

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 022.424/2007-8

Natureza: Auditoria de Natureza Operacional

Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama – DEFIN/DF – MMA

Interessado: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO: AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. IBAMA. LEI 11284/2006. RESOLUÇÃO CONAMA 379/2006. SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – SISNAMA. DOCUMENTO DE ORIGEM FLORESTAL. INTEGRAÇÃO. COORDENAÇÃO. DEFICIÊNCIAS. RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS. INSUFICIÊNCIA. RELEVÂNCIA DO SISTEMA. NECESSIDADE DE ALOCAÇÃO. TREINAMENTO DE SERVIDORES. OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a bem-lançada instrução da Unidade Técnica (fls. 343/433 do volume 1):

### **“Introdução**

Trata-se de relatório de auditoria realizada em conjunto pela 4ª Secretaria de Controle Externo e a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI), a fim de avaliar a efetividade do novo controle de trânsito de produtos florestais exercido pelo Ibama por meio do Documento de Origem Florestal – DOF.

2.A deliberação para realização da presente auditoria, constante do Acórdão nº 72/2007 – TCU – Plenário, decorre da oportunidade de o Tribunal avaliar a sistemática de controle de produtos florestais implementada com o sistema DOF, uma vez que até agosto de 2006 o controle de produtos florestais era operacionalizado por meio do documento cartorial chamado Autorização de Transporte de Produtos Florestais – ATPF, conhecido por sua fragilidade e vulnerabilidade a fraudes.

3.A presente auditoria avaliou aspectos relativos à confiabilidade do sistema DOF, à fiscalização dos produtos florestais e ao cumprimento da legislação que disciplina a matéria da gestão florestal.

### **Identificação do objeto da auditoria**

#### ***Contextualização do Tema***

4.A Constituição Federal rege que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações<sup>1</sup>.” De forma a assegurar esse direito, foi determinado ao Poder Público o dever de preservar o meio ambiente, prover manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas, preservar a diversidade do patrimônio genético, proteger a fauna e a flora, dentre outros. A Carta Magna define, ainda, que é um princípio geral da atividade econômica nacional, baseada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, a

<sup>1</sup> Constituição Federal, art. 225, caput.

defesa do meio ambiente<sup>2</sup>. Assim, as atividades econômicas que envolvem a utilização de produtos ambientais devem ser desenvolvidas sob a tutela do Estado.

5. De forma a desempenhar esse papel fiscalizador, o Poder Público, mediante seu poder de polícia, fornece licenças e autorizações às pessoas – físicas ou jurídicas – e fiscaliza sua atuação. Exemplos das atividades controladas pelo Estado são a exploração de florestas e o transporte de produtos florestais.

6. Baseada no Código Florestal<sup>3</sup>, a exploração de florestas e formações sucessoras, tanto de domínio público como privado, dependeu da aprovação prévia do Ibama durante o período de 1989 a 2006. Nesta época o controle do trânsito dos produtos florestais era feito de forma centralizada pelo Governo Federal por meio da Autorização de Transporte de Produtos Florestais – ATPF. A ATPF consistia em um documento impresso em papel-moeda, com numeração controlada, que era preenchido manualmente, e que era exigido para o transporte de produtos florestais. Essa metodologia de controle do transporte possuía diversas fragilidades que comprometiam sua eficácia. Roubo, falsificação e reutilização de guias, ausência de controle tempestivo do Ibama e impossibilidade de cruzamento de dados para confirmar a legalidade do transporte foram alguns dos problemas enfrentados, situação corroborada em diversos trabalhos realizados anteriormente por este Tribunal.

7. Em 2006, a lei de concessão de florestas – Lei nº 11.284 – introduziu alterações substanciais no Código Florestal. Desde então, o controle da exploração de florestas foi descentralizado, se tornando, em regra, de competência estadual. Em algumas situações excepcionais, definidas na lei, a gestão florestal é de competência do Ibama e, em outras, dos municípios. Como consequência, no mesmo ano houve também uma alteração significativa na sistemática de controle do transporte de produtos florestais.

8. Desde a edição do Decreto nº 5.975/2006, o transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa no território nacional deve estar acompanhado de documento válido para todo o tempo da viagem ou do armazenamento, sendo que tal documento constitui-se de licença gerada por sistema eletrônico, com informações sobre a procedência desses produtos. O órgão competente para autorizar o Plano de Manejo Florestal Sustentável - PMFS ou a supressão de florestas e formações sucessoras para o uso alternativo do solo, nos termos do [art. 19 da Lei nº 4.771, de 1965](#), emitirá a licença para o transporte e armazenamento de produto e subproduto florestal de origem nativa por solicitação do detentor da autorização ou do adquirente de produtos ou subprodutos.

9. Em atendimento ao disposto no Decreto, posteriormente regulamentado pela Resolução Conama nº 379/2006, foi criado o Documento de Origem Florestal – DOF. Emitido por sistema informatizado, o DOF substituiu a ATPF, no âmbito federal, com a proposta de prover maior controle e agilidade na fiscalização do transporte de produtos florestais nativos bem como maior segurança contra fraudes. A nova sistemática de controle de produtos florestais se propõe a ser transparente e impessoal. A mudança principal está na base tecnológica.

10. Atualmente, o DOF constitui-se na licença obrigatória para o transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa. Tal documento contém informações sobre a origem desses produtos e é gerado pelo sistema DOF, disponibilizado pelo Ibama na Internet.

11. As autorizações de competência federal bem como as concedidas pelos estados de Alagoas, Amapá, Espírito Santo, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Sergipe, São Paulo e Distrito Federal são atualmente gerenciadas pelo sistema DOF.

<sup>2</sup> Constituição Federal, art. 170, VI.

<sup>3</sup> Lei nº 4771/1965, modificada pela Lei nº 7.803/1989 e posteriormente pela Lei nº 11.284/2006.

12. Segundo o art. 6º, § 2º, da Resolução Conama nº 379/2006, os estados podem utilizar sistemas próprios para emissão de controle do transporte e armazenamento de produtos florestais desde que atendam às disposições constantes no anexo desta resolução. Assim, os demais estados brasileiros se utilizam da prerrogativa de uso de sistemas próprios de controle. Dentre esses, destaca-se a existência do sistema Sisflora, utilizado no Pará, Mato Grosso, Maranhão e Rondônia.

13. Tanto no sistema DOF quanto nos sistemas estaduais, a sistemática de controle do trânsito de produtos florestais envolve 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.

14. O saldo inicial das empresas tem origem nas autorizações de desmatamento e nos planos de manejo, concedidos pelo Ibama, pelos estados ou pelos municípios. As quantidades anuais autorizadas são inseridas nos sistemas, o que gera um saldo para movimentação que funciona como uma conta corrente, na qual somente é autorizada a emissão do documento se houver saldo disponível. O sistema eletrônico tem sua base de dados disponível na Internet, e os documentos de transporte podem ser emitidos diretamente pelas empresas. Além disso, deve ser informado também o destinatário dos produtos. A diminuição do saldo do vendedor equivale ao aumento no saldo do comprador. A conferência física dos produtos movimentados se dá nos postos fiscais, por meio da verificação da validade do documento eletrônico.

15. Diante desse cenário, pelo menos dois grandes desafios existem para o controle do trânsito de produtos florestais. Não obstante a autonomia estadual para utilização de sistemas próprios, o art. 20, § 3º do Decreto nº 5.975/2006, dispõe que, para fins de fiscalização ambiental pela União, e, nos termos de resolução do Conama, o Ministério do Meio Ambiente e o Ibama devem manter sistema eletrônico que integre nacionalmente as informações constantes dos documentos para transporte de produtos e subprodutos florestais de origem nativa. O sistema eletrônico que deve integrar tais informações é o sistema DOF.

16. Assim, o primeiro desafio é garantir a total integração entre os sistemas estaduais e o sistema DOF. Não obstante as competências de autorização estarem distribuídas entre União, estados e municípios, os sistemas são dependentes. Os saldos cadastrados nos sistemas se movimentam através das ofertas interestaduais de compra e venda, em grande parte dos casos. A informação gerida em cada sistema precisa estar integrada, especialmente em virtude das características intrínsecas da atividade de comércio de produtos florestais.

17. Outra questão relevante é o fortalecimento da fiscalização, visto que os documentos eletrônicos se constituem em “espelhos” das informações disponíveis nos bancos de dados estaduais e federal. Somente a fiscalização nas estradas, nos pátios de madeiras e junto aos compradores de tais produtos pode garantir a legalidade da origem dos produtos florestais comercializados no país bem como daqueles que são exportados.

18. O objetivo maior do controle exercido pelos sistemas de transporte de produtos florestais é combater o desmatamento ilegal no país. Com os sistemas eletrônicos devidamente integrados, será possível auferir a legalidade da madeira comercializada nacionalmente. Além disso, a informatização de tela controle proporciona maior disponibilidade e tempestividade das informações sobre a gestão florestal no país.

19. Portanto, mais do que uma ferramenta de fiscalização, o DOF é uma poderosa ferramenta de política pública a ser utilizada pelo Governo Federal nas ações de combate ao desmatamento.

## **Objetivos e Escopo da Auditoria**

O presente trabalho tem por origem representação da 4ª Secex, que propôs ao Tribunal a realização de auditoria operacional a fim de avaliar a nova sistemática de controle no trânsito de produtos florestais introduzida pelo sistema DOF quanto à sua efetividade, segurança, fidedignidade dos dados e prevenção de fraudes.

20. Na fase de planejamento de auditoria foi verificado que o sistema DOF é uma ferramenta que se insere em um contexto maior da gestão florestal, que abrange os estados e seus respectivos sistemas de controle.

21. Dessa forma, o escopo do trabalho foi definido levando-se em consideração a descentralização da competência da gestão florestal e as três grandes fases existentes no controle da sistemática do trânsito de produtos florestais, a saber: 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.

22. Assim, as seguintes questões de auditoria foram delimitadas a fim de definir o escopo dos trabalhos executados:

- Questão 1 - Os procedimentos de inserção de dados no sistema DOF garantem a coerência dos saldos cadastrados com as autorizações de exploração de plano de manejo e de desmatamento concedidas?

- Questão 2 - O sistema DOF garante a segurança e a consistência das informações que gerencia?

- Questão 3 - Quais as dificuldades encontradas pelo usuário do sistema DOF?

- Questão 4 - O Ibama está estruturado para exercer de forma satisfatória a fiscalização de rotina do transporte de produtos florestais?

- Questão 5 - Como se dá a articulação do Ibama com os órgãos parceiros que exercem a fiscalização de trânsito de produtos florestais?

- Questão 6 - As disposições da resolução Conama nº 379/06 referentes ao trânsito de produtos florestais foram implementadas?

23. Logo, a presente fiscalização identificou as atividades envolvidas em toda a sistemática de controle do trânsito de produtos florestais e mapeou as oportunidades de melhoria dos processos relacionados. Como resultado final, são apresentadas propostas de medidas a serem adotadas a fim de aprimorar a gestão florestal no país.

### ***Aspectos Metodológicos***

24. As questões abordadas nesta auditoria foram selecionadas na fase de planejamento, quando a equipe coletou informações sobre o sistema DOF por meio de entrevistas com gestores e representantes de organizações não-governamentais, na legislação aplicável, em artigos da Internet e em matérias de jornais e revistas de circulação nacional. Buscou-se, dessa forma, uma compreensão acerca do contexto relacionado com a utilização do DOF no controle do trânsito de produtos florestais, a fim de definir o escopo do trabalho e formular as questões de auditoria.

25. Em virtude da necessidade constatada durante o planejamento de abordar aspectos técnicos de sistemas de informação, foi solicitado ao Ministro Relator a inclusão de analistas da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI) na equipe de auditoria, tendo tal proposta sido acatada.

26. Durante a execução dos trabalhos de auditoria, diversas técnicas de diagnóstico foram adotadas, a fim de mapear a sistemática de controle do trânsito de produtos florestais realizada pelo Ibama bem como identificar as falhas e oportunidades de melhoria nos processos relacionados.

27. Quanto à análise especializada da área de tecnologia de informação, no início da fase de execução, foi solicitada à Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFLO) do Ibama, unidade gestora do sistema, uma apresentação sobre sua arquitetura e principais funcionalidades. A partir daí, foi realizada uma série de reuniões com gestores e técnicos, nas quais a equipe verificou as condições de uso do sistema, conheceu os procedimentos para sua manutenção e identificou falhas e oportunidades de melhoria.

28. Para melhor compreensão do sistema, foram solicitados documentos relacionados ao desenvolvimento, à manutenção e à operação do sistema, à segurança da informação e à composição da equipe responsável por sua gestão. Em seguida, solicitou-se extração de informações das bases de dados do Cadastro Técnico Federal (CTF) e do DOF para verificar a consistência e a confiabilidade dos respectivos sistemas. Foram fornecidos à equipe de auditoria 1.412.994 DOFs emitidos no período de 1º de setembro de 2006 a 28 de maio de 2008.

29. Para verificar a existência de informações incorretas sobre empreendedores no CTF, e sobre veículos de transporte declarados no sistema DOF, foram feitos cruzamentos com dados do próprio Ibama, da Receita Federal e do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran). Devido à complexidade das bases de dados do sistema DOF, esses cruzamentos foram realizados com auxílio dos técnicos do Ibama e com apoio do software Audit Command Language (ACL) e os resultados estão relatados na questão 2 deste relatório.

30. Como critérios de auditoria para a análise da questão 2 deste relatório, foram utilizados os controles previstos na NBR ISO/IEC 17799:2005, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), e no Cobit 4.1 (Control Objectives for Information and related Technology), da Information Systems Audit and Control Association (Isaca). Além disso, os normativos que se aplicam a matéria foram utilizados como critério de auditoria para análise de todas as questões.

31. A norma ISO/IEC 17799, código de práticas para gestão da segurança da informação, foi nacionalizada pela ABNT em 30 de setembro de 2001, e sua segunda versão, a NBR ISO/IEC 17799:2005, foi utilizada como referência neste relatório. Já o Cobit, disponível no endereço eletrônico [www.isaca.org](http://www.isaca.org), destina-se a prover um modelo de boas práticas para governança de tecnologia da informação. Seus objetivos de controle estão divididos em quatro grandes grupos, cujas iniciais foram utilizadas neste relatório: Planejar e Organizar (*Plan & Organise – PO*), Adquirir e Implementar (*Acquire & Implement – AI*), Entregar e Suportar (*Deliver & Support – DS*) e Monitorar e Avaliar (*Monitor & Evaluate – ME*).

32. A fim de confrontar as informações recebidas, de forma a subsidiar os achados de questões de auditoria, a equipe adotou as seguintes técnicas: análise documental, observação direta, entrevistas com gestores e responsáveis técnicos do sistema e questionários eletrônicos (fls. 193 e 194) com perguntas para avaliar a satisfação dos usuários externos (empreendedores) e fiscais florestais na utilização do sistema DOF.

33. Os questionários produzidos pela equipe ficaram disponíveis de 10 de abril a 20 de maio de 2008 e obtiveram respostas válidas de 272 empreendedores e 82 fiscais, as quais foram usadas principalmente como base para as conclusões acerca das opiniões dos usuários sobre o sistema, abordadas na questão 3 deste relatório. Cabe ressaltar que durante esse período o sistema foi acessado por 17.770 empreendedores e 531 fiscais florestais. A pesquisa realizada não foi elaborada com base em instrumentos estatísticos. Portanto, não possui validade científica. Não obstante, os resultados obtidos demonstram tendências no nível de satisfação dos usuários e podem ser considerados uma informação útil para os gestores na tomada de decisão.

34. Os dados obtidos com as respostas ao questionário foram encaminhados para consideração dos gestores de forma tabulada em 01/07/2008 (Ofício nº 10-281/2008, fls. 217-218). As sugestões recebidas na questão aberta do questionário foram igualmente disponibilizadas, destacando-se o fato de que esta equipe retirou do arquivo encaminhado aos gestores todas as informações que poderiam permitir a identificação dos colaboradores da pesquisa.

35. Para subsidiar a análise realizada durante a auditoria, foram realizadas entrevistas com técnicos, gestores e usuários do sistema dos seguintes órgãos e departamentos:

- Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas do Ibama – Distrito Federal;
- Diretoria de Proteção Ambiental do Ibama – Distrito Federal;
- Centro Nacional de Telemática do Ibama – Distrito Federal;
- Coordenação de Ouvidoria do Ibama – Distrito Federal;
- Superintendência do Ibama em Belém – Pará;
- Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Pará – Belém;
- Delegacia de Combate aos Crimes Contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico da Polícia Federal – Belém;
- Superintendência do Ibama em São Paulo – São Paulo;
- Destacamento de Polícia Militar Ambiental de São Paulo – São Paulo;
- Serviço Florestal Brasileiro – SFB;
- Superintendência do Ibama no Distrito Federal.

36. As visitas realizadas nos estados do Pará e São Paulo foram realizadas com o propósito de proporcionar à equipe de auditoria a visão regionalizada sobre o assunto, considerando que o controle de produtos florestais é feito de forma descentralizada. Os estados citados foram escolhidos em razão de sua representatividade no comércio de produtos florestais, sendo o Pará um dos maiores produtores de madeira na Amazônia e São Paulo o principal destino de tal insumo.

37. Destaca-se, ainda, a participação da equipe na 1ª Oficina de Integração dos Órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), realizada nos dias 08 e 09 de abril de 2008 no Distrito Federal, que contou com a presença de dirigentes e técnicos do Ibama e das 27 secretarias estaduais de meio ambiente. Nessa oficina foram discutidos os problemas e necessidades atuais, bem como tendências e possíveis soluções para promoção da integração entre o sistema DOF e os demais sistemas de gestão florestal estaduais.

38. Uma das limitações aos trabalhos da equipe foi a dificuldade para obter a extração dos dados, em virtude do tamanho das bases, do afastamento temporário do administrador de banco de dados e de problemas no contrato de trabalho do analista de negócios, o que gerou atrasos e restrições nos cruzamentos previstos. Outra limitação encontrada foi a ausência de competência legal para analisar a segurança da informação dos sistemas estaduais de gestão florestal, conforme relatado no item 3.1 deste relatório.

39. Portanto, em síntese, os resultados apresentados neste relatório de auditoria derivam da análise da legislação aplicável ao tema, das repostas obtidas dos questionários realizados para os fiscais e empreendedores, dos documentos recebidos, das entrevistas realizadas com os gestores e usuários do DOF em Brasília e das visitas de estudo realizadas nos estados de São Paulo e Pará, bem como informações obtidas a partir da participação na 1ª Oficina sobre integração dos Sistemas de informação dos órgãos do Sisnama ao Portal da Gestão Florestal.

### **Achados de Auditoria**

40. Conforme consta da matriz de planejamento (fls. 19-25), a fim de nortear a execução dos trabalhos, foram desenvolvidas questões de auditoria que englobaram vários aspectos relativos ao controle do trânsito de produtos florestais. Os principais temas abrangidos pelas questões foram relativos à: confiabilidade dos saldos iniciais do sistema DOF; segurança e consistência do sistema DOF; dificuldades encontradas pelos usuários do sistema; estrutura de fiscalização do Ibama; e articulação do Ibama com órgãos parceiros e implementação da resolução Conama nº 379/2006.

41. As questões foram divididas nas áreas temáticas descritas a seguir, a fim de abordar os principais aspectos do controle do trânsito de produtos florestais mapeados no planejamento da auditoria:

- confiabilidade dos créditos concedidos para trânsito de produtos florestais;
- avaliação técnica da segurança e confiabilidade do sistema eletrônico que gera o DOF;
- atuação da área de fiscalização do Ibama;
- integração da atuação dos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama na execução da política florestal do país, considerando a descentralização de competências decorrente da Lei nº 11.284/2006.

42. Os resultados encontrados no trabalho são apresentados a seguir, divididos por questão de auditoria.

### **Questão 1 - Os procedimentos de inserção de dados no sistema DOF garantem a coerência dos saldos cadastrados com as autorizações de exploração de plano de manejo e de desmatamento concedidas?**

#### ***Achado 1.1 – Existência de riscos de ocorrência de fraudes no cadastramento dos saldos iniciais do sistema DOF.***

43. O documento de origem florestal (DOF), instituído pela Portaria nº 253/2006 do Ministério do Meio Ambiente (MMA), constitui-se na licença obrigatória para o transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa. Tal documento contém informações sobre a origem desses produtos e é gerado pelo sistema DOF, disponibilizado pelo Ibama na Internet.

44. A sistemática de controle do trânsito de produtos florestais envolve 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.

45. O saldo inicial das empresas tem origem nas autorizações de desmatamento e nos planos de manejo, concedidos pelo Ibama, pelos estados ou pelos municípios. As quantidades anuais autorizadas são inseridas no sistema DOF, o que gera um saldo para movimentação que funciona como uma conta corrente: somente é autorizada a emissão do documento se houver saldo disponível. Além disso, deve

ser informado também o destinatário dos produtos. A diminuição do saldo do vendedor equivale ao aumento no saldo do comprador. A conferência física dos produtos movimentados se dá nas operações de fiscalização.

### ORIGEM DA MADEIRA DA AMAZÔNIA CONSUMIDA EM SÃO PAULO

46. Entretanto, com a descentralização da competência de autorização de exploração florestal para os estados introduzida com a Lei nº 11.284/06, cada estado passou a ter autonomia de usar um sistema próprio, integrado ao sistema federal. De forma que cada estado alimenta seu próprio sistema, que compartilha informações com o sistema DOF. Ou seja, um saldo originário em um sistema pode virar crédito em outro sistema, a partir de movimentações interestaduais, por exemplo.

47. O processo de descentralização de competências se deu através de acordos de cooperação firmados entre o Ibama e os órgãos estaduais de meio ambiente, a fim de estabelecer uma cooperação técnica para repasse da gestão florestal (fls. 274). Segundo observado na auditoria, a rapidez do repasse das atribuições do órgão federal variou de acordo com a estrutura de cada órgão estadual. Por exemplo, o repasse da documentação das empresas cadastradas no Estado de São Paulo ainda não foi concluído (Anexo VI, Volume I, fls. 309-325).

Segundo dados da 1ª Oficina sobre a integração de sistema de informação dos órgãos do Sisnama ao Portal Nacional da Gestão Florestal (Anexo II), parte dos estados utilizam sistema próprio de controle de transporte, armazenamento e consumo de produtos e subprodutos florestais. Destaque-se que entre os estados que usam sistema próprio estão Pará, Maranhão, Rondônia e Mato Grosso (gráfico abaixo). Ou seja, os maiores produtores de madeira no país não utilizam o DOF, mas sim o sistema Sisflora. Já o maior estado consumidor, São Paulo, utiliza o sistema DOF.

Fonte: Ibama, 2007

48. Portanto, a confiabilidade das informações utilizadas no controle do trânsito de produtos florestais não depende somente do sistema DOF, mas também da segurança da informação dos demais sistemas utilizados pelas unidades da federação, pois qualquer falha de segurança nesses sistemas afeta diretamente a qualidade dessas informações.

49. Nesse sentido, dois fatores de risco detectados na auditoria podem comprometer a confiabilidade dos dados movimentados no sistema DOF:

- I. Não-conformidade das autorizações de desmatamento e PMFS concedidos pelos órgãos estaduais de meio ambiente;
- II. Procedimentos de segurança insuficientes adotados no cadastramento dos saldos nos sistemas de controle de transporte de produtos florestais.

50. Quanto ao primeiro fator apresentado, o risco existe em virtude da dificuldade encontrada pelos órgãos de meio ambiente em garantir que os produtos florestais comercializados são realmente advindos da origem declarada. Em alguns casos, a legalização de madeira retirada de áreas não autorizadas acontece com a utilização de créditos concedidos no sistema a partir de planos de manejo autorizados em áreas já devastadas, ou em planos de manejo de fachada, nunca executados.

51. O relatório conclusivo da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar o Tráfico de Animais e Plantas Silvestres Brasileiros, a Exploração e Comércio Ilegal de Madeira e a Biopirataria no País – CPIBIOPI (fls. 275-279) relatou que, muitas vezes, a utilização de planos de manejo acoberta a exploração ilegal em terras indígenas ou mesmo em áreas que são terras públicas federais localizadas na Amazônia. O relatório acrescenta que as fraudes cometidas pelos madeireiros e constatadas pelo Ibama, envolvendo funcionários do próprio órgão, são variadas: contratação

temporária de engenheiros florestais apenas para conseguir a aprovação do Plano de Manejo Florestal; abandono da execução do plano; aprovações de planos de manejo em áreas já desmatadas; aprovação de projetos que não haviam sido executados. O relatório recomendou ao Ibama que revisse, em conjunto com os órgãos ambientais estaduais, a metodologia para liberação e fiscalização dos Planos de Manejo Florestal, assegurado o uso do sensoriamento remoto e o levantamento fundiário, de modo a evitar a sobreposição com terras indígenas e unidades de conservação.

52. Não obstante a competência estadual para expedição das licenças de exploração, o Ibama dispõe de formas para verificar a legalidade das concessões. Tal fiscalização pode ser feita através de vistorias ou com o uso de ferramentas tecnológicas. O órgão tem feito esta verificação, a exemplo do ofício encaminhado pelo Ibama à Secretaria de Meio Ambiente do Pará (fl. 78), informando sobre a possível existência de irregularidades em planos de manejo, cujas áreas estariam sobrepostas com projetos de assentamento do Incra. Tais indícios foram detectados a partir da análise de georeferenciamento realizada nos processos de PMFS aprovados pelo órgão de meio ambiente do Pará.

53. Segundo a Nota técnica Ibama nº12/08 (fls. 67-68), o Instituto realiza vistorias de rotina nos planos de manejo e demais processos autorizativos efetivados no estado a partir da análise das informações constantes nos bancos de dados compartilhados. O Ibama também realiza ações de monitoramento e controle a partir de demanda de outros órgãos e denúncias. Segundo a nota, o Ibama opera de acordo com sua competência, na qual não tem a função de auditar os estados, e sim contribuir para melhoria dos procedimentos de comando e controle e, em segundo plano, realizar ações supletivas.

54. Um estudo divulgado pelo Instituto Imazon<sup>4</sup> no ano de 2006 (fls. 222-225) demonstrou que é possível detectar a exploração de madeira e avaliar a qualidade do manejo por meio de imagens de satélite. O Instituto avaliou imagens de 87 planos de manejo autorizados em 2003 pelo Ibama na região centro-oeste da Amazônia Legal e com base nas imagens detectou indícios de irregularidade em 54% desses planos. Entre as irregularidades, incluem-se: ausência de sinais de exploração madeireira, exploração conduzida antes da autorização, exploração seguida de desmatamento e área explorada maior que a área declarada no plano.

55. O Imazon sugeriu duas aplicações deste método para políticas públicas de licenciamento e monitoramento de planos de manejo, conforme transcrito a seguir (fls. 224-225):

**Licenciamento.** Garantir que as áreas licenciadas sejam florestas primárias, com potencial de produção e situação fundiária regular. Portanto, por meio da sobreposição do polígono do plano de manejo em imagens NDFI8 e Áreas Protegidas seria possível prevenir a aprovação de planos em áreas irregulares ou impróprias (áreas desmatadas, Terras Indígenas, Unidades de Conservação de Proteção Integral, Áreas de Preservação Permanente, entre outras). A inclusão de critérios relacionados a: (i) densidade de pátios e estradas; (ii) distância entre estradas e entre pátios; e (iii) data (dia/mês/ano) das operações de derruba e arraste –nos regulamentos para aprovação dos planos de manejo– poderia contribuir para aumentar a transparência do setor florestal na Amazônia.

**Monitoramento.** Identificar irregularidades na execução dos planos de manejo. Dessa forma, seria possível verificar: se o plano foi executado, se a exploração ocorreu antes da autorização, se a área do plano foi desmatada após a exploração, se a área explorada foi autorizada para exploração e se o plano apresenta indícios de pouco planejamento de pátios e estradas. Portanto, seria possível selecionar planos de manejo para a vistoria técnica anual no campo pelo

4 Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia

órgão ambiental competente, priorizando-se suas áreas mais críticas. Além disso, o método poderia ser usado para monitorar Florestas Públicas sob regime de concessão florestal e áreas certificadas na Amazônia. Neste último caso, seria usado para determinar as áreas a serem vistoriadas no campo, dentro do processo de certificação florestal bem como para monitorá-las anualmente, dentro do processo de auditoria.

56. Para realizar tais verificações, essenciais para maximizar a confiabilidade dos dados geridos pelo sistema DOF, o Ibama necessita primeiramente de informações georeferenciadas dos planos de manejo e autorização de supressão vegetal, as quais devem ser disponibilizadas pelos órgãos estaduais de meio ambiente na forma do art. 1º, incisos I e II da Resolução Conama nº 379/2006. Juntamente com tal informação, o Ibama precisa de instrumentos para realização de batimento de imagens georeferenciadas com bancos de dados de outros órgãos, como o próprio INCRA. Além disso, deve ter um orçamento destinado para realização de vistoria in loco nas áreas com exploração autorizada por órgãos estaduais de meio ambiente, quando necessário.

57. 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 está sendo exigido obrigatoriamente, contrariando o disposto no Anexo I da Resolução Conama n. 379/06. Tal fato dificulta ainda mais o trabalho que a fiscalização executa para averiguar se a origem declarada do material é o exato local de onde foi feita sua extração.

58. Em relação aos procedimentos de segurança adotados para inserção de créditos no sistema, verifica-se que falhas na segurança dos procedimentos de inserção de saldos nos sistemas de controle podem possibilitar a ocorrência de fraudes. A constatação da auditoria é de que há uma heterogeneidade na forma de cadastramento dos saldos no Ibama e nos órgãos estaduais.

59. Segundo informações da 1ª Oficina sobre integração dos sistemas de informação dos órgãos do Sisnama ao Portal da Gestão Florestal, a maioria dos estados possui sistema eletrônico para autorização de PMFS e supressão de vegetação (Anexo II).

60. No estado do Pará, durante visita à Secretaria Estadual de Meio Ambiente, foi verificado que, não obstante a existência de sistemas de autorização de exploração, até então esse não se comunicava com o sistema Sisflora, utilizado para controle de produtos florestais em grande parte dos estados da Amazônia Legal. Os saldos eram cadastrados no Sisflora manualmente, a partir da autorização concedida, aumentando a interferência humana no processo e potencializando os riscos de uma possível fraude.

61. A mesma situação ocorre no Ibama. Para as autorizações excepcionais, que são de competência federal, apenas os estados da Amazônia legal utilizam um sistema informatizado de licenciamento, o Sisprof. No entanto, tal sistema não se comunica com o DOF. O cadastramento de saldos no DOF também é feito de forma manual (ofícios às fls. 79-83).

62. A existência de fraudes na inserção de saldos do DOF já foi detectada em alguns casos. A Informação nº 047/2008 (fls. 167-172), encaminhada a esta equipe de auditoria pelo titular da Delegacia de Combate à Crimes contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico da Polícia Federal no Estado do Pará sintetiza a operação efetuada no ano de 2007, a fim de investigar a inserção fraudulenta de créditos no sistema DOF em benefício de várias empresas no estado.

63. Segundo o processo administrativo enviado pela superintendência do Ibama no Pará ao Ibama Sede para abertura de sindicância (Anexo V, fls. 2-76), naquela situação investigada pela Polícia Federal

haveria suspeita de que terceirizados teriam se apoderado da senha do sistema de uma servidora e, assim, inserido créditos de transação para 31 (trinta e uma) madeiras do estado do Pará.

64. Tal situação exemplifica a necessidade de adoção de padrões rígidos de segurança para o manuseio do sistema. Verifica-se ainda que a Resolução Conama nº 379/06 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. A questão 2 deste relatório de auditoria aborda outros aspectos relacionados com a segurança do sistema.

### **Critérios**

- a) Portaria MMA nº 253/2006;
- b) Lei nº 11.284/2006;
- c) Resolução Conama nº 379/2006.

### **Evidências**

- a) Termos de cooperação técnica (CD-ROM, fls. 343);
- b) Memo/Circ/CGREF nº008/2007 (fl. 274);
- c) Manifestação técnica Supes-SP (Anexo VI, Volume I, fls. 309-325).;
- d) Documentos produzidos na 1ª Oficina sobre a integração de sistema de informação dos órgãos do Sisnama ao Portal Nacional da Gestão Florestal (anexo II);
- e) Informação nº 047/2008 DELEMAPH/PARÁ (fls. 167-172);
- f) Relatório conclusivo da CPI Biopirataria (CD Rom fls. 343 e fls. 275-279);
- g) Nota técnica Ibama nº12/08 (fls. 67-68);
- h) Minuta de ofício encaminhado pelo Ibama à Secretaria de Meio Ambiente do Pará (fl. 78);
- i) Ofícios Superintendência do Ibama/ Pará (fls. 79-83);
- j) Processo Administrativo 02018.000048/2007-39 (Anexo V, fls. 2-82)
- k) Estudo Instituto Imazon (fls. 222-225);

### **Causas**

- a) Heterogeneidade das SEMAS quanto a estrutura, recursos, procedimentos e legislação;
- b) Indisponibilidade das informações sobre PMFS e autorização de desmatamento exigidas pela Resolução Conama nº 379/2006;
- c) Inexistência de padronização dos procedimentos de segurança a serem adotados nos sistemas estaduais de controle;
- d) Inexistência de instrumentos que proporcionem ao órgão responsável pela integração dos

sistemas de controle da gestão florestal as atribuições de controle, checagem e uniformização de procedimentos.

### **Efeitos reais e potenciais.**

- a) Não confiabilidade dos dados cadastrados;
- b) Precariedade dos dados sobre o real comércio de produtos florestais no país;
- c) Possibilidade de fraudes e comércio ilegal de madeira oriundos da fragilidade das ferramentas de controle.

### **Conclusão**

65.A sistemática de movimentação de saldos adotada pelos sistemas eletrônicos de controle de trânsito de produtos florestais demanda procedimentos seguros para o cadastramento de créditos iniciais. A atual legislação brasileira descentralizou a competência da gestão florestal para os estados e autorizou-os a utilizarem sistemas próprios de gestão florestal que alimentam o sistema DOF.

66.O presente trabalho constatou que existem incertezas quanto à confiabilidade dos saldos geridos no sistema DOF, visto que tais saldos dependem da exatidão com que são cadastrados nos estados. Foi verificado que os riscos de tais saldos estarem inexatos decorrem especialmente da possibilidade de falhas nos procedimentos de segurança durante a operacionalização dos sistemas e da aprovação irregular de planos de manejo e desmatamento.

67.Verifica-se, entretanto, que a impossibilidade de assegurar a confiabilidade dos saldos gerenciados pelo sistema DOF decorre em parte da inexistência de um instrumento que possibilite ao Ibama, na condição de órgão responsável pela integração dos dados da gestão florestal, o controle e checagem dos procedimentos adotados pelos estados no cadastramento de saldos. Não obstante a possibilidade de checagem da conformidade de planos de manejo e desmatamento com usos de técnicas como análise de imagens de satélite, também é indispensável garantir que os procedimentos adotados dentro dos órgãos estaduais sejam padronizados e observados.

68.Outro fator que deve ser destacado nesta questão de auditoria é a ausência de comunicação entre os sistemas de autorização de exploração, onde são cadastrados os planos de manejo e autorizações de supressão vegetal, e os sistemas de controle de trânsito de produtos florestais, tanto no Ibama quanto em parte dos sistemas estaduais. Visto que tais sistemas não se comunicam, os saldos que as empresas possuem para transporte de madeira, não estão vinculados às autorizações de exploração que elas possuem, no caso de exploradores primários. Além disso, essa falta de comunicação aumenta a interferência humana no processo de cadastramento dos saldos e, por consequência, os riscos de erro e fraude.

69.Registre-se ainda que está em desenvolvimento no Ibama o módulo web do sistema Sisprof (Sistema eletrônico e integrado de autorização de produtos florestais para gerenciamento das autorizações na propriedade rural). Com a conclusão desse sistema, todas as Superintendências Estaduais do Ibama passarão a usá-lo como sistema de licenciamento. A proposta é que este sistema também seja integrado aos sistemas estaduais de licenciamento. Com isso, as quantidades permitidas para exploração florestal serão automaticamente enviadas para o sistema DOF diminuindo a interferência manual para o cadastramento de saldos. Além disso, cada DOF emitido por uma empresa estará vinculado às autorizações de exploração que ela possui. Dessa forma, a coordenada geográfica

será a da área de exploração e será automaticamente preenchida.

70. Portanto, a fim de garantir que os saldos cadastrados nos sistemas de transporte sejam confiáveis, é preciso fortalecer os procedimentos de segurança adotados no manuseio dos sistemas de controle. Além disso, é preciso que os órgãos de meio ambiente disponibilizem ferramentas para que a fiscalização consiga detectar com agilidade se a madeira transportada no país realmente advém de locais onde a exploração foi devidamente autorizada.

### **Proposta de encaminhamento**

71.I. Recomendar ao Ibama que:

- a) 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;
- b) elabore um plano de ação para o processo de integração entre o Sisprof WEB e os sistemas estaduais de licenciamento discriminando as atividades e responsáveis, prazos e recursos necessários.

II. Recomendar ao Conama que 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, a fim de maximizar a confiabilidade dos saldos movimentados no sistema DOF.

III. Encaminhar cópia deste relatório de auditoria 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.

## **Questão 2 - O sistema DOF garante a segurança e a consistência das informações que gerencia?**

### ***Achado 2.1 – Falhas na integração entre o sistema DOF e outros sistemas utilizados pelos estados.***

72.A Instrução Normativa nº 112 do Ibama, de 21/08/2006, que regulamenta o uso do sistema DOF, faculta aos estados, no seu art. 32, utilizarem outros sistemas para emissão de documentos de transporte florestal. Já o MEMO/CIRC/DIREF nº 036/2007 (fl. 118) esclarece que, segundo o Decreto nº 5.975/2006 e a Resolução nº 379/2006 do Conama, “a geração, emissão e controle dos documentos de transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa devem ser emitidos por sistema eletrônico integrado que permita aferir sua autenticidade e validade.”

73. Na fase de execução da auditoria, verificou-se que os quatro estados que mais exploram a produção de madeira (Maranhão, Mato Grosso, Pará e Rondônia) não utilizam o sistema DOF para efetuar o controle do trânsito dos produtos florestais, e sim o sistema Sisflora, desenvolvido por uma empresa privada. Além disso, o Ceará utiliza o sistema DOF-CE e Minas Gerais e outros estados estão desenvolvendo sistemas próprios. Esses sistemas emitem um documento chamado Guia Florestal (GF), equivalente ao Documento de Origem Florestal emitido pelo sistema DOF.

74. Não obstante a opção de alguns estados pela utilização de sistemas diversos, para que a sistemática de controle adotada funcione a contento, é preciso haver integração com o sistema DOF, para que haja troca de informações e possibilidade de consultar a validade das guias florestais estaduais em um sistema central.

75. No entanto, durante os trabalhos de campo, observou-se a ocorrência de falhas nessa integração, com conseqüências diretas na atividade de fiscalização. Dentre essas falhas, destaca-se a ocorrência, nos sistemas dos estados que não utilizam o DOF, de movimentação por parte de empresas exploradoras e beneficiadoras de madeira em situação irregular no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF) do Ibama (fls. 184 a 190). Tal movimentação irregular contraria o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 8º da Instrução Normativa nº 96/2006 do Ibama (fls. 201-216).

76. Outra falha relevante é a ausência do mecanismo de oferta e aceite entre o DOF e os demais sistemas. Antes de emitir um documento de transporte, o possuidor do produto ou subproduto florestal deve oferecê-lo ao comprador utilizando o próprio sistema. O comprador por sua vez deve, também utilizando o sistema, aceitar ou recusar a oferta. Somente após esse passo é que se torna possível emitir o DOF para efetuar o transporte do produto vendido. Essa operação também verifica se as partes envolvidas estão regulares no CTF e vincula origem e destino da madeira. Em reunião com técnicos do sistema, foi informado que esse mecanismo está em fase de testes utilizando a tecnologia de webservices<sup>5</sup>, porém ainda não há documentação elaborada e nem domínio dessa tecnologia por parte de alguns estados. Em mensagem eletrônica (fls. 195 a 197) trocada entre a Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Pará e a empresa Tecnomapas, desenvolvedora do sistema Sisflora, verifica-se a existência do esforço de integração.

77. Na falta desse mecanismo de oferta e aceite entre o DOF e os demais sistemas, o comprador da mercadoria fica em situação vulnerável, sujeito a fraudes e problemas. A fragilidade do procedimento reside na seguinte condição: o empreendedor pode informar como destinatário uma empresa qualquer, que não realizou a compra, porém devidamente cadastrada no DOF, e entregar a mercadoria a outra empresa, irregularmente, que se situe nas redondezas do destinatário fictício. Como o comprador não tem a obrigação de aceitar a operação antes que ela aconteça, ele não tem conhecimento do ocorrido. O vendedor, contudo, detém um DOF aparentemente regular, que acobertará o transporte da mercadoria durante todo o percurso desejado. Com isso, o transporte está legalizado, mas seu destino é incerto. A venda é irregular e o comprador falsamente designado no sistema tem em mãos um problema: um saldo no sistema para o qual não existe o produto correspondente em seu pátio.

78. Durante visita à Superintendência do Ibama no Pará e no estado de São Paulo, observou-se a existência de processos que envolviam a emissão de documentos de transporte para empresas que alegaram não terem feito os pedidos e tampouco recebido a madeira (Principal, fls. 191 e 192, Anexo V e Anexo VI). Além destes casos, documentos da gerência do Ibama no DF mostram exemplos de empresas do Distrito Federal com pendências de aceite de mercadorias nunca solicitadas advindas do norte do país (Anexo IV).

79. Também foram encontradas dificuldades de ordem técnica relacionadas a indisponibilidades dos serviços do sistema DOF originadas pela escassez de recursos de rede, processamento e armazenamento de dados. Esse fato tem dificultado a integração entre os sistemas e impossibilitado consultas da validade das guias florestais. Quedas constantes nas conexões entre o DOF e os outros sistemas levaram o Ibama a publicar o MEMO/CIRC/DBFLO/COMON nº 01/2008, de 3 de abril de

---

<sup>5</sup> Solução utilizada na integração de sistemas e na comunicação entre aplicações diferentes para possibilitar que novas aplicações interajam com aquelas que já existem e que sistemas desenvolvidos em plataformas diferentes sejam compatíveis.

2008, o qual recomenda aos fiscais que façam as consultas de validade das guias florestais diretamente nos sistemas dos estados de origem (fl. 117). Esse assunto é abordado com maiores detalhes no Achado 4.5 deste relatório.

80. Outras dificuldades encontradas para promover a integração são: a carência de profissionais de informática capacitados no Ibama e nos estados, a falta de documentação do sistema e a falta de padronização da nomenclatura empregada. Para tentar superar essas dificuldades, o Ibama vem firmando acordos de cooperação com os estados da federação, mas os gestores alegam que faltam recursos humanos e materiais para colocá-los em prática.

81. Alguns eventos têm sido promovidos para aproximar o Ibama dos órgãos estaduais de controle ambiental, como a 1ª Oficina de Integração dos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), ocorrida nos dias 8 e 9 de abril de 2008, na qual foi produzido um documento pelo grupo de trabalho de tecnologia da informação com recomendações para facilitar a implementação da integração entre os sistemas (fls. 165 e 166). Tal documento deverá servir de base para o avanço dessa integração.

### **Critérios**

- a) Instrução Normativa nº 112/2006 do Ibama (cd-rom anexo);
- b) Instrução Normativa nº 96/2006 do Ibama (cd-rom anexo);
- c) Resolução nº 379/2006 do Conama (cd-rom anexo);
- d) Decreto nº 5.975/2006;
- e) Art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da eficiência);
- f) Item 10.3.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>6</sup>;
- g) Item ME1 do Cobit 4.1<sup>7</sup>.

### **Evidências**

- a) Recomendações do grupo de TI da 1ª Oficina de Integração dos órgãos do Sisnama (fls. 165 e 166);
- b) Relatórios de desempenho do centro de dados terceirizado e dos circuitos de acesso à Internet (fls. 124 a 160);
- c) Processos com guias florestais emitidas para empresas que alegam não terem efetuado a compra (Principal, fls. 191 e 192, Anexo V e Anexo VI);
- d) MEMO/CIRC/DBFLO/COMON nº 01/2008 (fl. 117);
- e) MEMO/CIRC/DIREF nº 036/2007 (fl. 118).

---

6 Gestão de capacidade – Convém que utilização dos recursos seja monitorada e sincronizada e as projeções feitas para necessidades de capacidade futura, para garantir o desempenho requerido do sistema.

7 Monitoração e avaliação de desempenho de TI – Um gerenciamento efetivo de desempenho de TI requer um processo de monitoramento. Esse processo inclui a definição de indicadores de desempenho relevantes, o registro sistemático e oportuno de desempenho e a atuação tempestiva no caso de desvios. O monitoramento é necessário para garantir que as coisas certas foram feitas e estão em concordância com a direção e com a política do negócio.

## Causas

- a) Quantidade insuficiente de profissionais de informática para promover a integração entre o DOF e outros sistemas;
- b) Inexistência de documentação sobre os webservices de integração;
- c) Falta de conhecimento de alguns técnicos estaduais acerca da tecnologia de webservices utilizada pelo Ibama;
- d) Falta de padronização dos equipamentos utilizados pelos estados e pelo Ibama;
- e) Saturação dos recursos de rede, processamento e armazenamento de dados;
- f) Falta de padronização da nomenclatura utilizada pelos sistemas.

## Efeitos reais e potenciais

- a) Comprometimento da eficiência no controle do trânsito de produtos florestais e do combate às fraudes;
- b) Utilização de informação incorreta na tomada de decisão pelos agentes de fiscalização da gestão florestal;
- c) Possibilidade de empresas irregulares estarem em operação;
- d) Possibilidade de emissão de guias florestais sem conhecimento dos compradores;
- e) Desmotivação dos usuários para continuar utilizando o sistema DOF.

### Achado 2.2 – Escassez de recursos computacionais para atender à demanda e expandir o sistema DOF.

82.A equipe de auditoria analisou os relatórios de desempenho dos recursos computacionais utilizados pelo sistema DOF e notou que os recursos de rede e acesso à Internet estão prestes a atingir seus limites operacionais. Essa situação causa momentos de lentidão no acesso e impossibilita a inclusão de novas funcionalidades que ampliariam a segurança e a eficiência do sistema. Em entrevistas com os administradores do sistema, verificou-se que não há procedimentos sistematizados para planejamento de capacidade futura dos recursos computacionais e que os monitoramentos se dão apenas em situações emergenciais.

83.Corroborar esse posicionamento o resultado da pesquisa on-line realizada pela equipe de auditoria, no período de 10 de abril a 20 de maio. Nessa pesquisa, 20,5% dos 354 usuários internos e externos do sistema DOF firmaram que, ao tentar acessar o sistema DOF, o site encontrava-se disponível às vezes ou nunca. Cabe frisar que o sistema foi concebido para operar 24 horas por dia.

84.O sistema DOF é executado em um centro de dados terceirizado, contratado junto à Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A. (Embratel), que é responsável pela estrutura física do ambiente onde se encontra o sistema, pela manutenção da infra-estrutura física e lógica de acesso, pelos aspectos físicos de segurança da informação e pelo armazenamento dos dados.

85.A Embratel, como prestadora dos serviços de rede de longa distância que integram as unidades

estaduais do Ibama e de acesso à Internet, deve manter os circuitos de acesso com o Ibama nas condições e velocidades previamente contratadas.

86.O Ibama, por sua vez, como gestor do sistema DOF, deve monitorar os recursos contratados “para identificar e evitar os potenciais gargalos e a dependência em pessoas-chave que possam representar ameaças à segurança dos sistemas ou aos serviços, e planejar ação corretiva apropriada” (item 10.3.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005). Além desse monitoramento, devem ser feitas projeções de necessidade futura, com base em dados históricos, para prever a dotação de recursos computacionais necessários ao bom desempenho do sistema.

87.Segundo os administradores do sistema, a falta de recursos computacionais dos equipamentos servidores impossibilita a ativação das trilhas de auditoria de operações executadas diretamente no banco de dados, que, à época da auditoria, eram feitas por quatro profissionais. Caso essa situação permaneça, eventuais operações indevidas que venham a ser efetuadas não poderão ser rastreadas até a sua origem a fim de determinar sua autoria.

88.Vale ressaltar que o Centro Nacional de Telemática (CNT), por meio das Notas Técnicas 000007/2008/CNT e 000008/2008/CNT(fl.s. 122, 123 e 161 a 163), realizou estudo acerca da adequação da utilização dos recursos computacionais do sistema DOF e concluiu que os atuais recursos não são suficientes para o pleno atendimento das demandas dos sistemas providos pelo Ibama, e que são necessárias aquisições e expansões de novos recursos. Até a data de encerramento da fase de execução da auditoria, tais aquisições e expansões não tinham sido realizadas.

### **Critérios**

- a) Item 10.3.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>8</sup>;
- b) Item AI3 do Cobit 4.1<sup>9</sup>;
- c) Item ME1 do Cobit 4.1<sup>10</sup>.

### **Evidências**

- a) Notas Técnicas 000007/2008/CNT e 000008/2008/CNT (fl.s. 122, 123 e 161 a 163);
- b) Relatórios de uso da rede do Ibama (fl.s. 124 a 160).

### **Causas**

- a) Ausência de planejamento adequado em relação à expansão do sistema;
- b) Inexistência de política de restrição de acesso a recursos computacionais internos e externos.

---

8 Gestão de capacidade – Convém que utilização dos recursos seja monitorada e sincronizada e as projeções feitas para necessidades de capacidade futura, para garantir o desempenho requerido do sistema.

9 Adquirir e manter infra-estrutura tecnológica – As organizações têm processos para aquisição, implementação e atualização da infra-estrutura tecnológica. Isso requer uma abordagem planejada para aquisição, manutenção e proteção de infra-estrutura alinhada às estratégias tecnológicas acordadas, e a provisão de ambientes de desenvolvimento e teste. Isso garante que haja constante suporte tecnológico aos aplicativos de negócios.

10 Monitoração e avaliação de desempenho de TI – Um gerenciamento efetivo de desempenho de TI requer um processo de monitoramento. Esse processo inclui a definição de indicadores de desempenho relevantes, o registro sistemático e oportuno de desempenho e a atuação tempestiva no caso de desvios. O monitoramento é necessário para garantir que as coisas certas foram feitas e estão em concordância com a direção e com a política do negócio.

## Efeitos reais e potenciais

- a) Lentidão no acesso ao sistema DOF;
- b) Demora nas consultas a documentos de controle;
- c) Impossibilidade de identificar e responsabilizar autores de operações indevidas no banco de dados do sistema;
- d) Desmotivação dos usuários para continuarem utilizando o sistema DOF.

### Achado 2.3 – Falhas no controle de acesso ao sistema DOF.

89.O controle de acesso é composto por uma série de medidas para autenticar, autorizar e auditar usuários de sistemas de informação. Autenticação é a funcionalidade que permite que apenas usuários devidamente cadastrados utilizem o sistema. Autorização é garantir que usuários autenticados somente terão acesso às operações que lhes são permitidas. Por fim, auditoria é a função que permite que os administradores do sistema saibam o que cada usuário fez no sistema e quando alguma operação foi efetuada.

90.Uma política de controle de acesso (PCA) pode ser entendida como um documento que define critérios objetivos de forma a permitir ou negar a utilização de um recurso computacional a um usuário, por meio da autenticação, autorização e auditoria. Nesse contexto, a equipe de auditoria buscou identificar se o Centro Nacional de Telemática (CNT) do Ibama possui gestão de controle de acesso para o sistema DOF que dificulte a manipulação indevida das informações, autenticando, autorizando e auditando as ações de seus usuários.

91.Por se tratar de sistema corporativo, o DOF deve seguir as regras e diretrizes gerais definidas na Portaria nº 23 do Ibama, de 03/04/2007, a qual prevê, em seu art. 4º, a existência de um documento chamado Norma de Uso do Serviço para quaisquer sistemas e aplicativos corporativos. Segundo a Portaria, “... Art. 4º ...VI-a Norma de Uso do Serviço deve definir: a) regras de controle de acesso ao serviço;...”.

92.Entretanto, valendo-se do item 3 do MEMO/CGREF nº 92/2008 (fls. 85 e 86), constatou-se que não há política de controle de acesso formalmente definida que consolide diretrizes, detalhe procedimentos e defina outros requisitos necessários à PCA, conforme recomendado pelo item 11.1.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005. Da mesma forma, verificou-se que não existe Norma de Uso do Serviço para o sistema DOF, conforme evidenciado no item 10 do OFÍCIO/CGREF nº 127/2008 (fl. 116).

93.O sistema DOF possui dois modos de acesso: interno e externo. Para ambos os modos, é necessário que o usuário seja cadastrado previamente no Ibama, quando lhe é atribuído um perfil de acesso ao sistema, com diferentes permissões de autorização. Ficou constatado que não há procedimento formal definido para concessão e revogação de acesso ao sistema e não é assinado termo de responsabilidade pelos usuários informando seus direitos e deveres e indicando que eles entendem as condições de acesso.

94.Em acesso direto ao sistema DOF, utilizando perfil de acesso criado para a equipe de auditoria, foi verificado que não existem limitações na quantidade de tentativas de acesso sem sucesso ao sistema, o que contraria o item 11.5.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005. Isso permite que sejam feitas várias tentativas de acesso com o perfil de um mesmo usuário até que se consiga descobrir a sua senha, por

meio de aplicativos facilmente conseguidos no mercado, em procedimento conhecido como “ataque de força bruta”.

95. Ainda, por meio de observação direta, constatou-se a inexistência de políticas de restrição de acesso ao sistema operacional das estações de trabalho. Tal ausência permite que usuários acessem suas estações com permissões de administrador e que sejam instalados aplicativos maliciosos ou vírus de computador, que podem ser utilizados para descobrir a senha dos usuários para posterior utilização indevida do sistema.

96. Para o primeiro acesso ao sistema, é fornecida uma senha temporária padrão, cuja regra de formação, disponível no site de acesso ao sistema DOF, é composta pelos seis primeiros dígitos do cadastro de pessoa física (CPF) do usuário. Dessa maneira, caso algum usuário tenha um perfil de acesso cadastrado e não troque a senha temporária no sistema de forma tempestiva, uma pessoa com más intenções pode acessar seu perfil, utilizando a senha temporária padrão (seis primeiros dígitos do CPF), e efetuar operações indevidas em nome daquele usuário.

97. Ainda com relação às senhas dos usuários, o sistema DOF não verifica sua qualidade e permite, assim, que senhas fracas, de fácil dedução, sejam utilizadas para acesso. Outra situação encontrada foi a não-exigência de troca periódica de senhas e o uso de uma mesma senha por tempo indeterminado, o que vai contra as diretrizes do item 11.5.3 da NBR ISO/IEC 17799:2005.

98. Foi constatado, também, por meio de observação direta, que não há política de uso dos serviços de rede que defina formalmente procedimentos para autorização de acesso a serviços e redes autorizados. O controle de conexões é falho, pois permite acessos a muitos sites não autorizados e o conseqüente uso excessivo dos recursos de rede. Em conjunto com a ausência de controle de acesso mencionada, tal situação contribui para a saturação no acesso à Internet e degrada o desempenho das aplicações disponíveis por meio da Internet, conforme mencionado no Achado V desta questão de auditoria.

99. Além disso, verificou-se que os desenvolvedores do sistema DOF têm acesso irrestrito ao ambiente de produção. Constatou-se que esses desenvolvedores podem 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.

100. Por fim, constatou-se a possibilidade de acessos simultâneos provenientes de duas estações de trabalho diferentes com a mesma conta de usuário. Em visita à Superintendência Regional do Ibama no Estado do Pará, houve relatos dos gestores 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 para burlar o sistema.

101. Para demonstrar que as falhas aqui apresentadas geram situações reais de fraudes que acarretam prejuízo à flora brasileira, pode-se citar, como exemplo, a operação Ouro Verde II, recente ação de fiscalização realizada pela Polícia Federal, em que foram detectadas irregularidades tais como inclusões de saldos indevidos de madeira a empresas que não detinham autorização para sua exploração (fls. 168 a 172).

## **Critérios**

- a) Portaria nº 23/2007 do Ibama (cd-rom anexo);

- b) Item 10.1.3 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>11</sup>;
- c) Item 10.10.4 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>12</sup>
- d) Item 11.1.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>13</sup>;
- e) Item 11.2.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>14</sup>;
- f) Item 11.2.2 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>15</sup>;
- g) Item 11.2.3 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>16</sup>;
- h) Item 11.4.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>17</sup>;
- i) Item 11.4.6 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>18</sup>;
- j) Item 11.5.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>19</sup>;
- k) Item 11.5.3 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>20</sup>.

### **Evidências**

- a) INFORMAÇÃO DPF nº 047/2008 (fls. 168 a 172);
- b) MEMO/CGREF nº 92/2008 (fls. 85 a 87);
- c) OFÍCIO/CGREF nº 127/ 2008 (fl. 116).

### **Causas**

- a) Inexistência de Norma de Uso do Serviço para o sistema DOF;
- b) Inexistência de política de controle de acesso formalmente definida.

### **Efeitos reais e potenciais**

---

11 Segregação de funções – Convém que funções e áreas de responsabilidade sejam segregadas para reduzir as oportunidades de modificação ou uso indevido não autorizado ou não intencional dos ativos da organização.

12 Registros (*log*) de administrador e operador – Convém que as atividades dos administradores e operadores do sistema sejam registradas.

13 Política de controle de acesso – Convém que a política de controle de acesso seja estabelecida documentada e analisada criticamente, tomando-se como base os requisitos de acesso dos negócios e segurança da informação.

14 Registro de usuário – Convém que exista um procedimento formal de registro e cancelamento de usuário para garantir e revogar acessos em todos os sistemas de informação e serviços.

15 Gerenciamento de privilégios – Convém que a concessão e o uso de privilégios sejam restritos e controlados.

16 Gerenciamento de senha do usuário – Convém que a concessão de senhas seja controlada através de um processo de gerenciamento formal.

17 Política de uso dos serviços de rede – Convém que usuários somente recebam acesso para os serviços que tenham sido especificamente autorizados a usar.

18 Controle de conexão de rede – 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.

19 Procedimentos seguros de entrada no sistema (*log-on*) – Convém que o acesso aos sistemas operacionais seja controlado por um procedimento seguro de entrada no sistema (*log-on*).

20 Sistema de gerenciamento de senha – Convém que sistemas para gerenciamento de senhas sejam interativos e assegurem senhas de qualidade.

- a) Comprometimento da segurança e integridade dos dados do sistema DOF;
- b) Ocorrência de fraudes na operação do sistema DOF.

#### Achado 2.4 – Falhas no procedimento de log do sistema DOF.

102. Sistemas gerenciadores de banco de dados precisam estar em constante manutenção para que garantam o desempenho dos sistemas que os utilizam e a integridade dos dados que gerenciam. Porém, para garantir a idoneidade das operações de manutenção, é imperativo o registro das operações efetuadas em seus procedimentos preventivos periódicos.

103. Os registros de atividades do sistema, os quais são denominados de logs, são dados armazenados no equipamento servidor com informações acerca das operações executadas no sistema, tais como: operação executada, quem a executou, quando a executou. Esses registros são importantes para manter as trilhas de auditoria em casos de detecção de fraudes ou necessidade de recuperação de informações sobre determinada transação.

104. Por estar com seus recursos computacionais em seus limites operacionais (Achado 2.2), o sistema DOF, segundo seus gestores, não possibilita a ativação das trilhas de auditoria interna de seu banco de dados. Dessa forma, caso surja a necessidade de investigação de determinada operação suspeita, não haverá registro sobre a execução de tal operação.

105. Além disso, não há relatórios gerenciais nem procedimentos sistematizados para acessar os logs do sistema DOF. Quando há necessidade de extração de alguma informação dos logs, os desenvolvedores acessam diretamente as bases de dados, o que causa dependência dessas pessoas para gerar qualquer relatório e sem registro das operações efetuadas, conforme item 6 do OFÍCIO/CGREF nº 127/2008 (fl. 116).

106. Ainda há a agravante de não haver segregação de funções entre os desenvolvedores e os administradores de banco de dados, quebrando critérios de confidencialidade e segurança das informações das aplicações, conforme mencionado no Achado 2.3. Desse modo, qualquer comportamento fora do padrão que eventualmente ocorrer no sistema não terá como ser imputado a um responsável, pois, sem trilhas de auditoria, não há como identificar o autor da alteração.

#### Critérios

- a) Item 10.10.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>21</sup>;
- b) Item 10.10.2 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>22</sup>.

#### Evidências

- a) OFÍCIO/CGREF nº 127/ 2008 (fl. 116).

#### Causas

21 Registros de auditoria – Convém que registros (*log*) de auditoria contendo atividades dos usuários, exceções e outros eventos de segurança da informação sejam produzidos e mantidos por um período de tempo acordado para auxiliar em futuras investigações e monitoramento de controle de acesso.

22 Monitoramento do uso do sistema – Convém que sejam estabelecidos procedimentos para o monitoramento do uso dos recursos de processamento da informação e os resultados das atividades de monitoramento sejam analisados criticamente, de forma regular.

- a) Inexistência de rotinas automáticas para recuperação e análise crítica dos *logs* armazenados.

### Efeitos reais e potenciais

- a) Dependência de pessoas-chave para extrair os *logs* por meio de acesso direto ao banco de dados.

### Achado 2.5 – Inconsistências nas bases de dados do CTF e do sistema DOF.

107.O Ibama possui, entre seus serviços prestados à comunidade, o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF), instituído pelo inciso II do art. 17 da Lei nº 6.938/81. Esse é um cadastro de pessoas, físicas ou jurídicas, necessário ao exercício de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais. Portanto, para que essas pessoas possam, por exemplo, explorar madeira comercialmente, é obrigatório que sejam cadastradas previamente.

108.À época da auditoria (1º semestre de 2008), existiam cerca de 200 mil registros entre pessoas físicas e jurídicas cadastradas no CTF habilitadas a explorar ou consumir recursos naturais ou exercer atividades potencialmente poluidoras e que, portanto, são potenciais usuários externos do sistema DOF. Por sua vez, esses usuários só podem operar o sistema DOF se estiverem com a situação regularizada no CTF.

109.Em trabalho de campo, foi verificado que o cadastro no CTF é declarativo, assim como algumas informações complementares que posteriormente devem ser fornecidas no sistema DOF. Não há qualquer tipo de validação dos dados declarados, e nem tampouco é feita verificação da veracidade das informações fornecidas.

110.A ausência da validação dos dados pode propiciar a ocorrência de fraudes no sistema DOF e possivelmente em outros ramos de atividade sob fiscalização do Ibama. Dentre as informações que devem ser fornecidas no ato do registro estão o número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), porte da empresa, endereço, responsável etc. Como a regra de formação de números de CNPJ/CPF é conhecida e há sites especializados em gerar esses números com dígitos verificadores válidos, é possível que sejam cadastradas pessoas físicas e jurídicas inexistentes nos sistemas do Ibama.

111.Não há integração entre o CTF e a base de dados da Receita Federal para verificar a situação de regularidade do CNPJ/CPF informado. Nesse sentido, o Ibama e a Receita Federal estão negociando a celebração de termo de convênio para possibilitar essa verificação. A minuta desse termo foi fornecida à equipe de auditoria.

112.Quanto ao sistema DOF, as informações também são declarativas, deixando margem para fraudes. Comprova essa afirmação a ocorrência de DOFs com placa de veículo roubado (fls. 182 e 183) ou o transporte de madeira com placas de motos ou veículos de passeio (fls. 174 a 181).

113.Além disso, constatou-se que o Ibama não dispõe de rotinas de cruzamentos de dados do CTF e do sistema DOF com dados de outros sistemas, o que levou a equipe a efetuar cruzamentos com a base de dados do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) da Receita Federal e com o Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam) do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), com auxílio do software Audit Command Language (ACL).

114. Assim, analisaram-se os dados do CTF e do sistema DOF de forma a detectar CNPJs declarados no CTF, mas não cadastrados nas bases de dados da Receita Federal do Brasil, portes declarados no CTF pelas empresas, porém divergentes dos cadastrados na Receita, e veículos de transporte de madeira informados nos documentos de origem florestal mas inexistentes nas bases de dados do Denatran, fora de circulação, com tipos incompatíveis ou cadastrados para transporte de passageiros, dentre outros cruzamentos.

115. Em reunião com os gestores, foram identificadas as seguintes verificações como relevantes para a auditoria:

- Comparar o volume financeiro de movimentação com o porte declarado pela empresa no CTF;
- Listar os 100 maiores ajustes administrativos efetuados;
- Listar, de forma crescente, o tempo entre a emissão e o recebimento do DOF para verificar transações incompatíveis com o período da viagem;
- Cruzar dados das placas do veículo com a base de dados do Denatran para verificar veículos incompatíveis ou fora de circulação/irregulares;
- Listar o lançamento de autorizações de exploração (autex) duplicadas por estado (mesmo número);
- Listar quantidade de notas fiscais duplicadas por empresa;
- Listar os DOFs emitidos para um mesmo CNPJ.

116. De posse dos 1.412.994 DOFs emitidos de 01/09/2006 a 28/05/2008, que totalizam uma movimentação financeira de R\$ 6.712.406.751,52, a equipe realizou os cruzamentos descritos acima e constatou os seguintes indícios de irregularidades:

Situação encontrada	Número de registros	Valor movimentado	Bases de dados utilizadas	Arquivo gerado
CNPJ declarados no sistema CTF não cadastrados na base de dados da Receita Federal do Brasil	50	Não se aplica	CTF e CNPJ	EmpresasNaoCadastradasCNPJ.MDB
CNPJ declarados no sistema CTF não cadastrados na base de dados da Receita Federal do Brasil com movimentações no sistema DOF	4	R\$ 776.338,94	DOF, CTF e CNPJ	DOFSEmpresasNaoCadastradasCNPJ.MDB
Empresas com portes declarados no sistema CTF divergentes dos portes declarados na base de dados da Receita Federal do Brasil <sup>1</sup>	11.246	Não se aplica	CTF e CNPJ	PorteDivergenteCTFentreCNPJ.MDB
Empresas com portes declarados no sistema CTF	90	R\$ 659.980.794,22	CTF, DOF e CNPJ	PortesDivergentesComMovimentac

divergentes dos portes declarados na base de dados da Receita Federal do Brasil com movimentações incompatíveis no sistema DOF					oesIncompat.MDB
Movimentações financeiras em 2007 incompatíveis com o porte da empresa declarado no CTF	Pequeno Porte	267	R\$ 205.382.640,24 <sup>2</sup>	CTF, CNPJ e DOF	MovimentacaoIncompativelPeqPorte.MDB
	Médio Porte	95	R\$ 485.289.274,87 <sup>3</sup>		MovimentacaoIncompativelMedPorte.MDB
	Grande Porte	58	R\$ 1.509.182.905,59 <sup>4</sup>		MovimentacaoIncompativelGdePorte.MDB
Empresas com situação irregular na base de dados da Receita Federal do Brasil		3.762	Não se aplica	CTF, CNPJ	EmpresasIrregularesCNPJ_CTF.MDB
Empresas com situação irregular na base de dados da Receita Federal do Brasil com movimentações no sistema DOF		90	R\$ 481.721,65	CTF, CNPJ e DOF	DOFSEmpresaIrregularesCNPJ.MDB
Quantidade de empresas que receberam DOFs		20.811	Não se aplica	DOF	DOFsRecebidosPorCNPJ.MDB
DOFs recebidos após sua data de validade	Intra estaduais <sup>6</sup>	126.394	R\$ 907.129.022,28	DOF	DOFsINTRAestaduaisRecebidosAlémValidade.MDB
	Inter estaduais <sup>7</sup>	165.481	R\$ 1.124.471.745,35		DOFsINTERestaduaisRecebidosAlémValidade.MDB
Lista de DOFs com indícios de tempo incompatíveis entre emissão e recebimento <sup>5</sup>		7.460	R\$ 49.532.215,71	DOF	DOFsEmitidosRecebidosMesmoDiaOutroEstado.MDB
Ajustes administrativos por pátio por item		33.166	Não se aplica	DOF	AjustesAdministrativosPorPatioPorItem.MDB
Duplicação de autex por estado		4.296	Não se aplica	DOF	DuplicidadeAutexPorEstado.MDB
Duplicação de nota fiscal por empresa		139.972	R\$ 1.084.474.819,08	DOF	DuplicidadeNFPorEmpresa.MDB
DOFs emitidos com placa de veículos fora de circulação		659	R\$ 4.033.540,03	DOF e Renavam	DOFsVeiculosForaCirculacao.MDB
DOFs emitidos com placa de		35.715	R\$ 396.691.769,67	DOF e	DOFsPlacasVeicu

veículos não cadastrados na base do Renavam			Renavam	losNaoEncontradosRenavam.MDB
DOFs emitidos sem o preenchimento do campo placa (Resolução nº 379/2006 do Conama)	3.224	R\$ 160.887.889,59	DOF e Renavam	DOFsPlacaNaoPreenchida.MDB
DOFs emitidos com placas de veículos de passageiro <sup>8</sup>	231.020	R\$ 1.550.421.163,51	DOF e Renavam	DOFsVeiculosPassageiroRenavam.MDB

Quadro 1 – Índícios de irregularidades detectadas a partir do cruzamento de dados do Ibama com outros órgãos

1 – Foram considerados os limites para microempresa (R\$433.755,14) e empresas de pequeno porte (R\$ 2.133.222,00) do CTF e o limite para demais empresas (R\$2.400.000,00) considerados pela Receita Federal do Brasil.

2 – Movimentações referentes a micro-empresas, entidades associativas sem fins lucrativos e entidades públicas com movimentações nos limites de empresas de pequeno porte (entre R\$ 433.755,14 e R\$ 2.133.222,00).

3 – Movimentações referentes a micro-empresas, empresas de pequeno porte, entidades associativas sem fins lucrativos e entidades públicas com movimentações nos limites de empresas de médio porte (entre R\$ 2.133.222,00 e R\$ 12.000.000,00).

4 – Movimentações referentes a micro-empresas, empresas de pequeno porte, empresas de médio porte, entidades associativas sem fins lucrativos e entidades públicas com movimentações nos limites de empresas de grande porte (acima de R\$ 12.000.000,00).

5 – Considerando o tempo entre emissão e recebimento menor que 1 dia para o transporte interestadual.

6 – Considerando o prazo de 5 dias estabelecido pelo art. 7º da Instrução Normativa 112/2006 do Ibama.

7 – Considerando o prazo de 10 dias estabelecido pelo §1º do art. 7º da Instrução Normativa 112/2006 do Ibama.

8 – Foram utilizadas as bases do DOF e do Renavam com registros até 31 de março de 2008.

117. A quantidade de irregularidades detectadas pela equipe de auditoria demonstra a necessidade de o Ibama utilizar os dados de outros órgãos da administração pública a fim de validar as informações geridas no Cadastro Técnico Federal e no sistema DOF.

118. Além disso, constatou-se que a ausência de verificação dos dados declarados no CTF também gera uma evasão de recursos oriundos da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA).

119. A TCFA, instituída pelo art. 17-B da Lei nº. 6.938/81, é a taxa cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Ibama para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais. A TCFA é cobrada trimestralmente das empresas de acordo com seu porte e grau de utilização de recursos naturais ou potencial de poluição de suas atividades. No anexo VIII da referida Lei, verifica-se que para as atividades de “Indústria de madeira” e “Uso de Recursos Naturais” o potencial de poluição ou grau de utilização de recursos naturais é classificado como médio.

120. Conforme demonstrado no item 116, foram detectadas empresas com movimentações financeiras incompatíveis com o porte declarado no Cadastro Técnico Federal (CTF) no ano de 2007. Desta

forma, a memória de cálculo a seguir, utilizando as taxas constantes do anexo IX da Lei nº 6.938/81, calcula a diferença entre o valor recolhido pela empresa a título de TCFA e o que era devido.

TCFA trimestral por porte da empresa (Anexo IX, Lei 6.938/81)			
Microempresa	Empresa de pequeno porte	Empresa de médio porte	Empresa de grande porte
-	R\$ 180,00	R\$ 360,00	R\$ 900,00

Movimentação Financeira Porte declarado	Microempresa	Pequeno Porte	Médio Porte	Grande Porte
Microempresa	-	255	11	1
Pequeno porte	-	-	82	13
Médio porte	-	-	-	42
Grande porte	-	-	-	-

Quadro 2 . Quantidade de empresas com movimentações financeiras incompatível com o porte declarado\*

\* Foram excluídas as entidades públicas e entidade filantrópicas pois são isentas da TCFA conforme art. 17-F da lei nº 6.938/81.

122. Incluindo os valores da TCFA, considerando a diferença entre os portes declarados e as movimentações tem-se:

Movimentação Financeira Porte declarado	Microempresa	Pequeno Porte (R\$ 180,00 )	Médio Porte (R\$ 360,00)	Grande Porte (R\$ 900,00)
Microempresa (R\$ 0,00)	-	255 x R\$ 180,00	11 x R\$ 360,00	1 x R\$ 900,00
Pequeno porte (R\$ 180,00 )	-	-	82 x R\$ 180,00	13 x R\$ 720,00
Médio porte (R\$ 360,00 )	-	-	-	42 x R\$ 540,00

Microempresas:  $255 \times R\$ 180,00 + 11 \times R\$ 360,00 + 1 \times R\$ 900,00 = R\$ 50.760,00$   
 Pequeno Porte:  $82 \times R\$ 180,00 + 13 \times R\$ 720,00 = R\$ 24.120,00$   
 Médio Porte:  $42 \times R\$ 540,00 = R\$ 22.680,00$   
 Total por trimestre:  $R\$ 97.560,00$   
**Total Anual:  $R\$ 97.560,00 \times 4 = R\$ 390.240,00$**

121.Portanto, as inconsistências no Cadastro Técnico Federal, com conseqüente impacto no sistema DOF, prejudicam não só a atividade da fiscalização, que trabalha muitas vezes com informações incorretas, bem como reduz o valor arrecadado com a cobrança da TCFA, que deve ser aplicada nas atividades de controle e fiscalização.

122.Por fim, a equipe encaminhou formalmente ao Ibama arquivos contendo os registros que evidenciam as inconsistências relatadas para que fossem adotadas as medidas corretivas, por meio do Ofício de Requisição nº 10-281/2007 (fls. 217-218).

### Critérios

- Resolução nº 379/2006 do Conama (cd-rom, fl. 343);
- Termos de cooperação entre o Ibama e os estados (cd-rom, fl. 343);
- Item 12.2.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>23</sup>.

23 Validação dos dados de entrada – Convém que os dados de entrada de aplicações sejam validados para garantir que são

- d) Item 15.2.2 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>24</sup>.

### **Evidências**

- a) Arquivos gerados nos cruzamentos de dados (cd-rom, fl. 343);

### **Causas**

- a) Ausência de validação dos dados de entrada;
- b) Entrada de dados declarativa para o CTF e parte do sistema DOF;
- c) Inexistência de rotinas para cruzamentos de dados do sistema DOF com outros sistemas;
- d) Inexistência de procedimentos para detecção e correção de inconsistências das bases do sistema DOF em relação a bases de outros sistemas.

### **Efeitos reais e potenciais**

- a) Comprometimento da eficiência do controle do trânsito de produtos florestais e do combate às fraudes;
- b) Utilização de informação incorreta na tomada de decisão pelos agentes de fiscalização da gestão florestal;
- c) Possibilidade do cadastro de empresas inexistentes e de dados incorretos;
- d) Redução dos recursos arrecadados com a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental.

### **Achado 2.6 – Inexistência de metodologia de desenvolvimento de sistemas e de documentação do sistema DOF.**

123. Metodologia de desenvolvimento de sistema (MDS) é um método de trabalho estabelecido para definir estilos de desenvolvimento e manutenção de sistemas, de forma a garantir sua qualidade e padronização. Especificação de requisitos, modelos de dados, diagramas de desenvolvimento, manual do sistema são exemplos de artefatos que devem estar previstos em uma MDS. Esses artefatos devem ser produzidos durante o ciclo de vida de desenvolvimento do sistema.

124. 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. No âmbito do Centro Nacional de Telemática do Ibama, verificou-se a inexistência de MDS formalmente definida e dos artefatos mencionados no parágrafo anterior. A inexistência de uma MDS faz com que esses artefatos sejam produzidos sem qualquer critério, ou nem sejam produzidos, como é o caso do sistema DOF, conforme evidenciado pelos itens 6 e 7 do MEMO/CGREF nº 92/2008 (fl. 86).

125. Sem esses artefatos, a manutenção e a evolução do sistema ficam dependentes das pessoas que o desenvolveram, assim como a implementação de correções e melhorias, essenciais à boa fiscalização

corretos e apropriados.

24 Verificação da conformidade técnica – Convém que sistemas de informação sejam periodicamente verificados em sua conformidade com as normas de segurança da informação implementadas.

do trânsito de produtos florestais, não teria a eficiência e tempestividade necessárias.

126. Conforme disposto na Lei 11.284/06, a gestão do controle do trânsito de produtos florestais é descentralizada e não há, na legislação, imposição para que seja usado apenas um sistema de controle. Sendo assim, alguns estados desenvolveram sistemas próprios para realizar esse controle, o que gerou a necessidade de integração entre o sistema DOF e esses demais sistemas estaduais. Tal integração é prejudicada pela ausência de documentação do sistema, pois não há manual que descreva os métodos de consulta às bases de dados do sistema DOF disponíveis aos sistemas estaduais.

127. Além disso, a inexistência de MDS formalmente definida dificulta o acompanhamento de eventuais demandas dos gestores por alterações no sistema, por não haver critérios para definição de prazos e prioridades na implementação de tais alterações.

### **Critérios**

- a) Item PO8.3 do CobiT 4.1<sup>25</sup>;
- b) Item AI2.7 do CobiT 4.1<sup>26</sup>.

### **Evidências**

- a) Itens 6 e 7 do MEMO/CGREF nº 92/2008 (fl. 86);

### **Causas**

- a) Não identificadas.

### **Efeitos reais e potenciais**

- a) Dependência de pessoas-chave para manutenção e evolução do sistema DOF;
- b) Comprometimento da eficiência e tempestividade na implementação de melhorias no sistema DOF;
- c) Dificuldade de integração dos sistemas estaduais com o sistema DOF;
- d) Dificuldade de acompanhamento de demandas pelos gestores de negócio (situação, prioridade, prazos);
- e) Existência de riscos à garantia de continuidade do sistema DOF.

---

25 Padrões de desenvolvimento e aquisição – A organização deve adotar e manter padrões para qualquer desenvolvimento e aquisição que fizer parte do ciclo de vida do produto final, e ainda estabelecer pontos de controle para sua aprovação com base em critérios de aceitação previamente acordados. Deve ser considerada a inclusão de padrões de codificação de software; convenção de nomes; formatos de arquivos; padrões de modelos e dicionários de dados; padrões de interface com usuários; interoperabilidade; eficiência de desempenho de sistemas; capacidade de expansão; padrões de desenvolvimento e testes; validação de requerimentos; planos de testes; e teste de unidade, regressão e interação.

26 Desenvolvimento de software aplicativo – A organização deve garantir que as funcionalidades automatizadas sejam desenvolvidas de acordo com as especificações de projeto, padrões de desenvolvimento e documentação, requisitos de controle de qualidade, e padrões de aprovação. Deve garantir ainda que todos os aspectos legais e contratuais sejam identificados e considerados para software aplicativo desenvolvido por terceiros.

## Achado 2.7 - Estrutura insatisfatória de recursos humanos de tecnologia da informação.

128. De acordo com o item 8 do MEMO/CGREF nº 92/2008 (fl. 87), para o funcionamento adequado do sistema DOF, seriam necessários um analista de negócios, um analista de sistemas e dois programadores (desenvolvimento e suporte/relatórios).

129. No entanto, a equipe de desenvolvimento e manutenção do sistema DOF contava, à época da auditoria, 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). Cabe ressaltar que o analista de sistemas estava alocado em diretoria diversa da que detém a gestão do DOF e envolvido em outro projeto. Dessa forma, a equipe do DOF estava reduzida a um analista em tempo integral e outro em tempo parcial.

130. Essa quantidade de funcionários é insuficiente para manter a produção, atender às demandas corretivas e evolutivas do sistema e ainda promover sua integração com os demais sistemas estaduais de controle do trânsito de produtos florestais, o que tem prejudicado o desempenho do sistema. Em reunião com os gestores, verificou-se a intenção de minimizar o problema com a adesão de dois técnicos terceirizados do Ministério do Meio Ambiente que serão cedidos ao Ibama até dezembro de 2008. Plano de trabalho com previsão das atividades a serem desenvolvidas pelos técnicos foi encaminhado ao MMA para ciência (fl. 173).

131. Outro aspecto importante, relativo à gestão e à segurança dos recursos de tecnologia da informação, é o exercício de funções sensíveis e estratégicas por terceirizados, como é o caso da manutenção do sistema DOF, em que a totalidade da equipe é terceirizada e não há servidor de carreira envolvido.

132. A consequência direta disso é o risco de descontinuidade da manutenção do sistema se houver saída dos terceirizados num eventual problema de renovação do contrato de terceirização de mão-de-obra, uma vez que o Ibama não detém o conhecimento tecnológico do sistema. Esse fato torna-se ainda mais grave por não haver documentação do sistema, assunto abordado no Achado 2.6.

### **Critérios**

- a) Item PO4.12 do Cobit 4.1<sup>27</sup>;
- b) Item PO7.5 do Cobit 4.1<sup>28</sup>.

### **Evidências**

- a) Item 8 do MEMO/CGREF nº 92/2008 (fl. 87);
- b) OFÍCIO/CGREF nº 079/2008 (fl. 173).

### **Causas**

- a) Falta de planejamento sobre as necessidades de TI;

<sup>27</sup> Equipe de TI – A organização deve avaliar as necessidades de recursos humanos regularmente ou após mudanças significativas nos ambientes de negócio, operacionais ou de TI para garantir que a área de TI tenha recursos suficientes para apoiar as metas e objetivos de negócio.

<sup>28</sup> Dependência de pessoas-chave – A organização deve minimizar sua dependência de pessoas-chave por meio de aquisição de conhecimento (documentação), compartilhamento de conhecimento, planejamento de sucessão e equipes de reserva.

- b) Ausência de recursos para aumentar a equipe.

### **Efeitos reais e potenciais**

- a) Dependência de pessoas-chave para manutenção e evolução do sistema DOF;
- b) Comprometimento das questões relativas à segurança da informação;
- c) Existência de atividades estratégicas e sensíveis exercidas por terceirizados;
- d) Risco de descontinuidade da manutenção do sistema DOF.

### **Conclusão**

133. Na opinião dos gestores, a implantação do sistema DOF, em substituição à sistemática anterior de emissão de documentos sem controle eletrônico, trouxe ganhos de eficiência e qualidade para a fiscalização do trânsito de produtos florestais. Entretanto, para que o sistema cumpra os objetivos para os quais foi concebido, é necessário corrigir as falhas mencionadas ao longo do relatório, analisar a relevância e implementar as sugestões de melhorias que achar pertinentes dentre as apontadas na questão, além de promover alguns ajustes de aderência às normas existentes.

134. Para isso, deve-se estabelecer 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 possa ser feito de maneira eficaz, permita aos usuários acompanharem o andamento de suas demandas e aumente, com isso, a transparência e eficiência dos serviços prestados.

135. Um aspecto importante para a eficiência da sistemática de controle é a integração entre o sistema DOF e os demais sistemas de controle do trânsito de produtos florestais utilizados pelos estados. Durante a auditoria foram detectadas falhas na integração que têm prejudicado a utilização do sistema e, conseqüentemente, a eficiência da fiscalização do trânsito de produtos florestais. Para corrigir tais falhas são necessários esforços coordenados do Ibama e dos estados, como adequação dos recursos computacionais utilizados pelo sistema DOF, elaboração da documentação dos webservices de integração, adequação da equipe de desenvolvimento do Ibama e capacitação dos profissionais de informática dos estados.

136. Quanto ao Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF), instituído pelo inciso II do art. 17 da Lei nº 6.938/81 e importante instrumento para o controle de empresas que exercem atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, foram constatadas fragilidades em sua operação. Por ser declarativo, sujeito a fraudes e registro de informações incorretas ou inverídicas, deve conter mecanismo para que os dados fornecidos pelos usuários sejam validados na entrada do CTF, à luz do que prevê o item 12.2.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005.

137. A quantidade de irregularidades detectadas no CTF pode ser um indicativo da necessidade de revisão da concepção declarativa do cadastro, uma vez que o Ibama não tem feito batimentos com outros bancos de dados a fim de detectar possíveis fraudadores.

138. Quanto às funcionalidades para a fiscalização do trânsito de produtos florestais, constatou-se que algumas delas não estão disponíveis para os fiscais e gestores do Ibama e entidades parceiras, o que vem prejudicando sua atuação, principalmente no que diz respeito à obtenção de relatórios gerenciais

para suportar o planejamento de ações de controle. Dessa maneira, o Ibama deve analisar a relevância das sugestões apontadas e priorizar a implementação de cada uma, com vistas a atender plenamente os objetivos para os quais o sistema DOF foi concebido.

139.No que tange ao aspecto tecnológico, sabe-se que o aumento na utilização de recursos computacionais faz parte do ciclo de vida normal de qualquer sistema ou serviço em evolução e que devem existir procedimentos de planejamento definidos para permitir a previsão de esgotamento e de capacidade futuros e evitar situações indesejáveis nos serviços prestados. Dado que os recursos computacionais do sistema DOF encontram-se prestes a atingir seus limites operacionais, a expansão de tais recursos é recomendável para restabelecer o bom desempenho do sistema. Deve-se, também, definir procedimentos formais para monitorar a utilização dos recursos e fazer projeções de necessidades de capacidade futura.

140.Na fase de execução da auditoria, por meio de acessos diretos ao sistema efetuados pela equipe, ou por meio da análise dos documentos encaminhados em resposta aos ofícios de requisição, evidenciaram-se inconformidades com itens da NBR ISO/IEC 17799:2005 sobre controle de acesso, que podem comprometer, de modo isolado ou em conjunto com outros fatores, a segurança e a integridade dos dados do sistema DOF.

141.Apesar da importância do registro de todas as operações efetuadas diretamente no banco de dados, para que sejam rastreadas suas autorias, o sistema DOF não possui tal funcionalidade ativada, o que inviabiliza a análise de trilhas de auditoria de operações suspeitas. Além de corrigir essa fragilidade, deve-se adotar procedimento formal e automatizado para acesso aos logs do sistema DOF, e gerar relatórios gerenciais aos gestores.

142.Por meio de cruzamento de dados do CTF e sistema DOF com dados internos e de outros sistemas, constataram-se inconsistências que podem gerar ações de fiscalização ambiental ineficientes, por se basearem em dados incorretos. Para minimizar a entrada de dados incorretos em seus sistemas, é necessário que o Ibama crie mecanismos de detecção e correção de inconsistências nas bases de dados do CTF e do sistema DOF. Além disso, é recomendável a criação de rotinas para cruzamentos 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.

143.Para garantir que sejam desenvolvidos sistemas padronizados e de qualidade, que satisfaçam às necessidades dos usuários, é importante a adoção de MDS formalmente definida pelo Ibama que indique os artefatos necessários à boa manutenção e evolução dos sistemas e que preveja a elaboração da documentação adequada a cada fase de seu ciclo de vida. Para mitigar o risco de descontinuidade do sistema DOF, deve-se elaborar e atualizar sua documentação, de acordo com a MDS adotada.

144.Por fim, a quantidade reduzida de profissionais de tecnologia da informação responsáveis pela manutenção do sistema DOF e o fato de sua totalidade ser de terceirizados deixam o Ibama em situação vulnerável, com forte dependência desses profissionais. O Ibama deve tomar providências para que atividades estratégicas e sensíveis sejam exercidas por servidores públicos, tornando, assim, os ambientes de desenvolvimento e de produção do sistema mais estáveis e minimizando o risco de descontinuidade da manutenção do sistema DOF.

### **Proposta de encaminhamento**

145.I. Determinar ao Ibama que analise os indícios de irregularidade apontados e corrija as inconsistências nas bases de dados do CTF e do sistema DOF constantes dos arquivos do CD-ROM em

anexo, realizando inclusive a adequação das empresas com porte declarado com inconsistências, para fins de cobrança da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental;

146.II. Recomendar ao Ibama que:

- a) 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;
- b) conclua o processo de 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 nº 5.975/2006 e Resolução nº 379/2006 do Conama, de acordo com interpretação dada pelo MEMO/CIRC/DIREF nº 036/2007;
- c) 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;
- d) 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;
- e) restabeleça o bom desempenho do sistema, considerando os estudos relatados nas Notas Técnicas 000007/2008/CNT e 000008/2008/CNT;
- f) defina procedimento formal para monitorar a utilização do sistema DOF e fazer projeções de necessidades de capacidade futura, de forma a 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;
- g) crie Norma de Uso do Serviço para o sistema DOF, em conformidade com o art 4º da Portaria nº 23/2007 do Ibama;
- h) elabore, aprove formalmente, divulgue e implemente política de controle de acesso, conforme item 11.1.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005;
- i) defina processo de autorização formal para concessão e revogação de acesso, conforme item 11.2.2 da NBR ISO/IEC 17799:2005;
- j) 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;
- k) 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;

- l) 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.
- m) defina formalmente política de uso dos serviços de rede, conforme item 11.4.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005;
- n) adote controle de acesso à rede, conforme item 11.4.6 da NBR ISO/IEC 17799:2005;
- o) 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;
- p) 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;
- q) 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;
- r) 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;
- s) elabore, aprove formalmente, divulgue e implemente metodologia de desenvolvimento de sistemas, à semelhança do previsto no item PO8.3 do CobIT 4.1;
- t) 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;
- u) 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;
- v) 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;

- w) verifique a situação de regularidade do CNPJ/CPF das pessoas inscritas no CTF na base de dados da Receita Federal;
- x) efetue alterações no sistema DOF de forma a não permitir acesso simultâneo do mesmo usuário proveniente de mais de uma estação de trabalho;
- y) 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;

147.III. Determinar ao Conselho Nacional do Meio Ambiente que tome providências para tornar obrigatória 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 nº 96/2006 do Ibama.

### **Questão 3 - Quais as dificuldades encontradas pelo usuário do sistema DOF?**

148. Os usuários do sistema DOF são oriundos de diversos setores. Primeiramente, existe o usuário que possui a obrigação legal de usar o sistema em virtude de exercer atividade econômica de exploração e comercialização de produtos florestais. Adicionalmente, podemos considerar como usuário do sistema DOF aqueles que, em razão da natureza de suas atribuições, utilizam o sistema para exercício de atividades de fiscalização, tanto oriundos dos Ibama e de órgãos estaduais e municipais de meio ambiente como advindos de órgãos parceiros, como as polícias ambientais, polícias rodoviária, e outros.

149. A partir das respostas obtidas com o questionário eletrônico disponibilizado na página de acesso ao sistema e por meio de entrevistas, análise de documentos e observação direta, a equipe de auditoria constatou oportunidades de melhoria no atendimento aos dois tipos de usuários.

#### ***Achado 3.1 Inexistência de canal com o usuário interno para acompanhamento de demandas.***

150. O sistema DOF é um sistema com cerca de dois anos de existência e, conforme apresentado na questão anterior, o processo de integração com os sistemas estaduais ainda não foi concluído, causando transtornos aos fiscais que o utilizam.

151. Em virtude das características da atividade controlada pelo sistema, é importante que seus gestores recebam constantemente insumos para seu aperfeiçoamento, evitando assim que falhas no sistema propiciem a ocorrência de fraudes.

152. Verificou-se na auditoria que os fiscais do Ibama, bem como outros usuários do sistema que exercem atividade de campo como, por exemplo, a Polícia Militar Ambiental do Estado de São Paulo, conseguem detectar falhas e brechas no sistema durante o exercício de suas atribuições.

153. Muitos destes fiscais, ao detectarem oportunidades de melhoria, encaminham suas demandas e sugestão à coordenação do sistema em Brasília, como pode ser detectado nas diversas entrevistas realizadas e ainda nos diversos documentos encaminhados pela superintendência de São Paulo ao Centro Nacional de Telemática do Ibama solicitando o aperfeiçoamento do sistema (Anexo VI).

154. As respostas recebidas aos questionários disponibilizados aos fiscais pela equipe de auditoria (fls. 236-240) demonstram a grande quantidade de demandas existentes. Algumas das sugestões, por exemplo, dizem respeito à necessidade de disponibilização de relatórios gerenciais para aperfeiçoar o trabalho da fiscalização. Entendemos que tal demanda é urgente, uma vez que a alegada carência de recursos humanos e materiais pode ser superada em grande parte pela adoção de técnicas eficientes de trabalho.

155. Diversas demandas apontadas pelos usuários já são de conhecimento dos gestores do sistema, que, em virtude da reduzidíssima estrutura dedicada ao DOF, apresentam baixa capacidade de resposta e precisam assim estabelecer prioridades.

156. Ocorre, ainda, que não existe um canal de acompanhamento de implementação de demandas. Constatou-se, em entrevistas com técnicos e gestores, que não são utilizados procedimentos formais para solicitação, acompanhamento e aprovação das demandas de alterações no sistema DOF. As demandas são feitas, em geral, diretamente ao analista do sistema por telefone ou por e-mail. O Ibama tampouco utiliza ferramentas para efetuar o acompanhamento das demandas e identificar quais já foram iniciadas, prioridade de execução e previsão de conclusão, o que permitiria aperfeiçoar a utilização dos poucos recursos disponíveis.

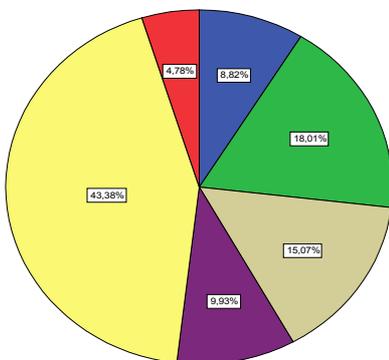
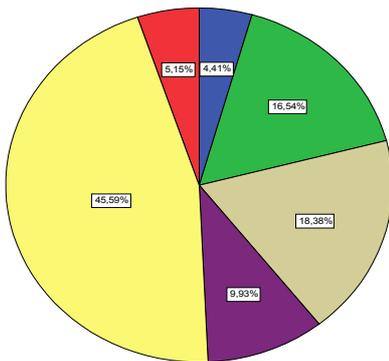
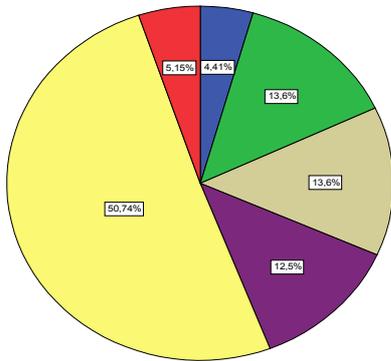
157. Esse fato torna-se mais problemático em decorrência de o sistema ser utilizado por usuários internos (fiscais do Ibama e de órgãos parceiros) e externos (exploradores e beneficiadores de madeira) dispersos pelo país inteiro. Por isso, há a necessidade do estabelecimento de uma sistemática de registro, controle, aprovação, definição de prioridades e alocação de recursos para o atendimento das demandas de alteração ou correção do sistema, que avalie, dentre as opções possíveis, quais são as que oferecem maiores benefícios para os usuários, e direcione os recursos para aperfeiçoar os resultados.

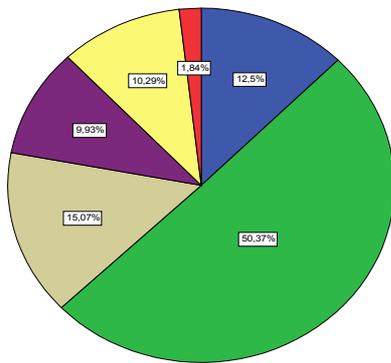
### ***Achado 3.2 Deficiências nos canais de comunicação com o usuário externo.***

158. Os meios disponíveis para esclarecimento de dúvidas do usuário externo são o atendimento on-line (via internet), atendimento telefônico e o manual do sistema.

159. Durante a execução da auditoria, a equipe disponibilizou questionários eletrônicos na página da internet de acesso ao sistema DOF (fls. 193 e 194) com perguntas para avaliar a satisfação dos usuários externos (empreendedores) e fiscais florestais na utilização do sistema DOF.

160. A pesquisa disponibilizada aos empreendedores no período de 10 de abril a 20 de maio de 2008 questionou o nível de satisfação destes usuários o sistema DOF. Os resultados obtidos com as 272 respostas válidas de empreendedores são apresentados nos gráficos a seguir, classificados por instrumento.





161. Os resultados apontam uma heterogeneidade do nível de satisfação em relação aos meios disponíveis para comunicação entre os usuários e o Ibama. Aproximadamente metade das pessoas que responderam o questionário nunca utilizou o atendimento por e-mail e telefônico. Não obstante, algumas oportunidades de melhoria foram observadas pela equipe após a análise das respostas à questão aberta e dos documentos recebidos durante a execução da auditoria.

162. Diversas respostas recebidas apontam a insatisfação do usuário com o atendimento recebido no Ibama, especialmente por telefone, geralmente relacionada com o despreparo do atendente e descortesia. Por exemplo, o documento encaminhado pela Superintendência do Ibama em São Paulo (Anexo VI, fls. 47-48) demonstra um caso de reiteradas reclamações recebidas de usuários do DOF quanto ao atendimento telefônico prestado no posto localizado em Santos.

163. Relacionado ao atendimento telefônico, a equipe de auditoria constatou oportunidades de melhorias. O telefone disponível para atendimento de dúvidas sobre os sistemas on-line é um telefone pago, em Brasília. Ou seja, caso queira ligar para o número de telefone visualmente disponível página de acesso ao DOF, a grande maioria dos usuários teria de pagar por uma ligação interestadual. O número 0800 hoje disponível no Ibama refere-se à ouvidoria e não atende dúvidas relacionadas aos sistemas do Ibama. As ligações recebidas na Linha Verde referentes à dúvidas na emissão do DOF são encaminhadas para o atendimento de serviços on-line.

164. Foi verificado, especialmente no estado de São Paulo, que as superintendências não possuem no seu quadro pessoas alocadas exclusivamente para atendimento ao usuário DOF. Segundo informação constante às fls. XX, o setor de controle do estado de São Paulo é formado por quatro funcionários, sendo dois terceirizados, responsáveis pelo gerenciamento da pasta de 902 empresas. Durante a visita da equipe à Superintendência, verificou-se grande quantidade de ligações recebidas diariamente no setor solicitando esclarecimento de dúvidas sobre o sistema DOF. E o fato é que os usuários normalmente procuram a Superintendência de seu estado quando necessitam de informações ou auxílio, e não o Ibama Sede.

165. Uma vez que os empreendedores são obrigados a utilizar o sistema DOF para conduzirem suas atividades empresariais, cabe ao Ibama facilitar ao máximo a prestação do serviço. Os empreendedores, ao se cadastrarem no CTF, obrigatório para uso do DOF, devem pagar a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA). Portanto, como contrapartida ao pagamento dessa taxa, o Ibama tem de fornecer um serviço público de qualidade à disposição do contribuinte.

166. A equipe de auditoria detectou, a partir das respostas recebidas ao questionário (fls. 252-258), que os empreendedores carecem de informações sobre o sistema e sobre a legislação que o ampara.

Diversas manifestações no questionário relatam a dificuldade de acesso à Internet em áreas mais remotas, especialmente no interior da Amazônia. Além disso, considerando a realidade do país, verifica-se o despreparo de muitos empreendedores para utilizar sistemas informatizados. Diante de tais razões, observa-se a existência de uma relação de dependência entre do empreendedor em relação ao Ibama.

167. Portanto, recomenda-se que sejam estabelecidas formas de comunicação capazes de facilitar essa relação, por exemplo, por meio de mala-direta ou correio eletrônico, ou por informativos na própria página de acesso ao DOF. O Ibama deve esclarecer ao usuário questões sobre uso de senhas por terceiros, legislação ambiental e responsabilidade, bem como outros temas correlatos. Outra medida que pode contribuir para reduzir as dúvidas dos empreendedores seria a revisão do manual do sistema, editado ainda no início de sua operação. Segundo manifestações de usuários e fiscais entrevistados, o manual precisa se tornar mais didático e completo.

168. As respostas aos questionários demonstraram que, assim como a fiscalização, o empreendedor também demanda o aperfeiçoamento do sistema. Algumas solicitações devem ser destacadas e levadas à consideração dos gestores do sistema. Parte dos usuários que responderam à pesquisa solicitam que, quando sua empresa esteja bloqueada no sistema DOF, sejam informados no próprio sistema os motivos do bloqueio, que podem ser diversos. Tal informação pode agilizar a regularização da situação e reduzir a demanda aos atendentes do Ibama. Outra solicitação que a equipe considera pertinente é a disponibilização de relatórios gerenciais, especialmente sobre estoques no pátio e movimentações.

169. Ressalte-se que o empreendedor possui outra visão a respeito do sistema e muitas vezes detecta erros que passam despercebidos no ambiente de teste no sistema. É importante que o Ibama receba este feedback dos usuários, a fim de evitar distorções. Portanto, conclui-se que um canal de solicitação de demandas para os empreendedores também é necessário.

#### Critérios

- a) Art. 37 da Constituição Federal;
- b) Item 12.5.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005

#### Evidências

- a) Respostas recebidas aos questionários (fls. 234-263);
- b) Ofícios Superintendência do Ibama em São Paulo (Anexo VI)

#### Causas

- a) Baixa capacidade de resposta as demandas do usuário por parte da equipe técnica responsável pelo DOF;
- b) Despreparo dos funcionários responsáveis pelo atendimento ao usuário

#### Efeitos Reais e Potenciais

- a) Falta de credibilidade da ferramenta DOF;
- b) Resistência para uso do sistema por parte do empreendedor;

- c) Insatisfação do usuário;
- d) Baixa efetividade da fiscalização por ausência de ferramentas gerenciais;
- e) Fraudes decorrentes de brechas no sistema.

## Conclusão

170.A participação dos usuários do sistema DOF é fundamental para seu aperfeiçoamento. O Ibama deve estimular a participação do usuário na melhoria do instrumento, utilizando-se de ferramentas para identificar suas necessidades e sugestões de melhoria. Além disso, qualquer modificação no sistema deve ser informada aos usuários através de um canal de comunicação consolidado, inexistente atualmente.

171.Recomenda-se que o Ibama adote a visão de foco no cliente em relação aos usuários internos e externos do sistema DOF. Em relação especificamente às necessidades dos empreendedores, é primordial a disponibilização de meios eficientes para sanar dúvidas no uso do sistema. Idealmente, deve estar disponível ao usuário externo, além de um atendimento via internet, um número telefônico de ligação gratuita com atendentes capazes de direcionar a ligação para o setor competente, ou para a própria superintendência estadual. Além disso, as superintendências devem ter em seus quadros servidores preparados para atender a demanda externa de forma eficiente, princípio no qual que deve se basear toda prestação de serviço público.

172.Quanto aos fiscais, é essencial que haja um canal de acompanhamento de demandas sugeridas, visto que estes detectam em suas atividades de campo oportunidades de aperfeiçoamento do sistema. Verificou-se durante as auditorias, que os fiscais fornecem ao Centro Nacional de Telemática do Ibama informações quanto a falhas e possibilidades de melhorias que, ao serem corrigidas ou implementadas, contribuirão para aumentar a agilidade e eficiência dos trabalhos de fiscalização.

173.Quando as demandas e sugestões não são atendidas, ou ao menos respondidas, o usuário do sistema é desmotivado a colaborar, o que prejudica o sucesso da atividade. Portanto, estruturar de forma satisfatória a equipe responsável por todos os sistemas informatizados do Ibama, e não apenas o DOF, é prioritário, uma vez que esta equipe tem conhecimento das diversas demandas por melhorias no sistema DOF, mas não possui capacidade operacional de implementá-las.

174.Considerando que o DOF é um instrumento importante de política pública, que tem potencial de diminuir o desmatamento que vem sendo detectado em níveis crescentes na Amazônia, ação dita como prioritária para o Governo Federal, não se justifica que a baixa alocação de recursos especializados em tecnologia da informação continue a prejudicar a operacionalização de ferramenta tão estratégica.

## Proposta de Encaminhamento

175.I. Recomendar ao Ibama que:

- a) 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;
- b) elabore procedimentos formais de controle de demandas e de mudanças, em

concordância com o item 12.5.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

c) 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;

d) proceda à revisão do manual do sistema DOF disponibilizado ao empreendedor, a fim de torná-lo mais didático e facilitar o uso da ferramenta, reduzindo inclusive a dependência do usuário com o Ibama;

e) realize periodicamente pesquisas de opinião com os usuários do sistema DOF, a fim de detectar as necessidades de melhoria na ferramenta.

#### **Questão 4 – O Ibama está estruturado para exercer de forma satisfatória a fiscalização de rotina do transporte de produtos florestais?**

176. A fim de avaliar a estrutura do Ibama para fiscalização de trânsito de produtos florestais, aspectos relacionados com as seguintes áreas foram abordados: ferramentas do sistema DOF, informação, recursos humanos, equipamentos e capacitação.

##### ***Achado 4.1 - Inexistência de relatórios do sistema DOF para auxiliar as atividades de fiscalização.***

177. O sistema DOF foi concebido para ser a principal ferramenta de fiscalização do trânsito de produtos florestais e tem papel importante no processo de descentralização da gestão florestal como integrador de informações entre os estados. Para atingir esses objetivos, deve prover acesso de maneira rápida e simples não só a informações pontuais, mas também a informações gerenciais para a atuação dos fiscais e entidades parceiras e subsidiar os gestores no planejamento das ações de controle.

178. Atualmente, o sistema DOF não fornece relatórios gerenciais para os usuários internos e externos. As informações estão registradas no sistema, mas não podem ser extraídas de forma sistematizada e, assim, auxiliar a fiscalização na sua missão. Para se obter os dados relativos a movimentações de certa espécie de madeira em um estado, por exemplo, seria necessário realizar consultas diversas no sistema, empresa por empresa, e anotar os resultados, tornando o trabalho inviável. Tal situação é reflexo do precário número de técnicos de informática dedicados ao desenvolvimento e manutenção do sistema.

179. Uma boa prática constatada em visita à Secretaria de Meio Ambiente do Pará foi a disponibilização de um gerador de relatórios. Essa facilidade possibilita ao próprio usuário montar relatórios com os campos desejados, de acordo com sua necessidade. Tal ferramenta possui a vantagem de fornecer um rol ilimitado de possibilidades para quem o utiliza, que poderá obter qualquer informação que deseje, a partir dos dados cadastrados no sistema, tornando os usuários independentes da área técnica para atender suas demandas e trazendo maior satisfação e eficiência aos trabalhos. Ainda, essa facilidade também tem a vantagem de retirar uma carga de trabalho da equipe técnica, que terá tempo de atender a outras demandas para as quais sua presença é necessária.

180. Por meio de entrevistas, análise documental e observação direta foram coletadas observações e sugestões de melhoria, principalmente relacionadas à criação de relatórios gerenciais e novas funcionalidades para a fiscalização descritas na Informação Comon/Dof nº 001/2008 (fls. 88 e 89). Dentre as sugestões para criação de relatórios gerenciais, destacam-se:

- z) relatório de operações;
- aa) extrato de ajustes administrativos/judiciais;
- bb) extrato dos lançamentos de créditos de reposição florestal (arts. 18 e 25 do Decreto nº 5.975/2006);
- cc) extrato unificado do usuário interno;
- dd) extrato unificado de origem;
- ee) extrato das ofertas emitidas e recebidas;
- ff) gestão de projetos de florestamento e reflorestamento;
- gg) índice dos memorandos circulares;
- hh) relatório de requisições dos canais de atendimento.

181. Outras sugestões, coletadas por meio de entrevistas, dizem respeito à exclusão de informações, à alteração de funcionalidades existentes, à geração de alertas automáticos, a melhorias nos mecanismos de autenticação dos usuários e à criação de novas modalidades de documentos, de novas formas de consulta e de novas funcionalidades:

- ii) exclusão de pátios que não fazem parte do empreendimento do usuário e possibilidade de criação de apenas um pátio por pessoa física ou jurídica;
- jj) implementação de módulo do sistema DOF com transporte conjugado (ex. transporte fluvial e rodoviário);
- kk) criação de modalidade de documento de origem florestal exclusivo para exportação;
- ll) criação de modalidade de documento de origem florestal exclusivo para importação;
- mm) criação de módulo de transferência de crédito de reposição florestal (arts. 18 e 25 do Decreto nº 5.975/2006);
- nn) implementação da consulta de validade de documentos de origem florestal via 0800 (programação da unidade de resposta audível) e acesso à Internet via telefonia móvel com consulta às guias florestais estaduais;
- oo) criação de um gerador automático de relatórios gerenciais e de controle, com possibilidade de escolha dinâmica dos campos a serem mostrados;
- pp) visualização do número do processo que deu origem ao saldo nas consultas a relatórios de origens;
- qq) criação de relatório de saldo de madeira nos pátios por espécie;
- rr) refinamento da descrição da rota e integração com bases de dados do Denatran para consultar veículos;

- ss) integração com as bases de dados da Receita Federal para verificar a regularidade dos CNPJs e CPFs inscritos no Cadastro Técnico Federal;
- tt) utilização de certificação digital para usuários internos com perfil de alteração e para usuários externos de grande porte;
- uu) apresentação, na página de consultas do sistema DOF, dos links de consulta pública aos documentos de controle dos demais estados que utilizam outros sistemas;
- vv) criação de alertas automáticos para a fiscalização em caso de situações específicas de movimentação, como por exemplo, empresas negociando espécies em extinção, documentos pendentes de aceite;
- ww) criação de filtros, semelhantes ao sistema de malhas da Receita Federal, para apoiar o planejamento das ações de controle.

182. Convém ressaltar que a principal causa apontada pelos gestores para a não-implementação de tais funcionalidades é a carência de profissionais de tecnologia da informação para implantar novas demandas, uma vez que os escassos recursos disponíveis estão dedicados a solucionar os problemas de integração com outros sistemas, conforme descrito na questão 2 deste relatório.

183. Em resposta aos questionários eletrônicos preenchidos por 354 usuários internos e externos do sistema DOF, 259 pessoas apresentaram críticas ou sugestões de melhoria do sistema, as quais foram repassadas aos gestores para análise futura.

### **Crítérios**

- a) Art. 37, caput, da Constituição Federal 1988;
- b) Decreto nº 5.975/2006.

### **Evidências**

- a) Informação Comon/Dof nº 001/2008 (fls. 88 e 89);
- b) Respostas do questionário eletrônico (fls. 234-263).

### **Causas**

- a) Quantidade inadequada de profissionais de tecnologia da informação para promover a evolução do sistema DOF;
- b) falhas na fase de especificação de requisitos do sistema DOF.

### **Efeitos reais e potenciais**

- a) Comprometimento da eficiência do controle do trânsito de produtos florestais e do combate às fraudes;
- b) desmotivação dos usuários para continuarem utilizando o sistema DOF.

***Achado 4.2 – Falhas que comprometem a fiscalização do trânsito de produtos florestais.***

184. Em operação desde 1º de setembro de 2006, o sistema DOF é a principal ferramenta de fiscalização utilizada pelo Ibama e por 19 estados da federação para o controle do trânsito de produtos florestais. Segundo os gestores, seu uso trouxe ganhos significativos para a eficiência da sistemática de controle. Entretanto, por meio de entrevistas, questionário eletrônico, análise documental e observação direta foram detectadas falhas (Quadro 1) que diminuem sua eficiência e comprometem as tomadas de decisão por parte dos fiscais envolvidos no controle do trânsito de produtos florestais e no combate às fraudes.

<b>Falha</b>	<b>Descrição</b>	<b>Consequências</b>
Criação indevida de origem de madeira quando a oferta é feita a partir de uma autorização de exploração.	Ofertas geradas diretamente de uma autorização de exploração criam uma nova origem intitulada “Exploração Autex” sem utilidade alguma, o que dificulta várias operações e consultas, tanto no módulo interno como no externo.	Dificuldade em operações e consultas, tanto no módulo interno como no externo, o que prejudica a eficiência do sistema.
Inexistência de mecanismo que permita a cobrança da reposição florestal ao detentor da autorização.	Diferente do que prevê o inciso II do art. 14 do Decreto nº 5.975/2006, o sistema não dispõe de mecanismo que permita a cobrança da reposição florestal ao detentor da autorização de supressão de vegetação natural.	Geração de questionamentos e adoção de subterfúgios para contornar essa impossibilidade, dificultando as tomadas de decisão.
Ordenamento de dados de relatórios ineficiente.	Em todos os relatórios com mais de uma página, a opção de classificar os dados de modo crescente ou decrescente, conforme a coluna, somente ordena os registros da página que está aberta, não sendo de utilidade alguma, posto que desconsidera	Impossibilidade de classificar os dados dos relatórios existentes, o que dificulta a obtenção de informações gerenciais.

	todos os registros das demais páginas.	
Responsabilidade indevida pelo lançamento da reposição florestal.	Nos relatórios de acompanhamento da reposição florestal sempre aparece o nome do Ibama como sendo o responsável por seu lançamento, quando deveria aparecer o nome do órgão ambiental que foi realmente responsável.	Possibilidade do Ibama ser indevidamente responsabilizado por eventuais desvios, o que prejudica sua imagem.
Possibilidade de homologação de documentos pela mesma pessoa que os lançou no sistema.	Não há dispositivo que impeça a homologação de um documento pela mesma pessoa que o tenha lançado no sistema e obrigue que a homologação seja feita sempre por outra pessoa.	Possibilidade de ocorrência de fraudes envolvendo um único servidor, o que dificulta seu combate.
Não-preenchimento de campo obrigatório.	Não há obrigatoriedade de preenchimento do campo de coordenadas geográficas do local de origem do produto transportado, em desconformidade com o art. 6º da Resolução nº 379/2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).	Possibilidade de ocorrência de fraudes na indicação do local de origem do produto transportado, o que prejudica a verificação de que a origem corresponde ao local autorizado para exploração.
<b>Falha</b>	<b>Descrição</b>	<b>Conseqüências</b>
Emissão de mais de um DOF para a mesma nota fiscal.	O sistema permite emissão de mais de um DOF para a mesma nota fiscal, no caso de transporte realizado por uma única unidade de transporte, em desconformidade com o §6º do art. 3º da Instrução Normativa nº 112/2006 do Ibama.	Possibilidade de emissão de mais de um DOF para a mesma nota fiscal, o que dificulta a verificação física dos produtos transportados.
Liberação do uso do DOF para compras menores que 2 m³	Segundo a IN Ibama nº. 112/2006 (Alterada pela IN Ibama nº. 134), para vendas a pequenos consumidores, cuja quantidade comercializada não ultrapasse 2 m³, não é necessária a emissão do DOF para acobertar a operação, que poderá ser	Empresas não estão dando baixa no sistema em venda menor que 2 m³, produzindo margem artificial para regularizar recebimento ilegal de

	realizada posteriormente, somente para regularizar o saldo no sistema do vendedor.	madeira.
Ausência de controle do trânsito de produtos madeireiros para grandes consumidores	Segundo a IN Ibama nº 112/2006, art. 25, a pessoa jurídica considerada como consumidora final não precisa dar recebimento no DOF, inclusive grandes construtoras, cujos produtos madeireiros transitam por seus pátios.	Grandes volumes de produtos madeireiros são transportados entre cidades e entre estados sem a necessidade de apresentação do DOF e, conseqüentemente, sem o controle do órgão ambiental.

Quadro 3 – Falhas do sistema DOF

185. Cabe ressaltar que os problemas apontados bem como as oportunidades de melhoria constantes do Achado 4.1 desta questão são do conhecimento dos técnicos e gestores do sistema, que alegam falta de pessoal para promover as alterações cabíveis.

### Critérios

- a) Art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da eficiência);
- b) Portaria nº 253/2006 do Ministério do Meio Ambiente;
- c) Resolução nº 379/2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente;
- d) Instrução Normativa nº 112/2006 do Ibama;
- e) Instrução Normativa nº 134/2006 do Ibama;
- f) Decreto nº 5.975/2006;
- g) Item 10.10.5 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>29</sup>;
- h) Item 12.5.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>30</sup>;
- i) Item 12.6.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>31</sup>;
- j) Item DS10 do Cobit 4.1<sup>32</sup>.

29 Registros (*log*) de falhas – Convém que as falhas ocorridas sejam registradas e analisadas, e que sejam adotadas ações apropriadas.

30 Procedimentos para controle de mudanças – Convém que a implementação de mudanças seja controlada utilizando procedimentos formais de controle de mudanças.

31 Controle de vulnerabilidades técnicas – Convém que seja obtida informação em tempo hábil sobre vulnerabilidades técnicas dos sistemas de informação em uso, avaliada a exposição da organização a estas vulnerabilidades e tomadas as medidas apropriadas para lidar com os riscos associados.

32 Gerenciar problemas – A gestão efetiva de problemas requer identificação e classificação de problemas, análise das causas e resolução de problemas. O processo de gestão de problemas também inclui a formulação de recomendações para melhoria, manutenção de registros de problemas e revisão das ações corretivas. Um processo efetivo de gestão de problemas maximiza a disponibilidade do sistema, melhora os níveis de serviço, reduz custos e melhora a satisfação do cliente.

**Evidências**

- a) Informação Comon/Dof nº 001/2008 – item 1, letras b, g, h; item 2, letras i, j (fls. 88 e 89);

**Causas**

- a) Falhas na fase de especificação de requisitos do sistema;
- b) Inexistência de metodologia de desenvolvimento de sistemas;
- c) Quantidade insuficiente de profissionais de informática para manutenção e evolução do sistema.

**Efeitos reais e potenciais**

- a) Comprometimento da eficiência do controle do trânsito de produtos florestais e do combate às fraudes;
- b) Utilização de informação incorreta na tomada de decisão pelos agentes de fiscalização da gestão florestal;
- c) Dificuldades na obtenção de informações gerenciais;
- d) Eventuais prejuízos à imagem do Ibama;
- e) Prejuízo na verificação se a origem dos produtos transportados corresponde ao local autorizado para exploração;
- f) Dificuldades na verificação física dos produtos transportados;
- g) Dificuldades para diagnosticar os problemas;
- h) Possibilidade de introdução de novas falhas ao tentar corrigir outras existentes;
- i) Desmotivação dos usuários para continuar utilizando o sistema DOF.

***Achado 4.3 - Indisponibilidade de dados oriundos de outros órgãos da Administração federal importantes para aumentar a efetividade da fiscalização.***

186.A comercialização de produtos florestais se caracteriza por uma grande movimentação de itens de flora que se dá de forma pulverizada por todo o território brasileiro, em especial nas áreas remotas do norte do país. Assim, somente as ações de fiscalização de campo não são suficientes para manter a regularidade das operações. É necessário contar também com informações gerenciais de qualidade, ações de inteligência, critérios de malha e monitoramento remoto como forma de potencializar os recursos disponíveis.

187.Conforme destacado no achado 2.5, atualmente não existem convênios que propiciem troca de informações entre órgãos da Administração Pública, de forma a fortalecer os instrumentos de controle e fiscalização. Cabe salientar que tal procedimento traria vantagens para ambas as instituições envolvidas, visto que, por exemplo, se houvesse intercâmbio de dados entre o sistema DOF do Ibama e

a Receita Federal, aquele conseguiria identificar empresas fantasmas e fraudes no sistema, e esta poderia confrontar se o porte da empresa reportado aos arquivos fiscais está compatível com o volume de atividades e de recursos que movimenta anualmente.

188. Como destacado naquele achado, foram levantados vários indícios de fraudes por meio do cruzamento de dados entre órgãos da administração federal, o que demonstra quão importante é essa ação para trazer maior efetividade à fiscalização do transporte de produtos florestais. Com a implantação de convênios para intercâmbio de dados e validação de informações, é possível impedir fraudes sem a necessidade de deslocamento de um único fiscal. Caso o sistema DOF possua esse intercâmbio de dados e o utilize como filtro para o cadastramento de novas empresas, será possível impedir que empresas fraudulentas sequer possuam registro nos sistemas do Ibama.

189. A celebração de convênio com o Denatran também demonstra um papel estratégico e fundamental para prevenir fraudes no transporte de produtos florestais. Como relatado no achado 2.5, foram identificadas diversas ocorrências de DOFs emitidos com placa de veículos fora de circulação (659 ocorrências, movimentando R\$ 4.033.540,03), DOFs emitidos com placa de veículos não cadastrados na base do Renavan (35.715 ocorrências, que movimentaram R\$ 396.691.769,67) e DOFs emitidos com placas de veículo de passageiro (231.020 ocorrências, o que movimentou o total de R\$ 1.550.421.163,51). Como se depreende desses dados, se o sistema DOF possuísse o cruzamento de dados com o Denatran, de forma a validar a operação antes mesmo da emissão dos DOFs, seria possível ter impedido a movimentação de operações com indícios de fraude da ordem de quase dois bilhões de reais (R\$ 1.951.146.473,21), e, novamente, sem a utilização de um único fiscal.

190. Os fatos aqui expostos demonstram a importância de se direcionar as ações de fiscalização, de forma a tirar o melhor proveito dos recursos existentes. A utilização de dados informatizados abre amplo espectro de fiscalização para o órgão, de forma a potencializar seu controle sobre os bens que tutela. Assim, da mesma forma que a transição de um sistema de controle cartorial (ATPF) para um sistema informatizado (DOF) foi uma quebra de paradigma para a Administração, também deverá ser a forma como é vista a atividade de fiscalização, ampliando seu espectro. A partir de uma base de dados informatizada, uma boa prática a ser seguida pela Instituição é a implantação de um núcleo de ações de inteligência, de forma a analisar e tratar os dados que o próprio sistema fornece, à luz da atuação da Receita Federal, detectando e evitando fraudes de forma muito mais ampla e eficiente.

### **Crítérios**

- a) Resolução nº 379/2006 do Conama (219-221);
- b) Item 15.2.2 da NBR ISO/IEC 17799:2005<sup>33</sup>.

### **Evidências**

- a) Arquivos gerados pelo cruzamento de dados (cd-rom, fl. 343);

### **Causas**

- a) Inexistência de convênios para compartilhamento de dados entre órgãos da Administração Pública;
- b) Inexistência de rotinas para cruzamento de dados do sistema DOF com outros sistemas;

---

33 Verificação da conformidade técnica – Convém que sistemas de informação sejam periodicamente verificados em sua conformidade com as normas de segurança da informação implementadas.

- c) Inexistência de procedimentos para detecção e correção de inconsistências das bases do sistema DOF em relação a bases de outros sistemas.

### Efeitos reais e potenciais

- a) Comprometimento da eficiência do controle do trânsito de produtos florestais e do combate às fraudes;
- b) Sub-aproveitamento dos mecanismos de fiscalização eletrônica.

### *Achado 4.4 – Oportunidades de melhoria nos processos de trabalho da ouvidoria.*

191.A Ouvidoria do Ibama foi criada em 1989 por intermédio do Decreto nº 97.946/89. O Departamento está subordinado à Auditoria Interna do órgão e possui as seguintes atribuições (Anexo III, fl.10):

1. promover a execução das atividades de ouvidoria no que se refere a receber, analisar, encaminhar e acompanhar as demandas da sociedade para orientação das ações do Instituto;
2. auferir a satisfação dos diversos segmentos da sociedade atendidos pelo Ibama, quanto à prestação de serviços e sugerir providências internas para atendimento das demandas ou encaminhá-las a outras esferas de competência externa;
3. orientar e coordenar o gerenciamento da Linha Verde; e
4. orientar as unidades descentralizadas na execução das ações e atividades pertinentes ao Serviço de Atendimento ao Cidadão – SAC Ambiental.

192.Em relação à Linha Verde, uma de suas principais atribuições é atuar como canal de comunicação entre a sociedade e o Ibama, de forma desburocratizada. Seu papel é receber, encaminhar e acompanhar as ações perante as unidades competentes, conhecer o grau de satisfação do cidadão, buscar soluções e fornecer informações à gerência do órgão, de forma a fomentar o aprimoramento da atuação da instituição.

193.No entanto, as demandas sociais não estão sendo atendidas. No relatório de desempenho do atendimento de denúncias, entre 2006 e 2008, temos os seguintes dados (fls. 23-54):

Ano	Denúncias recebidas	Denúncias atendidas	Denúncias <b>NÃO</b> <b>atendidas</b>
2008	5.347	224 (4,2%)	<b>5.123 (95,8%)</b>
2007	13.285	1.557 (11,7%)	<b>11.728 (88,3%)</b>
2006	12.405	3.334 (26,9%)	<b>9.071 (73,1%)</b>

194.Como ficou demonstrado, o índice de não-atendimento é extremamente alto. Em relação especificamente às denúncias relativas a comércio e transporte ilegal de produtos florestais, existe o seguinte quadro :

Ano	Recebidas	Parcialmente	Atendidas	Sem
-----	-----------	--------------	-----------	-----

		atendidas		providências
2008 *	146	61 (41,8%)	<b>1 (0,7%)</b>	<b>84 (57,5%)</b>
2007	461	196 (42,5%)	<b>77 (16,7%)</b>	<b>188 (40,8%)</b>
2006	412	**	<b>128 (31,1%)</b>	<b>284 (68,9%)</b>

\* relatório emitido em 03/04/08

\*\* denúncias atendidas e parcialmente atendidas estão somadas e são apresentadas no grupo 'atendidas'

195.A escassez de recursos humanos, financeiros e de infra-estrutura deve ser compensada por um bom gerenciamento dos recursos disponíveis. A atual sistemática de tratamento das denúncias recebidas não tem trazido resultados positivos. O volume de ocorrências é alto e não há um direcionamento claro para seu atendimento, ou seja, todas as demandas recebidas são encaminhadas com a mesma prioridade, e se acumulam às demais tarefas de cada setor que as recebe.

196.Para tratar de forma mais eficiente, é aconselhável estabelecer prioridades de atendimento, com base em critérios claros estabelecidos pelo órgão. Sugestões desses critérios incluem a separação das denúncias conforme sua materialidade, relevância e risco. Para se ter uma dimensão da necessidade premente de se estabelecer um gerenciamento mais eficiente, apenas 11,7% das denúncias em 2007 foram atendidas. As demais 11.728 ficaram sem encaminhamento, ou seja, mais de 88%. Esses números demonstram o robusto volume de demanda que a Ouvidoria gera ao órgão. Para que o Ibama atenda plenamente às denúncias dos cidadãos, seria necessário realizar 52,7 operações de fiscalização por dia útil<sup>34</sup>, durante todo o ano. Tendo em vista que as operações, em regra, envolvem mais de um funcionário, podem demorar mais de um dia para resolução e competem com as demais tarefas dos setores de fiscalização, torna-se fundamental estabelecer prioridades claras e um gerenciamento eficiente.

197.O quadro atual propicia desperdício de recursos, por não serem direcionados da forma mais eficiente; descrédito por parte dos cidadãos, que não vêem o retorno positivo de suas ações; além do descrédito dos próprios fiscais, que são cobrados por uma demanda de impossível cumprimento. Além disso, a ausência de priorização prejudica o acompanhamento do devido atendimento das denúncias pelos setores competentes bem como a verificação por parte da Ouvidoria dos resultados atingidos. Posto isso, recomendamos que o órgão estude meios para melhor aprimorar o registro e o gerenciamento das ocorrências recebidas pela Ouvidoria.

198.Outro reflexo relevante no atual tratamento das demandas é a geração de informações gerenciais incorretas. A colocação de todas as denúncias, de maior e menor materialidade, e reclamações em um grupo indistinto faz com que os dados de atendimento gerem estatísticas de pouca qualidade para análise gerencial.

199.Um exemplo dessa situação é a ocorrência nº 13698/2207, recebida em 11/12/2007, via email institucional "Denúncia – sede". Ela foi classificada internamente no grupo "omissão no atendimento ao DOF". Sua descrição é "reclamação referente ao descaso, pois não há providência contra os fazendeiros que destroem a nossa floresta amazônica, conforme transcrição mensagem eletrônica abaixo, arquivada na Coordenação de Ouvidoria – Couvi". Segue, abaixo, o texto da mensagem (Anexo III fl. 106).

Porque vocês não tomam nenhuma providência contra os fazendeiros que destroem a nossa floresta amazônica? Eu acho que tinham que ser mais rígidas as leis que punem desmatamentos e outros crimes ligados à natureza!

<sup>34</sup> Considerando-se 252 dias úteis.

Hoje passou no Jornal Bom Dia Brasil a covardia com que eles estão agindo, estão acabando com a floresta jogando ácido, e ninguém vê isso? Onde está a autoridade que vê e não age? A cada dia que passa nossas matas estão se acabando, e em consequência disso, nós sofremos as consequências pela irresponsabilidade e falta de humanidade dos outros!

O que falta?

Lei e amor a tudo que Deus criou e que é lindo demais e deve ser conservado.  
(sic)

200. Tal ocorrência foi encaminhada para a Superintendência do Ibama no estado do Amazonas para análise. Como não houve providências, a Ouvidoria gerou duas reiteraões (em 10/01/2008 e em 10/03/2008), exigindo, conforme art. 11 da Instrução Normativa Ibama nº 88/2006, medidas de regularização. Inicialmente, tal ocorrência é uma reclamação, mas está indevidamente classificada como denúncia relativa a omissão no atendimento ao DOF. Além disso, foi direcionada para providências junto à Superintendência do Amazonas, gerando uma demanda para a unidade, indevidamente, e piorando as estatísticas de atendimento.

201. Outro ponto relevante do procedimento é a ausência de adoção de critérios de admissibilidade para acolhimento as denúncias. Segundo a Instrução Normativa Ibama nº 88/2006, sua recepção depende somente da apresentação do fato, do local onde ocorreu e da data. Para cadastrar uma denúncia por meio da Internet, o único campo obrigatório a ser preenchido é o email do solicitante. Esse procedimento propicia a apresentação de denúncias falsas, que sobrecarregam os setores envolvidos e demandam recursos para averiguação. A seguir, temos três exemplos dessa situação:

(Anexo III, fl. 124) Ocorrência nº 02568/2008. Assunto: Comércio e transporte ilegal de produtos florestais

Descrição: depósito e comércio clandestino de madeira.

Denúncia encaminhada para a Superintendência do Ibama no estado do Amazonas em 04/03/08. Reiterada em 03/04/08.

Providência: fiscalização realizada in loco, ... , no local não vimos indícios de que havia comércio e ou transporte de produtos florestais.

Equipe técnica: 4 pessoas

(Anexo III, fl. 127) Ocorrência nº 02569/2008. Assunto: Comércio e transporte ilegal de produtos florestais

Descrição: grande desmatamento, comércio e transporte de madeira serrada.

Denúncia encaminhada para a Superintendência do Ibama no estado do Amazonas em 04/03/08. Reiterada em 03/04/08.

Providência: fiscalização realizada in loco... não encontramos o desmatamento, o comércio ilegal de

produtos florestais nem mesmo transporte de madeira serrada ou outras.

Equipe técnica: 3 pessoas

(Anexo III, fl. 125) Ocorrência nº 02559/2008. Assunto: Comércio e transporte ilegal de produtos florestais

Descrição: grande desmatamento e produção de carvão no ramal do Belém causada por invasores. O denunciante solicita fiscalização do Ibama urgente.

Denúncia encaminhada para a Superintendência do Ibama no estado do Amazonas em 04/03/08. Reiterada em 03/04/08.

Providência: fiscalização realizada in loco... , o Sr. Bida moveu uma ação de despejo contra as pessoas da comunidade, mas os posseiros têm documento de posse do Incra...., quanto à denúncia de desmatamento, produção de carvão, comércio e transporte de produtos florestais causados pelos invasores, não é verdadeiro pois foi conferido do início ao final do ramal, diga-se de passagem o ramal é de boas condições para o tráfego de veículos de porte pequeno, o que vimos foi a briga por terras entre vizinhos e seu Bida.

Equipe técnica: 3 pessoas

202.O Memorando nº007/07 GABIN/OUVI/SUPES/IBAMA/PA (Anexo V, fls. 1-2) demonstra os valores necessários para atendimento de ocorrências da Linha Verde. Para cada fiscalização, são utilizados recursos com diárias, material de consumo, passagens e outros. Ou seja, a fim de otimizar os recursos disponíveis, é necessário que as denúncias a serem averiguadas atendam à critérios mínimos de admissibilidade.

203.A denúncia sem identificação pode incentivar atos de má-fé, haja vista a ausência de possibilidade de punição pelo ato praticado. Exigir a identificação do denunciante, porém mantendo seu sigilo, é uma forma de desestimular esses atos bem como considerar a possibilidade de sujeitar o denunciante a sanção administrativa, civil e penal, em caso de comprovada má-fé. Assim, recomendamos reavaliar a atual sistemática de admissibilidade das denúncias.

204.Além disso, é importante considerar a importância de que a ouvidoria possua em seu quadro servidores com conhecimento de fiscalização ambiental, os quais sejam aptos a realizar uma análise de admissibilidade das denúncias recebidas, bem como direcioná-las a outros órgãos a partir de uma análise de competências. Segundo informações do Ofício/AUDIT/COUVI nº 089/2008 (fls. 73-74), atualmente a Ouvidoria da sede do Ibama possui uma coordenadora (cedida de outro órgão), vinte terceirizados e cinco estagiários. Ou seja, não há sequer um servidor do Ibama lotado na ouvidoria, um importante instrumento de controle social.

205. Portanto, é importante que o Ibama proceda à elaboração de um plano estratégico a fim de aperfeiçoar as atividades hoje desenvolvidas pela Ouvidoria, a fim de contribuir para a eficiência da fiscalização ambiental.

### **Critérios**

- a) Constituição Federal, art. 23, VI;
- b) Decreto nº 97.946/89;
- c) Instrução Normativa Ibama nº 88/2006.

### **Evidências**

- a) Documentos da ouvidoria (Anexo III);
- b) Relatórios do sistema Linha Verde (Anexo III);
- c) Denúncias registradas (Anexo III);
- d) Memorando nº007/07 GABIN/OUVI/SUPES/IBAMA/PA (Anexo V, fls. 1-2);
- e) Ofício/AUDIT/COUVI nº. 089/2008 (fls. 73-74).

### **Causas**

- a) Ausência de critérios de admissibilidade das denúncias;
- b) Ausência de critérios de classificação e priorização das demandas recebidas;
- c) Recebimento de denúncias sem identificação do denunciante.

### **Efeitos reais e potenciais**

- a) Baixo atendimento das denúncias advindas da linha verde;
- b) Comprometimento da credibilidade do canal de comunicação, tanto entre a população como entre os fiscais da instituição;
- c) Denúncias relevantes não são direcionadas tempestivamente e com a prioridade devida, comprometendo sua resolução a contento;
- d) Dificuldade de acompanhamento da solução das denúncias;
- e) Comprometimento dos dados gerenciais para tomada de decisão;
- f) Desperdício de recursos da instituição.

***Achado 4.5 – Deficiências na distribuição dos fiscais ambientais, recursos financeiros e equipamentos para a fiscalização.***

natureza operacional realizada brasileira, demonstrou que a quem da relativa aos demais

do Instituto, comparou-se a nacional. Contatou-se, (...), dados (excluíram-se os 1.150 os do AC, AM, AP, PA, RO, (1.509).

**Gráfico:** Distribuição dos servidores do Ibama nos Estados

Fonte Síntese -TCU

Se analisarmos esse quantitativo de servidores em relação à área de cada Estado em km<sup>2</sup> (Fonte IBGE), observa-se que, enquanto no Brasil, a média é 2,2 mil km<sup>2</sup>/servidor, tanto nos Estados pesquisados (AC, AM, AP, PA, RO e RR), como na Amazônia Legal é de 3,3 mil km<sup>2</sup>/servidor. Nas demais UF's, todavia, a relação é de 1,5 mil km<sup>2</sup>/servidor, (...). Este indicador demonstra que os Estados da Amazônia não estão recebendo o mesmo tratamento dispensado às demais regiões do país.

**Gráfico:** Relação entre a área de cada Estado a ser fiscalizada e número de servidores lotado na respectiva unidade regional do Ibama .

Fonte Síntese -TCU

207.Os estados pertencentes à região da amazônia legal realizaram diversas operações de fiscalização em campo com foco em produtos florestais, número muito mais significativo que os demais estados do país. Esse dado reflete uma característica marcante do perfil de fiscalização daquela região – ser a origem do comércio de produtos madeireiros e foco do desmatamento do país.

Estado	Operações 2007	Percentual
Acre	1	1%
Amapá	7	9%
Amazonas	6	8%
Maranhão	10	13%
Mato Grosso	11	14%
Pará	22	28%
Rondônia	7	9%
Tocantins	5	6%
Ceará	1	1%
Distrito Federal	1	1%
Mato Grosso do Sul	5	6%
São Paulo	1	1%

8%
00%

209. Cabe salientar que a área dos estados e a quantidade de operações de fiscalização não são os únicos parâmetros a serem levados em conta quando da alocação de recursos. No entanto, são indicativos relevantes, tendo em vista as características do país e por ser a proteção dos recursos naturais, fortemente concentrados na região amazônica, um dos grandes desafios da gestão ambiental nacional.

210. Outro ponto deve ser considerado no gerenciamento da fiscalização ambiental. As necessidades do setor de fiscalização são distintas, variando conforme a região em que se inserem (maior ou menor área física a ser fiscalizada), conforme os principais segmentos a serem fiscalizados (ações de desmatamento em áreas remotas, fiscalização de empresas em áreas urbanas, etc.), dentre outros fatores. Portanto, a distribuição dos recursos humanos, financeiros, de equipamentos e infra-estrutura deve considerar as particularidades de cada estado.

211. Quanto à disponibilidade de equipamentos para fiscalização, a Diretoria de Proteção Ambiental informa que “as deficiências para acesso à Internet e as limitações de computadores (qualidade e quantidade) dificultam o acesso cotidiano para análise e controle dos agentes de fiscalização” (Memorando nº 440/2008/DIPRO/Ibama, Anexo I, fls. 1-7).

212. Também foi informado como necessário para o exercício da fiscalização a “otimização do acesso ao autotrac, com ampliação do contrato e instalação de equipamentos que foram adquiridos em 2006.” Conforme descrito, há aparelhos de autotrac adquiridos há dois anos que ainda permanecem sem instalação.

213. Nos questionários aplicados aos fiscais, foi relatada crítica ao autotrac. Segundo relato, “o sistema autotrac não chegou aos ‘pontos mais distantes’ e existe dificuldade de manutenção nestes pontos, desta forma a fiscalização do ato de transporte é muito prejudicada.”

214. Conforme informações prestadas pela Superintendência do Pará por meio do Ofício nº. 750/2008 – GABIN/SUPES/IBAMA/PA (Anexo V, fl. 88), atualmente o estado possui 38 veículos. Porém, desse total, 42% (16 veículos) estão sem utilização, aguardando reparos.

215. Somando-se esses dados às dificuldades de acesso à consulta da regularidade do DOF, que serão abordadas no achado 4.6, a seguir, verifica-se que os equipamentos disponíveis não têm atendido as necessidades da área de fiscalização, o que prejudica sua efetividade.

### **Gráfico 43: Distribuição dos recursos do Programa 0503 – Prevenção e Combate ao Desmatamento, contido no PPA 2004 -2007**

Fonte: Síntese -TCU

**Critérios**

- a) Constituição Federal, art. 23, VI

**Evidências**

- a) Acórdão nº 1.097/2008-TCU-Plenário;
- b) Relatórios da Diretoria de Proteção Ambiental - (Memorando nº 440/2008/DIPRO/Ibama, Anexo I. fls. 1-7);
- c) Relatórios das Superintendências do Pará e de São Paulo (Anexos V e VI);
- d) Respostas aos questionários aplicado aos fiscais (fls. 236-251).

**Causas**

- a) Disponibilidade de recursos humanos e financeiro não atende às necessidades da área de fiscalização;
- b) Falhas na distribuição e aproveitamento dos recursos humanos e materiais;
- c) Equipamentos para fiscalização escassos e com funcionamento precário.

**Efeitos reais e potenciais**

- a) prejuízos para a eficácia das ações de fiscalização;
- b) desmotivação dos fiscais para trabalharem em condições pouco propícias ao desempenho de suas atividades.

***Achado 4.6 – Precariedade dos meios de consulta para verificar a veracidade do DOF***

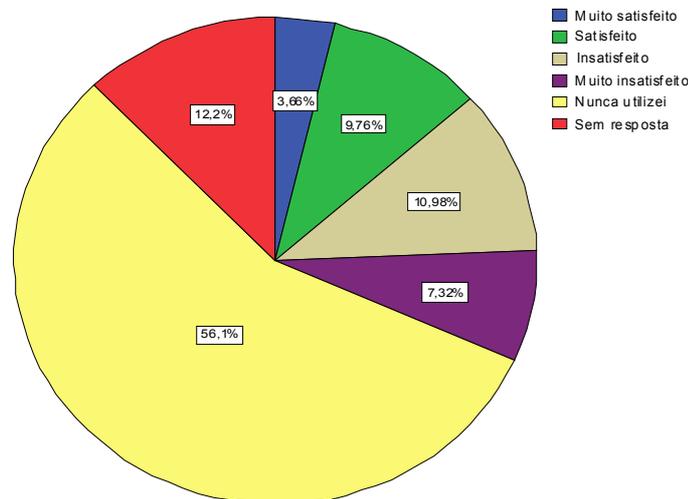
216.O DOF somente é válido enquanto instrumento de controle do trânsito de produtos florestais mediante a validação das informações constantes no documento que acompanha os produtos em relação ao sistema informatizado. Sem esse passo, o DOF é mais frágil que a antiga autorização para transporte de produtos florestais, a ATPF, visto que ele é impresso pelo próprio empreendedor, sem critério de segurança. Assim, a disponibilização de meios de consulta da veracidade do DOF é vital para a efetividade do controle proposto.

217.Atualmente, essa verificação é realizada por meio de consulta telefônica, da Internet e do sistema autotrac, disponível para os fiscais. Porém, todos apresentam problemas que comprometem sua eficácia. A consulta telefônica é paga, e a ligação é interurbana, se gerada fora da cidade de Brasília. Além disso, somente funciona em dias úteis e horário comercial. Essas características comprometem a efetividade da fiscalização ambiental, visto que o transporte de produtos florestais ocorre também à noite e nos finais de semana, que são horários preferenciais para atividades ilegais, tendo em vista a redução de fiscalização. Além disso, o fato de a ligação ser interurbana torna-se um fator impeditivo para a realização da consulta, em especial para órgãos parceiros da fiscalização, como polícia rodoviária federal, por exemplo.

218.Foi realizada pesquisa junto aos fiscais do Ibama (fls. 236-251), por meio de questionário

eletrônico, em que foram chamados a responder sobre seu grau de satisfação com os meios de pesquisa disponíveis para verificar a veracidade do DOF. Quanto à utilização do atendimento telefônico, obtivemos o seguinte cenário:

Telefone SAC (Serviço de Atendimento ao Cliente)



219. Existe a previsão de se instalar a consulta gratuita, via central de atendimento 0800. O mecanismo a ser utilizado denomina-se Unidade de Resposta Automática – URA e estará disponível 24 horas por dia, sete dias por semana. Tendo em vista a importância desse instrumento na fiscalização ambiental, recomendamos que seja dada prioridade na instalação da URA.

220. Segundo a Nota Técnica nº. 12/08 (fls. 67-38), desde o início do planejamento do sistema DOF foi prevista a compra de uma URA para a consulta de validade dos documentos de transporte para funcionamento durante 24 horas. Segundo o informativo, devido à escassez de recursos não se implementou tal ferramenta no início do funcionamento do sistema.

221. As consultas também são realizadas por meio da Internet. O Ibama disponibiliza em seu site a consulta ao DOF e às guias estaduais de transporte florestal. No entanto, essa consulta sofreu instabilidades (fl. 117, volume principal). Houve ocorrências de impossibilidade de acesso à base de dados dos sistemas e, ao invés de ser registrada para o fiscal a mensagem de falta de acesso, foi apresentada a mensagem ‘documento inválido’. Com isso, houve autuações indevidas e apreensões de carga, gerando transtornos para o empreendedor e para o fiscal responsável. Fatos dessa natureza trazem descrédito para o instrumento e receio de utilizá-lo como ferramenta de fiscalização.

222. Um exemplo dessa situação é o relato de servidor do Ibama em Uberlândia, como segue (Anexo I, fl. 92)

...estamos relacionando abaixo os problemas no sistema de consulta do DOF e GF dos estados, encontrados na Operação Fronteira,... realizada entre os dias 27/03 e 03/04/2008...

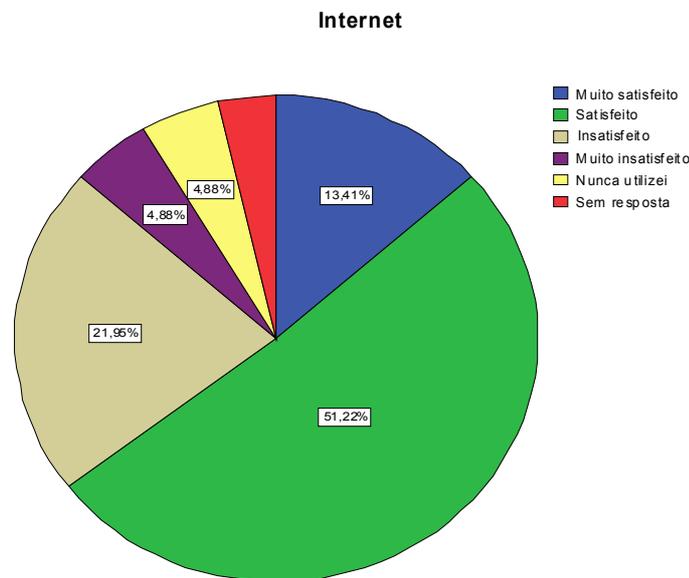
Na consulta, após a digitação dos 16 número constantes do código de barra, aparece na tela do Autotrac ou do PC emprestado pela Polícia Federal (via Internet), tanto no DOF, como nas GFs: ?DOF inválido?

...

A fiscalização trabalha com muita insegurança e com dúvidas das validades ou não dos documentos, não podendo acreditar se o sistema está correto ou não. Exemplo disso um DOF consultado durante aquela fiscalização foi constatado como inválido depois das devidas consultas. A ação foi motivo de auto lavrado, porém quando do retorno à sede do escritório em Uberlândia, passados 04 dias, o mesmo DOF, por curiosidade, foi novamente consultado e por surpresa, o mesmo não tinha restrições.

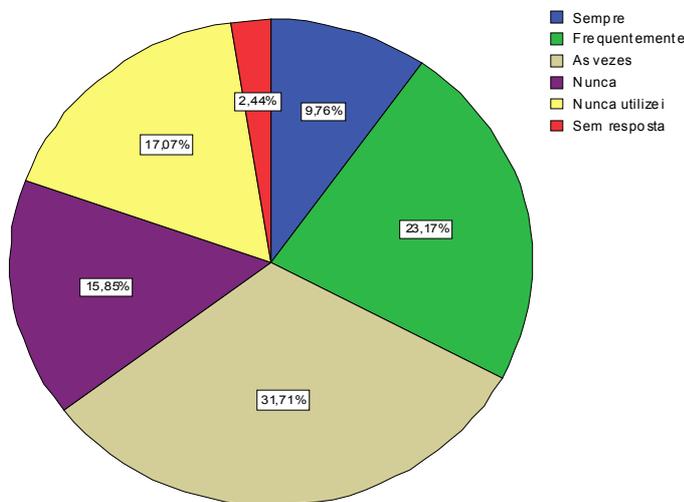
Na operação em questão ocorreu que os agentes consultaram inúmeras vezes os documentos e o sistema sempre afirmou nas consultas que o documento se encontrava inválido.

223.No âmbito da pesquisa realizada pelo TCU, em questionamento quanto ao grau de satisfação dos fiscais ao verificarem a veracidade do DOF por meio da Internet, tivemos o seguinte resultado:



224.Em relação às guias de transporte florestal estaduais, foi perguntado com que frequência se consegue verificar sua autenticidade a partir do módulo de consulta do sistema DOF e se obteve o seguinte resultado.

**Em relação às guias de transporte florestal estaduais, com que frequência você consegue verificar sua autenticidade a partir do módulo de consulta do sistema DOF?**

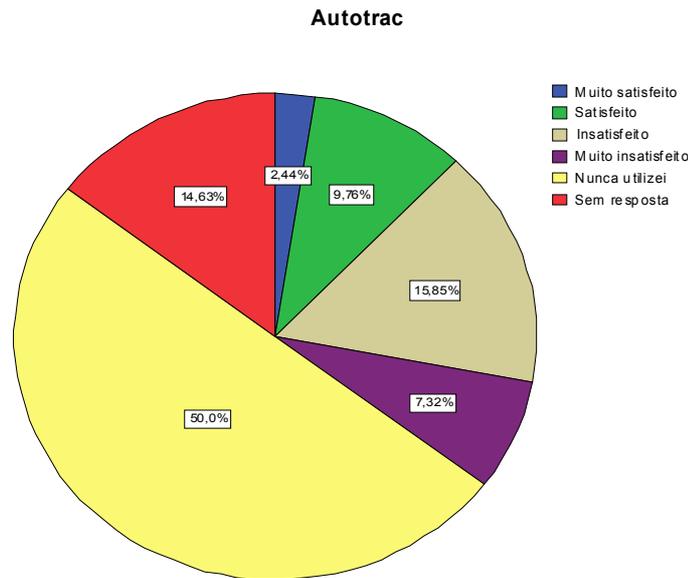


225. Um segundo problema ocorrido em relação às consultas pela Internet se refere à indisponibilidade de acesso em lugares remotos. Para postos de fiscalização que não possuem acesso à Internet e em operações de fiscalização em locais também sem acesso, esse canal não tem funcionalidade. Nesses casos, depende-se ou da consulta telefônica ou, para as ações de fiscalização, de celulares e de autotrac.

226. O autotrac é um sistema de comunicação móvel de dados e rastreamento de veículos baseado em tecnologias via satélite, com cobertura nacional. Seu objetivo é prover informações em locais remotos, onde a telefonia celular e a Internet não alcançam satisfatoriamente. Porém, o sistema não tem funcionado a contento. Exemplo dessa situação é o Memorando nº 045/08/GAB/Ibama/PR endereçado ao coordenador-geral de fiscalização ambiental, no qual é relatado que (Anexo I, fl. 87):

...quanto às consultas de DOFs e GFs, efetuadas através do sistema Autotrac, infelizmente, foram ineficazes, considerando a ausência de respostas no final de semana e as respostas erradas enviadas para todas as consultas efetuadas, recebidas nos dias úteis seguintes, onde os DOFs encontrados resumiram-se em “DOF não encontrado”, situação diversa da consulta efetuada na Internet, que atestava a regularidade dos mesmos, isso impossibilita o crédito no sistema, tanto para respostas negativas quanto positivas, principalmente para embasamento e lavratura de autos de infração. (grifos nossos)

227. A seguir, temos o resultado da pesquisa de satisfação quanto à utilização do autotrac como instrumento de fiscalização.



228. Como se depreende do relato, o sistema de consulta atualmente não possui confiabilidade nos dados que apresenta e, com isso, perde credibilidade como instrumento de trabalho da fiscalização. No entanto, tecnologias que possibilitem acesso a dados em locais remotos são fundamentais para as operações de fiscalização. Assim, recomendamos ao órgão que propicie mecanismos eficazes de verificação da validade do DOF e das guias florestais estaduais para as ações de fiscalização.

229. Cabe ressaltar também que a existência de vários documentos de transporte florestal – DOF e guias estaduais de Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná e Rondônia – dificultam o trabalho da fiscalização pela diversidade de documentos sobre o mesmo tema.

230. O DOF somente cumpre seu papel de controlar o trânsito de produtos florestais se a verificação da autenticidade do documento puder ser concretizada tempestivamente, quando ocorrer a ação fiscalizatória. Sem essa consulta, o instrumento torna-se inócuo. Tendo isso em vista, recomendamos desenvolver, expandir e facilitar as formas de consulta ao sistema DOF.

### Critérios

- a) Constituição Federal, art. 23, VI
- b) Instrução Normativa nº 112/2006;
- c) Resolução nº 379/2006.

### Evidências

- a) Memo/Circ/DBFLO/Comon nº 01/2008 (fl. 117);
- b) Nota Técnica nº. 12/08 (fls. 67-38);
- c) Memorando nº 440/2008/Dipro/Ibama e anexos (Anexo I);

d) Respostas dos questionários aos fiscais (fls. 236-251).

### **Causas**

- a) Instabilidade na consulta via Internet;
- b) Consultas por telefone são realizadas mediante ligação interurbana e somente em horário comercial;
- c) Funcionamento inadequado do aparelho autotrac.

### **Efeitos reais e potenciais**

- a) Autuações indevidas;
- b) Dificuldade de verificação da veracidade do DOF, especialmente em áreas remotas;
- c) Perda de credibilidade do sistema DOF, tanto entre os fiscais do próprio órgão como entre órgãos parceiros de fiscalização.

### ***Achado 4.7 - Necessidade de intensificar as ações de capacitação relacionadas com a fiscalização de trânsito de produtos florestais.***

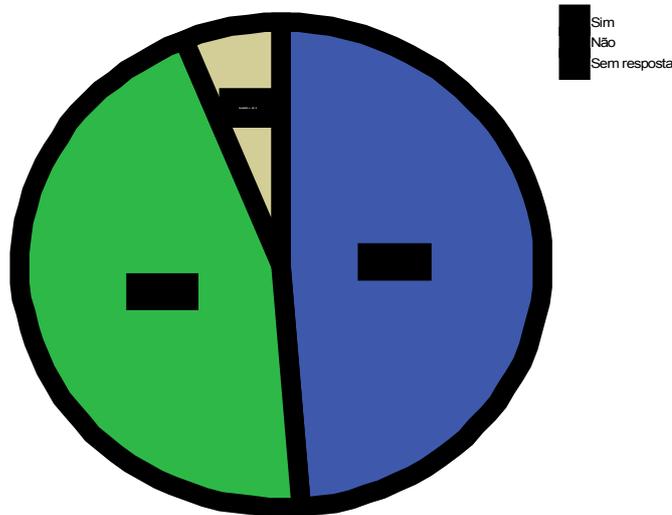
231. Durante a auditoria, a equipe mapeou algumas competências que devem ser desenvolvidas pelos servidores que exercem atividades de fiscalização de transporte de produtos florestais. Entre tais competências destacamos a habilidade de uso do sistema DOF como ferramenta de inteligência para as ações de fiscalização e habilidade de identificação de produtos florestais.

232. A pesquisa realizada pela equipe questionou se os fiscais receberam treinamentos específicos para a fiscalização de produtos florestais. Dentre os fiscais que responderam a pesquisa, 68% não receberam tais treinamentos, conforme apresentado no gráfico a seguir.

Erro: Origem da referência não encontrado

233. Quanto aos treinamentos realizados com os fiscais para o uso do sistema DOF como ferramenta de fiscalização, a pesquisa aponta ainda uma carência de treinamentos, conforme resultados demonstrados a seguir.

Você recebeu treinamentos para uso do sistema DOF como instrumento de fiscalização?



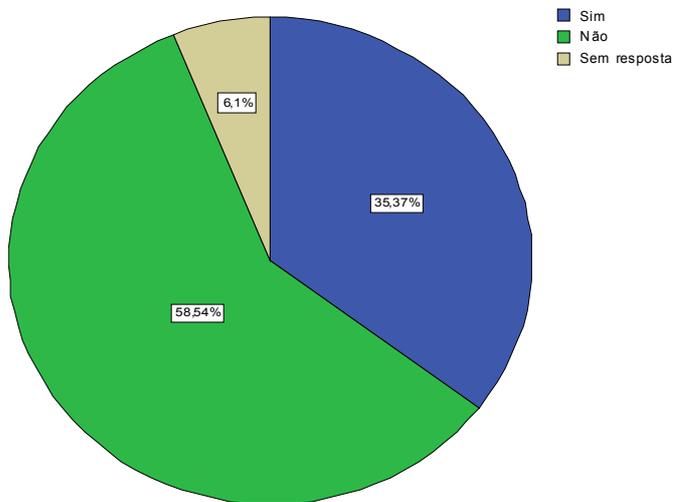
234. Por meio do Memorando nº440/2008/DIPRO/Ibama (Anexo I, fls. 1-7), o Ibama encaminhou tabelas com informações acerca dos eventos de capacitação para o sistema DOF realizados desde a sua implantação. Segundo as informações da tabela, tais eventos tiveram por público alvo servidores do Ibama, de outros órgãos e também o público externo. O total de pessoas que atenderam tais eventos nos anos de 2006 a 2008 foi de 863.

235. O sistema DOF possui um grande potencial de fornecer informações tempestivas que podem auxiliar as ações de inteligência do órgão e aumentar a eficiência da fiscalização. No achado 4.1 foi demonstrado que uma importante ferramenta para a fiscalização são relatórios que agilizem o processo investigativo e otimizem os resultados. Tais relatórios ainda não foram implementados no sistema. Recomenda-se que após a implementação do gerador de relatórios no sistema DOF, o Ibama prepare um treinamento a fim de capacitar os fiscais no uso de tal ferramenta.

236. Adicionalmente, foi constatado na auditoria que as ações dos agentes fiscalizadores buscando coibir o uso de madeiras extraídas ilegalmente muitas vezes esbarram na dificuldade que esses encontram para identificar as madeiras que estão sendo transportadas e comercializadas. Segundo relatado durante as entrevistas, uma forma utilizada para fraudar a fiscalização quando se comercializa espécies controladas, como a Castanheira, por exemplo, é descrevê-la no DOF como outra espécie muito semelhante e de difícil diferenciação. Outras questões que demandam o conhecimento apurado sobre identificação de espécies estão relacionadas à transformação de espécies consideradas madeiras de lei em carvão.

237. Na pesquisa realizada pela auditoria, foi comprovada a dificuldade dos fiscais em afirmar que as espécies descritas no documento de transporte conferem com o estoque físico vistoriado, conforme resultados apresentados no gráfico abaixo.

**Na fiscalização de transporte de produtos madeireiros, você consegue identificar as espécies de madeira / produtos que estão sendo transportados para conferir com a espécie descrita no DOF?**



238. De acordo com as informações encaminhadas pela superintendência do Ibama em São Paulo (Memo nº 058/DPA/SUPES/SP, Anexo VI, fl. 1), não há naquele estado convênios firmados com entidades técnicas para auxiliar os fiscais na identificação de espécies florestais. Consta do documento que apenas três fiscais no estado participaram de treinamento para identificar espécies florestais. Na gerência da capital do estado de São Paulo um fiscal recebeu tal treinamento (em um total de treze fiscais).

### **Critérios**

- a) Art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da eficiência);

### **Evidências**

- a) Respostas aos questionários (fls. 236-251)
- b) Memorando nº. 440/2008/DIPRO/Ibama (Anexo I, fls. 1-7)
- c) Memo nº. 058/DPA/SUPES/SP, (Anexo VI, fl. 1),

### **Causas**

- a) Complexidade do tema;
- b) Ausência de treinamentos específicos na área.

### **Efeitos reais e potenciais**

- a) Comprometimento da eficiência do controle do trânsito de produtos florestais e do combate às fraudes;
- b) Eventuais prejuízos à imagem do Ibama;

- c) Dificuldades na verificação física dos produtos transportados.

## Conclusão

239. Conforme destacado na introdução deste trabalho, o sistema DOF constitui-se da principal ferramenta do Governo Federal para controle do trânsito de produtos florestais. Entretanto, sem o exercício eficiente da fiscalização, tal ferramenta se torna inócua. A fiscalização é essencial para garantir que as informações cadastradas no sistema de controle refletem a real movimentação de produtos florestais no país. Se a fiscalização não é eficiente, a extração ilegal de madeira continua, uma vez que o risco de punição é baixo.

240. Foi observado neste trabalho que o Ibama possui muitas oportunidades de aprimorar o trabalho de fiscalização com os recursos existentes. Apesar da grande quantidade de fatores que também poderiam ter sido avaliados nesta auditoria, as principais observações se centralizaram na questão das funcionalidades do sistema, do uso de informação e uso eficiente de recursos.

241. Apesar das ponderações de diversos setores do Ibama de que os recursos disponíveis – humanos, financeiros e equipamentos – são em menor quantidade do que é necessário, verificou-se que o aperfeiçoamento das ferramentas de inteligência podem proporcionar maior agilidade à fiscalização, otimizando desta forma o trabalho do quantitativo de fiscais hoje existentes.

242. Observou-se que não há, atualmente, relatórios gerenciais extraídos do sistema DOF que auxiliem as atividades da área, o que torna o trabalho da fiscalização menos focado, menos eficiente e eficaz. O sistema DOF possibilita uma vantagem estratégica importante em relação à antiga sistemática de controle adotada: ações de inteligência. Existe uma gama de informações cadastradas no sistema que pode ser tratada de modo a identificar fraudes e a direcionar de forma mais eficiente as ações de fiscalização. Assim, não só relatórios gerenciais são fundamentais, mas também estabelecer critérios de malha e monitoramento das informações geradas por meio do sistema. Além dos relatórios, foram apresentadas nesta questão outras falhas no sistema que prejudicam as atividades da fiscalização.

243. Outro ponto de extrema relevância que pode contribuir de forma eficaz na fiscalização dos produtos florestais é a realização de convênios com órgãos da administração pública visando a disponibilização de dados para cruzamento e validação de informações. Conforme achados constatados neste relatório, a validação de empresas e veículos com base em dados da Receita Federal e Denatran são fundamentais para trazer efetividade aos controles do Ibama e evitar fraudes.

244. As falhas detectadas nos meios de consulta à regularidade dos DOFs emitidos também atrapalham os trabalhos de fiscalização, desacreditando a eficiência do sistema, não só por parte dos fiscais do Ibama, mas também dos órgãos parceiros. Parte dessas falhas está relacionada com o processo de integração dos sistemas de controle estaduais. Assim, é prioritário uma alocação de esforços para conclusão de tal processo, bem como a implementação do canal que permitirá a consulta telefônica do DOF em período integral.

245. Quanto aos trabalhos desempenhados pela ouvidoria, foi demonstrado que o Ibama necessita rever os critérios de admissibilidade e classificação das denúncias. Esta medida contribui para evitar o desperdício de recursos na verificação de denúncias infundadas, bem como tornar a Linha Verde uma fonte mais confiável de informação para os setores de fiscalização do Ibama.

246. Desta forma, conclui-se nesta questão que o Ibama deve priorizar o fortalecimento do sistema DOF e das suas potenciais ferramentas de inteligência a fim de aumentar a eficiência da fiscalização

dos produtos florestais. Assim, com um instrumento de controle consolidado, parte das questões de escassez de recursos humanos e materiais, que são uma realidade em toda a administração pública, podem ser minimizadas.

### Proposta de encaminhamento

247.I. Determinar ao Ibama que:

- xx) avalie a oportunidade e conveniência de implementar as sugestões de melhorias apontadas nos achados 4.1 e 4.2 deste relatório com vistas a aumentar a efetividade do sistema DOF, em atenção ao princípio da eficiência contido no caput do art. 37 da Constituição Federal;
- yy) em atenção ao princípio da eficiência contido no caput do art. 37 da Constituição Federal, 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;
- zz) torne obrigatório o preenchimento do campo de coordenadas geográficas do local de origem do produto transportado, em conformidade com o art. 6º da Resolução nº 379/2006 do Conama;
- aaa) 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 nº 112/2006 do Ibama;

248.Recomendar ao Ibama que :

- a) implemente no sistema DOF a ferramenta de gerador de relatórios;
- b) reavalie a forma de atuação da Ouvidoria, considerando a necessidade de implementar critérios de admissibilidade, materialidade, risco, classificação e priorização de atendimento de denúncias;
- c) verifique a viabilidade de possibilidade de alocar servidores do Ibama com conhecimento de fiscalização na Ouvidoria;
- d) reavalie a atual distribuição de fiscais e equipamentos de fiscalização, considerando as particularidades de cada região do país;
- e) 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;
- f) intensifique as ações de capacitação em identificação de espécies florestais para os fiscais;

- g) desenvolva um 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.

**Questão 5 – Como se dá a articulação do Ibama com os órgãos parceiros que exercem a fiscalização de trânsito de produtos florestais?**

***Achado 5.1: Ausência de instrumentos formais de cooperação com órgãos que desempenham papel estratégico para as atividades de fiscalização do trânsito de produtos florestais.***

249.A competência de fiscalização ambiental é atribuição comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, segundo o disposto no art. 23, inciso VI e VII da Constituição Federal.

250.As particularidades envolvidas no controle do trânsito de produtos florestais exigem uma coordenação de esforços de diversas entidades, dos diferentes entes da federação. A realização de convênios com entidades federais e de outras esferas de governo é essencial para o tipo de controle que deve ser exercido sobre o transporte de produtos florestais, pois aumenta a capilaridade da fiscalização ambiental e evita a sobreposição de esforços.

251.Foi solicitado ao Ibama, por meio do Ofício de Requisição nº 3-281/2007 (fls. 51-52), a relação dos convênios/acordos de cooperação firmados com outros órgãos para o exercício da fiscalização do trânsito de produtos florestais.

252.Em resposta contida no Memorando nº. 440/2008/DIPRO/ Ibama (Anexo I, fls. 1-7), foi informado que o Ibama mantém convênios com as seguintes entidades visando a execução de ações fiscalizatórias para preservação e conservação do meio ambiente: Polícia Militar de Minas Gerais, Companhia de Polícia Florestal do Estado da Paraíba e Polícia Militar do Maranhão. Quanto aos termos de cooperação, relata-se a existência de dois, um com a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso e outro com a Eletronorte. Informam, ainda, que o Ibama conta com o apoio logístico do Exército e apoio policial da Polícia Federal e Rodoviária Federal e Polícias militares e Civis, em razão de suas competências institucionais. Registram que “sempre que necessário, o Ibama aciona os parceiros, planeja as atividades e efetiva o pagamento das diárias, deslocamentos ou destaques orçamentários, quando necessário.”

253.Desta forma, a auditoria constatou que não existe no Ibama uma institucionalização das parcerias com órgãos considerados chave no setor, a exemplo da Polícia Rodoviária Federal (PRF). Este órgão possui uma estrutura pulverizada nas estradas brasileiras, por onde a madeira é essencialmente transportada, de forma que uma parceria seria essencial para o alcance da missão do Ibama. A inexistência de um convênio formalizado com a PRF para a fiscalização de produtos florestais aumenta a fragilidade da fiscalização de madeiras transportadas em estradas.

254.Tampouco existe um convênio firmado entre o Ibama e a Receita Federal para fiscalização do trânsito de produtos florestais. Um fato constatado em trabalhos anteriores deste Tribunal é a ausência de fiscais do Ibama nos postos alfandegários. Por exemplo, o relatório da auditoria operacional que avaliou os instrumentos de controle utilizados pelo governo para minimizar a ocorrência de fluxo não-autorizado de espécimes da fauna e flora brasileiras e de material genético nas fronteiras do país (Acórdão 1583/2006 - Plenário) constatou que:

2.1.5.1 É mínima a presença do Ibama nos aeroportos. Atualmente o órgão só

tem posto de fiscalização no aeroporto de Brasília. No Aeroporto Internacional de Manaus, verificou-se que a fiscalização ostensiva de bagagens e passageiros só acontece quando há interesse tributário, sendo nesse caso realizada pela Receita Federal, que, quando detecta algum material genético nas bagagens, solicita a ajuda do Ibama. Por ser o órgão mais atuante, com maior quantidade de postos e fiscais nos aeroportos, a SRF, indiretamente, contribui para a fiscalização do fluxo indevido de espécies e material genético.

255. Tal constatação pode ser aplicada também para a fiscalização da legalidade da madeira exportada. A ausência do Ibama em grande parte dos pontos de escoamento de madeira para fora do país poderia ser minimizada com a realização de convênios com a Receita Federal, que está obrigatoriamente presente nos pontos de exportação.

256. Adicionalmente, registre-se que as informações recebidas da Superintendência do Estado de São Paulo (Ofício nº 88/2008-Ibama/SUPES-SP/GAB, Anexo VI, fl. 01 e Memo nº 058/DPA/Supes/SP, Anexo VI, fls. 02-31) corroboraram o presente achado de auditoria. Foi registrado formalmente à esta equipe que “inexistem convênios firmados com entidades técnicas e órgãos parceiros, sendo que as tratativas com órgãos parceiros para as atividades de fiscalização de trânsito de produtos florestais estão basicamente concentradas no repasse da gestão do sistema DOF para o estado, dentro da política de descentralização da gestão florestal”.

257. Foi relatado à equipe de auditoria que, nos estados, a cooperação depende da facilidade de acesso que o Superintendente possui com gestores dos órgãos de interesse para a fiscalização. As informações sobre as Unidades Descentralizadas do Ibama no estado de São Paulo encaminhadas pelo Memo nº 058/DPA/Supes/SP (Anexo VI, fls. 02-31) demonstram que em alguns casos há apoio de outros órgãos para ações pontuais de fiscalização, apesar da inexistência de convênios formais. A fim de uniformizar o apoio prestado por outros órgãos nos diversos estados, seria importante a institucionalização das parcerias por parte do Ibama.

### ***Achado 5.2 Necessidade de compartilhamento de informações e capacitação dos servidores de órgãos estratégicos para a fiscalização de trânsito de produtos florestais.***

258. Em virtude das características do trânsito de produtos florestais, mesmo não havendo convênios formalizados, muitas entidades do poder público se deparam com situações de vistoria de cargas de produtos dessa natureza. Tais situações acontecem com servidores da Receita Federal, secretarias estaduais de fazenda, polícias rodoviárias federal e estaduais, polícias ambientais, Secretarias de Meio Ambiente, Ministério da Agricultura e diversos outros órgãos em todas as esferas de governo.

259. Nestes casos, a informação sobre o funcionamento do Sistema DOF é essencial para que servidores que não pertencem ao quadro do Ibama possam detectar possíveis ilegalidades no transporte de produtos florestais e, dessa forma, contribuir para diminuir a ilegalidade do seu comércio.

260. Por exemplo, nos questionários que esta equipe disponibilizou aos fiscais, existem respostas de servidores da PRF, e também de servidores do Ibama, solicitando a simplificação do sistema, visto que esse seria “inatingível para a maioria dos usuários” (fls. 236-240).

261. De forma que não apenas os servidores do Ibama, mas os fiscais de todos os possíveis órgãos parceiros precisam estar cientes da obrigatoriedade do DOF e, ao menos, conhecerem o módulo de consulta pública, no qual se pode atestar a veracidade do DOF. Idealmente, esses parceiros deveriam receber treinamentos mais aprofundados sobre o uso do módulo interno do sistema DOF (perfil

fiscalização) bem como os principais artifícios usados pelos fraudadores até o momento.

262. Outra sugestão recebida nos questionários foi a de disponibilizar o sistema nos postos da Polícia Rodoviária Federal das auto-estradas. Entendemos que o módulo de consulta pública algumas vezes não é suficiente para a fiscalização. Idealmente, um módulo de fiscalização deveria estar disponível a todos os órgãos parceiros, especialmente nos postos em estradas por onde escoam a maior parte da madeira retirada do país. Dar consulta mais ampla aos fiscais parceiros sobre os dados da empresa, estoque e outras informações relevantes dá mais subsídio à fiscalização, visto que em muitos casos existe uma autuação penal, que necessita de embasamento.

263. Adicionalmente, registre-se que, em decorrência dos problemas ainda existentes no processo de integração (questão 2), os órgãos parceiros também necessitam de acesso aos sistemas estaduais, especialmente ao sistema Sisflora, visto que a maior parte da madeira tem origem no norte do país, região na qual este último sistema predomina.

264. Durante a entrevista com tenentes da Polícia Ambiental de São Paulo, foi relatada a dificuldade existente para lidar com a grande quantidade de guias existentes, advindas dos diferentes sistemas estaduais. Foi relatada a necessidade de informação acerca dos sistemas válidos, e da conformidade das guias estaduais com a Resolução Conama nº 379/06 (fls. 229-230). Segundo dados do Ibama (fls. 285), o estado de São Paulo recebeu, no ano de 2007, 23% da madeira serrada tirada da Amazônia (origem legal). Grande parte desta madeira entra no estado de São Paulo com a Guia Florestal emitida pelo sistema Sisflora. Por isso, o fiscal desse estado precisa de informação que só está disponível no módulo de consulta interna do Sisflora.

265. Entretanto, verificou-se durante a auditoria que até mesmo o Ibama tem dificuldades em acessar o perfil gerencial do sistema Sisflora. Na superintendência do Pará, apenas uma servidora tem acesso ao sistema, sendo que essa relatou que possui dificuldades de acesso ao mesmo. No Ibama sede, foi informado que quatro servidores possuem acesso ao sistema Sisflora no estado de Rondônia e que, por problemas de rede, não conseguem acessar os dados em nenhum momento, sendo que em todas as tentativas a conexão se desfaz (Nota técnica nº 12/08, fls. 67-68).

266. A necessidade de acesso ao Sisflora por parte do Ibama é uma constatação de diversos fiscais, conforme sugestões dos questionários (fls. 236-240) e solicitações das gerências estaduais ao Ibama sede (Anexos V e VI).

267. Outra necessidade detectada nas entrevistas realizadas e nas respostas aos questionários é a de treinamento para identificação de espécies florestais (Questão 4.7). Existem relatos de fraudes em que o DOF contém uma espécie de madeira e o carregamento é na verdade de uma espécie em extinção, com comercialização restrita, como por exemplo mogno ou castanheira.

268. A identificação de espécies florestais trata-se de atividade altamente especializada. Por essa razão, mesmo com a realização de treinamentos, seria ideal que o Ibama realizasse parcerias com institutos especializados na identificação de espécies.

269. A equipe identificou como boa prática o acordo de cooperação existente entre o Comando de Policiamento Ambiental de São Paulo e o Instituto Florestal do estado. Foi relatado à equipe de auditoria pelo Tenente responsável pelo Comando que todas as operações especiais de fiscalização da Polícia Ambiental contam com a presença de técnicos do Instituto Florestal para auxiliar na identificação das espécies presentes nos pátios de empresas e caminhões nas estradas.

270. Registre-se que se encontra em andamento no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia um projeto de desenvolvimento de um sistema computacional para identificação e classificação

supervisionada de madeira e carvão, executado pela Universidade Federal do Paraná – UFPR (fl. 228). Em contato com a Coordenadora do projeto, foi informado que o Ibama tem trabalhado junto à Universidade para que o sistema atenda as necessidades da fiscalização. É importante que o Ibama participe de tais iniciativas, com o objetivo de fornecer ferramentas tecnológicas que aumentem a agilidade e eficiência da fiscalização de produtos florestais.

### **Critérios**

- a) Constituição Federal art. 23, inciso V e VI;
- b) Resolução CONAMA nº379/2006

### **Evidências**

- a) Ofício nº. 88/2008-Ibama/SUPES-SP/GAB (Anexo VI, fl. 01);
- b) Memorando nº. 058/DPA/SUPES/SP(Anexo VI, fls. 02-31);
- c) Memorando nº440/2008/DIPRO/ Ibama (anexo, fls. 1-7);
- d) Acórdão nº. 1583/2006 – TCU – Plenário;
- e) Nota técnica nº 12/08, fls. (67-68);
- f) Respostas aos questionários (fls. 236-240).

### **Conclusão**

271.Foi verificado nesta questão a ausência de institucionalização das parcerias entre o Ibama e os órgãos que desempenham um papel estratégico na questão do transporte de produtos florestais. Conclui-se que há necessidade de melhorar os processos de articulação do Ibama com outros órgãos da administração pública.

272.Entretanto, além de estabelecer parcerias com órgãos chaves para fiscalização de produtos florestais, o Ibama precisa capacitar os servidores de tais parceiros a utilizar o sistema e disponibilizar as ferramentas. A permissão concedida pelo legislador de que cada estado utilize um sistema próprio de transporte, aliada às dificuldades na integração do sistema, também fragiliza a atuação dos órgãos parceiros.

273.Além disso, é essencial que seja disponibilizada informação dos sistemas estaduais de controle de produtos florestais. Sem o acesso à informações gerenciais, a fiscalização do Ibama e dos órgãos parceiros resta comprometida.

274.A fiscalização do comércio de produtos florestais envolve de forma direta e tangencial diversos órgãos e entidades. Assim, conclui-se que existe a oportunidade de o Ibama agregar esforços à sua atividade de fiscalização.

### **Proposta de encaminhamento**

- a) Recomendar ao Ibama que:
  - I. avalie a conveniência e a oportunidade de celebrar convênios institucionais com entidades, especialmente com a Polícia Rodoviária Federal e Receita Federal, a fim de

intensificar as ações de fiscalização nas estradas e pontos de saída do país;

II. avalie a possibilidade de celebrar convênios ou contratação de especialistas em identificação de espécies de madeira, a fim de auxiliar as atividades de fiscalização exercidas pelo fiscais do Ibama e fiscais de entidades parceiras;

III. forneça capacitação aos fiscais do Ibama e fiscais órgãos parceiros ou órgãos estratégicos, especialmente no que se refere ao uso das ferramentas do Sistema DOF para atividades de fiscalização e identificação de espécies de flora;

IV. 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;

V. 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.

**Questão 6 - As disposições da resolução Conama nº 379/06 referentes ao trânsito de produtos florestais foram implementadas?**

***Achado 6.1 – As disposições da Resolução Conama nº 379/06 estão parcialmente implementadas.***

275.A resolução Conama nº 379/06 criou e regulamentou o sistema de dados e informações sobre a gestão florestal no âmbito do Sisnama. O instrumento criado em cumprimento ao disposto na resolução 379/2006 é o “Portal Nacional da Gestão Florestal”, (disponível em <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=113>) e pode ser acessado através da página na Internet do Ministério do Meio Ambiente – MMA. O gestor do portal é o Serviço Florestal Brasileiro, que alimenta o portal a partir das informações recebidas do Ibama.

276.Entre outras informações sobre gestão florestal, o Portal Florestal tem por objetivo reunir dados e documentos sobre transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais pela União, Estados e Distrito Federal, especialmente para eficiência dos procedimentos de fiscalização ambiental, considerando a descentralização da competência sobre a matéria.

277.Verificou-se durante a auditoria que a disponibilização de informações de forma centralizada é essencial para que o controle de trânsito de produtos florestais seja eficaz, considerando a repartição de competências em um tema que não se restringe à esfera estadual.

278.Quanto à disponibilização de informações relacionadas com o controle do transporte de produtos florestais, a Resolução Conama nº 379/06 prevê:

Art. 1º Os órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama disponibilizarão na Rede Mundial de Computadores - INTERNET as informações sobre a gestão florestal, no prazo máximo de cento e oitenta dias, observadas as normas florestais vigentes e, em especial:

I - autorizações de Plano de Manejo Florestal Sustentável-PMFS, sua localização georreferenciada e os resultados das vistorias técnicas;

II - autorizações para a supressão da vegetação arbórea natural para uso alternativo do solo cuja área deverá estar georreferenciada, nos termos da legislação em vigor, bem como a localização do imóvel, das áreas de preservação permanente e da reserva legal;

(...)

V - documento para o transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa;

(...)

Art. 4º O Ministério do Meio Ambiente 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.

279.Em relação às autorizações de plano de manejo, verificou-se que estão disponíveis no portal apenas as autorizações federais concedidas nos estados da Amazônia Legal a partir dos dados do Sistema de Monitoramento e Controle dos Recursos e Produtos Florestais – (Sisprof) do Ibama (fls. 225-226).

280.Com a descentralização da gestão florestal, as autorizações de competência federal representam uma pequena parte do que é autorizado no país. Por exemplo, no relatório de 2007, são apresentadas apenas cinco PMFS. Quanto às informações sobre autorizações de supressão vegetal, estão disponíveis no portal apenas as autorizações concedidas pelo Ibama nos estados de Roraima e Tocantins.

281.Em reunião realizada com o Serviço Florestal Brasileiro, que hoje é o órgão gestor do portal em conjunto com o Ibama, foi informado que os dados estaduais estarão disponíveis quando houver a integração do sistema de licenciamento do Ibama (Sisprof WEB) aos sistemas estaduais.

282.No entanto, o art. 3º da Resolução Conama 379/06 dispõe que caberá aos órgãos integrantes do Sisnama responsáveis pela gestão florestal facilitar e disponibilizar a todos os entes da federação o acesso a sistemas e documentos de controle da atividade florestal, em especial aqueles necessários às atividades de fiscalização ambiental.

283.Portanto, entende-se não ser razoável aguardar a conclusão do processo de integração dos sistemas de licenciamento para disponibilizar as informações estaduais no portal da gestão florestal. Embora os sistemas de licenciamento ainda não estejam integrados, os órgãos estaduais de meio ambiente devem disponibilizar as informações sobre os planos de manejo e autorizações de exploração concedidas. Estas informações devem estar reunidas no Portal da Gestão Florestal.

284.Além da centralização das informações dos planos de manejo e exploração de supressão vegetal autorizados, a resolução Conama prevê a integração do sistema de autorização de transporte, no art. 4º § 2º, que reza:

§ 2º As informações referentes às autorizações, em especial de supressão de vegetação nativa, licenciamentos e documentos para o transporte e

armazenamento, necessários à fiscalização das atividades florestais, em especial ao fluxo de produtos e subprodutos florestais, permanecerão disponíveis na INTERNET em sistema integrado.

285.A integração dos sistemas está sendo viabilizada através do Sistema DOF. As conclusões apresentadas no item 3.2 deste relatório demonstram que a integração do sistema DOF ainda não está concluída. Além disso, no decorrer deste trabalho diversos problemas advindos da falta de integração do sistema foram encontrados. Tais problemas têm prejudicado a atuação das entidades de fiscalização e comprometem o controle da atividade florestal no país.

286.A resolução ainda dispõe que:

Art. 6o Os documentos para o transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa, instituídos pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, conterão as informações e características mínimas contidas no Anexo desta Resolução.

§ 1º Todas as informações constantes do Anexo desta Resolução devem conter formato eletrônico e ficar disponíveis para consulta na INTERNET em sistema que permita aferir sua validade.

§ 2º Os Estados, cujos documentos do controle do transporte e armazenamento de produtos florestais atendam ao Anexo desta Resolução, poderão continuar a utilizar estes instrumentos com validade em todo o país.

287.Segundo a norma, para que as guias de transporte oriundas dos sistemas estaduais possam circular por todo o país, elas devem conter todas as informações descritas no anexo I da resolução. Segundo as informações da oficina realizada pelo MMA, 13% dos estados não emitem documento de transporte de acordo com a Resolução Conama 379/06 (Anexo II). Não obstante a desconformidade de tais guias com o padrão imposto na resolução, esses documentos continuam a ter validade nacional.

288.Foi constatado que não há no texto da Resolução Conama nº 379/06 um dispositivo que preveja sanção pelo órgão federal em caso de descumprimento da resolução por parte dos estados. Dessa forma, a eficácia da norma fica prejudicada quando os estados não atendem às disposições necessárias ao processo de integração das atividades relacionadas com a gestão florestal.

#### Critérios

- a) Resolução Conama nº 379/06

#### Evidências

- a) Questionários e relatórios produzidos na 1ª Oficina sobre integração dos sistemas de informação dos órgãos do Sisnama ao Portal da Gestão Florestal (Anexo II);
- b) Informações disponíveis no Portal da Gestão Florestal (fls. 225-226).

#### Causas

- a) Não obediência aos dispositivos da Resolução Conama nº 379/2006;
- b) Indisponibilidade das informações oriundas dos órgãos estaduais de meio ambiente;

- c) Ausência de dispositivo na Resolução Conama nº 379/2006 que garanta a efetividade da aplicação da norma;
- d) Falta de uniformidade na forma de atuação dos órgãos estaduais de meio ambiente.

#### Efeitos reais e potenciais

- a) Ausência das informações no portal prejudica ações de fiscalização ampla, realizadas por meio de cruzamento de dados, o que potencializaria sua efetividade e alcance;
- b) A ausência de campos obrigatórios traz fragilidade no transporte de produtos florestais.

#### Conclusão

289.A presente auditoria constatou que as disposições da Resolução Conama nº 379/2006 ainda estão parcialmente implementadas, não obstante o prazo de 180 dias a partir da publicação da resolução para sua implementação, previsto no caput do seu art. 1º.

290.A ausência de informações centralizadas no Portal Florestal sobre transporte de produtos florestais, planos de manejo e autorizações de desmatamento dos estados e do Ibama bem como a não-integração dos sistemas têm comprometido a atividade fiscalizatória.

291.Verificou-se ainda que a resolução não prevê um instrumento que dê efetividade ao cumprimento da norma, especialmente no que se refere à obrigatoriedade dos sistemas estaduais de transporte de produtos florestais atenderem às exigências de padronização e estarem integrados ao sistema federal de controle.

292.Uma vez que a competência da autorização da exploração florestal foi descentralizada pela Lei nº 11.284/2006, tal resolução visa alcançar a integração da informação, que não pode ser considerada de forma isolada em virtude das características do negócio. A exploração de madeira perpassa os limites estaduais, assim, quando um estado não atende às normas relativas ao transporte de produtos florestais, o objetivo maior de combate a exploração ilegal de madeira fica comprometido.

293.Segundo a Lei nº 6.938/1981, compete ao Conama avaliar regularmente a implementação e a execução da política e normas ambientais do país. Considerando essa atribuição e a situação apresentada neste relatório referente à implementação da Resolução nº 379/2006, tal instância deliberativa deveria considerar a viabilidade de incluir na resolução um dispositivo que dê eficácia à norma e impeça a utilização de sistemas que não atendam aos padrões estabelecidos ou que não estejam integrados ao sistema federal de controle.

#### Proposta de encaminhamento

294.Diante do exposto, propomos que o Tribunal:

##### I. Recomende ao Ibama e ao Serviço Florestal Brasileiro que:

- a) elabore um plano de ação contendo atividades, metas e prazos para a implementação total da Resolução Conama nº 379/2006;
- b) torne 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;

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

II. Recomende ao Conama que:

a) avalie a possibilidade de incluir no texto da Resolução nº 379/06 um 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;

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

### **Comentários dos Gestores**

295. Finalizados os trabalhos de auditoria, o relatório preliminar foi encaminhado ao Ibama, por meio do Ofício nº 3574/2008-TCU/SECEX-4 (fl. 341), de 18 de setembro de 2008, com o objetivo de receber comentários e sugestões acerca dos achados de auditoria e proposta de encaminhamento.

296. Em atenção a solicitação, o Ibama encaminhou o Ofício/DBFLO nº 406/2008 de 15 de outubro de 2008 (fl. 342), informando que não há observação de mérito sobre o relatório. Adicionalmente foi relatado que o Instituto aguarda o envio da versão definitiva para relatar as medidas adotadas em atenção às recomendações que forem adotadas pelo Tribunal.

### **Conclusão**

297. O Documento de Origem Florestal – DOF, criado em 2006, é o sucessor da Autorização de Transporte de Produtos Florestais – ATPF como instrumento de controle do trânsito de produtos florestais. Mais do que uma transição de um modelo cartorial para o eletrônico, a implementação do sistema DOF marcou a descentralização de competências da gestão florestal do nível federal para o estadual instituída pela Lei 11.284/06. Não resta dúvida de que a transição da antiga ATPF para o documento eletrônico gerado pelo sistema representa um grande avanço para o controle da atividade. A implantação do sistema DOF trouxe indiscutíveis ganhos de eficiência e qualidade para a fiscalização do trânsito de produtos florestais.

298. Entretanto, esta auditoria detectou diversas falhas graves na gestão do controle de produtos florestais, que caso não sejam corrigidas podem comprometer a credibilidade da ferramenta e, conseqüentemente, o alcance do objetivo maior que motiva tal controle - o combate ao desmatamento ilegal no país.

299. A análise realizada pela auditoria foi focada essencialmente na avaliação dos seguintes aspectos do controle de trânsito de produtos florestais: créditos concedidos para trânsito de produtos florestais, aspectos técnicos da segurança e confiabilidade do sistema eletrônico que gera o DOF, atuação da área de fiscalização do Ibama e integração da atuação dos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama na execução da política florestal do país, considerando a descentralização de competências decorrente da Lei nº 11.284/2006.

300. A atual legislação brasileira descentralizou a competência da gestão florestal para os estados e

autorizou-os utilizarem sistemas próprios de gestão florestal que sejam compatíveis e interligados ao sistema DOF, que é o sistema central de controle. Isso implica na necessidade de uma atuação coordenada de todos os principais atores: união e estados, bem como um gerenciamento compartilhado das informações, pois o sistema precisa ser corretamente alimentado e mantido por todos.

301. Como não existe uma relação hierárquica entre os órgãos participantes do sistema DOF, a exigência de uma coordenação efetiva faz com que seja imprescindível a criação de instrumento normativo que permita ao gestor central do sistema, o Ibama, exercer uma ação mais incisiva junto aos órgãos ambientais estaduais, pois a atuação deficiente de apenas um pode comprometer os resultados de todo sistema. Assim, por exemplo, poderia haver a previsão de proibição do transporte e comercialização interestadual de material de origem florestal com procedência de estado que não esteja em conformidade com as exigências do sistema. Tal ordenamento seria um poderoso incentivo para o adequado engajamento dos órgãos estaduais ao sistema de controle de produtos florestais.

302. Nesta auditoria foram detectados diversos problemas cuja origem encontra-se nessa dificuldade de coordenação. Ao se verificar a sistemática de movimentação de saldos adotada pelos sistemas eletrônicos de controle de trânsito de produtos florestais, a qual demanda procedimentos seguros para o cadastramento de créditos iniciais, usualmente realizados pelos órgãos ambientais estaduais, constatou-se que existem incertezas quanto à confiabilidade dos saldos geridos no sistema DOF, visto que tais saldos dependem da exatidão com que são cadastrados nos estados. Foi verificado que os riscos dos saldos estarem inexatos decorrem especialmente da possibilidade de falhas nos procedimentos de segurança durante a operacionalização dos sistemas e da aprovação irregular de planos de manejo e desmatamento.

303. Certamente a impossibilidade de assegurar a confiabilidade dos saldos gerenciados pelo sistema DOF decorre em parte da inexistência de um instrumento que possibilite ao Ibama, na condição de órgão responsável pela integração dos dados da gestão florestal, o controle e checagem dos procedimentos adotados pelos estados no cadastramento de saldos. Não obstante a possibilidade de checagem da conformidade de planos de manejo e desmatamento com usos de técnicas tais como a análise de imagens feitas por satélite, também é indispensável garantir que os procedimentos adotados dentro dos órgãos estaduais que gerenciam os sistemas que originam os saldos que serão movimentados no DOF sejam padronizados e observados.

304. Outro fator destacado na auditoria é a ausência de comunicação entre os sistemas de autorização de exploração, onde são cadastrados os planos de manejo e as autorizações de supressão vegetal, e os sistemas de controle de trânsito de produtos florestais, tanto no Ibama quanto em parte dos sistemas estaduais. Visto que tais sistemas não se comunicam, os saldos que as empresas utilizam para transporte de madeira não estão vinculados às autorizações de exploração que elas possuem, no caso de exploradores primários. Além disso, por implicar em alimentação manual dos dados, aumenta-se a interferência humana no processo de cadastramento de saldos, o que enfraquece o seu controle.

305. Registre-se que está em desenvolvimento no Ibama o módulo web do sistema Sisprof (Sistema eletrônico e integrado de autorização de produtos florestais para gerenciamento das autorizações na propriedade rural). Com a conclusão desse sistema, todas as Superintendências Estaduais do Ibama passarão a usá-lo como sistema de licenciamento. A proposta é que este sistema também seja integrado aos sistemas estaduais de licenciamento. As quantidades permitidas para exploração florestal serão automaticamente enviadas para o sistema DOF, diminuindo a interferência manual para o cadastramento de saldos. Além disso, cada DOF emitido por uma empresa estará vinculado às autorizações de exploração que ela possui. Dessa forma, a coordenada geográfica da área de exploração será automaticamente preenchida e poderá ser checada pela fiscalização.

306. Nota-se que a integração do Sisprof WEB aos sistemas estaduais de licenciamento passará pelo mesmo processo que o sistema DOF. A questão 2 deste relatório apresentou os obstáculos que têm sido enfrentados no processo de integração. Dentre eles, destacam-se a baixa estrutura de tecnologia da informação existente no Ibama e os problemas de incompatibilidade com os sistemas estaduais.

307. Em relação às prioridades adotadas pelo Ibama, é inexplicável que o sistema DOF, tão estratégico para as atividades do Instituto e para as políticas de conservação ambiental do país, dependa de apenas 2 profissionais, terceirizados, sem a participação de servidor vinculado à administração pública. A insuficiência de profissionais responsáveis pela manutenção do sistema impede a implementação de novas funcionalidades demandadas pelos usuários internos e externos, gerando insatisfação e falta de credibilidade no instrumento. Quando se verifica que o Ibama possui quase 5.000 servidores (dados de 2007), fica ainda mais difícil aceitar a atual alocação de recursos humanos para o DOF e o conseqüente risco assumido pela instituição na busca de seus resultados institucionais.

308. Portanto, a fim de agilizar o processo de integração do sistema Sisprof, além de alocar uma equipe específica para este projeto, seria desejável que o órgão inicie desde já as tratativas para integração do sistema SisprofWeb aos sistemas estaduais de licenciamento, incorporando ao desenvolvimento do sistema os elementos que serão necessários para integração.

309. Quanto aos aspectos técnicos do sistema DOF, evidenciaram-se inconformidades com as normas internacionais que dispõem sobre boas práticas de gestão da segurança da informação, que podem comprometer, de modo isolado ou em conjunto com outros fatores, a segurança e a integridade dos dados do sistema DOF.

310. Dentre tais fatores destacam-se as falhas nos registros de operações efetuadas no sistema e falhas de controle de acesso. Além disso, durante a auditoria foram detectadas falhas na integração do sistema DOF com os sistemas estaduais que têm prejudicado a utilização e estabilidade do sistema e, conseqüentemente, a eficiência da fiscalização do trânsito de produtos florestais.

311. Uma das conseqüências da falta de integração entre o sistema DOF e os sistemas estaduais de controle são falhas e instabilidade na consulta, bem como dúvidas acerca da veracidade dos DOFs e guias florestais. Esta falha tem prejudicado os trabalhos de fiscalização, descredenciando a eficiência do sistema, não só por parte dos fiscais do Ibama, mas também dos órgãos parceiros. Para um sistema cuja a sustentação reside na acessibilidade e confiabilidade de suas informações, estas falhas têm o condão de colocar em risco sua credibilidade e sua própria razão de existir.

312. Assim, é prioritária uma alocação de esforços para conclusão do processo de integração. Para corrigir as falhas decorrentes deste processo são necessários esforços coordenados do Ibama e dos estados, como adequação dos recursos computacionais utilizados pelo sistema DOF, elaboração da documentação dos webservices de integração, adequação da equipe de desenvolvimento do Ibama e capacitação dos profissionais de informática dos estados.

313. Quanto ao Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF), instituído pelo inciso II do art. 17 da Lei nº 6.938/81 e importante instrumento para o controle de empresas que exercem atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, foram constatadas importantes fragilidades em sua operação. Isso afeta o regular uso do DOF, pois os usuários do sistema DOF precisam estar com situação regular no CTF para concretizarem as movimentações de produtos florestais.

314. Entretanto, este cadastro é declarativo, sendo assim sujeito a fraudes e registro de informações incorretas ou inverídicas. Notou-se que o Ibama não realiza cruzamento dos dados declarados neste

cadastro com dados da Receita Federal. Diversas inconsistências no cadastro relacionadas com os dados da Receita Federal foram detectadas, com impacto direto no valor recolhido com a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental e na movimentação das empresas no sistema DOF.

315. Para minimizar a entrada de dados incorretos em seus sistemas, é necessário que o Ibama crie mecanismos de detecção e correção de inconsistências nas bases de dados do CTF e do sistema DOF. Além disso, é recomendável a criação de rotinas para cruzamentos 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.

316. Aliás, é penoso aceitar a dificuldade para a troca de dados entre órgãos da esfera federal frente aos benefícios que poderiam ser auferidos pelo cruzamento dessas informações. Conforme números apontados neste relatório, a validação de empresas e veículos com base em dados da Receita Federal e Denatran são fundamentais para trazer efetividade aos controles do Ibama e evitar fraudes.

317. A presente auditoria verificou, por meio do cruzamento de dados do DOF e CTF com os da Receita Federal, que mais de 11.000 empresas declaram portes diferentes no CTF daqueles registrados na Receita Federal. Isso tem impacto direto no recolhimento da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA, que é estabelecida em função do porte da empresa, resultando numa perda de arrecadação superior a 390 mil reais. Sendo que essas empresas movimentaram mais de 2 bilhões de reais, com o uso de DOFs, em produtos florestais<sup>35</sup>.

318. Um fato ainda mais grave, foi encontrar 4 empresas cujo CNPJ não consta na base da Receita e que tiveram seus DOFs emitidos, movimentando mais de 700 mil reais em produtos florestais. Além disso, outras 90 empresas em situação irregular na Receita foram capazes de movimentar, amparadas por DOFs, mais de 480 mil reais em produtos. São casos com indícios de fraude que precisam ser investigados conjuntamente com a Receita Federal.

319. Ao se cruzar os dados do DOF com os Denatran, os resultados obtidos foram ainda mais surpreendentes. Nada menos que 270.618 DOFs, no valor de mais de 2 bilhões de reais, apresentam irregularidades em relação ao registro do veículo responsável pelo transporte desses produtos florestais. Irregularidades que vão de placas inexistentes, placas de veículos de passageiros e até placas de motocicletas. Importa salientar que os produtos em questão são, em sua imensa maioria, grandes toras de madeira. Tal volume de documentos com indícios de irregularidade demonstra que já existem sintomas de descrédito no sistema como instrumento efetivo de controle por parte daqueles responsáveis pela exploração ilegal de produtos florestais.

320. Em recente trabalho desta Corte de Contas (TC 008.380/2007-1) foram apontadas outras fragilidades na área de sistemas de informação do Ibama que corroboram os achados desta auditoria. O trabalho apontou que no âmbito do Ibama:

- a) não existe Plano de Continuidade de Negócios em vigor;
- b) não é efetuada Análise de Riscos na área de TI;
- c) não existem procedimentos definidos que disciplinem o controle de acesso (lógico e físico) a recursos computacionais;
- d) não é efetuada a gestão de capacidade e compatibilidade das soluções de TI do Órgão/Entidade;

---

35 Compreende o período de 01/09/2006 a 28/05/2008.

- e) não é efetuada a gestão de acordos de níveis de serviço das soluções de TI do Órgão/Entidade oferecidas aos seus clientes;
- f) não é efetuada a gestão dos níveis de serviço acordados para os serviços de TI prestados ao Órgão/Entidade;

321. De forma que o Ibama precisa rever sua postura em relação aos seus sistemas de informação. O Instituto deve tomar providências para que atividades estratégicas e sensíveis sejam exercidas por servidores públicos, em quantidade suficiente para atendimento das demandas, tornando, assim, os ambientes de desenvolvimento e de produção do sistema mais estáveis e minimizando o risco de descontinuidade da manutenção dos sistemas, incluindo o DOF.

322. Preservar a integridade das informações geridas é essencial para o exercício eficiente das atribuições institucionais do Ibama. Restou claro durante a auditoria, que o sistema DOF é um poderoso instrumento de informação, mas que não inibe por si só o comércio ilegal de produtos florestais. Sem o exercício eficiente da fiscalização, tal ferramenta se torna inócua. A fiscalização é essencial para garantir que as informações cadastradas no sistema de controle reflitam a real movimentação de produtos florestais no país. Se a fiscalização não é eficiente, a extração ilegal de madeira continua, uma vez que o risco de punição é baixo.

323. Foi observado neste trabalho que o Ibama possui muitas oportunidades de aprimorar o trabalho de fiscalização com os recursos já disponíveis. Apesar das ponderações de diversos setores do Instituto de que os recursos existentes – humanos, financeiros e equipamentos – são em menor quantidade do que é necessário, verificou-se que o aperfeiçoamento das ferramentas de inteligência pode proporcionar maior agilidade à fiscalização, otimizando desta forma o trabalho dos fiscais hoje em atuação.

324. Observou-se que não há, atualmente, relatórios gerenciais extraídos do sistema DOF que auxiliem as atividades da área, o que torna o trabalho da fiscalização menos focado, menos eficiente e eficaz. O sistema DOF possibilita uma vantagem estratégica importante em relação à antiga sistemática de controle adotada: ações de inteligência. Existe uma gama de informações cadastradas no sistema que pode ser tratada de modo a identificar fraudes e a direcionar de forma mais eficiente as ações de fiscalização. Assim, não só relatórios gerenciais são fundamentais, mas também o estabelecimento de critérios de malha e monitoramento das informações geradas por meio do sistema. Além dos relatórios, foram apontadas nesta questão outras falhas no sistema que prejudicam as atividades da fiscalização.

325. Como já dito anteriormente, foi verificado a ausência de institucionalização das parcerias entre o Ibama e os órgãos que desempenham um papel estratégico na questão do transporte de produtos florestais. Além de estabelecer parcerias com órgãos chaves para fiscalização de produtos florestais, o Ibama precisa capacitar os servidores de tais parceiros a utilizar o sistema e disponibilizar as ferramentas. Além disso, é essencial que seja disponibilizada informação dos sistemas estaduais de controle de produtos florestais. Sem o acesso à informações gerenciais, a fiscalização do Ibama e dos órgãos parceiros resta comprometida.

326. Nesta auditoria também foram observadas oportunidades de melhoria na atuação da ouvidoria, enquanto fonte de informação para a fiscalização do Ibama. Foi demonstrado que o Ibama necessita rever os critérios de admissibilidade e classificação das denúncias. Esta medida contribui para evitar o desperdício de recursos na verificação de denúncias infundadas, bem como tornará a Linha Verde uma fonte mais confiável de informação para os setores de fiscalização do Ibama.

327. Foi abordado também a importância da participação dos usuários do sistema DOF no seu aperfeiçoamento. O Ibama deve estimular a participação do usuário na melhoria do instrumento,

utilizando-se de ferramentas de consulta para identificar suas necessidades e sugestões de melhoria. Além disso, qualquer modificação no sistema deve ser informada aos usuários através de um canal de comunicação consolidado, inexistente atualmente.

328. Constatou-se a necessidade de que o Ibama adote a visão de foco no cliente em relação aos usuários internos e externos do sistema DOF. Em relação especificamente às necessidades dos empreendedores, é primordial a disponibilização de meios eficientes para sanar dúvidas no uso do sistema. Idealmente, deve estar disponível ao usuário externo, além de um atendimento via internet, um número telefônico de ligação gratuita com atendentes capazes de direcionar a ligação para o setor competente, ou para a própria superintendência estadual. Além disso, as superintendências devem ter em seus quadros servidores preparados para atender a demanda externa de forma eficiente, princípio no qual deve se basear toda prestação de serviço público.

329. Quanto aos fiscais, é essencial que haja um canal de acompanhamento de demandas sugeridas, visto que estes detectam em suas atividades de campo oportunidades de aperfeiçoamento do sistema. Verificou-se durante as auditorias, que os fiscais fornecem ao Centro Nacional de Telemática do Ibama informações quanto a falhas e possibilidades de melhorias que, ao serem corrigidas ou implementadas, contribuirão para aumentar a agilidade e eficiência dos trabalhos de fiscalização.

330. Quando as demandas e sugestões não são atendidas, ou ao menos respondidas, o usuário do sistema é desmotivado a colaborar, o que prejudica o sucesso da atividade. Portanto, estruturar de forma satisfatória a equipe responsável por todos os sistemas informatizados do Ibama, e não apenas o DOF, é prioritário, uma vez que esta equipe tem conhecimento das diversas demandas por melhorias no sistema DOF, mas não possui capacidade operacional de implementá-las.

331. Pode-se concluir, então, que, diversamente do que alega o Instituto, mais que carência de recursos, existe uma carência de gestão. Baixa coordenação entre o Ibama e os órgãos estaduais ambientais. Não estabelecimento de parcerias e convênios com outros órgãos federais para cruzamento de informações. Pouca atenção aos instrumentos de arrecadação existentes. Dispersão dos esforços de fiscalização por falta de análise da procedência de denúncias. Ausência de relatórios gerenciais nos sistemas avaliados. Todos esses achados configuram-se em falhas de gestão na entidade, demandando um esforço contínuo para o aperfeiçoamento das atividades ali executadas.

332. Finalmente, a presente auditoria avaliou a implementação das disposições da resolução Conama nº 379/06 referentes ao trânsito de produtos florestais. Esta resolução teve por objetivo regulamentar a integração dos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente na execução da gestão florestal no país. Entretanto, foi verificado que muitas de suas disposições ainda não foram implementadas.

333. A ausência de informações centralizadas no Portal Florestal sobre transporte de produtos florestais, planos de manejo e autorizações de desmatamento dos estados e do Ibama, bem como a não-integração dos sistemas têm comprometido a atividade fiscalizatória.

334. Verificou-se ainda que a resolução não prevê um instrumento que dê efetividade ao cumprimento da norma, especialmente no que se refere à obrigatoriedade dos sistemas estaduais de transporte de produtos florestais atenderem às exigências de padronização e estarem integrados ao sistema federal de controle.

335. É um ponto de extrema relevância a atual falta de credibilidade dos estados na capacidade do Ibama de atender a suas necessidades e demandas e o receio de que o sistema DOF se torne um gargalo para suas operações estaduais. Com isso, estados migram para soluções individuais, contratando empresas privadas para desenvolverem novos sistemas, o que gera, no macro cenário,

mais esforços e dispêndios de recursos para todos os entes a fim de promover a integração dos sistemas.

336. Das respostas recebidas durante a pesquisa realizada por esta equipe, depreendeu-se que os próprios empreendedores anseiam o bom funcionamento do sistema e o rigor da fiscalização, a fim de minimizar os impactos da concorrência desleal com pessoas que comercializam madeira ilegal. Se o sistema não funciona direito, o empreendedor é estimulado a correr o risco da ilegalidade. Os problemas na integração causam transtorno ao empreendedor que busca agir dentro da legalidade.

337. Uma vez que a competência da autorização da exploração florestal foi descentralizada pela Lei nº 11.284/2006, é essencial alcançar a integração da informação, que não pode ser considerada de forma isolada em virtude das características do negócio. A exploração de madeira perpassa os limites estaduais. Quando um estado não atende às normas relativas ao transporte de produtos florestais, o objetivo maior de combate a exploração ilegal de madeira fica comprometido.

338. Segundo a Lei nº 6.938/1981, compete ao Conama avaliar regularmente a implementação e a execução da política e normas ambientais do país. Considerando essa atribuição e a situação apresentada neste relatório referente à implementação da Resolução nº 379/2006, tal instância deliberativa deveria considerar a viabilidade de incluir na resolução um dispositivo que dê eficácia à norma e impeça a utilização de sistemas que não atendam aos padrões estabelecidos ou que não estejam integrados ao sistema federal de controle.

339. Considerando que o DOF é um instrumento importante de política pública, que tem potencial de diminuir o desmatamento na Amazônia, ação dita como prioritária para o Governo Federal, não se justifica que a baixa alocação de recursos especializados em tecnologia da informação e os problemas decorrentes da falta de integração entre o sistema federal e os e sistemas estaduais continuem a prejudicar o exercício das atividades inerentes à gestão florestal.

340. Diante do exposto, a equipe concluiu que as falhas encontradas no sistema DOF e no processo de integração da gestão florestal podem comprometer, de modo isolado ou em conjunto com outros fatores, a eficiência da fiscalização do trânsito de produtos florestais. Considerando a importância do controle ambiental, as dificuldades para exercê-lo plenamente e o fato de que o sistema DOF é essencial para tal controle, o Ibama deve adotar as providências necessárias para minimizar as falhas e inconsistências do sistema descritas neste relatório, bem como analisar as oportunidades de melhoria apontadas, principalmente em relação à integração com os demais sistemas ambientais utilizados pelos estados, ao controle de acesso e à adequação da equipe do sistema DOF a fim de diminuir os riscos de descontinuidade de sua evolução e manutenção.

### **Proposta de Encaminhamento**

341. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior propondo:

- I. Recomendar ao Ibama que:
  - a) 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;
  - b) elabore um plano de ação para o processo de integração entre o Sisprof WEB e os sistemas estaduais de licenciamento discriminando as atividades responsáveis, prazos e recursos necessários.

- c) verifique a situação de regularidade do CNPJ/CPF das pessoas inscritas no CTF na base de dados da Receita Federal;
- d) efetue alterações no sistema DOF de forma a não permitir acesso simultâneo do mesmo usuário proveniente de mais de uma estação de trabalho;
- e) 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;
- f) 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;
- g) elabore procedimentos formais de controle de demandas e de mudanças, em concordância com o item 12.5.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005;
- h) 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;
- i) proceda à revisão do manual do sistema DOF disponibilizado ao empreendedor, a fim de torná-lo mais didático e facilitar o uso da ferramenta, reduzindo inclusive a dependência do usuário com o Ibama;
- j) realize periodicamente pesquisas de opinião com os usuários do sistema DOF, a fim de detectar as necessidades de melhoria na ferramenta.
- k) implemente no sistema DOF a ferramenta de gerador de relatórios;
- l) reavalie a forma de atuação da Ouvidoria, considerado a necessidade de implementar critérios de admissibilidade, materialidade, risco, classificação e priorização de atendimento de denúncias;
- m) verifique a viabilidade de possibilidade de alocar servidores do Ibama com conhecimento de fiscalização na Ouvidoria;
- n) reavalie a atual distribuição de fiscais e equipamentos de fiscalização, considerando as particularidades de cada região do país;
- o) 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;
- p) intensifique as ações de capacitação para os fiscais em identificação de espécies florestais;
- q) desenvolva um 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.

- r) avalie a conveniência e a oportunidade de celebrar convênios institucionais com entidades, especialmente com a Polícia Rodoviária Federal e Receita Federal, a fim de intensificar as ações de fiscalização nas estradas e pontos de saída do país;
- s) avalie a possibilidade de celebrar convênios ou contratação de especialistas em identificação de espécies de madeira, a fim de auxiliar as atividades de fiscalização exercidas pelo fiscais do Ibama e fiscais de entidades parceiras;
- t) forneça capacitação aos fiscais do Ibama e fiscais órgãos parceiros ou órgãos estratégicos, especialmente no que se refere ao uso das ferramentas do Sistema DOF para atividades de fiscalização e identificação de espécies de flora;
- u) 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;
- v) 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;
- w) 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;
- x) conclua o processo de 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 nº 5.975/2006 e Resolução nº 379/2006 do Conama, de acordo com interpretação dada pelo MEMO/CIRC/DIREF nº 036/2007;
- y) 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;
- z) 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;
- aa) restabeleça o bom desempenho do sistema, considerando os estudos relatados nas Notas Técnicas 000007/2008/CNT e 000008/2008/CNT;
- bb) defina procedimento formal para monitorar a utilização do sistema DOF e fazer projeções de necessidades de capacidade futura, de forma a 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;
- cc) crie Norma de Uso do Serviço para o sistema DOF, em conformidade com o art 4º da Portaria nº 23/2007 do Ibama;

- dd) elabore, aprove formalmente, divulgue e implemente política de controle de acesso, conforme item 11.1.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005;
- ee) defina processo de autorização formal para concessão e revogação de acesso, conforme item 11.2.2 da NBR ISO/IEC 17799:2005;
- ff) 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;
- gg) 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;
- hh) 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.
- ii) defina formalmente política de uso dos serviços de rede, conforme item 11.4.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005;
- jj) adote controle de acesso à rede, conforme item 11.4.6 da NBR ISO/IEC 17799:2005;
- kk) 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;
- ll) 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;
- mm) 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;
- nn) 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;
- oo) elabore, aprove formalmente, divulgue e implemente metodologia de desenvolvimento de sistemas, à semelhança do previsto no item PO8.3 do CobiT 4.1;
- pp) 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;
- qq) 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;
- rr) 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;

II. Determinar ao Ibama que:

- a) avalie a oportunidade e conveniência de implementar as sugestões de melhorias apontadas nos achados 4.1 e 4.2 deste relatório com vistas a aumentar a efetividade do sistema DOF, em atenção ao princípio da eficiência contido no caput do art. 37 da Constituição Federal;
- b) 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;
- c) torne obrigatório o preenchimento do campo de coordenadas geográficas do local de origem do produto transportado, em conformidade com o art. 6º da Resolução nº 379/2006 do Conama;
- d) 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 nº 112/2006 do Ibama;
- e) analise os indícios de irregularidade apontados e corrija as inconsistências nas bases de dados do CTF e do sistema DOF constantes dos arquivos do CD-ROM em anexo, realizando inclusive a adequação das empresas com porte declarado com inconsistências, para fins de cobrança da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental;

III.Recomendar ao Conselho Nacional do Meio Ambiente que:

- ss) 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, a fim de maximizar a confiabilidade dos saldos movimentados no sistema DOF.
- tt) avalie a possibilidade de incluir no texto da Resolução nº 379/06 um 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.
- uu) edite normativo que padronize a nomenclatura utilizada pelos estados para identificar espécies e produtos florestais.

IV. Determinar ao Conselho Nacional do Meio Ambiente que tome providências para tornar obrigatória 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 nº 96/2006 do Ibama.

V. Recomendar ao Ibama e ao Serviço Florestal Brasileiro que:

- a) elabore um plano de ação contendo atividades, metas e prazos para a implementação

total da resolução Conama nº 379/2006;

- b) torne 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;
- c) 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.

VI. Encaminhar cópia deste relatório de auditoria 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.

VII. Autorizar a 4ª Secex a proceder à realização de monitoramento da implementação dos itens do acórdão que vier a ser proferido a fim de avaliar os resultados decorrentes deste trabalho de auditoria;

VIII. Encaminhar cópia do relatório de auditoria e do acórdão que vier a ser prolatado para a Casa Civil da Presidência da República, Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, Comissão de [Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável](#) da Câmara dos Deputados, Ministério do Meio Ambiente, 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, Conselho Nacional de Meio Ambiente, Delegacia de Crimes contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal.

IX. Arquivar o presente processo.”

## VOTO

Em vista do reconhecimento da inata importância do Ibama, para a implementação de políticas públicas vitais, relacionadas com o desmatamento ilegal e crimes ambientais, houve por bem o TCU realizar esta auditoria operacional, para avaliar a efetividade da política de controle do trânsito de produtos florestais, exercido pelo Ibama, mediante a emissão do Documento de Origem Florestal – DOF, instituído pela Lei 11.284/2006, que trata da gestão de florestas públicas para a produção sustentável e do Serviço Florestal Brasileiro – SFB.

Dentro da moderna sistemática das auditorias operacionais, o relatório preliminar foi encaminhado ao Ibama, para debate e para dele receber comentários e sugestões acerca dos achados e propostas de encaminhamento. O órgão auditado tem relevante participação no resultado do processo. O Ibama, todavia, informou que aguardaria a apreciação do Tribunal, para relatar as medidas implementadas, em atenção às recomendações efetuadas.

No rigoroso trabalho de coleta e apreciação de informações, verificaram-se dados que, pela sua importância, merecem ser mencionados.

O Documento de Origem Florestal – DOF – é o documento que substituiu a Autorização de Transporte de Produtos Florestais – ATPF. Constitui o instrumento que permite o controle do trânsito de produtos florestais. Sua instituição marcou a descentralização de competências da gestão florestal do nível federal para o estadual e representa importante avanço para o controle da gestão florestal, com vistas a ganhos de eficiência e qualidade.

Todavia, a auditoria detectou falhas graves que, se não corrigidas, comprometerão a eficácia da ferramenta e não propiciarão o efetivo combate ao desmatamento ilegal, política pública fundamental para a credibilidade do Brasil internamente e no exterior.

Nesta auditoria, foram avaliados os créditos concedidos para trânsito de produtos florestais; aspectos técnicos da segurança e confiabilidade do sistema eletrônico que gera o DOF; fiscalização do Ibama e sua integração com o Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama – na execução da política florestal do país.

A política de descentralização da competência da gestão florestal implica a necessidade de atuação coordenada entre a União e os Estados, bem como o gerenciamento compartilhado das informações. Não havendo relação hierárquica entre os órgãos participantes do sistema DOF, o Ibama tem de ser habilitado a exercer ação mais incisiva junto aos órgãos ambientais estaduais, porque a atuação deficiente de um único órgão pode comprometer os resultados de todo sistema. Para o sucesso do sistema, a exigência de efetiva coordenação, pelo gestor central do sistema, é imprescindível.

Também é grave a falta de comunicação entre os sistemas de autorização de exploração, que cadastra os planos de manejo e as autorizações de supressão vegetal, e os sistemas de controle de trânsito de produtos florestais, tanto no Ibama quanto em parte dos sistemas estaduais. A ausência de comunicação faz com que as informações, utilizadas pelas empresas, para transporte de madeira, não estejam vinculadas às autorizações de

exploração que as empresas possuem, no caso de exploradores primários.

Está em desenvolvimento no Ibama o módulo web do sistema Sisprof - Sistema eletrônico e integrado de autorização de produtos florestais para gerenciamento das autorizações na propriedade rural. Pretende-se que esse sistema seja integrado aos sistemas estaduais de licenciamento. As quantidades permitidas para exploração florestal serão automaticamente enviadas para o sistema DOF, diminuindo a interferência manual para o cadastramento de saldos. Além disso, cada DOF emitido por uma empresa estará vinculado às autorizações de exploração que ela possui. Dessa forma, a coordenada geográfica da área de exploração será automaticamente preenchida e poderá ser comprovada pela fiscalização.

Se é relevante a política de conservação ambiental, é também imprescindível a alocação de recursos humanos habilitados e materiais proporcionais ao ingente desafio de controlar o trânsito de produtos florestais em todo o território brasileiro. Há, portanto, necessidade de otimização do investimento na capacitação dos servidores.

O sistema DOF, estratégico para a efetividade do controle, é operado apenas por dois profissionais, terceirizados, sem vínculo efetivo com a administração pública. A insuficiência de pessoal responsável pela manutenção do sistema dificulta a implementação de novas funcionalidades, demandadas pelos usuários internos e externos, gerando insatisfação e falta de credibilidade.

Paralelamente, os aspectos técnicos do sistema evidenciam falta de conformidade com as normas internacionais de boas práticas de gestão da segurança da informação, que podem comprometer, de modo isolado ou em conjunto com outros fatores, toda a segurança e integridade dos dados.

Além disso, o que é grave, foram detectadas falhas na integração com os sistemas estaduais, com prejuízo para a utilização e estabilidade do sistema. Essas falhas prejudicam a fiscalização e comprometem sua eficiência, não só por parte dos fiscais do Ibama, mas também dos órgãos parceiros.

Relativamente à Ouvidoria do Ibama, na função de receptora de informações importantes, seu desempenho deve ser melhorado. Medidas simples, como rever os critérios de admissibilidade e classificação de denúncias, podem ter impacto positivo no uso racional de recursos humanos, diminuindo o tempo de análise de denúncias infundadas e tornando a Linha Verde fonte confiável de informação para a fiscalização do Ibama.

No controle de empresas que exercem atividades potencialmente poluidoras, com a utilização de recursos naturais, foram verificadas significativas fragilidades na operação do Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF), instituído pelo inciso II do art. 17 da Lei 6.938/81. São falhas que efetivamente afetam o regular uso do DOF, pois os usuários do sistema DOF precisam estar com situação regular no CTF, para concretizarem as movimentações de produtos florestais.

Como o cadastro é declarativo, está sujeito a fraudes e registro de informações incorretas ou inverídicas. O Ibama não realiza o cruzamento dos dados declarados nesse cadastro com dados da Receita Federal, com impacto direto no valor recolhido com a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental e na movimentação das empresas no sistema DOF.

A adoção de rotinas rígidas de cruzamento de dados entre o CTF e as bases de dados da Receita Federal e do Denatran, bem como entre o sistema DOF e os demais

sistemas de gestão florestal, utilizados pelos estados, é imprescindível, apresentando grande potencial para minimizar inconsistências, prevenir fraudes e tornar efetiva a fiscalização.

O sistema DOF é poderoso instrumento de informação, mas não inibe, por si só, o comércio ilegal de produtos florestais. Sem o exercício eficiente da fiscalização, a ferramenta torna-se inócua. A fiscalização é essencial para garantir que as informações cadastradas no sistema de controle reflitam a real movimentação de produtos florestais no país. Se a fiscalização não é eficiente, a extração ilegal de madeira continua, porque o risco de punição é baixo.

Foi, entretanto, observado que o Ibama poderia aprimorar o trabalho de fiscalização com os recursos já disponíveis. Apesar das sérias ponderações de diversos setores do Instituto de que os recursos existentes – humanos, financeiros e equipamentos – são insuficientes e em quantidade menor ao necessário, o aperfeiçoamento das ferramentas de inteligência pode proporcionar maior agilidade à fiscalização, otimizando o trabalho dos fiscais.

O sistema DOF possibilita vantagem estratégica importante, em relação à antiga sistemática de controle: ações de inteligência. Existe variada gama de informações, cadastradas no sistema, que pode ser tratada para identificar fraudes e direcionar, de forma mais eficiente, as ações de fiscalização. Assim, não só relatórios gerenciais são fundamentais, mas também o estabelecimento de critérios de malha e monitoramento das informações geradas por meio do sistema.

Não há, também, a institucionalização das parcerias entre o Ibama e os órgãos que desempenham papel estratégico no transporte de produtos florestais. É essencial a disponibilização de informações dos sistemas estaduais de controle de produtos florestais. Sem o acesso a informações gerenciais, a fiscalização do Ibama e dos órgãos parceiros está comprometida.

Há, ainda, a participação dos fiscais no aperfeiçoamento do sistema. Eles fornecem ao Centro Nacional de Telemática do Ibama informações quanto a falhas e possibilidades de melhorias, que, ao serem corrigidas ou implementadas, contribuirão para aumentar a agilidade e eficiência dos trabalhos de fiscalização.

Fica patente a baixa coordenação entre o Ibama e os órgãos ambientais estaduais; a ausência de parcerias e convênios, com outros órgãos federais, para cruzamento de informações; pouca atenção aos instrumentos de arrecadação existentes; dispersão dos esforços de fiscalização por falta de análise da procedência de denúncias; e ausência de relatórios gerenciais nos sistemas avaliados. Todos esses achados devem demandar esforço contínuo para o aperfeiçoamento das atividades.

A integração dos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente na execução da gestão florestal no país foi regulamentada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama – pela Resolução 379/2006. Muitos de seus dispositivos ainda não foram implementados. Há lacunas que comprometem a fiscalização. A falta de padronização nos órgãos estaduais e a ausência da obrigatoriedade de integração com o sistema federal de controle são deficiências da norma merecedoras de modificações.

Em pesquisa feita pela equipe de auditoria, os próprios empreendedores anseiam pelo bom funcionamento do sistema e o rigor da fiscalização, para minimizar os impactos da concorrência desleal, com quem comercializa madeira ilegal. Se o sistema não tem credibilidade, o empreendedor é estimulado - ou mesmo forçado - a correr o risco da

ilegalidade. Os problemas na integração causam transtorno ao empreendedor que busca agir dentro da legalidade.

Segundo a Lei 6.938/1981, compete ao Conama avaliar a implementação e a execução da política e normas ambientais do país. Considerando a atribuição e a situação apresentada, referente à implementação da Resolução 379/2006, o Conama poderia considerar a viabilidade de incluir na resolução dispositivo que dê eficácia à norma e impeça a utilização de sistemas que não atendam aos padrões estabelecidos ou que não estejam integrados ao sistema federal de controle.

O DOF é instrumento importante de política pública, que tem potencial de diminuir o desmatamento na Amazônia. Daí não se justifica que a baixa alocação de recursos especializados em tecnologia da informação e os problemas decorrentes da falta de integração entre o sistema federal e os sistemas estaduais prejudiquem o exercício das atividades inerentes à gestão florestal.

Dessa forma, acolho integralmente as proposições das unidades técnicas e VOTO por que o Tribunal aprove o acórdão que submeto à deliberação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em tagDataSessao.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 309/2009 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.424/2007-8.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Auditoria Operacional.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama – DEFIN/DF - MMA.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 4ª Secretaria de Controle Externo e Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada na sistemática de controle do trânsito de produtos florestais, no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 43 da Lei 8.443/1992 e 250, incisos II e III, do Regimento Interno, em:

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 n° 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. 6° 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 §6° do art. 3° 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;

9.8. encaminhar cópia deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam para a Casa Civil da Presidência da República, Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, Comissão de [Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável](#) da Câmara dos Deputados e ao Ministério do Meio Ambiente;

9.9. encaminhar cópia deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam e das ocorrências registradas nos arquivos do CD-ROM, fl. 342, cópia anexa, para a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, Conselho Nacional de Meio Ambiente, Delegacia de Crimes contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal;

10. Ata nº 8/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/3/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0309-08/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR  
Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator



Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral