela pulverização dos recursos humanos e financeiros (escassos) disponíveis para fazer frente ao desafio do setor.

Especificamente, para o cumprimento de sua missão, o SFB possui uma estrutura, composta de três diretorias finalísticas e uma responsável pelas áreas de administração e finanças, além de quatro regionais distribuídas na Amazônia Ocidental, Amazônia Oriental, Nordeste e Sul-Sudeste.

Sobre as diretorias finalísticas: Diretoria de Concessão Florestal e Monitoramento, Diretoria de Fomento de Inclusão Florestal e Diretoria de Pesquisa e Informações, verificou-se que a Diretoria de Concessão Florestal e Monitoramento e a Diretoria de Fomento e Inclusão Social, enfrentam problemas com indefinição das atribuições de suas atividades.

Diretoria de Concessão Florestal e Monitoramento

Esta Diretoria tem a incumbência de realizar o planejamento, execução e monitoramento dos processos de concessão florestal.

Como visto, além da gestão desta Diretoria sobre o assunto, há outros órgãos envolvidos neste processo. Por exemplo, ao MMA compete opinar, por intermédio de seu departamento jurídico, acerca dos processos de concessões. Já o IBAMA é responsável

pelo licenciamento ambiental, caso a concessão ambiental ocorra em Florestas Nacionais, o ICMBio entra no processo, pois é o responsável por elaborar o plano de manejo destas áreas.

Dessa forma as políticas públicas desenvolvidas a esta finalidade podem perder eficiência e efetividade, caso as competências e os processos de trabalho não estejam bem definidas e harmonizados entre todos os envolvidos.

Diretoria de Fomento e Inclusão Florestal.

Nas ações de apoio ao manejo florestal comunitário, observa-se grande dependência de articulações com outras Secretarias do Ministério do Meio Ambiente e também com o ICMBio e o Incra, por serem os órgãos responsáveis pela gestão das áreas onde se desenvolvem as ações de manejo florestal comunitário e familiar, bem como pela execução da Política Nacional de Assistência Técnica de Extensão Rural (Ater) para esses produtores. Os riscos advindos dessa estratégia estão relacionados à necessidade de sensibilização dos demais órgãos públicos, não relacionados diretamente a questões produtivas florestais, para que as ações de apoio ao manejo florestal comunitário tenham espaço em suas respectivas agendas.

Além da dificuldade de articulação com os órgãos gestores das áreas comunitárias onde se desenvolvem as ações de fomento da Diretoria, observa-se dentro do MMA o risco de sobreposição de competências na execução das ações voltadas ao extrativismo e a temática florestal, uma vez que o Departamento de Extrativismo do SFB, a Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA, e a SEDR tratam do assunto. A pulverização das ações voltadas ao fomento das atividades florestais e a falta de entendimento entre os órgãos para o apoio aos temas também prejudicaram o alcance mais eficiente de metas estipuladas.

Com relação ao fomento do setor florestal, ainda há uma indefinição do MMA sobre qual órgão é responsável pela discussão e desenvolvimento de instrumentos econômicos tais como, crédito, pagamento por serviços ambientais, entre outros, o que faz com que a agenda não se desenvolva plenamente.

Diante do exposto, a Diretoria enfrenta dificuldades de articulação e sobreposição de competências que prejudicam a efetividade plena de suas ações desenvolvidas.

Ademais, cabe destacar que o Decreto nº 6.101/2007, o qual estabelece as atribuições dentro do MMA, encontra-se desatualizado, contribuindo para as lacunas e sobreposições das atividades de cada órgão.

Informa-se, finalmente, que, aparentemente, a gestão sobre a tema “Floresta Plantada” está a cargo da Secretaria de Assuntos Estratégicos - Presidência da República, bem como o assunto ainda se encontra sem legislação específica, fato que prejudica o desenvolvimento de políticas públicas neste segmento.

Cabe-nos registrar a urgência para que o Ministério do Meio Ambiente reveja o quanto antes sua estratégia para dar efetividade à agenda florestal e, a partir dessa estratégia, defina com clareza as competências de cada unidade envolvida, bem como os recursos necessários para o cumprimento de suas atribuições.

2 PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE

2.1 ADMINISTRACAO DA UNIDADE

2.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

MOROSIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DE INDICADORES INSTITUCIONAIS NO SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO - SFB

Fato

O Serviço Florestal Brasileiro ainda não possui indicadores de gestão em funcionamento, embora o órgão esteja em processo de implementação de um modelo de gestão por resultados, os indicadores ainda não foram instituídos efetivamente.

A agência de cooperação alemã (Gopa/GIZ), desde a criação do órgão, vem financiando a contratação de consultorias para a elaboração do planejamento estratégico do SFB.

Inicialmente, foi contratada uma consultoria para a construção do primeiro planejamento estratégico do órgão, com a vigência de 2007 a 2011, a fim de realizar a definição de macroprocessos. Esse primeiro planejamento elaborou somente um quadro lógico (com processos e metas), não abrangendo uma análise de contexto e nem o seu desdobramento operacional.

Em 2011, foi contratada uma nova consultoria para a elaboração de uma versão do Planejamento Estratégico, prevista para o período 2012-2015. Este processo teve como objetivo revisar a missão, a visão e os valores institucionais, definir os objetivos estratégicos de longo prazo, as metas institucionais, bem como redefinir os macroprocessos necessários para desenvolvimento das ações e resultou em uma matriz lógico-institucional. Conforme explanado pelo SFB, esse processo de construção do planejamento estratégico foi interrompido por problemas relacionados à contratação do consultor.

Em 2013, o órgão contratou o Instituto PUBLIX, com o apoio da Agência de Cooperação Alemã (Gopa/GIZ) para implementar a Gestão para Resultados no Serviço Florestal Brasileiro, com o intuito de desenvolver dentre outras atividades, a construção de Mapa Estratégico, indicadores e metas. Ao final da 1ª Fase do Projeto, foram propostos 28 indicadores, mas que ainda não foram implementados efetivamente.

Causa

Indefinição de competências institucionais, o que resulta, conseqüentemente, na ausência de implementação de indicadores institucionais do Serviço Florestal Brasileiro - SFB.

Manifestação da Unidade Examinada



A Unidade se manifestou a respeito do assunto, mediante o encaminhamento de e-mail, datado de 18/07/2014, informando:

“O Conselho Diretor do Serviço Florestal Brasileiro deverá validar os indicadores propostos no planejamento estratégico do órgão, bem como estabelecer as metas anuais a serem atingidas. Porém, poderá haver necessidade de revisão dos indicadores caso haja a delegação de novas atribuições ao órgão.”

Análise do Controle Interno

Em função da manifestação supramencionada, entende-se que há concordância da Unidade acerca dos fatos expostos acima.

Recomendações:

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.

2.1.2 QUANTITATIVO DE PESSOAL

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

CARÊNCIA DE SERVIDORES EFETIVOS NAS UNIDADES REGIONAIS DO SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO

Fato

Com relação à área de Recursos Humanos, foi certificado que a força de trabalho das Unidades Regionais do Serviço Florestal Brasileiro - SFB está formada por servidores requisitados, ocupantes de cargo de confiança e temporários, sem, no entanto, possuírem quadro efetivo de pessoal adequado nestas unidades. O quadro a seguir detalha o quantitativo de pessoal e a sua distribuição em cada unidade regional:

Quadro: 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

Como se pode perceber, a partir do quantitativo explicitado no quadro acima, na média geral, somente 24% dos servidores das unidades Regionais são do quadro efetivo do SFB.

Com exceção da UR Sul, o quantitativo de servidores permanentes encontra-se abaixo de 50%, fator que demonstra fragilidade no gerenciamento de recursos humanos, em especial, nas unidades regionais do SFB.



Cabe frisar que as unidades regionais, cuja missão é executar atividades finalísticas, não podem ter seus serviços interrompidos em face das trocas constantes de servidores temporários, uma vez que o histórico e o controle das atividades das unidades se perdem com as constantes mudanças de seu quadro técnico, trazendo ao órgão, instabilidade e descontinuidade nas atividades desenvolvidas por essas áreas.

Sobre a fragilidade da estrutura de pessoal detectada nas unidades regionais, o SFB informou que, em 2013, iniciou um intenso processo de negociação com o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) com vistas à realização de concurso público para provimento de vinte e quatro cargos de analistas ambientais a serem lotados nas Unidades Regionais, bem como está prevista a nomeação dos novos servidores nas Unidades Regionais para agosto do ano corrente, o que trará nova estrutura para o quadro de pessoal das unidades regionais do SFB, garantindo continuidade de suas atividades e melhorias e qualidade de seus serviços finalísticos.

Neste contexto, frisa-se a necessidade de reestruturar o quadro de pessoal das Unidades Regionais, de forma a garantir menor rotatividade dos colaboradores nestas unidades e, portanto, melhorias na qualidade dos seus serviços prestados, bem como implementar normativo, o qual estabeleça o quantitativo de funcionários necessários para o bom andamento da execução das atividades finalísticas das unidades regionais e os percentuais mínimos necessários de servidores efetivos a compor o quadro de pessoal de cada unidade.

2.1.3 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.3.1 CONSTATAÇÃO

FRAGILIDADES NO ACOMPANHAMENTO DOS CONVÊNIOS N°S 762342 E 736531

Fato

Foram selecionados para análise dois convênios, no valor global de R\$ 1.857.733,33.

Quadro: Amostra de Processos analisados

Modalidade de Transferência	Número do Instrumento	Valor (R\$)
Convênio	762342	1.183.333,33
Convênio	736531	674.400,00

Fonte: Relatório de Gestão SFB 2013 e SICONV

Instrumento nº 762342 – Conveniente SEMACE

O convênio nº 762342, com vigência inicial de 19/12/2011 a 16/12/2013, mas prorrogado por termo aditivo até 16/12/2015, destina-se à coleta de dados para a realização do Inventário Florestal Nacional no Estado do Ceará, celebrado entre o Serviço Florestal Brasileiro e a Superintendência Estadual de Meio Ambiente do Estado do Ceará–SEMACE, no valor total de R\$ 1.183.333,00, sendo R\$ 1.050.000,00, o valor transferido pelo SFB, e R\$ 133.333,00, o valor da contrapartida da SEMACE.

Os pagamentos do referido convênio foram realizados, por meio de Ordem Bancária, em 17/01/2012, aproximadamente um mês após a assinatura do contrato, no valor total R\$ 1.050.000,00, sem a devida contrapartida do conveniente na data.

Em análise ao extrato da conta específica para a execução do convenio, verificou-se que o depósito referente ao aporte da conveniente, no valor de R\$ 133.333,33, ocorreu em 11/04/2012.

Conquanto tenha ocorrido o pagamento integral pela concedente à conta do convênio, em análise ao Relatório de execução Financeira do Plano de trabalho inserido no SICONV, a primeira etapa da execução do projeto somente ocorreu em dezembro de 2013, aproximadamente dois anos após a sua celebração.

Desta forma, verifica-se que os recursos foram repassados de forma integral sem a correspondente execução do contrato, conforme Plano de Trabalho.

Quadro: Plano de trabalho atualizado, por meio do 1º Termo Aditivo, com o valor e data de conclusão de cada etapa.

Fase	Especificação	Valor – R\$	Término
01	Realizar as medições de campo e as entrevistas socioambientais referentes às unidades amostrais do Inventário Florestal Nacional - IFN localizadas nas Mesorregiões Metropolitana de Fortaleza e Norte Cearense, compreendendo 59 Unidades amostrais.	367.456,16	16/03/2014
02	Realizar as medições de campo e as entrevistas socioambientais referentes às unidades amostrais do IFN localizadas na mesorregião Noroeste do Estado do Ceará, compreendendo 87 unidades amostrais.	541.842,09	16/10/2014
03	Realizar as medições de campo e as entrevistas socioambientais referentes às unidades amostrais do IFN localizados na mesorregião Jaguaribe, do Estado do Ceará, compreendendo 44 unidades amostrais.	274.035,08	16/12/2015
Total		1.183.333,33	

Fonte: SICONV – 1º Termo Aditivo do Convênio 762342

Nesse contexto, constata-se a integralidade de repasse de recursos, sem a correspondente contrapartida na ocasião, e atrasos na execução do supracitado convênio.

Ademais, em que pese serem apresentados dois relatórios de Progresso pelo SEMACE, datados de 22/11/2013 e 11/12/2013, para confirmar respectivamente as execuções parciais, fases 1 e 2, com anuência da comissão de técnicos do SFB e SEMACE, 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 fragiliza a supervisão do SFB sobre o convênio.

Instrumento nº 762342 – Conveniente FURB

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



O projeto foi valorado em R\$ 674.400,00, assim divididos: R\$ 562.000,00 a serem repassados pelo SFB e contrapartida no valor de R\$ 112.400,00, por parte da conveniente FURB.

Sobre a liberação dos recursos, o concedente repassou duas parcelas à conta específica do convênio, a saber: a primeira parcela foi liberada em 02/07/2010, no valor de 476.741,42, e a segunda, no valor de R\$ 85.258,58, em 22/11/2011.

Pelo fato de não haver cumprimento do cronograma físico inicialmente proposto, foi celebrado um termo aditivo com a finalidade de prorrogar o prazo de vigência do convênio até 31/03/2013, readequando o Plano de trabalho inicialmente acordado.

Da mesma forma mencionada no convênio anteriormente analisado, observa-se o repasse de recursos de forma integral e atrasos na execução do convênio.

Verifica-se, ainda, 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: grande parte do recurso repassado à FURB foi retirada da conta corrente do convênio e transferido para conta corrente da própria instituição; cópia de Notas Fiscais inseridos pela FURB, sem identificação do número de convênio destinatário; cópias de comprovantes fiscais anexados ao convênio que não se enquadram no elemento de despesa previsto no Plano de Trabalho; gastos com passagem, alimentação e hospedagem em locais não definidos pelo convênio; gastos com alimentação feito por servidor da FURB (Servidor Público); ausência de comprovação quanto aos contratos dos estagiários; gastos com pessoa física sem contrato; enquadramento inadequado da Natureza de Despesa de gastos; 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.

Causa

Ausência de padronização e definição de rotinas a serem realizadas para o acompanhamento dos convênios nºs 762.342/2011 e 736.531/2010.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Resposta a Solicitação de Auditoria nº 201406950/09, de 12/05/2014, o SFB informa:

“Com referência ao Convênio nº 762342/2011, estão sendo apresentados os Pareceres Técnicos dos produtos 01 e 02 acrescidos dos Relatórios de Prgresso 01 e 02, entregues pela empresa contratada para execução da coleta de dados de campo do Inventário Florestal no estado do Ceará.

Destaco que os Pareceres Técnicos são validados por uma comissão, composta por técnicos do Serviço Florestal Brasileiro - SFB e da Superintendência Estadual do Meio Ambiente do estado do Ceará - SEMACE.



Acerca da execução física e financeira foram acrescentados os relatórios extraídos do SICONV, além dos extratos bancários, da conta corrente e da aplicação financeira.

Quanto ao planejamento de finalização da execução do convênio, cabe um breve relato:

Por ocasião da celebração do convênio, a estimativa de custo para a realização do objeto foi estimada em R\$ 6.228,07 por ponto amostral. Porém após uma licitação frustrada em 2012, o novo processo licitatório ocorrido no ano de 2013 resultou em proposta ganhadora, em que o valor do ponto amostral foi de R\$ 7.660,34. Portanto o valor do repasse acrescido da contrapartida é insuficiente para a conclusão do objeto.

Deste modo, a conveniente fará um aporte de contrapartida, além da solicitação do uso dos recursos oriundos da aplicação financeira para que o objeto seja plenamente atingido.

O contrato celebrado pela SEMACE com a empresa ganhadora abrange todo o estado do Ceará, no valor total de R\$ 2.887.949,73, correspondente ao levantamento de 377 pontos amostrais, sendo que deste total, 190 são objeto do convênio entre o SFB e a SEMACE.

Com referência ao Convênio 736531/2010, quanto às inconsistências apontadas no relatório final de execução financeira do referido convênio elaborado pela COGEST, esta gerência não encontrou qualquer óbice no citado relatório e avalia que eventuais subsídios requererão a reapreciação das informações contidas no processo e ou novas diligências para apuração dos questionamentos apontados.”

O órgão informa, ainda, por meio de e-mail, datado de 15/07/2014, acerca da gestão dos Termos de Transferência:

“Com a criação de um núcleo para acompanhamento da execução de Acordos, Convênios e instrumentos congêneres, vários fluxogramas foram criados, um deles, e já implementado, foi o fluxograma para ACTs, e, conjuntamente, documentos de apoio às áreas finalísticas para celebração e execução desses processos.

Para convênios, tanto o fluxograma, quanto a documentação necessária para acompanhamento já foi criada pela Coordenação de Gestão Estratégica, e, neste momento, está em fase de apreciação pelo Diretor de Administração e Logística.

Quanto à recomendação para que a liberação do recurso ocorra de forma paulatina, afirmamos que tal procedimento já foi acolhido pelo SFB quando da criação da COGEST, ocorrida em meados de julho de 2012.

O Diretor-Geral Substituto deu prazo à área demandante para encaminhar resposta à COGEST. Após a resposta da área demandante, outras ações serão realizadas sobre o convênio.”

Análise do Controle Interno



Em que pese o SFB apresentar relatórios acerca da execução do referido termo, mantém-se o entendimento quanto ao repasse de recursos de forma integral, sem a correspondente contrapartida na ocasião, bem como quanto aos atrasos na execução do supracitado convênio acarreta fragilidades no controle e execução do acordo.

Sobre o assunto, a Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, de 24/11/2011, determina que a liberação dos recursos por parte do concedente deverão ser realizadas paulatinamente, de acordo com as prestações de serviços e produtos entregues, de forma a conferir o acompanhamento da realização dos produtos/serviços acordados (art. 64).

Quanto às fragilidades apontadas pela COGEST acerca do convênio nº 762342, celebrado com a FURB, a área técnica se compromete a avaliar e apurar as fragilidades apontadas, as quais são consideradas graves.

A exemplo do ocorrido no convênio nº 762342, ratifica-se o entendimento de ser necessário o acompanhamento dos termos celebrados, com a emissão de relatórios parciais pelos responsáveis técnicos do SFB, de forma a evitar que o acompanhamento da prestação de contas dos convênios sejam realizados somente ao final de sua execução.

Ressalte-se, ainda, em função do e-mail encaminhado em 15/07/2014, pelo SFB, acerca dos fatos relatados sobre transferências, que o órgão está adotando providências para sanar as falhas apontadas.

Recomendações:

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

Recomendação 2: Adotar medidas para sanar as fragilidades apontadas pela COGEST no convênio nº 762342.

2.1.4 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

2.1.4.1 CONSTATAÇÃO

Ausência da Proposta Orçamentária e do Plano de Investimento no PDTI

Fato

Na avaliação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI 2014-2016, que se encontra vigente atualmente no SFB, verificou-se que - embora a Unidade, de um modo geral, tenha elaborado seu Plano adequadamente, com o alinhamento das ações de TI com a estratégia da organização, com o levantamento do inventário das necessidades de TI com sua respectiva priorização, além de outros itens requeridos - o referido Plano Diretor deixou de contemplar dois artefatos essenciais previstos no Guia de Elaboração de PDTI do SISP, quais sejam: o plano de investimentos e custeio e a proposta orçamentária consolidada de TI.



Quanto ao Plano de Investimentos e Custeio, seu objetivo, segundo o Guia de Elaboração de PDTI do SISP, é prever os gastos necessários para a realização das ações planejadas. Assim, para cada ação presente no plano de metas e ações, deve-se listar os recursos orçamentários necessários para a realização das ações, classificando-os por despesas de investimento e de custeio.

Entretanto, analisando-se o PDTI do SFB não foi observada a existência desse artefato, com a estrutura citada acima.

Em relação ao orçamento de TI, o Guia elaborado pelo SISP indica que, durante a fase de planejamento, deve-se consolidar a proposta orçamentária de TI do órgão e incluí-la no PDTI (processo 3.7 Consolidar a Proposta Orçamentária da TI).

Abaixo, transcreve-se excerto do Guia de elaboração do PDTI que ressalta a necessidade desse documento, tanto na elaboração quanto revisão do Plano:

“O PDTI não é um documento imutável: ao longo do período de validade, deve ser revisto e atualizado para atender às necessidades e estratégias organizacionais. Ou seja, ainda que o PDTI possa alcançar dois ou mais anos, deve ocorrer um processo de revisão, pelo menos anualmente, de modo a atualizar diretrizes, planos e, principalmente, consolidar a proposta orçamentária de TI para o exercício seguinte.”

No entanto, ao se avaliar o Plano Diretor de TI do SFB, verificou-se que tal proposta não foi contemplada no PDTI.

Portanto, para que esse instrumento de planejamento (PDTI) possa alcançar os resultados esperados é de fundamental importância que, ao definir suas metas e ações de TI, o órgão elabore também o plano de investimento e custeio associado a estas ações que, por conseguinte, culminará com a confecção da proposta orçamentária da área de TI.

Merece ser destacado que a necessidade de tais artefatos no PDTI foi estabelecida, também, na Estratégia Geral de Tecnologia da Informação – EGTI 2013-2015, em seu Plano de Execução, conforme observado abaixo:

Tabela: EGTI 2013-2015, Objetivo 2 - A perfeição a gestão orçamentária de TI

Iniciativa estratégica	Projetos e ações	Tipo
Ini. 2.1	Promover a alocação de recursos orçamentários/ financeiros para implementação das ações do PDTI.	2.1.1. <u>Incluir no PDTI o Plano de Investimentos e Custeios e a Proposta Orçamentária de TI.</u>
Ini. 2.2	Aprimorar e fortalecer a gestão orçamentária de TI.	2.2.1. Implementar processo de gestão orçamentária de TI.

Ini. 2.3	Propiciar o alinhamento do orçamento de TI às estratégias do órgão e do Governo.	2.3.1. Alinhar a Proposta Orçamentária do PDTI ao Planejamento Estratégico Institucional e/ou ao Plano Plurianual.
----------	--	--

Tabela : EGTI 2013-2015, Objetivo 3 • A perfeição a governança de TI

Iniciativa estratégica	Projetos e ações	Tipo
Ini. 3.2	Fortalecer o alinhamento entre o planejamento de TI, as estratégias da organização e a EGTI	3.2.1. <u>Elaborar o PDTI aderente ao modelo de referência do Guia de Elaboração de PDTI do SISP.</u>

Por fim, além da ausência dos dois artefatos citados acima, verificou-se também que não consta no PDTI a descrição do ambiente de Tecnologia da Informação do SFB, relatando os recursos de hardware, software, sistemas, rede e serviços de TI existentes.

Assim, ainda que tal informação não seja obrigatória, é importante que o SFB avalie a possibilidade de incluir em seu próximo PDTI, a descrição da arquitetura tecnológica existente, bem como Inventário dos recursos de TI, como Hardware, Software, Sistemas, Rede e Serviços de TI, conforme consta no Guia de Elaboração do PDTI, seção “19 – Anexos”.

Causa

Falhas nos controles que garantam a elaboração do PDTI de acordo com o modelo do SISP.

Manifestação da Unidade Examinada

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, contendo os fatos identificados acima, a Unidade apresentou, por meio de e-mail no dia 15/07/2014, a seguinte manifestação sobre a recomendação, descrita mais a frente na presente constatação:

“Ação: Tendo em vista a revisão do PDTI iniciada pelo CTI em 29/05/2014, será incluído nesta revisão o plano de investimento e a proposta orçamentária consolidada de TI, bem como os inventários de hardware, software, sistemas, rede e serviços de TI. Após a aprovação das revisões, a minuta do PDTI revisado será encaminhada ao Conselho Diretor para aprovação final.

Prazo: “31/07/2014 (Entrega da minuta do PDTI revisado ao Conselho Diretor)”

Análise do Controle Interno

Considerando a manifestação apresentada, conclui-se que a Unidade concorda com a recomendação deste Órgão de Controle e, nesse sentido, informa que já iniciou a adoção de medidas para atendê-la.

Desta forma, durante o acompanhamento do plano de providência da Unidade, será avaliado o efetivo atendimento da recomendação.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que o SFB, em atenção às orientações contidas no Guia de Elaboração do PDTI do SISP v1.0, atualize o seu Plano Diretor de TI de modo a incluir o Plano de Investimento e Custeio e a Proposta Orçamentária Consolidada de TI, avaliando ainda a possibilidade de incluir o inventário de hardware, software, sistemas, rede e serviços de TI.

2.1.4.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de formalização da Política de Segurança da Informação (POSIC).

Fato

Na avaliação dos aspectos relacionados à gestão da segurança da informação da Unidade, constatou-se a inexistência de documento formal contendo a Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) do SFB, em desacordo ao estabelecido na Instrução Normativa GSI nº 01/2008 do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República - GSI/PR.

O referido normativo, o qual disciplina a Gestão da Segurança da Informação e Comunicações para órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, estabelece, em seu Art. 5º, inciso VII, que compete a essas entidades “*aprovar Política de Segurança da Informação e Comunicações e demais normas de segurança da informação e comunicações*”.

Embora tenha se verificado a ausência da POSIC, merece ser registrado que, conforme informado em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201406950/001, a Unidade iniciou em 2014 os primeiros passos visando à melhoria na gestão da segurança da informação, com a publicação da Portaria nº 37, de 24 de março de 2014, que instituiu o Comitê de Segurança da informação e Comunicações – CSI do Órgão.

Todavia, vale ressaltar que, como ainda está pendente a nomeação do Gestor de Segurança da Informação, que é o coordenador do CSI, o referido Comitê não se encontra em funcionamento, não tendo havido nenhuma reunião desde sua criação.

Deste modo, considerando a inexistência da Política de Segurança e a ausência de um Gestor específico para a área de segurança da informação, que dê efetividade ao CSI criado, é necessário que o SFB designe, o mais breve possível, seu Gestor de Segurança da Informação – GSI e, em seguida, elabore, aprove e institucionalize a sua Política de Segurança da Informação e Comunicações, cumprindo o estabelecido pela Instrução Normativa GSI nº 01/2008, bem como a Norma Complementar nº



03/IN01/DSIC/GSIPR, com especial atenção aos itens “5 – Elaboração da POSIC”, “6 – Institucionalização da POSIC” e “7 – Divulgação da POSIC”.

Causa

Ausência do Gestor de Segurança da Informação e falha na atuação do Comitê de Segurança da Informação e Comunicação – CSIC.

Manifestação da Unidade Examinada

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, contendo os fatos identificados acima, a Unidade apresentou, por meio de e-mail no dia 15/07/2014, a seguinte manifestação sobre as recomendações contidas na presente constatação:

Recomendação 1: Recomenda-se que o SFB, em atenção ao art. 5º, inciso IV da Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, designe, formalmente, o Gestor de Segurança da Informação e Comunicações dando, em seguida, efetividade ao CSI do Órgão.

“Ação: Gestor de Segurança já formalmente designado pela portaria 70/2014/SFB/MMA, de 2 de junho de 2014.”

Recomendação 2: recomenda-se que o SFB – em atenção ao art. 5º da Instrução Normativa GSI/PR no 01/2008; aos itens 5, 6 e 7 da Norma Complementar no 03/IN01/DSIC/GSIPR; e visando atender à Estratégia Geral de TI – EGTI 2013-2015 do SISP, ação 6.1.1 - elabore, aprove e institucionalize a sua Política de Segurança da Informação e Comunicação (POSIC)

“Ação: Comitê de Segurança da Informação e Comunicação já instituído pela portaria 27/2014/SFB/MMA de 24 de março de 2014 para elaboração e institucionalização da POSIC.”

Prazo: 31/12/2014 (POSIC aprovada e publicada)

Análise do Controle Interno

Considerando a manifestação apresentada, conclui-se que a Unidade concorda com as recomendações deste Órgão de Controle e, nesse sentido, informa que já iniciou a adoção de medidas para atendê-las.

Assim, durante o acompanhamento do plano de providência da Unidade, será avaliado o efetivo atendimento das recomendações.

Sobre a recomendação nº 01, destaca-se que a Unidade, após a entrega do relatório preliminar, cumpriu o recomendado e designou formalmente o seu Gestor de Segurança da Informação. Deste modo, essa recomendação, que tratava da definição do gestor de SI e da efetividade do CSI, será alterada, registrando-se apenas a necessidade de uma maior atuação do CSI na definição, implementação e acompanhamento das políticas e ações de segurança de informação do órgão.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que o SFB, em atenção à Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, adote medidas no sentido de cobrar 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.

Recomendação 2: Recomenda-se que o SFB - em atenção ao art. 5º da Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008; aos itens 5, 6 e 7 da Norma Complementar nº 03/IN01/DSIC/GSIPR; e visando atender à Estratégia Geral de TI - EGTI 2013-2015 do SISP, ação 6.1.1 ? elabore, aprove e institucionalize a sua Política de Segurança da Informação e Comunicação (POSIC).

2.1.4.3 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na fiscalização do contrato da fábrica de software nº 04/2013

Fato

Na avaliação da execução do contrato nº 04/2013, quanto à aderência à Instrução Normativa – SLTI/MP nº 04/2010, foram identificadas impropriedades relacionadas à sua gestão e fiscalização, conforme será detalhado a seguir.

O referido contrato foi firmado com a empresa Cast Informática S/A e refere-se à prestação de serviços continuados de TI para desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação em regime de fábrica de software, inicialmente no período de 18/01/2013 a 18/01/2014, tendo sido prorrogado, por meio de aditivo, até 18/01/2015. O valor do contrato é de R\$ 2.396.500,00, relativo a um total de 5.000 Pontos de Função - PF.

O escopo da avaliação teve como período de abrangência o primeiro ano de execução contratual, com os pagamentos efetuados referentes às Notas Fiscais dos meses de abril de 2013 a janeiro de 2014.

Neste período, o referido contrato teve como principal serviço demandado pelo SFB o desenvolvimento de alguns sistemas de informação para o órgão, quais sejam: Inventário Florestal Nacional - IFN, Sistema de Controle de Acesso – SCA e Sistema de Cadeia de Custódia - SCC.

Abaixo seguem as fragilidades constatadas na fiscalização do contrato:

a) Pagamentos de serviços não relacionados a uma Ordem de Serviço específica e sem a definição prévia dos produtos que seriam entregues e pagos em determinado período.

Segundo a Instrução Normativa nº 04/2010, art. 25, II, as Ordens de Serviços - OS encaminhadas à contratada devem ser enviadas pelo gestor do contrato e conter os seguintes elementos:

“II - encaminhamento formal de Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens pelo Gestor do Contrato ao preposto da contratada, que conterão no mínimo:

a) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados ou bens a serem fornecidos;

b) o volume de serviços a serem realizados ou a quantidade de bens a serem fornecidos



segundo as métricas definidas em contrato;

c) o cronograma de realização dos serviços ou entrega dos bens, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; e

d) a identificação dos responsáveis pela solicitação na Área Requisitante da Solução.”

Além disso, os pagamentos efetuados à contratada devem estar sempre vinculados a uma Ordem de Serviço:

III - monitoramento da execução, que consiste em:

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

(...)

h) confecção e assinatura do Termo de Recebimento Definitivo para fins de encaminhamento para pagamento, a cargo do Gestor e do Fiscal Requisitante do Contrato, com base nas informações produzidas nas alíneas “a” a “g” deste inciso;

No entanto, na análise da execução do contrato com a empresa Cast, verificou-se que os pagamentos realizados não estavam vinculados diretamente a uma Ordem de Serviço, que tivesse especificado, previamente, quais produtos seriam entregues em um determinado período (mês, trimestre).

As Ordens de Serviço encaminhadas pelo SFB são abertas para o desenvolvimento completo, do início ao fim, dos sistemas a serem implementados no órgão.

Entretanto, observou-se que as entregas e os pagamentos são feitos por “sprints”, que, simplificada, são pacotes de funcionalidades, ou módulos do sistema, desenvolvidos em determinado período (mês, bimestre, trimestre) e que vão sendo entregues pela empresa antes da conclusão total do sistema.

O problema que se identifica é que, no início desse período (mês, bimestre, trimestre) não se define, previamente e formalmente, por meio do instrumento adequado, que é a Ordem de Serviço, quais os produtos (sprints) específicos serão entregues.

Desta forma, verifica-se um descompasso na execução do contrato, com pagamentos referentes a módulos do sistema sem que houvesse as correspondentes Ordens de Serviços específicas para esses módulos, contendo a definição dos produtos a serem entregues em cada “sprint” (pacote intermediário), o valor correspondente e o prazo acordado para entrega.

Ou seja, as Ordens de Serviço são abertas para o desenvolvimento do sistema todo, mas os pagamentos são realizados por módulos intermediários.

Cabe mencionar que, segundo informações obtidas em entrevista com o fiscal técnico, essas definições de prazo e de quais “sprints” serão entregues são feitas em reuniões de acompanhamento do projeto, porém não existem atas dessas reuniões, não havendo, portanto, registro formal algum.

Como consequência, sem o prévio detalhamento dos produtos intermediários que são esperados, e seu cronograma, resta prejudicada a avaliação se os “sprints” foram

entregues no prazo acordado, se o pacote que está sendo entregue é o mesmo que foi acordado no início, se contém todos os artefatos especificados e etc.

b) Dificuldade de rastrear os produtos entregues em cada pagamento

Além disso, cabe registrar a dificuldade encontrada pela equipe de auditoria para rastrear os produtos de software que foram entregues em cada pagamento realizado.

Como não são elaboradas Ordens de Serviço específicas para cada módulo do sistema a ser entregue, os Termos de Recebimento Provisório – TRP – e Definitivo – TRD –, elaborados no momento do recebimento dos produtos, fazem referência apenas ao número da Nota Fiscal da empresa, não especificando claramente quais os artefatos que estão sendo recebidos, em desconformidade com o estabelecido pela IN 04/2010.

c) Impropriedades na elaboração do Termo de Recebimento Provisório e do Termo de Recebimento Definitivo

Em consulta ao processo contendo os documentos relativos à execução do contrato, verificou-se que o recebimento dos serviços pelo SFB vem sendo feito com a elaboração dos Termos de Recebimento, Parcial e Definitivo, em desconformidade ao que estabelece a IN 04/2010.

De acordo com a Instrução Normativa nº 04/2010, art. 25, inciso III, o recebimento provisório dos serviços deve ser feito pelo fiscal técnico do contrato, enquanto que o recebimento definitivo deve ser feito pelo fiscal requisitante, juntamente com o gestor do contrato.

Entretanto, o que se verificou é que na SFB o recebimento inicial dos serviços (TRP), para posterior análise das conformidades, está sendo assinado pelo fiscal requisitante, junto com o gestor de contrato, enquanto que o TRD, que confirma o atendimento de todos os requisitos funcionais, está sendo confeccionado pelo fiscal técnico e do gestor.

Ou seja, os responsáveis pela elaboração e assinatura do Termo de Recebimento Provisório (TRP) e do Termo de Recebimento Definitivo (TRD) estão invertidos no SFB, indo de encontro à lógica do referido Normativo.

Especialmente em um contrato de fábrica de software - em que os produtos entregues geralmente são scripts de banco de dados, de configuração de sistema, arquivos com código-fonte, entre outros - é essencial que a área técnica de TI, representada pelo fiscal técnico, faça o recebimento preliminar, a fim de avaliar se todos os arquivos necessários para o sistema funcionar foram entregues, se foram devidamente inseridos no sistema de controle de versão e etc.; e, somente depois, o fiscal requisitante avalie se os serviços prestados atendem aos requisitos funcionais definidos, sob o ponto de vista do usuário.

Nesse sentido, vale trazer o conceito do TRP e do TRD contido na referida Instrução Normativa, bem como a transcrição do seu art. 25, inciso III, que indica os responsáveis pela elaboração de cada documento, conforme abaixo:

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

XIX - Termo de Recebimento Definitivo: declaração formal de que os serviços prestados ou bens fornecidos atendem aos requisitos estabelecidos no contrato;

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

(...)

III - monitoramento da execução, que consiste em:

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

(...)

h) confeção e assinatura do Termo de Recebimento Definitivo para fins de encaminhamento para pagamento, a cargo do Gestor e do Fiscal Requisitante do Contrato, com base nas informações produzidas nas alíneas “a” a “g” deste inciso;

Além da inversão dos responsáveis pela confecção dos Termos, constatou-se também que os fiscais do SFB, principalmente os fiscais requisitantes, têm assinado documentos de Aceite e de Entrega dos produtos emitidos pela empresa Cast, além daqueles já previstos na IN 04/2013. Tal situação gera uma confusão de termos e documentos de recebimento e dificulta a obtenção precisa da data em que os serviços foram realmente recebidos, tanto provisoriamente quanto definitivamente.

Como exemplo de problema que a assinatura de diversos termos traz na execução do contrato, cita-se que o SFB, por meio, ora do gestor do contrato ora do fiscal requisitante, assinou declaração feita pela empresa Cast informando ter recebido os serviços em uma determinada data, sendo que o Termo de Recebimento Provisório - TRP ainda nem havia sido elaborado. Isto é, foram assinados termos de aceite e de entrega dos serviços junto à empresa Cast em uma data anterior a data que consta no Termo de Recebimento Provisório.

Abaixo seguem algumas dessas situações observadas:

Nº Nota Fiscal	Termo de Aceite/Entrega Cast	Termo de Recebimento Provisório – TRP	Nº de dias entre a data do Termo de Aceite Cast e o TRP
NF 2896	23/07/2013	23/08/2013	30 dias
NF 2900	24/06/2013	23/08/2013	60 dias
NF 2901	31/07/2013	23/08/2013	23 dias
NF 3002	20/08/2013	25/09/2013	36 dias
NF 3796	28/02/2014	11/03/2014	11 dias

Assim, verifica-se a existência de Termos de Recebimento Provisório emitidos após cerca de um mês de se ter assinado o recebimento dos mesmos serviços junto a Cast.

Vale ressaltar que a presente situação, onde não se consegue precisar a data em que os serviços foram realmente entregues, prejudica 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.

Deste modo, considerando que os documentos emitidos pela Cast, e assinados pelos fiscais do SFB, não estão previstos pela IN 04/2010, faz-se necessário que os servidores do SFB (gestor, fiscal técnico e fiscais requisitantes) evitem assinar tais termos, concentrando-se apenas nos documentos indicados na legislação: TRP e TRD.

d) Fragilidade na verificação dos erros dos produtos de software entregues

Da apreciação do processo de avaliação do SFB sobre os produtos entregues, verificou-se que a comunicação de erros de software identificados pelos fiscais requisitantes é feita diretamente entre a área requisitante e a empresa contratada, sem passar pela área técnica de TI e pelo gestor do contrato.

Além disso - ainda que tenha sido evidenciada que a avaliação da aderência aos requisitos funcionais vem sendo feita, em que é utilizada uma planilha para registro e controle dos erros, defeitos e não conformidades identificados - esse registro não é feito formalmente. A comunicação entre o SFB e a empresa Cast sobre as desconformidades verificadas segue um rito informal, não havendo, por conseguinte, definição de prazo para correção destes erros.

Observou-se, ainda, que à medida que os erros vão sendo identificados e corrigidos, a planilha vai sendo editada, tanto pelos fiscais requisitantes quanto pela empresa Cast. Assim, acaba-se perdendo o registro dessas não conformidades, inviabilizando eventual sanção à empresa pela entrega recorrente de produtos defeituosos.

Vale destacar também que como a área de técnica de TI, representada pelo fiscal técnico, não participa desse processo, uma vez que a troca de informações é feita diretamente entre o requisitante e a contratada, o parecer técnico da empresa sobre os defeitos apontados - indicando sua procedência ou não, a classificação de sua severidade (grave/não grave), entre outros - tem a tendência de se sobrepor à avaliação da área requisitante do SFB, por esta não ter intimidade com os aspectos técnicos dos produtos de software.

Importa ressaltar que as fragilidades citadas acima relacionam-se também com a falta de apuração dos indicadores de nível de serviço, como os de cumprimento dos prazo de entrega, de erros e defeitos identificados, conforme a seguir.

e) Não apuração dos indicadores de nível de serviço

Na avaliação dos indicadores de nível de serviço da execução contratual, observou-se que o SFB não vem realizando a devida apuração, a cada recebimento dos serviços, dos referidos indicadores (entregas no prazo, entregas sem erro, entre outros).

Mesmo sendo percebidos alguns atrasos em entregas por parte da empresa Cast, conforme foi apurado em entrevista, e tendo sido verificada a existência, por meio da planilha citada acima, de alguns defeitos de software, o SFB não registrou qualquer sanção à empresa a respeito de não cumprimento de prazo, assim como a respeito de entrega de produtos com erros.

Em relação ao prazo, vale ressaltar que a dificuldade em cobrar o seu cumprimento decorre, principalmente, da ausência de uma definição prévia, por meio de Ordens de Serviço (conforme já citado), do cronograma a ser cumprido pela empresa em cada “sprint” a ser entregue.

Além disso, como estes desvios por parte da empresa não ficam registrados formalmente, o SFB fica sem mecanismos para cobrá-la adequadamente, prejudicando uma gestão mais efetiva do contrato.

Causa

Deficiência nos controles internos relativos à fiscalização e gestão contratual e aos que promovam o cumprimento do processo de monitoramento da execução contratual previsto na IN 04/2010.

Manifestação da Unidade Examinada

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, contendo os fatos identificados acima, a Unidade apresentou, por meio de e-mail no dia 15/07/2014, as seguintes manifestações sobre as cinco recomendações relativas à presente constatação:

Recomendação 01

“Ação: Elaboração de novo modelo de Ordem de Serviços - OS e abertura das novas demandas com OS contendo a especificação dos produtos, prazos de entrega e valor estimado e demais requisitos.”

Recomendação 02

“Ação: Elaboração de novo modelo de Termo de Recebimento Provisório – TRP e Termo de Recebimento Definitivo – TRD contendo os produtos de software e artefatos entregues vinculando o TRP e TRD a Ordem de Serviço aberta.”

Recomendação 03

“Ação: Elaboração de novo modelo de Termo de Recebimento Provisório – TRP e Termo de Recebimento Definitivo – TRD, contendo a assinatura do fiscal técnico no TRP e do gestor e fiscal requisitante no TRD”

Recomendação 04

“Ação: Elaboração de modelo de documento de conformidade a ser emitido pelo gestor do contrato, após análise técnica da lista de erros emitida pela área requisitante, após cada entrega.”

Recomendação 05

“Ação: Elaboração de modelo de documento de indicadores de níveis de serviço a ser emitido pelo fiscal técnico e o gestor do contrato.”

Análise do Controle Interno

Diante da manifestação apresentada, conclui-se que a Unidade concorda com as recomendações deste Órgão de Controle e, nesse sentido, informa que já iniciou a adoção de medidas para atendê-la.

Desta forma, durante o acompanhamento do plano de providência da Unidade, será avaliado o efetivo atendimento das recomendações.

Recomendações:

Recomendação 1: 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.

Recomendação 2: 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.

Recomendação 3: 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.

Recomendação 4: 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 o seu devido registro formal.

Recomendação 5: 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.

2.1.5 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

2.1.5.1 CONSTATAÇÃO

FRAGILIDADES NA GESTÃO PATRIMONIAL DO SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO

Fato

O patrimônio do Serviço Florestal Brasileiro – SFB – é gerenciado pela Coordenação de Almoxarifado, Logística e Patrimônio (COALP).

Diante da análise da estrutura de pessoal e administrativa da COALP, foram detectadas algumas fragilidades relativas à gestão patrimonial do SFB, listadas a seguir:

- **Ausência de registro dos imóveis utilizados pelo SFB no SPIUNet - Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União**

A sede do Serviço Florestal Brasileiro – SFB – está localizada nas dependências do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama. Além disso, este órgão possui quatro Unidades Regionais (URs), todas sediadas em prédios alugados pelo órgão, conforme tabela abaixo:

Quadro: Relação de Unidades Regionais do SFB

Unidade Regional	Localidade	Contrato de locação
UR Sul	Curitiba (PR)	03/2011
UR BR 163	Santarém (PA)	07/2010
UR NE	Natal (RN)	21/2013
UR Purus	Porto Velho (RO)	04/2011

Fonte: e-mail em resposta à S.A. 201406950/006, de 10/04/2014

Além das Unidades Regionais, o órgão conta com uma base avançada localizada em Teixeira de Freitas, na Bahia, ligada à UR NE.

Em 2013, o SFB recebeu dois terrenos para abrigar as sedes das Unidades Regionais, uma localizada em Santarém/PA, e outra em Purus-Madeira/RO.

Este dois terrenos foram recebidos, em face da celebração do projeto "Gestão Florestal para a Produção Sustentável na Amazônia – KFW". Desta maneira, o órgão iniciou procedimentos para construções de sedes próprias para as Unidades Regionais: UR BR 163 e UR Purus. O início das obras está previsto para o segundo semestre de 2014.

À UR BR-163, foi cedido terreno pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em 20/06/2013, conforme extrato de cessão publicado no Diário Oficial da União em 20/6/2013, Seção 3, página 155.

Com relação à UR Purus, não foi feito termo de cessão, mas sim contrato de permissão de uso do terreno para a construção da sede daquela Unidade, conforme extrato publicado no DOU em 28 de fevereiro de 2013, Seção 3, pág. 137.

Ao analisar as informações contidas no Sistema SPIUNET, foi identificado que o SFB não mantém seus imóveis (locados e próprios) cadastrados no referido Sistema.

Tal constatação é confirmada mediante e-mail encaminhado pelo SFB, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201406950/011, de 07/05/2014, por meio do qual informa que os bens imóveis próprios e locados de terceiros do SFB, inclusive terrenos (posição 31/12/2013) não estão registrados no Sistema SPIUNet.

O registro de tais bens no SPIUNet é imprescindível, tendo em vista a portaria Interministerial da STN/SPU nº 322 de 23/08/2001 estabelecer que este sistema passa a ser a principal fonte alimentadora do SIAFI, para efeito de contabilização dos imóveis.

Desta forma, o SPIUNet é uma ferramenta que garante apoio à administração dos imóveis de uso especial da União com o objetivo de manter atualizado e operacional o cadastro dos imóveis e seus respectivos usuários, unidades gestoras ou locatários e arrendatários. Assim, permite o gerenciamento e arrecadação de receitas patrimoniais devidas de aluguel e arrendamento, além de padronizar os procedimentos operacionais das Gerências Regionais do Patrimônio da União.



- **Ausência de regularização/registro do uso do imóvel SEDE do Serviço Florestal Brasileiro – SFB – nas dependências do IBAMA.**

O Serviço Florestal Brasileiro ocupa alguns blocos do edifício sede do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) desde 2007, o correspondente a 16,50 % da área física do Instituto.

Em análise à situação do imóvel SEDE do SFB, confirmou-se que o uso pelo SFB nas dependências do IBAMA não está regularizado e, portanto, não registrado no sistema do governo federal.

Sobre a regularização do uso da SEDE do SFB junto ao IBAMA, o órgão informou que, em 2009, foi autuado o processo 02080.000095/2009-91, com vistas à celebração do Termo de Cessão de Uso Gratuito de imóvel entre as duas instituições.

Declarou, ainda, que nesse processo, foram anexadas a minuta do Termo de Cessão, metodologia de cálculo de rateio, Parecer da Assessoria Jurídica do SFB, cópias dos contratos de serviços comuns do IBAMA (água, luz, limpeza externa, transporte, etc.) e o cálculo do valor mensal a ser descentralizado pelo Serviço Florestal.

Todavia, segundo o Sistema de Gestão Arquivística de Documentos (Sigad), em 17 de abril de 2013 os autos foram tramitados à Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (DIPLAN) daquele Instituto para atendimento de algumas recomendações jurídicas e não mais retornaram.

Diante do exposto, verifica-se a informalidade na utilização da SEDE do SFB nas dependências do IBAMA, em contraponto a estabelecido em Portaria Interministerial STN/SPU N322, de 23/08/2001, a qual considera ser indispensável o gerenciamento e o registro contábil dos imóveis utilizados pelo serviço público federal, bem como o conhecimento permanente e atualizado dos bens imóveis da União.

Cabe ressaltar, segundo informações do SFB, que em 2013, deram-se início às tratativas para a cessão ao SFB, de um prédio pertencente ao IBAMA, localizado na 506 Norte - W3 - Brasília e, até então, ocupado pela Polícia Rodoviária Federal (PRF). O Termo de Cessão foi formalizado em 21 fevereiro de 2014. Dessa forma, o SFB está em vias de transferência de sua sede para o novo local citado.

- **Ausência de rateios na manutenção predial (água, luz etc. do edifício Sede do SFB juntamente ao IBAMA)**

Além da ausência de regularização do uso do imóvel SEDE do SFB, em conjunto com o IBAMA, constatou-se a ausência de rateios na manutenção predial (água, luz etc. do edifício Sede do SFB, uma vez que tais despesas são pagas integralmente pelo IBAMA).

O órgão informou que, em 2009, foi autuado no mesmo processo, já citado anteriormente, nº 02080.000095/2009-91, e encaminhada a metodologia de cálculo de rateio, Parecer da Assessoria Jurídica do SFB, cópias dos contratos de serviços comuns do IBAMA (água, luz, limpeza externa, transporte etc.) e o cálculo do valor mensal a ser descentralizado pelo Serviço Florestal.

Tal processo ficou sobrestado, conforme já relatado no parágrafo anterior, impedindo, desta forma, o rateio das despesas de manutenção desde a implantação do SFB.



Sobre o tema, informa-se que segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 5ª Edição (válido para o exercício de 2013), da Secretaria do Tesouro Nacional, quando o rateio da despesa ocorrer entre dois órgãos da mesma esfera de governo, o órgão responsável pelo pagamento deverá receber dos demais órgãos a descentralização orçamentária e financeira correspondente.

- **Atraso na elaboração do inventário do exercício de 2013.**

O Serviço Florestal Brasileiro controla seu patrimônio e o almoxarifado por meio do *Sistema Integrado de Administração de Materiais* (SIADS), adquirido em 2010 por meio do contrato 32/2010 firmado com o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

Em agosto de 2012, foi implantado o módulo de “almoxarifado” e em setembro de 2013 o módulo “patrimônio” no *Sistema Integrado de Administração de Materiais* (SIADS) para gerenciar em torno de cinco mil bens patrimoniais do órgão, que valem cerca cinco milhões de reais.

Esse sistema é coordenado pelo Ministério da Fazenda, desenvolvido e mantido pelo SERPRO. Possui integração com o Sistema Financeiro da Administração Federal (SIAFI), está alinhado com a nova legislação sobre depreciação e está sendo desenvolvida sua interface via *web*.

Segundo informações do SFB, devido à implantação do módulo de patrimônio no SIADS e o reduzido quadro de pessoal na área, o inventário de 2013 ainda não foi concluído. O órgão informa que esse trabalho requer, além da conferência física dos bens, a fixação de novas plaquetas de patrimônio com os novos números atribuídos pelo referido sistema.

A realização do inventário patrimonial nas Unidades Regionais também está em andamento e, portanto, não concluído.

Causa

Falhas na estrutura gerencial da Coordenação de Almoxarifado, Logística e Patrimônio (COALP).

Manifestação da Unidade Examinada

Ausência de registro dos imóveis utilizados pelo SFB no SPIUNet

Por meio do e-mail encaminhado, datado de 15/07/2014, o órgão informa, diante deste apontamento, que o acesso ao SPIUNet já foi solicitado ao Ministério do Planejamento.

Ausência de regularização/registro do uso do imóvel SEDE do Serviço Florestal Brasileiro - SFB nas dependências do IBAMA.

A Unidade se manifestou a respeito do assunto, mediante encaminhamento de e-mail, datado de 15.07.2014, por meio do qual informa que será solicitada ao IBAMA a retomada do Termo de Cessão, com a finalidade de regularização/registro do imóvel SEDE do SFB.



Ausência de rateios na manutenção predial (água, luz etc. do edifício Sede do SFB juntamente ao IBAMA)

A Unidade se manifestou a respeito do assunto, mediante encaminhamento de e-mail, datado de 15.07.2014, por meio do qual informa que será solicitada ao IBAMA a retomada do Termo de Cessão, o qual resultará na regularização dos rateios de manutenção predial.

Atraso na elaboração do inventário do exercício de 2013.

A Unidade se manifestou a respeito do assunto, por meio de encaminhamento de e-mail, datado de 15.07.2014, informando que será finalizado o inventário de 2013.

Análise do Controle Interno

Sobre as fragilidades apontadas:

Ausência de registro dos imóveis utilizados pelo SFB no SPIUNet

O órgão se compromete a regularizar a pendência de registro no Sistema SPIUNet, ficando a Coordenação de Almoxarifado, Logística e Patrimônio (COALP) responsável por sanar a falha apontada.

Ausência de regularização/registro do uso do imóvel SEDE do Serviço Florestal Brasileiro – SFB – nas dependências do IBAMA.

Em função da manifestação supramencionada, entende-se que há concordância da Unidade acerca dos fatos expostos acima, bem como comprometimento em sanar as falhas apontadas.

Ausência de rateios na manutenção predial (água, luz etc. do edifício Sede do SFB juntamente ao IBAMA)

Em função da manifestação do SFB, entende-se que há concordância da Unidade acerca dos fatos expostos acima, bem como comprometimento em sanar as falhas apontadas.

Atraso na elaboração do inventário do exercício de 2013.

Em função da manifestação do órgão, entende-se que há concordância da Unidade acerca dos fatos expostos acima, bem como comprometimento em sanar as falhas apontadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Registrar os bens imóveis utilizados pelo SFB no SPIUNet - Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União.

Recomendação 2: Regularizar o registro do uso do imóvel SEDE do Serviço Florestal Brasileiro - SFB nas dependências do IBAMA.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201406950

Processo: 02209.007930/2014-97

Unidade auditada: Serviço Florestal Brasileiro

Ministério supervisor: Ministério do Meio Ambiente

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2013 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas inserido neste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.
3. Em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201406950, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível nas folhas 03 a 07 do processo, seja pela **regularidade**.

Brasília (DF), 17 de julho de 2014.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201406950

Processo: 02209.007930/2014-97

Unidade Auditada: Serviço Florestal Brasileiro

Ministério Supervisor: Ministério do Meio Ambiente

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2013

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresso opinião acerca dos atos de gestão referente ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Em 2013, as metas acordadas para o exercício foram cumpridas a contento pelo SFB, com exceção da baixa implementação física da ação “*Implantação de florestas públicas sob concessão*” . Merece destaque no atingimento de suas metas, a ação “Cadastro das Florestas Públicas”, cujas florestas públicas foram 100% cadastradas no respectivo Cadastro.

Não foram registradas constatações que pudessem impactar de forma significativa a execução das políticas públicas a cargo da unidade.

Não há registros de recomendações de auditorias anteriores pendentes de atendimento pelo Serviço Florestal Brasileiro.

Em relação aos controles internos, em que pese o órgão estar cumprindo o contrato de gestão firmado com o Ministério do Meio Ambiente, foi identificado que o SFB é impactado pela indefinição dos papéis do órgão, uma vez que o Ministério do Meio Ambiente está em fase de reestruturação de suas atividades e muitas das atribuições do SFB ainda não foram definidas legalmente, bem como pela rotatividade de cargos de diretorias estratégicas, o que prejudica a definição clara e objetiva das atribuições dentro da UJ, a exemplo da recente troca da Diretoria-Geral e da Diretoria de Fomento e Inclusão Florestal.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília /DF, 17 de julho de 2014.