



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Exercício 2018

26 de julho de 2019

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE**

Unidade Examinada: **Instituto Chico Mendes de Conservação da
Biodiversidade**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201900629**

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 Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas realizada no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), na qual foram avaliados os atos de gestão praticados no exercício de 2018.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O presente Relatório visa dar atendimento à Decisão Normativa – TCU nº 172, de 12 de dezembro de 2018, a qual dispõe sobre a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de 2018 julgadas pelo Tribunal. Dessa forma, o escopo da auditoria realizada foi firmado em reunião com a Secex Agroambiental do Tribunal de Contas da União, a partir dos itens constantes do Anexo II da Decisão Normativa.

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

As principais conclusões da equipe de auditoria referem-se às oportunidades de melhoria identificadas na governança do programa de concessões de serviços em UCs; e na gestão patrimonial dos bens imóveis.

Verificou-se a implementação de melhorias no planejamento das contratações realizadas por de adesão à Atas de Registros de Preços; na governança de Tecnologia da Informação; assim como uma rotina de Conformidade de Registros de Gestão e de Registros Contábeis.

Concluiu-se que a Política de Gestão de Riscos não foi implementada de forma efetiva.

As recomendações abordam aspectos da política de concessões que merecem a atenção dos gestores.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACT - Acordo de Cooperação Técnica
CA - Compensação Ambiental
CEC - Comitê Especial de Concessões
CGATI/DIPLAN - Coordenação-Geral de Administração e Tecnologia da Informação
CGD - Comitê de Governança Digital
CGEUP/DIMAN - Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios da Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação
CGFIN/DIPLAN - Coordenação-Geral de Finanças e Arrecadação da Diretoria de Planejamento
CGGP - Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas
CGTIC - Comitê de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação
COCUC/DIMAN - Coordenação de Criação de Unidades de Conservação
CPCAM - Comissão Permanente de Compensação Ambiental
CSIC - Comitê de Segurança da Informação e Comunicação
DGEM - Divisão de Gestão Estratégica e Modernização
EGD - Estratégia de Governança Digital
FOMIN/BID – Fundo Multilateral de Investimentos
IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IN - Instrução Normativa
MMA - Ministério do Meio Ambiente
PAPP - Projeto Desenvolvimento de Parcerias Ambientais Público-Privadas
Parna – Parque Nacional
PCTIC - Planos Anuais de Contratações de soluções de TIC
PDTIC - Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPCDAM - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PTCA - Planos de Trabalho de Compensação Ambiental
Samge - Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão
SECOB - Serviço de Controle de Bens
Siafi - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SISCOMP - Sistema de Compensação Ambiental
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPIUnet - Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de Uso Especial da União
TCCA - Termo de Compromisso para o Cumprimento de Compensação Ambiental
TCU - Tribunal de Contas da União
UAAF - Unidade Avançada de Administração e Finanças
UC - Unidade de Conservação
UG - Unidades Gestoras
UICN - União Internacional para a Conservação da Natureza
UPC - Unidade Prestadora da Conta

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Avaliação da conformidade das peças do Relatório de Gestão	8
2. Avaliação da governança do programa de concessão de serviços de apoio ao uso público nas unidades de conservação: identificação de oportunidades de melhorias	8
3. Processo de criação de unidades de conservação e gestão dos recursos da Compensação Ambiental: monitoramento de recomendações da CGU	18
4. Avaliação da regularidade dos processos de contratação realizados por meio de adesão à Ata de Registros de Preços: regularidade da etapa de planejamento	24
5. Avaliação da governança em Tecnologia da Informação: governança de TI regular	24
6. Avaliação da gestão patrimonial: a Unidade não atendeu as recomendações da CGU quanto à regularização da transferência dos bens imóveis do Ibama localizados em Unidades de Conservação	25
7. Conformidade do Registro de Gestão e Conformidade Contábil: a Unidade realiza a conformidade de registros de gestão (compliance), conforme contido no inc. I do art. 7º da Instrução Normativa STN-MF nº 06/2007	27
8. Avaliação da implementação da Política de Gestão de Riscos e do Programa de Integridade: políticas ainda incipientes na Unidade	28
9. Atendimento das recomendações da CGU	31
RECOMENDAÇÕES	32
CONCLUSÃO	33

INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas, que apresenta os resultados das análises realizadas sobre a prestação de contas anual do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), referente ao exercício de 2018.

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo, nos termos do art. 12 da Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 172/2018, fomentar a boa governança pública, incrementar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas do órgão auditado, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal.

O escopo do trabalho, acordado com a Secex Agroambiental do Tribunal de Contas da União a partir dos itens constantes do Anexo II à Decisão Normativa – TCU nº 172/2018, está discriminado abaixo.

- Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças;
- Avaliação da governança do programa de concessão de serviços de apoio ao uso público nas unidades de conservação (UCs);
- Avaliação da regularidade dos processos de contratação realizados por meio de adesão à Ata de Registros de Preços;
- Avaliação da governança em Tecnologia da Informação;
- Monitoramento das recomendações CGU referentes aos temas: regularização dos imóveis localizados em UCs que estavam sob a posse do Ibama; compensação ambiental e processo de criação e ampliação de Unidades de Conservação;
- Conformidade do Registro e a Conformidade Contábil;
- Avaliação da implementação da Política de Gestão de Riscos e do Programa de Integridade.

Os resultados das análises estão apresentados a seguir.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Avaliação da conformidade das peças do Relatório de Gestão

Após análise, verificou-se que as peças "Relatório de gestão", "Rol de Responsáveis" e "Relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias" que devem se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela Unidade estão em conformidade com as normas e orientações.

2. Avaliação da governança do programa de concessão de serviços de apoio ao uso público nas unidades de conservação: identificação de oportunidades de melhorias

O objetivo principal deste item foi avaliar em que medida a estrutura normativa e operacional criada pelo ICMBio para implementar o programa de concessão de áreas de uso público de Unidades de Conservação atende às melhores práticas de governança.

Tomou-se como base para a avaliação o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU, que concebe governança em políticas públicas como os arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade¹.

Em sentido complementar, o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, conceitua governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

O referencial do TCU propõe os seguintes componentes para a análise quanto à governança de políticas públicas: Institucionalização, planos e objetivos, participação, capacidade organizacional e recursos, coordenação e coerência, monitoramento e avaliação, gestão de riscos e controle interno e accountability. Para cada componente são elencadas boas práticas de governança que serviram como parâmetros de comparação com as práticas atualmente adotadas pelo ICMBio.

Registra-se que o trabalho se concentrou na avaliação dos itens "Institucionalização, planos e objetivos, participação, capacidade organizacional e recursos", a partir das seguintes questões de auditoria:

Institucionalização:

1. A política pública foi institucionalizada formal e adequadamente?

¹ Tribunal de Contas da União. Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Brasília: TCU, 2014, p. 30.

Planos e Objetivos:

2. De que forma a lógica de intervenção da política pública está alinhada com seus componentes e resultados esperados?
3. O planejamento da política orienta a sua operacionalização?

Participação:

4. De que maneira ocorre a participação social e das partes interessadas no âmbito da política pública?

Capacidade organizacional e recursos:

5. Em que medida o ICMBio possui capacidade organizacional e recursos suficientes para o adequado desenvolvimento da política pública?
Os resultados das análises estão apresentados a seguir.

2.1 Institucionalização do programa de concessões: carência de documentos orientadores.

A “Institucionalização” de uma política pública se refere a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados à capacidade organizacional, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública. Decorre, portanto, do estabelecimento de normas que definam seus objetivos, as instâncias de decisão, competências e atribuições dos atores envolvidos, além de estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento.

As boas práticas relacionadas a este componente versam sobre a necessária definição dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidas na política, de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos. A existência de um marco regulatório é desejável, desde que não implique em excesso de formalismo e detalhamento.

Diante disso, foram estabelecidos os seguintes critérios de análise, para avaliar o grau de institucionalização da política de concessões: publicação de ato normativo estabelecendo a política; definição de objetivos, metas e indicadores; existência de critérios para a definição das UCs que estão incluídas no seu escopo (priorização de unidades a terem serviços concedidos à iniciativa privada); competências e instâncias decisórias definidas; e existência de diretrizes para revisão, monitoramento e avaliação da política.

As análises realizadas demonstram que o programa de concessões está fundamentado no art. 3º da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei do SNUC) e permite a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir de UCs, desde que autorizados pelo órgão gestor e mediante o pagamento por parte daquele que os explora.

O art. 25 do Decreto nº 4.340/2002, que regulamentou a Lei do SNUC, vai no mesmo sentido ao dispor sobre a possibilidade de que seja autorizada a exploração de produtos

ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada unidade. Estes produtos ou serviços são destinados: a dar suporte físico e logístico à administração da unidade e à implementação de atividades de visitação, recreação e turismo; e a explorar recursos florestais e outros recursos em unidades de uso sustentável. Como exemplos, pode-se citar venda de ingressos, aluguel de equipamentos, contratação de guias e de passeios, lojas de conveniência, lanchonetes, hotéis, dentre outros.

Em 2018, o esforço institucional na implementação das concessões foi impulsionado com a publicação da Lei nº 13.668, que estabelece, no seu art. 14-C, a possibilidade de serem concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Já no nível infralegal, a política de concessões está regulamentada, quanto ao planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão, pela Instrução Normativa (IN) nº 9, de 13 de julho de 2018, alterada pela Instrução Normativa nº 17, de 7 de novembro de 2018. Essa norma define o fluxo de trabalho necessário à realização das concessões, competências relativas à fiscalização e ao monitoramento dos contratos e estabelece instâncias decisórias colegiadas.

Nesse cenário, verifica-se que, embora não haja um marco regulatório instituindo o programa de concessões como uma política pública de parcerias ambientais para a gestão das áreas de uso público das unidades de conservação, o programa conta com fundamento legal e com um fluxo de trabalho definido no âmbito do ICMBio.

O programa também conta com uma metodologia para classificar as UCs quanto ao seu potencial de visitação, ou seja, há critérios para a definição das unidades que serão incluídas no seu escopo.

Quanto aos demais critérios de avaliação referentes ao componente “institucionalização”, merecem a atenção dos gestores, conforme descrito abaixo, a ausência de definição do papel do MMA e de outras instâncias governamentais na política, bem como a ausência de um documento orientador que trace objetivos, metas, indicadores e diretrizes para a política pública.

a) Ausência de definição do papel do Ministério do Meio Ambiente e de outras instâncias governamentais, como o Ministério do Turismo, no programa.

O programa de concessões desenvolvido pelo ICMBio contou com o apoio do Projeto Desenvolvimento de Parcerias Ambientais Público-Privadas (PAPP – Projeto BR M1120), executado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), associação da sociedade civil sem fins lucrativos sediada no Rio de Janeiro/RJ. Em 20/08/2014, o MMA e o ICMBio firmaram um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com o IBAM para a

execução do referido Projeto, mediante a implementação de ações, projetos, programas e atividades de interesse comuns entre as partes. O acordo possuía prazo de vigência de 4 anos.

O PAPP objetivou estabelecer arranjos institucionais e modelos de parcerias capazes de ampliar processos de visitação e o aproveitamento sustentável dos potenciais econômicos das UCs. Seus objetivos específicos foram assim definidos: sistematizar modelos e arranjos de parcerias com o setor privado e o terceiro setor compatíveis com as necessidades de gestão das UCs; estruturar projetos-pilotos relativos a distintas categorias de UCs; formular proposta de política de fomento para gestão de UCs; e disseminar os resultados do Programa.

Dentre as obrigações dos partícipes, destaca-se, no que se refere ao ICMBio, a definição de parâmetros e critérios técnicos para elaboração dos Termos de Referência necessários à contratação dos estudos e das consultorias especializadas para a execução do Projeto; e a emissão de pareceres técnicos para aprovação dos produtos definidos para o Projeto. Quanto ao papel do IBAM, coube à instituição receber e gerenciar os recursos financeiros previstos para o Projeto provenientes do Fundo Multilateral de Investimentos (FOMIN/BID) e de demais parceiros; realizar contratações e gerir os contratos; realizar as prestações de contas. Ao MMA coube participar na definição das diretrizes e orientações para execução do Projeto; acompanhar e avaliar os resultados; e facilitar a articulação institucional.

Nos últimos quatro anos, o PAPP teve um papel fundamental para o financiamento de estudos, diagnósticos e documentos necessários à preparação das licitações e consequente concessão à iniciativa privada de serviços de apoio à visitação em UCs. Seu desenho previa as responsabilidades de cada parte e os produtos gerados foram importantes para apoiar a implementação do programa de concessões no ICMBio.

No entanto, as competências do MMA previstas no Acordo de Cooperação Técnica do PAPP, já expirado, não estão contempladas em outro ato normativo que trate das concessões. Do mesmo modo, apesar da existência de um Acordo de Cooperação Técnica entre o MMA, o ICMBio, o Ministério do Turismo e a Embratur (ACT nº 02/2017, com vigência de 5 anos) que tem por objeto o estabelecimento de ações conjuntas para desenvolver o turismo nas UCs, dentre elas “implementar uma política de gestão das áreas de uso público nas unidades de conservação federais em parceria com o setor privado e o terceiro setor”, o papel do Ministério do Turismo na política carece de uma definição mais clara.

Em síntese, a ausência de um marco regulatório que defina formalmente as competências das principais instâncias governamentais envolvidas na política pública (matriz de responsabilidades, conforme preceitua o Referencial do TCU), de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos, fragiliza a implementação do programa e vai de encontro às diretrizes de governança pública instituídas pelo art. 4º do Dec. nº 9.203/2017, especialmente o inciso X, que dispõe sobre a necessidade de se definir

formalmente as funções, competências e responsabilidades das estruturas e arranjos institucionais.

b) Carência de documentos orientadores de nível estratégico que estabeleçam objetivos, metas, indicadores e diretrizes para a política pública.

Na área ambiental, é possível citar, como formas de institucionalização de políticas públicas: políticas nacionais definidas por lei, como a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009), com princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos; políticas estruturadas por meio de planos de ação ou documentos base, como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), que traz objetivos, resultados esperados, estratégias de implementação, indicação de ações orçamentárias que fornecem recursos ao plano etc; projetos governamentais, muitas vezes financiados com recursos externos, que possuem documentos orientadores definindo objetivos e ações estratégicas, cronogramas, dentre outras informações necessárias à sua implementação.

No caso em análise, o programa de concessões desenvolvido pelo ICMBio mostrou-se altamente dependente do PAPP que, formulado como um projeto, contava com os devidos documentos orientadores e com um arranjo institucional definindo os papéis do Instituto, da sua agência executora (IBAM) e do MMA.

No entanto, a finalização do projeto PAPP gera para o ICMBio o desafio de constituir documentos de planejamento que orientem a implementação das concessões e permitam a mensuração de resultados por meio do estabelecimento de objetivos, metas e indicadores, bem como o monitoramento e a avaliação gerencial da política.

2.2 Planos e Objetivos: deficiências no planejamento prejudicam o acompanhamento e a avaliação do programa.

Este componente da governança diz respeito à coerência entre os objetivos e metas definidos com as intervenções escolhidas. Ou seja, a política pública deve orientar-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas.

Os critérios utilizados para avaliação deste componente da governança foram: existência de diagnóstico/estudos que sustentam a política de concessões; mecanismos de financiamento existentes; existência de planejamento operacional; existência de plano estratégico que oriente a implementação da política; cronograma com marcos e prazos para a realização das etapas de concessão de Ucs selecionadas; e diretrizes para monitoramento e avaliação dos resultados.

Como os componentes da governança estão interligados e muitas vezes sobrepostos, uma vez aperfeiçoada a institucionalização do programa de concessões com a elaboração de documento orientador de nível estratégico, é preciso pensar em planos

operacionais que definam ações prioritárias e estabeleçam metas de curto e médio prazo, bem como em um cronograma de implementação. Esta etapa do planejamento é essencial para o acompanhamento da política, pois permite a aferição e confere transparência aos seus resultados.

O ICMBio apresentou, como planejamento operacional da Coordenação de Concessões e Negócios da DIMAN, dois documentos: “Concessões ICMBio - Prioridades de Execução 2016-2018” e “Parques do Brasil: visitar é proteger! Estratégias de implementação da visitação em unidades de conservação federais: prioridades de execução 2018-2020”. Os dois documentos trazem listas de UCs prioritárias para o programa de concessões. Das catorze UCs listadas no planejamento de 2016 a 2018, dez foram replicadas no planejamento de 2018-2020 e apenas três, de 2016 a maio de 2019, tiveram serviços de visitação concedidos à iniciativa privada. São elas: Parques Nacionais Pau Brasil, Chapada dos Veadeiros e Itatiaia.

Esses documentos não possuem metas e prazos para a realização das etapas de concessão das UCs selecionadas, ou a previsão de recursos (humanos, financeiros, tecnológicos) necessários às ações, o que prejudica o monitoramento e a avaliação do programa quanto às etapas anteriores à assinatura dos contratos de concessão. Nesse sentido, o próprio ICMBio reconhece que há necessidade de elaboração de instrução normativa para disciplinar internamente a política de concessões, estabelecendo seus objetivos, indicadores, parâmetros e critérios para a priorização de UCs e afirma que o assunto será levado ao Comitê gestor do ICMBio para análise e priorização de atendimento.

Além disso, cumpre registrar que os diagnósticos e estudos que sustentam a política de concessões contratados até o momento foram todos custeados com recursos externos, via Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ou PAPP. Portanto, constata-se que a implementação da política pública depende de arranjos institucionais e parcerias com organismos internacionais e terceiro setor para o seu financiamento. Esse contexto gera o risco de descontinuidade do Programa de Concessões, ao qual os gestores devem estar atentos.

Não obstante a deficiência no planejamento e o risco inerente aos mecanismos de financiamento existentes, vale destacar como ponto positivo a estruturação de um fluxo de trabalho pela IN 09/2018, alterada pela IN 17/2018, desde a formalização dos processos de concessão até o monitoramento dos contratos já firmados, e a criação de instâncias colegiadas para a gestão dos processos de concessão.

De acordo com os normativos citados, a formalização dos processos de contratos de concessão ocorre junto à Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios da Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação (CGEUP/DIMAN) ou na UC proponente da concessão. A proposta é instruída com projeto básico apto a caracterizar preliminarmente o objeto da concessão, realizado pela própria CGEUP/DIMAN ou UC proponente. Após aprovação do pré-projeto pela CGEUP/DIMAN, o processo é encaminhado ao Comitê Especial de Concessões (CEC), que tem a atribuição de impulsionar, desenvolver e monitorar os processos de concessão, em que pese não

tenha, até o momento, emitido diretrizes com esses propósitos.

O CEC é um colegiado formado pelo diretor da DIMAN, que o coordena, servidores da CGEUP/DIMAN, da Coordenação-Geral de Finanças e Arrecadação (CGFIN/DIPLAN), e pelo chefe da UC beneficiada, com atuação limitada às concessões relacionadas à respectiva unidade.

A CGEUP é responsável, também, pela elaboração dos documentos que instruirão a fase interna da licitação, tais como pesquisas de mercado, estudos de viabilidade econômica e financeira, além de outros subsídios considerados necessários para assegurar a viabilidade técnica, operacional e ambiental das atividades e serviços inseridos no objeto da concessão.

Uma vez consolidados esses documentos, o CEC emite parecer técnico sobre a proposta e, em seguida, o submete ao Comitê Gestor do ICMBio, ao qual cabe a aprovação do processo.

A fim de elaborar os documentos necessários à fase externa da licitação (editais, minutas de contrato etc), o Diretor da Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (DIPLAN), pode designar Comissão Especial de Licitação. Após a elaboração desses documentos, o processo é submetido, pela Coordenação-Geral de Administração e Tecnologia da Informação (CGATI/DIPLAN) à análise jurídica, que, se for favorável ao prosseguimento do certame, o processo é devolvido à CGATI para sua realização.

Uma vez firmado o contrato de concessão, a norma também disciplina o seu processo de monitoramento e cria uma estrutura para a realização da fiscalização e do acompanhamento dos contratos (são as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento). Portanto, o fluxo de trabalho, as instâncias decisórias e suas respectivas competências estão delimitados na Instituição, o que se considera uma boa prática de governança.

Ressalva-se, contudo, o fato de o Comitê Especial de Concessões (CEC) não ter, até o momento, emitido diretrizes com o propósito de impulsionar, desenvolver e monitorar os processos de concessão; bem como o fato das instâncias colegiadas criadas (CEC e as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento) ainda não possuírem regimentos especificando seu modo de atuação e periodicidade de reuniões, apesar de seus membros já estarem formalmente designados.

2.3 Participação social: oportunidades de melhoria quanto ao papel do ICMBio como articulador e supervisor das relações entre os concessionários, usuários e demais stakeholders.

Segundo o Referencial do TCU, a participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública na medida em que permite agregar maior quantidade e qualidade de informações disponíveis, além de facilitar o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva.

No mesmo sentido, o Dec. nº 9.203/2017 estabelece como diretrizes da governança pública a manutenção de processos decisórios orientados pelo apoio à participação da sociedade e a promoção de comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação (incisos VIII e XI do art. 4º). Também o Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal (2018) preceitua a participação social no desenvolvimento e na implementação das políticas públicas como uma boa prática de governança.

A fim de verificar de que maneira ocorre a participação social das partes interessadas no âmbito do programa de concessões, foram analisados os seguintes critérios:

a) Existência de canais de comunicação entre as partes:

Os cidadãos contam com canais formais para solicitar informações a respeito do programa de concessões ao poder concedente (Serviço de Informações ao Cidadão – SIC e Ouvidoria). Quanto ao acesso dos usuários ao concessionário, a análise foi realizada no item abaixo.

b) Papel do ICMBio como articulador e supervisor das relações entre os concessionários, usuários e demais stakeholders:

A IN 09/2018 estabelece que cabe ao ICMBio, dentre as atividades de monitoramento da execução contratual, acompanhar a qualidade dos serviços prestados aos usuários das UCs. As tarefas de monitorar o atendimento prestado aos visitantes, a qualidade dos serviços fornecidos e a satisfação dos usuários, assim como acompanhar se os recursos humanos da concessionária atendem a quantidade e qualificação profissional exigidas no contrato, foram atribuídas, especificamente, ao fiscal técnico do contrato, que integra a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento Contratual e é, geralmente, o chefe da UC onde o contrato está sendo executado (conforme art. 27 da IN 09/2018, alterada pela IN 17/2018).

Não obstante essa previsão, analisados os dois últimos contratos de concessões firmados pelo Instituto em 2018, verificou-se que o papel do ICMBio como intermediador de interesses dos usuários perante os concessionários carece de detalhamento.

Nos dois contratos (Parques Nacionais Pau Brasil e Chapada dos Veadeiros) está previsto que cabe ao concessionário estabelecer rotina de realização de pesquisa de satisfação por meio de questionário. O instituto deve analisar os questionários e considerar satisfatório resultado acima de 80% de aprovação dos visitantes nas pesquisas realizadas.

Questionado a respeito das providências que pretende adotar nos casos em que o resultado for inferior a 80%, já que isso não está previsto nos contratos, o Instituto esclareceu que deverá ser verificado quais quesitos levaram à maior insatisfação do visitante. Após a verificação, o ICMBio acionará a concessionária para que busque a melhoria dos serviços e a realização de novos levantamentos de dados para verificação da

satisfação do visitante. Caso não atendidas as recomendações de melhorias no atendimento aos usuários, o concessionário poderá ser notificado e existe a possibilidade contratual de aplicação de penalidades.

Além disso, conforme previsto no contrato do Parque Pau Brasil, o concessionário deve manter um sistema de atendimento físico e eletrônico ao visitante e uma ouvidoria para apurar reclamações relativas à sua execução. Não há dispositivo contratual que aborde quem será responsável pelas análises sobre as manifestações de ouvidoria. Questionado sobre isso, o ICMBio informou que inicialmente caberá ao concessionário analisar e responder ao visitante, sendo que o Instituto atuará no monitoramento da resolução das pendências e agirá de forma supletiva quando necessário.

Vale registrar que esse sistema de atendimento ao visitante não está previsto no contrato do Parque Chapada dos Veadeiros. Sobre o assunto, o Instituto informou que, de fato, não há esta previsão, já que, embora os contratos possuam cláusulas padrão, cada um reflete a dinâmica própria da UC e dos serviços concedidos. No entanto, não foi encontrada, no processo que trata da concessão deste Parque, justificativa para a supressão dessa obrigação contratual.

Diante do exposto, considera-se necessário que o Instituto aperfeiçoe suas atribuições contratuais relativas à supervisão dos serviços prestados e à garantia dos direitos dos usuários, bem como considere incluir a cláusula que trata do sistema de atendimento ao visitante em todos os contratos.

c) Oportunidades de participação social formalizadas na política e momento em que ocorre a participação:

Não há mecanismos de participação previstos nas normas específicas que tratam sobre concessões (Lei 13.668/2018 e IN nº 09, de 13/07/2018). Apesar disso, o art. 5º da Lei do SNUC assegura a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das UCs. Esta lei também assegura a participação de organizações da sociedade civil no Conselho Consultivo das UCs do grupo de Proteção Integral (art. 29), da qual fazem parte os parques e as florestas nacionais, categorias que têm sido objeto de concessões.

No mesmo sentido, o art. 28 do Dec. 4.320/2002 estabelece que "a autorização para exploração comercial de produto, sub-produto ou serviço de unidade de conservação deve estar fundamentada em estudos de viabilidade econômica e investimentos elaborados pelo órgão executor, ouvido o conselho da unidade".

Segundo o ICMBio, são realizadas consultas públicas nas UCs para discutir as concessões; geralmente são reuniões ampliadas do conselho consultivo da UC. Além disso, a participação é possível, também, quando há a publicação dos editais de concessão no site do Instituto e quando é realizada a abertura de prazo para o envio de sugestões e contribuições. De fato, no caso do Parna Chapada dos Veadeiros, foi realizada apresentação da proposta de concessão de serviços de apoio à visitação em reunião do Conselho consultivo em 12/11/2016. Além disso, foi publicado no DOU aviso sobre a

disponibilização da proposta no site do ICMBio para consulta pública, com prazo para apresentação de sugestões. Igualmente, o processo de concessão de serviços no Parque Nacional Pau Brasil registra a realização de consulta pública.

2.4 Capacidade organizacional e recursos

Este componente da governança engloba a garantia da adequada capacitação dos membros que atuam no processo de trabalho, de modo que as competências necessárias à execução de suas atividades sejam desenvolvidas; a disponibilidade de estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para o desenvolvimento da política pública; e a identificação e provisão de recursos físicos, financeiros e de tecnologia da informação que permitam a realização das ações programadas.

Os critérios escolhidos para avaliá-lo foram: formas de financiamento da política; se os servidores designados para comporem os colegiados que administram/implementam a política receberam capacitação ou já possuem as competências necessárias para a execução de suas atribuições e a existência de oportunidades para capacitação e desenvolvimento aos membros dos colegiados, considerando suas lacunas de desenvolvimento.

Sobre as formas de financiamento da política, vale ressaltar que, conforme já registrado, os estudos preparatórios necessários à realização das licitações foram contratos em sua totalidade com recursos externos, por meio de projetos PNUD ou do Projeto PAPP.

Quanto aos recursos humanos, no que se refere às competências e às capacitações oferecidas aos servidores designados para comporem os colegiados que implementam o programa de concessões, destaca-se que, segundo o próprio ICMBio, eles não foram escolhidos a partir de uma análise quanto às suas competências e experiências profissionais prévias. Não obstante, o Instituto afirma que está discutindo as melhores práticas para o monitoramento dos contratos de concessão, sendo que está em andamento a contratação de consultoria para apoio na sistematização de experiências e desenvolvimento de um manual de monitoramento dos contratos. Após a consolidação do manual, será iniciado o planejamento da capacitação de servidores para a realização do monitoramento contratual.

Nesse cenário, não é possível afirmar que os servidores designados para atuar nos colegiados que monitoram/fiscalizam os contratos possuem a capacitação técnica necessária à realização das suas atribuições.

2.5 Conclusão

Diante das análises realizadas, constata-se que o ICMBio tem se estruturado para implementar o programa de concessões de modo a atender diversas diretrizes da boa governança, com destaque para a participação social, a criação de órgãos colegiados de gestão e a definição de um fluxo de trabalho interno.

Ressalva-se, contudo, o fato de o Comitê Especial de Concessões (CEC) não ter, até o

momento, emitido diretrizes com o propósito de impulsionar, desenvolver e monitorar os processos de concessão; bem como o fato das instâncias colegiadas criadas (CEC e as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento) ainda não possuírem regimentos especificando seu modo de atuação e periodicidade de reuniões, apesar de seus membros já estarem formalmente designados.

Quanto à sua institucionalização, embora não conte propriamente com um marco regulatório, o programa está ancorado na Lei do SNUC e na Lei nº 13.668/2018. Para o seu aperfeiçoamento, contudo, cabe definir o papel do MMA e de outras instâncias governamentais na política, bem como estabelecer um documento orientador que trace objetivos, metas, indicadores e diretrizes para a política pública.

No que se refere ao planejamento do programa, sua lógica de intervenção e resultados esperados (componente “Planos e Objetivos”), verifica-se que os documentos apresentados pela Unidade como peças de planejamento não possuem metas e prazos para a realização das etapas do processo de concessão das UCs selecionadas, ou a previsão de recursos (humanos, financeiros, tecnológicos) necessários às ações, o que prejudica o monitoramento e a avaliação do programa quanto às etapas anteriores à assinatura dos contratos de concessão.

Além disso, cumpre registrar que os diagnósticos e estudos que sustentam a política de concessões contratados até o momento foram todos custeados com recursos externos, via PNUD ou PAPP. Portanto, constata-se que a implementação da política pública depende de arranjos institucionais e parcerias com organismos internacionais e terceiro setor para o seu financiamento. Esse contexto gera o risco de descontinuidade do Programa de Concessões, ao qual os gestores devem estar atentos.

Verificou-se também que a participação social nas etapas anteriores à assinatura dos contratos de concessões está assegurada, em que pese tenha sido constatada a necessidade de aperfeiçoamento do papel desempenhado pelo ICMBio perante os concessionários no interesse dos usuários, a fim de dar efetividade a essa participação durante a vigência dos contratos.

Por fim, quanto à capacidade organizacional, destaca-se a necessidade de capacitar os servidores que atuam nas Comissões de Fiscalização e Acompanhamento dos contratos, a fim de que adquiram as competências e a experiência profissional necessárias ao bom desempenho das suas funções.

3. Processo de criação de unidades de conservação e gestão dos recursos da Compensação Ambiental: monitoramento de recomendações da CGU

Processo de criação e ampliação de Unidades de conservação

Em 2016, a CGU avaliou o processo de criação e ampliação de Unidades de Conservação, cujos resultados estão registrados no Relatório nº 201603137. O trabalho procurou compreender a dinâmica do processo e identificar seus atores; identificar as

fragilidades referentes à instrução processual, assim como as boas práticas que fortaleceram as propostas exitosas (aquelas que se converteram em áreas protegidas); e verificar oportunidades para racionalização e aperfeiçoamento do processo de trabalho.

Nesse sentido, foram apontadas diversas oportunidades de melhoria no que diz respeito ao processo avaliado, especialmente diante das seguintes fragilidades constatadas: ausência de ferramentas de gestão que propiciem o efetivo tratamento e controle das demandas de criação/ampliação de UCs recebidas pelo Instituto; ausência de critérios técnicos para a priorização dos processos que estão em trâmite na Coordenação de Criação de Unidades de Conservação (COCUC); ausência de um planejamento operacional institucionalizado para a atividade; grande número de propostas tramitando simultaneamente; falta de controle com relação aos recursos já alocados em cada processo; necessidade de qualificação das informações técnicas que sustentam as propostas consolidadas pelo ICMBio, e de melhorias na instrução processual; falta de clareza com relação ao papel do MMA no processo.

Das doze recomendações geradas a partir da auditoria, duas foram canceladas e duas foram cumpridas. Sete delas tratam de aspectos do processo que necessitam de regulamentação, e uma foi elaborada de forma que sua implementação depende da regulamentação prévia do processo, conforme descrito abaixo:

- Que o ICMBio elabore documento ou ato normativo que especifique os critérios técnicos para a habilitação das demandas de criação/ampliação de UCs, e o divulgue no seu site na Internet.
- Que o ICMBio defina, em ato normativo próprio ou em conjunto com o MMA, quais são os critérios técnicos para a priorização dos processos.
- Que estabeleça em ato normativo o planejamento operacional da área, definindo os processos que serão priorizados a curto e médio prazos, de acordo com os critérios previamente definidos.
- Que sejam definidos, por meio de ato normativo conjunto com o MMA, os órgãos e entidades que devem ser instados a se manifestar no processo, em qual momento processual, e estabelecido prazo de resposta.
- Atualize a Instrução Normativa nº 03/2007 de acordo com a atual estrutura regimental do Instituto.
- Institucionalize a lista de documentos e de informações mínimas que devem amparar as propostas, a fim de qualificá-las.
- Que o ICMBio realize estudo a respeito da necessidade de elaboração de roteiros de vistoria ou manuais específicos com procedimentos para cada categoria de UC.
- Que, após a publicação do ato normativo que estabelecerá os critérios para a priorização das propostas de criação/ampliação de UCs, atue no sentido de reduzir o estoque de processos em trâmite na COCUC.

Desde o início do monitoramento dessas recomendações, em 2017, o ICMBio tem informado à CGU sobre a elaboração de uma IN em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente, que abordaria os temas acima, tendo, inclusive, apresentado uma minuta de IN que define normas gerais para os procedimentos administrativos de criação, ampliação, redefinição de limites e recategorização de UCs.

Essa minuta, de fato, aborda parte dos temas indicados pela CGU, como o estabelecimento de critérios para a priorização de processos, a previsão de um plano bianual necessário ao planejamento operacional da área e as atribuições do MMA no processo.

Em sua manifestação de 22/01/2019, o gestor informou que, no segundo semestre de 2018, questionamentos de ordem jurídica e provenientes da sociedade civil, bem como a escassez de recursos humanos, atrasaram o desenvolvimento da proposta normativa. Portanto, a IN não chegou a ser publicada.

Diante da importância do tema, solicitou-se ao ICMBio, em 20/03/2019, que retomasse as tratativas junto ao MMA a fim de que a regulamentação do processo fosse concluída o quanto antes.

No entanto, em 03/06/2019, o gestor voltou a solicitar a prorrogação de seis meses do prazo para o cumprimento das recomendações alegando que a minuta da IN deve ser submetida à nova diretoria do Instituto; que há necessidade de realizar uma consulta interna na autarquia para que as diretorias apresentem suas contribuições; e que a minuta também deve ser levada à consulta pública e passar por avaliação jurídica antes de ser publicada.

Diante das mudanças na gestão e do fato dos novos diretores do Instituto terem sido nomeados apenas no mês de maio de 2019, foi concedido o prazo solicitado. Contudo, avalia-se que, desde a realização da auditoria, em 2016, o Instituto pouco avançou no que se refere ao aprimoramento do processo de criação de UCs, à exceção da estimativa de custos de implantação de UCs, que foi incorporada ao processo mediante a elaboração de pareceres “ex ante”, que informam os valores de implementação das propostas de criação.

Não obstante, as demais fragilidades do processo apontadas pela CGU (referentes ao planejamento da área, aos critérios para habilitação de demandas de criação e para a priorização de processos, e a definição de competências dos diversos atores envolvidos) continuam pendentes de solução. Tratando-se de relevante processo de trabalho para o atingimento da missão institucional do ICMBio, considera-se que cabe à Unidade empregar esforços a fim de dar efetivo cumprimento às recomendações da CGU.

Gestão dos recursos da Compensação Ambiental

No âmbito da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2016, foram identificadas fragilidades na gestão dos recursos oriundos da Compensação Ambiental (CA), o que embasou a seguinte recomendação:

- Que o ICMBio elabore um plano de ação e o apresente à CGU, em um prazo de 45 dias, estabelecendo:
 - a) Mecanismos de aprimoramento das ferramentas de gestão disponibilizadas para o acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos da compensação ambiental, de modo a conferir confiabilidade, rastreabilidade e segurança aos dados inerentes à atividade;
 - b) Formas de aprimoramento do processo de trabalho referente à execução dos recursos da compensação ambiental, de modo a justificar as aquisições de bens e serviços a partir de estudos individualizados para cada Unidade de Conservação acerca dos bens e serviços necessários à sua completa estruturação;
 - c) Pontos de revisão da Instrução Normativa nº 10/2014, a fim de que as atribuições conferidas ao Gerente Técnico Operacional do Termo de Compromisso para o Cumprimento de Compensação Ambiental (TCCA) sejam efetivamente acompanhadas e aprovadas por instâncias superiores, instituindo a segregação de funções, especialmente para: i) atividades de elaboração do Plano de Trabalho, especificação dos bens e serviços solicitados e definição de valores; ii) fiscalização da execução do objeto do TCCA; iii) aprovação da prestação de contas das atividades constantes do Plano de Trabalho;
 - d) Ações necessárias para a publicação, em seu site, de informações sobre a aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental, indicando, no mínimo, a unidade de conservação beneficiada, o valor destinado e o valor já aplicado, discriminando as ações realizadas.

A partir da análise a respeito das informações apresentadas pelo ICMBio sobre as mudanças ocorridas na gestão dos recursos oriundos da Compensação Ambiental desde 2017, verificou-se, quanto aos itens da recomendação acima, que:

1. Foi concluído o desenvolvimento do primeiro módulo do Sistema de Compensação Ambiental (SISCOMP), que abarca os fluxos necessários para a celebração dos Termos de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCAS), incluindo interações com os empreendedores. Com isso, os procedimentos de celebração dos TCCAS com os empreendedores passaram a ocorrer por meio do SISCOMP, o que conferiu maior agilidade à assinatura dos Termos.

Encontra-se em desenvolvimento o módulo de relatórios e de lançamento da execução dos recursos de compensação ambiental.

Considera-se, portanto, que o ICMBio tem empregado esforços para aprimorar as ferramentas disponibilizadas para a gestão, acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos da compensação ambiental.

2. Quanto aos itens “b” e “c” – planejamento dos bens e serviços a serem adquiridos com recursos da CA e necessidade de se aperfeiçoar a segregação de funções diante da sobrecarga de tarefas a cargo do chefe da UC beneficiada com recursos da CA, verificou-se que:

A Instrução Normativa nº 04/2010 foi revogada pela Instrução Normativa nº 03/2018, que apresenta os novos procedimentos administrativos para cumprimento da compensação ambiental. Esta norma permite a execução dos recursos na modalidade direta (pelo próprio empreendedor) e na modalidade de execução pelo Fundo de Compensação Ambiental, em que é facultado ao empreendedor o cumprimento da obrigação por meio de depósito em fundo privado, nos termos da Lei nº 13.668/2018.

A lei autorizou o Instituto a selecionar instituição financeira oficial para criar e administrar fundo privado, bem como executar recursos integralizados da compensação ambiental. A partir da sua publicação, o ICMBio realizou processo seletivo que levou à seleção da Caixa Econômica Federal como instituição responsável por dar sequência à criação do Fundo. O Instituto também editou a Portaria nº 1.039/2018 com os critérios, políticas e diretrizes disciplinadores do regulamento e do regimento interno do Fundo. Desde o registro do estatuto do Fundo de Compensação Ambiental, em 27/12/2018, foram iniciados os procedimentos de celebração dos Termos de Compromisso de Compensação Ambiental com os empreendedores por meio do SISCOMP. Segundo o ICMBio, nota-se grande adesão dos empreendedores a essa nova modalidade execução dos recursos: dentre os oitenta procedimentos de celebração em trâmite, apenas um empreendedor optou pela execução direta.

No que se refere à modalidade de execução direta dos recursos, a comparação entre a antiga Instrução Normativa nº 04/2010 e a Instrução Normativa nº 03/2018, que a substituiu, demonstra que houve avanços para superar as fragilidades apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201700866 quanto à ausência de segregação de funções que ficam a cargo dos chefes das UCs e quanto ao planejamento para aplicação dos recursos nas UCs beneficiadas.

Vê-se que os chefes das UCs continuam responsáveis pela elaboração dos Planos de Trabalho de Compensação Ambiental (PTCA), em conjunto com as coordenações regionais às quais se vinculam, nos casos das ações voltadas à implantação de plano de manejo e à aquisição de bens e serviços necessários à implementação, gestão, monitoramento e proteção das UCs. Mas, sobre isso, o Instituto esclarece que, na prática, as Coordenações Regionais atuam como instâncias supervisoras dos Planos de Trabalho elaborados pelos chefes das UCs.

O gestor operacional do PTCA, que, no caso de aquisição de bens e serviços gerais, é o gestor da UC beneficiária, continua responsável pelas especificações necessárias à aquisição, aprovação da escolha da proposta mais vantajosa, verificação da efetiva execução dos serviços ou entrega dos bens, atesto de notas fiscais, recebimento de bens e adoção de providências para o registro patrimonial dos bens recebidos. No entanto, o gestor pode solicitar apoio técnico de outras unidades organizacionais do ICMBio a fim de auxiliar na especificação de bens ou serviços a serem adquiridos e subsidiar sua

decisão quanto ao seu recebimento; sendo que a participação obrigatória de outra unidade (a DIPLAN, no caso) é prevista no caso de contratação ou aquisição de bens ou serviços de engenharia ou tecnologia da informação.

Quanto a este fato, o Instituto afirmou que vislumbrou como necessário o apoio técnico para elaboração de especificações técnicas, bem como para o recebimento de bens e serviços adquiridos pelos empreendedores, nos casos de produtos de engenharia ou TI, em razão da complexidade dos normativos que envolvem esses temas. Para os demais bens e serviços, que usualmente são adquiridos pelas UCs, está em elaboração um Manual de Especificação Técnica.

A Portaria nº 493, de 18/04/2018, que instituiu a Comissão Permanente de Compensação Ambiental (CPCAM), estabelece que cabe a esta Comissão aprovar as prestações de contas finais da execução da CA, exceto quando executadas via Fundo de Compensação Ambiental. A Comissão realiza o monitoramento e a avaliação da gestão dos recursos e aprecia as prestações de contas – subsidiada pelo parecer técnico emitido pelo gestor operacional – a fim de submetê-las ao Comitê Gestor do Instituto. Além disso, a CPCAM aprova o Planejamento Anual de Execução Ambiental (composto pelo planejamento das UCs e das Coordenações Gerais).

Portanto, em síntese, o planejamento das aquisições, realizado pelo chefe da UC, é aprovado pela CPCAM; os Planos de Trabalho de Compensação Ambiental (PTCA) são supervisionados pela Coordenação Regional a qual a UC se vincula, o chefe da UC vai contar com um Manual de Especificação Técnica para auxiliá-lo na especificação de bens e serviços a serem adquiridos, e a prestação de contas apresentada pelo gestor da Unidade é apreciada pela CPCAM e pelo Comitê Gestor do ICMBio.

Ademais, o Instituto esclareceu que os procedimentos de planejamento estão em reforma e dialogam com o Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (Samge), que analisa a efetividade da gestão a partir de uma adaptação dos indicadores globais de efetividade descritos pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN). O objetivo da instituição é usar os diagnósticos elaborados por meio do Samge – que apontam os recursos e valores, usos e ações de manejo das UCs – como elementos norteadores da definição das diretrizes de planejamento e da elaboração dos Planos de Trabalho (para execução direta) e dos Planos Operativos Anuais (para execução por meio do Fundo de Compensação Ambiental).

Destarte, tendo em vista que o Instituto está empregando esforços para aprimorar suas estratégias de planejamento na aplicação dos recursos da CA, bem como tem aperfeiçoado seus mecanismos de governança, no que concerne à Compensação Ambiental, somado ao fato de que tem se estruturado para realizar atribuições advindas da criação do Fundo de Compensação Ambiental, opta-se por considerar cumpridos esses itens, sem prejuízo da realização de análises futuras.

3. Quanto ao item “d”, considera-se que a recomendação foi atendida já que o ICMBio disponibiliza informações atualizadas sobre a destinação e aplicação de recursos da CA no painel dinâmico <http://qv.icmbio.gov.br/>.

4. Avaliação da regularidade dos processos de contratação realizados por meio de adesão à Ata de Registros de Preços: regularidade da etapa de planejamento

Este item teve como propósito realizar a análise do planejamento realizado nas contratações de serviços e aquisições, realizadas pelo ICMBio, por meio de adesão à Atas de Registros de Preços elaboradas por outros órgãos da Administração Pública (denominado carona).

Foi realizada a avaliação da etapa de planejamento dos seis processos de contratação celebrados pelo Instituto, no exercício de 2018, por meio de adesões e não foram verificadas falhas ou inconsistências. Diferentemente do constatado em exercícios anteriores, verificou-se que o Instituto apresentou melhorias em suas rotinas e nos controles aplicados a esta etapa do processo, elaborando o planejamento de forma consistente, com base em estudos e levantamentos de necessidade. O Instituto realizou regularmente as pesquisas de mercado necessárias e construiu o mapa dos preços praticados em contratações celebradas por outros órgãos da administração pública, possibilitando a escolha pela opção mais vantajosa.

5. Avaliação da governança em Tecnologia da Informação: governança de TI regular

Na avaliação da governança em Tecnologia de Informação do ICMBio, foi possível constatar que o Instituto dispõe e mantém ativos os principais instrumentos relacionados à governança de TI avaliados, quais sejam: Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), Comitê de Governança Digital (CGD) e os Planos Anuais de Contratações de soluções de TIC (PCTIC).

Em relação ao PDTIC 2017-2018, verificou-se, de uma forma geral, que sua estrutura e conteúdo estão em conformidade com o guia de elaboração do PDTIC do SISP e as necessidades de TI elencadas no Plano encontram-se alinhadas à Estratégia de Governança Digital - EGD 2016-2019, atendendo ao que estabelece o Decreto nº 8.638/2016 (art. 8º), a Portaria STI/MPDG nº 19/2017 (substituída pela Portaria SGD/ME nº 778/2019) e a IN 04/2014 (art. 3º). Observou-se também a existência de um regular monitoramento e avaliação do PDTIC, com a instituição de equipes de trabalho para este fim e elaboração de relatórios de acompanhamento.

Entretanto, cabe ressaltar que, no tocante ao Plano de Metas e Ações do PDTIC, observou-se a falta da indicação dos recursos necessários para execução de cada ação proposta, tanto em relação aos recursos humanos, quantitativa e qualitativamente, quanto aos respectivos recursos orçamentários exigidos.

Desse modo, é importante que o ICMBio, na próxima atualização do seu PDTIC, elabore o seu Plano de Metas e Ações com a definição clara dos responsáveis, prazos e, especialmente, dos recursos humanos e orçamentários necessários para implementação individual de cada ação, seguindo o modelo contido no Guia do SISP.

Quanto ao Comitê de TI, verificou-se a instituição, em 2017, do Comitê de Governança Digital do ICMBio, que incorporou em sua estrutura, como subcomitês, os já existentes Comitê de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação (CGTIC) e Comitê de Segurança da Informação e Comunicação (CSIC), indo ao encontro do estabelecido no Decreto nº 8.638/2016.

No que se refere ao seu funcionamento, destaca-se que foi possível evidenciar, através das memórias de reuniões e atos administrativos praticados, que o referido Comitê, no período de 2017 e 2018, atuou no sentido de cumprir com suas atribuições legais quanto à governança de TI do órgão, realizando, por exemplo: aprovação da revisão do PDTIC 2017-2018; instituição de grupo de trabalho para revisão e acompanhamento do PDTIC, bem como de grupo para elaborar o novo PDTIC do órgão; e aprovação dos Plano de Contratações de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicações (PCTIC) dos anos de 2017, 2018 e 2019.

Desse modo, considerando o escopo do trabalho, o qual se concentrou na avaliação da conformidade do PDTIC e do PCTIC e na atuação do Comitê de TI, avalia-se como regular a governança de TI do ICMBio.

6. Avaliação da gestão patrimonial: a Unidade não atendeu as recomendações da CGU quanto à regularização da transferência dos bens imóveis do Ibama localizados em Unidades de Conservação

Trata-se de avaliação da gestão patrimonial imobiliária do ICMBio, abrangendo a composição da força de trabalho do setor, os recursos tecnológicos disponíveis para a gestão do patrimônio e o acompanhamento do atendimento das recomendações da CGU em trabalhos anteriores sobre a regularização dos imóveis do Instituto, em especial, quanto à transferência dos imóveis do Ibama para o ICMBio, conforme dispõe a Lei nº 11.516/2007.

No que diz respeito à área de gerenciamento do patrimônio imobiliário do ICMBio, verificou-se que o setor contava com 4 colaboradores no exercício de 2018: 1 lotado no Serviço de Controle de Bens (SECOB), situado na sede, e 3 lotados no Núcleo de Patrimônio em Atibaia e, conforme informado pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (CGGP), não houve eventos de capacitação para os colaboradores do setor em 2018, assim como não há previsão de capacitação no Plano Anual de Capacitação para o exercício de 2019.

Em relação ao suporte tecnológico, constatou-se que o ICMBio não possui sistema específico para gerenciamento do patrimônio imobiliário. A gestão de imóveis é realizada por meio de planilhas e pelo Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de Uso Especial da União (SPIUnet), visto que o sistema Citsmart GRP é utilizado apenas para a gestão do patrimônio móvel do Instituto. Assim, a área não possui um sistema único para o gerenciamento de seus bens, tanto imóveis como móveis, dificultando o acompanhamento e a devida padronização do assunto.

No que tange ao levantamento da relação de bens imóveis da autarquia, foi publicada a Portaria nº 141, de 10 de dezembro de 2018, que instituiu a Comissão de Inventário objetivando o levantamento de todos os bens imóveis, bem como dos bens imóveis inservíveis do ICMBio, a qual deveria concluir os trabalhos no prazo de 180 dias.

Entretanto, a Unidade Avançada de Administração e Finanças (UAAF) de Belo Horizonte, unidade responsável pelo inventário, informou que ainda não foi possível realizar o levantamento patrimonial, como estabelecido pela Portaria nº 141/2018, em virtude da impossibilidade de utilização do veículo destinado para a realização das vistorias nas unidades descentralizadas, por se encontrar com pendências legais, de modo que algumas unidades foram apenas parcialmente inventariadas e a retomada do levantamento patrimonial das unidades ocorrerá somente após sanadas as pendências do veículo, sem previsão para conclusão dos trabalhos, haja vista que o prazo estabelecido pela Portaria nº 141/2018 já expirou.

Especificamente sobre a transferência dos bens imóveis do Ibama para o ICMBio, a Lei nº 11.516/2007, que instituiu o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, definiu que os bens patrimoniais vinculados às unidades de conservação criadas pela União deveriam ser transferidos àquela autarquia (art. 3º). Dessa forma, desde o exercício de 2011, o Ibama iniciou o processo de transferência desses imóveis para o Instituto. Contudo, alguns fatores, como a ausência de registros sobre os dados dos imóveis nos principais sistemas de informações, impediram a celeridade dessas transferências, impossibilitando o conhecimento da real situação do quantitativo e do estado de conservação dos bens imóveis do Instituto.

Nesse cenário, relatórios anteriores da CGU trataram do acompanhamento da transferência desses imóveis do Ibama para o ICMBio, emitindo recomendações relacionadas a providências para a regularização das transferências dos imóveis entre as autarquias.

Sobre esse aspecto, o SECOB apresentou a relação de imóveis transferidos do Ibama para o ICMBio, bem como aqueles cedidos ao Instituto, ao tempo em que informou não haver levantamento sobre as transferências pendentes, considerando que o trâmite documental, a análise jurídica e a elaboração de termo de transferência dependem do Ibama, de modo que as providências administrativas são efetuadas inicialmente por aquela autarquia.

Conforme relação apresentada, verificou-se que de 2013 a 2018 foram assinados 78 termos de transferência de bens imóveis do Ibama para o ICMBio relativos às unidades de conservação, sendo que em 2018 apenas um termo foi assinado (002/2018). Em relação às cessões, foram assinados 22 termos de cessão de imóveis do Ibama para o ICMBio entre 2011 e 2016, que, em geral, contemplam imóveis urbanos para a instalação de unidades administrativas.

O ICMBio informou que realiza o controle da vigência das cessões de uso dos imóveis pertencentes ao Ibama e as renovações são solicitadas formalmente por ofício. No entanto, as cessões do Ibama não possuem cláusula de renovação, sendo necessária a

elaboração de nova cessão e todos os procedimentos administrativos envolvidos, tais como: vistoria, análise jurídica, elaboração do conteúdo e assinatura dos dirigentes máximos das autarquias, o que dificulta a celeridade das renovações.

Nesse contexto, verificou-se que as recomendações da CGU relativas à gestão do patrimônio imobiliário do Instituto, que estavam em monitoramento, foram parcialmente atendidas, tendo em vista a publicação da portaria designando servidores para realizar o inventário de bens imóveis do ICMBio, bem como dos bens imóveis inservíveis.

Entretanto, a recomendação de levantamento e regularização documental de todos os imóveis localizados nas Unidades de Conservação Federal, bem como aqueles que são necessários para o desenvolvimento das atribuições da entidade (ID 143001 do Monitor), permanece pendente de atendimento, visto que os trabalhos da comissão designada estão paralisados. Além disso, no exercício de 2018, gestão objeto deste relatório, houve apenas uma transferência de bem imóvel do Ibama para o ICMBio, conforme planilha de gerenciamento dos bens imóveis apresentada pelo Instituto.

Sendo assim, tendo em vista que não foram apresentados os resultados dos trabalhos da Comissão de Inventário instituída pela Portaria nº 141/2018, nem o respectivo plano de ação para o levantamento e a regularização documental de todos os imóveis nas Unidades de Conservação Federal, assim como não foi fornecida informação atualizada sobre o quantitativo de imóveis que permanecem pendentes de regularização, a recomendação que trata do levantamento e regularização dos imóveis do Instituto foi reiterada e permanece em monitoramento.

7. Conformidade do Registro de Gestão e Conformidade Contábil: a Unidade realiza a conformidade de registros de gestão (compliance), conforme contido no inc. I do art. 7º da Instrução Normativa STN-MF nº 06/2007

A Instrução Normativa STN nº 06, de 31 de outubro de 2007, trata dos procedimentos relativos às Conformidades de Registro de Gestão e Contábil, as quais devem ser realizadas por todos os órgãos que utilizam o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) para registro da execução orçamentária, financeira e patrimonial. Em complementação, as macrofunções do Siafi nº 020314 (Conformidade de Registros de Gestão) e nº 020315 (Conformidade Contábil) detalham os procedimentos a serem realizados pelas unidades em relação aos temas.

Nesse contexto, considerando que os responsáveis pela Conformidade de Registros de Gestão atestam a suportabilidade documental dos registros realizados no Siafi e, posteriormente, os responsáveis pela Conformidade Contábil monitoram esse ateste e verificam a consistência dos registros realizados no sistema, os quais resultam nas demonstrações contábeis, foi verificado se as Unidades Gestoras (UG) do ICMBio mantêm uma rotina de Conformidade de Registro de Gestão, bem como a atuação da setorial contábil do Instituto em relação à Conformidade Contábil da entidade, de modo a observar se essa segunda linha de defesa da entidade está atuando no que se refere aos registros do Siafi, tendo em vista que a Conformidade de Registros de Gestão,

monitorada pela Conformidade Contábil, consiste na certificação dos registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial incluídos no Siafi e da existência de documentos hábeis que comprovem as operações (art. 6º, IN STN nº 06/2007).

Dessa forma, das 29 Unidades Gestoras executoras ativas no Siafi, observou-se que 2 delas apresentaram ausência de Conformidade de Registros de Gestão em algum dia ao longo de 2018. Entretanto, durante o mês de dezembro, encerramento do exercício de 2018, nenhuma UG apresentou falta de Conformidade de Registros de Gestão.

Em relação à Conformidade Contábil, no mês de encerramento do exercício de 2018, 10 das Unidades Gestoras executoras apresentaram apenas restrição contábil de alerta. Já na Declaração do Contador do Relatório de Gestão, foi apresentada uma ressalva relativa ao registro da depreciação do patrimônio da entidade, a qual desde o exercício de 2010 é realizada com base em planilhas em Excel, atualizadas manualmente, tendo em vista que até o exercício de 2018 o Instituto não dispunha dos meios e informações adequadamente organizados para o registro regular do seu patrimônio.

Adicionalmente, foi verificado que o registro da Conformidade Contábil foi realizado por profissional em contabilidade devidamente registrada no Conselho Regional de Contabilidade (CRC) e credenciada no Siafi para esse fim, sendo a mesma contadora que assinou a Declaração do Contador no Relatório de Gestão.

Dessa forma, verificou-se que o ICMBio tem uma rotina de Conformidade de Registros de Gestão implementada em suas unidades, no que diz respeito aos registros verificáveis pelo sistema, tendo em vista que não foram realizadas inspeções in loco para avaliar como essa conformidade é realizada. Em relação à Conformidade Contábil, verificou-se que a setorial contábil do Instituto tem monitorado os registros realizados pelas UG executoras no Siafi e acompanhado as devidas regularizações.

8. Avaliação da implementação da Política de Gestão de Riscos e do Programa de Integridade: políticas ainda incipientes na Unidade

Este item tem como propósito apresentar a avaliação do grau de implementação da Política de Gestão de Riscos e do Programa de Integridade no Instituto Chico Mendes, no exercício de 2018. A análise foi realizada pela equipe da Auditoria Interna do ICMBio, de forma a contribuir, em parceria com a CGU, para o presente Relatório de Contas, conforme escopo acordado com o Tribunal de Contas da União (TCU).

Quanto ao grau de implementação da Política de Gestão de Riscos, a Auditoria Interna concluiu que o Instituto não promoveu ações no sentido de implementar e dar publicidade à Política, permanecendo essa restrita à publicação do ato que a instituiu.

Algumas razões podem justificar a inércia organizacional para a implementação da política: ausência de planejamento para a sua condução e implementação, ausência de definição de uma área responsável por articular e conduzir a política no Instituto e, por

fim, ausência de capacitação de servidores envolvidos na elaboração e na execução da política.

Ademais, apesar de ter havido um encaminhamento do processo de elaboração da política, da Divisão de Gestão Estratégica e Modernização (DGEM) à Auditoria Interna, para que essa última adotasse medidas quanto à elaboração da Metodologia de Gestão de Riscos no ICMBio, não é essa área que, por afinidade às suas competências e atribuições, deve ser a responsável por conduzir o assunto.

Assim, para uma efetiva implementação da Política de Gestão de Riscos, é necessário o envolvimento da alta gestão, de forma a patrocinar sua implementação. Desse modo, a Auditoria Interna do Instituto recomendou a elaboração de um Plano de Ação, a ser apresentado em até dois meses, que contemple um cronograma de implementação da política, com ações como:

- a) Revisão da Portaria ICMBio nº 182/2018, reavaliando a existência dos Comitês nela instaurados, para evitar burocratizações na execução da política, e designando uma área responsável por articular e conduzir a referida política internamente;
- b) Elaboração de plano de capacitação dos servidores envolvidos na elaboração e implementação da política;
- c) Elaboração da Metodologia de Gestão de Riscos;
- d) Mapeamento e avaliação dos riscos no Instituto, com definição de prioridades;
- e) Início do processo de gerenciamento dos riscos.

Quanto ao grau de implementação do Programa de Integridade, a avaliação da Auditoria Interna foi realizada em duas etapas. Primeiro se verificou a instituição do Programa, depois a implementação.

Na etapa de instituição, embora o Instituto tenha cumprido com a primeira exigência definida no normativo da CGU (Portaria CGU nº 57/2019) – designação formal da unidade gestora da integridade -, o que se constatou é que essa designação se mostrou inadequada, dado que a Auditoria Interna é uma das instâncias de Integridade que, junto às demais instâncias (Comissão de Ética, Coordenação de Gestão de Pessoas, Corregedoria, Comunicação, etc.), são responsáveis por promover ações que sejam capazes de mitigar os riscos de integridade aos quais o órgão está sujeito. Além disso, cabe à Auditoria Interna, também, a atribuição de avaliação dos programas realizados pelo Instituto. Nesse sentido, não é tecnicamente recomendável que ela seja, ao mesmo tempo, gestora do programa e avaliadora de seu próprio trabalho (trabalho primário da Auditoria).

Na etapa de implementação, a equipe da Auditoria Interna constatou que não houve nenhuma atuação posterior à designação da unidade de integridade. Dessa forma, não foram realizados levantamentos de riscos para a integridade e nem constituídas medidas para seu tratamento, não havendo também nenhuma previsão sobre a forma de monitoramento e a realização de atualização periódica do Plano de Integridade.

Destaca-se que a Portaria CGU nº 57/2019 orienta que os Programas de Integridade devem ser materializados por meio de Planos de Integridade, que contemplem ações a serem tomadas, em três fases. Na primeira fase, a exigência é a designação de unidade gestora de integridade. Na segunda fase, as exigências são: atribuição a unidades novas ou já existentes de competências relacionadas à promoção da ética, tratamento de conflito de interesses e nepotismo, promoção de transparência ativa, tratamento de denúncias, implementação de procedimentos de responsabilização, e verificação de controles internos e de recomendações de auditoria. A última fase prevê a execução e o monitoramento das ações previstas nos Plano de Integridade.

De acordo com a avaliação realizada pela equipe, embora não tenha sido sistematizado em um documento, algumas etapas exigidas pelo normativo da CGU já são cumpridas no Instituto (instituição de uma Comissão de Ética, criação de unidade responsável por atividades de corregedoria, fluxo para tratamento de denúncias, etc).

Ainda, considerando que devem fazer parte dos Planos de Integridade o mapeamento dos principais riscos de integridade, a definição de medidas de tratamento dos riscos e a definição de responsáveis e prazos pelo tratamento das questões de integridade; e que riscos de integridade são espécie de riscos, a Auditoria Interna do Instituto recomendou que esses riscos sejam tratados no âmbito da Política de Gestão de Riscos do ICMBio.

Nesse sentido, as recomendações específicas para a implementação do Programa de Integridade foram as seguintes:

- a) Elaboração de um Plano de Ação, a ser apresentado em até dois meses, com cronograma definido, que contemple as seguintes etapas:
 - i. Revogação da portaria que designou a Auditoria Interna para exercer a função de unidade gestora da integridade, com a designação de uma unidade junto ao Gabinete da Presidência, que possa coordenar o trabalho de execução e implementação do Plano de Integridade junto às demais instâncias de integridade e que detenha recursos humanos e materiais para exercer essa tarefa;
 - ii. Avaliação dos normativos que faltam para o cumprimento da fase 2 (ex: registro do fluxo de tratamento de nepotismo e conflito de interesses) e elaboração dos documentos faltantes;
 - iii. Definição de responsáveis por mapear os riscos de integridade que serão incorporados à matriz de riscos geral do Instituto, a serem trabalhados na Política de Gestão de Riscos do ICMBio.

- b) Elaboração do Plano de Integridade, contendo as ações que deverão ser realizadas, explicitando como serão executadas e em que prazo, com encaminhamento à CGU e divulgação interna aos servidores para conhecimento.

O detalhamento dessa avaliação e as recomendações emitidas ao ICMBio decorrentes do trabalho realizado pela Auditoria Interna constam do Relatório de Avaliação nº 01/2019 produzido por aquela Unidade. Assim, a CGU irá acompanhar a implementação das medidas para corrigir os apontamentos feitos por aquela equipe e o atendimento das recomendações emitidas no referido documento.

9. Atendimento das recomendações da CGU

O objetivo deste item é verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União em ações de controle realizadas no ICMBio.

O levantamento das recomendações em aberto no Sistema Monitor, em comparação com o levantamento realizado na Auditoria de Contas do exercício de 2016, mostra que o passivo de recomendações pendentes de atendimento com prazo expirado aumentou. Esse cenário demonstra que cabe ao ICMBio empregar esforços na adoção de medidas mais tempestivas para dar cumprimento às recomendações elencadas nos trabalhos de auditoria.

Quadro 1: Recomendações em aberto no Sistema Monitor: comparação entre junho de 2017 e junho de 2019.

Situação	Quantidade em junho de 2017	Quantidade em junho de 2019
Aguardando posicionamento da unidade – com prazo expirado	8	21
Aguardando posicionamento da unidade – no prazo	13	21
Em análise pelo controle interno	39	2
Total	60	44

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório nº 201700866 e consulta realizada no Sistema Monitor em 11/06/2019.

Dentre as pendências existentes, foi dado destaque para as recomendações referentes ao processo de criação e ampliação de Unidades de Conservação, registradas no Relatório nº 201603137, e à gestão dos recursos da Compensação Ambiental, registradas no Relatório nº 201700866.

RECOMENDAÇÕES

1. Elaborar documento estratégico que estabeleça objetivos, metas, indicadores e diretrizes para o programa de concessão de serviços de apoio ao uso público nas Unidades de Conservação, envolvendo o Ministério do Meio Ambiente no processo de elaboração, de modo a definir seu papel no programa.
2. Estabelecer planos operacionais que definam ações prioritárias e indiquem metas de curto e médio prazo, bem como um cronograma de implementação e fontes de financiamento para o programa de concessão de serviços de apoio ao uso público nas Unidades de Conservação.
3. Elaborar Regimento Interno ou outros atos normativos que disciplinem o funcionamento do Comitê Especial de Concessões e das Comissões de Fiscalização e Acompanhamento.
4. Avaliar a possibilidade de inserir, nos próximos contratos de concessão, a obrigação contratual de disponibilização de sistema de atendimento físico e eletrônico ao visitante e uma ouvidoria para apurar reclamações relativas aos serviços prestados pelas concessionárias.
5. Realizar o mapeamento das competências dos servidores designados para o monitoramento dos contratos de concessão e, com base neste mapeamento, elaborar um plano de capacitações e implementá-lo.

(Achado nº 2)

CONCLUSÃO

As análises realizadas permitiram concluir que o ICMBio tem se estruturado para implementar o programa de concessões de modo a atender diversas diretrizes da boa governança, com destaque para a participação social, a criação de órgãos colegiados de gestão e a definição de um fluxo de trabalho interno.

Cabe ressaltar, no entanto, fragilidades quanto ao aspecto da governança do programa de concessões, como o fato de o Comitê Especial de Concessões (CEC) não ter, até o momento, emitido diretrizes com o propósito de impulsionar, desenvolver e monitorar os processos de concessão; bem como o fato das instâncias colegiadas criadas não possuírem regimentos especificando seu modo de atuação e periodicidade de reuniões.

Além disso, cabe destacar a ausência de um planejamento que trace objetivos, metas, indicadores e diretrizes para a política pública ou a previsão de recursos (humanos, financeiros, tecnológicos) necessários às ações, o que prejudica o monitoramento e a avaliação do programa quanto às etapas anteriores à assinatura dos contratos de concessão.

Quanto ao monitoramento do atendimento das recomendações emitidas pela CGU, verificou-se que o Instituto pouco avançou no que se refere ao aprimoramento do processo de criação de UCs, à exceção da estimativa de custos de implantação de UCs, que foi incorporada ao processo mediante a elaboração de pareceres “ex ante”, que informam os valores de implementação das propostas de criação.

Já em relação à gestão dos recursos provenientes da Compensação Ambiental, observou-se, de um modo geral, que o Instituto tem empregado esforços para aprimorar suas estratégias de planejamento na aplicação desses recursos, bem como tem aperfeiçoado seus mecanismos de governança e se estruturado para realizar atribuições advindas da criação do Fundo de Compensação Ambiental.

Quanto à gestão de seus bens imóveis, observou-se diversas fragilidades nos controles empregados pelo ICMBio e no monitoramento realizado pelos gestores da área, haja vista que não foram apresentados os resultados dos trabalhos da Comissão de Inventário instituída pela Portaria nº 141/2018, nem o respectivo plano de ação para o levantamento e a regularização documental de todos os imóveis situados nas Unidades de Conservação Federais, assim como não foi fornecida informação atualizada sobre o quantitativo de imóveis que permanecem pendentes de regularização.

Cabe registrar avanço positivo nos controles aplicados ao planejamento das contratações, visto que, diferentemente do constatado em exercícios anteriores, verificou-se que o Instituto apresentou melhorias em suas rotinas e nos controles aplicados a esta etapa do processo, elaborando o planejamento de forma consistente, com base em estudos e levantamentos de necessidade, em obediência aos normativos que regem a matéria.

Houve melhorias, também, na governança de Tecnologia da Informação, constatando-se a regular gestão do tema.

No que se refere à relevante Conformidade de Registros de Gestão, verificou-se que o ICMBio tem uma rotina implementada em suas unidades, no que diz respeito aos registros verificáveis pelo sistema. Em relação à Conformidade Contábil, verificou-se que a setorial contábil do Instituto tem monitorado os registros realizados pelas UG executoras no Siafi e acompanhado as devidas regularizações.

Por fim, quanto ao grau de implementação da Política de Gestão de Riscos, a concluiu-se que o Instituto não promoveu ações no sentido de implementar e dar publicidade à Política, permanecendo essa restrita à publicação do ato que a instituiu.



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

CERTIFICADO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Certificado: 201900629

Unidade Auditada: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio

Ministério Supervisor: Ministério do Meio Ambiente

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2018

1. Foram examinados os atos de gestão praticados no período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2018 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. As avaliações realizadas por meio da Auditoria Anual de Contas (AAC) tiveram por objetivos avaliar a eficácia, a eficiência, a economicidade e a conformidade legal da aplicação dos recursos públicos e os principais resultados alcançados pela unidade na gestão das atividades e dos programas de governo. O escopo da auditoria está evidenciado no Relatório de Auditoria Anual de Contas.
3. Considerando as evidências constantes do Relatório de Auditoria, a opinião da Unidade de Auditoria Interna Governamental (UAIG) é a certificação pela **REGULARIDADE**, tendo em vista não terem sido registrados achados de auditoria com impactos relevantes que comprometam os objetivos da Unidade.
4. Nas avaliações realizadas, ressaltam-se achados de auditoria relevantes, que não comprometem a gestão avaliada, referentes à área de Tecnologia da Informação e à governança do programa de concessões ambientais. Registra-se que o ICMBio tem se estruturado de modo a atender diversas diretrizes da boa governança, com destaque para a participação social, a criação de órgãos colegiados de gestão e a definição de um fluxo de trabalho interno.
5. Cabe ressaltar, no entanto, que foram identificadas oportunidades de melhorias na governança do programa, como na atuação do Comitê Especial de Concessões (CEC), que não emitiu, até o momento, diretrizes com o propósito de impulsionar, desenvolver e monitorar os processos de concessão; bem como o fato de as instâncias colegiadas criadas não possuírem regimentos especificando seu modo de atuação e periodicidade de reuniões.
6. Além disso, registra-se a ausência de um planejamento que trace objetivos, metas, indicadores e diretrizes para a política pública de concessões ou a previsão de recursos (humanos, financeiros, tecnológicos) necessários às ações, o que prejudica o monitoramento e a avaliação dessa política quanto às etapas anteriores à assinatura dos contratos de concessão.
7. Para esses achados de auditoria, conforme consta no Relatório, foram recomendadas medidas saneadoras.
8. Quanto à gestão de bens imóveis, observaram-se falhas nos controles aplicados ao tema, haja vista que não foram apresentados os resultados dos trabalhos da Comissão de Inventário instituída pela Portaria nº 141/2018, nem o respectivo plano de ação para o levantamento e a regularização documental de todos os imóveis situados nas Unidades de Conservação Federais, assim como não foi fornecida informação atualizada sobre o quantitativo de imóveis que permanecem pendentes de regularização.
9. Cabe registrar avanço nos controles aplicados ao planejamento das contratações, visto que, diferentemente do constatado em exercícios anteriores, verificou-se que o Instituto apresentou melhorias em suas rotinas e nos controles aplicados a essa etapa do processo, ao elaborar o planejamento de forma consistente, com base em estudos e levantamentos de necessidade, em obediência aos normativos que regem a matéria.
10. Finalmente, quanto ao grau de implementação da Política de Gestão de Riscos, concluiu-se que o Instituto não promoveu ações no sentido de implementar e dar publicidade à Política, permanecendo restrita à publicação do ato que a instituiu.
11. Por fim, consigno que o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 29 de julho de 2019.





A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador

1194167 e o código CRC 86E6D1C6

Referência: Processo nº 00190.103741/2019-70

SEI nº 1194167