CGU
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

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

Exercício 2017

30 de julho de 2018

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO
Órgão: **MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE**
Unidade Examinada: **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama**
Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**
Ordem de Serviço: **201800669**

Missão

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

Auditoria Anual de Contas

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

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas – AAC, referente ao exercício de 2017, decorrente da prestação de contas apresentada **pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis**.

O escopo da Auditoria seguiu as tratativas firmadas em reunião realizada, em 07/12/2017, entre a Secex Ambiental/TCU e a Coordenação Geral das Áreas de Integração Nacional e Meio Ambiente – CGIMA/CGU, sendo que os trabalhos de campo foram realizados, no período de 10/04/2018 a 29/06/2018, 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.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A Auditoria Anual de Contas (AAC) visa verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

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

Dentre as principais constatações identificadas no trabalho, pode-se citar: irregularidades no planejamento, execução e fiscalização dos contratos de prestação de serviço terceirizado com dedicação exclusiva de mão de obra; estrutura inadequada (tecnológica e de recursos humanos) para apuração dos autos de infração ambientais; falhas no sistema correcional do Ibama; assim como a implementação de medidas incipientes para a melhoria da gestão de bens patrimoniais e dos bens apreendidos nas fiscalizações do Ibama, que ainda não apresentaram resultados efetivos, após constatações de fragilidades em trabalhos de auditorias realizados pela CGU. Foram recomendadas ações estruturantes para a correção das inconsistências identificadas na execução dos contratos de terceirização e medidas para a melhoria da eficiência e dos controles dos processos de apuração de responsabilidade de servidores do Instituto.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 6

RESULTADOS DOS EXAMES 8

1. Avaliação da Conformidade das Peças 8

2. Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão – Processo sancionador ambiental 8

3. Avaliação da Gestão de Compras e Contratações 10

3.1 Irregularidades no planejamento, execução e fiscalização dos contratos de prestação de serviço terceirizado com dedicação exclusiva de mão de obra. 13

4. Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário 21

5. Avaliação dos Controles Internos Administrativos 25

5.1 Fragilidades no Sistema Correcional do Ibama. 27

6. Cumprimento das determinações emitidas pelo TCU 33

7. Cumprimento das Recomendações emitidas pela CGU à Unidade 35

7.1 Acompanhamento do atendimento das recomendações relacionadas aos bens apreendidos 36

RECOMENDAÇÕES 41

CONCLUSÃO 43

ANEXOS 44

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA 44

II – RECOMENDAÇÕES DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE, PENDENTES DE ATENDIMENTO, EMITIDAS PELA AUDITORIA INTERNA DO IBAMA. 72

INTRODUÇÃO

O presente trabalho diz respeito à auditoria anual de contas referente ao exercício de 2017 na unidade sede do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), com vistas a fornecer a certificação das contas desse exercício e subsidiar o julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Os trabalhos foram realizados no período de 02/04/2018 a 29/06/2018, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 07/12/2017, com a participação de representantes da Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas da Integração Nacional e do Meio Ambiente (SFC/DI/CGIMA) e da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente do TCU (SecexAmbiental), foram efetuadas as seguintes análises:

- Resultados quantitativos e qualitativos da gestão: avaliação do processo de instrução e julgamento de autos de infração lavrados pelo Ibama, com os objetivos de identificar os riscos; avaliar se os procedimentos de controle existentes são suficientes para mitigar os riscos inerentes ao processo; e verificar se há monitoramento e avaliação quanto à eficiência e à eficácia do processo.
- Compras e contratações: avaliação dos controles internos aplicados aos contratos celebrados pelas Ibama (análise realizada de forma compartilhada com a Auditoria Interna do Ibama);
- Gestão do patrimônio imobiliário: avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da Unidade, sobretudo em relação ao monitoramento do atendimento das recomendações emitidas pela CGU em auditorias anuais de contas anteriores e ao acompanhamento da situação patrimonial do Ibama.
- Controles internos: avaliação do gerenciamento da atividade correcional da execução dos procedimentos disciplinares instaurados pelo Ibama, com foco na identificação das causas de demora excessiva para instauração e/ou conclusão dos processos, o que tem levado à prescrição da pretensão punitiva.
- Cumprimento das determinações do TCU: determinação contida no Acórdão n° 2147/2016, do TCU, para que a SFC verifique se o Ibama regularizou a cessão de espaço em sua sede para a ASIBAMA, bem como o ressarcimento das despesas de água e energia elétrica relativas ao uso da área cedida.
- Monitoramento das Recomendações emitidas pela CGU: avaliação do cumprimento das recomendações decorrentes do Relatório de Avaliação n. 69 sobre as ações de Fiscalização Ambiental sob responsabilidade do Ibama, especialmente a análise sobre as ações empreendidas pelo Ibama para a melhoria da gestão dos bens apreendidos.

O relatório de auditoria contempla, em itens, os assuntos definidos no escopo e o detalhamento das análises realizadas está consubstanciado nos papéis de trabalho da auditoria.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Avaliação da Conformidade das Peças

Em atendimento ao que estabelece a Portaria TCU nº 65/2018, foi realizada a análise do Relatório de Gestão referente à prestação de contas anual do IBAMA, exercício 2017, inserido no Sistema de prestação de contas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal ao TCU (e-Contas), a fim de verificar se o Instituto elaborou as peças demandadas pelas normas do TCU para o exercício sob análise.

Verificou-se que as peças apresentadas contemplam os formatos e os conteúdos obrigatórios, nos termos da Decisão Normativa TCU nº 163, de 6 de dezembro de 2017, da Decisão Normativa TCU nº 151, de 19 de outubro de 2017, e da Portaria TCU nº 65/2018, de 28 de fevereiro de 2018.

2. Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão – Processo sancionador ambiental

Conforme acordado com o TCU, este item possui por objetivo apresentar, de forma sucinta, os resultados dos trabalhos de avaliação realizados sobre o macroprocesso sancionador ambiental sob responsabilidade do Ibama, os quais serão apresentados de forma detalhada quando da emissão da versão final do Relatório de Auditoria nº 201800803, no segundo semestre do presente exercício.

O processo sancionador ambiental tem início a partir das ações de fiscalização realizadas pelo Ibama e possui um papel fundamental na efetividade de tais ações e a consequente dissuasão das infrações ambientais e proteção ao meio ambiente. Assim, foram incluídas no escopo da auditoria de avaliação as seguintes fases do Processo: instauração do processo administrativo sancionador, instrução processual e julgamento dos autos de infração.

O trabalho teve como ponto de partida a premissa de que a morosidade processual e o baixo percentual de pagamento das multas aplicadas são problemas que afetam diretamente a efetividade das ações de fiscalização executadas pelo Ibama. Um dos efeitos esperados do exercício do poder de polícia ambiental é a dissuasão dos infratores, ou seja, é fazer com que o indivíduo tema a punição exercida pelo Estado e deixe de praticar novas infrações.

Nesse sentido, a celeridade da instrução e do julgamento dos processos de apuração de infrações ambientais, assim como a efetiva cobrança da multa, são fundamentais para coibir novas condutas delitivas, não só do infrator punido, mas também de outros indivíduos. Em sentido contrário, a demora na conclusão dos processos e a baixa arrecadação das multas gera um senso de impunidade e, em muitos casos, a ideia de que cometer a infração ambiental engendra um ganho econômico real ao infrator.

Para tanto, foram formuladas e buscadas respostas para as seguintes questões de auditoria:

1) Em que medida o processamento dos autos de infração lavrados pelo Ibama é eficiente?
2) Em que medida as condições institucionais favorecem a qualidade e a imparcialidade das decisões proferidas?
3) Em que medida há eficácia nos instrumentos de gestão, monitoramento e avaliação do processo sancionador ambiental?

Com base no levantamento dos riscos relevantes associados ao macroprocesso sancionador ambiental, foram identificados os seguintes achados de auditoria:

- Falta de tempestividade na instrução e julgamento dos processos;
- Instrução Normativa Ibama nº 10/2012 apresenta inconsistências relevantes;
- Fragilidade dos procedimentos de distribuição dos processos para instrução e julgamento;
- Fragilidade dos controles para garantir a instauração do processo e sua integridade, tanto em relação aos processos físicos quanto aos eletrônicos;
- Grande volume de processos físicos em tramitação ainda não digitalizados;
- Fragilidades no modelo concebido para designação e destituição das autoridades julgadoras do Ibama;
- Fragilidades nas orientações institucionais e treinamentos para subsidiar o julgamento;
- Inadequação das ferramentas atualmente em uso para a gestão e o monitoramento dos processos;
- Ausência de informações confiáveis sobre a quantidade de processos prescritos ou com risco de prescrição e fragilidade dos controles relativos aos prazos prescricionais; e
- Deficiências no processo de apuração de responsabilidade pela ocorrência de prescrição.

As análises permitiram concluir que o Ibama ainda enfrenta barreiras tecnológicas que impactam de forma significativa o processo sancionador ambiental. As inconsistências na base de dados do Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização (Sicafi) revelam a ausência de diretrizes e uniformização dos procedimentos nas fases instrutórias do processo, agravadas pela falta de integração entre os Sistemas do Ibama e pelo excesso de procedimentos manuais, meramente burocráticos, e que poderiam ser automatizados para sua otimização.

Como consequência, não foram identificados instrumentos de gestão, monitoramento e avaliação do macroprocesso sancionador eficazes, pois há poucas informações gerenciais confiáveis sistematizadas com o fim de retroalimentar o processo de gestão e de governança.

No que se refere à suficiência de recursos humanos, cabe ressaltar que há uma distribuição ineficiente de servidores da Autarquia, haja vista a necessidade atual de alocar-se servidores para a realização de atividades manuais, conforme citado, que ainda não foram automatizadas, assim como de frequentes retrabalhos de tarefas e registros em sistemas que ainda não estão integrados. Nesse sentido, concluiu-se que, com o conjunto da atual estrutura (de tecnologia de informação e de recursos humanos), e sem a adoção de estratégias adicionais, a capacidade produtiva do Ibama

não permitirá que o estoque de processos administrativos seja instruído e julgado em menos de 13 anos.

Nesse diapasão, é fundamental que o Instituto realize a correção das inconsistências nos sistemas e nos seus processos de trabalho, para, assim, realocar suas equipes para a execução de atividades de ordem técnica e intelectual, nas quais as análises não possuem o viés de serem desburocratizadas e dependem exclusivamente de servidores capacitados para sua realização. Com isso, será possível realizar, com consistência e clareza, os estudos da sua real necessidade de recursos humanos no âmbito do processo sancionador ambiental.

Cabe salientar que essa estrutura ineficiente é causa utilizada para justificar as prescrições dos processos de apuração de infrações ambientais. Em que pese a frágil estrutura poder ensejar, de fato, as prescrições processuais, verificou-se que não há apurações efetivas das responsabilidades e dos fatos que deram origem à prescrição, o que concorre para o risco de desvios éticos com a paralisação proposital dos processos apuratórios.

Por último, verificou-se que não há condições institucionais favoráveis à qualidade e à imparcialidade das decisões proferidas pelas autoridades julgadoras. Considerando que a atividade de julgamento é uma atividade vulnerável e típica de Estado, por meio do qual se exerce o poder de polícia, os normativos deveriam prever medidas e controles com o fim de mitigar e/ou evitar o risco de as pressões internas e externas à Autarquia interferirem na qualidade e no mérito das decisões técnicas, de forma a assegurar a autonomia dessa atividade no âmbito de todas as unidades do Ibama.

Ademais, o modelo utilizado não prevê quaisquer requisitos mínimos para designação das autoridades julgadoras e mecanismos de monitoramento de eventuais conflitos de interesse para a execução da atividade de julgamento.

Frisa-se que os detalhamentos dos achados de auditoria relacionadas a avaliação do processo sancionador ambiental, assim como as recomendações emanadas para correção das fragilidades e inconsistências identificadas, serão apresentados no Relatório de Avaliação nº 201800803, cuja conclusão está prevista para o segundo semestre de 2018.

3. Avaliação da Gestão de Compras e Contratações

O presente item tem como objetivo apresentar os resultados da avaliação da gestão dos contratos no âmbito do Ibama, trabalho realizado de forma compartilhada com a Auditoria Interna do Instituto – Audit, a qual elaborou Relatório específico sobre o assunto (Relatório n. 21/2018), assim como foram apresentados, de forma mais detalhada, no item 3.1 deste Relatório.

Os exames foram realizados nos contratos vigentes de prestação de serviço terceirizado com dedicação exclusiva de mão de obra, celebrados no âmbito do Ibama Sede, sendo, quando necessário, selecionadas amostras por critérios não probabilísticos.

Foram selecionados para análise contratos que, juntos, somam anualmente R$ 17.049.534,52 (dezessete milhões quarenta e nove mil quinhentos e trinta e quatro reais

e cinquenta e dois centavos), valor que representa 58,20% dos gastos do Ibama com serviço terceirizado com dedicação exclusiva de mão de obra gastos em 2017.

O trabalho objetivou responder às seguintes questões de auditoria:

- Os contratos de serviços terceirizados são acompanhados e fiscalizados adequadamente?
- Os processos de pagamento estão adequadamente formalizados?
- Os valores contratados mostram-se vantajosos para a administração?
- Há previsão de pagamento de plano de saúde na planilha de custos?
- Há desvio de função ou realização de atividade típicas de servidor público por parte dos terceirizados contratados para atividades de apoio administrativo?
- Os vigilantes desempenham atividades inerentes à categoria de porteiro ou recepcionista?
- A empresa contratada mantém as condições de habilitação exigidas pelo instrumento convocatório no momento da renovação do contrato?
- A concessão de reajuste, repactuação e revisão estão aderentes ao tipo de prestação de serviços, legislação vigente e jurisprudência do TCU?

A partir das análises proferidas pela equipe da Auditoria Interna do Instituto, identificou-se fragilidades e irregularidades desde a fase de planejamento da contratação até a fase de execução/ fiscalização contratual, conforme listado a seguir (e detalhados no item 7 deste relatório):

I - Fase de Planejamento

a) Não há estudo comparativo entre as várias formas de jornada que poderiam ter sido adotadas na contratação de vigilância (economicidade);
b) Ausência de plano de segurança institucional anterior à contratação;
c) Celebração de dois contratos com cargos de atribuições e qualificações técnicas similares, cujos salários foram fixados em patamares superiores aos estabelecidos na Convenção Coletiva de Trabalho sem a justificativa do seu *quantum*;
d) A medição das áreas do Ibama para fins de dimensionamento dos quantitativos do contrato de limpeza e conservação predial não se encontra atualizada.

II - Execução contratual/ Fiscalização

a) Não observância das regras da reforma trabalhista nos contratos celebrados pela Administração do Ibama;
b) Pagamento indevido de despesas referentes ao Treinamento/Reciclagem dos vigilantes;
c) Pagamento indevido de despesas referentes ao Plano de Saúde dos empregados terceirizados;
d) Terceirizado executando atribuição de servidor em violação ao princípio constitucional do concurso público;
e) Distribuição não equitativa dos contratos por fiscal;
f) Falta de controle na entrega de uniformes e EPI'S (Contrato nº 23/2016);
g) Regras de fiscalização de contratos terceirizados não aderentes às Instruções Normativas nº 02/2008 e nº 05/2017 – Ausência de fiscalização das carteiras de

trabalho e de apresentação de documentos na admissão e demissão de colaboradores (Contrato nº 18/2015);

h) Ausência de registro de descumprimento de cláusulas contratuais por parte da fiscalização e/ou aplicação de penalidades;
i) Ausência de instrumentos de controles efetivos para o acompanhamento da execução contratual.

As análises realizadas pela equipe de auditoria nos controles internos existentes para os contratos de prestação de serviços celebrados pelo Ibama identificaram deficiências que colocam em risco os recursos neles empregados e, por consequência, o desempenho dos serviços contratados.

O sistema é frágil por não garantir níveis mínimos de segurança para o conjunto de contratos do Instituto, fazendo com que os controles de cada contrato dependam exclusivamente da atuação dos servidores designados para a fiscalização.

Quanto ao planejamento, as contratações são efetuadas sem a realização de estudos preliminares que forneçam informações essenciais e específicas a cada caso para a elaboração dos termos de referência. Dessa forma, os contratos são elaborados a partir de termos de referência frágeis, com especificações imprecisas quanto ao serviço a ser contratado e quanto à forma de acompanhamento do contrato.

Cabe registrar que, desde o exercício de 2012, a CGU vem apontando fragilidades graves na etapa de planejamento das contratações efetuadas pelo Instituto assim como dos controles aplicados ao acompanhamento e fiscalização contratual, assim, os achados demonstram que tais práticas têm perdurado ao longo desses exercícios, sem a implementação de medidas com impacto positivo para a gestão.

Além disso, ressalta-se que os fatos interferem de forma significativa nos resultados da gestão do Instituto, já que as falhas nos controles internos aplicados aos seus contratos administrativos essenciais concorrem para os riscos de: não cumprimento contratual, sem o devido tratamento pelas autoridades administrativas; prejuízos ao Erário em decorrência de pagamentos por serviços não prestados; desvios éticos; contratação antieconômica ou em desvantagem para a Administração.

Por isso, para que a efetiva mudança de tais práticas ocorra no âmbito da Autarquia, é necessária a implementação de uma estrutura de governança efetiva, que tenha condições de avaliar e direcionar as compras e contratações, definindo a estratégia, as políticas e os processos, com base em uma Política de Gestão de Riscos.

Por fim, entende-se que há a necessidade de realizar-se trabalhos de avaliação na área administrativa do Instituto com o objetivo de realizar-se aprofundamento das causas de tais irregularidades, assim como da avaliação da estrutura utilizada pelo Instituto para fazer frente aos riscos inerentes aos processos de planejamento e de execução contratual.

3.1 Irregularidades no planejamento, execução e fiscalização dos contratos de prestação de serviço terceirizado com dedicação exclusiva de mão de obra.

A partir das análises proferidas em parceria com a equipe da Auditoria Interna do Ibama, identificou-se fragilidades e irregularidades desde a fase de planejamento das contratações até a fase de execução e fiscalização contratual, conforme exposto a seguir.

Ressalta-se que os achados aqui relatados estão registrados de forma detalhada no relatório nº 21/2018, da Auditoria Interna da Autarquia.

3.1.2 Fase de Planejamento

a) Não há estudo comparativo entre as várias formas de jornada que poderiam ter sido adotadas na contratação de vigilância (economicidade).

A jornada de trabalho 12x36 (com 12 horas de trabalho e 36 horas de descanso) é adotada por todos os postos de vigilância no Ibama (Contrato nº 31/2014), tanto para vigilância armada quanto para a desarmada. No entanto, não foi localizado pela equipe de auditoria, justificativa para adoção exclusiva desta escala, nem outras alternativas de vigilância.

Cabe citar que o Acórdão nº 1.753-2008-Plenário TCU traz determinação à Secretaria de Logística da Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, atualmente designada Secretaria de Gestão (Seges), para orientar seus órgãos e entidades jurisdicionados a definir diferentes turnos, de acordo com as respectivas necessidades, visando eliminar postos de 12 x 36h que ficam ociosos nos finais de semana e tornar as contratações mais eficientes e econômicas para a Administração Pública.

Durante a análise do processo de contratação, verificou-se também não haver justificativa robusta, no termo de referência, para a contratação de postos de vigilância noturnos em quantitativo igual àqueles contratados para o mesmo local em período diurno.

O planejamento inadequado na contratação dos serviços de vigilância resulta, de forma direta, em contratação ineficiente, com reflexos no sub ou superdimensionamento, bem como na falta de observância do princípio da economicidade quando a falha na fase inicial da contratação tiver origem na mensuração do quantitativo e da escala a ser contratada em níveis superiores às reais necessidades da Administração.

b) Ausência de plano de segurança institucional anterior à contratação

Quanto ao planejamento da contratação de vigilantes, verificou-se que não houve plano de segurança institucional anterior à contratação. Conforme manifestação da Unidade Auditada, nota-se que na elaboração do Termo de Referência não houve um estudo

preliminar para avaliar o melhor método de contratação. Verificou-se, também, que não houve o levantamento do quantitativo ideal para a vigilância de todo o campus.

Por consequência, a falta de um plano de segurança institucional corrobora para o não cumprimento da Política de Segurança de Informação, Informática e Comunicação - POSIC do Ibama, Portaria Ibama n° 09, de 05 de junho de 2012. Tal situação gera um risco para órgão uma vez que não são realizados procedimentos de segurança, como inspeção de bagagem e conferência patrimonial dos eletrônicos que entram e saem do órgão.

c) Celebração de dois contratos com cargos de atribuições e qualificações técnicas similares, cujos salários foram fixados em patamares superiores aos estabelecidos na Convenção Coletiva de Trabalho, sem a justificativa do seu *quantum.*

Apesar das atribuições descritas no Termo de Referência serem consoantes com as descritas no Código Brasileiro de Ocupações - CBO, não há distinção nas qualificações técnicas mínimas exigidas entre os cargos de Apoio Administrativo níveis III e IV, Contrato n° 18/2015.

Atualmente os salários pagos são de R$ 3.409,05 (três mil quatrocentos e nove reais e cinco centavos) para Apoio Administrativo nível III e R$ 5.477,90 (cinco mil quatrocentos e setenta e sete reais e noventa centavos) para Apoio Administrativo nível IV, conforme a recente Convenção Coletiva de Trabalho dos empregados em empresas de asseio, conservação, trabalho temporário, prestação de serviços e serviços terceirizáveis no distrito federal - SINIDISERVIÇOS/DF de 2018.

Constatou-se que as atribuições e a qualificação profissional exigida para os cargos de Apoio Administrativo nesses níveis são similares com as do cargo de Auxiliar Operacional, referente ao Contrato nº 22/2017. Assim como o cargo de Auxiliar Administrativo, o qual também possui atribuições similares e diferencia-se apenas pela qualificação profissional, que nesse caso é de nível superior completo, e os demais cargos citados exigem apenas o nível médio.

Os salários relacionados aos postos de serviços referentes a este último contrato estão estabelecidos, respectivamente, em R$ 1.587,13 (hum mil quinhentos e oitenta e sete reais e treze centavos), e em R$ 3.174,26 (três mil cento e setenta e quatro reais e vinte e seis centavos), no exercício de 2018.

Observa-se que, ao longo do ano de 2017, diversos colaboradores foram migrados de um contrato para outro, para desenvolver as mesmas atividades e receberem salários maiores.

Considerando que existem no Ibama dois contratos com cargos de atribuições e qualificações técnicas extremamente similares e salários diferentes, faz-se necessária uma análise aprofundada das atividades realizadas pelos colaboradores do Contrato n° 18/2015 e dos perfis necessários, seja por meio de migração dos postos para o Contrato n° 22/2017 ou pela adequação da contratação com elaboração de nova licitação na qual se justifique os quantitativos contratados, a lotação dos terceirizados, a fixação do salário de referência, assim como a descrição detalhada das atividades a serem realizadas, diferenciando-as dos demais postos já contratados pela Autarquia.

Tal fato, além de resultar em possível sombreamento das aludidas contratações, reverbera no risco da manutenção desvantajosa para a Administração, vez que há profissionais com qualificações técnicas compatíveis para a realização das atividades com custos bem inferiores para o Ibama.

d) A medição das áreas a serem limpas no Ibama para fins de dimensionamento no âmbito do contrato de limpeza e conservação predial não está atualizada.

Na justificativa para o contrato de limpeza e conservação predial, apresentada no Termo de Referência, não há evidências de como se chegou ao total da área a ser limpa. Esta medição foi realizada na década de 90 pelo Grupo de Engenharia e Arquitetura – GEA da Autarquia. Desde então, houve alteração nas áreas e apenas a área das esquadrias foi atualizada.

O risco aqui se materializa pela contratação superdimensionada, em que pode estar ocorrendo a realização de pagamentos à empresa sem que todas as áreas previstas contratualmente sejam objeto da limpeza e conservação pelos empregados terceirizados alocados ao contrato, o que reflete dano ao Erário, além do risco de a contratação ser ineficaz, tendo em vista que são excluídas áreas que deveriam constar no objeto do termo de referência.

3.1.3 Fase de execução contratual

a) Não observância das regras da reforma trabalhista nos contratos da Administração

Quanto a jornada de trabalho estabelecida (12x36), destaca-se que, com a reforma trabalhista, a remuneração mensal pactuada abrange os pagamentos devidos pelo descanso semanal remunerado (DSR) e o descanso em feriados, sendo também considerados compensados os feriados e as prorrogações de trabalho noturno, quando houver, de que tratam o art. 70 e o § 5º do art. 73 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (§ 1º do art. 59-A).

Com tal alteração, as Súmulas que tratavam do adicional pela jornada noturna prolongada (Súmula nº 60) e da remuneração em dobro dos feriados trabalhados (Súmula n° 444) do Tribunal Superior do Trabalho não possuem mais efeito, tendo em vista a internalização na CLT como integrantes da remuneração.

Desta forma, pela superveniência dessa nova legislação, a Administração Pública deve acautelar-se em relação aos contratos vigentes, especificamente em relação a algumas rubricas, tais como:

- **Trabalho noturno**: com a edição da Lei n° 13.467, de 2017, as prorrogações de trabalho noturno, de que trata o § 5º do art. 73 da CLT, foram absorvidos no § 1º do art. 59-A, ou seja, serão considerados compensados dentro da jornada, sem necessidade de qualquer pagamento de adicional.
- **Descanso semanal remunerado e trabalho em feriados**: com a referida reforma, tais pagamentos não poderão mais constar do computo de remuneração dos trabalhadores inseridos nesta jornada, por força do que dispõe o § 2º do art. 8º da CLT.

- **Custos não renováveis – aviso prévio trabalhado e indenizado**: quando das prorrogações contratuais, deverá ser analisada cuidadosamente a planilha de custos e formação de preços e realizar a exclusão dos itens considerados "não renováveis", ou seja, aqueles custos que não foram utilizados no primeiro ano de contratação deverão ser eliminados, para que não caracterize custos *bis in idem*, pois já foram pagos ou amortizados no primeiro ano de vigência do contrato.

Dessa forma, os contratos que prevejam o pagamento de tais rubricas devem ser alterados para que haja a exclusão desses itens, por meio de novo cálculo da planilha de custos e formação de preços e da celebração de termo aditivo ao contrato para redução de tais valores.

Em relação aos itens referentes à reforma trabalhista, foi expedida a Nota Técnica nº 1417/2018/CGIMA-DIV1/CGIMA/DI/SFC, datada de 01/06/2018, e encaminhada ao Ministério do Meio Ambiente para conhecimento e implementação das providências listadas em seu Item 5 em seus contratos, bem como aos contratos celebrados por suas Unidades Subordinadas e Vinculadas, como por exemplo, o Ibama.

A Nota Técnica nº 1417/2018/CGIMA-DIV1/CGIMA/DI/SFC estabelece a necessidade de:

(i) proceder a revisão contratual com base no Art. 65, § 5º, da Lei nº 8.666/1993;

(ii) apurar se as empresas contratadas efetuaram, a partir de 11 de novembro de 2017, o pagamento das rubricas referentes ao Adicional Noturno; Adicional de Hora Extra no Feriado Trabalhado; e Intervalo Intrajornada aos seus empregados em conformidade com a Lei nº 13.467/2017, o que, em caso afirmativo, demandará abertura de procedimento administrativo para apuração do "quantum" pago a maior, e da respectiva glosa nas faturas vincendas, após oportunizar às empresas contratadas o contraditório e a ampla defesa; e

(iii) verificar se os valores recolhidos a título de Contribuição Previdenciária e os depósitos efetuados para o FGTS pelas empresas contratadas a partir da competência novembro/2017 tiveram como referência as disposições da Lei nº 13.467/2017 ou da legislação vigente anteriormente o que poderá, conforme o caso, ensejar a retificação da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP).

<u>b) Pagamento indevido de despesas referentes ao Treinamento/Reciclagem dos vigilantes.</u>

A rubrica Treinamento/Reciclagem foi inserida na planilha de custos, como custo direto, em benefícios mensais e diários, até o momento da repactuação do contrato da prestação de serviços de vigilância em 2018. Convém esclarecer que esta despesa deve ser prevista na despesa administrativa do gerenciamento do contrato, portanto custo indireto da contratação, devendo ser excluída do valor contratual por meio de celebração de termo aditivo.

<u>c) Terceirizado executando atribuição de servidor, em violação ao princípio constitucional do concurso público (Contrato nº 18/2015).</u>

Por meio do questionário encaminhado aos colaboradores da empresa contratada (Contrato nº 18/2015 – prestação de serviços de apoio à área administrativa), constatou-se que há terceirizado realizando atividades próprias de servidores públicos.

Ao serem questionados a respeito de suas atribuições, dois empregados ocupantes do posto de serviço de Apoio Administrativo nível III informaram que realizam as seguintes atividades:

> *"Solicitante de viagem- Cadastro inicial do afastamento, ajustes na solicitação, antecipação, prorrogação ou complementação da viagem, início da prestação de conta.*
>
> *Solicitante de Passagem- Verificar a cotação de preços das agências de viagens contratadas, comparar com os preços praticados no mercado, indicar a reserva, para solicitar autorização para emissão dos bilhetes, de passagens.*
>
> *Suporte Passivo, aos usuários do SCDP, nas Supes e aos solicitantes de viagens das Diretorias."*

Ocorre que o perfil do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP denominado Solicitante de Passagem é atribuição exclusiva de servidor público, conforme inciso XIII, art. 2° da IN/SLTI n° 03/2015.

> SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO
>
> INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015
>
> Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:
>
> ...
>
> XIII – Solicitante de passagem: **servidor formalmente designado** pela autoridade competente, no âmbito de cada unidade, de acordo com o disposto no regimento de cada órgão ou entidade, responsável por realizar os procedimentos administrativos descritos nos incisos II e III do artigo 13 desta Instrução Normativa;

Neste caso, o risco reside, primeiramente, na responsabilização do gestor em admitir a realização de atividades conferidas a servidor público por agente terceirizado, conforme decidido de forma reiterada pelo TCU, além de, em decorrência, ocasionar pedido do empregado terceirizado do salário paradigma do servidor público que teve a atividade usurpada.

<u>d) Distribuição não equitativa dos contratos por fiscal</u>

Dos 72 contratos em vigência, 43 deles (59,7 %) encontram-se em três setores, sendo: 14 da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI), 14 da Coordenação de Almoxarifado e Serviços Gerais (COASG) e 15 do Serviço de Manutenção Predial (SEPRED).

Ressalta-se que o § 2º do art. 41 da Instrução Normativa nº 5/2017 estabelece que "*na indicação de servidor devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades*".

Contudo, verificou-se que alguns servidores são designados para fiscalizar mais de um contrato, como é o caso por exemplo, da distribuição observada na CGTI, onde, além de serem contratos de alta complexidade, um fiscal é responsável por 12 dos 14 contratos

da área, e na SEPRED, na qual dos 15 contratos celebrados apenas 3 servidores foram designados para seu acompanhamento, sendo que um deles possui a responsabilidade sobre 7 desses contratos.

Ao não avaliar os pressupostos descritos pelo § 2º, art. 41, citado anteriormente ao designar representante da administração para o acompanhamento e fiscalização contratual, o gestor assume os riscos de que a atuação deficiente do fiscal do contrato em virtude da assunção de vários contratos e da realização das atividades do cargo público ocupado possa gerar prejuízo ao Erário, como por exemplo, pelo pagamento de serviço não prestado; recursos materiais e logísticos não fornecidos ou fornecidos em desconformidade com os quantitativos contratados; e a falta ou desconformidade de pagamento de verbas trabalhistas.

e) Ausência de controle na entrega de uniformes e EPI'S (Contrato nº 23/2016)

Verificou-se que a Unidade não realiza o acompanhamento ou o controle da entrega de uniformes, conforme estabelecido nos contratos de conservação e limpeza do Instituto.

Não há evidências que demonstrem a atuação do fiscal no cumprimento desta cláusula contratual, uma vez que há, somente, fichas de controle de EPI realizadas pela própria empresa.

A falta de fiscalização ou até mesmo do acompanhamento mais acurado da execução contratual pelo servidor designado pode resultar em dano ao Erário, como por exemplo no caso citado, do fornecimento de uniforme aos empregados terceirizados, vez que a Administração repassa mensalmente à empresa contratada valores referentes a essa despesa.

f) Regras de fiscalização de contratos terceirizados não aderentes às Instruções Normativas nº 02/2008 e nº 05/2017 – Ausência de fiscalização das carteiras de trabalho e de apresentação de documentos na admissão e demissão de colaboradores (Contrato nº 18/2015).

Por meio da análise documental, observou-se que a metodologia de fiscalização prevista nos termos de referência não se encontra aderente às normas expedidas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Assim, o Contrato n° 18/2015 não prevê procedimentos de fiscalização contratual alinhados com as Instruções Normativas nº 02/2008 e nº 05/2017.

Quanto à Instrução Normativa n. º 02/2008, a partir da alteração promovida pela Instrução Normativa nº 06, de 23 de dezembro de 2013, a fiscalização deve ser realizada com base em amostragem junto aos empregados de modo a verificar se as contribuições previdenciárias e do FGTS estão ou não sendo recolhidas, por meio de solicitação dos respectivos extratos. A fiscalização por amostragem deve ser estendida à comprovação dos pagamentos das seguintes rubricas: salários; vale-transporte; auxílio-alimentação; férias e o respectivo adicional; e décimo terceiro salário.

A aludida metodologia visa resguardar a Administração de imputação de Responsabilidade Subsidiária pelo Poder Judiciário e mitigar o risco do descumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora, e por isso, a Instrução Normativa nº 05/2017 manteve os parâmetros de fiscalização estabelecidos em 2013.

Constatou-se que os procedimentos de fiscalização, referentes à fiscalização quando da contratação de novos empregados e a fiscalização por amostragem das carteiras de trabalho, descritos, respectivamente, nos itens 3 e 10.5 do Anexo VIII-B não estão sendo cumpridos, isto é, não há verificação do cumprimento de pagamento de verba trabalhista por parte da empresa contratada.

A ausência de manual de fiscalização de modo a padronizar as ações a serem executadas pelos servidores designados para a fiscalização contratual aumenta o risco de a Administração ter imputação de responsabilidade subsidiária por débitos trabalhistas em virtude de as empresas contratadas não honrarem seus compromissos com os empregados alocados nos contratos com o Ibama.

g) Descumprimento de cláusulas contratuais sem registros por parte da fiscalização e/ou aplicação de penalidades

Identificou-se diversas inconsistências ocorridas nos âmbitos do contrato nº 18/2015 e nº 22/2017 que demonstram a ineficiente fiscalização contratual do Instituto, uma vez que não há quaisquer registros de ocorrência e/ou aplicação das sanções cabíveis às contratadas, conforme listado a seguir:

i) Ausências de postos de serviços sem a respectiva substituição;
ii) Ausências do preposto da empresa contratada nos locais de prestação do serviço;
iii) Atraso (mais de 6 meses) para encaminhamento da garantia contratual;
iv) Atraso na implementação do ponto eletrônico, item exigido no instrumento licitatório e componente dos custos da planilha de preço da contratada.

Cabe citar, ainda, que, no acompanhamento da execução do Contrato nº 22/2017, os fiscais apontaram diversas falhas por parte da empresa, tais como: demora na resolução de diversas ocorrências; verificação de inconsistências, todos os meses, relativas à cobrança; falta de retorno do preposto no atendimento das demandas de seus funcionários, cabendo aos fiscais prestar as informações quando possível; demora de, pelo menos, três meses para entregar a carteira do plano de saúde e a ausência de informação quanto ao andamento.

Entretanto, em que pese a manifestação da contratada a respeito das ações para corrigir tais fatos, não se observou manifestação da Administração quanto à admissibilidade da resposta da empresa, à regularização dos descumprimentos apontados e à deliberação acerca da possibilidade ou não de aplicação de penalidades frente às inconsistências identificadas.

A fiscalização deficiente reverbera na falta de aplicação de penalidades às empresas contratadas em virtude da ausência dos respectivos registros. Não se pode esquecer que a Administração possui o Poder-Dever de apurar as irregularidades cometidas durante a execução contratual e aplicar, se for o caso, as penalidades previstas contratualmente.

A ausência de aplicação de penalidade às empresas contratadas quando tal ação é mandatória pode ensejar a penalidade de multa ao responsável, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, conforme esposado no Acórdão n. 4.532/2015-TCU-Segunda Câmara, e Acórdão n. 2.445/2012-TCU-Plenário.

h) Ausência de instrumentos de controles efetivos para o acompanhamento da execução contratual

Verificou-se, por meio de análise documental e realização de entrevista junto ao fiscal do Contrato nº 18/2015, a ausência de instrumentos de controle suficientes para atestar a regularidade das faturas e dos serviços entregues pela contratada, vez que a documentação encaminhada juntamente com a fatura não resguarda à Administração de que a empresa contratada tenha adimplido com as obrigações contratual trabalhista, previdenciária e legal junto aos seus empregados.

A falha identificada pela auditoria interna reside, principalmente, na falta de controle de frequência dos empregados terceirizados, a respectiva identificação do empregado que tenha trabalhado, inclusive o substituto, o local de prestação de serviços, bem como se há a sua real necessidade e o valor relativo a cada empregado, tendo em vista a diferença de salários. Tal fato, segundo a Audit, gerou pagamentos indevidos à empresa contratada e, portanto, deve ser glosado.

Nesse diapasão, a auditoria Interna identificou diversas incongruências que demonstram tais fragilidades, como por exemplo: pagamento de empregados que não foram listados na folha de pagamento da empresa; pagamento de postos de serviço em duplicidade; ausência por férias sem a devida substituição e glosa; pagamento de postos de serviço em quantidade superior a efetivamente contratada, dentre outros.

i) Outras inconsistências identificadas e apresentadas por meio da Nota de Auditoria nº 201800669/001.

- Pagamento de despesas não obrigatórias referentes ao Plano de Saúde dos empregados terceirizados.

- Ausência de desconto (glosa) na fatura do valor relativo ao vale-transporte dos empregados não optantes pelo benefício ou quando o fornecimento do benefício é inferior ao número de dias contemplados na planilha de custos.

- Ausência de desconto (glosa) na fatura do valor relativo ao vale-alimentação não fornecido mensalmente aos empregados.

- Empresas tributadas pelo regime de incidência não-cumulativa (lucro real) apresentaram propostas de preços com percentual para as contribuições PIS (1,65%) e COFINS (7,60%) sem observância ao que prevê as Leis nºs 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003, que permitem o desconto de créditos apurados com base em custos, despesas e encargos da pessoa jurídica pagos em etapas anteriores, fazendo com que o valor do tributo efetivamente recolhido, em relação ao faturamento, seja inferior à alíquota dessas contribuições (alíquota efetiva).

Por fim, cabe registrar que os achados de auditoria identificados na execução dos contratos avaliados indicam a existência de danos ao Erário na gestão referente ao exercício de 2017 e as recomendações para reposição dos valores estão inseridas no relatório da auditoria interna do Instituto, as quais terão seu atendimento monitorado, também, pela CGU.

4. Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

Este item trata da avaliação sobre as medidas adotadas pelo Ibama para aprimorar a gestão do seu patrimônio imobiliário, em virtude das fragilidades identificadas nas auditorias de contas executadas em exercícios anteriores.

Atualmente, o Ibama possui 355 (trezentos e cinquenta e cinco) imóveis em todo o território nacional, quantitativo justificado pelo patrimônio herdado na criação do Instituto, resultante da fusão de quatro órgãos: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA) e a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE).

Em decorrência dessa fusão, parte considerável dos imóveis não possuía registros atualizados nos sistemas governamentais, bem como não era utilizada pelo Instituto, haja vista os bens estarem cedidos a outros órgãos ou, até mesmo, esbulhados ou abandonados. Diante desse cenário, o Ibama vem adotando ações, desde o exercício de 2011, para regularizar a situação dos registros desses imóveis e realizar o desfazimento daqueles que não tem mais utilidade à Autarquia.

a) Bens Imóveis Inservíveis e Bens Imóveis desativados em virtude do estado de conservação

De acordo com último levantamento realizado pela Auditoria Interna do Instituto (Relatório de Auditoria nº 8/2018-COAUD/AUDIT), o Ibama possui, atualmente, 160 (cento e sessenta) imóveis inservíveis, o que representa cerca de 40% do total de bens imóveis sob sua responsabilidade. Esses imóveis estão localizados, principalmente, nos estados do Amazonas, Maranhão, Goiás, Mato Grosso, Pará, Piauí e Paraná, nesta ordem.

Segundo o Ibama, foi determinada a regularização de todos os bens imóveis da Autarquia às Unidades Descentralizadas a fim de que estejam sujeitos à uma finalidade específica, visando benefício ao ente público e à sociedade. Além disso, a Autarquia informou que diversos processos são instaurados anualmente com cessões a outros entes públicos que promovem o regular aproveitamento da propriedade, além de empreenderem atividades de cunho social.

Com o objetivo de realizar o desfazimento dos bens considerados inservíveis ao Instituto, foi publicada a Lei nº 13.240/2015 que autorizou a alienação dos bens imóveis da União, dispensando-se de autorização legislativa específica, desde que vinculado à constituição de fundos para a realização de obras de restauro, reforma e construção em outros imóveis também pertencentes à União, visando sua adequação aos critérios de acessibilidade, sustentabilidade, redução de gastos com manutenção, qualidade e eficiência das edificações.

Com a edição do normativo, o Ibama deu início aos estudos de levantamentos da situação dos imóveis, e, de acordo com critérios predefinidos, promoveu a seleção de três lotes de imóveis, consoante processos 02001.000713/2016-64 (primeiro e segundo lotes) e 02001.111555/2017-58 (terceiro lote), cuja primeira listagem foi encaminhada à Secretaria de Patrimônio da União - SPU para dar andamento ao processo de alienação.

No entanto, mesmo com ofício dirigido à SPU, o processo foi suspenso e, até a presente data, nenhum imóvel foi alienado por meio da Lei nº 13.240/2015. De acordo com a Autarquia, vislumbrou-se a possibilidade de dar continuidade à alienação por meio de autorização legislativa própria, a fim de que os recursos advindos da alienação possam ser utilizados integralmente pela Autarquia, em consonância com o Anteprojeto de Lei que se encontra em tramitação. Após cumpridas as recomendações da Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama – PFE, os autos serão encaminhados ao Ministério do Meio Ambiente para as devidas providências.

Cabe alertar que este tema está em discussão no Instituto há mais de quatro exercícios financeiros (de acordo com as auditorias anuais de contas realizadas), enquanto o Ibama assume custos elevados de manutenção desses bens inservíveis, além dos gastos significativos com locação de imóveis de terceiros em diversos estados da federação. Considerando a situação econômica do país e as graves restrições orçamentárias sofridas nos últimos anos, é urgente que o Instituto promova a necessária priorização e celeridade ao caso, de forma a tornar sua gestão patrimonial mais sustentável e adequada aos seus objetivos institucionais, em vista do recente Decreto nº 9.373, de 11/05/2018, inclusive.

No que tange também à recuperação de bens imóveis precários, verificou-se que, em 6 de julho de 2017, o Ibama editou a Portaria nº 15, que instituiu sistemática para o diagnóstico das condições físicas, para a promoção de projetos de otimização das instalações de suas unidades descentralizadas, para a atualização dos cadastros dos imóveis e para a regularização dos bens imóveis pendentes de normatização. Após diagnóstico de todo patrimônio imóvel da Autarquia, a previsão é de elaboração de Plano de Ação com priorização de ações voltadas às adequações estruturais, reformas e execução de obras e serviços necessários à melhoria das instalações físicas, de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira da Autarquia.

Até o presente momento, os procedimentos previstos na Portaria estão em desenvolvimento e a Coordenação de Almoxarifado e Patrimônio (COAPA), da Autarquia, se encontra em processo de análise das informações encaminhadas pelas Superintendências para identificar as pendências e elaborar o referido Plano de Ação.

Conjuntamente, foi celebrado Termo de Execução Descentralizada nº 05/2017, entre o Comando da Aeronáutica e o Ibama, com vistas à execução de reformas nas edificações físicas do Ibama na região da Amazônia legal e do Distrito Federal, de forma a garantir a segurança e a saúde dos servidores e usuários, assim como a redução dos custos com locação de imóvel de terceiros.

A disponibilização de recursos orçamentários e financeiros para a realização dos levantamentos preliminares nas unidades que receberão os serviços e para execução do próprio Termo é de responsabilidade do IBAMA, cabendo ao Comando da Aeronáutica, recebedor dos recursos, executar as atividades ajustadas no Termo, que prevê as seguintes metas:

I. Vistoriar e levantar dados das unidades contempladas pelo Termo, localizados na Região da Amazônia Legal e ainda a Superintendências do Ibama do Distrito Federal;

II. Elaborar Relatório Técnico por unidade vistoriada, que conterão, em caráter preliminar, os serviços a serem executados para se reformar as edificações;
III. Elaborar estimativa de custos para a execução das reformas/ construções por unidade inspecionada. As estimativas de custo serão acompanhadas de relatórios técnicos.
IV. Elaborar cronograma físico para a realização posterior de projeto básico de cada unidade inspecionada;
V. Elaborar cronograma de desembolso para possibilitar a execução posterior do projeto básico.

Assim, as prestações de contas serão avaliadas anualmente pelo Ibama, que terá a função de gerir e controlar as informações sobre o andamento da execução física e financeira do objeto do Termo.

A execução do referido Termo e o planejamento para a execução das consequentes obras e reformas serão acompanhadas pela CGU nas próximas auditorias anuais de contas.

b) Transferências de imóveis ao ICMBio

A Lei nº 11.516/2007, que instituiu o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, definiu que os bens patrimoniais vinculados às unidades de conservação instituídas pela União deveriam ser transferidos àquela Autarquia (art. 3º). Assim, desde o exercício de 2011, o Ibama iniciou o processo de transferência desses imóveis. No entanto, alguns fatores impediram a celeridade dessas transferências, como por exemplo, a ausência de registros sobre os dados dos imóveis nos principais sistemas de informações. Esse fato não possibilitava à Autarquia o conhecimento da real situação do quantitativo e estado de conservação desses bens.

De acordo com o informado pelo Ibama, restam, atualmente, apenas quatro imóveis para transferência ao Instituto Chico Mendes: dois localizados no estado do Piauí, um localizado no estado do Rio de Janeiro e um em Goiás.

c) Regularização do registro dos bens imóveis

Quanto à regularização dos registros dos bens imóveis no sistema cartorial e nos sistemas Siafi e Spiu-net, a Unidade afirma que os bens imóveis do Ibama que ainda não possuem Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) são bens de propriedade da União, bens que foram revertidos para Municípios, bens transferidos para o Instituto Chico Mendes, bem como imóveis que ainda não fazem parte do acervo imobiliário do Ibama.

Com o objetivo promover a completa regularização das unidades de sua posse, no âmbito nacional, o Ibama previu o tema como diretriz no Planejamento Estratégico 2016-2019, incluindo um Cronograma de Vistoria dos Imóveis.

Cabe lembrar que, na última auditoria anual de contas referente à gestão do exercício 2015, realizada em 2016, concluiu-se que o controle da gestão dos bens imóveis da Autarquia ainda permanecia precário, em virtude da dificuldade em implementar

instrumentos de controle efetivos junto às superintendências estaduais. Desde aquela época, as visitas técnicas às unidades descentralizadas ao Ibama, que tinham como objetivo de promover capacitações e orientações para auxiliar aquelas unidades na regularização dos imóveis, estão suspensas em virtude das restrições orçamentárias.

Em análise realizada em março de 2018, a Auditoria Interna do Ibama confirmou que há ainda 52 imóveis que apresentam inconsistências em seus registros: 26 (vinte e seis) com pendências cartoriais, 5 (cinco) sem registro RIP, 15 (quinze) sem registros no Siafi e 6 (seis) bens sem registro no Sistema Spiu-net. Além disso, ainda há fragilidades na atualização contábil dos registros dos bens imóveis de uso especial, devido à ausência de política e de procedimentos no Ibama para a realização de reavaliações dos imóveis sob sua responsabilidade.

Registra-se que, com o objetivo de atender as demandas realizadas pelas Superintendências, para orientar, capacitar e auxiliar a execução dos trabalhos relativos ao patrimônio do Ibama, assim como padronizar procedimentos, dirimir dúvidas e resolver problemas relacionados a regularização do acervo mobiliário e imobiliário, a Autarquia informou que dará início em agosto de 2018, no Estado do Rio Grande do Norte, o Plano de Ação visando a adoção das medidas preliminares a seguir:

a) orientar a execução da depreciação de valor dos bens móveis no Sistema de Patrimônio - SISPAT;

b) orientar a execução dos processos de desfazimento dos bens móveis e dos bens a localizar, seguindo orientação da Corregedoria;

c) realizar a conciliação patrimonial e contábil dos bens móveis;

d) orientar a regularização legal e documental dos imóveis (vistoria, comparecimento ao Cartório e Prefeituras e emissão do relatório de vistorias);

e) realizar a atualização no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União - SPIUNet;

f) revisar os relatórios dos imóveis das Unidades Descentralizadas;

g) orientar a abertura de processos de regularização com a reintegração de posse dos imóveis ocupados irregularmente ou invadidos;

h) orientar a instrução processual das cessões, reversões e doações;

i) orientar a utilização do Sistema de Requerimento Eletrônico de Imóveis - SISREI;

j) orientar a execução do inventário patrimonial anual, acertando os pontos falhos e inconsistências observadas;

l) levantar a necessidade de execução dos Termos de Recebimento Provisórios e Definitivos de Obras;

m) regularizar, junto ao SIAFI, as obras em andamento; e

n) orientar a elaboração de Normas Técnicas, segundo orientação da PFE.

De acordo com o Instituto, o Plano de Ação também contempla uma preparação prévia, por parte dos servidores da área de patrimônio da Sede e das Unidades

Descentralizadas, para que sejam padronizados os procedimentos para as atividades mencionadas como objetivos da visita:

a) a realização de vistoria em todos os imóveis, registrando com fotos;

b) requerimento de certidões atualizadas dos imóveis ou a averbação, se for o caso, dos imóveis em nome do Ibama, para a correção do registro das obras e reformas; e

c) atualização dos registros relativos às obras em andamento e as finalizadas.

d) Registro das Obras e Reformas

Quanto aos controles internos aplicados aos registros das benfeitorias, de forma similar ao apontado nas últimas auditorias de contas, verificou-se que a Unidade permanece com registros incorretos no que se refere às informações atualizadas sobre obras e reformas desenvolvidas nos imóveis de sua responsabilidade, tendo em vista a inexistência de procedimentos de controle que permitam o registro tempestivo das benfeitorias realizadas.

Sobre o assunto, a Autarquia confirmou que ainda existem Unidades Gestoras com pendências na conta "Obras em andamento" no Sistema Siafi, e informou que, com o objetivo de regularizar a situação, a Coordenação de Contabilidade tem orientado cada unidade a formar uma comissão de patrimônio, que tenha como integrante engenheiro, para realizar avaliações sobre obras e reformas executadas, para assim, elaborar um termo de vistoria de obra. A Unidade esclareceu, ainda, que no caso de concluir-se por obra/reforma inacabada, os processos serão encaminhados para apuração de responsabilidade.

Sobre o assunto, o Ibama informou, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, que, com o objetivo de aplicar controles internos adequados aos registros e promover informações atualizadas sobre obras e reformas desenvolvidas nos imóveis de sua responsabilidade, criou manuais de gestão patrimonial que estão em fase de finalização, sobre os pontos mais abordados.

5. Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Conforme pactuado com o Secex Ambiental do TCU, o presente item tem como objetivo apresentar a avaliação no sistema correcional, com o objetivo de verificar se os controles internos relacionados à correição são eficazes na ocorrência de fraudes e desvios.

Preliminarmente, ressalta-se que, de acordo com o COSO1 IC-IF, o componente Ambiente de Controle, a que se refere o item 82 do anexo à IN SFC nº 3, de 09/06/2017, é o alicerce de todos os demais componentes do controle interno, fornecendo a base pela qual os riscos são identificados e abordados pelo seu pessoal, inclusive a filosofia

[1] *Comittee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*. Entidade sem fins lucrativos, sediada nos Estados Unidos, dedicada à melhoria dos relatórios financeiros através da ética, efetividade dos controles internos e governança corporativa. As recomendações do COSO são mundialmente conhecidas como referência para controles internos.

de gerenciamento de riscos, o apetite a risco, a integridade e os valores éticos, além do ambiente em que estes estão.

A partir dos trabalhos de auditoria realizados pela CGU, no âmbito do Instituto, assim como de fatos identificados por outros órgãos de controle, como o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, nota-se que as irregularidades mais incidentes identificadas no processo sancionador ambiental, uma das principais atividades finalísticas do Ibama, advém de fraudes e transgressões disciplinares cometidas pelos seus servidores. Esse fato não está atrelado somente a vulnerabilidade das ações fiscalizatórias, mas também a estrutura de governança da Autarquia, ao efetivo gerenciamento de riscos e sua aderência aos valores éticos e de integridade.

Nota-se que há poucas evidências de medidas disciplinares efetivas, isto é, não há medidas disciplinares suficientes que transmitam a mensagem que as infrações aos comportamentos esperados não serão toleradas, criando uma cultura organizacional de que o sistema punitivo não é eficaz, especialmente diante do que dispõem os arts. 121 a 126-A da Lei nº 8.112, de 11/12/1990.

Frisa-se que integridade e valores éticos são elementos essenciais ao ambiente interno da organização, que influenciam o traçado, a administração e o monitoramento dos outros componentes do gerenciamento de riscos corporativos (COSO ERM, Gerenciamento de Riscos Corporativos).

Diante disso, e considerando que as fragilidades constatadas no componente Ambiente Interno necessitam ser corrigidas de forma urgente, sob pena de ocorrerem prejuízos à imagem do Instituto, à sociedade e ao meio ambiente, haja vista os possíveis impactos na efetividade das ações de fiscalização ambiental, assim como nas demais áreas do Ibama, foi realizada, em parceria com a Corregedoria Setorial das Áreas de Defesa e Meio Ambiente da Corregedoria-Geral da União, avaliação integral da atividade correcional do Ibama, compreendendo não somente os procedimentos disciplinares em si, mas suas causas e consequências, permitindo a elaboração de recomendações mais efetivas e adequadas à realidade da Autarquia.

As análises permitiram concluir pela ineficácia da gestão dos processos disciplinares no âmbito do Instituto e pela ausência de tratamento e controle adequados das atividades correcionais da Autarquia.

Ressalta-se que os fatos identificados interferem de forma significativa na gestão do Ibama, como um todo, uma vez que o sistema correcional atual não possui instrumentos suficientes que assegurem o controle e a aplicação das medidas corretivas frente às infrações cometidas pelos seus servidores, conforme determina a legislação.

Nesse sentido, foram identificadas as seguintes inconsistências:

- Ausência de adequado tratamento a recomendações de apuração de responsabilidade da Auditoria Interna do IBAMA;
- Fragilidades no cadastramento de procedimentos disciplinares no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD);
- Baixos índices de desempenho da atividade correcional, especialmente elevados índices de prescrições e de processos disciplinares em andamento há mais de dois anos.

Os referidos pontos foram tratados de forma detalhada no item a seguir.

5.1 Fragilidades no Sistema Correcional do Ibama.

Conforme acordado com o Tribunal de Contas da União, foi realizada, em parceria com a Corregedoria Setorial das Áreas de Defesa e Meio Ambiente da Corregedoria-Geral da União, avaliação integral da atividade correcional do Ibama, compreendendo não somente os procedimentos disciplinares em si, mas suas causas e consequências, permitindo a elaboração de recomendações mais efetivas e adequadas à realidade da Autarquia.

A seguir estão detalhados os principais achados identificados na referida avaliação.

5.1.1 Ausência de adequado tratamento a recomendações de apuração de responsabilidade da Auditoria Interna do IBAMA.

A Corregedoria e a Auditoria Interna do IBAMA são importantes unidades organizacionais da estrutura de governança da Autarquia, constituindo-se em instâncias fomentadoras dos controles internos da gestão, da probidade e da eficiência dos recursos públicos submetidos à gestão da Autarquia. Suas atuações devem ser complementares e, muitas vezes, conjuntas, considerando a similaridade e proximidade de suas atribuições. Nesse sentido, é fundamental que haja um constante e efetivo diálogo entre tais áreas.

Em relação ao assunto, verificou-se que há 22 (vinte e duas) recomendações de apuração de responsabilidade pendentes de atendimento, todas aparentemente versando sobre fatos graves, sendo que as mais antigas delas datam de 2012 (conforme listagem em anexo).

Tal fato indica que a comunicação e a integração entre essas importantes áreas no IBAMA não estão sendo efetivadas da melhor forma, em prejuízo a uma eficiente gestão de recursos públicos pelo IBAMA, em desprestígio ao princípio da coordenação de que trata o art. 8º do Decreto-lei nº 200, de 25/02/1967.

Nesse contexto, cabe à Corregedoria do Instituto, em relação a cada uma dessas recomendações, bem como em relação a outras eventualmente apresentadas, adotar providências para: i) promover a apuração de responsabilidade; ou ii) caso entenda como não necessária a apuração disciplinar, manifestar-se formal e fundamentadamente a respeito.

Além disso, cabe à Corregedoria registrar desde logo todas as recomendações em questão no módulo 'processo a instaurar' do Sistema CGU-PAD – lembrando que tal registro não impede o eventual arquivamento do assunto, caso existam motivos para tanto; assim como, posteriormente, comunicar à Auditoria Interna do IBAMA o resultado das providências adotadas quanto a esses assuntos.

Ressalte-se que a ausência de manifestação formal e/ou de adoção de providências sobre as recomendações de apuração de responsabilidade, bem como a demora na adoção dessas providências, pode prejudicar a apuração dos fatos e/ou eventualmente ensejar a prescrição das possíveis infrações disciplinares existentes, além de gerar insegurança e descrédito aos trabalhos de controle interno do órgão.

De outro lado, quanto aos futuros relatórios da Auditoria Interna do IBAMA, e especificamente para os casos em que possa haver recomendação de apuração de responsabilidade, é recomendável que haja um prévio diálogo entre a Corregedoria e a Auditoria, de modo que as recomendações de apuração de responsabilidade sejam apresentadas pela Auditoria em uniformidade de entendimento com a Corregedoria. Registre-se que relatórios de auditoria não constituem denúncias ou representações, tendo em vista que são trabalhos desenvolvidos por unidade organizacional regimentalmente constituída como 3ª linha de defesa do Ibama, conforme itens 14 a 20 da IN SFC nº 3, de 09/06/2017.

Eventualmente, inclusive, seria boa prática que a integração e/ou o fluxo entre as áreas em questão seja previsto em norma interna do IBAMA.

5.1.2 Fragilidades no cadastramento de procedimentos disciplinares no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD).

A fim de dar efetividade às suas atribuições no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União, por meio da Corregedoria-Geral da União, desenvolveu um software de gestão dos processos disciplinares pendentes de instauração, em curso e concluídos na Administração Pública Federal, denominado Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD).

Referido sistema, acessível por meio da Internet sem a necessidade de instalação de componentes específicos, tem o objetivo de concentrar uma base de dados com informações básicas sobre todos os procedimentos disciplinares instaurados no Poder Executivo Federal, o que exige que os Órgãos e Entidades da Administração Pública alimentem o sistema por meio da inserção dos dados referentes aos processos instaurados nos seus respectivos âmbitos, tais como dados básicos do processo, fases do procedimento e inclusão das principais peças produzidas como o Relatório Final e o julgamento.

Por meio da Portaria nº. 1.043, de 24/07/2007, publicada no DOU de 25/07/2007, a Controladoria-Geral da União referendou a implantação desse software, tornando obrigatório o seu uso no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o art. 2º do Decreto nº 5.480, de 30/06/2005, estabelecendo prazos para registro de informações e prevendo inclusive a responsabilização em caso de descumprimento às suas disposições (artigo 5º, parágrafo único, da Portaria nº. 1.043, de 24/07/2007).

Uma adequada alimentação e utilização do CGU-PAD permite uma melhor gestão sobre as demandas e processos disciplinares na Administração Pública Federal, uma vez que por meio desse sistema é possível a consulta sobre o andamento e dados de processos, a geração de planilhas e o próprio controle das atividades correcionais desempenhadas, tanto pelo órgão central (CGU) quanto pelas unidades seccionais do Sistema de Correição – neste caso, ressaltando-se que as informações cadastradas no sistema também ficam disponíveis às autoridades da unidade. A correta alimentação do sistema possibilita ainda a produção, segura e confiável, de informações gerenciais, estruturadas, úteis e tempestivas sobre a atividade correcional, contribuindo para sua melhoria.

É importante registrar também o papel do CGU-PAD para fins de transparência e controle social da Administração Pública, considerando que informações de natureza pública constantes desse sistema já estão disponíveis à sociedade através do Portal da CGU.

Entretanto, apesar da importância do sistema, o Plano Operacional de 2017 da CSD-MA mencionou que "esta Setorial já detectou inúmeras situações de desatualização de fases de processos" no CGU-PAD, sendo "necessário conscientizar os dirigentes regionais (...) quanto à importância da utilização adequada do Sistema, bem como efetuar atualização de seus usuários cadastradores e verificação de inconsistências entre os dados reais e aqueles inseridos no CGUPAD".

Ademais, durante a Visita Técnica Correcional realizada na Autarquia, em setembro de 2017, conforme registrado no processo CGU nº 00190.106428/2017-21 e no correspondente Relatório CSD-MA de Visita Técnica 001/2017, de 13/11/2017, falhas no cadastramento continuaram evidentes, tendo originado recomendações específicas de atualização dos dados.

Cabe destacar que, em resposta à Solicitação de Auditoria n. 201800669/002, a Corregedora do IBAMA alegou que "o sistema CGU-PAD foi todo atualizado a partir da Visita"; entretanto, verifica-se que falhas de atualização nos processos apontados pela CGU naquela Visita Técnica persistem. De toda forma, ressalte-se que não basta a atualização dos procedimentos indicados pela CGU. É necessário criar uma rotina de atualização de todos os procedimentos instaurados pelo Ibama.

Em estudo feito pela CGU com base em informações extraídas dos painéis de *Business Intelligence* (BI) da CRG, identificou-se que a unidade contava com 488 processos disciplinares não concluídos no Sistema CGU-PAD, o que não poderia corresponder à realidade, mas é reflexo de uma inadequada atualização da ferramenta. Em tese, pautando-se na expectativa de boa-fé creditada ao IBAMA, há que se presumir que a base de dados não estaria atualizada, com descumprimento da obrigação de lançar as ações no sistema dentro do prazo de 30 dias, estabelecida pela Portaria nº 1.043, de 24/07/2007; o contrário seria reconhecer fato mais grave, isto é, a prescrição de diversos procedimentos disciplinares. De fato, a resposta à SA n. 201800669/007 confirmou que a atualização do sistema estava defasada, ao informar que há somente 36 processos em curso no IBAMA.

Ademais, no mesmo documento, constata-se que a Autarquia tem 27 processos a instaurar, 39 denúncias em análise de admissibilidade e já celebrou 13 TACs. Observa-se, todavia, que no CGU-PAD há 80 procedimentos cadastrados no módulo de processos a instaurar, dos quais em 11 foram celebrados TACs e em cinco houve determinação e/ou instauração de processo disciplinar. Os demais 64 permanecem na situação "aguardando análise", cuja quantidade destoa da informação prestada no memorando.

Cabe destacar que esses problemas de cadastramento não são recentes, pelo contrário: a Corregedoria Setorial vem, há pelo menos cinco anos, recomendando ao Ibama que promova o correto e tempestivo registro dos dados dos processos e atualização das respectivas fases no Sistema CGU-PAD, como mostram, dentre outros exemplos, as constatações e recomendações constantes dos Relatórios de Inspeção nº 16/2012 (Ibama/MS), nº 6/2014 (Ibama/Sede) e nº 20/2014 (Ibama/RN).

Assim, as falhas nos lançamentos no CGU-PAD não são fatos isolados, mas um problema grave e prejudicial à gestão da atividade correcional, que tem se mostrado recorrente.

5.1.3 Baixos índices de desempenho da atividade correcional, especialmente elevados índices de prescrições e de processos disciplinares em andamento há mais de dois anos.

A Corregedoria do IBAMA foi criada pelo Decreto nº 6.099/2007, tendo sido suas atribuições previstas inicialmente somente com a edição da Portaria MMA nº 341, de 31/08/2011, que aprovou o atual Regimento Interno da autarquia. Essa especialização funcional, consubstanciada na existência de órgão com competência exclusiva para o desenvolvimento de atividades correcionais, é importante para atingir-se um bom desempenho nessas atividades, embora não seja causa por si só suficiente para tanto.

Conforme resposta à SA n. 201800669/007, o corpo técnico da Corregedoria do IBAMA, localizada na sede da entidade, em Brasília, conta atualmente com 10 servidores atuando exclusivamente em atividades correcionais (05 analistas, 4 técnicos e 1 procuradora federal, a qual é a Corregedora Seccional). Além disso, é importante lembrar que servidores de outros setores da sede e/ou das Superintendências Estaduais podem ser chamados a atuarem em atividades correcionais, sendo que, nas Superintendências, já existem servidores atuando em atividades correcionais, embora sem exclusividade.

Quanto aos normativos referentes à área correcional, o IBAMA editou recentemente a Portaria Normativa nº 09/2017, de 23 de agosto de 2017, publicada no Diário Oficial da União de 25/08/2017, em substituição à Instrução Normativa n. 29, de 13 de maio de 2004, apresentando, em linhas gerais, disposições sobre fluxo de procedimentos, competências, recursos financeiros, sistemas de registro de informações, atuação e composição das comissões de apuração.

De acordo com a Portaria Normativa nº 09/2017, compete ao Presidente do IBAMA a instauração de PAD para apurar irregularidades ocorridas no IBAMA; e aos Superintendentes Estaduais a instauração de sindicâncias investigativas e contraditórias, "*com o fim de apurar as irregularidades ocorridas no âmbito de sua Superintendência*".

Outrossim, o artigo 12 da IN nº 29/2004 já previa a criação de comissões permanentes de processo disciplinar na sede e nas superintendências da autarquia. Tal previsão foi mantida no artigo 17 da vigente Portaria Normativa nº 09/2017. Apenas recentemente houve a designação de servidores para a efetiva composição da mencionada comissão permanente, conforme Portaria nº 943, de 06/04/2018.

Nesse contexto, após solicitação da equipe de auditoria destinada à elaboração do presente relatório, a Autarquia informou a existência, na sede do IBAMA, de 36 processos em curso; 27 processos a instaurar e 39 processos pendentes de juízo de admissibilidade.

O Plano de Ações da CRG/CGU para 2017 (01/04/2017 a 31/03/2018), apresentado em 08/03/2017, constatou no IBAMA um resultado insatisfatório e preocupante para 3 indicadores, a saber: a) 55,67% de processos prescritos nos últimos cinco anos; b) 85,58% de processos abertos há mais de 2 anos; e c) apenas 20% de processos

contraditórios com ao menos uma condenação nos últimos cinco anos. Por sua vez, o Plano de Ações da CRG/CGU para 2018 (01/04/2018 a 31/03/2019), apresentado em 09/04/2018, também diagnosticou indicadores insatisfatórios e que demandam atenção e providências, vale dizer: a) média de 56,4% de prescrição de procedimentos disciplinares entre os anos de 2012 e março de 2018; b) índice de 50% de prescrição de processos em 2017; e c) percentual de 87,6% de processos abertos há mais de 2 anos. Em relação a este último plano de ações, para 2018, apenas o índice de apenações em processos contraditórios melhorou, passando de 20% em 2017 para 40,3% em 2018.

Tais indicadores demonstram que, embora no IBAMA: i) já exista uma Corregedoria Seccional formalmente constituída há um longo tempo; ii) haja corpo técnico, com bom número de servidores, atuando exclusivamente na área correcional (na Corregedoria Seccional), sem olvidar a disponibilização de servidores de outras áreas do IBAMA para atuarem na área correcional, ainda que sem exclusividade; e iii) exista um normativo específico regulando a atividade correcional, o desempenho correcional da Autarquia não está satisfatório, sendo necessárias a identificação e análise das causas desse fato, bem como a adoção de gestões para melhorias do referido desempenho da atividade correcional.

Com efeito, durante as atividades de supervisão desempenhadas no IBAMA pela Corregedoria Setorial das Áreas de Defesa e Meio Ambiente da CGU, nos anos de 2017 e 2018 – em conformidade com a atual sistemática de supervisão correcional da Corregedoria-Geral da União – identificou-se que uma das principais causas para esse baixo desempenho é referente à deficiente gestão da área correcional da entidade.

Nesse sentido, cabe enfatizar, por exemplo, que somente com a edição da Portaria Normativa nº 09/2017, de 23 de agosto de 2017, a Corregedoria do IBAMA passou a exercer análise conclusiva quanto à necessidade de instauração de processos disciplinares em razão de irregularidades ocorridas nas Superintendências Estaduais. Anteriormente à Portaria em questão, as Superintendências Estaduais instauravam sindicâncias investigativas e/ou contraditórias diretamente sem que a Corregedoria do IBAMA necessariamente tivesse conhecimento ou mesmo controle sobre essas apurações. É o que se infere do artigo 2º da mencionada Portaria, bem como de resposta apresentada pela Corregedora do IBAMA à Solicitação de Auditoria n. 201701811/03, nos seguintes termos, respectivamente:

> *"Art.2º Os dirigentes das Superintendências Estaduais que tiverem conhecimento da ocorrência de irregularidade no âmbito de sua competência ficam obrigados a formalizar processo no prazo máximo de vinte dias, proceder a instrução dos autos com informações, documentos e manifestações elucidativas sobres dos fatos e* ***encaminhá-lo à Corregedoria para análise conclusiva*** *acerca da instauração ou não de apuração disciplinar e demais providências a serem adotadas." – destaques nosso.*
>
> *"[n]a Sede, (...) por ato da Senhora Presidente, não ocorreram apurações, referentes à prescrição de Autos de Infração, dentro do período indicado.*
>
> *Entretanto, esclareço que a apuração de responsabilidade relativa a quem deu causa a prescrição do poder executório resultante de infração ambiental, cabe às Superintendências,* ***não tendo esta Corregedoria o controle e nem o registro de tais apurações****."* – Destaque nosso.

Se o entendimento vigente é o de que a Corregedoria do IBAMA não detém controle tampouco registro das apurações das Superintendências Estaduais relativas a casos de prescrição de autos de infração – que por sinal, constitui uma das principais áreas de atuação ou funções da autarquia –, depreende-se que esse entendimento também está sendo aplicado para os demais casos que demandam apuração de irregularidades nas Superintendências do IBAMA. Todavia, tal entendimento não deve continuar vigorando, haja vista que compete sim à Corregedoria do IBAMA o controle e o gerenciamento de todos os processos disciplinares da entidade, consoante inclusive artigo 47 da Portaria Normativa nº 09/2017.

Ainda em relação à questão da prescrição de autos de infração no IBAMA[2], verificou-se que são recorrentes os arquivamentos de apuração de responsabilidade sob o fundamento de carência de estrutura e/ou de capacidade operacional da unidade. Contudo, eventuais carências estruturais não podem ser consideradas permanentemente como causa excludente de responsabilidade. Ao contrário, a própria carência estrutural deve ser apurada caso perdure por longo tempo e/ou de modo indefinido.

Nesse sentido, repise-se a competência da Corregedoria do IBAMA para o controle e a gestão da evolução de todos os procedimentos disciplinares da Autarquia, pendentes de instauração e instaurados, incluindo das Superintendências Estaduais, com vistas a evitar a prescrição e promover uma efetiva e célere apuração.

Em relação à anteriormente mencionada deficiente gestão correcional da unidade, outra constatação foi identificada, qual seja: a Corregedoria do IBAMA não tem apresentado respostas tempestivas e adequadas a diversas demandas de órgãos de controle – em desatendimento ao artigo 66, §8º, da Lei 13.502/2017 – e até mesmo de órgãos judiciais. É o caso das demandas alusivas ao Procedimento Preparatório PR/SC/MPF nº. 1.33.000.001068/2017-66; e ao cumprimento do Acórdão nº 8946/2017-TCU-2ª Câmara, bem como, também a título de exemplo, das demandas constantes de sentenças de juízes federais nos processos judiciais n. 0001563-73.2006.4.01.4100 (Rondônia); e n. 0001075-20.2012.4.01.3903 (Pará).

Outro fator relativo à ausência de uma adequada gestão correcional no IBAMA – gerando os baixos e graves índices de desempenho correcional citados – é observado ao se verificar o que consta no Despacho de 02/04/2018 da Corregedora do IBAMA, proferido no processo nº. 02001.008040/2018-52, segundo o qual existiria um "*reduzidíssimo número de servidores habilitados para compor equipes (...). Reforçando*

---

[2] No Relatório Preliminar de Auditoria, foi informado, com base nas informações obtidas na base de dados encaminhadas a esta CGU pelo Instituto, que o Ibama possui 9.076 casos de reconhecimento formal de prescrição de processos de apuração dos autos de infração, nos anos de 2013 a 2017. Sobre o assunto, a própria Autarquia informou, com base em levantamento realizado, que o número correto é 9.432 processos prescritos quando consideradas as prescrições punitivas e executórias. Cabe ressaltar que a quantidade informada, por esta CGU, se refere a autuações emitidas antes de 2013, compreendendo, inclusive, processos instaurados desde o ano de 1990, os quais eram submetidos a um fluxo processual mais moroso e diferente do atual.
Assim, considerando que a CGU está realizando um trabalho de auditoria específico sobre o macroprocesso sancionador ambiental sob responsabilidade do Ibama, a situação das referidas prescrições e respectivas análises serão aprofundadas e apresentadas, de forma detalhada, no Relatório de Avaliação nº 201800803, cuja previsão de publicação é o segundo semestre de 2018.

a tese da falta de mão de obra habilitada, vez que 90% dos servidores que se inscrevem a fazer o curso não se identificam ou não conseguem, por diversos motivos, participar desse tipo de trabalho" – destaque nosso. Contudo, de acordo com os dados da Corregedoria-Geral da União, 48 e 34 servidores do IBAMA foram capacitados pela CGU, presencialmente e em cursos à distância, respectivamente, entre os anos de 2014 e 2017.

Assim, o que parece haver, em verdade, é uma ausência ou deficiência de apoio/incentivo ou de estrutura para a participação efetiva e eficiente de seus servidores em atividades correcionais, mediante, por exemplo, incentivo à capacitação, treinamentos e suporte para saneamento de dúvidas, divulgação de cartilhas ou vídeos institucionais, reuniões periódicas para acompanhamento dos trabalhos, políticas de valorização dos membros de comissão disciplinar e controle da participação dos servidores nas comissões disciplinares.

Verificou-se ainda que muitos processos disciplinares do IBAMA, especialmente da Superintendências Estaduais, ainda não foram convertidos para o SEI, o que inclusive acarretou a demora e/ou a não disponibilização de processos à CSD-MA durante a Visita Técnica Correcional nº 001/2017 – que, por sinal, apresentou diversas recomendações à unidade supervisionada.

Por fim, diante das mencionadas fragilidades identificadas na atividade correcional do IBAMA, faz-se indicado e altamente recomendável que a Corregedoria Seccional do IBAMA apresente um novo modelo de gestão correcional, mediante a formalização de um plano de ações, dentro de um planejamento anual, para melhoria de seus indicadores e de seu desempenho correcional, que contemple, especialmente, a adoção das medidas relacionadas neste relatório.

Com base na estrutura COSO IC-IF de avaliação de controles internos, cujos componentes estão explicitados no item 82 do anexo à IN SFC nº 3, de 09/06/2018, uma reversão nas fragilidades dos controles internos da Corregedoria Seccional do IBAMA, sob a perspectiva do "ambiente de controle", poderia dar-se pela urgente avaliação da Presidência da Autarquia quanto à necessidade, no mesmo diapasão do princípio 4 do componente "ambiente de controle", de(a): *i*) atrair novos profissionais, compatíveis às necessidades organizacionais sistêmicas de tão importante unidade organizacional; *ii*) sucessão dos servidores em exercício de cargo(s) ou função(ões) de corregedoria ou correição, no âmbito do IBAMA, em homenagem ao princípio do rodízio de funções de que tratam os subitens 9.4.2 do Acórdão nº 2.118/2006-TCU-1ªC, 9.1.1 do Acórdão nº 1.695/2007-TCU-P e 9.5.1 do Acórdão nº 2.910/2014-TCU-P, entre outros; observados os aspectos temporais pertinentes à apreciação do Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, para o mandato de dois anos para o(a) respectivo(a) titular da área, conforme parágrafos §§ 1º e 4º do art. 8º do Decreto nº 5.480, de 30/06/2005.

6. Cumprimento das determinações emitidas pelo TCU

O presente item possui como objetivo avaliar se houve, no exercício de 2017, determinações ou recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU) dirigidas Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e

que contenham recomendação específica à CGU para acompanhamento, bem como, em caso positivo, verificar se elas foram atendidas.

Após pesquisa, foram identificados dois acórdãos expedidos pelo TCU com determinações exaradas para esta CGU:

a) Acórdão nº 1433/2016-TCU-Plenário:

Trata-se de denúncias encaminhadas ao TCU, que versam sobre diversas supostas irregularidades na administração IBAMA, as quais foram objeto de apreciação por parte do Tribunal, cuja manifestação foi consubstanciada nos Acórdãos nº 1433/2016 e nº 1434/2016, ambos TCU-Plenário.

Consoante os acórdãos, as denúncias não apresentam elementos para realização de um trabalho apuratório adequado, explanado nos Pronunciamentos da Amb/D1, ambos de abril de 2016.

O Tribunal determinou à esta CGU que, por ocasião da emissão do seu relatório de auditoria da gestão sobre as contas do Ibama relativas ao exercício de 2015, se manifestasse conclusivamente sobre a pertinência, ou não, dos indícios de irregularidade apontados nestes autos e sobre as providências porventura adotadas.

Na data que foi proferida essa determinação, o relatório relativo à Auditoria Anual de Contas do exercício de 2015 já se encontrava em fase final de elaboração, não havendo tempo hábil para que fosse avaliada, pela equipe, a pertinência dos itens apontados nas denúncias, bem como o devido tratamento a cada um dos itens. Cabe ressaltar que o IBAMA não foi contemplado na carteira de auditorias anuais de contas, relativas ao exercício de 2016.

Após tratamento dos fatos denunciados, considerando-se a falta de elementos que permitissem aprofundar a verificação das supostas ocorrências, e da impossibilidade de solicitar-se esclarecimentos pelo fato de serem apócrifas, entende-se por corroborar o posicionamento da área técnica do TCU, quanto ao não conhecimento das denúncias por aquele Tribunal, não cabendo a realização de ação de controle para o caso.

b) Acórdão nº 2147/2016-TCU-Plenário:

Trata-se de denúncias encaminhadas ao TCU, que versam sobre supostas utilização irregular de espaço público na sede do Ibama pelas Associações dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente do MMA e do Ibama no Distrito Federal – Asibama/DF e Asibama Nacional.

O Instituto adotou medidas no sentido de regularizar a situação, sem, contudo, informar se essas medidas foram ultimadas, fato que ensejou determinação a esta CGU, no sentido de verificar o cumprimento da questão por parte do Ibama.

O caso foi tratado pela Auditoria Interna do Ibama (Audit), cujos resultados foram encaminhados ao TCU, que proferiu o Acórdão nº 1943/2017-TCU-Plenário, no qual considerou cumprida a determinação expedida ao Ibama.

Dessa forma, com base no levantamento dos acórdãos que deram entradas nesta CGU, do levantamento realizado no sítio do TCU e da análise do item 8.1 do Relatório de

Gestão, que dispõe sobre o tratamento de deliberações daquele Tribunal, verificou-se que não há recomendações e/ou determinações pendentes de acompanhamento específico desta CGU.

7. Cumprimento das Recomendações emitidas pela CGU à Unidade

Atualmente, o Ibama possui 42 (quarenta e duas) recomendações expedidas pela CGU pendentes de atendimento, emitidas no âmbito de auditorias realizadas desde o exercício de 2009, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Quadro: Quantidade Recomendações expedidas pela CGU pendentes de atendimento

Documento	**Quantidade de Recomendações em Monitoramento**
Relatório de Auditoria de Contas Anual – Gestão 2009 (244072)	1
Relatório de Auditoria de Contas Anual – Gestão 2012 (201306270)	3
Relatório de Acompanhamento de Gestão – Aquisição de Passagens Aéreas (201314766)	3
Relatório de Acompanhamento de Gestão – Contrato de desenvolvimento e manutenção de Sistemas TI (201317521)	2
Relatório de Auditoria de Contas Anual – Gestão 2013 (201406949)	1
Relatório de Auditoria de Contas Anual – Gestão 2014 (201503369)	1
Relatório de Auditoria de Contas Anual – Gestão 2015 (201600656)	2
Relatório de Avaliação de Programa de Governo nº 69 (consolidando RAC nº 2/2014 e Nota Técnica nº 2686 2014 / SFC/DR/CGAMB)	29
Total de Recomendações em Monitoramento	**42**

Fonte: Sistema Monitor da CGU. Extração e análise realizada em 20/04/2018.

Das 42 (quarenta e duas) recomendações que estão em monitoramento, 29 (vinte e nove) delas são relacionadas ao Relatório nº 69 de Avaliação da Execução das Ações relacionadas à Fiscalização Ambiental promovidas pelo Ibama.

O referido Relatório, publicado em 2017, trouxe os resultados do trabalho avaliação da gestão e dos aspectos operacionais da atividade de fiscalização ambiental, englobando desde o planejamento das operações de fiscalização até o monitoramento e avaliação dos resultados dessas ações, além das análises a respeito da estrutura de recursos humanos e materiais disponíveis para realizar tais fiscalizações, e da gestão e dos controles existentes sobre os bens apreendidos.

Para cada uma das constatações, foram acordadas recomendações de caráter estruturante, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão e dos controles internos, para as quais o gestor federal tem apresentado as providências que tem sido adotadas, desde

a emissão do Relatório de acompanhamento, em dezembro de 2014, nos quais foram apresentadas a primeira parte da avaliação realizada pela CGU.

Dentre as conclusões, deve-se destacar aquelas relacionadas à gestão dos bens apreendidos, haja vista a precariedade e fragilidades identificadas desde o momento da apreensão até a destinação desses bens. Por esta razão, as medidas adotadas pelo Ibama para correção dessas incongruências relacionadas a esse tema foram tratadas em ponto específico deste Relatório.

Quanto às demais recomendações, elas se referem em sua maioria com questões estruturantes da área de gestão de contratos, de bens imóveis e de tecnologia da informação.

Considerando que a gestão de bens imóveis tem se mostrada uma das áreas mais críticas da área administrativa do Instituto, conforme últimas Auditorias Anuais de Contas, as recomendações concernentes ao tema, também foram tratadas em ponto específico deste documento.

7.1 Acompanhamento do atendimento das recomendações relacionadas aos bens apreendidos

7.1.1 Situação identificada no Relatório de Avaliação das Ações de Fiscalização Ambiental sob responsabilidade do Ibama nº 69

Em 2017, a CGU apresentou a consolidação do trabalho que avaliou a gestão e os aspectos operacionais da atividade de fiscalização ambiental do Ibama, englobando desde o planejamento das operações de fiscalização e sua execução até o monitoramento e avaliação dos resultados dessas ações fiscalizatórias.

Os resultados das análises constantes do referido Relatório demonstraram que a gestão dos bens apreendidos representa uma das principais deficiências a ser enfrentada pela fiscalização ambiental do Ibama.

Em resumo, a Avaliação revelou que, em que pese o elevado número de apreensões e a relevância dos valores, foram constatadas deficiências em todas as etapas envolvidas no processo de apreensão dos bens, desde o seu início, com a ausência de infraestrutura para retirada, transporte e guarda dos produtos, até o baixo percentual de destinação final dos bens, passando ainda pela ausência de informações gerenciais e pelo frágil controle físico-patrimonial dos bens apreendidos.

Constatou-se que menos de 30% das Superintendências Estaduais do Ibama (Supes) possuem local específico para armazenamento dos bens. E, mesmo quando existe, observou-se que este local não é adequado ou encontra-se em estado precário.

Verificou-se que as Supes também não dispõem de meios de transporte adequados e suficientes para realizar o transporte dos produtos apreendidos até o local de armazenamento, especialmente os de maior porte, como veículos, caminhões, tratores, embarcações e madeiras. Como principal consequência, tem-se que, na maioria das vezes, os bens apreendidos acabam ficando sob a guarda dos próprios infratores, que são nomeados como fiéis depositários.

Ocorre que, em decorrência desta conduta, a eficácia da apreensão dos bens realizada pelo Ibama fica prejudicada, haja vista que essa medida, na prática, não vem conseguindo retirar a posse dos bens dos infratores (descapitalização) e, portanto, não atua de maneira eficaz como um fator de desestímulo e inibição ao cometimento de infrações.

Outro ponto que teve destaque é o baixo percentual de destinação final dos bens apreendidos. Com base nos dados disponíveis, apurou-se que, até 2013 (época da realização da inspeção in loco nas Superintendências) somente 2,25% do valor total dos bens apreendidos no período de 2010 a 2012 havia sido efetivamente destinado.

Cabe ressaltar ainda que, até 2016, nenhuma unidade do Ibama havia realizado leilão para dar destinação aos bens apreendidos, deixando de utilizar um instrumento que poderia agilizar a destinação e ainda gerar recursos para as ações de fiscalização.

Por fim, verificou-se o Ibama não dispõe de um sistema de informação relativo~~s~~ aos bens apreendidos, com dados estruturados em nível nacional, o que dificulta o adequado monitoramento e gestão desses bens.

7.1.2 Medidas adotadas pelo Ibama

As recomendações relacionadas à Gestão de Bens Apreendidos foram apresentadas e acordadas com o Ibama no exercício de 2014, por meio da publicação do Relatório de Acompanhamento das Ações de Fiscalização Ambiental RAC nº 02/2014, em que pese o Relatório consolidado tenha sido publicado no exercício de 2017.

<u>Desfazimento dos Bens Apreendidos</u>

> *- o Ibama elabore um plano de ação com vistas a tornar mais eficaz, agilizar e aumentar o percentual de destinação dos bens apreendidos, criando condições favoráveis para utilização de todos os instrumentos disponíveis para este fim, como leilão, doação e acordos com entidades públicas e privadas, de modo a diminuir os custos com gerenciamento, depósito e conservação desses bens, além de evitar a sua deterioração e depreciação. (Recomendação nº 07);*
>
> *- o Ibama que avalie a oportunidade e conveniência de operacionalizar leilões periódicos dos bens apreendidos, preferencialmente de forma antecipada, com o intuito de acelerar a destinação dos bens, assim como reverter os valores arrecadados para fortalecer a própria fiscalização ambiental, com a estruturação dos meios de transporte e armazenamento dos bens apreendidos. (Recomendação nº 08);*

No que concerne à implementação de práticas mais eficientes e eficazes para o desfazimento de bens apreendidos, verificou-se que o Ibama ainda não concretizou novas sistemáticas de alienação e não aprimorou de fato seus procedimentos para a celebração de doações e de leilão.

Entretanto, o Instituto demonstrou que há medidas em andamento com vistas a implementar destinações de bens por meio de leilões: foi celebrado acordo entre o Instituto e Receita Federal do Brasil (RFB) para adoção do Sistema de Leilão Eletrônico da RFB, com o objetivo de executar leilões virtuais para a licitação da venda de bens apreendidos. O processo encontra-se em andamento, aguardando as respostas das Superintendências sobre os bens que devem ser leiloados, para assim ser definido o cronograma para a efetivação da venda dos bens apreendidos.

Identificou-se ainda que foram empreendidos esforços na busca de parcerias para depósito e conservação dos bens, com a celebração de acordos de cooperação técnica entre instituições estaduais e municipais. No entanto, há ainda diversas instituições que se recusaram a realizar acordos com o Ibama para esse fim. Nesse caso, entende-se necessário o envolvimento e atuação do próprio Ministério do Meio Ambiente, como órgão supervisor, no apoio ao Ibama para estudar e criar políticas e mecanismos de incentivo para que tais parceiras aconteçam.

No que tange à venda antecipada do bem apreendido, conforme já indicado no Relatório nº 69, o Instituto recebeu aval jurídico para sua realização, o que somente poderá ser feita após a devida decretação do perdimento pela autoridade julgadora, tendo como vantagem, dentre outras, o prazo relativamente curto para sua ocorrência, em comparação com o tempo decorrido para o trânsito em julgado dos processos de apuração.

No entanto, identificou-se que, para a implementação desse procedimento, há barreiras de ordem técnica e contábil, de acordo com o relatado pelo Ibama, tendo em vista a impossibilidade técnica em garantir, junto ao Tesouro, que os valores relacionados ao bem pudesse ser devolvido ao suposto infrator, após, por exemplo, decisão administrativa de 2ª instância.

Nesse sentido, considerando que a adoção do procedimento tem o potencial de corrigir parte das fragilidades da gestão dos bens apreendidos, em termos de estrutura para guarda desses bens, assim como de contribuir para a efetividade da ação fiscalizatória, evitando que o bem permaneça com o infrator, é necessário que o Ibama busque junto à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional alternativas para garantir eventuais ressarcimentos de bens apreendidos que foram vendidos de forma antecipada ao transito em julgado do processo sancionador ambiental.

Cumpre frisar, ainda, que as ações que estão em andamento no Ibama para a melhoria do processo de desfazimento dos bens, em virtude da situação crítica e dos altos custos envolvidos para guarda desses bens em suas instalações, carecem de um plano estratégico maior e diretrizes bem definidas com vistas a reduzir o passivo de bens apreendidos existente. Não há normativos que definam, por exemplo, os tipos de bens que serão leiloados, as condições e prazos mínimos para que os certames ocorram, de forma a garantir que os valores das alienações superem os custos envolvidos para a realização dos certames e que os bens não se deteriorem durante o processo de execução do leilão.

Logística de Apreensão, Transporte e Armazenamento dos Bens Apreendidos

- o Ibama, em atendimento à diretriz do PPCDAm de descapitalizar o infrator e de modo a evitar a prática da nomeação do autuado como fiel depositário, adote medidas no sentido de aprimorar a sua logística de apreensão, retirada e transporte dos bens apreendidos, bem como na estruturação de locais – seja próprios, terceirizados ou conveniados – para guarda e conservação destes bens até a sua destinação final. (Recomendação nº 02);

- o Ibama, juntamente com o Ministério do Meio Ambiente - MMA, realizem trabalho de identificação de possíveis parceiros - como Ministério da Defesa, Ministério da Fazenda, Polícia Federal, Órgãos Estaduais Ambientais, entre outros - e promovam a devida articulação com esses órgãos e entidades, em nível regional e nacional, com a finalidade de dispor de alternativas de locais para armazenamento e destinação dos bens e animais apreendidos. (Recomendação nº 03);

Quanto às ações que o Ibama tem adotado no sentido de aprimorar a logística de apreensão, retirada e transporte de bens, até o momento, não foram identificadas melhorias efetivas, entretanto observou-se que há medidas em fase de planejamento.

A Autarquia informou que o Instituto se prepara para apresentar ao BNDES, o PROFISC2, para aplicação de recursos oriundos do Fundo Amazônia, com o propósito de fortalecer o controle e o monitoramento ambiental, para aumentar a capacidade de dissuasão das infrações ambientais e influenciar a redução da taxa de desmatamento na Amazônia. Tal fortalecimento ocorrerá com a implantação vários produtos, dentre os quais a logística de bens apreendidos, contemplando a infraestrutura para apreensão de bens, como a construção de galpões, e produtos relacionados às infrações ambientais, para impedir a continuidade da infração ou aumentar o efeito dissuasório.

Há em andamento, ainda, outra alternativa para o transporte dos bens que serão destinados a leilão, a qual trata do credenciamento de empresas para logística completa (transporte, armazenamento e toda a preparação para a realização de leilões), no modelo como é feito no Detran, para dar maior celeridade ao processo e evitar a deterioração de bens apreendidos de caráter perecível.

<u>Controle da gestão dos bens apreendidos</u>

- o Ibama, em atenção ao princípio da eficiência, adote medidas no sentido de elaborar solução gerencial única, de caráter institucional, que contenha os dados relativos aos bens apreendidos e sua respectiva destinação em âmbito nacional, de modo que se disponha de informações ágeis e confiáveis, visando a adequada gestão sobre os bens apreendidos e sua destinação. (Recomendação nº 09);

- o Ibama, em atendimento aos princípios da impessoalidade e publicidade e à IN 28/2009, adote as medidas necessárias de modo a disponibilizar, em sua página na internet, consulta acessível ao público contendo todas as informações relacionadas aos bens aptos a serem

doados, bem como os registros de todas as doações realizadas pelo órgão. (Recomendação nº 10);

- as Superintendências Estaduais - Supes, com o apoio e sob coordenação da DIPLAN e DIPRO, adotem medidas no sentido de implementar instrumentos de controles, tanto para a identificação, monitoramento e localização dos bens apreendidos e fiéis depositários, quanto para o acompanhamento das destinações realizadas, de modo a garantir um adequado gerenciamentos dos bens apreendidos. (Recomendação nº 11);

De acordo com o verificado, há ainda pouca atuação do Ibama na melhoria dos controles na gestão dos bens apreendidos na Sede e nas Superintendências do Ibama nos estados, tendo como principal causa a não implementação do sistema de gestão de bens apreendidos que teve seu desenvolvimento suspenso devido à ausência de um contrato de fábrica de software no Instituto.

Com a nova contratação de empresa de desenvolvimento, o referido sistema passa agora por ajustes finais. No entanto, não há previsão para sua implementação efetiva em todas as unidades descentralizadas do Instituto.

Ressalta-se que a permanência da situação frágil dos controles aplicados à gestão dos bens apreendidos foi confirmada pela Controladoria Regional da União no Estado de Pernambuco (Relatório nº 201701561), a qual constatou as mesmas graves fragilidades na Superintendência do Ibama naquele estado, no exercício de 2017, quais sejam: ausência de Sistema de Informação adequado para registro e controle da destinação final dos bens apreendidos; ausência de critérios e justificativas para definição do próprio autuado como fiel depositário, bem como inexistência de rotinas para realizar vistorias nos bens em posse do fiel depositário; condições inadequadas de guarda e armazenamento dos bens apreendidos; fragilidades no processo de avaliação financeira dos bens apreendidos; e a ausência de publicidade relativa a doação dos bens apreendidos pela Unidade.

Entende-se que tais fragilidades nos controles impedem que o Instituto avance nas outras questões relevantes da apreensão desses bens, como aquelas relacionadas ao desfazimento e a melhoria da logística de transporte e armazenamento, uma vez que não há quaisquer informações gerencias confiáveis sobre a quantidade, localização e estado de conservação do que foi apreendido nas ações fiscalizatórias. O acesso a tais dados subsidiará a gestão e governança do Instituto no direcionamento e implementação de novas políticas de tratamento e destinação dos bens apreendidos.

RECOMENDAÇÕES

1 - Adotar providências para: i) promover, no prazo de 30 dias, a apuração de responsabilidade das 22 recomendações de apuração de responsabilidade expedidas pela Auditoria Interna do IBAMA; ii) caso entenda como não necessária a apuração disciplinar dessas recomendações, para cada caso, manifestar-se formal e fundamentadamente a respeito, em homenagem ao princípio da motivação, cientificando a Auditoria Interna quanto às providências adotadas; iii) promover a efetiva integração e diálogo entre a Auditoria Interna do IBAMA e a Corregedoria do IBAMA, de modo que as recomendações de apuração de responsabilidade sejam apresentadas pela Auditoria em uniformidade de entendimento com a Corregedoria e/ou mediante fluxo previamente ajustado.

Achado n° 5.1

2 - Com relação ao Sistema CGU-PAD, adotar providências para: i) promover a atualização, no prazo de 90 dias, dos 488 processos disciplinares que constam como não concluídos; ii) promover sua atualização rotineira, tempestiva e adequada, inclusive com a inserção das principais peças dos procedimentos, ressaltando-se que a Portaria nº 1.043, de 24/07/2007, publicada no DOU de 25/07/07, estabelece o prazo máximo de 30 dias para registro, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam; iii) lançar e atualizar, no módulo 'Processo a Instaurar', todos os procedimentos pendentes de instauração, incluindo os decorrentes de recomendações de apuração de responsabilidade expedidas pela Auditoria Interna do IBAMA, pendentes de atendimento; bem como as denúncias e representações em fase de juízo de admissibilidade e os Termos de Ajustamento de Conduta celebrados; iv) orientar e treinar, com auxílio do material disponível no sítio eletrônico da CGU, os usuários cadastradores recentemente indicados pelas Superintendências Estaduais.

Achado n° 5.1

3 - Que a Corregedoria do IBAMA apresente um novo modelo de gestão correcional, mediante a formalização, no prazo de 60 dias, de um plano de ações, dentro de um planejamento anual, para melhoria de seus indiciadores e de seu desempenho correcional, que contemple, especialmente: i) o fornecimento de apoio/incentivo e estrutura necessária para a participação efetiva e eficiente de seus servidores em atividades correcionais, por meio de, por exemplo, incentivo à capacitação, treinamentos e suporte para saneamento de dúvidas, divulgação de cartilhas ou vídeos institucionais, reuniões periódicas para acompanhamento dos trabalhos, políticas de valorização dos membros de comissão disciplinar e controle da participação dos servidores nas comissões disciplinares; ii) a realização de reuniões periódicas com os

dirigentes das superintendências e a alta administração do IBAMA a fim de conscientizá-los da importância da atividade correcional e do devido uso do sistema CGU-PAD; iii) o controle mensal da evolução de todos os procedimentos disciplinares da autarquia, pendentes de instauração e instaurados, inclusive das Superintendências Estaduais, visando atuar com antecedência para evitar a prescrição e para promover uma efetiva e célere apuração; iv) o controle efetivo do tratamento das demandas dos órgãos de controle e do Poder Judiciário, com o fornecimento de respostas de forma completa e tempestiva; v) o imediato e adequado uso do SEI para todos os procedimentos disciplinares em andamento e a serem instaurados no IBAMA, inclusive para que haja maior controle do conteúdo da atividade correcional nas Superintendências, envidando esforços ainda para a conversão, na medida do possível, dos processos físicos concluídos nos últimos cinco anos em eletrônicos/SEI.

Achado n° 5.1

4 – Que o Ibama elabore Plano de Ação, com base nas orientações descritas pela Instrução Normativa nº 5/2017 (§ único do art. 19 e art. 25), mapeamento e gestão dos riscos relacionados ao processo de compras e contratações, que preveja o aprimoramento dos controles internos de modo a mitigar e evitar os riscos inerentes às fases de planejamento e de acompanhamento/ fiscalização dos contratos administrativos celebrados pelo Instituto, com o objetivo de mitigar as inconsistências identificadas no Achado nº 3.1 deste relatório.

Achado n° 3.1

5 – Apurar nos contratos atualmente vigentes os valores pagos indevidamente de acordo com as inconsistências identificadas nas planilhas de custos, conforme exposto neste Relatório, oportunizando às contratadas o contraditório e a ampla defesa, e encaminhar à CGU demonstração dos benefícios financeiros dos ajustes realizados.

Achado n° 3.1

CONCLUSÃO

As análises da presente Auditoria Anual de Contas, referente ao exercício de 2017, demonstraram que o Instituto ainda possui desafios relevantes para a melhoria da eficiência de um dos principais processos finalísticos – processo sancionador ambiental -, assim como nos controles aplicados aos processos meio, especialmente referentes à gestão do seu patrimônio imobiliário e de compras e contratações.

Verificou-se que, ao longo dos últimos exercícios, o Instituto tem buscado iniciativas para mudanças, no entanto, não chegam a ser efetivadas e, quando aplicadas, seus resultados não se demonstram duradouros, forçando os gestores a constantemente realinharem suas atividades com os objetivos esperados. Tal fato se revela pelas iniciativas isoladas dentro do Instituto sem estratégias institucionais que prevejam métodos adequados para a realizar a gestão dos processos.

Há que se ressaltar que a otimização do desempenho de forma duradoura somente será alcançada por meio de um planejamento integrado à gestão de riscos, à inovação e ao monitoramento de resultados.

Porém, o Instituto não possui informações gerenciais suficientes para subsidiar a mensuração de seus resultados e auxiliar seus gestores no processo de tomada de decisão. Uma das causas para tanto, além das fragilidades citadas, é a restrição orçamentária sofrida nos últimos anos, que não permitiu ao Ibama a implementação, bem como a melhoria de sistemas finalísticos, o que ocasionou, por um longo período, a estagnação de suas ferramentas tecnológicas.

Em face da estrutura COSO IC-IF de avaliação de controles internos, as análises deste trabalho permitiram concluir pela ineficácia da gestão dos processos disciplinares no âmbito do Instituto e pela ausência e/ou não funcionalidade de aspectos importante do "ambiente de controle" adequado das atividades correcionais da Autarquia.

Ressalta-se que os fatos identificados interferem de forma significativa na gestão do Ibama, como um todo, uma vez que o sistema correcional atual não possui instrumentos suficientes que assegurem o controle e a aplicação das medidas corretivas frente às infrações cometidas pelos seus servidores, conforme determina a legislação.

Por último, cabe citar que foi publicada, no dia 21/03/2018, a Portaria nº 661/2018 que instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) e o Comitê Interno de Governança (CIG) no âmbito do Ibama com o objetivo de adotar medidas para a sistematização de práticas, contínuas e progressivas, relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança, na esteira das diretrizes governamentais explicitadas no Decreto nº 9.203, de 22/11/2017. Com isso, espera-se que o Instituto promova, em breve, a implementação de uma Política de Gestão de Riscos e de um Programa de Integridade, com a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção.

ANEXOS

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

A seguir estão descritas a manifestação encaminhada pela Unidade, por meio do Ofício nº 571/2018/GABIN-IBAMA, de 23/07/2018, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria e as respectivas análises da equipe de auditoria.

Item 3. Avaliação da Gestão de Compras e Contratações

Item 3.1 Irregularidades no planejamento, execução e fiscalização dos contratos de prestação de serviço terceirizado com dedicação exclusiva de mão de obra.

Manifestação da Unidade:

A respeito dos apontamentos constantes da Nota de Auditoria nº 0201800669/001 e no que concerne à esta Coordenação, importa tecer alguns comentários, após a transcrição das respectivas constatações/recomendações, conforme segue.

> ***"Constatação 01 –*** *Pagamento de despesas não obrigatórias referentes ao Plano de Saúde dos empregados terceirizados.*
>
> ***Recomendação 001:*** *Excluir da planilha de custos de todos os contratos de serviços prestados, sob a forma dedicação exclusiva de mão de obra, celebrados no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) o valor referente ao pagamento de plano de saúde, em observância ao que dispõe o parágrafo único do art. 6º, da Instrução Normativa nº 05/2017, bem como o que preceitua os Pareceres nºs 015/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, 012/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU e 04/2017/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU.*
>
> ***Prazo para atendimento: 31/07/2018***
>
> ***Recomendação 002:*** *Avaliar, no caso concreto, a necessidade de promover o ressarcimento dos valores já pagos a título de plano de saúde, podendo valer-se das balizas traçadas no Parecer nº 12/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, apresentando as exposições de motivos para os casos em que não forem tomadas ações reparadoras dos valores pagos às empresas contratadas.*
>
> ***Prazo para atendimento: 31/07/2018***
>
> ***Recomendação 003:*** *Incluir, em seus próximos editais de licitação, cláusula que expressamente vede cotação, nas planilhas de custos e formação de preços, de benefícios estabelecidos em Convenção Coletiva de Trabalho que tratem das obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública ou não abranjam toda a categoria.*
>
> ***Prazo para atendimento: imediato."***
>
> 3. A propósito da **Recomendação 001** acima, consigna-se que esta Coordenação entende que deve ser acatada a sugestão da CGU, razão pela qual serão realizados os ajustes nas planilhas de custos e formação de preços dos contratos com dedicação

exclusiva de mão de obra, de forma a retirar o item plano de saúde e respectivas incidências.

4. Com efeito, ressalta-se que a adequação nas referidas planilhas será formalizada mediante termo aditivo com cada uma das empresas contratadas.

5. Tão logo se conclua a retirada do item das planilhas, esta Coordenação informará a CGU, bem como apresentará os respectivos termos aditivos.

6. No que atine **à Recomendação 002**, convém esclarecer que foram instaurados os processos administrativos abaixo listados, com vistas à apuração da necessidade de eventual ressarcimento de valores, tendo por base a interpretação constante do Parecer nº 12/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU:

6.1. 02001.020598/2018-14 – Contrato nº 23/2017 – serviços de agente de portaria, carregador de material, garagista, contínuo e motorista executivo;

6.2. 02001.020624/2018-04 – Contrato nº 17/2018 serviço de transporte de pessoas;

6.3. 02001.020610/2018-82 – Contrato nº 3/2015 – fornecimento por fretamento, por hora de voo, de helicópteros monoturbinas leves, incluindo logística de abastecimento;

6.4. 02001.020609/2018-58 – Contrato nº 8/2018 – serviços de telefonista;

6.5. 02001.020607/2018-69 – Contrato nº 10/2018 – serviços de técnico em telefonia;

6.6. 02001.020602/2018-36 – Contrato nº 25/2017 – serviços de assistência médica ambulatorial e urgência;

6.7. 02001.020600/2018-47 – Contrato nº 22/2017 – serviços de auxiliar operacional, auxiliar administrativo, técnico em secretariado, secretariado executivo e secretariado executivo bilíngue;

6.8. 02001.020595/2018-72 – Contrato nº 22/2013 – serviços de operação, manutenção preventiva, corretiva e preditiva;

6.9. 02001.020594/2018-28 – Contrato nº 1/2018 – serviços de bombeiro civil (brigada de incêndio);

6.10. 02001.020591/2018-94 – Contrato nº 31/2014 – serviços de vigilância armada e desarmada;

6.11. 02001.020590/2018-40 – Contrato nº 23/2016 – serviços de limpeza, conservação predial, preservação e controle fitossanitário das áreas verdes;

6.12. 02001.020587/2018-26 – Contrato nº 18/2015 – serviços de apoio à área administrativa;

6.13. 02001.020581/2018-59 – Contrato nº 05/2018 – serviços de contact center – planejamento, implantação, operação e gestão de Central de Atendimento;

6.14. 02001.020626/2018-95 – Contrato nº 15/2018 - serviços de Copeiragem.

7. Assim, destacamos que em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foram expedidos ofícios às contratadas – que se encontram anexados aos processos acima listados - solicitando comprovação de repasse aos respectivos sindicatos, dos valores correspondentes ao plano de saúde, bem como comprovação de opção pelo benefício por cada um dos empregados terceirizados.

8. Esclarece-se, por oportuno, que a necessidade de ressarcimento será apurada caso a caso e em conformidade com os parâmetros convencionados no PARECER Nº 12/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, de 10 de novembro de 2016, que aponta a

necessidade de aferição da boa-fé das contratadas quando da inclusão do item "plano de saúde" em suas planilhas de custos. Vejamos:

"49. Sem dúvida, acredita-se que a boa-fé poderia ser reconhecida nos casos concretos em que a Administração: (i) exigiu expressamente, no edital, que os custos com o plano de saúde fossem previstos nas planilhas de preços que regeriam a contratação, sob pena de desclassificação da proposta; (ii) não o fez no edital, mas, respondendo a pedido de esclarecimentos durante o certame público, assentou que o plano de saúde era de incidência obrigatória nas planilhas (...); (iii) desclassificou, no certame público, proposta de preços justamente porque não contemplava os custos com o plano de saúde; (iv) determinou, na fase da análise das propostas (art. 29, §3º, c/c 29-A, §2º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008), que o licitante ajustasse sua planilha de preços para contemplar os custos com o plano de saúde.

50. Em todos esses casos, observa-se que as empresas licitantes se viram compelidas pela própria Administração, a consignar os custos com o plano de saúde em suas planilhas de custos e formação de preços, não sendo razoável que, no curso da execução dos contratos celebrados, reconhecida a ilegalidade da convenção coletiva de trabalho, fossem obrigadas a ressarcir à Administração os recursos que tiveram obrigatoriamente de incluir em seus contratos.

(...)

52. Nos casos acima relacionados, portanto, nos quais a Administração agiu no sentido de obrigar a inclusão do plano de saúde nas planilhas de preços ofertadas em suas licitações, poderia ser reconhecida a boa-fé das empresas contratadas, que afinal não puderem agir de outra forma durante o certame licitatório.

53. No entendimento desta Câmara, porém, a mera previsão do benefício "Assistência Médica ou Odontológica" no modelo de planilha de custos e formação de preços anexo ao edital – que costuma reproduzir o modelo de planilha inserto no Anexo X da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02, de 30 de abril de 2008 – não faz presumir boa-fé das empresas que cotaram tais custos. Isso porque, nos termos do artigo 29-A da mesma IN, tal planilha é apenas um modelo a ser preenchido pela contratada, a qual tem ampla liberdade para zerar ou simplesmente não prever os custos que não sejam de incidência obrigatória nos serviços licitados.

(...)

55. Assentadas essas balizas para a identificação da boa-fé no comportamento das empresas que incluíram os custos com o plano de saúde em suas planilhas de preços, é importantíssimo ressaltar que todo esse raciocínio jurídico foi desenvolvido para os casos em que o plano de saúde contratado pelo SINDISERVIÇOS/DF, efetivamente contemplou os terceirizados envolvidos na execução do contrato administrativo, fato a ser investigado em cada contratação.

56. Caso os terceirizados que prestam serviços à Administração Pública, no caso concreto, não tenham usufruído da proteção do plano de saúde contratado pelo SINDISERVIÇOS/DF, nem se coloca a questão da boa-fé das empresas que cotaram os respectivos custos: o caso é de incidência da proibição do enriquecimento sem causa, devendo o item ser excluído da planilha de preços e todos os valores já pagos a esse título serem devolvidos à Administração."

9. Tão logo se concluam os processos para apuração da boa-fé das contratadas e da necessidade de ressarcimento de valores, esta Coordenação comunicará a CGU.

10. Em atenção à **Recomendação 003,** destaca-se que será incluída nos próximos editais, cláusula com a vedação expressa à cotação de benefícios estabelecidos em CCT que tratem das obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração ou não abranjam toda a categoria, conforme preceitua o parágrafo único, art. 6º, da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017.

> ***Constatação 04 –*** *Empresas tributadas pelo regime de incidência não-cumulativa (lucro real) apresentaram propostas de preços com percentual para as contribuições PIS (1,65%) e COFINS (7,60%) sem observância ao que prevê as Leis nºs 10.637, de 30 de dezembro de 2002 e 10.833, de 29 de dezembro de 2003, que permitem o desconto dos créditos apurados com base em custos, despesas e encargos da pessoa jurídica pagos em etapas anteriores, fazendo com que o valor do tributo efetivamente recolhido, em relação ao faturamento, seja inferior à alíquota dessas contribuições (alíquota efetiva).*
>
> ***Recomendação 001:*** *Providenciar a adequação dos Contratos nº* ***18/2015****, Apoio Administrativo (Níveis III e IV);* ***23/2016****, Limpeza, asseio, conservação e jardinagem;* ***22/2017****, Auxiliar operacional, auxiliar administrativo, técnico em secretariado, secretária-executiva bilíngue, ao regime de tributação adotado pelas respectivas contratadas, solicitando, para tanto, cópias da Escrituração Fiscal Digital da Contribuição para o PIS/PASEP e para a COFINS referente aos últimos 12 (doze) meses, de modo a contemplar na planilha de custos as alíquotas efetivas para as referidas contribuições, nos termos das Leis nºs 10.637/2002 e 10.883/2003.*
>
> ***Prazo de atendimento: 31/07/2018***
>
> ***Recomendação 002:*** *Inserir cláusulas nos editais de licitação de modo a exigir que as empresas optantes pelo regime tributário de incidência não cumulativa apresentem alíquotas efetivas para PIS e COFINS desde o início do contrato, nos termos das Leis nºs 10.637/2002 e 10.883/2003.*
>
> ***Prazo para atendimento: imediato."***

11. Em atenção à **Recomendação 001** acima, consigna-se que esta Coordenação está providenciando a adequação requerida.

12. Com efeito, informamos que as empresas acima listadas foram notificadas a apresentar a documentação requerida, o que se verifica dos autos dos Processos nº 02001.020587/2018-26, 02001.020590/2018-40 e 02001.020600/2018-47.

13. Contudo, considerando que até a expedição desta resposta as empresas não haviam respondido aos requerimentos e, tendo em vista que a adequação das planilhas demanda algum tempo, face à necessidade de análise detida das planilhas de custos e formação de preços, não foi possível atender à recomendação neste momento. Assim, tão logo se concluam os procedimentos para alteração dos contratos acima referidos, esta Coordenação informará a CGU.

14. Da mesma maneira, **em atenção à Recomendação 002,** salienta-se que, doravante, será incluída cláusula nos editais de licitação de modo a exigir a apresentação de alíquotas efetivas para PIS e COFINS em relação àquelas empresas optantes pelo regime de tributação de incidência não cumulativa.

15. No que afeta ao Relatório de Auditoria Anual de Contas (Versão Preliminar) – Exercício 2017, este contemplou, em seu item 3.1, a seguinte Recomendação:

> *"**4 –** Que o Ibama elabore Plano de Ação, com base nas orientações descritas pela "Instrução Normativa nº 5/2017 (§ único do art. 19 e art. 25), mapeamento*

*de gestão dos riscos relacionados ao processo de compras e contratações, que preveja o aprimoramento dos controles internos de modo a mitigar e evitar os riscos inerentes às fases de planejamento e de acompanhamento/fiscalização dos contratos administrativos celebrados pelo Instituto, com o objetivo de mitigar as inconsistências identificadas no Achado 3.1. deste relatório.**"***

16. Preliminarmente, registra-se que esta Coordenação entende prudente o acatamento da recomendação acima.

17. Ademais, consigna-se que compulsando o Achado 3.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas, verificam-se as seguintes constatações do Órgão de Controle, abaixo sintetizadas:

"3. Avaliação da Gestão de Compras e Contratações

(...)

3.1 Irregularidades no planejamento, execução e fiscalização dos contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra.

(...)

3.1.2. Fase de Planejamento

a) *Não há estudo comparativo entre as várias formas de jornada que poderiam ter sido adotadas na contratação de vigilância (economicidade).*

(...)

b) *Ausência de plano de segurança institucional anterior à contratação.*

(...)

c) *Celebração de dois contratos com cargos de atribuições e qualificações técnicas similares, cujos salários foram fixados em patamares superiores aos estabelecidos na Convenção Coletiva de Trabalho sem a justificativa do quantum.*

d) *A medição das áreas a serem limpas no Ibama para fins de dimensionamento no âmbito do contrato de limpeza e conservação predial não está atualizada.*

3.1.3 Fase de execução contratual

a) *Não observância das regras da reforma trabalhista nos contratos na Administração.*

(...)

b) *Pagamento de despesas não obrigatória referentes ao Treinamento/Reciclagem dos vigilantes.*

(...)

c) *Terceirizado executando atribuição de servidor em violação ao princípio constitucional do concurso público (Contrato nº 18/2015).*

(...)

d) *Distribuição não equitativa dos contratos por fiscal.*

(...)

e) *Ausência de controle na entrega de uniformes e EPI's (Contrato nº 23/2016).*

(...)

f) *Regras de fiscalização de contratos terceirizados não aderentes as Instruções Normativas nº 02/2008 e nº 05/2017 – Ausência de fiscalização das carteiras de trabalho e da apresentação de documentos na admissão e demissão de colaboradores (Contrato nº 18/20185).*

(...)

g) *Descumprimento de cláusulas contratuais sem registros por parte da fiscalização e/ou aplicação de penalidades.*

(...)

h) *Ausência de instrumentos de controle efetivos para o acompanhamento da execução contratual."*

18. A propósito das constatações listadas no item 3.1.2 acima transcritas, deixamos de emitir manifestação, notadamente porque o planejamento das contratações não está adstrito à área de atuação desta Coordenação.

19. Em relação às constatações constantes do item 3.1.3, que tratam do exame da fase de execução dos contratos administrativos celebrados pelo IBAMA Sede, esta Coordenação também deixa de emitir comentários, especialmente no tocante aos itens "a", "b", "c", "d", "e" e "g".

20. Não obstante, salienta-se que todas as medidas que dependerem da atuação desta Coordenação com vistas à adequação dos contratos serão tomadas e informadas à CGU.

21. Entretanto, em referência aos itens "f" e "h" do item 3.1.3 do Relatório de Auditoria Anual de Contas e no intuito de contribuir para a elucidação das constatações do Órgão de Controle, insta observar que grande parte das fragilidades apontadas dizem respeito a atividades que são de responsabilidade dos fiscais de contrato, por força das competências a eles atribuídas por intermédio da Portaria Diplan nº 02/2008, que em seu art. 11, assim dispôs:

"Art. 11. A execução dos contratos será acompanhada por servidor especialmente designado para desempenhar essa atribuição.

§1º O Gestor de Contrato e seu Substituto serão designados mediante Ordem de Serviço expedida pelo Coordenador-Geral de Administração que será devidamente publicada no Boletim de Serviço.

(...)

III – ao servidor designado para o exercício do encargo de Gestor de Contrato, compete:

a) exercer com zelo e dedicação as atribuições do encargo, observando as normas legais e regulamentares relativas à fiscalização e acompanhamento de contratos;

b) acompanhar a execução das obrigações contratuais, a vigência do contrato e, quando for o caso, o prazo da garantia prestada;

c) verificar, quando for o caso, a conformidade dos materiais utilizados na execução dos serviços com as especificações descritas no contrato, na proposta de preços, no projeto básico ou no termo de referência;

d) recusar materiais ou serviços que não estejam em conformidade com as condições pactuadas, comunicando o fato à autoridade superior;

e) comunicar à autoridade superior a ocorrência de irregularidades na execução dos serviços, como também o descumprimento de obrigações contratuais;

f) atestar a nota fiscal/fatura observando a despesa estimada e as condições pactuadas, registrando medição no SICON – Sistema de Contratos;

g) manifestar-se em relação à conveniência, ou não, da renovação contratual, com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias do término da vigência do contrato, mediante parecer circunstanciado sobre a atuação da contratada, encaminhando à autoridade superior;

h) comunicar à autoridade superior a ocorrência de irregularidades em relação aos procedimentos adotados por prepostos ou empregados da contratada;

i) manifestar-se em relação à atuação da contratada e ao cumprimento das condições contratuais, visando subsidiar a emissão de Atestados de Capacidade Técnica;

j) prestar, de maneira rápida e eficiente, as informações pertinentes à gestão do contrato, sempre que solicitadas pela Coordenação-Geral de Administração.

IV – O Gestor do contrato responderá civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular das atribuições do encargo.

V – Compete à Coordenação-Geral de Administração colocar à disposição do Gestor do Contrato a documentação relativa aos contratos de seu interesse.".

22. É importante anotar, também, que desde o exercício de 2013 o IBAMA tem autuado, para cada contrato administrativo firmado no âmbito de sua Sede, um processo específico de fiscalização contratual com vistas ao registro das ocorrências havidas no curso da execução do objeto.

23. Cada um destes processos é instruído com cópias do Contrato, do Termo de Referência, dos Termos Aditivos, da Portaria DIPLAN nº 2/2008, do ato de designação dos fiscais, das Instruções Normativas aplicáveis e dos demais documentos necessários ao devido acompanhamento e fiscalização do ajuste.

24. As portarias de designação de fiscais, a seu turno, contemplam as definições dos integrantes da Equipe de Fiscalização, bem como as respectivas competências. **A título de exemplo**, cita-se a Portaria nº 785, de 23 de março de 2018 – SEI 1981309 -, que institui a Equipe de Fiscalização do Contrato Administrativo nº 23/2017 – Processo nº 02001.005421/2016-18 -, da qual se extrai o seguinte:

"Institui a equipe de fiscalização do Contrato Administrativo n° 23/2017.

O DIRETOR DE PLANEJAMENTO, ADMINISTRAÇÃO E LOGÍSTICA, no uso das atribuições que lhe confere a Portaria nº 136, de 21.02.08, publicada no DOU de 22.02.08;

Considerando o disposto no art. 67 da Lei n° 8.666/93, no Capitulo V, Seção III da IN SLTI/MPOG n° 05/2017 e na Portaria nº 02/2008 do Ibama, sobre a fiscalização de contratos;

Considerando a IN SLTI/MPOG nº 01/2010, sobre os critérios de sustentabilidade na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras e a IN SLTI/MPOG nº 10/2012, referente ao Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS),

resolve:

*Art. 1° Constituir a Equipe de Fiscalização do Contrato Administrativo n° 23/2017, firmado com a **WR COMERCIAL DE ALIMENTOS E SERVIÇOS LTDA**, cujo objeto consiste na prestação, de forma contínua, de Postos de Agente de Portaria, Carregador de Material, Garagista, Contínuo e Motorista Executivo para atendimento à demanda do IBAMA Sede em Brasília-DF, parte do processo 02001.005421/2016-18.*

Art. 2º Para os fins desta Portaria considera-se:

I – Gestor do Contrato: servidor responsável por coordenar e comandar o processo de fiscalização da execução contratual;

II – Fiscal Administrativo do Contrato: servidor designado para auxiliar o gestor quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato;

III – Fiscal Requisitante do Contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização do objeto do contrato e aspectos relacionados à execução dos serviços em seu setor ou em sua unidade.

Art. 3º Constituem atribuições do Gestor do Contrato:

I – exercer com zelo e dedicação as atribuições do encargo, observando as normas legais e regulamentares relativas à fiscalização e acompanhamento de contratos, incluindo as relacionadas à sustentabilidade;

II – coordenar e comandar a fiscalização da execução contratual;

III – acompanhar o cumprimento das atribuições delegadas aos fiscais administrativos e requisitantes do Contrato;

IV – comunicar ao Coordenador Geral de Administração a ocorrência de irregularidades na execução dos serviços e o descumprimento de obrigações contratuais, com vistas à aplicação de sanções administrativas, devendo ser autuado processo específico para tanto;

VI – prestar, de maneira rápida e eficiente, as informações pertinentes à gestão do contrato, sempre que solicitadas pelo Coordenador Geral de Administração;

Art. 4º Constituem atribuições do Fiscal Administrativo do Contrato:

I – exercer com zelo e dedicação as atribuições do encargo, observando as normas legais e regulamentares relativas à fiscalização e acompanhamento de contratos, incluindo as relacionadas à sustentabilidade;

II – abrir ou solicitar a abertura de Processo de Fiscalização Administrativa da prestação de serviço;

III – acompanhar a execução do serviço e o cumprimento das obrigações ajustadas;

IV – verificar se o quantitativo de terceirizados por posto de serviço encontra-se em conformidade com o previsto no Contrato;

V – solicitar, por amostragem trimestral, de aproximadamente 25% (vinte e cinco por cento) dos prestadores de serviço a apresentação dos seguintes documentos originais: Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), certificados de qualificação exigidos, Declaração de Inexistência de Nepotismo e extrato da conta do FGTS;

VI – verificar, na ocasião da atestação da Nota Fiscal ou Fatura, o cumprimento das obrigações sociais (FGTS e Previdência Social), por meio dos documentos a

seguir listados, que deverão, obrigatoriamente, ser apresentados pela Contratada:

a) cópia do Protocolo de Envio de Arquivos, emitido pela Conectividade Social;

b) cópia da Guia de Recolhimento do FGTS (GRF) e cópia da Guia da Previdência Social (GPS), com os respectivos comprovantes de pagamento;

c) cópia da Relação dos Trabalhadores Constantes no Arquivo SEFIP;

d) cópia da Relação do Tomador/Obra – RET;

e) cópia do Comprovante de Declaração das Contribuições a Recolher à Previdência Social e a outras Entidades e Fundos por FPAS.

VII – verificar, na ocasião do ateste da Nota Fiscal ou Fatura, se a Contratada forneceu o auxílio-alimentação e o vale-transporte, por meio de comprovantes.

VIII – verificar, na ocasião do ateste da Nota Fiscal ou Fatura, o pagamento da remuneração aos prestadores de serviços, por meio da cópia da folha de pagamento.

IX – atestar a Nota Fiscal ou Fatura, observando a despesa estimada, as condições pactuadas e se os Relatórios de Acompanhamento dos serviços encaminhados pelos fiscais das unidades requisitantes apresentam horas de trabalho a serem glosadas, registrando o valor de medição calculado no SICON – Sistema de Contratos;

X – verificar, na ocasião do ateste da Nota Fiscal ou Fatura, se a contratada mantém regularidade fiscal e trabalhista, por meio de consulta ao SICAF e CNDT;

XI – acompanhar o prazo de vigência do Contrato;

XII – manifestar-se em relação à atuação da Contratada e ao cumprimento das obrigações ajustadas, visando subsidiar a emissão de Atestados de Capacidade Técnica;

XIII – encaminhar ao Gestor do Contrato, com antecedência mínima de 130 (cento e trinta) dias do término da vigência do Contrato, manifestação acerca da atuação da Contratada, da qualidade do serviço prestado, da imprescindibilidade do serviço e da necessidade de prorrogação da vigência do ajuste, se for o caso.

Parágrafo Único: Os documentos listados nos incisos VI, VII e VIII deverão corresponder ao mês da última Nota Fiscal ou Fatura vencida, compatível com o quantitativo de prestadores de serviços vinculados à execução contratual, nominalmente identificados.

Art. 5º Constituem atribuições do Fiscal Requisitante do Contrato:

I – exercer com zelo e dedicação as atribuições do encargo, observando as normas legais e regulamentares relativas à fiscalização e acompanhamento de contratos, incluindo as relacionadas à sustentabilidade;

II – avaliar a qualidade do serviço prestado;

III – verificar o cumprimento da jornada de trabalho em dias trabalhados integralmente, dias trabalhados parcialmente, dias faltosos, dias com atestado e número de horas não trabalhadas no mês por cada um dos prestadores de serviços de sua unidade/setor;

IV – solicitar, quando necessário, a substituição de terceirizado ou a cobertura de posto de serviço;

V – verificar se os prestadores de serviços de sua unidade apresentam os requisitos e desempenham as atividades inerentes aos postos de serviço em que estão alocados;

VI – verificar a folha de frequência dos prestadores de serviços, que deverá ser apresentada pela Contratada, por cópia, até o segundo dia útil do mês subsequente ao da prestação dos serviços;

VII – encaminhar ao Gestor do Contrato, até o segundo dia útil do mês subsequente ao da execução dos serviços, o Relatório de Acompanhamento de Serviços, contendo, quando pertinente, o total de horas trabalhadas a menos, a serem glosadas;

VIII – comunicar ao Gestor do Contrato, formalmente, a ocorrência de irregularidades na execução dos serviços, como também o descumprimento de obrigações contratuais;

IX – apresentar anualmente relatório contendo os indicadores de execução dos serviços em sua unidade, com dias trabalhados integralmente, dias trabalhados parcialmente, horas trabalhadas a menos, dias com atestados de comparecimento e dias de faltas.

Art. 6° A Equipe de Fiscalização será composta conforme segue:

(...)

Parágrafo Único: na ausência dos fiscais requisitantes do contrato, competirá ao chefe imediato da área de lotação destes as atribuições elencadas no Art. 5° desta Portaria.

Art. 7° Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação no Boletim de Serviço, revogando a Portaria nº 1.855 de 06 de setembro de 2017.

LUIZ ANTONIO DE SOUZA CORDEIRO

Diretor de Planejamento, Administração e Logística

RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DE SERVIÇOS

Contrato nº 23/2017 ___ Termo Aditivo Vigência: ___ / ___ / _____
Contratada: **WR COMERCIAL DE ALIMENTOS E SERVIÇOS LTDA**

Unidade Requisitante:

Período de Apuração: 01 a ___ / ___ / 201___

Brasília _____, de _____de 201___.

_____

(Nome do Servidor)

Fiscal Requisitante

Nomeado pela Portaria nº:

ANEXO II

VERIFICAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO DE PRESTADORES DE SERVIÇO

Amostragem de aproximadamente 25% (vinte e cinco por cento) dos postos de serviço

Contrato nº 23/2017 ___ Termo Aditivo Vigência: ___ / ___ / _____
Contratada: ***WR COMERCIAL DE ALIMENTOS E SERVIÇOS LTDA***

Verificação corresponde ao seguinte trimestre de 201__ : 1º (__) 2º (__) 3º (__) 4º (__)

Número de postos de serviço: ____

Foram verificados _____ postos de serviço dos seguintes setores: _____

Indicar "SIM" para apresentação da documentação, ou, caso contrário, "NÃO":

*Posto **	*Nome do Prestador de Serviço*	*Carteira de Trab.*	*Nepotismo*	*Extrato FGTS*
01A3				
xxA4				
Cobert.				
(...)				

** AP: Agente de Portaria; CM: Carregador de Material; Ga: Garagista; Ct: Contínuo; ME: Motorista Executivo; Cobert.: Cobertura do posto de serviço.*

01: Cada posto de serviço é numerado sequencialmente de 01 até o quantitativo de postos do contrato.

Observações e Ocorrências por posto: (se necessário utilize o verso): _____

Brasília _____, de _____de 201___.

_____

(Nome do Servidor)

Fiscal Requisitante

Nomeado pela Portaria nº:

Dias de trabalho no período: _____ dias, correspondente ao total de _____ horas no mês.

*Posto **	*Nome do Prestador de Serviço*	*Dias integrais*	*Dias parciais*	*Dias c/ faltas*	*Dias c/ atestado*	*Total de horas a menos*
01AP						
xxME						
Cobert.						
(...)						
Total de horas a serem glosadas:						

** AP:Agente de Portaria ; CM: Carregador de Material; Ga: Garagista; Ct: Contínuo; ME: Motorista Executivo; Cobert.: Cobertura do posto de serviço.*

01: Cada posto de serviço é numerado sequencialmente de 01 até o quantitativo de postos do contrato.

a) Descrição das ocorrências por posto: (se necessário utilize o verso)

_____
_____
_____
_____
_____
_____

b) A qualidade do serviço prestado no período foi adequada? SIM ( ) NÃO ( )

Observações:

25. A Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5/2017 também contempla o regramento acerca do acompanhamento e fiscalização dos contratos.

26. Tanto o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, quanto a Advocacia-Geral da União e o Tribunal de Contas disponibilizam em seus sítios eletrônicos Manuais de Licitações e Contratos e Manuais de Fiscalização Contratual que servem de parâmetro à atuação dos fiscais de contratos.

27. Portanto, tem-se que os normativos legais e/ou infralegais e os manuais existentes são suficientes à escorreita fiscalização dos contratos administrativos, uma vez que por meio do cotejamento dos dispositivos constantes da citada Portaria com os demais instrumentos disponibilizados aos fiscais, tais como Contratos, Editais, Termos de Referência, Termos Aditivos, Ordens de Serviço, Instruções Normativas, etc, é possível o perfeito acompanhamento dos ajustes.

28. Apesar disso, o IBAMA, na medida de sua possibilidade orçamentária e financeira, tem investido na capacitação de seus servidores.

28. Além do mais, a Coordenação-Geral de Administração realizou, no período de 2010 a 2014, “oficinas” voltadas para o tema licitações e contratos, as quais invariavelmente abordaram temas afetos ao planejamento e fiscalização de contratos.

30. Assim, salvo melhor juízo, entende-se ser despicienda a definição de procedimentos padrões para a fiscalização do contrato, eis que todos os instrumentos disponibilizados ao gestor e aos fiscais do Contrato são suficientes ao desembaraço das questões porventura enfrentadas no curso da execução do objeto.

31. Todavia, no intuito de atender às recomendações da CGU, esta Coordenação entende prudente a formalização de um “Manual de Fiscalização Contratual” ou instrumento equivalente, a ser observado pelos fiscais de contrato do IBAMA.

32. Outrossim, no intuito de capacitar os servidores do IBAMA, sugere-se solicitar o apoio da CGU para a realização de treinamento em fiscalização de contratos. Com efeito, destaca-se que no exercício de 2013 aquele Órgão de Controle realizou curso nesta instituição, denominado "Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos de Terceirização", do qual participaram todas as Superintendências, por meio de videoconferência. À vista disso, parece-nos razoável requerer que seja novamente realizada tal capacitação.

31. Sendo estes os esclarecimentos, submeto o assunto à consideração de Vossa Senhoria, sugerindo remeter à DIPLAN para consolidação e posterior envio à Controladoria-Geral da União.

Análise do Controle Interno:

O Instituto acatou as informações expostas no Relatório e as implementações das recomendações serão monitoradas por meio de auditorias futuras e das informações apresentadas pelos gestores por meio do Sistema Monitor.

Item 4. Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

Manifestação da Unidade:

No que concerne ao Relatório de Auditoria Anual de Contas, a Coordenação de Almoxarifado e Patrimônio visou o atendimento das recomendações promovidas pela CGU, demonstrando quais foram as medidas adotadas pelo Ibama para aprimorar a gestão do seu patrimônio, em razão dos fatos apontados nas auditorias de contas executadas em exercícios anteriores.

Atualmente, o Ibama possui 355 (trezentos e cinquenta e cinco) imóveis em todo o território nacional, quantitativo justificado pelo patrimônio herdado na criação do Instituto, resultante da fusão de quatro órgãos: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA) e a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), além dos demais advindos de outros instrumentos jurídicos.

Diante desse cenário, o Ibama vem adotando ações, para regularizar a situação dos registros desses imóveis e realizar o desfazimento daqueles que não servem mais às atividades institucionais.

Fazendo alusão à recuperação de bens imóveis em má estado de conservação, em 2017, foi editada a Portaria nº 15, que instituiu sistemática para o diagnóstico das condições físicas, para a promoção de projetos de otimização das instalações de suas unidades descentralizadas, para a atualização dos cadastros dos imóveis e para a regularização dos bens imóveis pendentes de normatização. Assim, estão em andamento diversas ações destinadas às adequações estruturais, reformas e execução de obras e serviços necessários à melhoria das instalações físicas, de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira da autarquia, como nos processos nº 02001.000607/2017-61 (processo de reformas), 02001.006663/2016-29 (emendas parlamentares para obras e reformas), 02001.120430/2017-19 (parâmetro para execução de obras), 02001.016870/2018-53 (possibilidade de locação), 02001.020139/2018-22 (possibilidade de permuta) e 02001.007029/2018-75 (destinação de bem público).

Portanto, até o presente momento, os procedimentos previstos na Portaria estão em desenvolvimento e a Coordenação de Almoxarifado e Patrimônio - COAPA está processando as informações encaminhadas pelas Superintendências, identificando as pendências e promovendo o Plano de Ação.

ANÁLISE TÉCNICA DA ÁREA DEMANDANTE

a) Bens Imóveis Inservíveis e Bens Imóveis desativados em virtude do estado de conservação:

De acordo com o último Relatório de Auditoria Anual de Contas, haveria o quantitativo de cento e sessenta imóveis inservíveis. No entanto, por meio do Processo nº 02001.007029/2018-75, foi determinada a regulamentação de todos os bens imóveis da Autarquia às Unidades Descentralizadas a fim de que estejam sujeitos à uma finalidade específica, visando benefício ao ente público e à sociedade. Ademais, diversos processos são instaurados anualmente com cessões a outros entes públicos que promovem o regular aproveitamento da propriedade, além de empreenderem atividades de cunho social.

A propósito, na esteira da Lei nº 13.240/2015 que autorizou a alienação dos bens imóveis da União, dispensando-se autorização legislativa própria vinculada à constituição de fundos, o Ibama promoveu a seleção de três lotes de imóveis, com critérios predefinidos para alienação, consoante processos 02001.000713/2016-64 (primeiro e segundo lotes) e 02001.111555/2017-58 (terceiro lote), cuja primeira listagem foi encaminhada à Secretaria de Patrimônio da União - SPU para dar andamento ao processo de alienação.

Após a publicação da primeira listagem, o Ibama vislumbrou a possibilidade de dar continuidade a alienação por meio de autorização legislativa própria, a fim de que os recursos advindos da alienação possam ser utilizados integralmente pela autarquia, em consonância com o Anteprojeto de Lei que se encontra em tramitação. Assim, depois de cumpridas as recomendações da Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama – PFE, ressaltando que já foram atendidas, os autos serão encaminhados ao Ministério do Meio Ambiente para as devidas providências.

Relativamente ao uso de imóveis locados de terceiros, salienta-se que alguns contratos de locação foram rescindidos, em conformidade com o Plano de Otimização das Estruturas Descentralizadas, publicado no Boletim de Serviço Especial nº 08-A, de 26 de agosto de 2015.

Dessa forma, os imóveis que tiveram seus contratos rescindidos em face da desativação das Unidades, são: Três Lagoas, Dourados, Tramandaí, Passo Fundo e Joinville.

As Unidades que foram contempladas no Termo de Execução Descentralizada com o Comando da Aeronáutica - COMAER da Amazônia Legal (Amazonas, Roraima, Amapá, Rondônia, Pará, Acre, Mato Grosso, Tocantins e Maranhão), ao final das obras, terão seus contratos de locação rescindidos, uma vez que utilizarão o patrimônio próprio.

Assim, por intermédio do Processo nº02001.125682/2017-34 foi pactuado Termo de Execução Descentralizada com o Comando da Aeronáutica - COMAER objetivando realizar estudos preliminares com avaliação de custos para se executar reformas de instalações físicas de edificações do Ibama na Região da Amazônia Legal. Após o levantamento será feita gestão junto ao BNDES para a obtenção de recursos para as referidas reformas. Acresça-se, que além da Amazônia Legal, será contemplado o imóvel situado na SEPN 506 Norte, Lote 08, Bloco C, Asa Norte, Distrito Federal para instalar o Centro de Educação Corporativa.

Na mesma seara, foi ativado o processo nº 02001.000607/2017-61 com solicitação formulada pelas Unidades Descentralizadas no que tange à necessidade de obras e reformas nos imóveis do Ibama, essencialmente naqueles em que são desenvolvidas atividades institucionais.

Ainda que, várias frentes tenham sido constituídas, até mesmo por meio de emenda parlamentar para obtenção de recursos, atendendo-se o critério de priorização dos imóveis a serem objeto de restauração e levando-se em conta o atual cenário orçamentário/financeiro enfrentado pelo país, foram selecionados vários imóveis não contemplados no processo destinado a reformas na Amazônia Legal, para que sejam adotadas medidas destinadas ao restauro.

b) Transferências de imóveis ao ICMBio:

É certo que a Lei nº 11.516/2007, ao criar o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, definiu que os bens patrimoniais vinculados às unidades de conservação instituídas pela União deveriam ser transferidos àquela Autarquia. Deste modo, o Ibama começou o processo de transferência, no entanto, efetivamente, alguns fatores atrasaram as transferências, como a deficiência de registros e informações dos imóveis nos sistemas de informações que não possibilitava a autarquia conhecer o estado de conservação desses bens.

Hoje, com a informação da Coordenação de Almoxarifado e Patrimônio atualizada existem apenas quatro imóveis com processos de transferência em andamento, que são: dois localizados no Piauí, um no Rio de Janeiro e um em Goiás.

c) Regularização do registro dos bens imóveis:

Ressalta-se que a regularização dos registros dos bens imóveis nos sistemas SIAFI e SPIUnet relativamente Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) está atualizada, com os bens de propriedade da União, os bens que foram revertidos para Municípios, os bens transferidos para o ICMBio. Não foram ainda cadastrados, por certo, aqueles imóveis que ainda não fazem parte do acervo imobiliário do Ibama, por ausência de inscrição no Registro de Imóvel correspondente ou em processo referente à propriedade do imóvel.

Destaca-se que a gestão dos bens imóveis da Autarquia depende da presença de mais servidores, visto que a carência de pessoal dificulta a implementação de ações e de instrumentos eficazes de controle, bem como a diminuição dos investimentos em capacitação.

Acrescenta-se que, em virtude das restrições orçamentárias e da proposta de redução dos gastos públicos, os investimentos em construções, manutenção e reformas tem sido reduzidos consideravelmente, apesar de instaurado o Processo nº 02001.000607/2017-61, dando-se prioridade a algumas Unidades.

Com o fito de atender as demandas realizadas pelas Unidades Descentralizadas (Superintendências), no sentido de orientar, capacitar e auxiliar a execução dos trabalhos relativos ao patrimônio do Ibama, a fim de padronizar procedimentos e dirimir dúvidas e resolver problemas relacionados a regularização do acervo mobiliário e imobiliário, começará no dia 06 de agosto de 2018, no Estado do Rio Grande do Norte, o Plano de Ação visando a adoção das medidas preliminares a seguir:

a) Orientar a execução da depreciação de valor dos bens móveis no Sistema de Patrimônio - SISPAT;

b) Orientar a execução dos processos de desfazimento dos bens móveis e dos bens a localizar, seguindo orientação da Corregedoria;

c) Realizar a conciliação patrimonial e contábil dos bens móveis;

d) Orientar a regularização legal e documental dos imóveis (vistoria, comparecimento ao Cartório e Prefeituras e emissão do relatório de vistorias);

e) Realizar a atualização no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União - SPIUNet;

f) Revisar os relatórios dos imóveis das Unidades Descentralizadas;

g) Orientar a abertura de processos de regularização com a reintegração de posse dos imóveis ocupados irregularmente ou invadidos;

h) Orientar a instrução processual das cessões, reversões e doações;

i) Orientar a utilização do Sistema de Requerimento Eletrônico de Imóveis - SISREI;

j) Orientar a execução do inventário patrimonial anual, acertando os pontos falhos e inconsistências observadas;

l) Levantar a necessidade de execução dos Termos de Recebimento Provisórios e Definitivos de Obras;

m) Regularizar, junto ao SIAFI, as obras em andamento; e

n) Orientar a elaboração de Normas Técnicas, segundo orientação da PFE.

O Plano de Ação também contempla uma preparação prévia, por parte dos servidores da COAPA e dos responsáveis pelos Núcleos de Material e Patrimônio - NUMAPs das Unidades Descentralizadas, para que sejam padronizados os procedimentos para as atividades mencionadas como objetivos da visita:

a) a realização de vistoria em todos os imóveis, registrando com fotos.

b) requerimento de certidões atualizadas dos imóveis ou a averbação, se for o caso, dos imóveis em nome do Ibama, para a correção do registro das obras e reformas.

c) atualização dos registros relativos às obras em andamento e as finalizadas.

d) Registro das Obras e Reformas:

Importante ressaltar que foram descentralizados recursos para a manutenção, reforma e obras das estruturas e instalações das Unidades Descentralizadas do Ibama, no ano de 2017.

Para manutenção e reforma, os recursos foram destinados para os seguintes Estados: Amazonas, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Acre, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo, Pará, Centro de Triagem de Animais Silvestres - CETAS do Amapá e do Ceará. Além disso, quanto às obras, as Unidades contempladas foram: Amapá, Acre e Sergipe.

Ainda, a Coordenação de Almoxarifado e Patrimônio no sentido de aplicar controle interno aos registros, criou manuais de gestão patrimonial que estão em fase de finalização, sobre os pontos mais abordados, bem como promover informações atualizadas sobre obras e reformas desenvolvidas nos imóveis de sua responsabilidade.

Paralelamente, considerando que muitas das pendências contábeis podem ser solucionadas, foram encaminhados os Memorandos nº 02001.018669/2018-19, 02001.018703/2018-47, 02001.018858/2018-83, 02001.018860/2018-52 e 02001.019105/2018-95, para que as Unidades pudessem atualizar o SPIUNet, nas

hipóteses em que for possível constatar a dissonância, visando a conciliação patrimonial e contábil dos bens imóveis, ainda que observada a complexidade que o caso requer.

Análise do Controle Interno:

A Unidade apresentou informações complementares às expostas no Relatório sem, contudo, sanar as fragilidades identificadas. No entanto, ajustes foram realizados no referido ponto de forma a apresentar as providências que o Ibama tem adotado sobre o assunto.

Item 5. Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Item 5.1 Fragilidades no Sistema Correcional do Ibama.

Manifestação da Unidade:

(Despacho 2989372)

5.1.1 Ausência de adequado tratamento a recomendações de apuração de responsabilidade da Auditoria Interna do IBAMA.

Aponta-se no Relatório um *email* enviado pela Auditoria Interna do IBAMA indicando "22 (vinte e duas) recomendações de apuração de responsabilidade pendentes de atendimento", todas aparentemente versando sobre fatos graves, sendo que as mais antigas delas datam de 2012. No entanto não se tem nos autos cópia do *email* ou informações sobre quais seriam estas pendências.

Considerando que a informação trazida no Relatório Preliminar está incompleta, esta Corregedoria solicitou formalmente à Auditoria Interna (Sei nº 2844116) cópia deste *email* com a relação das "22 (vinte e duas) recomendações de apuração de responsabilidade pendentes de atendimento". Tão logo, a Auditoria informe à esta Seccional, as providências ou esclarecimentos serão apresentados.

5.1.2 Fragilidades no cadastramento de procedimentos disciplinares no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD).

Esta Corregedoria tem, como é de amplo conhecimento da setorial da CGU, buscado melhorar a qualidade e cadastramento das informações no sistema CGU-PAD.

No entanto, a política de uso do sistema do CGU-PAD no Ministério do Meio Ambiente não possibilita uma melhor gestão, haja vista que há apenas um servidor do Ministério com competência regimental para administrar o sistema. A própria Corregedora Setorial, Alessandra Lafeta, na presença deste subscritor, no dia 15/05/2018, constatou a dificuldade que a Corregedoria do IBAMA tem ao apresentar demandas relacionadas ao CGU-PAD ao gestor do sistema no MMA, uma vez que Portaria MMA nº 541/2007, que instituiu a política de uso do CGU-PAD não prevê a descentralização da administração do sistema, e o MMA designou apenas um servidor para fazer tal função, sem ao menos existir um substituto. Ou seja, em qualquer afastamento ou "ausência" do servidor do ambiente de trabalho, torna-se impossível qualquer ato de gestão sobre o sistema no MMA e em todas as entidades vinculadas.

A última informação passada pela setorial à Corregedoria do IBAMA é que a citada Portaria nº 541/2007 estava em análise na Conjur do MMA, e que, em reunião

realizada no dia 18 de maio, o próprio Consultor se manifestou favorável à descentralização da Administração do sistema e disposto a concretizá-la.

Independentemente da necessária descentralização da gestão do sistema ao IBAMA, esta Seccional tem reunido esforços com o intuito de atualizar o sistema e todos os procedimentos em andamento e os que estão para serem instaurados.

Porém, deve-se ressaltar que uma grande parte do passivo envolvido deve-se ao fato de que anteriormente à edição da Portaria Normativa do IBAMA nº 09, de 23 de agosto de 2017, o juízo de admissibilidade dos procedimentos disciplinares eram realizados por todas as unidades (Superintendências do IBAMA), e com isto, o controle e a gestão sobre a inserção das informações no CGU-PAD se tornava inexequível, considerando que esta Corregedoria não detinha e ainda não detém o perfil de administrador do Sistema. Após a edição da citada portaria, esta Corregedoria passou a exercer com exclusividade o juízo de admissibilidade, o que naturalmente favorecerá um melhor fluxo de informações sobre os procedimentos disciplinares em andamento, além da melhoria na qualidade do próprio juízo de admissibilidade.

5.1.3 Baixos índices de desempenho da atividade correcional, especialmente elevados índices de prescrições e de processos disciplinares em andamento há mais de dois anos.

Especificamente quanto aos processos de juízo de admissibilidade envolvendo autos de infração ambiental prescritos, observa-se um grande equívoco no Relatório Preliminar, quando afirma que a Corregedoria *"não detém controle tampouco registro das apurações das Superintendências Estaduais relativas a casos de prescrição de autos de infração"*. Em melhor análise, a Corregedoria do IBAMA somente tem conhecimento sobre uma possível prescrição punitiva estatal envolvendo autos de infração ambiental, quando é comunicada pelas unidades descentralizadas (superintendências) sobre o reconhecimento da prescrição. Assim, a Corregedoria analisa as possíveis causas que levaram à prescrição punitiva. Não havendo justa causa para instaurar um procedimento disciplinar, a Corregedoria recomenda a autoridade competente o devido arquivamento dos autos, sem prejuízo da possível reparação ambiental pelo infrator, quando couber.

Não se pode ter o entendimento que a Corregedoria do IBAMA tem atribuição de vigiar ou controlar os andamentos dos processos envolvendo autos de infração, considerando que esta Seccional, como instância *a posteriori* ao controle interno, tem um papel institucional que envolve as atividades relacionadas com as apurações de infrações disciplinares e indícios de irregularidades praticadas por servidores e agentes públicos, contra as normas que regem a Administração Pública Federal, cabendo *a priori* aos Gestores Públicos (Superintendentes) manter e promover o constante e eficiente controle interno nas atividades rotineiras (lavratura, instrução e julgamentos de autos de infração), no âmbito de suas unidades de atuação, como forma de eliminar erros administrativos e irregularidades. Ou seja, a Corregedoria passa a exercer suas atribuições em relação à processos envolvendo autos de infração ambiental prescritos, após ser comunicada sobre o fato pelos órgãos internos do IBAMA. Em sentido contrário, a Corregedoria estaria exercendo o verdadeiro controle interno sobre a gestão administrativa da Autarquia, função típica da Auditoria Interna.

Todavia, considerando a informação trazida pelo Relatório Preliminar que o IBAMA teria 9.076 casos de reconhecimento formal de prescrição de autos de infração ambiental, nos anos de 2013 a 2017, conforme auditoria específica em andamento pela Coordenação-Geral de Auditoria de Meio Ambiente da SFC/CGU, esta Corregedoria solicitou informações a acerca da relação detalhada de todos os processos com reconhecimento de prescrição (Sei nº 2847921) à Diretoria de Planejamento, Administração e Logística - DIPLAN, e à Coordenação de Processo Sancionador

Ambiental - COPSA, conforme apontamento do Relatório Preliminar para o devido juízo de admissibilidade sobre o que deu causa a estas prescrições.

Acresça-se a isso o fato de que a legislação processual ambiental passou por diversas modificações (principalmente nos últimos 10 anos) e com vistas a regulamentar estas alterações, a Autarquia editou diversos regulamentos internos a saber: Instrução Normativa nº 14/2009; Instrução Normativa nº 10/2012; Instrução Normativa IBAMA nº 04, de 05/02/2013 e pela Instrução Normativa IBAMA nº 15, de 19/07/2013. Tais normativos internos determinavam a tramitação dos processos em diversos setores, como divisões jurídicas, divisões técnicas, equipes de instrução processual e autoridades julgadoras. Nesse sentido, em relação aos processos com indicação de apuração de responsabilidade nos autos de infração, que chegaram ao conhecimento desta seccional, restou evidente que o excesso de normativos contribuiu para alongar a tramitação processual e, por consequência, a incidência da prescrição da pretensão punitiva.

Em relação à Recomendações da Auditoria:

Recomendação 1:

1 - Adotar providências para: i) promover, no prazo de 30 dias, a apuração de responsabilidade das 22 recomendações de apuração de responsabilidade expedidas pela Auditoria Interna do IBAMA; ii) caso entenda como não necessária a apuração disciplinar dessas recomendações, para cada caso, manifestar-se formal e fundamentadamente a respeito, cientificando a Auditoria Interna quanto às providências adotadas; iii) promover a efetiva integração e diálogo entre a Auditoria Interna do IBAMA e a Corregedoria do IBAMA, de modo que as recomendações de apuração de responsabilidade sejam apresentadas pela Auditoria em uniformidade de entendimento com a Corregedoria e/ou mediante fluxo previamente ajustado.

Esta corregedoria prestará as informações sobre a apuração de responsabilidade das 22 recomendações expedidas pela Auditoria Interna do IBAMA, tão logo tenha a informação sobre quais são estas 22 recomendações;

A Corregedoria do IBAMA e a Auditoria do IBAMA, tendo em vista a necessária edição do Programa de Integridade do IBAMA* até o dia 30/11/2018, deverá implementar um efetivo e integrado diálogo, ajustando-se o fluxo de informações entre estes dois órgãos da Autarquia.

Recomendação 2:

2 - Com relação ao Sistema CGU-PAD, adotar providências para: i) promover a atualização, no prazo de 90 dias, dos 488 processos disciplinares que constam como não concluídos; ii) promover sua atualização rotineira, tempestiva e adequada, inclusive com a inserção das principais peças dos procedimentos, ressaltando-se que a Portaria nº 1.043, de 24/07/2007, publicada no DOU de 25/07/07, estabelece o prazo máximo de 30 dias para registro, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam; iii) lançar e atualizar, no módulo 'Processo a Instaurar', todos os procedimentos pendentes de instauração, incluindo os decorrentes de recomendações de apuração de responsabilidade expedidas pela Auditoria Interna do IBAMA, pendentes de atendimento; bem como as denúncias e representações em fase de juízo de admissibilidade e os Termos de Ajustamento de Conduta celebrados; iv) orientar e treinar, com auxílio do material disponível no sítio eletrônico da CGU, os usuários cadastradores recentemente indicados pelas Superintendências Estaduais.

Esta corregedoria adotará um Plano de Ação, no prazo de 90 dias, conforme proposto, para promover a atualização do Sistema CGU-PAD, notadamente quanto ao passivo

gerado pelas Superintendências do IBAMA. No entanto, será de fundamental importância o apoio da Corregedoria Setorial da CGU em exigir do Ministério do Meio Ambiente a necessária atualização da política de uso do citado sistema, com o objetivo de promover a descentralização da administração do sistema;

Esta Corregedoria adotará um Procedimento Operacional Padrão - POP, quando da descentralização do perfil de administrador do sistema, para viabilizar o cadastramento das informações no CGU-PAD de forma mais célere pelos servidores da Corregedoria, das Superintendências e, também, pelos próprios membros das comissões de procedimentos disciplinares. Porém, para que esta Seccional obtenha efetividade nesta medida, necessitará do efetivo apoio da Corregedoria Setorial da CGU em exigir do Ministério do Meio Ambiente a necessária atualização da política de uso do citado sistema, com o objetivo de promover a descentralização da administração do sistema.

Recomendação 3:

3 - Que a Corregedoria do IBAMA apresente um novo modelo de gestão correcional, mediante a formalização, no prazo de 60 dias, de um plano de ações, dentro de um planejamento anual, para melhoria de seus indiciadores e de seu desempenho correcional, que contemple, especialmente: i) o fornecimento de apoio/incentivo e estrutura necessária para a participação efetiva e eficiente de seus servidores em atividades correcionais, por meio de, por exemplo, incentivo à capacitação, treinamentos e suporte para saneamento de dúvidas, divulgação de cartilhas ou vídeos institucionais, reuniões periódicas para acompanhamento dos trabalhos, políticas de valorização dos membros de comissão disciplinar e controle da participação dos servidores nas comissões disciplinares; ii) a realização de reuniões periódicas com os dirigentes das superintendências e a alta administração do IBAMA a fim de conscientiza-los da importância da atividade correcional e do devido uso do sistema CGU-PAD; iii) o controle mensal da evolução de todos os procedimentos disciplinares da autarquia, pendentes de instauração e instaurados, inclusive das Superintendências Estaduais, visando atuar com antecedência para evitar a prescrição e para promover uma efetiva e célere apuração; iv) o controle efetivo do tratamento das demandas dos órgãos de controle e do Poder Judiciário, com o fornecimento de respostas de forma completa e tempestiva; v) o imediato e adequado uso do SEI para todos os procedimentos disciplinares em andamento e a serem instaurados no IBAMA, inclusive para que haja maior controle do conteúdo da atividade correcional nas Superintendências, envidando esforços ainda para a conversão, na medida do possível, dos processos físicos concluídos nos últimos cinco anos em eletrônicos/SEI

Esta Corregedoria irá adotar um Plano de Ação Anual para atender a esta Recomendação. Por oportuno, cita-se que esta Seccional já solicitou à presidência do IBAMA um incentivo e valorização da participação de servidores membros de comissões de procedimentos disciplinares, com um incremento, a estes servidores, na pontuação ou parâmetro classificatório nos concursos de remoções internas, políticas de remoções internas e seleções para afastamentos para Pós-Graduações, quando houver (SEI nº 2836576). Por oportuno, é importante citar que esta Corregedoria sempre apoiou a participação de servidores em cursos desenvolvidos pela CGU, inclusive buscando recursos financeiros para arcar com deslocamentos e diárias;

Assim que a Corregedoria adotar um Procedimento Operacional Padrão - POP sobre o CGU-PAD, haverá um amplo e constante treinamento e divulgação sobre o sistema e suas funcionalidades. Por oportuno, espera-se, como já é amplamente difundido, que o Sistema CGU-PAD seja modernizado, possibilitando às seccionais o seu

aproveitamento para auxiliar na gestão dos procedimentos disciplinares, haja vista que atualmente o sistema é praticamente sem utilidade prática para as seccionais;

Assim que a Corregedoria adotar um Procedimento Operacional Padrão - POP sobre o CGU-PAD, assim como implementar um Plano de Ação Anual, terá, como consequência lógica, um maior controle sobre todos os procedimentos disciplinares em curso. Frisa-se que só recentemente (após a edição da Portaria Normativa nº 09/2017), a Corregedoria passou a desempenhar a função exclusiva de proceder o juízo de admissibilidade, ou seja, em que pese existir um grande passivo de procedimentos instaurados pelos superintendências do IBAMA, somente após a edição da referida Portaria Normativa nº 09/2017, a Corregedoria passou a ter, normativamente, a efetiva governabilidade sobre as instaurações;

O atendimento às demandas externas por parte da Corregedoria sempre foi uma prioridade na ação rotineira, porém deverá constar no Plano de Ação Anual conforme recomendado;

O uso do SEI nos procedimentos disciplinares já é uma realidade no IBAMA, desde a implementação de tal sistema na autarquia (maio de 2017). Esta Seccional tem exigido e incentivado a utilização do sistema, orientado sua utilização pelas comissões (SEI nº 2719085), além de disponibilizar inúmeros modelos de documentos, vide processo público a todos os servidores SEI nº 02001.016334/2018-58.

(Memorando nº 73/2018/COPSA/CGFIN/DIPLAN)

Prescrições registradas no sistema de 2013 a 2017 - informações à Auditoria.

Em atenção a informação da Auditoria de que 9.076 processos teriam sido atingidos pela prescrição no período de 2013-2017, cabe esclarecer o seguinte:

1 – Em maio deste ano foi feito a abertura de um chamado junto à Área de Tecnologia da Informação, solicitando a extração de informação do Banco de Dados para subsidiar a análise dos relatórios de prescrição relativos aos lançamentos efetuados nos processos de autos de infração, nos últimos 10 (dez) anos. A referida demanda foi atendida no mês de julho, sendo extraídos dados específicos do status 'prescrito – baixado com base na lei 9873/99 (código 51)' e 'baixado por prescrição executória durante a análise jurídica (código 267)'.

2 - No intervalo de 2013-2017 identificamos que o status relativo ao reconhecimento da prescrição (código 51) foi registrado no Sicafi 8.871 vezes, que representa o número de processos com reconhecimento da prescrição no período em questão. Esse reconhecimento foi feito por todas as Superintendências, sendo que desse total, na Sede e na Supes/DF houve registro da prescrição em 144 processos, relativos aos grandes débitos.

3 – Em 561 processos houve reconhecimento da prescrição executória (código 267), que é aquela que atinge a pasta na fase de cobrança. Assim como a prescrição da pretensão punitiva, a modalidade executória foi lançada por todas as Superintendência, sendo que a Sede e a Supes/DF, onde a primeira cuida dos grandes débitos, o reconhecimento da prescrição executória foi feito em 08 processos do montante total.

Ou seja, somando a quantidade de registros da prescrição punitiva no período de 2013-2017 (8.871), com a prescrição executória (561), chegamos ao total de 9.432 processos prescritos, número um pouco superior ao apontado pela Auditoria.

É oportuno informar que essa quantidade lançada no intervalo de 2013-2017 refere-se a processos instaurados antes desse período. O dado revela que a prescrição tem incidência maior nas Superintendências, principalmente naquelas situadas na região Amazônica, que recebem ações fiscalizatórias durante o ano todo – eventos geradores de processos – e contam com estrutura precária para gerir as demandas na esfera administrativa.

É importante registrar que o Ibama vem realizando ações para cuidar dos processos relativos aos grandes débitos – referentes às autuações com multas indicadas acima de R$ 100.000,00 – através da realização de força-tarefa na Sede, que há anos vem sendo aprovada pela Diretoria de Planejamento, sem restrições.

Isso explica o fato da prescrição atingir um número menor de processos dos grandes débitos. As ações para apoio e enfrentamento desse passivo podem ser verificadas no ano de 2018 através do exame das pastas 02001.019889/2018-51, 02001.016624/2018-00, 02001.010281/2018-61, 02001.004530/2018-80, 02001.014268/2018-81, 02001.003941/2018-58, 02001.011554/2018-95 e 02001.011935/2018-74; no ano de 2017 nos Memorandos 02001.000306/2017-38, 02001.001998/2017-31, 02001.000493/2017-50, 02001.003178/2017-84, 02001.002389/2017-08 e nos processos 02001.101122/2017-94 e 02001.105457/2017-81, além de outros que se encontram no sistema eletrônico de informações (SEI-Ibama).

As Superintendências possuem quantitativo de pessoal insuficiente para cuidar das atividades específicas de instrução e julgamento dos processos de autos de infração, o que leva os atuais servidores lotados nessas unidades a exercerem atribuições diversas e distintas, como ações da Divisão de Administração e Finanças, análises de geoprocessamento e participação em operações fiscalizatórias; ou, atuação nos Núcleos de Arrecadação, composição de comissões disciplinares e apoio ao Núcleos de qualidade ambiental e de licenciamento.

Além desse quadro, várias Superintendências, principalmente da Amazônia, acumularam significativo passivo processual ao longo da existência do Ibama e da regulamentação das sanções ambientais (a partir de 1999) que ficaram acumulados pendentes de apreciação pessoal. Isso ocorreu tanto nas Procuradorias Federais Especializadas, ao longo da vigência da Instrução Normativa nº 08/2003, quanto nas demais unidades administrativas. Algumas possuem processos guardados em contêineres que podem estar prescritos, pendentes apenas de inclusão no sistema de eletrônico de informações e reconhecimento da prescrição por meio de uma decisão. É uma situação que para ser resolvida vai além da boa vontade do gestor e de um plano de trabalho eficaz para enfrenta-la, mas dependente da existência de força laboral para ao menos examinar os processos, uma carência que faz falta ao atendimento dos objetivos institucionais.

Como forma de mitigar a incidência prescricional a Presidência do Ibama determinou a realização de uma força-tarefa por meio do Memorando-Circular nº 13/2018 (processo 02001.019320/2018-96), envolvendo 4 Diretorias do Instituto para somarem esforços com a Coordenação do Processo Sancionador Ambiental, com a expectativa de analisar 3.310 processos ainda este ano, além do montante que já se encontra sob análise da Coordenação. Tal medida não soluciona, mas contribui de forma significativa para a redução do passivo.

Cabe mencionar que uma das estratégias do pessoal que atua nas unidades de instrução e julgamento processual e concentrar esforços nos processos que ainda não foram atingidos pela prescrição, em vez de focar a análise em processos prescritos. Essa medida, apesar de aparentar ser de grande importância, colabora para uma linha de

ação que vem sendo aplicada há alguns anos, para evitar o crescimento do prescrição e garantir a efetividade na aplicação das sanções instauradas.

A prescrição lançada no sistema nos últimos 05 (cinco) anos não atingiu a maior parte dos processos que foram iniciados nesse mesmo período, mas foi registrada em processos que já se arrastam do pretérito.

Em razão das modificações normativas da estrutura regimental e do regimento interno no Ibama, está sendo modificada a forma de conduzir a instrução do processo sancionador ambiental, pois há a idealização para ser constituída a Equipe Nacional de Instrução, que se trata de um grupo único destinado a analisar todos os processos de autuações ambientais do Ibama, sob o comando da Coordenação do Processo Sancionador Ambiental. Sendo instituída essa equipe por inclusão na nova norma que regulamenta o processo sancionador ambiental (necessária para substituição do atual normativo vigente), a tendência é haver uma redução na ocorrência da prescrição em nível nacional, desde que se tenha força de trabalho suficiente para gerir e apreciar o acervo de todo pais. Essa equipe terá como foco o enfrentamento do passivo em nível nacional, primando por um trabalho de qualidade na apuração das infrações ambientais.

Reprisa-se mais uma vez, por mais que o plano de trabalho demonstre ser eficiente e bem estruturado, a questão da prescrição só poderá ser suplantada de vez se houver servidores em número suficientes para compor o corpo de trabalho das equipes que atuam na instrução e julgamento. Do contrário, serão efetuadas apenas ações mitigadoras através de força-tarefa e constituição de grupo de trabalho, migrando servidores de outras áreas que já possuem atribuições institucionais, para reduzir/minimizar um passivo que a curto ou médio prazo ressurgirá.

Por fim, com relação à solicitação principal do Memorando nº 274/2018/COGER, a lista detalhada de todos os processos com reconhecimento da prescrição depende de compilação e estruturação detalhada dos dados. Cabe pontuar que parte desses processos já devem ter sido encaminhados à Unidade Correicional para as apurações de sua competência, ou enviados às comissões instauradas em âmbito das Superintendências, onde a maioria se encontra, para ser apurada a responsabilidade pela prescrição. Vale destacar que a abertura do chamado junto à área de Tecnologia da Informação, essenciais para está análise, gerou um custo ao Ibama de R$ 6.678,00 (GED nº 21370). Nova solicitação de dados tende a gerar novos custos. De todo modo, encaminharemos a listagem solicitada, apenas necessitaremos de um pouco mais de tempo para a sua compilação. Por hora apresentamos as informações essenciais, que visam aos Órgãos de Auditoria.

(Despacho 2887298)

Prescrições registradas no sistema de 2013 a 2017 - informações à Auditoria.

Em atenção a informação da Auditoria de que 9.076 processos teriam sido atingidos pela prescrição no período de 2013-2017, cabe esclarecer o seguinte:

1 – Em maio deste ano foi feito a abertura de um chamado junto à Área de Tecnologia da Informação, solicitando a extração de informação do Banco de Dados para subsidiar a análise dos relatórios de prescrição relativos aos lançamentos efetuados nos processos de autos de infração, nos últimos 10 (dez) anos. A referida demanda foi atendida no mês de julho, sendo extraídos dados específicos do status 'prescrito – baixado com base na lei 9873/99 (código 51)' e 'baixado por prescrição executória durante a análise jurídica (código 267)'.

2 - No intervalo de 2013-2017 identificamos que o status relativo ao reconhecimento da prescrição (código 51) foi registrado no Sicafi 8.871 vezes, que representa o número de processos com reconhecimento da prescrição no período em questão. Esse reconhecimento foi feito por todas as Superintendências, sendo que desse total, na Sede e na Supes/DF houve registro da prescrição em 144 processos, relativos aos grandes débitos.

3 – Em 561 processos houve reconhecimento da prescrição executória (código 267), que é aquela que atinge a pasta na fase de cobrança. Assim como a prescrição da pretensão punitiva, a modalidade executória foi lançada por todas as Superintendência, sendo que a Sede e a Supes/DF, onde a primeira cuida dos grandes débitos, o reconhecimento da prescrição executória foi feito em 08 processos do montante total.

Ou seja, somando a quantidade de registros da prescrição punitiva no período de 2013-2017 (8.871), com a prescrição executória (561), chegamos ao total de 9.432 processos prescritos, número um pouco superior ao apontado pela Auditoria.

É oportuno informar que essa quantidade lançada no intervalo de 2013-2017 refere-se a processos instaurados antes desse período. O dado revela que a prescrição tem incidência maior nas Superintendências, principalmente naquelas situadas na região Amazônica, que recebem ações fiscalizatórias durante o ano todo – eventos geradores de processos – e contam com estrutura precária para gerir as demandas na esfera administrativa.

É importante registrar que o Ibama vem realizando ações para cuidar dos processos relativos aos grandes débitos – referentes às autuações com multas indicadas acima de R$ 100.000,00 – através da realização de força-tarefa na Sede, que há anos vem sendo aprovada pela Diretoria de Planejamento, sem restrições.

Isso explica o fato da prescrição atingir um número menor de processos dos grandes débitos. As ações para apoio e enfrentamento desse passivo podem ser verificadas no ano de 2018 através do exame das pastas 02001.019889/2018-51, 02001.016624/2018-00, 02001.010281/2018-61, 02001.004530/2018-80, 02001.014268/2018-81, 02001.003941/2018-58, 02001.011554/2018-95 e 02001.011935/2018-74; no ano de 2017 nos Memorandos 02001.000306/2017-38, 02001.001998/2017-31, 02001.000493/2017-50, 02001.003178/2017-84, 02001.002389/2017-08 e nos processos 02001.101122/2017-94 e 02001.105457/2017-81, além de outros que se encontram no sistema eletrônico de informações (SEI-Ibama).

As Superintendências possuem quantitativo de pessoal insuficiente para cuidar das atividades específicas de instrução e julgamento dos processos de autos de infração, o que leva os atuais servidores lotados nessas unidades a exercerem atribuições diversas e distintas, como ações da Divisão de Administração e Finanças, análises de geoprocessamento e participação em operações fiscalizatórias; ou, atuação nos Núcleos de Arrecadação, composição de comissões disciplinares e apoio ao Núcleos de qualidade ambiental e de licenciamento.

Além desse quadro, várias Superintendências, principalmente da Amazônia, acumularam significativo passivo processual ao longo da existência do Ibama e da regulamentação das sanções ambientais (a partir de 1999) que ficaram acumulados pendentes de apreciação pessoal. Isso ocorreu tanto nas Procuradorias Federais Especializadas, ao longo da vigência da Instrução Normativa nº 08/2003, quanto nas demais unidades administrativas. Algumas possuem processos guardados em contêineres que podem estar prescritos, pendentes apenas de inclusão no sistema de eletrônico de informações e reconhecimento da prescrição por meio de uma decisão. É uma situação que para ser resolvida vai além da boa vontade do gestor e de um plano

de trabalho eficaz para enfrenta-la, mas dependente da existência de força laboral para ao menos examinar os processos, uma carência que faz falta ao atendimento dos objetivos institucionais.

Como forma de mitigar a incidência prescricional a Presidência do Ibama determinou a realização de uma força-tarefa por meio do Memorando-Circular nº 13/2018 (processo 02001.019320/2018-96), envolvendo 4 Diretorias do Instituto para somarem esforços com a Coordenação do Processo Sancionador Ambiental, com a expectativa de analisar 3.310 processos ainda este ano, além do montante que já se encontra sob análise da Coordenação. Tal medida não soluciona, mas contribui de forma significativa para a redução do passivo.

Cabe mencionar que uma das estratégias do pessoal que atua nas unidades de instrução e julgamento processual e concentrar esforços nos processos que ainda não foram atingidos pela prescrição, em vez de focar a análise em processos prescritos. Essa medida, apesar de aparentar ser de grande importância, colabora para uma linha de ação que vem sendo aplicada há alguns anos, para evitar o crescimento do prescrição e garantir a efetividade na aplicação das sanções instauradas.

A prescrição lançada no sistema nos últimos 05 (cinco) anos não atingiu a maior parte dos processos que foram iniciados nesse mesmo período, mas foi registrada em processos que já se arrastam do pretérito.

Em razão das modificações normativas da estrutura regimental e do regimento interno no Ibama, está sendo modificada a forma de conduzir a instrução do processo sancionador ambiental, pois há a idealização para ser constituída a Equipe Nacional de Instrução, que se trata de um grupo único destinado a analisar todos os processos de autuações ambientais do Ibama, sob o comando da Coordenação do Processo Sancionador Ambiental. Sendo instituída essa equipe por inclusão na nova norma que regulamenta o processo sancionador ambiental (necessária para substituição do atual normativo vigente), a tendência é haver uma redução na ocorrência da prescrição em nível nacional, desde que se tenha força de trabalho suficiente para gerir e apreciar o acervo de todo pais. Essa equipe terá como foco o enfrentamento do passivo em nível nacional, primando por um trabalho de qualidade na apuração das infrações ambientais.

Reprisa-se mais uma vez, por mais que o plano de trabalho demonstre ser eficiente e bem estruturado, a questão da prescrição só poderá ser suplantada de vez se houver servidores em número suficientes para compor o corpo de trabalho das equipes que atuam na instrução e julgamento. Do contrário, serão efetuadas apenas ações mitigadoras através de força-tarefa e constituição de grupo de trabalho, migrando servidores de outras áreas que já possuem atribuições institucionais, para reduzir/minimizar um passivo que a curto ou médio prazo ressurgirá.

Por fim, com relação à solicitação principal do Memorando nº 274/2018/COGER, a lista detalhada de todos os processos com reconhecimento da prescrição depende de compilação e estruturação detalhada dos dados. Cabe pontuar que parte desses processos já devem ter sido encaminhados à Unidade Correicional para as apurações de sua competência, ou enviados às comissões instauradas em âmbito das Superintendências, onde a maioria se encontra, para ser apurada a responsabilidade pela prescrição. Vale destacar que a abertura do chamado junto à área de Tecnologia da Informação, essenciais para está análise, gerou um custo ao Ibama de R$ 6.678,00 (GED nº 21370). Nova solicitação de dados tende a gerar novos custos. De todo modo, encaminharemos a listagem solicitada, apenas necessitaremos de um pouco mais de tempo para a sua compilação. Por hora apresentamos as informações essenciais, que visam aos Órgãos de Auditoria.

Análise do controle interno:

Primeiramente, cabe esclarecer que, ao contrário do asseverado pelo IBAMA, não é possível aceitar que a Corregedoria deva exercer exclusivamente um papel *a posteriori* ao controle interno. Na realidade, as atividades de auditoria e de correição são complementares e integram, no modelo federal, a atividade de controle em sentido *lato*.

A falta de integração desses setores é ainda mais evidente quando se percebe que a Corregedoria aparentemente não tem conhecimento das 22 constatações identificadas pela Auditoria do IBAMA, as quais, a propósito, constam dos papeis de trabalho desta auditoria e podem ser solicitadas a qualquer tempo pela unidade auditada. De toda forma, constarão anexas a esta análise, visando facilitar a consulta.

Em segundo lugar, tem-se que a autotutela do Estado é essencialmente um desdobramento do princípio da legalidade, o qual impõe à Administração Pública o dever, e não a mera prerrogativa, de zelar pela regularidade de sua atuação, ainda que para tanto não tenha sido provocado.

O Decreto n. 5.480/2005, que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, evidencia os poderes-deveres das corregedorias:

> *"Art. 5o Compete às unidades setoriais e* ***seccionais*** *do Sistema de Correição: (...)*
>
> *IV - instaurar ou determinar a instauração de procedimentos e processos disciplinares, sem prejuízo de sua iniciativa pela autoridade a que se refere o art. 143 da Lei no 8.112, de 1990;"*
>
> – Destaque nosso.

A Lei n. 8.112/90, citada no fragmento normativo acima, estabelece que:

> "*Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa."*

É evidente, então, que as corregedorias seccionais podem agir mediante provocação (denúncia ou representação), mas, conforme orientação do Decreto n. 5.480/2005, há expectativa de que atuem também por iniciativa própria a fim de apurarem eventuais atos ilícitos. Ademais, a Lei n. 9.784/99 prevê que não se pode renunciar à atuação de ofício, nos seguintes termos:

> *"Art. 11* ***A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria****, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos."* – Destaque nosso.

Não se defende que a ação do Estado ocorra sem planejamento e desconsidere eventuais restrições materiais e humanas; entende-se tão somente que as Corregedorias Seccionais precisam ter uma postura ativa e que suas ações perpassam necessariamente pela formulação de planejamento, com objetivos bem definidos e coerentes com sua capacidade responsiva e preventiva, amparada pela autoridade máxima da instituição.

Para que o Sistema de Correição possa agir de ofício, é preciso que suas unidades seccionais formalmente constituídas (no caso, a Corregedoria) tenham controle também sobre as atividades correcionais das unidades descentralizadas (no caso, as Superintendências Estaduais) submetidas a sua esfera de atuação (o IBAMA); afinal, a Corregedoria é do IBAMA como um todo, e não apenas do IBAMA-Sede.

Cabe ressaltar que o Decreto n. 5.480/2005 estabeleceu os seguintes poderes-deveres das corregedorias:

> *"Art. 5o Compete às unidades setoriais e seccionais do Sistema de Correição: (...)*
>
> *V - manter registro atualizado da tramitação e resultado dos processos e expedientes em curso;*
>
> *VI - **encaminhar ao Órgão Central do Sistema dados consolidados e sistematizados**, relativos aos resultados das sindicâncias e processos administrativos disciplinares, bem como à aplicação das penas respectivas;*
>
> *VII - **supervisionar as atividades de correição desempenhadas pelos órgãos e entidades submetidos à sua esfera de competência**; "(...)* – Destaque nosso.

É justamente o poder-dever de supervisionar as atividades de correição que possibilita à Corregedoria do IBAMA demandar aos Superintendentes quaisquer informações relacionadas a essas atividades. O mesmo se aplica às corregedorias setoriais quanto às seccionais sob a sua supervisão.

Assim, para que o acesso às informações correcionais fosse facilitado, foi que a Corregedoria-Geral da União desenvolveu e tornou obrigatório o uso do Sistema CGU-PAD para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal desde 2007.

Quanto às críticas apresentadas ao sistema e à sua Política de Uso no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (que também data de 2007), é preciso salientar que, se o IBAMA estivesse utilizando devidamente o sistema desde o seu lançamento, não estaria, hoje, com um passivo tão grande de procedimentos para atualizar, sem contar que teria, ao menos, o controle dos procedimentos em curso nas superintendências.

Verifica-se, portanto, que o desempenho insatisfatório está ligado à falta de percepção do valor do CGU-PAD pela instituição, o que provavelmente explica a falta de ações da Corregedoria do IBAMA, em todos esses anos, para incentivar o cadastramento de processos pelas suas superintendências, ainda que o juízo de admissibilidade estivesse sob a responsabilidade dos Superintendentes.

De toda forma, a CGU reconhece que o sistema precisa melhorar e está envidando esforços para, em breve, lançar uma nova versão, da mesma forma que estão sendo feitas tratativas junto ao MMA para alteração da política de uso. Não obstante, tais situações não podem ser aceitas como justificativas para a constatação das fragilidades no cadastramento dos procedimentos no CGU-PAD, cuja utilização é obrigatória há mais de 10 anos.

Especificamente quanto à constatação 5.1.3, que apontou "*baixos índices de desempenho da atividade correcional, especialmente elevados índices de prescrições e de processos disciplinares em andamento há mais de dois anos*", o IBAMA limitou-se a justificar a não apuração de responsabilidade pela prescrição de autos de infração, quando a constatação, em si, refere-se à atividade correcional como um todo, que

apresenta elevado índice de prescrições de processos disciplinares, conforme tabela a seguir, que consolida os indicadores apurados nos últimos dois exercícios (números já apontados no Relatório Preliminar):

Indicadores	**2017**	**2018**
Processos disciplinares prescritos nos últimos cinco anos	55,67%	56,4%
Processos disciplinares em curso há mais de dois anos	85,58%	87,6%
Processos disciplinares contraditórios com ao menos uma condenação (últimos cinco anos)	20,00%	40,3%

Cabe esclarecer que o tema "prescrição de autos de infração" foi abordado no Relatório Preliminar da Auditoria Anual de Contas apenas para exemplificar as fragilidades da atividade correcional do IBAMA, uma vez que, ao ser questionada, no âmbito de outro trabalho de auditoria desenvolvido pela Secretaria Federal de Controle Interno (Ação de Controle nº. 201800803), sobre as prescrições reconhecidas em autos de infração que teriam sido objeto de apuração de responsabilidade, a Corregedoria limitou-se a responder que nenhum processo havia sido instaurado na Sede e que não se possuía o controle nem o registro das apurações nas Superintendências, quando, conforme já exposto, compete à Seccional o controle e o gerenciamento de todos os processos disciplinares da entidade, e não somente os da Sede. As manifestações do IBAMA quanto a este assunto serão tratadas no contexto da auditoria específica sobre o tema, ainda em andamento.

Por todo o exposto, conclui-se que a manifestação do IBAMA quanto aos achados 5.1, 5.2 e 5.3 do Relatório Preliminar não afasta os entendimentos ali expostos, nem modifica as respectivas recomendações já propostas, embora se reconheça um compromisso inicial de melhoria por parte da unidade, ao solicitar auxílio na confecção do Plano de Ação Anual, ao propor a adoção de um Procedimento Operacional Padrão sobre o CGU-PAD, ao incentivar a utilização do SEI pelas comissões disciplinares e ao solicitar à Presidência o devido incentivo e valorização aos servidores que atuam na atividade.

II – RECOMENDAÇÕES DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE, PENDENTES DE ATENDIMENTO, EMITIDAS PELA AUDITORIA INTERNA DO IBAMA.

Relatório	Nº da recomendação	Descrição
RA 07/12	18	Recomenda-se à DIAF que envide esforços no sentido de proceder sua busca nos arquivos da SUPES/AL e, na impossibilidade, recomenda-se que seja instaurada uma Sindicância Investigativa com a finalidade da apuração de responsabilidade de quem deu causa ao suposto desaparecimento do processo nº 02003.000004/2001-82.
08/2012	19	À Gerência Executiva de Santarém/PA adote medidas no sentido de identificar os responsáveis que deram causas as prescrições decorrentes das paralisações, autuar processo para apuração de responsabilidade, mesmo que a ação punitiva esteja prescrita. Vale comentar que a viabilidade de se realizar a apuração de responsabilidade deve ser analisada em cada caso, conforme prevê a legislação. Assim, as prescrições que não são suscetíveis de análise por meio de processos administrativos disciplinar devem ser justificadas e tal motivação deve constar do referido processo. Cabe ressaltar que a apuração de responsabilidade auxiliaria o Gestor, entre outros estudos e levantamentos, na identificação e análise das principais causas que levam a morosidade na tramitação dos processos, permitindo a adoção de medidas corretivas e resolutivas.
02/2013	1.23	À Dipro/Ibama/Sede e à Supes/MA, tomar providências com relação à apuração de responsabilidade pelo desaparecimento dos Processos 02012.001773/2003-51 (AI 130260-D) e 02012.001775/2003-40 (AI 118891-D), citados no quadro 1, bem como adotar os procedimentos necessários quanto à falta de lançamento no Sicafi dos documentos de lavratura das operações (AI, TAD, TEI e outros), e não deixar de dar conhecimento ao Ministério Público dos crimes ambientais praticados.
08/2014	10	a) em relação às constatações “a” e “b”, a Supes/PR deve providenciar a transferência do valor patrimonial dos bens móveis que eram do Ibama de posse do ICMBio, inclusive dos bens não localizados, que à época lhe foram entregues. b) em relação às “c” e “d”: Providencie o desfazimento dos bens em estado de inservíveis e irrecuperáveis que estão sob a responsabilidade da Supes/PR. Em relação aos bens informados como não localizados, instituir comissão com vistas às suas localizações. Para aqueles efetivamente não identificados/localizados, devem ser objeto de apuração de responsabilidade, com vista à baixa contábil e/ou decisão acerca de necessidade de eventual responsabilização. Mediante comissão legalmente instituída, desfazer-se (mediante alienação ou doação) dos bens classificados como antieconômicos, inservíveis e os irrecuperáveis.
10/2015	37 – b	A Supes/RS deve apurar as responsabilidades referentes à compra e ao uso de telhas de fibrocimento com fibras de amianto crisotila, consideradas cancerígenas pelo Ministério da Saúde e pelo Instituto Nacional do Câncer INCA, conforme o Parecer Técnico nº

		101/DSAST/SVS/MS/2010 encaminhado pelo Ofício nº 166/DSAST/SVS/MS de 11/06/2010, à Câmara Técnica de Saúde, Saneamento Ambiental e Gestão de Resíduos do Conselho Nacional do Meio Ambiente.
10/2015	45 – a	Que a Supes/RS proceda com a imediata identificação de condutores e abertura de sindicância para apuração dos responsáveis pelo não pagamento das multas, com vistas a identificar os mesmos e efetuar a cobrança. Se necessário, mediante processo de Tomada de Contas Especial (TCE).
18/2015	8	Quanto aos casos nºs: 02 e 03, face o valor dos autos serem superiores a R$ 500.000,00, o NUIP/SEDE deve verificar se a reconstituição dos processos está perfeita e não trouxe prejuízos ao Ibama, bem como o caso deve ser informado a SUPES/PA conforme descrito na INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 29, DE 13 DE MAIO DE 2004, para apuração de responsabilidade.
18/2015	09	Quanto ao caso nº05 e 06, face o valor dos autos serem superiores a R$ 500.000,00, a Gerex-Marabá/PA deve fazer a reconstituição dos processos e encaminhá-los ao NUIP/Sede para avaliação e prosseguimento da instrução e cobrança, bem como conforme descrito na INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 29, DE 13 DE MAIO DE 2004, deve ser feito comunicação do fato a SUPES/PA para apuração de responsabilidade.
19/2015	28	Que a Supes-AP informe a esta Auditoria o motivo da falta de manifestação perante os acidentes e a não abertura de processos de sindicâncias para a apuração dos sinistros.
01/2016	009	Adotar as providências necessárias para a adequada segurança física de suas unidades, servidores e usuários, bem como dar conhecimento a todos os servidores e funcionários terceirizados dos procedimentos regulamentados à Política da Segurança da Informação, Informática e Comunicações (POSIC) do Ibama disciplinado pela Portaria 09/2012.
03/2016	39	Adote providências para nomear grupo de trabalho com o objetivo de verificar a situação dos processos de TCFA e processos de Autos de Infração que estão fora do SICAFI, priorizando aqueles que estão em vias de prescrição, devendo-se proceder à apuração de eventual responsabilidade sobre os identificados na situação de prescritos.
04/2016	03	Em relação ao Processo nº 02014.000731/2012-73, proceda com a abertura de processo de apuração de responsabilidade em relação aos fatos relatados.
05/2016	003	Institua um Grupo de Trabalho a fim de localizar os bens extraviados e, caso não seja possível, proceder a abertura de processo para apuração de responsabilidade dos servidores incumbidos pela guarda, com encaminhamento dos resultados a esta Auditoria.
07/2016	036	Que a Supes-MA instaure processo administrativo de apuração de responsabilidade de quem deu causa às prescrições, em cumprimento ao contido no §1º, do Art.1º, da Lei 9873/1999.
13/2016	06	Que a DIAFI/SUPES/PA, proceda com movimentação e com abertura de apuração de responsabilidade informando a esta Auditoria os resultados dos procedimentos adotados.
13/2016	07	Que a Diafi providencie a localização dos bens e, em caso da não localização, que proceda a apuração de responsabilidade dos responsáveis pela guarda.

12/2017	38	Que a Supes/AL adote providências com a finalidade de autuar processo administrativo de apuração de eventual responsabilidade de quem deu causa às prescrições, em cumprimento ao contido no §1º, do Art. 1º, da Lei nº 9.873/1999.
03/2017	48	A Supes/TO deve adotar medidas para sanear o registro contábil dos bens apreendidos e extraviados constantes do Processo Administrativo nº 02029.000663/1993-41 apenso ao PA nº 02029.0000786/1993-91, assim como, adotar medidas cabíveis para a apuração de responsabilidades.
08/2017	26	Que a Supes/PR adote providências com a finalidade de autuar processo administrativo de apuração de eventual responsabilidade de quem deu causa às prescrições, em cumprimento ao contido no §1º, do Art. 1º, da Lei nº 9.873/1999.
11/2017	4-d	d) Que o Superintendente justifique por que não foi chamada a segunda empresa colocada no Edital Pregão Eletrônico nº. 22/2015, para assumir os serviços de Segurança e Vigilância Patrimonial, em vez da realização de nova Licitação e em caso não ocorra uma justificativa devidamente legal, que seja providenciada uma das modalidades de apuração de responsabilidade, pela oneração dos serviços contratados;
11/2017	12-a e 12-b	a) Que o Superintendente providencie imediatamente a Designação da Constituição de Comissão de Sindicância, com a finalidade de apurar os fatos que venham ocorrer na sua jurisdição; b) seja imediatamente apurado os fatos dos furtos ocorridos, com o encaminhamento da conclusão a esta Auditoria; e