



TC 018.352/2015-4

Natureza: Monitoramento

Órgão/Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); e Serviço Florestal Brasileiro (SFB)

Ministro-Relator: Walton Alencar

Proposta: Mérito

1. Introdução

1.1 Deliberações: Acórdãos 309/2009 e 141/2012, ambos do Plenário.

1.2 Visão Geral do Objeto

Trata-se de monitoramento, com base no art. 243 do Regimento Interno/TCU, para verificar o atendimento das decisões prolatadas nos Acórdãos 309/2009 e 141/2012, ambos do Plenário, os quais decorreram de auditoria realizada, em conjunto, pela, à época, 4ª Secretaria de Controle Externo, secretaria que respondia pelo controle da gestão ambiental, e a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI).

2. O trabalho teve como objetivo avaliar a efetividade do então novo controle de trânsito de produtos florestais exercido pelo Ibama, por meio do Documento de Origem Florestal (DOF), mediante uso do Sistema DOF. Esse trabalho buscou verificar, também, os aspectos relativos à confiabilidade do referido Sistema.

3. Ao julgar os autos, o TCU, mediante o Acórdão 309/2009-Plenário, deliberou:

9.1. recomendar ao Ibama que:

9.1.1. incorpore as ações de validação da legalidade das autorizações de exploração e PMFS concedidos pelos estados com o uso de imagens de satélite ao planejamento da coordenação de fiscalização;

9.1.2. elabore plano de ação para integrar o Sisprof WEB e os sistemas estaduais de licenciamento, discriminando as atividades, Responsáveis, prazos e recursos necessários;

9.1.3. verifique a situação de regularidade do CNPJ/CPF das pessoas inscritas no CTF na base de dados da Receita Federal;

9.1.4. efetue alterações no sistema DOF para não permitir acesso simultâneo do mesmo usuário proveniente de mais de uma estação de trabalho;

9.1.5. implemente rotinas para cruzamento de dados entre o CTF e as bases de dados da Receita Federal e do Denatran, e entre o sistema DOF e os demais sistemas de gestão florestal utilizados pelos estados;

9.1.6. adote o foco no usuário como postura para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das funcionalidades do sistema DOF, criando mecanismos para o recebimento e implementação das sugestões de melhorias que achar pertinentes, em atenção ao item 12.5.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005;



- 9.1.7. elabore procedimentos formais de controle de demandas e de mudanças, em concordância com o item 12.5.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005;
- 9.1.8. implemente estratégias de comunicação com o usuário externo do sistema DOF, com o objetivo de informar e esclarecer questões relativas à gestão florestal, responsabilidade ambiental e uso do sistema;
- 9.1.9. proceda à revisão do manual do sistema DOF disponibilizado ao empreendedor, para torná-lo mais didático e facilitar o uso da ferramenta, reduzindo a dependência do usuário com o Ibama;
- 9.1.10. realize periodicamente pesquisas de opinião com os usuários do sistema DOF, para detectar as necessidades de melhoria na ferramenta;
- 9.1.11. implemente, no sistema DOF, a ferramenta de gerador de relatórios;
- 9.1.12. reavalie a forma de atuação da Ouvidoria, considerando a necessidade de implementar critérios de admissibilidade, materialidade, risco, classificação e priorização de atendimento de denúncias;
- 9.1.13. verifique a viabilidade de alocar servidores do Ibama com conhecimento de fiscalização na Ouvidoria;
- 9.1.14. reavalie a atual distribuição de fiscais e equipamentos de fiscalização, considerando as particularidades de cada região do país;
- 9.1.15. disponibilize os links de consulta pública dos sistemas estaduais de controle de produtos florestais na página de consulta do sistema DOF, enquanto o Processo de integração não estiver consolidado;
- 9.1.16. intensifique as ações de capacitação para os fiscais em identificação de espécies florestais;
- 9.1.17. desenvolva módulo de treinamento para uso de ferramentas de inteligência do sistema DOF nas atividades de fiscalização, tão logo seja concluída a implementação das sugestões apontadas neste relatório;
- 9.1.18. avalie a conveniência e a oportunidade de celebrar convênios institucionais com Entidades, especialmente com a Polícia Rodoviária Federal e Receita Federal, para intensificar as ações de fiscalização nas estradas e pontos de saída do país;
- 9.1.19. avalie a possibilidade de celebrar convênios ou contratação de especialistas em identificação de espécies de madeira, para auxiliar as atividades de fiscalização exercidas pelo fiscais do Ibama e de Entidades parceiras;
- 9.1.20. capacite os fiscais do Ibama e fiscais de Órgãos parceiros ou Órgãos estratégicos, especialmente para o uso das ferramentas do Sistema DOF para atividades de fiscalização e identificação de espécies de flora;
- 9.1.21. inicie tratativas com os Órgãos estaduais de meio ambiente que utilizam sistemas próprios de controle de trânsito de produtos florestais, especialmente com os estados que usam o Sisflora, para que estes disponibilizem perfis de consulta gerencial para os fiscais de Órgãos parceiros;
- 9.1.22. padronize, em conjunto com os Órgãos estaduais de meio ambiente, os formulários utilizados para o controle do transporte de produtos florestais, de forma a facilitar o trabalho da fiscalização;
- 9.1.23. implemente procedimento formal de análise das ocorrências de problemas técnicos no sistema DOF, com base nas diretrizes previstas nos itens 10.10.5 e 12.6.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005 e à semelhança das orientações previstas no item DS10 do Cobit 4.1;
- 9.1.24. conclua a integração entre o sistema DOF e os demais sistemas de controle da atividade florestal adotados pelos Órgãos integrantes do Sisnama, implementando mecanismo de



oferta/aceite entre os sistemas DOF e os sistemas estaduais, conforme Decreto 5.975/2006 e Resolução 379/2006 do Conama, de acordo com interpretação dada pelo MEMO/CIRC/DIREF 36/2007;

9.1.25. implemente procedimento para monitorar a disponibilidade dos serviços de consulta às bases de dados do sistema DOF utilizados pelos sistemas estaduais, com base nas diretrizes previstas no item 10.3.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005 e no item ME1 do Cobit;

9.1.26. promova alterações no sistema DOF e na base de dados do sistema CTF para executar validação de dados de entrada, em conformidade com o previsto no item 12.2.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.27. restabeleça o bom desempenho do sistema, considerando os estudos relatados nas Notas Técnicas 000007/2008/CNT e 000008/2008/CNT;

9.1.28. defina procedimento formal para monitorar a utilização do sistema DOF e fazer projeções de necessidades de capacidade futura, para evitar potenciais gargalos e garantir o desempenho do sistema, em conformidade com o item 10.3.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005 e à semelhança das orientações previstas nos itens AI3 e ME1 do Cobit 4.1;

9.1.29. crie norma de uso do serviço para o sistema DOF, em conformidade com o art 4º da Portaria 23/2007, do Ibama;

9.1.30. elabore, aprove formalmente, divulgue e implemente política de controle de acesso, conforme item 11.1.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.31. defina Processo de autorização formal para concessão e revogação de acesso, conforme item 11.2.2 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.32. torne obrigatória, no Processo de concessão de acesso, a assinatura de termo de compromisso pelos usuários do sistema DOF, conforme item 11.2.1, alíneas "d" e "e" da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.33. estabeleça procedimentos seguros de entrada no sistema operacional das estações de trabalho e no sistema DOF, conforme item 11.5.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.34. defina formalmente política de gerenciamento das senhas dos usuários do sistema DOF e adote sistema que assegure a sua qualidade, conforme itens 11.2.3 e 11.5.3 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.35. defina formalmente política de uso dos serviços de rede, conforme item 11.4.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.36. adote controle de acesso à rede, conforme item 11.4.6 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.37. segregue as funções e responsabilidades dos envolvidos com desenvolvimento e produção, em conformidade com o disposto no item 10.1.3 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.38. mantenha ativado o registro (log) das operações de acesso direto ao banco de dados feitas pelos administradores e desenvolvedores do sistema DOF, em conformidade com o item 10.10.4 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.39. adote procedimento formal e automatizado para acesso aos logs das transações do sistema DOF, de forma a não haver dependência dos desenvolvedores e não haver consultas diretas no banco de dados, com base nas diretrizes previstas nos itens 10.10.1 e 10.10.2 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.40. institua mecanismos que garantam a consistência das informações do CTF e sistema DOF e verifique periodicamente a eficácia dos mecanismos implementados, em conformidade com o previsto no item 15.2.2 da NBR 17799:2005;

9.1.41. elabore, aprove formalmente, divulgue e implemente metodologia de desenvolvimento de sistemas, à semelhança do previsto no item PO8.3 do CobIT 4.1;



9.1.42. elabore e mantenha atualizada documentação do sistema DOF, de acordo com os requisitos mínimos estabelecidos pela MDS que vier a ser adotada, com prioridade à documentação dos mecanismos de integração com os diversos sistemas estaduais, à semelhança do previsto no item AI2.7 do Cobit 4.1;

9.1.43. componha a equipe de manutenção e evolução do sistema DOF com a quantidade adequada de profissionais de tecnologia da informação, de forma a atender às necessidades do negócio, à semelhança do previsto no item PO4.12 do Cobit 4.1;

9.1.44. adote providências para suprimir a dependência de pessoas-chave para atuar na manutenção e evolução do sistema DOF, à semelhança das orientações contidas no item PO7.5 do Cobit 4.1;

9.2. determinar ao Ibama que:

9.2.1. avalie a oportunidade e conveniência de implementar as sugestões de melhorias apontadas nos achados 41 e 42 do relatório, para aumentar a efetividade do sistema DOF, em atenção ao princípio da eficiência contido no caput do art. 37 da Constituição Federal;

9.2.3. corrija as falhas apontadas no item 1, alíneas "b", "g" e "h" e item 2, alíneas "i" e "j" da Informação Comon/Dof nº 001/2008;

9.2.4. torne obrigatório o preenchimento do campo de coordenadas geográficas do local de origem do produto transportado, em conformidade com o art. 6º da Resolução 379/2006, do Conama;

9.2.5. adote providências no sentido de não permitir emissão de mais de um DOF para a mesma nota fiscal, no caso de transporte realizado por uma única Unidade de transporte, em cumprimento ao §6º do art. 3º da Instrução Normativa 112/2006, do Ibama;

9.2.6. analise os indícios de irregularidades apontados e corrija as inconsistências nas bases de dados do CTF e do sistema DOF constantes dos arquivos do CD-ROM, fl. 342, cópia em anexo, realizando inclusive a adequação das empresas com porte declarado com inconsistências, para fins de cobrança da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental;

9.3. recomendar ao Conselho Nacional do Meio Ambiente que:

9.3.1. avalie a possibilidade de estabelecer, por meio de resolução, padrões mínimos de segurança a serem adotados pelos Órgãos estaduais de meio ambiente em seus sistemas próprios de controle de trânsito de produtos florestais, para maximizar a confiabilidade dos saldos movimentados no sistema DOF;

9.3.2. avalie a possibilidade de incluir no texto da Resolução 379/06 dispositivo que dê instrumentos ao Ibama para dar eficácia às exigências impostas aos estados no Processo de integração dos instrumentos de controle do trânsito de produtos florestais, em caso de descumprimento da norma;

9.3.3. edite normativo que padronize a nomenclatura utilizada pelos estados para identificar espécies e produtos florestais;

9.4. determinar ao Conselho Nacional do Meio Ambiente que tome providências para tornar obrigatório aos sistemas estaduais de gestão florestal a consulta à regularidade no cadastro técnico federal (CTF) das empresas que exerçam atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, em cumprimento ao disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 8º da Instrução Normativa 96/2006 do Ibama;

9.5. recomendar ao Ibama e ao Serviço Florestal Brasileiro que:

9.5.1. elaborem plano de ação contendo atividades, metas e prazos para a implementação total da resolução Conama nº 379/2006;

9.5.2. tornem periódica a pesquisa da situação dos estados em relação ao atendimento dos sistemas estaduais de controle do transporte de produtos florestais às exigências de padronização e à integração ao sistema federal, até que a integração esteja completa;



9.5.3. disponibilizem no portal da Gestão Florestal as informações que devem obrigatoriamente ser fornecidas pelo estados acerca das autorizações de exploração e planos de manejo concedidas;

9.6. encaminhar cópia deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam aos Tribunais de Contas estaduais propondo a estes que avaliem a conveniência e a oportunidade de realizarem auditorias operacionais com o objetivo de verificar os procedimentos de segurança adotados para uso dos sistemas de transporte de produtos florestais, sob controle das secretarias de meio ambiente de seus respectivos estados;

9.7. autorizar a 4ª Secex realizar monitoramento para avaliar os resultados decorrentes deste trabalho de auditoria;

(...)

4. Em 2012, a 8ª Secretaria de Controle Externo (Secex-8) realizou o primeiro monitoramento do referido acórdão, o qual foi julgado por meio do Acórdão 141/2012-Plenário. Naquela ocasião, o Tribunal considerou como implementados os itens 9.1.16, 9.1.19, 9.1.22, 9.1.38, 9.1.39, 9.3.3 e 9.5.2 e não mais aplicáveis os itens 9.1.18, 9.3.1, 9.3.2 e 9.5.2, todos prolatados no Acórdão 309/2009-Plenário.

5. Assim, mediante o Acórdão 141/2012-Plenário, esta Corte deliberou:

1.6. Determinar:

1.6.1. ao Ibama que:

1.6.1.1. encaminhe ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, seu plano de ação atualizado para atendimento das seguintes deliberações do Acórdão 309/2009 – Plenário, que foram consideradas como parcialmente implementadas ou não implementadas, que serão objeto do **2º monitoramento de auditoria: 9.1.1 a 9.1.13; 9.1.15; 9.1.17; 9.1.20; 9.1.21; 9.1.23 a 9.1.37; 9.1.40 a 9.1.44; 9.2.1; 9.2.5; 9.2.6; 9.5.1 e 9.5.3** (grifamos).

1.6.1.2. inclua no plano de ação de implementação do Acórdão 309/2009, a ser encaminhado ao Tribunal no prazo de 60 (sessenta) dias, o cronograma de conclusão do Sistema LAF e integração aos sistemas estaduais de licenciamento;

1.6.1.3. inclua no plano de ação de implementação do Acórdão 309/2009, a ser encaminhado ao Tribunal no prazo de 60 (sessenta) dias, informações acerca do piloto realizado com a ficha temática sobre fauna para análise de denúncias na ouvidoria, bem como informações acerca do andamento da elaboração das demais fichas;

1.6.2. ao Serviço Florestal Brasileiro que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação atualizado para atendimento da deliberação 9.5.3 do Acórdão 309/2009 - Plenário que foi considerada como em implementação e que será objeto do 2º monitoramento de auditoria.

1.7. Recomendar ao Ibama:

1.7.1. na condição de membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente, que avalie relevância de propor junto ao Conama a edição de nova norma técnica ou a revisão da Resolução 379/2006 com o objetivo de incluir os padrões mínimos de segurança para adoção nos sistemas estaduais de transporte de produtos florestais.

1.7.2. que apure a existência de lacunas no sistema DOF que permitam a emissão de DOFs sem o preenchimento das coordenadas geográficas, uma vez que o Tribunal detectou documentos sem o preenchimento do campo de coordenadas do pátio de origem após a data limite de regularização informada;

1.8. Medidas:

(...)



1.8.2. Reiterar ao Ibama a deliberação contida no item 9.2.6 do Acórdão 309/2009 para que analise os indícios de irregularidades apontados no TC 022.424/2007-8 e corrija as inconsistências nas bases de dados do CTF e do sistema DOF constantes dos arquivos do CD-ROM encaminhados à época, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, realizando inclusive a adequação das empresas com porte declarado com inconsistências, para fins de cobrança da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, alertando aos gestores que o não cumprimento, sem justificativas razoáveis, poderá ensejar a apenação dos responsáveis, nos termos do art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992 e do art. 268, incisos VII e VIII e § 3º, do Regimento Interno deste Tribunal.

6. Cabe esclarecer que, com a reestruturação das unidades deste Tribunal, deixou de existir a Secex-8 e as atividades daquela Secretaria foram alocadas nesta SecexAmb. Com isso, cabe a esta unidade técnica o monitoramento da implementação das proposições prolatadas nos acórdãos em comento.

1.3 Objetivo

7. Monitorar a implementação das deliberações prolatadas nos Acórdãos 309/2009 e 141/2012, ambos do Plenário.

1.4 Metodologia utilizada

8. De forma geral, efetuando-se as adaptações que se mostraram necessárias, a realização do presente monitoramento apoiou-se nas orientações constantes dos Padrões de Monitoramento instituídas por meio da Portaria-Segecex 27, de 19/10/2009.

9. Ao iniciar os trabalhos do monitoramento, avaliou ser conveniente a realização de reunião com gestores do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), para noticiar o início dos trabalhos e coletar depoimentos sobre a implementação das deliberações feitas nos acórdãos em análise.

10. A reunião ocorreu no dia 7 de agosto de 2015, ocasião em que os gestores informaram que havia sido elaborado o Relatório 9/2015 CNT/DIPLAN e CGAUF/DBFLO, o qual apresentava uma atualização da situação do atendimento das deliberações prolatadas nos acórdãos em comento. O referido relatório foi encaminhado a esta unidade técnica, por meio de email, pelo auditor chefe do Ibama (peças 2 e 3).

11. Feita uma análise inicial das informações apresentadas no referido relatório e no Ofício 87/2012/GAB/SFB/MMA, o qual havia sido encaminhado pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), em atendimento às deliberações prolatadas no Acórdão 141/2012-Plenário (peça 17), constatou-se que tais informações não se mostravam suficientes para permitir avaliar a implementação das referidas deliberações. Diante disso, realizou-se diligência ao Ibama e ao SFB para solicitar a complementação e atualização dessas informações.

2. Análise do Atendimento das Deliberações

12. Em resposta à diligência, o SFB enviou ao TCU o Ofício 493/2015/GAB/MMA (peça 11). O Ibama, por sua vez, encaminhou os Ofícios 100 e 102/2015/GP-IBAMA (peças 16 e 18).

13. Inicialmente, cumpre informar que, com vistas a facilitar a apreciação, a análise do atendimento das deliberações será feita por órgão/entidade, seguindo a ordem numérica dos itens, os quais também serão agrupados de acordo com o tema que se relacionam, conforme se segue:



a) Deliberações ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

Deliberações:

Acórdão 309/2009 - Plenário

9.1. recomendar ao Ibama que:

9.1.1. incorpore as ações de validação da legalidade das autorizações de exploração e PMFS concedidos pelos estados com o uso de imagens de satélite ao planejamento da coordenação de fiscalização;

9.1.2. elabore plano de ação para integrar o Sisprof WEB e os sistemas estaduais de licenciamento, discriminando as atividades, Responsáveis, prazos e recursos necessários;

9.1.24. conclua a integração entre o sistema DOF e os demais sistemas de controle da atividade florestal adotados pelos Órgãos integrantes do Sisnama, implementando mecanismo de oferta/aceite entre os sistemas DOF e os sistemas estaduais, conforme Decreto 5.975/2006 e Resolução 379/2006 do Conama, de acordo com interpretação dada pelo MEMO/CIRC/DIREF 36/2007;

Acórdão 141/2012 - Plenário

1.6.1.2 - inclua no plano de ação de implementação do Acórdão 309/2009 a ser encaminhado ao Tribunal no prazo de 60 (sessenta) dias, o cronograma de conclusão do Sistema LAF e integração aos sistemas estaduais de licenciamento.

Situação que levou à proposição das deliberações:

14. Destacou-se, no relatório de auditoria, que, com a descentralização da competência de autorização de exploração florestal para entes federativos, introduzida pela Lei nº 11.284/2006, Lei de Gestão de Florestas Públicas, cada ente passou a ter autonomia para usar um sistema próprio de transporte de produtos florestais, os quais eram alimentados pelos próprios estados, a partir das autorizações de exploração concedidas.

15. Diante disso, realçou-se que a segurança da informação desses sistemas utilizados pelos estados interferia na confiabilidade das informações utilizadas no controle do trânsito de produtos florestais do sistema DOF. À época, identificaram-se falhas na segurança dos procedimentos de inserção de saldos, a qual era feita essencialmente de forma manual, a partir das informações constantes das Autorizações de Exploração Florestal (Autex) e dos Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), destacando-se a possibilidade de ocorrência de fraudes. Assim, realçou-se a necessidade de promover a integração dos sistemas estaduais com o sistema DOF, com vistas a favorecer a troca de informações e consulta da validade das guias florestais estaduais em um sistema central.

16. Ressaltou-se a inexistência de um instrumento que possibilitasse ao Ibama, na condição de órgão responsável pela integração dos dados da gestão florestal, realizar controle e checagem dos procedimentos adotados pelos estados no cadastramento de saldos, realçando que o uso de imagens de satélite possibilitaria atestar a conformidade de planos de manejo e desmatamentos.

17. Como possível melhoria desse cenário, constatou-se, à época, que estava em desenvolvimento, um módulo web do Sistema de Monitoramento e Controle dos Recursos e Produtos Florestais (Sisprof), sistema eletrônico e integrado de autorização de produtos florestais para gerenciamento das autorizações na propriedade rural. Tal sistema seria utilizado por todas as Superintendências Estaduais do Ibama e se integraria aos sistemas estaduais de licenciamento. Com isso, as quantidades permitidas para exploração florestal seriam automaticamente enviadas para o sistema DOF, diminuindo a interferência manual para o cadastramento de saldos (Achado 1.1).

18. Nesse sentido, por ocasião da realização do primeiro monitoramento, o Ibama informou que o atendimento ao item 9.1.2 (o qual trata do Sisprof-Web) seria alcançado com o desenvolvimento do Sistema de Licenças para Atividades Florestais (LAF) e atestou que esse sistema automatizaria a passagem dos créditos de autorização de exploração diretamente para o sistema DOF, sem necessidade de interferência humana. Conforme o Ibama, o nome Sisprof-Web tinha sido substituído por LAF, mantendo-se o mesmo escopo do sistema (peça 48, p. 8 do TC 004.579/2011-9).

Providências adotadas:

19. O Ibama informou que, em 2012, houve determinação da Presidência do Ibama para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor), o qual suplantou o Sistema de Licenciamento das Atividades Florestais (LAF). De acordo com o Ibama, o Sinaflor integrará dados e informações de imóveis rurais oriundos do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR); do Ato Declaratório Ambiental (ADA); do transporte e armazenamento dos produtos florestais do Documento de Origem Florestal (DOF); do Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP); e do Cadastro Técnico Federal de Instrumentos de Defesa Ambiental (CTF/AIDA).

20. O Ibama afirmou que a apresentação de dados georreferenciados da atividade florestal estaria entre os requisitos mínimos exigidos para elaboração de projeto técnico de exploração florestal do empreendimento a ser cadastrado no Sinaflor. O Instituto destacou também que esse sistema tem por concepção a integração com todos os sistemas corporativos do Ibama e a consolidação dos dados de autorizações que envolvam a exploração ou plantio de matéria-prima florestal nos estados que possuem sistema de gestão florestal próprio.

21. O Instituto acrescentou que todas as atividades florestais, empreendimentos de base florestal e processos correlatos sujeitos ao controle por parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) serão efetuados por meio do Sinaflor ou por sistema estadual a ele integrado e atestou que o plano de implantação do Sinaflor contempla a realização de reuniões com os órgãos estaduais de meio ambiente que possuem sistema de gestão florestal próprio, para fins de integração das bases de dados. Conforme o Ibama, o processo de implementação do Sinaflor será feito mediante capacitação, a qual ocorrerá em duas etapas, uma no Ibama Sede, para instrutores e outra para capacitação dos usuários internos nos diversos estados (peça 3, p. 2 e 4).

22. Ainda em relação à integração dos sistemas estaduais (Sisflora) com o DOF, conforme o Ibama, foi realizada reunião em Brasília, com a participação de gestores e técnicos de TI responsáveis pelo desenvolvimento dos sistemas, ocasião em que foram estabelecidas as ações necessárias para efetivar a integração dos sistemas dos estados que ainda utilizam sistemas próprios. Sobre isso, por ocasião da reunião realizada com o Ibama, obteve-se a informação de que somente os estados do Pará, Mato Grosso e Minas Gerais ainda utilizam sistemas próprios.

23. De acordo com o Instituto, o processo de integração do DOF com o Sisflora do estado do Pará, relativo à entrada e saída de documentos de transporte, foi concluída em fevereiro de 2013 e, com o Sisflora do estado do Mato Grosso, estaria concluída apenas a saída de Guias Florestais (GF), destacando que o Ibama encaminhou ofício ao estado salientando a importância da plena integração entre os sistemas. Segundo o Ibama, a resposta dos gestores do Sisflora/MT foi que as ocorrências de recebimento de DOF são baixas e por isso podem ser atestadas uma a uma pelo órgão ambiental local, alegando que, por isso, não justificaria a realização de integração automática.

24. O Ibama informou que, diante do posicionamento dos referidos estados, foi encaminhada, em janeiro de 2015, ordem de serviço ao estado do Pará e do Mato Grosso, solicitando a integração do Sistema DOF entre o Sisflora-MT e Sisflora-PA. O Instituto não mencionou se já recebeu alguma resposta dessa última demanda (peça 3, p. 13-14). Conforme



relatado na reunião com o Ibama, o estado de Minas Gerais também não demonstra interesse em efetuar a integração do Sisflora/MG com o DOF.

Análise:

25. Cumpre realçar que a integração dos sistemas que controlam a origem dos produtos florestais foi estabelecida no Código Florestal Brasileiro, conforme prevê o art. 35 da Lei 12.651/2012:

Art. 35. O controle da origem da madeira, do carvão e de outros produtos ou subprodutos florestais incluirá sistema nacional que integre os dados dos diferentes entes federativos, coordenado, fiscalizado e regulamentado pelo órgão federal competente do Sisnama.

26. Essa mesma Lei prevê também a possibilidade de bloqueio da emissão de DOF dos entes federativos não integrados ao sistema federal: “§ 5º O órgão federal coordenador do sistema nacional poderá bloquear a emissão de Documento de Origem Florestal - DOF dos entes federativos não integrados ao sistema e fiscalizar os dados e relatórios respectivos”.

27. Assim, apesar de ser facultado aos estados disporem de sistemas próprios para controlar a gestão de produtos florestais, a integração desses sistemas é obrigatória, com vistas a prevenir a ocorrência de fraudes.

28. Vale ressaltar que a maior produção madeireira tem origem no Pará e Mato Grosso. Conforme estudo realizado pelo IBGE, em 2010, “dos 12.658.209 m³ registrados na PEVS 2010, o Pará participou com 5.763.823 m³, caracterizando-se como o principal estado produtor. O segundo maior estado produtor foi Mato Grosso, com 2.124.346 m³, seguido por Rondônia (1.511.456 m³) e Bahia (1.052.983 m³). Em conjunto, esses estados participaram com 82,6% do total nacional”. Além disso, esse estudo destaca que treze dos vinte municípios maiores produtores de madeira em tora da extração vegetal se encontram no estado do Pará (Produção da Extração Vegetal e Silvicultura - PEVS/2010, p. 23).

29. Esses dados realçam a importância da participação desses estados na produção madeireira do país e, por isso mesmo, merece atenção dos órgãos fiscalizadores, com vistas a evitar fraudes nessas transações, com o consequente prejuízo para economia estadual e nacional, a exemplo da identificada pela polícia civil do Pará, em agosto de 2015, conforme noticiado na mídia, cuja operação apontou a ocorrência de comercialização ilegal de créditos florestais, com a suspeita de ter ocorrido invasão do Sisflora/PA. De acordo com a notícia, o prejuízo foi de aproximadamente 28 mil metros cúbicos de madeira, o equivalente a 1.400 caminhões carregados de toras, o que teria gerado ganho de R\$ 11 milhões aos envolvidos (<http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2015/08/senhado-superintendente-do-ibama-foi-usada-em-fraudes-afirma-policia.html>, em 24/8/2015, 17:12).

30. A integração dos sistemas que controlam essas transações (o Sisflora e o DOF), conforme determinado pelo Código Florestal Brasileiro, certamente propiciará o aumento da segurança e confiabilidade da base de dados desses sistemas e favorecerá o acompanhamento por parte dos agentes que atuam na fiscalização e controle das transações relativas ao comércio e transporte de produtos florestais. Dessa maneira, mostra-se importante a continuidade das tratativas entre o Ibama e os estados que ainda fazem uso de sistemas próprios, visando efetivar a integração desses sistemas com o DOF, como é o caso dos estados de Mato Grosso, Minas Gerais e Pará. Diante do exposto, considerando que a integração dos sistemas ainda está incompleta, avalia-se que as recomendações prolatada nos itens 9.1.1 e 9.1.24 se encontram em implementação.

31. No entanto, deixa-se de propor a realização de novo monitoramento, ao avaliar que o acompanhamento da implementação da recomendação poderá ser feito em trabalhos futuros a serem realizados por esta unidade técnica junto ao Instituto, em especial, no acompanhamento da implementação do Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor) que se encontra em andamento no Ibama. Segundo o Ibama, o Sinaflor foi instituído em observância às



disposições constantes no Código Florestal (Lei 12.651/2012), com a finalidade de controlar a origem da madeira, do carvão e de outros produtos e subprodutos florestais e integrar os respectivos dados dos diferentes entes federativos, conforme disposto no art.1º da IN/IBAMA 21/2014.

32. O Parágrafo Único do art. 1º da IN/IBAMA 21/2014 prevê:

Serão integrados ao Sinaflor dados e informações de imóveis rurais oriundos do Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR, do Ato Declaratório Ambiental -ADA, do transporte e armazenamento dos produtos florestais do Documento de Origem Florestal - DOF, do Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais CTF/APP e do Cadastro Técnico Federal de Instrumentos de Defesa Ambiental - CTF/AINDA.

33. Já o art. 3º dessa mesma Instrução Normativa estabelece que o Sinaflor será disponibilizado, sem ônus, aos órgãos estaduais competentes integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), mediante celebração de acordo de cooperação técnica. Avalia-se que, com a celebração desses acordos, será favorecida a interface das transações estaduais com o sistema de controle de transporte de produtos florestais federal

34. No que se refere aos itens 9.1.2 do Acórdão 309/2009 e 1.6.1.2 do Acórdão 141/2012-Plenário, considera-se que as deliberações perderam seu objeto, uma vez que o Ibama optou por implementar novo sistema, o Sinaflor, conforme constante na peça 3, p.4.

Deliberações:

Acórdão 309/2009 - Plenário

9.1.3. verifique a situação de regularidade do CNPJ/CPF das pessoas inscritas no CTF na base de dados da Receita Federal;

9.1.5. implemente rotinas para cruzamento de dados entre o CTF e as bases de dados da Receita Federal e do Denatran, e entre o sistema DOF e os demais sistemas de gestão florestal utilizados pelos estados;

Situação que levou à proposição da deliberação:

35. À época da auditoria, verificou-se que o registro no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF) era feito de forma declaratória e não havia integração nem com a base de dados da Receita Federal nem com a base do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran). Em decorrência disso, constatou-se a existência de DOFs emitidos por pessoas que estavam em situação irregular na Receita Federal. Ademais, foram identificadas diversas ocorrências de DOFs emitidos com placa de veículos fora de circulação, não cadastrados na base do Denatran e, ainda, DOFs emitidos para veículos de passageiro (Achado 2.5).

Providências adotadas:

36. O Ibama informou que houve grande reestruturação do CTF em 2013, ocasião em que o Ibama editou normativos determinando o recadastramento obrigatório de todas as pessoas físicas e jurídicas inscritas nesse cadastro. O Instituto assinalou também que foi implementada a Certificação Digital obrigatória a todos os usuários internos e externos do sistema DOF, sendo a data limite para atendimento pelos usuários internos 14/11/2013 e para os usuários externos 4/8/2014. De acordo com o Ibama, a partir de 2/3/2014, o acesso ao DOF passou a ser feito exclusivamente por meio Certificado tipo A3, o qual seria “necessariamente embarcado em dispositivo físico e imune a replicação digital”. O Ibama realça que tais medidas solucionam a questão de validação de pessoas inscritas no CTF perante a base de dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), uma vez que a autoridade certificadora raiz do CPF ou CNPJ seria a mesma da SRFB (peça 3, p. 3 e 5).



37. O Ibama acrescenta que os esforços empreendidos por parte do Instituto, até então, para integração de informações junto à SRFB não lograram êxito. Destaca, entretanto, que se encontra em negociação com Serviço de Processamento de Dados (Serpro) a disponibilização de mídia com base de dados das pessoas físicas e jurídicas, uma vez que a consulta individual automatizada em tempo real da base de dados do CTF com a base da SRFB implicaria alto custo e resultaria inviável face às atuais condições orçamentárias do Ibama (peça 3, p. 6).

38. No que se refere ao cadastro de veículos, o Ibama informou que foi criado o Cadastro de Caminhões e que os veículos a serem utilizados no transporte de produto florestal devem ser previamente cadastrados no Módulo de Utilização de Recursos Florestais do Sinaflor, a partir do CTF do respectivo proprietário, momento em que são informados a marca, o modelo, o tipo de veículo, comprimento, largura e altura de carroceria, além da capacidade por tipo de produto. Segundo o Ibama, na ocasião da emissão do DOF, os dados cadastrados são automaticamente verificados com a informação da placa do veículo pré-cadastrado, só sendo permitida a conclusão da transação com a comprovação da regularidade do transporte indicado (peça 3, p. 30).

Análise:

39. Frente às informações oferecidas pelo Ibama, observa-se que o Instituto se empenhou para modificar os critérios de entrada de dados do CTF para evitar a continuidade das falhas identificadas por ocasião da realização da auditoria. Diante disso, considera-se que as recomendações prolatadas nos itens 9.1.3 e 9.1.5 foram atendidas.

Deliberação:

Acórdão 309/2009 - Plenário

9.1.4. efetue alterações no sistema DOF para não permitir acesso simultâneo do mesmo usuário proveniente de mais de uma estação de trabalho;

Situação que levou à proposição da deliberação:

40. À época da realização da auditoria, verificou-se que havia a possibilidade de acessos simultâneos ao sistema DOF, provenientes de duas estações de trabalho diferentes, utilizando a mesma conta de usuário. A equipe apontou também que, em visita à Superintendência Regional do Ibama no Estado do Pará, ouviu relatos de gestores acerca de casos de fraudes nos quais os servidores alegavam que, no momento da ocorrência da operação fraudulenta, outra pessoa estaria usando seu perfil de acesso (Achado 2.3).

Providências adotadas:

41. Conforme o Ibama, em 2 de abril de 2012, foi implementada rotina no módulo interno do DOF para impedir o acesso simultâneo. O Instituto aduz que o acesso, tanto ao módulo interno, quanto ao externo do sistema, por ser feito mediante certificação digital do tipo A3, com a adoção do mecanismo de tokens criptográficos, impede o acesso simultâneo do mesmo usuário em mais de uma estação de trabalho (peça 3, p.5)

Análise:

42. Ao que se mostra, o Ibama adotou providências para inibir a ocorrência da falha apontada. Assim, considera-se implementada a recomendação feita no item 9.1.4.

Deliberações:

Acórdão 309/2009 - Plenário

9.1.6. adote o foco no usuário como postura para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das funcionalidades do sistema DOF, criando mecanismos para o recebimento e implementação das sugestões de melhorias que achar pertinentes, em atenção ao item 12.5.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005;



9.1.7. elabore procedimentos formais de controle de demandas e de mudanças, em concordância com o item 12.5.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.8. implemente estratégias de comunicação com o usuário externo do sistema DOF, com o objetivo de informar e esclarecer questões relativas à gestão florestal, responsabilidade ambiental e uso do sistema;

9.1.9. proceda à revisão do manual do sistema DOF disponibilizado ao empreendedor, para torná-lo mais didático e facilitar o uso da ferramenta, reduzindo a dependência do usuário com o Ibama;

9.1.10. realize periodicamente pesquisas de opinião com os usuários do sistema DOF, para detectar as necessidades de melhoria na ferramenta;

Situação que levou à proposição da deliberação:

43. Por ocasião da realização da auditoria, a equipe ressaltou a importância de estimular a participação do usuário na melhoria do sistema DOF, utilizando-se de ferramentas de consulta para identificar suas necessidades e sugestões de melhoria, visando aperfeiçoar as funcionalidades do sistema. Além disso, a equipe de auditoria identificou a necessidade de promover ajustes no sistema DOF e implementar as sugestões de melhorias apontadas, tanto pela área técnica quanto pelos usuários. Para isso, considerou que deveria ser implantada uma sistemática de registro, controle, aprovação, definição de prioridades e alocação de recursos para o atendimento das demandas de alteração, correção ou evolução do sistema, de forma que o controle de mudanças pudesse ser feito de maneira eficaz (Achado 3.1)

Providências adotadas:

44. No que se refere ao aperfeiçoamento do DOF, o Ibama noticiou a instituição de Grupo de Trabalho, em 5/12/2011, composto por servidores de diferentes diretorias do Instituto e com experiência em áreas diversas, o qual teria a função de propor a implementação de melhorias no sistema DOF. O Instituto resalta que a visão do usuário externo é oferecida pela Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Floresta do Ibama (DBFlo), a qual conta com a experiência adquirida em atendimentos prestados aos empreendedores e órgãos estaduais que operam com o sistema DOF, além da vivência adquirida por tomar parte nas discussões com entidades representativas do setor privado e demais órgãos do Sisnama, em razão da participação no Comitê Técnico de Sistemas de Controle Florestal (peça 3, p.6).

45. Conforme o Ibama, o relatório produzido por esse grupo de trabalho embasou o Projeto de Aprimoramento do Sistema DOF. O Instituto atesta que o êxito obtido nesse processo motivou a continuidade dessa atuação por parte da DBFlo, que tem prosseguido com a elaboração de novos projetos de melhoria do sistema com a contribuição do Comitê Técnico de Sistemas de Controle Florestal. Segundo o Ibama, o projeto de aprimoramento do DOF encontra-se em sua segunda versão, com as últimas melhorias sendo implementadas, destacando que está em elaboração a “Estratégia de Comunicação, documento que planejará a utilização de *mailing list* e criação de *hotsite* do DOF, contendo legislação pertinente, quadro de avisos e instruções direcionadas aos nichos de mercado (produtores, siderúrgicas, construtoras, etc.)”, com prazo previsto para conclusão em 2015. O Instituto atesta que adotou a internet como estratégia de comunicação com o usuário externo, o que é feito tanto por meio de mensagens diretamente no DOF, como via notícias veiculadas na página de internet do Ibama (peça 3, p.7).

46. No que tange o controle de mudanças, o Ibama informou que foi publicada a Portaria/Ibama 28/2013, a qual aprova o Processo de Gerenciamento de Mudanças, em que se estabelece o procedimento para solicitação de mudanças em sistemas e ambientes computacionais. O Instituto menciona também Memorando Circular do Ibama (144/2013), o qual trataria de orientações relativas a demandas encaminhadas ao centro de tecnologia do Instituto, estabelecendo diretrizes referentes ao encaminhamento das mesmas. O Ibama assinala que tal postura se alinha às



disposições da NBR/ISSO/IEC 38500:2009, a qual trata de governança corporativa de tecnologia da informação (peça 3, p.8).

47. Quanto revisão do manual do sistema DOF disponibilizado ao empreendedor, o Ibama destacou que as melhorias implementadas no DOF, a partir de 2013, ensejaram uma revisão pormenorizada do manual e apontou a existência de uma minuta que estaria em fase de atualização, a qual visa sintetizar o passo-a-passo e tornar a linguagem mais acessível aos usuários do sistema (peça 3, p.9).

48. No que se refere às pesquisas de opinião, o Ibama informou que esse levantamento tem sido feito de maneira informal junto a representantes do setor privado, da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente e da Diretoria de Proteção Ambiental do Ibama, nas reuniões do Comitê Técnico de Sistemas de Controle Florestal e em outros contatos e também considerando as experiências de atendimentos aos usuários externos do DOF. O Ibama afirma que com base nessas pesquisas, foram estabelecidas as melhorias prioritárias no Projeto de Aprimoramentos do Sistema DOF, abordado nas recomendações referentes aos itens 9.1.6 e 9.1.8 (peça 3, p.9).

Análise:

49. O foco das recomendações em comento foi induzir a participação dos usuários na apresentação de sugestões de melhorias do sistema DOF, bem assim, facilitar a utilização do sistema por parte do usuário. Conforme relatado, o Ibama vem propiciando essa participação, a qual tem favorecido o aperfeiçoamento do Sistema DOF. Assim. Consideram-se implementadas as recomendações feitas nos itens 9.1.6 a 9.1.10.

Deliberação:

Acórdão 309/2009 - Plenário

9.1.11. implemente, no sistema DOF, a ferramenta de gerador de relatórios;

Situação que levou à proposição da deliberação:

50. À época da auditoria, a equipe verificou que o sistema DOF não permitia a geração de relatórios gerenciais, apesar de estarem registradas no sistema informações que poderiam auxiliar o planejamento de fiscalizações, por exemplo. A equipe destacou a importância da disponibilização desses dados, assinalando as vantagens de o DOF prover o acesso de maneira rápida e simples, não só a informações pontuais, mas também a informações gerenciais, para aperfeiçoar a atuação dos fiscais e entidades parceiras e subsidiar os gestores no planejamento das ações de controle (Achado 3.2)

Providências adotadas:

51. Conforme o Ibama, em junho de 2014, foram disponibilizados dois módulos geradores de relatórios denominados “Análise de Transporte” e “Análise de Origem”, destacando que o primeiro fornece relatórios totalizadores para fins gerenciais ou investigativos e que o segundo permite uma investigação apurada sobre estoques e movimentações de um usuário específico que se deseje pesquisar, a partir da informação do CNPJ/CPF, permitindo verificar informações por item, no período selecionado, sobre produtos, espécies, volumes no início e fim do período, unidades de medida e os números IP dos computadores utilizados nas transações (peça 3, p.10).

Análise:

52. Conforme se observa, o Ibama se empenhou em disponibilizar os relatórios gerenciais, de acordo com a recomendação desta Corte. Assim, considera-se atendida a recomendação feita no item 9.1.11.



Deliberações:

Acórdão 309/2009 - Plenário

9.1.12. reavalie a forma de atuação da Ouvidoria, considerando a necessidade de implementar critérios de admissibilidade, materialidade, risco, classificação e priorização de atendimento de denúncias;

9.1.13. verifique a viabilidade de alocar servidores do Ibama com conhecimento de fiscalização na Ouvidoria;

Acórdão 141/2012 - Plenário

1.6.1.3. inclua no plano de ação de implementação do Acórdão 309/2009 a ser encaminhado ao Tribunal no prazo de 60 (sessenta) dias, informações acerca do piloto realizado com a ficha temática sobre fauna para análise de denúncias na ouvidoria, bem como informações acerca do andamento da elaboração das demais fichas;

Situação que levou à proposição da deliberação:

53. Destacou-se, no relatório de auditoria, a importância da atuação da Ouvidoria para o Ibama, por se tratar de um poderoso instrumento para a área de fiscalização, inclusive no que se refere às questões relacionadas com produtos florestais, tema da auditoria. Por isso, após avaliação das atividades da Ouvidoria, foram apontados problemas que estariam prejudicando a sua atuação e, conseqüentemente, o exercício da fiscalização pelo Instituto. Dentre eles, estavam a ausência de critérios de admissibilidade das denúncias e a ausência de critérios de classificação e priorização das demandas recebidas (Achado 4.4).

54. Por ocasião da realização do primeiro monitoramento, o Ibama informou que se encontrava em andamento a elaboração de “árvores de decisão”, cujo objetivo seria filtrar as demandas recebidas pela ouvidoria do Instituto, em consonância com a recomendação constante do item 9.1.12 do Acórdão 309/2009. De acordo com o Ibama, a Ouvidoria e a Coordenação de Fiscalização da Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro) estavam trabalhando na árvore sobre o tema fauna, a qual serviria de piloto desse projeto e que seriam criadas outras fichas temáticas para: flora/desmatamento, pesca, biopirataria, agrotóxicos, depredação/poluição (peça 48, p. 14, TC 004.579/2011-9).

Providências adotadas:

55. O Ibama assinalou que, com o advento da Lei Complementar 140/2011, muitas das atribuições do governo federal, relacionadas ao meio ambiente, foram repassadas aos estados e municípios e por isso a ouvidoria do Ibama estaria reavaliando sua forma de atuação e aproveitando para levar em consideração novos critérios, conforme sugerido pelo TCU. O Instituto acrescentou que a Ouvidoria “passará a utilizar o Sistema E-Quvi da Ouvidoria Geral da União e que, para tanto, está sendo discutido internamente o desenvolvimento de um *Web Service*, a fim de conectar o sistema já em utilização pelo Ibama com o E-Ouvi” (peça 16, p. 17).

56. No que se refere ao quadro de servidores, o Ibama informou que atualmente a Coordenação da Ouvidoria do Ibama tem no seu quadro dois Analistas Ambientais e dois Técnicos Administrativos e realça que entende necessária a ampliação desse quadro e considera importante que o perfil do profissional seja multidisciplinar, com conhecimentos técnicos nas áreas de proteção, fauna, flora, licenciamento e qualidade ambiental, não apenas em conhecimento de fiscalização (peça 16, p.17).

57. Quanto à elaboração das demais fichas temáticas, o Ibama informou que os trabalhos nesse sentido se encontram paralisados. De acordo com o Ibama, tal paralisação está vinculada a implementação da Lei Complementar 140/2011, normativo que teria gerado dúvidas sobre a atuação da fiscalização pelos entes federados, argumentando que elaboração dessas fichas depende,



em sua maioria, da atuação das respectivas áreas técnicas finalísticas e da definição sobre a atuação da fiscalização do Ibama para cada assunto (peça 16, p. 16-17).

Análise:

58. Ante os relatos trazidos pelo Ibama, observa-se que as deliberações referentes aos itens 9.1.12 e 9.1.13, do Acórdão 309/2009-P e 1.6.1.3 do Acórdão 141/2012-P encontram-se em implementação. Apesar disso, deixa-se de propor a realização de novo monitoramento nesse sentido, uma vez que o Ibama alega que o prosseguimento do atendimento foi afetado pela LC 140/2011, normativo que alterou a competência dos entes federados em relação à regulação das intervenções no meio ambiente, cujas atuações ainda se encontram em análise e dependem de tratativas entre os entes, conforme argumentou o Ibama. Ademais, esse acompanhamento poderá ser feito em trabalhos futuros a serem realizados por esta unidade técnica junto ao Ibama.

Deliberações:

Acórdão 309/2009 - Plenário

9.1.15. disponibilize os links de consulta pública dos sistemas estaduais de controle de produtos florestais na página de consulta do sistema DOF, enquanto o processo de integração não estiver consolidado;

9.1.17. desenvolva módulo de treinamento para uso de ferramentas de inteligência do sistema DOF nas atividades de fiscalização, tão logo seja concluída a implementação das sugestões apontadas neste relatório;

9.1.20. capacite os fiscais do Ibama e fiscais de órgãos parceiros ou órgãos estratégicos, especialmente para o uso das ferramentas do Sistema DOF, para atividades de fiscalização e identificação de espécies de flora;

Situação que levou à proposição da deliberação:

59. A equipe de auditoria realçou que o sistema DOF apresentava-se como uma importante ferramenta para fornecer informações tempestivas que poderiam auxiliar nas ações de inteligência do Ibama e aumentar a eficiência da fiscalização, mediante o fornecimento de relatórios gerenciais. Apontou, porém, que havia necessidade de se favorecer o acesso a tais dados por meio de consulta e também que se mostrava importante intensificar as ações de capacitação dos agentes para utilização dos dados do DOF nas ações de fiscalização (Achado 4.7).

Providências adotadas:

60. No que se refere à disponibilização de links para consultas, o Ibama respondeu que considera prejudicada a recomendação em questão, tendo em vista a efetivação da integração do DOF com os sistemas estaduais (peça 3, p.11).

61. Quanto aos treinamentos, o Instituto afirma que tem realizado ações de capacitação dos servidores das unidades descentralizadas do Ibama em atividades de análise de dados do DOF para ações de inteligência na fiscalização, destacando que o atendimento a este item se completa com o atendimento ao item 9.1.11, o qual se refere à disponibilização de relatórios gerenciais (peça 3, p.11).

62. O Ibama acrescentou que a Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro), unidade responsável pela fiscalização ambiental, instituiu, a partir de 2011, o Plano Anual de Proteção Ambiental (PNAPA). Segundo o Instituto, trata-se de um *workshop* anual, realizado entre os meses de novembro e dezembro, no qual participam servidores e gestores de todas as partes do Brasil para discutir o planejamento de capacitação do ano seguinte. Conforme o Ibama, esse evento também contempla capacitação para o uso de dados dos sistemas do Ibama, entre eles o DOF. O Ibama atesta que essa mesma Diretoria possui em sua estrutura a Coordenação de Inteligência de Fiscalização (Coinf), a qual habitualmente realiza análises e diagnósticos com base em dados do



DOF, para detecção de ilícitos na movimentação de produtos florestais e cujos trabalhos teriam alta relevância na repressão de crimes no mercado florestal (peça 16, p 3-4),

Análise:

63. O Ibama atesta que tem investido na capacitação dos usuários do DOF. Dessa maneira, mesmo levando em conta que ações de capacitação tem característica continuada, consideram-se atendidas as recomendações feitas nos itens 9.1.17 e 9.1.20 do Acórdão 309/2009.

64. No que se refere ao item 9.1.15 do Acórdão 309/2009, considera que houve perda do objeto, tendo em vista as ações que vêm sendo adotadas pelo Ibama para integração dos sistemas usados pelos agentes do Sisnama.

Deliberação:

Acórdão 309/2009 - Plenário

9.1.21. inicie tratativas com os Órgãos estaduais de meio ambiente que utilizam sistemas próprios de controle de trânsito de produtos florestais, especialmente com os estados que usam o Sisflora, para que estes disponibilizem perfis de consulta gerencial para os fiscais de Órgãos parceiros;

Situação que levou à proposição da deliberação:

65. Por ocasião da auditoria, foi constatado que, em muitos casos, o módulo de consulta pública dos sistemas estaduais e do DOF não possuíam informações suficientes para a fiscalização, gerando a necessidade de concessão de perfis específicos para os fiscais de órgãos parceiros. Além disso, verificou-se que até mesmo o Ibama tinha dificuldades em acessar o perfil gerencial do sistema Sisflora, sistema utilizado por alguns estados para a gestão de produtos florestais (Achado 5.2).

Providências adotadas:

66. O Ibama informou que a recomendação foi plenamente atendida em relação aos estados do Pará e Mato Grosso, que seriam os únicos estados que continuam utilizando o sistema Sisflora. Acrescentou que o sistema adotado pelo estado de Minas Gerais não possui módulo de acesso semelhante, mas que o acesso será solucionado mediante a integração do sistema estadual com o DOF, a qual se encontra em tratativas entre o Ibama e o referido estado (peça 3 p. 11-12)

Análise:

67. Conforme relatado, o Ibama adotou medidas para propiciar a realização de consultas aos sistemas, conforme recomendado. Além disso, o Instituto está empenhado em concluir a integração das bases de dados estaduais e federal, propiciando o acesso às informações por parte dos fiscais, conforme se propôs na deliberação em análise. Assim, considera-se atendida a recomendação prolatada no item 9.1.21 do Acórdão 309/2009.

Deliberação:

Acórdão 309/2009 - Plenário

9.1.25. implemente procedimento para monitorar a disponibilidade dos serviços de consulta às bases de dados do sistema DOF utilizados pelos sistemas estaduais, com base nas diretrizes previstas no item 10.3.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005 e no item ME1 do Cobit;

Situação que levou à proposição da deliberação:

68. O relatório da auditoria apontou que havia dificuldades de ordem técnica, como quedas nas conexões entre o DOF e os outros sistemas, ocasionadas por indisponibilidades dos serviços do sistema DOF, em razão de escassez de recursos de rede, processamento e armazenamento de dados.



Esse fato impossibilitava a realização de consultas da validade das guias florestais emitidas (Achado 2.1).

Providências adotadas:

69. O Ibama informou que ainda aguardava conclusão de solicitação, feita por meio de ordem de serviço, a qual teria sido encaminhada aos estados do Pará e Mato Grosso para integração do Sistema DOF com o Sisflora-MT e Sisflora-PA, estados que ainda utilizam sistemas próprios. Conforme o Instituto, a implementação dos procedimentos de monitoramento da disponibilidade de consulta à base de dados do DOF será concluída após esse processo de integração solicitado (peça 3, p.14)

Análise:

70. A integração do sistema DOF foi tema do item 9.1.24 do Acórdão 309/2009-Plenário. A referida recomendação foi tratada nos itens 14 a 33 desta instrução. Na análise do atendimento daquela deliberação por parte do Ibama, considerou-se que a integração do sistema DOF com os sistemas estaduais encontra-se em implementação, mas deixou-se de propor novo monitoramento por considerar que o atendimento da recomendação pode ser acompanhado em trabalhos futuros que serão realizados por esta unidade técnica junto ao Ibama. Da mesma maneira que aquela, levando-se em conta que se trata de temas conexos, propõem-se considerar o item 9.1.25 do mesmo acórdão em implementação, para acompanhamento futuro, em conjunto com o atendimento do disposto no item 9.1.24, já que o Ibama vinculou o atendimento desta recomendação à efetivação da integração dos sistemas, tema tratado naquele item.

Deliberações:

Acórdão 309/2009 - Plenário

9.1.26. promova alterações no sistema DOF e na base de dados do sistema CTF para executar validação de dados de entrada, em conformidade com o previsto no item 12.2.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.40. institua mecanismos que garantam a consistência das informações do CTF e sistema DOF e verifique periodicamente a eficácia dos mecanismos implementados, em conformidade com o previsto no item 15.2.2 da NBR 17799:2005;

Situação que levou à proposição da deliberação:

71. Por ocasião da realização da auditoria, foi verificado que o cadastro no Cadastro Técnico Federal (CTF) era declarativo, assim como algumas informações complementares que posteriormente deveriam ser fornecidas no sistema DOF. Não havia qualquer tipo de validação dos dados declarados e tampouco era feita qualquer verificação da veracidade das informações fornecidas. Apontou-se que a ausência dessa validação poderia propiciar a ocorrência de fraudes no sistema DOF.

72. Ademais, a equipe de auditoria apontou uma série de inconsistências identificadas nas bases de dados do Cadastro Técnico Federal (CTF). Destacou-se que essas inconsistências do CTF, com conseqüente impacto no sistema DOF, prejudicavam não só a atividade da fiscalização, que trabalhava muitas vezes com informações incorretas, mas também reduzia o valor arrecadado com a cobrança da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), a qual é aplicada nas atividades de controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, com base nos dados do CTF (Achado 2.5).

Providências adotadas:

73. Quanto à validação dos dados de entrada, o Ibama atestou que foram implementados controles na aplicação, com checagens de validação dos dados, com o objetivo de detectar qualquer corrupção de informações em decorrência de erro ou de ação deliberada. O Ibama apontou também



como melhoria a implementação da Certificação Digital no DOF, obrigatória a todos os usuários internos e externos do sistema, conforme relatado na análise da recomendação referente ao item 9.1.3 do Acórdão 309/2009-P (peça 3 p.15).

74. Além disso, o Ibama informou que se encontra em elaboração a norma de gestão de incidentes e processo de gestão e tratamento de incidentes em redes computacionais, bem como a reformulação da Equipe de Tratamento de Incidentes em Redes Computacionais (ETIR), a qual terá entre suas atribuições “a verificação de inconformidade técnica com as normas de segurança da informação implementada e/ou vulnerabilidades (auxiliada por ferramentas de software apropriadas) dos sistemas estratégicos do Ibama, gerando relatórios técnico para ações necessárias”. De acordo com o Instituto, o prazo para conclusão dessas ações é dezembro de 2015 (peça 3, p. 19)

Análise:

75. Destaque-se que as inconsistências no CTF impactavam negativamente as atividades de fiscalização realizadas pelo Ibama. Além disso, poderiam propiciar redução do valor da arrecadação da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, ocasionando perda de recursos por parte do Instituto. Tal situação demonstrava a necessidade de empenho por parte do Ibama para corrigir tais falhas. Conforme relatado pelo Instituto, o CTF foi aperfeiçoado para evitar a ocorrência das falhas apontadas no relatório de auditoria além de ainda se encontrarem em andamento ações que reforçarão a segurança dos sistemas no Ibama. Dessa maneira, consideram-se atendidas as recomendações prolatadas nos itens 9.1.26 e 9.1.40 do Acórdão 309/2009-P.

Deliberações:

Acórdão 309/2009 - Plenário

9.1.27. restabeleça o bom desempenho do sistema, considerando os estudos relatados nas Notas Técnicas 000007/2008/CNT e 000008/2008/CNT;

9.1.28. defina procedimento formal para monitorar a utilização do sistema DOF e fazer projeções de necessidades de capacidade futura, para evitar potenciais gargalos e garantir o desempenho do sistema, em conformidade com o item 10.3.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005 e à semelhança das orientações previstas nos itens AI3 e ME1 do Cobit 4.1;

Situação que levou à proposição da deliberação:

76. A equipe de auditoria analisou os relatórios de desempenho dos recursos computacionais utilizados pelo sistema DOF e constatou que os recursos de rede e acesso à Internet estavam prestes a atingir seus limites operacionais. Essa situação causava momentos de lentidão no acesso e impossibilitava a inclusão de novas funcionalidades que ampliariam a segurança e a eficiência do sistema. A equipe realçou que o próprio centro de tecnologia do Ibama havia realizado estudo acerca da adequação da utilização dos recursos computacionais do sistema DOF e havia concluído que os recursos, à época, não eram suficientes para o pleno atendimento das demandas dos sistemas providos pelo Ibama (Achado 2.2).

Providências adotadas:

77. O Ibama afirma que, visando garantir o bom desempenho dos sistemas corporativos do Instituto, entre eles o DOF, foi realizada licitação dos serviços de link de internet e de armazenamento de dados. Conforme o Ibama, foi celebrado o Contrato Administrativo 10/2011 com a Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A (Embratel) para aumento dos links de comunicação e foi firmado o 4º Termo Aditivo para ampliar a velocidade, com vistas a melhorar o acesso e a celeridade na comunicação. Quanto à capacidade de armazenamento dos dados, o Ibama afirma que também foi celebrado contrato com Embratel (Contrato Administrativo 38/2010), cujo objeto é a hospedagem externa de servidores e de comunicação de dados “Data Center”. O Ibama acrescentou que, em fevereiro de 2015, foi assinado o 6º Termo Aditivo ao referido Contrato. O Instituto informou, por fim, que estão sendo formalizados entendimentos com o Serviço Federal de



Processamento de Dados (Serpro), no sentido de avaliar a capacidade de atendimento às demandas do Ibama nesse campo (peça 16, p.18).

78. Quanto ao monitoramento da utilização do sistema, o Ibama informou que foi definido que todas as demandas de desenvolvimento de sistema devem ser deliberadas pelo Comitê de Tecnologia da Informação (CTI) para validação e priorização. Segundo o Instituto, o monitoramento sobre o andamento do sistema DOF é feito de forma permanente em todas as reuniões do CTI, destacando que se encontram em andamento várias melhorias do Sistema. Conforme o Ibama, quando forem finalizadas essas melhorias, serão aprovadas novas demandas de aperfeiçoamento tais como, “controles detectivos para identificar problemas em tempo hábil, ferramentas para mensurar capacidade futura que levem em consideração os requisitos de novos negócios e sistemas com tendências atuais e projetadas de capacidade de processamento de informação da organização” (peça 3, p. 15-16).

Análise:

79. Conforme relatado, o Ibama tem se empenhado nas ações de planejamento para promover aperfeiçoamento do sistema DOF, conforme recomendado pelo Tribunal. Sabe-se que essa atuação deve ser contínua, tendo em vista a característica da ação envolvida. Mesmo assim, considera-se atendidas as recomendações referentes aos itens 9.1.27 e 9.1.28 do Acórdão 309/2009-P, sem prejuízo de acompanhamento por parte desta unidade técnica em trabalhos futuros.

Deliberações:

Acórdão 309/2009 - Plenário

9.1.29. crie norma de uso do serviço para o sistema DOF, em conformidade com o art. 4º da Portaria 23/2007, do Ibama;

9.1.30. elabore, aprove formalmente, divulgue e implemente política de controle de acesso, conforme item 11.1.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.31. defina Processo de autorização formal para concessão e revogação de acesso, conforme item 11.2.2 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.32. torne obrigatória, no Processo de concessão de acesso, a assinatura de termo de compromisso pelos usuários do sistema DOF, conforme item 11.2.1, alíneas "d" e "e" da NBR ISO/IEC 17799:2005;(ver diligência)

9.1.33. estabeleça procedimentos seguros de entrada no sistema operacional das estações de trabalho e no sistema DOF, conforme item 11.5.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.34. defina formalmente política de gerenciamento das senhas dos usuários do sistema DOF e adote sistema que assegure a sua qualidade, conforme itens 11.2.3 e 11.5.3 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.35. defina formalmente política de uso dos serviços de rede, conforme item 11.4.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.36. adote controle de acesso à rede, conforme item 11.4.6 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

Situação que levou à proposição da deliberação:

80. Por ocasião da auditoria, constatou-se a inexistência de políticas de restrição de acesso ao sistema operacional a partir das estações de trabalho. Destacou que tal ausência permitia que usuários acessassem suas estações com permissões de administrador e que fossem instalados aplicativos maliciosos ou vírus de computador, os quais poderiam ser utilizados para descobrir a senha dos usuários para posterior utilização indevida do sistema. A equipe constatou também que o sistema DOF não verificava a qualidade das senhas e permitia que fossem utilizadas senhas fracas e de fácil dedução. Outra situação verificada foi a não-exigência de troca periódica de senhas e o uso



de uma mesma senha por tempo indeterminado, o que ia contra as diretrizes do item 11.5.3 da NBR ISO/IEC 17799:2005.

81. Os auditores apontaram que tal situação feria disposições de normativo interno do Ibama, destacando as disposições constantes na Portaria Ibama 23/2007, a qual estabelece que sistemas corporativos, como o DOF, devem seguir as regras e diretrizes gerais definidas, entre elas, a Norma de Uso do Serviço. A auditoria constatou que, à época, não havia política de controle de acesso formalmente definida que consolidasse diretrizes, detalhasse procedimentos e definisse outros requisitos necessários à Política de Controle de Acesso (PCA), conforme recomendado pelo item 11.1.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005. Da mesma forma, verificou-se que não existia Norma de Uso do Serviço para o sistema DOF. Ademais, ficou constatado que não havia procedimento formal definido para concessão e revogação de acesso ao sistema e não era assinado termo de responsabilidade pelos usuários, informando seus direitos e deveres e indicando que eles entendiam as condições de acesso concedidas (Achado 2.3).

Providências adotadas:

82. O Ibama atestou que, em 2012, foi elaborado um normativo, o qual teria sido encaminhado para despacho da Presidência mediante Memo. 32/2012/COMON/CGAUF/DBFLO. Destaca, porém, que, por razão de prioridades internas, a norma não chegou a ser publicada. Conforme o gestor, esse normativo será revisado para contemplar as alterações efetuadas no procedimento de acesso ao Sistema DOF realizadas em 2013 e será novamente encaminhado para publicação.

83. Apesar disso, o Ibama atesta que foi criado, no âmbito do Instituto, o Comitê de Segurança da Informação e Informática (CSI), por intermédio da Portaria/Ibama 1.098/2011, o qual tem entre suas atribuições elaborar e publicar a Política de Segurança da Informação (POSIC). Segundo o Ibama, a versão final e revisada da POSIC foi aprovada e publicada no Diário Oficial da União em junho de 2012, por meio da Portaria Ibama 9/2012.

84. O Ibama acrescenta que, em dezembro de 2012, foi publicada a Portaria/Ibama 18/2012, a qual se trata de norma complementar à POSIC e regulamenta os procedimentos de segurança para acesso, consulta, alteração, monitoramento e gerenciamento de sistemas de informação do Ibama e aduz que a referida norma foi atualizada pela Norma Complementar 02/NC/POSIC/CSII, aprovada pela Portaria Ibama 22/2014 (peça 3, p. 16-18).

85. Em relação à política de uso dos serviços de rede, o Ibama informou que, visando garantir a segurança de dados e informações do Instituto, foi publicada a Norma Complementar 07/NC/POSIC/CSII, a qual regulamenta os procedimentos de segurança referentes ao acesso/uso à Internet, Intranet e Extranet do Ibama (peça 16, p. 19)

86. Em relação ao controle de acesso à rede, o Ibama afirmou que para redes compartilhadas, “especialmente essas que se estendem pelos limites da organização, convém que a capacidade dos usuários para conectar-se à rede seja restrita, alinhada com a política de controle de acesso e os requisitos das aplicações do negócio”, conforme POSIC aprovada”. O Instituto aduz que, “com a contratação dos serviços de Datacenter, o controle de conexão de rede é realizado com as regras de filtros definidas pelo Ibama e canais específicos para os serviços, tais como e-mail e aplicações” (peça 18, p. 1)

Análise:

87. Conforme se observa, o Ibama avançou no processo de normatização relativo à segurança da informação no Instituto, destacando-se a regulamentação do acesso aos sistemas informatizados, de que se trata as recomendações em análise. Diante disso, consideram-se atendidas as deliberações prolatadas nos itens 9.1.29 a 9.1.36 do Acórdão 309/2009-Plenário.



Deliberação:

Acórdão 309/2009 - Plenário

9.1.37. segregue as funções e responsabilidades dos envolvidos com desenvolvimento e produção, em conformidade com o disposto no item 10.1.3 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

Situação que levou à proposição da deliberação:

88. Verificou-se, por ocasião da auditoria, que os desenvolvedores do sistema DOF tinham acesso irrestrito ao ambiente de produção. Constatou-se que esses desenvolvedores podiam acessar contas de usuário com perfis privilegiados de gerência e sem restrições de acesso e, ainda, executar operações diretamente no ambiente de produção para manipular as bases de dados do sistema, sem deixar vestígios ou trilhas de auditoria, o que contraria as diretrizes do item 10.1.3 da NBR ISO/IEC 17799:2005 (Achado 2.3).

Providências adotadas:

89. O Ibama atesta que foi implementada ferramenta de monitoração das atividades de desenvolvimento de sistema e extração de relatórios, com abertura de ordens de serviços pelos requisitantes do sistema, as quais são autorizados pela diretoria responsável. Acrescenta que foram implementadas trilhas de auditoria e o acompanhamento gerencial, por um gerente de projetos do sistema no nível técnico, pelo requisitante no nível de negócio e pelo Comitê de Tecnologia da Informação em nível estratégico. O Instituto menciona também a edição de normativo por meio do qual foi instituída equipe de fiscalização da fábrica de software, estabelecendo as funções de gestor de contrato, fiscal administrativo, fiscal técnico, gestor de negócio e fiscal requisitante (peça 3, p. 18-19).

Análise:

90. Ao que se mostra, o Ibama adotou medidas para corrigir as falhas apontadas no relatório de auditoria relativas à recomendação em comento. Assim, considera-se atendida a deliberação tratada no item 9.1.37 do Acórdão 309/2009.

Deliberação:

Acórdão 309/2009 - Plenário

9.2.6. analise os indícios de irregularidades apontados e corrija as inconsistências nas bases de dados do CTF e do sistema DOF, constantes dos arquivos do CD-ROM, fl. 342, cópia em anexo, realizando inclusive a adequação das empresas com porte declarado com inconsistências, para fins de cobrança da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental;

Acórdão 141/2012 - Plenário

1.8.2. Reiterar ao Ibama a deliberação contida no item 9.2.6 do Acórdão 309/2009 para que analise os indícios de irregularidades apontados no TC 022.424/2007-8 e corrija as inconsistências nas bases de dados do CTF e do sistema DOF constantes dos arquivos do CD-ROM encaminhados à época, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, realizando inclusive a adequação das empresas com porte declarado com inconsistências, para fins de cobrança da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, alertando aos gestores que o não cumprimento, sem justificativas razoáveis, poderá ensejar a apenação dos responsáveis, nos termos do art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992 e do art. 268, incisos VII e VIII e § 3º, do Regimento Interno deste Tribunal.

Situação que levou à proposição da deliberação:

91. Durante os trabalhos de auditoria, constatou-se que havia uma série de inconsistências nas bases de dados do Cadastro Técnico Federal (CTF), as quais, à época da fiscalização, embasaram a elaboração de uma tabela apresentada pela equipe. Diante disso, foram encaminhados ao Ibama



arquivos contendo os registros que evidenciaram as inconsistências relatadas, para que fossem adotadas as medidas corretivas necessárias (Achado 2.5).

Providências adotadas:

92. O Ibama atesta que foi realizada uma análise prévia dos indícios apontados e que foi efetuada e consolidada na Nota Técnica 10/2011/COMON, a qual teria sido encaminhada as Diretorias de Qualidade Ambiental (Diqua) e de Proteção Ambiental (Dipro), unidades que seriam responsáveis, respectivamente, pela correção do CTF e pela apuração das irregularidades, para que fossem adotadas as providências cabíveis.

93. Conforme o Ibama, verificações de inconsistências nas movimentações do sistema DOF são sistematicamente realizadas pela Dipro em preparação para as operações de fiscalização ambiental. O Instituto atesta que, com o advento do Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental, o qual é planejado para cada exercício, a partir do ano de 2010, as análises de dados do sistema eletrônico de controle florestal têm tido uma expressividade cada vez maior em todas as ações desempenhadas no combate ao crime ambiental.

94. Na sequência, o Ibama lista as ações/medidas e cronogramas referentes a cada critério de malha adotado, conforme se segue (peça 3, p. 24-30):

- a) **“CNPJ declarados no Sistema CTF não cadastrados na base de dados da Receita Federal do Brasil”:** cancelamento na base do CTF dos cadastros que não constam nas bases da Receita Federal do Brasil;
- b) **“CNPJ declarados no Sistema CTF não cadastrados na base de dados da Receita Federal do Brasil com movimentações no Sistema DOF”:** cancelamento, na base do CTF, dos cadastros que não constam nas bases da Receita Federal do Brasil; verificação dos destinatários dos créditos oriundos das empresas não cadastradas na base da RFB para fins de implicação em ilícito ambiental; checagem de informações de operações pregressas da Dipro que tiveram foco em "empresas fantasmas".
- c) **“empresas com portes declarados no Sistema CTF divergentes dos portes declarados na base de dados da Receita Federal do Brasil”;** **“empresas com portes declarados no Sistema CTF divergentes dos portes declarados na base de dados da Receita Federal do Brasil com movimentações incompatíveis no sistema DOF”;** **“movimentações financeiras em 2007 incompatíveis com o porte da empresa declarado no CTF - Pequeno Porte”;** **“movimentações financeiras em 2007 incompatíveis com o porte da empresa declarado no CTF - Médio Porte”** e; **“movimentações financeiras em 2007 incompatíveis com o porte da empresa declarado no CTF - Grande Porte”**, são adotadas as seguintes medidas:
 - promover no CTF a supressão da informação de porte das empresas apontadas nas análises do TCU, gerando dessa forma uma pendência no certificado de regularidade;
 - as empresa serão notificadas via sistema a informar o porte correto e sua data de início em conformidade com os dados da Receita Federal do Brasil, além de serem advertidas a respeito das penalidades previstas em lei para declarações falsas;
 - o sistema calculará automaticamente a diferença da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), devido à divergência de porte, com base no tempo decorrido entre a data de início e o exercício atual. Segundo o Ibama, essa melhoria do sistema já foi implementada pela nova Fábrica de Software e se encontra em fase de homologação pela área de arrecadação do Ibama.



d) **“empresas com situação irregular na base de dados da Receita Federal do Brasil e empresas com situação irregular na base de dados da Receita Federal do Brasil com movimentações no sistema DOF”:**

95. O Ibama atesta que, nesses casos, o cruzamento de dados efetuado pelo TCC identificou as empresas com as situações de Baixada, Inapta, Nula e Suspensa, no cadastro da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SFRB). Sobre isso, o Instituto destaca que empresas sob tais status são impedidas de exercer a atividade comercial e defende que a ação a ser adotada poderia ser o Cancelamento na base do CTF, mas alega que, por desconhecimento da situação real que constitui lastro dessas nomenclaturas perante a Receita Federal, considera prudente verificar se alguma delas é motivada por inadimplemento fiscal, situação que não interferiria junto ao CTF, uma vez que não há dispositivo legal que obrigue a empresa a apresentar regularidade junto ao fisco como condição para a regularidade no CTF.

96. O Ibama acrescenta que, considerando o decurso do tempo, não se sabe se algumas das empresas analisadas à época da auditoria adquiriram situação de regularidade perante a Receita Federal do Brasil, apontando ser temerária qualquer ação de penalização dessas instituições junto ao CTF. Diante disso, o Ibama assinala que a ação saneadora para esses casos envolve a verificação dos fatos motivadores que levam uma empresa a ser classificada como Baixada, Inapta, Nula e Suspensa, juntamente com uma nova checagem das situações daquelas empresas perante a SFRB.

97. O Ibama alega que apesar das tratativas que vem sendo realizadas com a Receita Federal do Brasil, desde setembro de 2011, para integração do cadastro CNPJ com a base de dados do CTF, o Instituto ainda não logrou êxito nesse processo. O Instituto atesta, entretanto, que as diretorias pertinentes serão acionadas para realizar uma “vistoria cadastral nas empresas que se encontram nas situações em questão”.

e) **“quantidade de empresas que receberam DOF”.**

- após realizar análise dos resultados referentes a esse cruzamento “concluiu-se que se trata de um critério meramente estatístico, não ensejando análise ou ações a serem realizadas por parte do Ibama”.

f) **“DOFS recebidos após sua data de validade - Intraestaduais e DOFS recebidos após sua data de validade – interestaduais”.**

98. O Ibama assinala que o recebimento do documento de transporte fora do prazo de validade é permitido pela legislação (Instrução Normativa Ibama 21/2014) e não caracteriza, necessariamente, um ilícito ambiental. O Instituto destaca que o normativo prevê que o recebimento do DOF ou documento estadual de controle deverá ser informado pelo destinatário no Módulo de Utilização de Recursos Florestais do Sinaflor, por meio do código de controle, no ato do recebimento da carga, para fins de lançamento contábil do respectivo crédito no pátio de destino, o que poderá ser feito até o dia subsequente à data final de validade do documento de transporte.

99. O Ibama aponta que a citada norma concede “um prazo de 5 dias após o prazo de validade do DOF para que o usuário acuse o recebimento do documento dentro do sistema, por meio do informe do código de controle” e que, vencido esse prazo, o usuário fica irregular perante o CIF, com acesso unicamente à operação de baixa dos DOF pendentes.

100. O Instituto ressalta que o destinatário é o maior interessado nessa atualização, argumentando que, enquanto o DOF permanecer pendente de baixa, o crédito referente ao produto transportado não migra para o saldo do respectivo usuário. O Ibama salienta que o transporte com DOF inválido caracteriza infração administrativa prevista no Decreto 6.514/2008, devendo ser comunicado ao Departamento de Polícia Federal e que a permissão de recebimento do DOF no sistema, após vencido seu prazo, só se aplica para documentos que não estiverem em trânsito. Com isso, o Ibama defende que não cabe qualquer ação no que se refere a este item.

- g) **“lista de DOF com indícios de tempo incompatíveis entre emissão e recebimento”.**
- Conforme o Ibama, a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFLo) emitiu a Nota Técnica 8/2010, a qual teria sido encaminhada à Diretoria de Proteção Ambiental do Ibama, apresentando o cruzamento de dados do sistema DOF com base no critério em comento. Após reanálise, teria sido acrescentando dados mais recentes e se deu início à “Operação Malha Verde” em nível nacional, com foco no referido critério, sem data definida para terminar.
- h) **“Ajustes administrativos por Pátio por Item”**
- Segundo o Ibama, foi implementado, no “Módulo Interno” do sistema DOF, relatório específico sobre cadastros e ajustes realizados em pátios, autorizações de exploração e saldos de reposição florestal, com vistas a promover transparência da atuação dos agentes públicos e facilitar o trabalho dos órgãos de controle interno e externo.
- i) **“Duplicação de Autorização de Exploração (Autex) por estado”**
- Conforme o Ibama, há casos em que é possível ocorrer a duplicação de Autex, em virtude da utilização de matéria prima decorrente da exploração que não havia sido inicialmente computada na Autex original. O Instituto acrescenta que, além disso, não era possível efetuar ajuste na Autex, não havendo possibilidade de incluir ou modificar itens anteriormente cadastrados e que, quando isso ocorria, era necessário lançar uma nova autorização com a mesma numeração da original. O Instituto afirma que isso não mais acontece porque foi implementada no sistema uma ferramenta de ajustes (incluir ou modificar). O Ibama destaca que, “comumente, as operações de fiscalização do Ibama consideram esse critério de análise, além de ser alvo também de investigações e inquéritos por parte da Polícia Federal e Ministério Público, aos quais o Ibama responde consultas com bastante frequência”.
 - O Ibama acrescenta que, “por meio do Sistema Sinaflor, isso não mais será possível, visto que cada autorização passará por um processo de cadastramento dos *shapes files* da atividade no sistema *on line*, por meio do módulo de georreferenciamento criado pelo Ibama para este fim”. O Instituto afirma que as áreas de supressão e manejo serão georreferenciadas, o que impediria sobreposição ou a duplicação de autorizações.
- j) **“Duplicação de nota fiscal por empresa”.**
- Implementação no sistema de uma consulta às notas utilizadas no DOF, para informar ao usuário da impossibilidade de se efetuar um novo registro da mesma nota fiscal.
- k) **“DOFs emitidos com placa de veículos fora de circulação; DOFs emitidos com placa de veículos não cadastrados na base do Renavam; DOFs emitidos sem o preenchimento do campo placa (Resolução Conama 379/2006); e DOFs emitidos com placas de veículos de passageiro.”**
- O Ibama atesta que foi criado o Cadastro de Caminhões. O Instituto atesta que os veículos a serem utilizados no transporte de produto florestal devem ser previamente cadastrados no Módulo de Utilização de Recursos Florestais do Sinaflor, a partir do CTF do respectivo proprietário. Conforme o Ibama, incluem-se no cadastro, as informações de marca, modelo, tipo de veículo, comprimento, largura e altura de carroceria e a capacidade por tipo de produto.

Segundo o Ibama, na ocasião da emissão do DOF os dados cadastrados são automaticamente verificados com a informação da placa do veículo, só sendo permitida a conclusão da transação com a comprovação da regularidade do transporte indicado.

- O Ibama acrescenta que o DOF para isentos de CTF/varejo permite a emissão de DOF com veículos não cadastrados, limitando o volume transportado a 2m³, fazendo-se necessário, para tanto, selecionar o tipo de transporte “Terrestre Especial”. Esse meio de transporte permite o cadastro de veículos do tipo trator, carroça ou outros, podendo ser, este último, um veículo de passageiro.
- O Ibama informou que realizou reunião com o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), em novembro de 2014, para demandar a disponibilização da base nacional de veículos. Conforme o Instituto, o Denatran alegou que, para isso, há necessidade de realização de convênio envolvendo descentralização de recursos, devido ao alto custo de manutenção da base de dados no Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). O Ibama realçou que está avaliando as alternativas para que seja possível validar sua base de dados de caminhões.
- Por fim, o Ibama informou que, em atendimento à Lei Complementar 140/2011, está desenvolvendo o Sistema de Licenciamento de Veículos de Cargas Perigosas, Madeira e Carvão, via Web Services, o qual realizará troca de informações entre o Ibama e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Análise:

101. O relato das medidas adotadas pelo Ibama sinaliza que está havendo empenho por parte do Instituto com vistas a eliminar as inconsistências constatadas nas bases de dados do Cadastro Técnico Federal (CTF), as quais, por sua vez, prejudicavam a consistência dos dados do Sistema DOF, importante instrumento de planejamento de fiscalização e para o controle de trânsito de produtos florestais exercidos pelo Ibama. Verifica-se, entretanto, que ainda há melhorias a serem implementadas nos sistemas em comento, as quais dependem de tratativas que se encontram em andamento, a exemplo do possível convênio a ser realizado com a Receita Federal do Brasil e com Departamento Nacional de Trânsito, conforme relatado pelo Ibama.

102. Diante disso, considera-se que a determinação relativa ao item 9.2.6, do Acórdão 309/2009 - P e 1.8.2, do Acórdão 141/2012 - P encontra-se em implementação. Mesmo assim, deixa-se de propor a realização de novo monitoramento, levando-se em conta que as tratativas mencionadas pelo Ibama dependem também da atuação desses outros órgãos. Além disso, a evolução dessas medidas pode ser acompanhada em trabalhos futuros a serem realizados por esta unidade técnica junto ao Instituto.

Deliberação:

Acórdão 309/2009 - Plenário

9.1.41. elabore, aprove formalmente, divulgue e implemente metodologia de desenvolvimento de sistemas, à semelhança do previsto no item PO8.3 do CobiT 4.1;

9.1.42. elabore e mantenha atualizada documentação do sistema DOF, de acordo com os requisitos mínimos estabelecidos pela MDS que vier a ser adotada, com prioridade à documentação dos mecanismos de integração com os diversos sistemas estaduais, à semelhança do previsto no item AI2.7 do Cobit 4.1;

Situação que levou à proposição da deliberação:

103. Durante a auditoria, procurou-se verificar a existência de padrões de desenvolvimento que previssem a produção de documentos e especificações de requisitos necessários ao bom desenvolvimento do Sistema DOF. Verificou-se a inexistência de Metodologia de Desenvolvimento de Sistema (MDS) formalmente definida e dos artefatos relacionados a este tipo de política. A equipe destacou que a inexistência de uma MDS fazia com que esses artefatos fossem produzidos sem qualquer critério, ou nem fossem produzidos, como era o caso do Sistema DOF (Achado 2.6).

Providências adotadas:

104. O Ibama informou que a Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas (MDS) do Ibama foi publicada por meio da Portaria/Ibama 8/2011 e que a mesma foi revisada e reformulada, evoluindo para Processo de Desenvolvimento de Software (PDS) do Ibama, o qual foi publicado por meio de portaria do Ibama e do Boletim de Serviço especial 08/2015 (peça 18, p. 1).

105. Quanto à documentação do sistema DOF, o Ibama afirma que o conjunto de documentos foi produzido sob a demanda da Ordem de Serviço 329 junto à fábrica de software, a qual teria sido concluída em 2012. Conforme o Ibama, foram elaborados 47 documentos de “Casos de Uso” (específicos a cada funcionalidade do sistema) e outros artefatos de suporte à atividade (peça 16, p.4). O Ibama acrescentou que a documentação e manuais do DOF estão disponíveis no repositório *Concurrent Versions System (CVS)* do Ibama, no endereço: <https://10.1.25.65/viewvc/documentacao/DOF/> (peça 18, p. 2).

106. O Ibama informou ainda que, no contexto da elaboração do novo Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor), houve atualização da documentação referente às operações disponíveis ao usuário externo do DOF e que as atuais funcionalidades específicas irão compor o “Módulo de Utilização dos Recursos Florestais do Sinaflor” (peça 16, p.4)

Análise:

107. Conforme relatado, o Ibama envidou esforços para cumprir as recomendações feitas nas deliberações em comento. Assim, consideram-se atendidas as recomendações feitas nos itens 9.1.41 e 9.1.42 do Acórdão 309/2009-P.

Deliberação:

Acórdão 309/2009 - Plenário

9.1.43. componha a equipe de manutenção e evolução do sistema DOF com a quantidade adequada de profissionais de tecnologia da informação, de forma a atender às necessidades do negócio, à semelhança do previsto no item PO4.12 do Cobit 4.1;

9.1.44. adote providências para suprimir a dependência de pessoas-chave para atuar na manutenção e evolução do sistema DOF, à semelhança das orientações contidas no item PO7.5 do Cobit 4.1;

Situação que levou à proposição da deliberação:

108. Verificou-se, à época da auditoria, que a equipe de desenvolvimento e manutenção do sistema DOF contava com um analista de negócios envolvido no suporte, manutenção, atendimento aos usuários e geração de relatórios, e um analista de sistemas envolvido diretamente com a codificação das funcionalidades e da interface, sendo ambos terceirizados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Observou-se, também, que o analista de sistemas estava alocado em diretoria diversa da que detinha a gestão do DOF e, além disso, estava envolvido em outro projeto, donde se concluiu que a equipe do DOF estava reduzida a um analista em tempo integral e outro em tempo parcial. Ademais, constatou-se o exercício de funções sensíveis e estratégicas por terceirizados, como era o caso da manutenção do sistema DOF, em que a totalidade



da equipe era terceirizada e não havia servidor de carreira envolvido, submetendo-se ao risco de descontinuidade da manutenção do sistema se houvesse saída dos terceirizados num eventual problema de renovação do contrato de terceirização de mão-de-obra (Achado 2.7)

Providências adotadas:

109. O Ibama atesta que buscou minimizar a dependência de pessoas-chaves para atuar na manutenção e evolução do sistema DOF mediante a contratação do modelo de fábrica de software para desenvolvimento de sistemas, resultante do Contrato Administrativo nº 22/2011, firmado com a empresa Basis Tecnologia da Informação S.A e o Contrato 31/2012, firmado com a empresa Algar, para prestação de suporte à infraestrutura de banco de dados (peça 18, p. 2)

Análise:

110. Conforme o Ibama, a composição de equipe sugerida pelo TCU foi alcançada mediante a contratação de empresas especializadas para manutenção do Sistema DOF. Dessa maneira, consideram atendidas as recomendações prolatadas nos itens 9.1.43 e 9.1.44 do Acórdão 309/2009-P.

Deliberação:

Acórdão 309/2009 - Plenário

9.1.23. implemente procedimento formal de análise das ocorrências de problemas técnicos no sistema DOF, com base nas diretrizes previstas nos itens 10.10.5 e 12.6.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005 e à semelhança das orientações previstas no item DS10 do Cobit 4.1;

Situação que levou à proposição da deliberação:

111. No decorrer da execução da auditoria, por meio de entrevistas, questionário eletrônico, análise documental e observação direta, foram detectadas falhas que a equipe considerou que diminuía a eficiência do sistema DOF e comprometiam as tomadas de decisão por parte dos fiscais envolvidos no controle do trânsito de produtos florestais e no combate às fraudes (Achado 4.2).

Providências adotadas:

112. O Ibama atestou que todos os problemas técnicos identificados no DOF são encaminhados para a área gestora do sistema, a qual consolida, analisa e adota as ações necessárias para correção, “como a abertura de Ordens de Serviços para correção/melhoria no sistema DOF e abertura de chamados na ferramenta de Help Desk OTRS (Open-source Ticket Request System), em substituição ao Ocommon (Monitor de Ocorrências e Inventário de equipamentos de informática)” (peça 3, p. 12).

Análise:

113. Conforme relatado, o Ibama passou a adotar procedimento formal de análise das ocorrências de problemas técnicos no sistema DOF, conforme recomendado. Assim, considera-se atendida a recomendação prolatada no item 9.1.23 do Acórdão 309/2009-P.

Deliberação:

Acórdão 309/2009 - Plenário

9.2. determinar ao Ibama que:

9.2.1. avalie a oportunidade e conveniência de implementar as sugestões de melhorias apontadas nos achados 4.1 e 4.2 do relatório, para aumentar a efetividade do sistema DOF, em atenção ao princípio da eficiência contido no caput do art. 37 da Constituição Federal;



9.2.5. adote providências no sentido de não permitir emissão de mais de um DOF para a mesma nota fiscal, no caso de transporte realizado por uma única Unidade de transporte, em cumprimento ao §6º do art. 3º da Instrução Normativa 112/2006, do Ibama;

Situação que levou à proposição da deliberação:

114. A auditoria apontou que, durante os trabalhos de execução, por meio de entrevistas, questionário eletrônico, análise documental e observação direta, foram detectadas falhas que diminuíam a eficiência do sistema DOF e comprometiam a tomadas de decisão por parte dos fiscais envolvidos no controle do trânsito de produtos florestais e no combate às fraudes. Entre as falhas que comprometiam a fiscalização do trânsito de produtos florestais, apontou-se a possibilidade de emissão de mais de um DOF para uma mesma nota fiscal. Ademais, verificou-se que o sistema DOF não permitia a emissão de relatórios gerenciais, o que prejudicava o planejamento de fiscalizações com base nos dados do sistema (Achados 4.1 e 4.2).

Providências adotadas:

115. O Ibama afirma que todos os itens relativos à inexistência de relatórios no sistema DOF, tratados no achado 4.1 foram implementados, mediante a ferramenta de gerador de relatórios abordada na Recomendação 9.1.11 do Acórdão 309/2009. Ressaltou também que o Sinaflor, mencionado nas respostas às recomendações prolatadas nos itens 9.1.1 e 9.1.2, contempla a gestão de projetos de reflorestamento e disponibilização/transfêrencia de créditos de reposição florestal, afirmando que esses itens serão atendidos com o lançamento do supracitado sistema.

116. No que se refere ao tema relativo à exclusão de pátios que não fazem parte do empreendimento, também tratado no achado em comento, o Ibama destacou que uma das medidas contempladas no “Módulo I do Projeto de Aprimoramentos do DOF”, descrito nas respostas às recomendações 9.1.6 e 9.1.8, foi a suspensão automática de todos os pátios sem registro de transações em período superior a 90 dias e assinala que, com a execução dessa medida, a partir de 1/10/2013, foi estabelecida rotina no Sistema DOF para executar a citada suspensão sempre que excedido o tempo limite. Afirmou ainda que cada usuário deve possuir apenas um pátio cadastrado correspondente à sua unidade industrial ou comercial devidamente inscrita na Secretaria da Receita Federal. De acordo com o Ibama, a implementação desse Módulo I contemplou também a criação do DOF Importação, tema também tratado na auditoria.

117. O Ibama informou ainda que foi disponibilizado o acesso à internet por telefonia móvel, para consulta aos DOFs e Guias Florestais. O Instituto aduz que, em 2010, foi incluído QR Code junto ao código de barras nos DOFs impressos, o que possibilita a consulta pública do documento por meio de um aparelho celular com o aplicativo adequado.

118. O Ibama realçou que foi adotada a certificação digital para todos os usuários do sistema, tema também tratado na auditoria, e destacou que foi realizada comunicação sobre essa medida via avisos no Sistema DOF, nota publicada no site do Ibama e também mediante o Ofício Circular 173/2013/GABIN/PRESI/IBAMA.

119. No que se refere às falhas tratadas no Achado 4.2, o Ibama atestou que foram adotadas medidas com vistas a corrigir:

- a) Criação indevida de origem de madeira quando a oferta é feita a partir de uma autorização de exploração;
- c) Ordenamento de dados de relatórios ineficiente;
- d) Responsabilidade indevida pelo lançamento da reposição florestal;
- e) Possibilidade de homologação de documentos pela mesma pessoa que os lançou no sistema
- f) Não preenchimento de campo obrigatório;
- h) Liberação do uso do DOF para compras menores que 2m³; e
- i) Ausência de controle do trânsito de produtos madeireiros para grandes consumidores.



120. Em relação à inexistência de mecanismo para possibilitar a cobrança da reposição florestal ao detentor de autorização, o Ibama assinala que, em 25/10/2012, “foi publicada a opção para indicação do usuário cumpridor de reposição florestal em DOFs emitidos a partir de autorizações de exploração florestal sobre as quais incide essa exigência”.

121. No que se refere à falha relativa à possibilidade de emissão de mais de um DOF para uma mesma nota fiscal, o Ibama atestou que, em 23/4/2012, foram implementadas alterações na funcionalidade de emissão de DOF, de modo a ampliar o escopo de itens e volumes do DOF, dispensando a emissão de mais de um documento de transporte. Segundo o Ibama, também foram acrescentados os seguintes comandos: “deverá ser emitido um DOF para cada nota fiscal referente à carga a ser transportada; na hipótese de produtos florestais transportados em comboio por mais de uma unidade de transporte e um único documento fiscal, deve ser emitido um DOF específico para cada unidade, acompanhado do respectivo documento fiscal em um veículo e cópia do mesmo nos demais” (peça 3, p.20-24).

Análise:

122. Ante os relatos feitos pelo Ibama, verifica-se que o Instituto se empenhou para corrigir as falhas constatadas no Sistema DOF por ocasião da auditoria. Diante disso, consideram-se atendidas as determinações prolatadas nos itens 9.2.1 e 9.2.5 do Acórdão 309/2009-Plenário.

Deliberação:

Acórdão 141/2012 – Plenário

1.7. Recomendar ao Ibama:

1.7.1. na condição de membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente, que avalie a relevância de propor junto ao Conama a edição de nova norma técnica ou a revisão da Resolução 379/2006, com o objetivo de incluir os padrões mínimos de segurança para adoção nos sistemas estaduais de transporte de produtos florestais.

Situação que levou à proposição da deliberação:

123. Destacou-se, no relatório de auditoria que, tanto no sistema DOF quanto nos sistemas estaduais, a sistemática de controle do trânsito de produtos florestais envolvia três fases: autorização de exploração de madeira e inclusão dos saldos provenientes da autorização no sistema DOF; movimentação dos saldos existentes por meio de oferta/aceite e emissão de guias de transporte pelas empresas; e fiscalização. Sobre isso, foram verificadas falhas na segurança dos procedimentos de inserção de saldos nos sistemas de controle que poderiam possibilitar a ocorrência de fraudes, ao verificar a realização de cadastramentos manuais, a partir da autorização concedida, aumentando a interferência humana no processo e potencializando os riscos de uma possível fraude. Diante disso, assinalou-se a necessidade de adoção de padrões rígidos de segurança para o manuseio desses sistemas, uma vez que a Resolução Conama 379/2006 não padroniza os procedimentos de segurança a serem adotados pelos órgãos estaduais para o manuseio de seus sistemas próprios, especialmente quanto à questão de inserção de saldos iniciais (Achado 1.1).

Providências adotadas:

124. O Ibama afirmou que, em conjunto com Ministério do Meio Ambiente, irá avaliar a relevância de propor junto ao Conama a edição de norma técnica ou a revisão da Resolução 379/2006, com o objetivo de incluir os padrões mínimos de segurança para adoção nos sistemas estaduais de transporte de produtos florestais (peça 18, p. 3)

Análise:

125. A recomendação deste Tribunal foi no sentido de que o Ibama avaliasse a relevância da proposição da edição de norma junto ao Conama. Conforme o Ibama, essa avaliação será feita



conforme proposto. Assim, considera-se que o Ibama atendeu a recomendação prolatada no item 1.7.1 do Acórdão 141/2012-P.

Deliberação:

Acórdão 141/2012 – Plenário

1.7.2. que apure a existência de lacunas no sistema DOF que permitam a emissão de DOFs sem o preenchimento das coordenadas geográficas, uma vez que o Tribunal detectou documentos sem o preenchimento do campo de coordenadas do pátio de origem após a data limite de regularização informada;

Situação que levou à proposição da deliberação:

126. Foi verificado, durante a auditoria, que o campo do sistema DOF para fornecimento das coordenadas geográficas do local da origem do material a ser transportado não estava sendo obrigatoriamente exigido. Por ocasião do segundo monitoramento, o Ibama informou que havia feito ajustes no sistema para fixar a obrigatoriedade de preenchimento das coordenadas geográficas. Apesar disso, em cruzamento de dados feito pela equipe, à época, ainda foi constatada a emissão de DOFs sem as coordenadas (Achado 1.1 e RMON, p. 28-29, TC 004.579/2011-9)

Providências adotadas:

127. O Ibama atestou que, em análise realizada na base de dados do DOF, foi observado que:

1. Atualmente, todos os documentos DOF do tipo comum, importação e exportação são emitidos com coordenadas de origem. O último caso de DOF sem coordenadas de origem foi em 2011, em um total de 7 Dofs sem coordenadas, todos com origem no estado de Roraima;
2. Atualmente, todos os documentos DOF do tipo comum, importação e exportação com destino em área coberta pelo sistema DOF (todos os estados menos MG, PA e MT) são emitidos com coordenadas de destino. O último caso de DOF sem coordenadas de destino foi em 2013, em um total de 3 Dofs sem coordenadas, todos com destino no estado de Piauí.

128. Diante disso, o Ibama afirmou que foram adotadas as medidas para sanar o problema relativo à ausência de coordenadas geográficas no DOF e que atualmente não há mais emissão do documento sem o preenchimento desse dado (peça 18, p.3)

Análise:

129. Ao que se mostra, o Ibama adotou as medidas necessárias para corrigir as lacunas apontadas no sistema DOF, as quais deram origem à deliberação em comento. Dessa maneira, considera-se atendida a recomendação feita no item 1.7.2 do Acórdão 141/2012-P.

a) Deliberações ao Ibama e ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB)

Deliberações:

Acórdão 309/2009 - Plenário

9.5. recomendar ao Ibama e ao Serviço Florestal Brasileiro que:

9.5.1. elaborem plano de ação contendo atividades, metas e prazos para a implementação total da resolução Conama 379/2006;

9.5.3. disponibilizem no portal da Gestão Florestal as informações que devem obrigatoriamente ser fornecidas pelo estados acerca das autorizações de exploração e planos de manejo concedidas;

Acórdão 141/2012 - Plenário

1.6.2. ao Serviço Florestal Brasileiro que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação atualizado para atendimento da deliberação 9.5.3 do Acórdão 309/2009 - Plenário

que foi considerada como em implementação e que será objeto do 2º monitoramento de auditoria.

Situação que levou à proposição das deliberações:

130. Verificou-se, por ocasião da realização da auditoria, que o sistema de dados e informações sobre a gestão florestal, instituído pela Resolução Conama 379/2006, com o objetivo de reunir dados e documentos sobre transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais pela União, Estados e Distrito Federal, não estava totalmente implementado, pois continha apenas informações de autorização de plano de manejo do âmbito federal, conforme se constatou em consulta ao Portal Nacional da Gestão Florestal (PGF), criado pelo MMA, cujo gestor é o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) (Achado 6.1).

Providências adotadas:

131. Quanto à implementação da Resolução Conama 379/2006, inicialmente, o Ibama ressaltou que os aspectos dessa norma que carecem de implementação referem-se à disponibilização, via Internet, por parte dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), das informações sobre a gestão florestal elencadas nos incisos I a X do art. 1º da citada Resolução. Em seguida, o Ibama destaca que o art. 4º desse mesmo normativo determina a manutenção de um portal na Internet, assinalando que o gestor desse portal é o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), que alimenta esse portal a partir das informações recebidas do Ibama.

132. Na sequência, o Ibama informa que a competência de fornecimento de informações por parte do Instituto limita-se aos processos sob a esfera de controle federal, realçando que essa competência atualmente apresenta-se bastante reduzida, face ao advento da descentralização da gestão florestal. Diante disso, o Ibama defende que não seria razoável exigir do Instituto o cumprimento da implementação das disposições da referida resolução, conforme disposto item 9.5.1, do Acórdão 309/2009-P, visto que o Ibama não possui a prerrogativa de gestão do Portal Nacional da Gestão Florestal (PNGF) e que, por isso mesmo, não seria possível desenhar qualquer plano de ação que estabeleça metas e prazos para implantação do PNGF, os quais dependeriam da participação dos demais entes do Sisnama, já que o Ibama estaria na mesma qualidade de fornecedor de informações que os demais (peça 16, p.14-15).

133. Quanto à disponibilização das informações estaduais no referido Portal (item 9.5.3 do Acórdão 309/2009-P), o Ibama reafirma que o gerenciamento do PNGF está sob a responsabilidade do Serviço Florestal Brasileiro, entidade que alimenta o portal a partir das informações recebidas do Ibama e de outros órgãos, destacando que na estrutura do SFB existe inclusive uma gerência de informações que coordenaria a implementação do citado Portal.

134. O Ibama, mais uma vez, atesta que a competência de fornecimento de informações por parte do Instituto estaria restrita aos processos sob a esfera de controle federal e, outra vez, defende que o Instituto não seria responsável pelo cumprimento da recomendação constante do item 9.5.3, visto que não possuiria a prerrogativa de gestão do Portal Nacional da Gestão Florestal (peça 16, p.19)

135. O SFB, por sua vez, alegou que, apesar de o Portal estar disponível na internet e em operação, as informações que devem ser inseridas são provenientes de todos os órgãos que compõem o Sisnama, inclusive órgãos estaduais e municipais de meio ambiente, sobre os quais o SFB não possui qualquer mecanismo coercitivo que torne obrigatória a disponibilização de tais informações, bem como não possui poder de sanção sobre demais instituições quando do não fornecimento dos dados florestais (peça 11, p. 4).

136. O SFB realça que a implementação do Portal contou com um plano de trabalho para sua efetividade, o qual incluiria capacitações nos estados e municípios e apoio a entidades subnacionais, mas alega que a ausência de instrumentos legais que permitam a cobrança formal por parte SFB em

relação ao envio dessas informações torna custosa e morosa a implementação total do Portal. O SFB argumenta que a implementação total da resolução Conama 379/2006 não cabe exclusivamente ao SFB, mas sim a todos os órgãos do Sisnama.

137. O SFB informou que o Portal Nacional de Gestão Florestal disponibiliza a pesquisa das autorizações emitidas a partir do banco de dados do DOF, o qual estaria integrado ao Portal, por meio do link: http://www.florestal.gov.br/pngf/component?option=com_autorizacaotransporte/Itemid,180.

138. Com isso, o SFB defende que o livre acesso da sociedade à pesquisa da situação dos estados em relação aos sistemas estaduais de controle, os quais estão integrados ao sistema DOF, encontra-se em operação, sofrendo constantes ajustes para que as informações estejam completas e fidedignas.

139. No que se refere à recomendação constante do item 9.5.3, que trata da disponibilização, no Portal, de informações fornecidas pelos Órgãos Estaduais do Meio Ambiente (OEMAs), acerca das autorizações de exploração e plano de manejo concedidas, o SFB esclarece que detém parte dessa atribuição, que seria:

- disponibilizar treinamento para uso do PNGF aos servidores indicados pelos órgãos do Sisnama, em especial às entidades estaduais que tratem da gestão florestal;
- disponibilizar no Portal mecanismos que facilitem a inserção de informações e a execução de buscas pelas informações já inseridas;
- manter a integridade das informações disponíveis em bancos de dados, além de executar manutenção evolutiva e corretiva no PNGF;
- disponibilizar canais de comunicação junto aos órgãos do Sisnama responsáveis pela produção das informações florestais para a solução de problemas e dificuldades que possam ter ao utilizarem o PNGF.

140. O SFB atesta que, para atender a tais responsabilidades, por meio da Gerência-Executiva de Informações Florestais (GEIF), tem realizado as seguintes atividades:

- Capacitação dos representantes dos OEMAs, para disponibilização das informações no PNGF, por meio de cursos e treinamentos presenciais e à distância, além de apostila explicativa e instrução tutorial, quando necessário;
- Manutenção corretiva e evolutiva no PNGF, tanto em seu ambiente interno, ou seja, na área em que há a inserção dos dados por parte dos órgãos estaduais de meio ambiente, quanto em seu ambiente externo, o qual expõe e disponibiliza as informações do PNGF ao público externo. Tais atividades foram executadas durante o período de 2013 e 2014. Atualmente o sistema apresenta condições de navegabilidade, segurança e manutenção para atender às necessidades propostas;
- Articulação com os OEMAs para manutenção e alimentação do Portal. Recentemente foram solicitadas, aos usuários cadastrados como Administradores Estaduais, informações sobre a manutenção do Portal, quantitativo de pessoal capacitado no órgão, bem como foram alertados sobre a necessidade de se manter atualizadas as informações e a capacitação de novos servidores. Além disso, foi encaminhada uma lista de canais para atendimento às dúvidas e questionamentos.

141. O SFB acrescenta que tem investido junto aos OEMAs que possuem banco de dados digital próprio, para viabilizar mecanismos de busca e armazenamento automático de informações. Conforme o SFB, já foram iniciadas tratativas para o estabelecimento de um Webservice com o Sisflora do Pará, um dos estados que está nessa categoria.

142. O Serviço Florestal Brasileiro destaca que a responsabilidade sobre a inserção e sobre a qualidade das informações disponibilizadas no PNGF é dos OEMAs e afirma que tem executado atividades contínuas de manutenção da qualidade do ambiente digital, para facilitar e promover a



inserção e disponibilização dos dados, a fim de atender às disposições da Resolução Conama 379/2006. Por fim, o SFB assinalou que uma das dificuldades encontradas na implementação efetiva do Portal reside na grande evasão e mudança de competências do pessoal capacitado dos OEMAS, sem que haja o repasse do conhecimento a outros profissionais, tampouco seria feita notificação ao SFB, para que seja realizado treinamento de novos servidores, o que estaria gerando descontinuidade da atividade dentro da instituição (peça 11, p. 4-5)

Análise:

143. A Resolução Conama 379/2006, normativo que criou e regulamentou o sistema de dados e informações sobre a gestão florestal no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), estabelece, em seu art. 1º, que os órgãos integrantes do Sisnama disponibilizarão na rede mundial de computadores (*Internet*) as informações sobre a gestão florestal.

144. O art. 4º dessa resolução estabelece que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ibama manterão atualizado um portal na *internet*, que integre e disponibilize as informações sobre o controle da atividade florestal, para atendimento do disposto na legislação ambiental, em especial as que tratem do fluxo interestadual de produtos e subprodutos florestais.

145. O Ibama e o Serviço Florestal Brasileiro informaram que, para atender às disposições constantes na citada Resolução, foi criado o Portal Nacional de Gestão Florestal (PNGF), o qual está sob gestão do SFB.

146. Conforme constante na página de internet do PNGF, o Portal está vinculado ao Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima) e ao Sistema Nacional de Informações Florestais (SNIF), criado pela Lei 11.284/2006. Segundo se apresenta, o PNGF tem por objetivo “integrar e unificar informações, para garantir transparência e publicidade sobre a gestão florestal no país, assim como permitir o acompanhamento dos programas e ações desenvolvidas por instituições públicas responsáveis pela gestão de florestas”.

147. Ainda segundo informações constantes no Portal, o PNGF busca disponibilizar informações de Planos de Manejo, Participação Social, Legislação Florestal, Transporte de Produtos Florestais, Gestão de Florestas Públicas, Autorizações de Supressão de Vegetação Nativa, Fiscalização (Autos de Infração, Materiais Apreendidos) e das Instituições que atuam na gestão florestal, destacando que o PNGF será permanentemente atualizado, aperfeiçoado e alimentado pelas instituições do Sisnama (<http://www.florestal.gov.br/pngf/entenda-o-pngf/o-portal>, em 10.11.2015, 16:00)

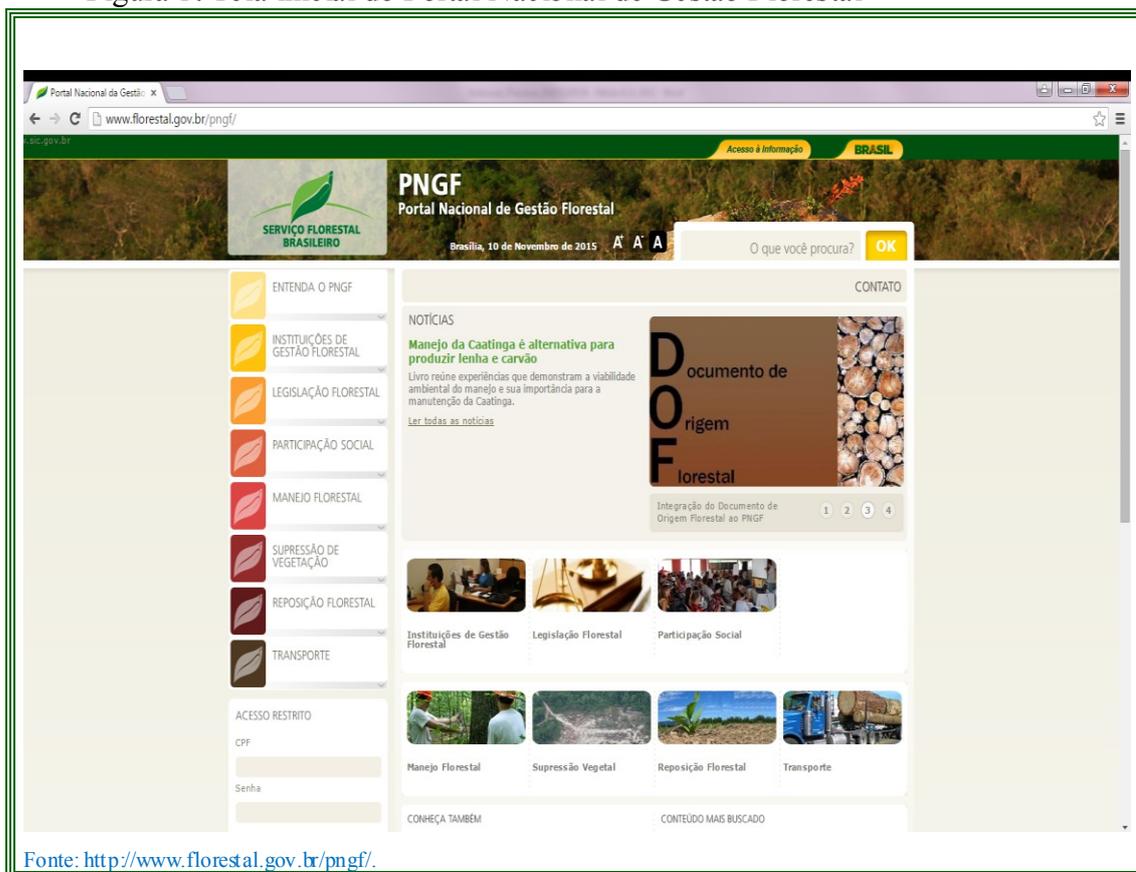
148. Consta no PNGF, que a disponibilização do DOF no Portal propicia ao público o acesso a diversas informações, tais como:

- Quais os produtos de origem florestal explorados no Brasil;
- Os principais polos produtores e consumidores;
- O fluxo dos produtos de origem florestal no âmbito interestadual e intermunicipal;
- O tipo de transporte usado para essa atividade;
- Visão geral desse mercado.

149. Conforme o Portal, os dados podem ser selecionados usando filtros por UF e município de origem e destino, evidenciando os locais de saída e destino dos produtos. A seleção entre o tipo de transporte também pode ser selecionada pelo usuário, possibilitando visualizar o volume de produto transportado pelas vias rodoviárias, aéreas, ferroviárias, fluviais ou marítimas, destacando que a pesquisa pode ser feita pelo nome popular e também pelo ano de emissão do DOF.

150. A figura a seguir mostra a tela inicial do PNGF, a qual apresenta os links para as informações disponibilizadas no referido portal.

Figura 1: Tela inicial do Portal Nacional de Gestão Florestal



151. Diante disso, considera-se que as recomendações prolatadas nos itens 9.5.1 e 9.5.3 do Acórdão 309/2009 – Plenário e 1.6.2 do Acórdão 141/2012 – Plenário encontram-se em atendimento, levando-se em conta que as informações a serem disponibilizadas no PNGF são dinâmicas e, por isso mesmo, exigem constante atualização.

3. Conclusão

152. O presente monitoramento teve por objetivo verificar o atendimento das decisões prolatadas nos Acórdãos 309/2009 e 141/2012, ambos do Plenário, os quais decorreram de auditoria realizada pela, à época, 4ª Secretaria de Controle Externo, secretaria que respondia pelo controle da gestão ambiental no TCU, em conjunto com a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI).

153. O trabalho teve como objetivo avaliar a efetividade do então novo controle de trânsito de produtos florestais exercido pelo Ibama, por meio do Documento de Origem Florestal (DOF), mediante uso do Sistema DOF. Esse trabalho buscou verificar, também, os aspectos relativos à confiabilidade do referido Sistema.

154. Da análise realizada sobre o atendimento das deliberações prolatadas nos acórdãos em comento, consideram-se positivos os resultados obtidos, uma vez que as deliberações, de modo geral, foram atendidas e propiciaram o aperfeiçoamento do Sistema DOF, em especial, corrigindo os indícios de irregularidades apontados no TC 022.424/2007-8, bem assim, eliminando as inconsistências verificadas nas bases de dados do Cadastro Técnico Federal (CTF), as quais, além de prejudicar a atividade de fiscalização realizada pelo Ibama, que trabalhava muitas vezes com informações incorretas, também poderia reduzir o valor arrecadado com a cobrança da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), ocasionando prejuízos aos cofres públicos, ante a possibilidade de fraude na inserção dos dados no Sistema.



155. Entre esses aperfeiçoamentos realizados no sistema DOF, vale mencionar a implementação da Certificação Digital obrigatória a todos os usuários internos e externos do sistema. De acordo com o Ibama, a partir de 2/3/2014, o acesso ao DOF passou a ser feito exclusivamente por meio Certificado tipo A3. Tal medida tende a aumentar a segurança dos dados do DOF, contribuindo para aperfeiçoar o controle de trânsito dos produtos florestais no país.

156. Essa segurança se amplia com a adesão dos estados ao Sistema DOF, conforme anunciado pelo Ibama, ao noticiar que somente os estados de Minas Gerais, Mato Grosso e Pará ainda fazem uso de sistemas próprios para gerir o trânsito de produtos florestais. Ademais, o Ibama anunciou a criação do Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor), o qual, de acordo com o Instituto, tem por concepção a integração com todos os sistemas corporativos do Ibama e a consolidação dos dados de autorizações que envolvam a exploração ou plantio de matéria-prima florestal nos estados que possuem sistema de gestão florestal próprio. Conforme o Ibama, todas as atividades florestais, empreendimentos de base florestal e processos correlatos sujeitos ao controle por parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) serão efetuados por meio do Sinaflor ou por sistema estadual a ele integrado.

157. Também pode-se mencionar como positivo, o avanço observado na implementação do Portal Nacional da Gestão Florestal (PNGF), o qual tem como principal objetivo propiciar a integração e unificação das informações relativas à gestão florestal no país, com vistas a garantir transparência e publicidade das atividades realizadas no setor, assim como permitir o acompanhamento dos programas e ações desenvolvidas por instituições públicas responsáveis pela gestão de florestas, o qual pode ser acessado no endereço: <http://www.florestal.gov.br/pngf/>.

158. Diante desses resultados, considera-se que a auditoria realizada no Ibama por este Tribunal para avaliar a efetividade do então novo controle de trânsito de produtos florestais, o Sistema DOF, teve papel importante para impulsionar a adoção de ações por parte daquele Instituto, no sentido de aperfeiçoar os sistemas relativos ao controle de origem dos produtos florestais, em especial, ampliando a segurança do DOF, com vistas a evitar a ocorrência de fraudes, e aumentando a oferta de produtos por parte desse sistema, a exemplo dos relatórios gerenciais, importantes ferramentas para o planejamento das fiscalizações realizadas pelos órgãos ambientais, além da criação Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor), sistema que tem por concepção propiciar a integração de todos os sistemas corporativos do Ibama.

4. Benefícios do Controle

159. Entre os benefícios da realização deste monitoramento, menciona-se o exercício da expectativa de controle pelo TCU, nos termos definidos pelo anexo da Portaria-Segecex 10, de 30/3/2012.



5. Proposta de Encaminhamento

160. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, incisos II e III do Regimento Interno do TCU, com as seguintes propostas:

I. Considerar os itens da tabela a seguir **implementados** :

Acórdão 309/2009-P	9.1.3; 9.1.5; 9.1.6 a 9.1.11; 9.1.17; 9.1.20; 9.1.23; 9.1.26; 9.1.27 a 9.1.37; 9.1.40 a 9.1.44; 9.2.1 e 9.2.5.
Acórdão 141/2012-P	1.7.1 e 1.7.2.

II. Considerar os itens abaixo **insubsistentes** :

Acórdão 309/2009-P	9.1.2; 9.1.15 e 9.1.21.
Acórdão 141/2012-P	1.6.1.2.

III. Considerar os itens a seguir **em implementação** :

Acórdão 309/2009-P	9.1.1; 9.1.12; 9.1.13, 9.1.24; 9.1.25; 9.2.6; 9.5.1 e 9.5.3
Acórdão 141/2012-P	1.6.1.3; 1.6.2 e 1.8.2

SecexAmb, 3 de dezembro de 2015

Maria Miguel R.N. Gonzalez
AUFC Matr. 5665-0