

PROCESSO Nº:	@RLA 17/00740641
UNIDADES GESTORAS:	Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina – IMA (Ex - Fundação do Meio Ambiente – Fatma) Conselho Estadual do Meio Ambiente - Consema
RESPONSÁVEIS:	Alexandre Waltrick Rates – Presidente do IMA Adenilso Biasus – Presidente do Consema
ASSUNTO:	Auditoria operacional para avaliar o processo administrativo destinado à apuração de infrações ambientais e atividades lesivas ao meio ambiente, tanto na fase administrativa, quanto na fase recursal.
RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO PLENÁRIA:	DAE – 018/2018

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Auditoria Operacional para avaliar o fluxo processual administrativo destinado à apuração de infrações ambientais e atividades lesivas ao meio ambiente no Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina – IMA, que engloba a fase administrativa do fluxo processual, bem como no Conselho Estadual Meio Ambiente - Consema, que representa a fase recursal do processo. Os aspectos abordados referem-se aos mecanismos de gestão e controle dos processos de fiscalização ambiental utilizados no IMA e no Consema, bem como o acompanhamento e controle do fluxo processual pelo Sistema de Gestão e Acompanhamento de Infrações Ambientais - Gaia.

Salienta-se que a presente auditoria foi incluída na Programação de Fiscalização 2017/2018, de ordem do Presidente desta Corte, por solicitação do Ministério Público de Santa Catarina, encaminhada por meio do Ofício nº 0443/2017/32PJ/CAP, datado de 09 de maio de 2017.

As atividades de planejamento iniciaram em 24 de agosto de 2017, com a apresentação da equipe de auditoria aos gestores (Ofícios TCE/DAE nº 12.310/2017, fls. 4, nº 12.370/2017, fls. 5, e nº 12.628/2017, fls. 6 dos autos). O

diagnóstico foi realizado por meio das técnicas S.W.O.T¹, DVR² e análise de *Stakeholders*³.

De 03 a 11 de outubro de 2017 deu-se a fase de execução, que incluiu visitas à sede do IMA, às Coordenadorias de Desenvolvimento Ambiental de Florianópolis e Tubarão, bem como ao Consema, com a aplicação dos papéis de trabalho, que incluiu entrevistas, análise de processos e do sistema Gaia. Na sequência iniciou-se a fase de elaboração do relatório, findando com a conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 10/2017 (fls. 327/375), em 14 de dezembro de 2017, que sugeriu ao Exmo. Sr. Relator do processo a audiência dos Responsáveis.

Em cumprimento ao despacho do Relator do Processo (fls. 376/379), foram citados em audiência para se manifestarem quanto aos resultados da auditoria operacional o Sr. Alexandre Waltrick Rates, Presidente do IMA (fl. 381), e o Sr. Carlos Alberto Chiodini, Presidente do Consema e Secretário de Estado do Desenvolvimento Econômico e Sustentável à época (fl. 380).

O Sr. Adenilso Biasus, na condição de atual Secretário de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS) e atual Presidente do Consema, apresentou as manifestações quanto aos itens 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3 e 3.2.4 da conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 10/2017, no dia 12 de abril de 2018, sob o nº de Protocolo 11984/2018 (fls. 384/428).

O Sr. Alexandre Waltrick Rates não apresentou manifestação quanto aos resultados da auditoria operacional, tendo o Gerente de Fiscalização Ambiental, Evandro Alves Machado, apenas encaminhado por email, em 17/05/2018, o Plano de Fiscalização Ambiental – GEFIS/IMA 2018 (fls. 429/446). Assim tendo em vista a ausência de comentários do gestor, as determinações e considerações relacionadas na conclusão do Relatório serão mantidas.

Registra-se que, após a fase de instrução processual, que culminou com a conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 10/2017, a Lei Estadual nº 17.354, publicada em 20 de dezembro de 2017, extinguiu a Fundação do Meio Ambiente (Fatma) e criou o Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (IMA). Importante salientar que a vinculação do novo Instituto à Secretaria de Estado do

¹ Forças (**S**trengths), fraquezas (**W**eaknesses), oportunidades (**O**pportunities) e ameaças (**T**hreats).

² Diagrama de Verificação de Risco.

³ Pessoas, grupos ou organizações que, de alguma forma, influenciam ou são influenciados de forma decisiva ou são importantes para o sucesso do objeto da auditoria.

Desenvolvimento Econômico Sustentável – SDS, a exemplo da extinta Fatma, foi mantida pela nova lei.

Ressalta-se que, por meio do artigo 3º da citada Lei, foi criada na estrutura básica do IMA a Diretoria de Regularização Ambiental, em substituição à Diretoria de Fiscalização da extinta Fatma. Conforme o Anexo I da Lei Estadual nº 17.354/2017, a estrutura dessa Diretoria engloba a Gerência de Fiscalização Ambiental que, supõe-se, substituiu a Gerência de Fiscalização que compunha a antiga estrutura da Fatma. Tais suposições decorrem da ausência de normas subsequentes à sua lei de criação, que deveriam regulamentar sua estrutura interna, uma vez que o parágrafo único do art. 3º da citada lei estadual remete ao Chefe do Poder Executivo estadual a aprovação, por decreto, do regimento interno do IMA, que fará o detalhamento de suas atribuições e da estrutura organizacional.

Assim, tendo em vista as mudanças trazidas pela nova legislação, principalmente relativas à nomenclatura da estrutura administrativa do órgão ambiental, todas as referências realizadas à extinta Fundação do Meio Ambiente – Fatma no presente Relatório serão substituídas por Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina - IMA. Exceção se faz à nomenclatura dos atos normativos e legislação citados no Relatório, que serão ainda grafados como originalmente publicados, contendo ainda o nome da Fatma, bem como os trechos dos dispositivos legais citados e sites da internet que contenham referência à extinta Fundação.

1.1 Visão Geral dos Auditados

O IMA – Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina, vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS), criado pela Lei Estadual nº 17.354/2017, instituído originalmente como Fundação do Meio Ambiente - Fatma por meio do Decreto nº 662, de 30 de julho de 1975, com sede e foro na capital e jurisdição em todo o território catarinense, com sua organização e competências definidas nos termos dos artigos 96, inciso II, 98, 119, inciso VIII, alínea “a”, e 184 da Lei Complementar Estadual nº 381/2007. Atualmente é regido pelos Decretos Estaduais nº 3.572/1998 e 3.573/1998 que estabeleceram originalmente o Estatuto Social e Regimento Interno da extinta Fatma, respectivamente. Possui em sua estrutura 16 coordenadorias de

desenvolvimento ambiental (Codam), além da sede administrativa em Florianópolis.

O Conselho Estadual do Meio Ambiente – Consema, constitui instância superior do Sistema Estadual do Meio Ambiente, integrante da estrutura organizacional da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS), de caráter colegiado, consultivo, regulamentador, deliberativo e com participação social paritária. Suas competências são definidas nos termos do artigo 12, da Lei Estadual nº 14.675/2009 (Código Estadual do Meio Ambiente) e é regido pelo Decreto Estadual nº 2.143/2014, que aprova seu Regimento Interno.

O IMA, como órgão estadual responsável pela proteção e melhoria da qualidade ambiental e o Consema, que tem por finalidade orientar as diretrizes da Política Estadual do Meio Ambiente, fazem parte da estrutura organizacional do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, arcabouço adotado para a gestão ambiental no Brasil, instituído por meio do artigo 6º da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e regulamentado pelo Decreto Federal nº 99.274, de 06 de junho de 1990.

O Sisnama é constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, conforme a estrutura definida no artigo 3º do Decreto Federal nº 99.274/90.

A atuação do Sisnama se dá mediante articulação coordenada dos órgãos e entidades que o constituem, observado o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo Conama.

Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a regionalização das medidas emanadas do Sisnama, elaborando normas e padrões supletivos e complementares, onde o IMA se insere como órgão seccional executor e o Consema, como órgão consultivo e deliberativo.

Nesse contexto e levando-se em consideração o objeto da auditoria, ao IMA, como órgão executor do Sistema Estadual do Meio Ambiente - SEMA, instituído pela Lei Estadual nº 14.675/2009 (Código Estadual do Meio Ambiente), compete:

Art. 14. (...)

XIII - fiscalizar e aplicar sanções administrativas, lavrando auto de infração em formulário único do Estado, bem como inscrever em dívida ativa os autuados devedores, quando da decisão não couber mais recurso administrativo;

Ao Consema, como órgão consultivo e deliberativo, compete:

Art. 12. (...)

X – julgar os processos e recursos administrativos que lhe forem submetidos, nos limites de sua competência;

Assim, para dar cumprimento às competências legais desses órgãos, o Código Estadual do Meio Ambiente dispõe, nos artigos 52 e seguintes, sobre o processo de fiscalização e aplicação das sanções administrativas a quem, de qualquer forma, concorrer para a prática das infrações administrativas ambientais que violem as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Registra-se ainda que, embora também definido pelo Código Estadual do Meio Ambiente como órgão executor do SEMA, o Batalhão da Polícia Militar Ambiental – Bpma não fez parte da presente auditoria.

1.2 Visão Geral da Auditoria

A Lei Estadual nº 14.675/2009, com relação ao rito processual, estabelece, em linhas gerais, que as sanções administrativas, que se constituem nas penalidades e medidas preventivas previstas na legislação ambiental federal e estadual, serão aplicadas em processo administrativo infracional pelo IMA, sendo que destas penalidades cabe recurso administrativo à segunda instância, representada pelo Consema.

O processo administrativo ambiental inicia-se com a lavratura do auto de infração ambiental (AIA), devendo o infrator ser intimado para prestar informações ou esclarecimentos à autoridade ambiental fiscalizadora. Ressalta-se que cada auto origina um processo administrativo infracional, devendo formar processos administrativos próprios, independentes de processos de licenciamento e outros, e iniciam-se com a primeira via do auto de infração, devendo ser capeados e suas folhas numeradas, carimbadas e rubricadas.

Importante salientar que a numeração dos processos administrativos deve ser única para todos os processos iniciados pela fiscalização ambiental estadual, sendo obrigatória a utilização de um sistema informatizado de gestão e acompanhamento de infrações ambientais, no qual são registradas todas as movimentações processuais e os documentos internos integrantes do processo.

Toda autuação deve ser acompanhada do respectivo relatório de fiscalização (Refis), contendo, sempre que possível, informações sobre o local da autuação, evidências que comprovem a infração e demais documentos necessários à elucidação dos fatos.

O autuado, após ciência da lavratura do auto de infração, terá 20 dias para apresentação da defesa prévia, devendo a manifestação sobre a defesa ser elaborada pelo agente fiscal que, em seguida, encaminhará os autos à autoridade ambiental fiscalizadora para que profira o despacho aplicador de penalidade.

Destaca-se que a autoridade ambiental fiscalizadora deverá proferir decisão no processo em até 30 dias após a apresentação da defesa prévia pelo autuado ou do decurso do prazo respectivo, sendo que este ato marca o fim do processo na fase administrativa.

Dessa decisão cabe recurso administrativo ao órgão superior recursal (Consema) no prazo de 20 dias da ciência da decisão recorrida. O recurso, conforme o Decreto Estadual nº 2.143/2014, que aprova o Regimento Interno do Consema, deve ser protocolizado em qualquer unidade dos órgãos executores, devendo ser encaminhado obrigatoriamente à autoridade ambiental fiscalizadora, para que seja juntado ao processo administrativo e para o exame de admissibilidade do recurso, bem como dos efeitos das penalidades, sendo posteriormente enviado ao Conselho.

Os processos encaminhados ao Consema serão recebidos, registrados e autuados pela Secretaria Executiva, devendo ser pautados e distribuídos em plenário, mediante sorteio. Destaca-se que o relator do recurso terá 30 dias para apresentação do relatório e voto, devidamente assinados, à Secretaria Executiva.

O recorrente será intimado da decisão do órgão colegiado por meio de publicação do acórdão no DOE, que será efetuada pela Secretaria Executiva. Transitada em julgado a decisão do Consema, os autos do processo serão encaminhados à autoridade ambiental competente, que dará ciência de suas

decisões ao recorrente, bem como emitirá a competente guia de recolhimento no caso de aplicação da penalidade de multa.

Cabe salientar que, conforme o disposto no art. 21 do Decreto Federal nº 6.514/2008 c/c art. 97 da Portaria Conjunta Fatma-Bpma nº 170/2013, prescreve em 05 (cinco) anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado, considerando-se iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela administração com a lavratura do auto de infração. Contudo, a obrigação de reparar o dano ambiental não é alcançada pela incidência da prescrição no procedimento administrativo, devendo o órgão ambiental, assim que tomar ciência, adotar as medidas necessárias para que o autuado repare os danos causados.

1.2.1 Objetivo geral

Analisar os mecanismos de gestão do processo administrativo ambiental para apuração de infrações ambientais por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, tanto na sua fase administrativa, quanto na fase recursal, utilizando como padrão a Lei Federal nº 6.938/81, que define a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei Federal nº 9.605/1998 e o Decreto Federal nº 6.514/2008, que dispõem sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal, a Lei Estadual nº 14.675/2009, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente e a Portaria Conjunta Fatma-Bpma nº 170/2013, que regula os procedimentos para apuração de infrações ambientais por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente no âmbito do Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina - IMA e do Batalhão de Polícia Militar Ambiental – Bpma. Além destas, utilizou-se também a norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005, que estabelece diretrizes e princípios gerais para iniciar, implementar, manter e melhorar a gestão de segurança da informação em uma organização.

1.2.2 Questões de auditoria

Para atingir o objetivo geral desta auditoria foram elaboradas as seguintes questões:

1ª Questão – O IMA possui mecanismos de gestão e controle dos processos de fiscalização ambiental na fase administrativa?

2ª Questão – O sistema Gaia permite o acompanhamento e controle do fluxo processual de fiscalização ambiental?

3ª Questão – O Consema possui mecanismos de gestão e controle dos processos de fiscalização ambiental na fase recursal?

1.2.3 Metodologia utilizada

Inicialmente, realizou-se o levantamento de dados e informações para conhecimento da unidade auditada e visão geral do tema de auditoria, no caso, o processo administrativo destinado à apuração de infrações ambientais e atividades lesivas ao meio ambiente no IMA e no Consema. Com subsídio nas informações repassadas pelo Ministério Público de Santa Catarina, por meio do Ofício nº 0443/2017/32PJ/CAP, de 09 de maio de 2017, foram efetuadas pesquisas na legislação pertinente e no sistema Gaia. As informações levantadas inicialmente permitiram elaborar o planejamento da auditoria.

A fase de planejamento proporcionou conhecer melhor o objeto auditado, elaborando-se a Matriz de Planejamento. Sua construção incluiu: a) elaboração de um cronograma de visitas e entrevistas no órgão para a coleta de informações com atores diretamente envolvidos com o tema; b) requisição de documentos ao IMA e ao Consema e realização de entrevistas com gestores dos órgãos; c) pesquisa na rede mundial de computadores e leitura de artigos técnicos e científicos (pesquisa documental); d) aplicação da técnica para levantamento de diagnóstico gerencial (SWOT), com apontamentos sobre as forças (*strengths*), fraquezas (*weaknesses*), oportunidades (*opportunities*) e ameaças (*threats*) da execução do serviço objeto da análise, com a consequente elaboração do Diagrama de Verificação de Risco (DVR), destacando-se as questões que, de fato,

comprometem o desempenho processo de fiscalização ambiental; e) elaboração dos papéis de trabalho de planejamento; e f) apresentação da equipe aos gestores do IMA e do Consema, oportunidade em que se procedeu à aplicação dos papéis de trabalho.

A execução é a etapa da confirmação do que foi planejado e compreendeu a solicitação e análise de documentos, aplicação de papéis de trabalho in loco por meio de observações diretas, entrevistas, registros fotográficos e aplicação de questionários na Gerência de Fiscalização – Gefis e no Consema.

Cabe salientar que também fez parte da execução a aplicação de questionário LimeSurvey⁴ a todos os agentes fiscais do IMA, incluindo as 16 Coordenadorias de Desenvolvimento Ambiental. Para fundamentar as constatações foram coletadas informações e realizadas análises dos documentos encaminhados, leitura de documentos técnicos e pesquisa nos bancos de dados do sistema Gaia e Access do Consema.

1.3 Limitações encontradas

Houve dificuldade na análise in loco da amostra de processos de fiscalização ambiental tendo em vista que o sistema Gaia não armazena as informações do processo de forma organizada e cronológica.

Os procedimentos de inclusão dos dados no Gaia pelos agentes fiscais não observam um padrão definido, ocasionando problemas na identificação da fase em que o processo se encontra, dificuldade na localização física dos processos e na localização de documentos que deveriam compor o processo. Em muitos casos os documentos que constavam nos autos não se encontravam registrados no sistema Gaia.

Estas limitações refletiram, por conseguinte, nos registros armazenados no banco de dados do Gaia cedido à equipe de auditoria pelo IMA. Nas pesquisas realizadas muitas inconsistências foram detectadas, certamente provocadas por falhas na alimentação do sistema. Alguns registros, por exemplo, não continham o número do processo ou o nome do órgão autuante. Como exemplo, cita-se que do total de multas cadastradas no sistema Gaia (R\$ 1.236.891.978,66) no período de

⁴ LimeSurvey: software livre para aplicação de questionários online, com código fonte aberto que pode ser usado, modificado e distribuído para uso comercial, privado e com propósitos educacionais por qualquer pessoa ou organização.

2007 a 2017, 4% (44.206.252,73) ou seja, 4.904 autos de infração ambiental não possuíam o registro do nome do órgão autuante (PT-07). Outros processos não foram encontrados no local em que o sistema Gaia informava, situação evidenciada pela equipe de auditoria no presente relatório. Conforme apurado, a ausência de normatização de procedimentos é uma das causas que contribuíram decisivamente para a ocorrência das inconsistências.

2. ANÁLISE

2.1. Análises dos Achados relativos à 1ª Questão de Auditoria

A primeira questão buscou verificar se o IMA conta com mecanismos de gestão e controle dos processos de fiscalização ambiental na fase administrativa.

Identificou-se primeiramente o descumprimento dos prazos processuais para emissão de relatórios e despachos determinados por lei, tendo como causas a deficiência na alimentação de informações processuais no sistema Gaia; a inexistência de ferramentas que alertem o vencimento de tais prazos no sistema Gaia e a ausência de atuação do controle interno do IMA.

Foi identificada a prescrição quinquenal dos processos de fiscalização causados pelo desconhecimento do gestor com relação ao quantitativo e montante de processos a prescrever e da deficiência do plano de fiscalização ambiental.

Constatou-se ainda a ausência de providências administrativas ou jurídicas para que o infrator repare os danos ambientais, causada pela deficiência do plano de fiscalização ambiental e ausência de atuação do controle interno.

2.1.1 Descumprimento dos prazos processuais para emissão de relatório e despachos determinados por lei

Constatou-se, durante a auditoria, que os prazos máximos processuais que a legislação estabelece para apresentação da defesa prévia pelo infrator e para a elaboração de despacho de penalidade pela autoridade ambiental fiscalizadora não são atendidos. Salienta-se que as Portarias IMA nº 213/2014 e 279/2016, designam as autoridades ambientais fiscalizadoras das 16 Codams e da Sede, respectivamente. Tais portarias definem ainda que os processos administrativos

infracionais ambientais a serem julgados, não devem ultrapassar o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais). Processos com multa superior a esse limite deverão ser encaminhados à autoridade administrativa da sede do IMA para julgamento, conforme informação obtida por meio de entrevista realizada com a Procuradoria Jurídica do IMA (PTL-6).

Dito isto, a Lei Federal nº 9.605/1998, estabelece em seu art. 71, que o prazo máximo para que o infrator apresente defesa prévia é de 20 dias contados da lavratura do AIA (auto de infração ambiental), bem como disciplina que a autoridade ambiental fiscalizadora deverá julgar o AIA em 30 dias contados da data da sua lavratura, apresentada ou não a defesa ou impugnação.

Lei Federal nº 9.605/1998

Art. 71. O processo administrativo para apuração de infração ambiental deve observar os seguintes prazos máximos:

I - vinte dias para o infrator oferecer defesa ou impugnação contra o auto de infração, contados da data da ciência da autuação;

II - trinta dias para a autoridade competente julgar o auto de infração, contados da data da sua lavratura, apresentada ou não a defesa ou impugnação;

[...]

Ressalta-se que a Lei Estadual nº 14.675/2009 (art. 73) e a Portaria nº 170/2013/Gabp-Fatma/Bpma-SC, (art. 50, XII) seguem no mesmo sentido da legislação federal supracitada, em que definem o prazo máximo de 20 dias contados da lavratura do AIA (auto de infração ambiental) para que o infrator apresente defesa prévia.

Lei Estadual nº 14.675/2009

Art. 73. O prazo para apresentação da defesa prévia é de 20 (vinte) dias, a contar da data da ciência da lavratura do auto de infração, pela intimação pessoal do autuado.

Portaria nº 170/2013/Gabp-Fatma/Bpma-SC

Art. 50. No auto de infração ambiental deve constar:

XII - informação de que o autuado possui prazo de até 20 (vinte) dias contados a partir da ciência da infração e do valor da penalidade, para apresentação da defesa prévia, bem como que o processo administrativo ambiental seguirá conforme estabelecido na presente Portaria.

No tocante ao prazo máximo para a elaboração de despacho de penalidade pela autoridade ambiental fiscalizadora, estes diplomas legais estabelecem que o prazo de 30 dias deverá ser contado a partir da apresentação da defesa prévia, entendimento também adotado por este corpo técnico.

Lei Estadual nº 14.675/2009

Art. 76. O prazo para fins de decisão é de 30 (trinta) dias, a contar da apresentação da defesa prévia ou do decurso do prazo respectivo.

Portaria nº 170/2013/Gabp-Fatma/Bpma-SC

Art. 74. A autoridade ambiental fiscalizadora deverá proceder o julgamento do auto de infração ambiental elaborando ao final despacho de penalidade. § 1º - O prazo para fins de decisão é de 30 (trinta) dias, a contar da apresentação da defesa prévia ou do decurso do prazo respectivo.

Convém ressaltar também a responsabilidade da Assessoria de Auditoria Interna – Assau, quanto à avaliação dos resultados em relação à eficácia e eficiência da gestão e apoio do controle conforme competências descritas na Portaria nº 097/2016 do IMA:

Portaria nº 097 – IMA, 02/05/2016

(...)

Art. 1º Compete a Assessoria de Auditoria Interna identificar, elaborar e intervir na produção de atos normativos que visem sistematizar e a padronizar procedimentos internos, tanto na área meio quanto na área fim.

Art. 2º As demandas de iniciativas das Diretorias e Gerências incluirão em seus grupos de trabalho a Assessoria de Auditoria Interna.

Art. 3º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Isto posto, para verificação dos prazos citados, buscou-se primeiramente apurar tais informações no sistema Gaia. Para tanto, durante a fase de planejamento dos trabalhos, solicitou-se ao IMA, por meio do Ofício TCE/DAE nº 12.629/2017 (fls. 07 dos autos), a disponibilização de backup do banco de dados do sistema Gaia. Tão logo os dados foram encaminhados a esse Tribunal, iniciou-se as pesquisas necessárias⁵ à elucidação da questão.

Contudo, durante os trabalhos, verificou-se uma série de divergências nas informações extraídas do banco de dados do Gaia, ou seja, apesar de todos os autos de infração ambiental (AIA) estarem inseridos no sistema Gaia⁶, conforme informação repassada pelo IMA (PTL-01), parte dos dados não reflete a realidade do processo físico, gerando, dessa forma, uma desconformidade de informações⁷.

Ante a falta de confiabilidade das informações constantes do banco de dados do sistema Gaia, entendeu-se necessária a análise dos processos, em meio físico, e posterior confrontação da situação dos mesmos no sistema Gaia. Tendo

⁵ Para as análises constantes deste relatório, considerou-se as informações disponíveis no banco de dados do sistema Gaia, cedido pelo IMA a este Tribunal de Contas em setembro de 2017.

⁶ De acordo com o resultado obtido na aplicação do questionário eletrônico LimeSurvey, 50% dos agentes fiscais do IMA concordam que todos os processos de fiscalização ambiental estão cadastrados no sistema Gaia (item 4.1)

⁷ Segundo o resultado do questionário eletrônico LimeSurvey, 39% dos agentes fiscais discordam que a localização física do processo de fiscalização ambiental corresponde exatamente à sua localização virtual (item 2.10).

em vista a limitação da capacidade operacional da equipe de auditoria e do exíguo tempo para análise dos processos (quatro dias), optou-se por utilizar como critério a proximidade (Sede do IMA e Codam de Florianópolis) e a Codam que apresentou maior emissão de autos de infração ambiental (Codam Tubarão) no período de 2007 a 2017 (PTE-07). Ao total foram analisados 99 processos, sendo 24 da Sede do IMA, 31 da Codam de Florianópolis e 44 da Codam de Tubarão.

Com base nas informações extraídas dos processos analisados nas Codams de Florianópolis (PTE-04) e Tubarão (PTE-05) e na Sede do IMA (PTE-03), procurou-se verificar se o prazo máximo para apresentação de defesa prévia pelo infrator estava sendo atendido. Assim sendo, apresenta-se na sequência o resultado da análise:

Quadro 01 – Prazo para apresentação da Defesa Prévia pelo infrator

Unidade	Qtde de processos analisados	Qtde de processos que apresentavam defesa prévia	Qtde de processos com defesa prévia apresentada em 20 dias	Qtde de processos com defesa prévia apresentada após 20 dias	Prazo médio apresentação da defesa prévia
Sede IMA	24	15	4	11	80 dias
Codam Florianópolis	31	27	5	22	37 dias
Codam Tubarão	44	37	5	32	48 dias
Total	99	79	14	65	

Fonte: PTE-03 (Sede IMA); PTE-04 (Codam Florianópolis); PTE-05 (Codam Tubarão).

Com relação à sede do IMA, observa-se que dos 24 processos analisados, somente 15 (63%) apresentavam defesa prévia. Deste total, destaca-se que em 11 processos (73%) a defesa prévia ocorreu fora do prazo legal, sendo identificado um prazo médio de apresentação de defesa prévia de 80 dias, superior ao estabelecido na legislação.

Na Codam de Florianópolis foram analisados 31 processos, dos quais 27 apresentaram defesa prévia. Deste total, 81% (22 processos) foi encaminhada fora do prazo legal. O prazo médio de apresentação da defesa prévia foi de 37 dias.

Na Codam de Tubarão foram analisados 44 processos, dos quais 37 possuíam defesa prévia. Deste total, 86% (32 processos) foram apresentados fora do prazo legal. O prazo médio de apresentação da defesa prévia foi de 48 dias.

Do exposto, observa-se que a Codam de Tubarão é a que possui o menor prazo médio de apresentação de defesa prévia (37 dias), enquanto a sede do IMA apresentou a maior média (80 dias).

Em todas as situações verifica-se o descumprimento da legislação, pois o prazo máximo que a legislação permite para que o infrator possa se manifestar é de 20 dias contados da lavratura do auto de infração ambiental.

Procurou-se verificar também, com base na amostra, qual o intervalo de tempo entre a apresentação da defesa prévia pelo infrator e a consequente manifestação do agente fiscal, etapa que finaliza sua ação no processo de fiscalização ambiental.

Quadro 02 – Prazo entre a defesa prévia do infrator e a manifestação do agente fiscal

Unidade	Qtde de processos analisados	Qtde de processos que apresentavam defesa prévia pelo infrator	Qtde de processos que apresentavam manifestação sobre a defesa prévia pelo agente fiscal (a)	Média dias de análise por agente fiscal (b/a)
Sede IMA	24	15	13	685 dias
Codam Florianópolis	31	27	24	282 dias
Codam Tubarão	44	37	33	276 dias
Total	99	79	70	

Fonte: PTE-03 (Sede IMA); PTE-04 (Codam Florianópolis); PTE-05 (Codam Tubarão).

¹Período entre a apresentação da defesa prévia e a manifestação do agente fiscal.

Cabe ressaltar que dos 99 processos analisados, apenas 79 possuíam defesa prévia e destes 70 continham manifestação do agente fiscal.

Com base no quadro acima, verifica-se que na sede do IMA, após a apresentação da defesa prévia pelo infrator, os processos ficaram parados em média por 685 dias (aproximadamente dois anos), aguardando o parecer do agente fiscal acerca das alegações do infrator. Contudo, vale enfatizar que seis processos integrantes da amostra ficaram mais de quatro anos em poder dos agentes fiscais aguardando sua manifestação (AIA 3104-D; 3097-D; 2724-D; 1993-D; 2138-D; 3109-D).

Na Codam de Florianópolis o prazo médio de espera foi de 282 dias, aproximadamente 10 meses. Destaca-se que no AIA 4081-D, a manifestação do agente fiscal ocorreu após 735 dias da lavratura do auto de infração ambiental (mais de dois anos).

Na Codam de Tubarão o prazo médio de espera foi de 276 dias, aproximadamente 10 meses, entretanto, dá-se destaque ao AIA 3305-D, que ficou em poder do agente por 1.351 dias, ou seja, mais de três anos.

Do exposto, conclui-se que a apresentação de defesa prévia pelo infrator ocorre em sua maioria fora do prazo legal de 20 dias, contados da lavratura do AIA. Conseqüentemente, esse atraso afeta a manifestação do agente fiscal, que também apresenta um prazo elevado para suas alegações. Esse atraso também é motivado por diversos fatores, dentre eles o excesso de demanda de trabalho que foi alegado em questionário eletrônico pelos agentes fiscais e que será tratado mais adiante neste relatório.

Na sequência procurou-se verificar também, por meio das informações extraídas dos processos analisados nas Codams de Florianópolis (PTE-04), Tubarão (PTE-05) e na Sede do IMA (PTE-03), o atendimento ao prazo máximo legal de 30 dias, contados da apresentação da defesa prévia pelo infrator, para elaboração do despacho de penalidade pela autoridade ambiental fiscalizadora. Apresenta-se a seguir o resultado da análise:

Quadro 03 – Prazo máximo para elaboração do despacho de penalidade pela Autoridade Ambiental Fiscalizadora

Unidade	Qtde processos analisados	Qtde de processos que apresentavam manifestação do agente fiscal sobre a defesa prévia	Qtde processos com despacho de penalidade	Prazo médio de elaboração do despacho de penalidade
Sede IMA	24	13	1	403
Codam Florianópolis	31	24	5	431
Codam Tubarão	44	33	11	300
Total	99	70	17	

Fonte: PTE-03 (Sede IMA); PTE-04 (Codam Florianópolis); PTE-05 (Codam Tubarão).

Observou-se na sede do IMA, que dos 13 processos que continham a manifestação do agente fiscal, em um processo (8%) foi verificada a emissão do despacho de penalidade pela autoridade ambiental fiscalizadora, que ocorreu 403 dias após a apresentação da defesa prévia. Considerando que o citado processo teve seu AIA 20211-B, lavrado em 18/04/2012, enfatiza-se que o mesmo já atingiu a prescrição quinquenal nos termos do art. 21 do Decreto Federal nº 6.514/08 e art. 97 da Portaria nº 170/2013.

Ressalta-se que ao final da auditoria, com relação à amostra analisada, 92% dos processos com manifestação do agente fiscal ainda aguardavam despacho de penalidade. Dentre esses processos está o AIA 53002-B, lavrado em 27/10/2011, que também já atingiu a prescrição quinquenal.

Com relação à Codam de Florianópolis, verificou-se que do total de 24 processos que continham manifestação do agente fiscal, apenas em 5 (21%) foi verificada a emissão do despacho de penalidade, cujo prazo médio para elaboração do mesmo, contado a partir da lavratura do AIA, foi de 431 dias. Os outros 19 processos que ainda aguardam o despacho de penalidade se referem a autos de infração ambiental lavrados nos exercícios de 2013 a 2017.

Na Codam de Tubarão, observou-se que dos 33 processos com manifestação do agente fiscal, apenas 11 (33%) continham despacho de decisão, cujo prazo médio para elaboração do mesmo contado a partir da lavratura do AIA foi de 300 dias. Os outros 22 processos que aguardam despacho de penalidade (67%) se referem a autos de infração ambiental lavrados nos exercícios de 2013 a 2017.

Procurou-se também observar o prazo que os processos de fiscalização ambiental ficaram em poder da Autoridade Ambiental Fiscalizadora, ou seja, do momento da elaboração da manifestação do agente fiscal sobre as alegações da defesa prévia e o momento da emissão do despacho de penalidade. Apresenta-se na sequência a referida análise:

Quadro 04 – Prazo máximo para elaboração do despacho de penalidade pela Autoridade Ambiental Fiscalizadora

Unidade	Qtde de processos que apresentavam manifestação do agente fiscal sobre a defesa prévia	Qtde de processos com Despacho de Penalidade	Média de dias em que a autoridade ambiental fiscalizadora ficou responsável pelo processo
Sede IMA	13	1	392 dias
Codam Florianópolis	24	5	200 dias
Codam Tubarão	33	11	172 dias
Total	70	17	

Fonte: PTE-03 (Sede IMA); PTE-04 (Codam Florianópolis); PTE-05 (Codam Tubarão).

Com base na análise da amostra, verifica-se que na sede do IMA, o prazo médio em que os processos ficaram a cargo da autoridade ambiental fiscalizadora, para elaboração do despacho de penalidade, foi de 392 dias.

Na Codam de Florianópolis esse prazo médio foi de 200 dias. Contudo destaca-se que o processo relativo ao AIA 3822-D ficou a cargo da autoridade ambiental fiscalizadora durante 398 dias.

Verificou-se que na Codam de Tubarão o prazo médio de análise foi de 172 dias. Cabe destaque ao processo relativo ao AIA 3262-D que ficou 517 dias em poder da autoridade ambiental para elaboração do despacho de penalidade.

Isto posto, com base nos percentuais de despachos de penalidade emitidos nas unidades auditadas, sendo 8% na sede do IMA, 21% na Codam de Florianópolis e 33% na Codam de Tubarão, conclui-se que as autoridades ambientais fiscalizadoras não estão conseguindo cumprir o prazo legal estabelecido em lei, que é de 30 dias contados da lavratura do AIA, bem como se verificou o longo período em que o processo permanece sob sua guarda após a emissão da manifestação do agente fiscal sobre a defesa prévia.

Identificou-se como causas principais do presente achado a deficiência na alimentação de informações processuais no sistema Gaia, bem como a inexistência de ferramentas no sistema que alertem sobre o vencimento de prazos. Verificou-se ainda a falta de atuação do setor de controle interno do IMA, que deveria ser realizado pela Assessoria de Auditoria Interna – Assau.

Os efeitos da situação encontrada são a prescrição dos processos com a consequente renúncia de receitas e os impactos negativos ambientais decorrentes da continuidade do dano.

Diante do descumprimento dos prazos legais para apresentação de defesa prévia pelo infrator e para a elaboração de despacho de penalidade pela autoridade ambiental fiscalizadora, propõem-se ao IMA:

- Incluir na Instrução de Trabalho nº 07/17, aprovada pela Portaria nº 149/17, ou instrumento normativo equivalente, procedimentos internos relativos ao processo de fiscalização ambiental, quanto à:
 - a) Obrigatoriedade do cumprimento dos prazos legais;
 - b) Obrigatoriedade da inserção de todos os dados e documentos do processo no sistema Gaia;
 - c) Atuação do controle interno em todas as fases do processo de fiscalização ambiental;

- Criar no sistema Gaia mecanismos de controle dos prazos processuais e prescricionais, com emissão de alertas indicando o decurso do tempo para vencimento dos prazos.

Com a adoção dessas providências espera-se que haja celeridade na análise dos processos; cumprimento do rito processual; reparação do dano ambiental; penalização do infrator e a redução da prescrição dos processos de fiscalização ambiental.

2.1.2 Prescrição quinquenal dos processos de fiscalização ambiental

O Decreto Federal nº 6.514, de 22/07/2008, dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, define que é de cinco anos a prescrição da ação da administração que tem por fim apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, conforme segue:

Art. 21. Prescreve em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado.

§ 1º Considera-se iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela administração com a lavratura do auto de infração.

O mesmo tema é tratado na Portaria nº 170, de 04/10/2013, editada em conjunto pela Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina e pelo Batalhão da Polícia Militar Ambiental do Estado de Santa Catarina, com vistas a regular os procedimentos para apuração de infrações ambientais por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente no âmbito dos dois órgãos, conforme segue:

Art. 97. Prescreve em 05 (cinco) anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado.

§ 1º Considera-se iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela administração com a lavratura do auto de infração.

Dito isto, buscou-se apurar, com base nas informações extraídas do banco dados do sistema Gaia, relativas ao período de 2007 a 2017, qual a situação dos Autos de Infração Ambiental (AIA) cadastrados, com relação ao montante prescrito.

Inicialmente, o valor constante do banco de dados do sistema Gaia foi de R\$ 1.236.916.068,00. Contudo, foram necessárias algumas exclusões, haja vista erros de cadastramento e a necessidade de se saber o montante de processos em andamento. Excluiu-se primeiramente o valor de R\$ 24.089,34, relativo aos AIAs que apresentavam data de cadastro superior à 2017. Na sequência, excluiu-se o valor de R\$ 136.699.935,48, relativo a processos encerrados (status 2), cancelados (status 3) e sem status.

Feitas as exclusões, obteve-se o valor total de R\$ 1.100.192.043,18, que se refere a 31.421 AIAs cadastrados e em andamento no sistema Gaia, relativo ao período de 2007 a 2017.

Na sequência, apresenta-se tabela contendo o montante de AIAS cadastrados no Sistema, por órgão emitente.

Tabela 1 – Valor total de AIAs cadastrados no sistema Gaia, no período de 2007 a 2017

Ano	PMA	Codam	IMA (Sede e Gerências)	Total
2007	1.106.580,00	0,00	1.817.231,66	2.923.811,66
2008	6.815.404,60	1.579.500,00	12.197.920,76	20.592.825,36
2009	23.030.785,82	9.290.010,00	29.400.127,98	61.720.923,80
2010	11.403.660,20	6.911.566,97	952.070,00	19.267.297,17
2011	24.474.010,90	5.865.557,00	1.290.530,00	31.630.097,90
2012	28.952.100,60	3.451.910,00	808.892,13	33.212.902,73
2013	61.487.494,52	86.696.568,00	12.595.980,00	160.780.042,52
2014	24.357.485,10	31.515.000,00	8.539.655,00	64.412.140,10
2015	29.698.173,16	37.320.329,00	7.936.890,00	74.955.392,16
2016	72.822.831,40	72.798.666,00	385.450.259,07	531.071.756,47
2017	31.587.100,51	61.152.420,00	6.885.332,80	99.624.853,31
Total	315.735.626,81	316.581.526,97	467.874.889,40	1.100.192.043,18
Percentual	29%	29%	42%	100%

Fonte: Banco de dados do sistema Gaia (PTE-07)

Do exposto, verifica-se que, no período de 2007 a 2017, o valor dos 31.421 AIAs cadastrados e em andamento no sistema Gaia foi de R\$ 1.100.192.043,18, sendo que deste valor, 29% da autuação foi de responsabilidade da Polícia Militar Ambiental; 29% das Codams e 42% da sede do IMA e Gerências.

Importa dizer que do total de AIAs cadastrados e em andamento no sistema Gaia, 13.560 AIAs encontram-se prescritos, cujo montante perfaz R\$ 169.347.858,62, conforme se observa na tabela abaixo:

Tabela 2 – Valor de AIAs em andamento e prescritos no sistema Gaia no período de 2007 a 2017

Ano	PMA	Codam	IMA (Sede e Gerências)	Total	Percentual
2007	1.106.580,00	0,00	1.817.231,66	2.923.811,66	2%
2008	6.815.404,60	1.579.500,00	12.197.920,76	20.592.825,36	12%
2009	23.030.785,82	9.290.010,00	29.400.127,98	61.720.923,80	36%
2010	11.403.660,20	6.911.566,97	952.070,00	19.267.297,17	11%
2011	24.474.010,90	5.865.557,00	1.290.530,00	31.630.097,90	19%
2012	28.952.100,60	3.451.910,00	808.892,13	33.212.902,73	20%
Total Prescrição	95.782.542,12	27.098.543,97	46.466.772,53	169.347.858,62	100%
Percentual	57%	16%	27%	100%	

Fonte: Banco de dados do Sistema Gaia (PTE-07)

Considerando que a legislação determina que a prescrição ocorre em 5 (cinco) anos a contar da lavratura do auto de infração ambiental, entende-se que todos os processos administrativos derivados de AIAs lavrados no período de 2007 a 2012 estão prescritos, o que totaliza R\$ 169.347.858,62.

Ressalta-se que desse montante, R\$ 95.782.542,12 (57%) foram autuados pela Polícia Militar Ambiental; R\$ 27.098.543,97 (16%) pelas Codams e R\$ 46.466.772,53 (27%) pela sede e Gerências do IMA.

Na sequência, apresenta-se o resumo da situação dos AIAs cadastrados e em andamento no sistema Gaia, no período de 2007 a 2017, dando enfoque aos processos a prescrever, lavrados no período de 2013 a 2017, a saber:

Tabela 3 – Resumo da situação dos AIAs cadastrados no sistema Gaia no período de 2007 a 2017

Órgão	Valores Prescritos*	Valores a Prescrever**	Total
PMA	95.782.542,12	219.953.084,69	315.735.626,81
Codam	27.098.543,97	289.482.983,00	316.581.526,97
IMA (Sede/Gerências)	46.466.772,53	421.408.116,87	467.874.889,40
Total	169.347.858,62	930.844.184,56	1.100.192.043,18
Percentual	15%	85%	100%

Fonte: Banco de dados do sistema Gaia (PTE-07)

Observação: *Os valores prescritos se referem aos AIAs lavrados no período de 2007 a 2012.

**Os valores a prescrever se aos AIAs lavrados no período de 2013 a 2017.

Com base nas informações acima, verifica-se que do total de AIAs cadastrados e com processos em andamento no sistema Gaia, R\$

1.100.192.043,18, relativos ao período de 2007 a 2017, 15% (R\$ 169.347.858,62) já estão prescritos e 85% (R\$ 930.844.184,56) terão seu início de prescrição a partir de 2018.

Como causa da situação encontrada, identificou-se que o gestor do IMA não tem conhecimento do quantitativo de processos prescritos e a prescrever. Constatou-se ainda que o plano de fiscalização ambiental é deficiente, não elencando medidas e ações necessárias à elucidação desse problema.

Por meio da Requisição RQE-001 (item 2), solicitou-se ao IMA que encaminhasse o plano de Fiscalização Ambiental anual, relativo aos exercícios de 2013 a 2017. Tais documentos foram enviados eletronicamente (Ofício DIFISC/GEFIS nº 5506/2017) e em sua análise pode-se constatar a preocupação de atender as demandas de fiscalização provenientes de outros setores da Fundação e denúncias oriundas da Ouvidoria Geral do Estado, dos Ministérios Públicos Estadual e Federal, Poder Judiciário e outros órgãos oficiais.

Contudo, em nenhum dos planos de fiscalização encaminhados se verificou a inclusão de ações no sentido de viabilizar a análise dos processos de fiscalização ambiental visando evitar a sua prescrição.

Como efeitos da situação encontrada destacam-se os impactos negativos ambientais, decorrentes da continuidade do dano e a ausência de penalização do infrator, o que leva a administração a renunciar ao direito de aplicação de penalidades administrativas e ou sanções pecuniárias, culminando com renúncia fiscal da arrecadação dos valores relativos à cada multa prescrita.

Diante desta situação, resta ao IMA:

- Realizar um levantamento de todos os processos e valores prescritos até 2018, para:
 - a) Adotar as medidas administrativas visando a reparação dos danos ambientais;
 - b) Efetuar levantamento dos valores prescritos;
 - c) Apurar os responsáveis com relação à renúncia de receita;
 - d) Encaminhar ao Ministério Público de Santa Catarina - MPSC a lista de processos prescritos, valores e responsáveis pela renúncia de receita.

- Realizar um levantamento de todos os processos e valores que estão para prescrever a partir de 2018.
- Incluir um cronograma no plano de fiscalização ambiental anual para solucionar todos os processos que irão prescrever nos anos subsequentes, com descrição detalhada das ações a serem tomadas para cada processo.
- Encaminhar anualmente ao Ministério Público de Santa Catarina - MPSC o cronograma de fiscalização para que aquele órgão tome as providências necessárias;
- Criar no Sistema Gaia mecanismo de controle dos prazos prescricionais, com emissão de alertas indicando o decurso do tempo para vencimento dos prazos.

Espera-se assim uma maior possibilidade de reparação do dano ambiental, a efetiva penalização do infrator, o cumprimento do rito processual, a redução da prescrição dos processos e a possibilidade de incremento da arrecadação relativa aos valores determinados na imposição das multas.

2.1.3 Ausência de providências administrativas ou jurídicas para que o infrator repare os danos causados ao meio ambiente

A Lei Estadual nº 14.675/2009, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente, dispõe em seu artigo 14 que cabe ao IMA recorrer ao judiciário para obrigar o infrator a cumprir determinação do respectivo órgão após esgotadas as medidas administrativas para tal. O art. 59 do mesmo diploma legal determina que o infrator é obrigado a reparar o dano ao meio ambiente, independentemente de existência de culpa.

Art. 14. À Fatma, sem prejuízo do estabelecido em lei própria, compete:
XV - ingressar em juízo para obrigar o infrator a cumprir a determinação, após estarem esgotadas as medidas administrativas para fazer cumprir a lei.
[...]

Art. 59. Independentemente de existência de culpa, fica o infrator obrigado a recuperar o dano causado ao meio ambiente, afetado por sua atividade.

Isto posto, solicitou-se ao IMA, por meio da Requisição RQE-001 (item 3), que descrevesse quais os procedimentos administrativos ou judiciais adotados

para que o infrator repare os danos causados ao meio ambiente nos processos de fiscalização ambiental. Em resposta, o IMA informou eletronicamente por meio do Ofício DIFISC/GEFIS nº 5506/2017 o que segue:

Os procedimentos administrativos adotados pela Fatma para que o infrator repare os danos estão descritos nas IT mencionadas no item 1. Quanto aos procedimentos judiciais entende-se que devem ser respondidos pela PROJUR. O licenciamento Corretivo também pode ser tido como procedimento para reparar o eventual dano, porém este assunto deve ser abordado pela diretoria respectiva.

Tendo em vista que as Instruções de Trabalho do IMA estão publicadas no endereço "<http://intranet.fatma.sc.gov.br/capa/fiscalização>", cujo acesso não é possível ao corpo técnico deste Tribunal, solicitou-se novamente a sua remessa. Uma vez atendido o pedido, passou-se à análise dos documentos, conforme resumo no quadro abaixo:

Quadro 05 – Prazo para elaboração do despacho de penalidade pela Autoridade Ambiental Fiscalizadora

Documento	Tema	Objetivo	Procedimentos para reparação do dano
IT 01/12	Atendimento a acidentes e emergências com produtos perigosos	Dotar e instrumentalizar o IMA de procedimentos para atendimento de situações emergenciais que representem riscos ao meio ambiente ocasionados por eventos acidentais ocorridos com produtos perigosos em SC.	a) finalizados os trabalhos de contenção e/ou remoção do produto perigoso ou resíduo envolvidos na ocorrência bem como promovido o restabelecimento da normalidade, o IMA solicitará, quando necessário, campanhas amostrais de análises de água, solo e ar, a fim de analisar os laudos técnicos informativos, que podem demandar ações corretivas, indicadas e monitoradas pelo IMA, por parte dos responsáveis pelo acidente/emergência com produtos perigosos (item 6; fls. 4 da IT-07/17).
IT 02/16	Operações de Fiscalização Ambiental	Dotar e instrumentalizar o IMA de procedimentos para realização de operações de fiscalização ambiental e ações correlatas da Difisc-2016 e seguintes.	-
IT 03/16	Atendimento às autoridades (Poder Judiciário, Ministério Público, Polícias, dentre outros)	Dotar e instrumentalizar o IMA de um conjunto de procedimentos para atendimento às determinações judiciais, requisições e solicitações.	-
IT 04/16	Atendimento à Ouvidoria e Denúncias	Dotar e instrumentalizar o IMA de procedimentos para atendimento à Ouvidoria e demais canais de denúncias.	-
IT 05/16	Atendimento às demandas internas	Dotar e instrumentalizar o IMA de procedimentos às demandas internas, provenientes da	-

		Presidência, Procuradoria Jurídica, Diretorias e Gerências.	
IT 06/16	Capacitação de fiscalização ambiental – presencial ou à distância	Dotar ou instrumentalizar a DIFISC/GEFIS de procedimentos para realização de capacitações continuadas, a uniformização, a sistematização e a padronização dos aspectos legais e técnicos atrelados às atividades de fiscalização ambiental.	-
IT 07/17	Procedimentos do processo administrativo de apuração de infração ambiental e imposição de sanção	Normatizar e auxiliar os servidores do IMA na formatação do processo administrativo de apuração e as Autoridades Julgadoras na imposição de sanções administrativas.	a) sempre que houver dano ambiental este deve ser recuperado independentemente da composição de TC e, igualmente, mediante PRAD a ser licenciado pelo IMA. (item 4.4, V; fls.9 da IT-07/17); b) no caso de dano ambiental a ser recuperado, remeter o processo administrativo de autuação ambiental à PROJUR para as providências cabíveis (item 6, d; fls. 12 da IT-07/17)

Fonte: Instruções de Trabalho do IMA nº 01/12; 02/16; 03/16; 04/16; 05/16; 06/16 e 07/17.

Constata-se no quadro acima que as IT 02/16 a 06/16 tratam de normatizar procedimentos e atividades internas do IMA, enquanto a IT 01/12 normatiza a remoção de produtos perigosos. A IT 07/17, publicada durante a auditoria, orienta que o dano ambiental deve sempre ser recuperado e dispõe que o processo administrativo que tratar dessa matéria deverá ser remetido à Procuradoria Jurídica do IMA - Projur para as providências jurídicas necessárias à reparação do dano ambiental.

Esta mesma orientação consta da CI nº 530/2017, encaminhada pela Projur ao Gabinete da Presidência do IMA, estabelece que, ao final dos processos administrativos, verificado o efetivo dano ambiental, deverá ser solicitada nova vistoria ao local a fim de averiguar se o dano perpetua ou se a área já foi recuperada. Caso o dano permaneça, a Procuradoria deve ingressar com ação civil pública a fim de responsabilizar o infrator e obrigá-lo, por via judicial, a reparar o dano.

Contudo, quando da análise “in loco” dos processos administrativos de fiscalização ambiental, nas Codams de Florianópolis e Tubarão e na sede do IMA, não foi identificado nos autos qualquer espécie de documento que demonstrasse a existência de monitoramento efetuado pelo órgão ambiental para que o infrator reparasse o dano causado ao meio ambiente.

Ressalta-se que, acerca do presente assunto, o Consema tem determinado em suas decisões, que o IMA efetue as competentes ações de monitoramento para verificação de reparação dos danos ambientais causados pelo infrator.

Para a situação em questão, foram identificadas como causas a deficiência do plano de fiscalização ambiental e a deficiência de atuação do controle interno quanto à adoção de medidas para que o infrator repare os danos causados ao meio ambiente.

Considerou-se ainda como causa da presente situação, o atendimento às demandas que, além de estarem previstas em um plano de fiscalização, são extraoficiais e não formalizadas.

Segundo os resultados obtidos por meio do questionário eletrônico LimeSurvey aplicado aos servidores do IMA, 59% dos agentes fiscais responderam que discordam que a fiscalização/vistoria é realizada com base em plano de fiscalização (item 2.2).

A pesquisa apontou, ainda, que 56% dos agentes fiscais discordam que toda a demanda por fiscalização/vistoria é realizada com base em um documento devidamente protocolado no SGPe (item 2.3).

Finalmente, 64% dos agentes fiscais concordam que lhes são repassadas solicitações/vistorias por meio de comunicações informais como e-mail, ligação telefônica, WhatsApp ou outras formas sem algum tipo de registro (item 2.4).

Os efeitos decorrentes da presente situação encontrada, reflete na degradação do meio ambiente em função da omissão do órgão ambiental em promover ações para a recuperação dos danos causados pelos infratores.

Ante o exposto, resta ao IMA:

- Incluir no plano de fiscalização anual cronograma para monitorar a reparação pelo infrator do dano ambiental apurado nos AIAs, inclusive os danos provenientes dos processos prescritos;
- Determinar à Assessoria de Auditoria Interna - Assau o acompanhamento, concomitante à execução do plano de fiscalização anual, das medidas adotadas pelo IMA para que o infrator repare os danos causados ao meio ambiente.

- Incluir na Instrução de Trabalho nº 07/17, aprovada pela Portaria nº 149/17, que a demanda de fiscalização de cada agente fiscal seja efetuada por meio de documento formal devidamente protocolizado no SGP-e e registrado no sistema Gaia, vedando a produção de demandas informais.

Espera-se com a adoção dessas providências possibilitar a recuperação dos danos causados ao meio ambiente, bem como evitar demandas não oficiais que venham interferir no planejamento anual e na rotina de fiscalização.

2.2. Análises dos Achados relativos à 2ª Questão de Auditoria

A segunda questão buscou verificar se o sistema Gaia permite o acompanhamento e controle do fluxo processual de fiscalização ambiental.

Foi identificado que o sistema Gaia não está normatizado em planos e políticas de TI, decorrente da ausência de normas internas para orientação técnica quanto à padronização de procedimentos para alimentação das informações e tramitação dos processos no Sistema Gaia, bem como a não interoperabilidade com os palmtops destinados à fiscalização em campo, o SGP-e (Sistema de Gestão de Protocolo Eletrônico da Secretaria de Estado da Administração) e as informações armazenadas no banco de dados do Consema.

Constatou-se também que o processo de fiscalização ambiental, bem como a gestão e o uso do sistema Gaia não são fiscalizados pela Assessoria de Auditoria Interna - Assau, causado sobretudo pela inércia do sistema de controle interno com relação ao controle dos procedimentos relativos à fiscalização ambiental e ao sistema Gaia.

2.2.1 O sistema Gaia não está normatizado em planos e políticas de tecnologia da informação

Convém, inicialmente, salientar que, a respeito do processo administrativo infracional ambiental, a Lei Estadual nº 14.675/2009, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente, dispõe em seu artigo 71 sobre a obrigatoriedade de utilização de um sistema informatizado de gestão e

acompanhamento de infrações ambientais onde, sublinha-se, deverão ser registradas todas as movimentações processuais e os documentos internos integrantes do processo, conforme transcrito a seguir:

Art. 71. A numeração dos processos administrativos deve ser única para todos os processos iniciados pela fiscalização ambiental estadual, sendo obrigatória a utilização de um sistema informatizado de gestão e acompanhamento de infrações ambientais, no qual são registradas todas as movimentações processuais e os documentos internos integrantes do processo.

Importante frisar que a lei não dá margem à discricionariedade do gestor ou do agente fiscal, não sendo uma faculdade, mas uma obrigação legal o registro em um sistema informatizado de gestão e acompanhamento de infrações ambientais de todas as fases do trâmite processual, bem como todo o conjunto de documentos que compõem o processo.

Em consonância com a legislação ambiental estadual, a Portaria Conjunta Fatma-Bpma nº 170/2013, que regula os procedimentos para apuração de infrações ambientais por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, determina que:

Art. 43. Será instaurado processo físico para apuração de infrações ambientais com a primeira via do auto de infração, após inserido no Sistema de Informações de Gestão e Acompanhamento de Infrações Ambiental – Gaia.

A citada Portaria, além do artigo 43, reforça o que determina o Código Ambiental Estadual em uma série de dispositivos, quais sejam: artigos 35 §1º, 38 §3º, 44 §8º, 47, 49 inciso I, 52, 59, 60 §2º, 65, 71 e 100, e especifica ainda quais os documentos e procedimentos relativos ao processo administrativo deverão ser emitidos, elaborados e registrados no sistema Gaia, evidenciando que “todas as movimentações relativas ao processo administrativo deverão ser inseridas no Sistema de Gestão de Protocolo Eletrônico – SGP-e” (art. 44 § 9º).

Em cumprimento à legislação ambiental, verifica-se que o sistema Gaia consiste no instrumento adotado pelo IMA para, conforme seu próprio nome sugere, gerenciar e acompanhar eletronicamente o processo administrativo ambiental. Dessa forma, as informações armazenadas no Gaia tornam-se o mais importante ativo eletrônico da fiscalização ambiental, essencial para o desenvolvimento das atividades de fiscalização e aplicação de sanções administrativas necessárias à

proteção do meio ambiente ou correção da degradação ambiental. Decorre daí a importância de sua normatização em planos e políticas de tecnologia da informação.

Isto posto, ressalta-se que a ABNT editou a NBR ISO/IEC 27002:2005, que consiste no código de prática para gestão da segurança da informação, item que se considera de grande importância tendo em vista que o sistema Gaia é o instrumento, atualmente, eleito pelo IMA para gerir o processo de fiscalização ambiental.

Este sistema de informação, como se sabe, é acessado por centenas de agentes fiscais, distribuídos na sede do IMA e nas 16 Codams espalhadas pelo estado de Santa Catarina, somados ao mesmo número de Batalhões da Polícia Militar Ambiental.

O acesso é efetuado por intermédio de inúmeros computadores, laptops, tablets e palmtops, remotamente ou conectados diretamente à rede do IMA em todo o estado, sendo que o sistema em si consiste de uma multiplicidade de bases de dados que produzem uma enorme gama de informações relativas às atividades de fiscalização e aplicação de sanções administrativas necessárias à proteção do meio ambiente ou correção da degradação ambiental.

Até setembro de 2017, a base de dados do IMA apresentava mais de 38.000 autos de infração registrados, totalizando um valor indicativo de multa de mais de 1,2 bilhão de reais, relativos a sanções administrativas ambientais⁸. Com tanta informação sensível em tantos ativos diferentes e difíceis de se gerenciar, a única forma de administrar todas estas salvaguardas é definir processos e responsabilidades de segurança de forma clara, objetiva e que atenda à legislação relativa ao processo administrativo de fiscalização ambiental.

Neste sentido, a norma ABNT NBR ISO/IEC 27002/2005, no item 03 de sua introdução, dispõe que uma organização deve identificar os seus requisitos de segurança de informação baseados em três fontes principais: a) obtida a partir da análise dos riscos para a organização, levando-se em consideração os objetivos e estratégias globais de seu negócio, no caso a aplicação de sanções administrativas necessárias à proteção do meio ambiente ou correção da degradação ambiental e,

⁸ Números extraídos do banco de dados do Sistema Gaia disponibilizado pelo IMA ao Tribunal de Contas em setembro de 2017.

por meio da análise, são identificadas as ameaças aos ativos e as vulnerabilidades destes; b) na legislação ambiental vigente, no regimento interno da organização e sua interação com os agentes internos e externos; e c) o conjunto particular de princípios, objetivos e requisitos da atividade relativa à fiscalização ambiental para o processamento da informação que o IMA tem que desenvolver para apoiar suas operações.

A avaliação sistemática dos riscos de segurança de informação, conforme o item 04 da introdução da norma, permitirão direcionar e determinar as ações gerenciais apropriadas e as prioridades para o gerenciamento dos riscos, como também para a implementação dos controles selecionados para a proteção contra estes riscos.

Uma vez definidos os requisitos de segurança da informação e identificados os riscos, o item 05 da norma define que os controles apropriados sejam selecionados e implementados para assegurar que os riscos sejam reduzidos a um nível aceitável. Os controles, ressalta-se, podem ser selecionados a partir da ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005 ou de um outro conjunto de controles ou mesmo novos controles podem ser desenvolvidos, a partir de necessidades específicas.

Assim, dentre os aspectos verificados na auditoria verificou-se instabilidade e inconsistência do sistema Gaia. Inicialmente, destaca-se a dificuldade de pesquisa e identificação de processos, o que ameaça o controle e o gerenciamento do sistema.

Evidenciou-se que, em afronta à legislação (art. 71, da Lei Estadual nº 14.675/2009), um único processo recebe vários tipos de numeração que o identificam no sistema. Como exemplo, destaca-se o processo relativo ao AIA nº 2777/D, que possui o nº 10011201535072 no sistema Gaia, o nº Fatma 194126/2015 no sistema de processo eletrônico (SGP-e) e o nº 185/15 no Consema⁹. Registra-se que este padrão é seguido pelo IMA em todos os processos de fiscalização ambiental tendo, em alguns casos, causado dificuldades na fase de a execução da auditoria, uma vez que o sistema Gaia não registra a numeração do

⁹ Consulta efetuada comparando-se os registros no banco de dados do Sistema Gaia disponibilizado pelo IMA ao Tribunal de Contas e no banco de dados Access, disponibilizado pelo Consema, ambos em setembro de 2017.

SGP-e nem o número do recurso no Consema, criando barreiras à consulta de processos e de indicadores por meio do sistema.

O art. 71 do Código Estadual do Meio Ambiente, anteriormente citado, é claro quando determina que a numeração dos processos administrativos deve ser única para todos os processos iniciados pela fiscalização ambiental estadual.

Outro aspecto diz respeito à localização de processos físicos em comparação aos registros no sistema Gaia. A equipe de auditoria, por meio de requisições à Codam de Florianópolis (RQE-03), à Codam de Tubarão (RQE-04), ao IMA (RQE-05) e ao Consema (RQE-06), solicitou, em 02/10/2017, uma lista de processos para análise *in loco* que, segundo o sistema Gaia, estavam localizados nos respectivos órgãos.

Contudo, os processos a seguir (tabela 4) não foram localizados fisicamente no local em que o sistema informava. O valor total das multas aplicadas nestes processos soma R\$ 8.750.000,00, o que denota um expressivo dano ao erário, caso tais processos não fossem realmente localizados.

Tabela 4 – Processos não localizados fisicamente

Processo	AIA	Localização conforme última tramitação no Gaia	Localização física conforme OF. GABP nº 0257/2017	Valor da multa (R\$)
10011201319739	03115/D	Sede IMA	Sede IMA - DIFISC	3.800.000,00
10011201431826	04154/C	Sede IMA	Sede IMA - DIAD	2.000.000,00
10101201434316	00978/D	Codam / Florianópolis	Sede IMA - GELAF	90.000,00
10103201329826	03304/D	Codam / Florianópolis	Codam / Tubarão	450.000,00
10103201431412	03688/D	Codam / Tubarão	Sede IMA - PROJUR	522.000,00
10103201431886	03795/D	Codam / Tubarão	Sede IMA - PROJUR	222.000,00
10103201431881	03831/D	Codam / Tubarão	Sede IMA - PROJUR	714.000,00
10103201431895	03928/D	Codam / Tubarão	Sede IMA - PROJUR	238.000,00
10103201431885	03797/D	Codam / Tubarão	Sede IMA - PROJUR	714.000,00
TOTAL				8.750.000,00

Fonte: processos solicitados por meio das Requisições RQE-03, RQE-04, RQE-05 e RQE-06 e não apresentados à equipe de auditoria.

Ressalta-se que somente dois meses após os processos terem sido requisitados pela equipe de auditoria é que o IMA, por meio do Ofício GABP nº 0257, de 13 de novembro de 2017, informou a sua localização. Todavia, conforme se observa na tabela 4, apenas nos dois primeiros processos as localizações físicas coincidiram com aquelas informadas no sistema Gaia.

Conforme apurado, fica evidente a fragilidade do sistema Gaia, que transmite insegurança ao usuário com relação às informações que disponibiliza.

Denota-se uma combinação de falhas em diferentes fases, tais como na alimentação da localização exata do processo e na implementação de padronização de procedimentos e rotinas (que diz respeito à gestão e controle organizacional), bem como na implementação de controles de software e de políticas de TI (que se refere a normatização de planos e políticas de TI).

Ainda com relação às falhas encontradas no sistema Gaia, em especial à qualidade da informação que o sistema disponibiliza, a equipe de auditoria, por meio da RQE-001, encaminhada ao IMA, em 02/10/2017, solicitou que fosse apresentada uma descrição das ações gerenciais tomadas pelo órgão ambiental, com base nos relatórios apresentados pelo sistema Gaia.

Em resposta ao item 8 da requisição, conforme o Ofício DFISC/GEFIS nº 5.506/2017, a Gerência de Fiscalização afirma que não utiliza os relatórios disponíveis no Gaia para tomada de ações gerenciais e que, quando necessário, solicita à Gerência de TI que providencie os relatórios específicos.

Esta atitude denota pouca confiabilidade, por parte da própria administração, com relação às informações disponibilizadas pelo sistema Gaia. Se o órgão que criou, alimenta e gerencia o sistema informatizado de gestão e acompanhamento de infrações ambientais não se utiliza das informações que o sistema produz, é porque seus processos e procedimentos internos, sistemas de controle, planejamento da atividade de fiscalização e de TI, dentre outras etapas, possuem falhas capazes de degradar a qualidade da informação a tal ponto que o próprio gestor não possui convicção em utilizá-las para a tomada de decisões gerenciais.

Reflexo direto da degradação da qualidade da informação, provocada basicamente pela ausência de normas internas para orientação técnica quanto à padronização de procedimentos para alimentação das informações e tramitação dos processos no sistema Gaia, advém diretamente da opinião do próprio agente fiscal, manifestada por meio do questionário aplicado eletronicamente aos agentes do IMA em 26/10/2017.

Apurou-se que, dos 96 agentes que responderam ao questionário (item 2.9), 80,21% afirmaram que as vistorias realizadas em campo que não geram autos de infração não ficam registradas nos palmtops. Ou seja, o sistema Gaia não possui registro de todas as demandas encaminhadas aos agentes, informação gerencial

importante para o planejamento das atividades de fiscalização ambiental e para o controle estatístico das demandas.

Outro ponto abordado no questionário (item 3.2) diz respeito ao registro obrigatório dos Termos de Compromisso no sistema Gaia, conforme determina o artigo 44, §8º, da Portaria Conjunta nº 170/2013, que determina que “todos os documentos relativos ao processo administrativo deverão ser digitalizados e inseridos integralmente no Sistema Gaia”.

Apurou-se que 45,83% dos agentes afirmam que os Termos de Compromisso não podem ser identificados no sistema Gaia, o que denota ausência de normas procedimentais internas e rotinas que padronizem a alimentação do sistema, bem como a tramitação dos processos de fiscalização, tanto eletrônica quanto fisicamente. Registra-se que neste item 42,71% dos agentes não tinham opinião formada sobre o tema.

Assim, a afirmação dos agentes fiscais quanto à impossibilidade de identificação dos Termos de Compromisso no sistema evidencia clara afronta ao que dispõe a legislação ambiental.

Outro tópico analisado diz respeito aos problemas encontrados no sistema Gaia relativos à segurança das informações, evidenciados também por meio das respostas dos agentes fiscais ao questionário eletrônico e às requisições encaminhadas ao IMA.

Apurou-se que, dos 96 agentes que responderam ao questionário (item 4.8), 28,13% afirmaram que existem usuários autorizados que possuem acesso amplo e irrestrito aos recursos disponibilizados no Sistema Gaia. Registra-se que neste item 66,67% dos agentes não tinham opinião formada sobre o assunto.

O acesso privilegiado é um fator de risco à qualidade e à segurança das informações e, conforme o item 11 da ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005, convém que procedimentos formais sejam implementados para controlar a distribuição de direitos de acesso aos sistemas de informação e serviços.

A norma ainda ressalta que os procedimentos devem cobrir todas as fases do ciclo de vida de acesso do usuário, desde a inscrição inicial como novos usuários, até o cancelamento final do registro dos usuários que já não requerem acesso a sistemas de informação e serviços.

Convém que atenção especial seja dada, onde apropriado, para a necessidade de controlar a distribuição de direitos de acesso privilegiado que permitem os usuários mudar controles de sistemas (item 11.2.2 da norma).

Reforçando a constatação de que o sistema Gaia é deficiente com relação à segurança da informação, 21,88% dos agentes afirmam que não são utilizados recursos de criptografia e validação/certificação digital na proteção de todos os seus arquivos, sendo que 76,04% não tinham conhecimento sobre o tema (item 4.11 do questionário).

Já no item 4.13, 35,42% dos agentes pesquisados afirmam que o sistema Gaia não conta com uma ferramenta de controle que vede a movimentação virtual do processo de fiscalização ou a exclusão de documentos, sem o devido recebimento pelo servidor ou unidade de destino do processo físico.

Ressalta-se que a ausência da referida ferramenta de controle impõe insegurança jurídica quanto à integridade dos documentos ou processos de fiscalização ambiental inseridos no sistema (56,25% não formaram opinião sobre o tema).

Destaca-se que o uso da criptografia permite proteger os dados armazenados e backups contra acessos indevidos, bem como aqueles enviados para áreas externas à organização, sendo que a certificação digital é a identidade digital da pessoa física e jurídica no meio eletrônico, conferindo autenticidade, confidencialidade, integridade e não repúdio nas operações que são realizadas por meio dele, atribuindo validade jurídica ao ato produzido e ao processo como um todo.

Ainda com relação à segurança da informação, apurou-se no item 4.3 do questionário que 29,17% dos agentes afirmaram que não existem normas internas que implementem uma política de segurança de informações do Sistema Gaia. Corroborando esta constatação, em resposta ao item 07 da requisição RQE-001, encaminhada ao IMA em 02/10/2017, a Diretoria de Fiscalização não se manifestou objetivamente quanto à apresentação de normas internas para implantação e gestão de documentos do sistema Gaia, por meio de planos e políticas de TI, nem quanto à padronização de procedimentos para alimentação das informações e tramitação dos processos no sistema. Informou apenas algumas funcionalidades do sistema Gaia.

Identificou-se como principal causa do achado a ausência de normas internas para orientação técnica quanto à padronização de procedimentos para alimentação das informações e tramitação dos processos no Sistema Gaia, consubstanciados em planos e políticas de TI. Ainda como causa do achado apurou-se a falta de interoperabilidade entre os sistemas Gaia, SGP-e os palmtops utilizados nas fiscalizações em campo, o que aumenta o risco de insegurança dos dados.

Como consequência identificou-se riscos à segurança dos dados, como a possibilidade de supressão de informações armazenadas no sistema e eliminação de documentos relativos aos processos de fiscalização ambiental por pessoas com amplo e irrestrito acesso aos recursos disponibilizados pelo Gaia.

Tendo em vista a possibilidade disponibilizada pelo sistema de não inserção propositada de AIA no sistema Gaia, o risco de ocorrência de fraudes também é outra consequência do achado.

Como efeito, aponta-se a divergência de informações entre os processos físicos e os registrados no sistema Gaia, detectando-se processos não localizados ou encontrados em lugar diferente daquele informado no sistema.

Diante desta situação, resta ao IMA:

- Adotar Política de Segurança da Informação, com base na NBR ISO/IEC 27002/2005, que contemple:
 - a) política de controle de acesso de usuário e gerenciamento de privilégios;
 - b) política de confidencialidade e integridade, utilizando-se de controles criptográficos e certificação digital;
 - c) rastreabilidade de eventos e documentos, com mecanismos apropriados de registro e monitoração para gravação de todas as ações efetuadas pelos usuários;
 - d) conformidade com a legislação ambiental e os princípios constitucionais que regem a administração pública.
- Dotar o sistema Gaia:

- a) de mecanismos de controle dos prazos processuais e prescricionais, com emissão de alertas indicando o decurso do tempo para vencimento dos prazos;
 - b) de mecanismos que obriguem o usuário a inserir os documentos relativos ao processo de acordo com a fase em que se encontra, respeitando a cronologia da tramitação estabelecida na legislação;
 - c) de interoperabilidade com o SGP-e de modo que todas as movimentações relativas ao processo administrativo sejam concomitantemente registradas em ambos os sistemas.
- Possibilitar o acesso integral ao Gaia pelo Agente Fiscal no momento da fiscalização in loco, dando condições da geração automática do AIA e a elaboração do relatório de fiscalização.
 - Efetuar articulação entre o Consema e o IMA para que o sistema Gaia contemple todas as fases da tramitação processual na fase recursal, desde o registro de entrada no Consema, inclusive o controle dos prazos prescricionais, a distribuição aos relatores e o registro das decisões proferidas em plenário.

Assim, espera-se que a normatização do sistema Gaia em planos e políticas de TI propicie maior controle e eficiência ao processo administrativo de fiscalização ambiental e, conseqüentemente, o cumprimento dos prazos estabelecidos legalmente.

Além disso, espera-se a disponibilização de relatórios e informações que possibilitem a tomada de decisões estratégicas, o controle do fluxo processual, bem como as ações de controle para recuperação dos danos ambientais causados pelos infratores.

A garantia da integridade, confidencialidade e autenticidade das informações processadas pelo IMA, também é um benefício esperado com a adoção das políticas de segurança.

2.2.2 O processo de fiscalização ambiental, bem como a gestão e uso do sistema Gaia não são fiscalizados pelo sistema de controle interno

A Constituição Federal, em seus artigos 70 e 74, dispõe que a fiscalização das entidades da administração direta e indireta dos entes da federação será exercida pelo parlamento, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, devendo os poderes manterem, de forma integrada, sistema de controle interno com as finalidades de, dentre outras, avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Importante salientar que, de acordo com o organograma do IMA publicado na internet¹⁰, a unidade administrativa responsável pelo sistema de controle interno do órgão é a Assessoria de Auditoria Interna – Assau, posicionada no organograma em nível de assessoria e que presta suporte decisório ao nível mais elevado na hierarquia da administração do órgão ambiental. Embora suas atribuições e competências não estejam descritas no Decreto Estadual nº 3.572/98 (Estatuto da Fatma), nem no Decreto Estadual nº 3.573/98 (Regimento Interno), a Portaria Fatma nº 097, de 02.05.2016, assim as define de forma genérica:

Art. 1º Compete a Assessoria de Auditoria Interna identificar, elaborar e intervir na produção de atos normativos que visem sistematizar e a padronizar procedimentos internos, tanto na área meio quanto na área fim.
Art. 2º As demandas de iniciativas das Diretorias e Gerências incluirão em seus grupos de trabalho a Assessoria de Auditoria Interna.
Art. 3º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Isto posto, tendo em vista que as competências da Assau são definidas pelo órgão ambiental de forma genérica, cabe utilizar supletivamente a legislação estadual que define os objetivos do sistema de controle interno na administração pública, conferindo ao órgão de assessoria do IMA a competência para verificar a adequação e a conformidade do sistema de gestão quanto às normas de referência e aos documentos internos, bem como organizar e executar programação de auditoria nas unidades administrativas sob seu controle, na forma do preceituado nos artigos 60, incisos II e IV, e 61, I, da Lei Complementar (estadual) nº 202, de 15/12/2000, conforme segue:

Art. 60. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de:
(...)
II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência das gestões orçamentária, financeira e patrimonial, nos órgãos

¹⁰ http://www.fatma.sc.gov.br/ckfinder/userfiles/arquivos/organograma_fatma.pdf

e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

(...)

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Art. 61. No apoio ao controle externo, os órgãos integrantes do sistema de controle interno deverão exercer, dentre outras, as seguintes atividades:

I - organizar e executar, por iniciativa própria ou por determinação do Tribunal de Contas do Estado, programação de auditorias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle, enviando ao Tribunal os respectivos relatórios;

Assim, dentre os aspectos verificados pela auditoria, buscou-se identificar se a Assau produz relatórios de controle interno ou conta com um planejamento e procedimentos de auditoria para o controle sistemático da conformidade dos procedimentos e do processo de fiscalização ambiental, bem como sobre o sistema Gaia. Destaca-se que o achado foi evidenciado por meio de requisição de documentos, entrevistas, análise de banco de dados e observação direta.

Para tanto encaminhou-se ao IMA, em 03/10/2017, a requisição nº RQE-001 (item 9), às fls. 08, solicitando-se os referidos relatórios. Em resposta ao item 09 da RQE-001, conforme Ofício DFISC/GEFIS nº 5506, de 18/10/2017, o IMA limitou-se a informar que compete à Assau a prestação das informações requeridas.

Complementarmente, o Gabinete da Presidência, por meio do Ofício GABP nº 0257 (fls. 238/242), de 13/11/2017, apenas informou que o Gerente da Assau necessitava de maiores informações, ressaltando que o contato seria realizado diretamente com o este Tribunal, contudo tal interlocução não se realizou.

Ainda como evidências do achado, conforme registrado na entrevista realizada em 28/08/2017 (PTL-01), quando estavam presentes, além dos membros da equipe de auditoria, o Diretor de Fiscalização, o Gerente de Fiscalização e mais um Técnico de Controle Ambiental, os entrevistados afirmaram que o IMA não possui controle e acompanhamento formal do fluxo processual de fiscalização ambiental (item 5 da entrevista). Além disso, informaram que o IMA não adota procedimentos para evitar a prescrição dos processos e que não há ações administrativas em curso para dar celeridade ao julgamento de processos e, assim, evitar a sua prescrição.

Em resposta ao questionário eletrônico encaminhado aos agentes fiscais, 54,17% afirmaram que o sistema Gaia não conta com um módulo de controle de prazo para evitar a prescrição das multas aplicadas nos processos de fiscalização ambiental.

Como exemplo da falta de controle interno dos processos de fiscalização ambiental, pode-se citar as informações extraídas dos processos analisados nas Codams e na sede do IMA, conforme já demonstrado no Achado 2.1.1 deste Relatório.

Apurou-se que o IMA não respeita os prazos estabelecidos pela legislação vigente. O levantamento demonstra, mais especificamente nos processos analisados na sede do órgão ambiental, que após a apresentação da defesa prévia pelo infrator, os processos ficaram parados na sede do IMA em média por 685 dias (aproximadamente dois anos), aguardando o parecer do agente fiscal acerca das alegações do infrator. Além disto, constatou-se em seis dos processos analisados na amostra selecionada pela equipe que este tempo foi superior a quatro anos (AIA 3104-D; 3097-D; 2724-D; 1993-D; 2138-D; 3109-D).

Com base análise do banco de dados do Gaia, confirmou-se que 15% dos processos em andamento já estavam prescritos e 85% dos processos irão prescrever até dezembro de 2018.

Assim, fica evidenciada como causa principal do achado a ausência de rotinas definidas para o controle regular e sistemático da conformidade dos procedimentos relativos ao processo de fiscalização ambiental, bem como sobre o sistema Gaia, levando à inércia da Assau, devido à ausência de procedimentos que orientem as suas ações.

A ausência de atuação do controle interno, bem como de um cronograma e procedimento predeterminados para realizar auditorias internas têm como efeitos a ausência de feedback para a gerência de TI e para a administração do IMA com o objetivo de aprimorar o processo de fiscalização e o sistema Gaia, deficiências no sistema de registro e acompanhamento processual e o descumprimento dos prazos processuais e prescricionais dos processos. Destaca-se que a limitação das atividades de controle interno não previne a ocorrência de erros e discrepâncias no processo de fiscalização.

Diante desta situação, resta ao **IMA**:

- Desenvolver e implantar sistema de controle interno com a realização de auditorias internas periódicas, com foco no processo de fiscalização ambiental, na gestão e no uso do sistema Gaia, priorizando os aspectos relativos ao cumprimento dos prazos processuais, mecanismos para evitar a prescrição dos processos e ações que visem a reparação dos danos ambientais.

Espera-se, assim, a realização de auditorias internas periódicas, de acordo com um cronograma e procedimentos predeterminados, dos procedimentos relativos ao processo de fiscalização ambiental, possibilitando o aprimoramento do sistema Gaia, de modo que contemple todas as peças processuais de forma estruturada e cronológica de acordo com o fluxo processual definido pela legislação ambiental.

2.3. Análises dos Achados relativos à 3ª Questão de Auditoria

A terceira questão buscou verificar se o Consema possui mecanismos de gestão e controle dos processos de fiscalização ambiental na fase recursal.

Foi identificada a prescrição quinquenal dos processos de fiscalização ambiental em fase de recurso no Consema causada basicamente pela gestão precária dos processos, deficiência na alimentação de informações processuais no banco de dados utilizado pelo órgão recursal, processos represados na Secretaria Executiva aguardando distribuição aos Relatores, dentre outras.

Constatou-se também ausência na publicação de informações oficiais no website do Consema de forma transparente e atualizada, causadas sobretudo pela inércia do gestor.

2.3.1 Prescrição quinquenal dos processos de fiscalização ambiental no Consema

O Decreto Federal nº 6.514, de 22/07/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, define que é de cinco anos

a prescrição da ação da administração que tem por fim apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, conforme segue:

Art. 21. Prescreve em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado.

§ 1º Considera-se iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela administração com a lavratura do auto de infração.

No mesmo sentido aponta a Portaria nº 170, de 04/10/2013, editada em conjunto pela Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina e pelo Batalhão da Polícia Militar Ambiental do Estado de Santa Catarina, com vistas a regular os procedimentos para apuração de infrações ambientais por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente no âmbito dos dois órgãos, conforme segue:

Art. 97. Prescreve em 05 (cinco) anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado.

§ 1º Considera-se iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela administração com a lavratura do auto de infração.

Importante ressaltar que para que se constate a prescrição faz-se necessário a ocorrência de dois fatores a saber: o decurso do tempo fixado por lei e a inércia da administração que, por sua omissão, renuncia ao direito de aplicação de penalidades administrativas e ou sanções pecuniárias.

Segundo o Decreto Federal anteriormente citado, o procedimento administrativo ambiental inaugura-se pela lavratura do auto de infração pelo agente de fiscalização. Assim, uma vez identificado o ato ilícito contra o meio ambiente, iniciará para a Administração Pública a contagem do prazo de cinco anos para a instauração do processo administrativo ambiental e apuração da conduta ilícita.

De outro lado, ao contrário do que ocorre com as sanções pecuniárias, a obrigação de reparar o dano ambiental não é alcançada pela incidência da prescrição no procedimento administrativo ambiental. É a regra disposta no § 4º do artigo 21 do Decreto nº 6.514/2008:

Art. 21. (...)

§ 4º A prescrição da pretensão punitiva da administração não elide a obrigação de reparar o dano ambiental.

Assim, dentre os aspectos verificados pela auditoria, conforme registrado no papel de trabalho PTE-02, efetuou-se no Consema, em 11/10/2017,

a análise *in loco* de uma amostra de 40 processos, utilizando-se como critério de seleção os maiores valores das multas aplicadas no período de 2011 a 2016. Destaca-se que 31 (trinta e um) destes processos, o que corresponde a 77,5% da amostra, foram movimentados apenas uma única vez desde que foram protocolados no Consema, ou seja, foram apenas distribuídos às Câmaras Recursais, o que significa permanecerem armazenados nos armários da Secretaria Executiva do órgão aguardando posterior distribuição aos Relatores dos processos, quando só então estarão aptos para emissão de parecer, voto e julgamento. As imagens a seguir evidenciam o armazenamento de processos na Secretaria do órgão julgador:

Figura 1 – Processos armazenados nos armários do Consema em 11/10/2017, aguardando distribuição aos Relatores.



Importante ressaltar que dos 40 processos analisados, em apenas um - AIA 30462-A - foi proferida decisão na data de 16/03/2017, publicada no Diário Oficial nº 20.529, de 10/05/2017.

Esta análise permite deduzir que dos 40 processos analisados, apenas 2,5% chegou ao seu final, ou seja, o recurso foi julgado na 2ª instância prevista pela legislação ambiental.

Contudo, em pesquisa realizada no Sistema Gaia, verificou-se que este processo foi autuado pelo IMA em 07/03/2011 e remetido ao Consema em 19/10/2011, tendo sido julgado 6 anos e 2 meses depois de sua autuação e 5 anos e 7 meses após sua entrada no Consema. De fato, a decisão proferida pela Terceira Câmara Recursal do Consema foi, por unanimidade, pelo reconhecimento da prescrição quinquenal.

Assim, mesmo que o processo relativo ao AIA 30462-A tenha sido julgado pelo Consema, verificou-se a prescrição, pois houve o decurso do tempo fixado por lei, verificando-se a inércia do Consema que, por sua omissão, deu causa à renúncia ao direito da Administração de aplicação de penalidades administrativas e ou sanções pecuniárias no referido processo.

Além do mais, as informações relativas ao processo em questão não foram atualizadas no banco de dados do Consema até setembro de 2017, pois os dados referentes à distribuição, julgamento, decisão e publicação não foram registrados até então, denotando inconsistência em relação às informações constantes fisicamente no processo.

Efetuada-se uma análise mais detalhada do banco de dados Microsoft Access disponibilizado à equipe de auditoria pela Secretaria Executiva do Consema, observou-se que havia, em setembro de 2017, conforme o quadro 7 a seguir, 3.453 processos registrados no órgão recursal. Deste universo apurou-se que em 93% dos processos não foi proferida nenhuma espécie de decisão do órgão recursal e 67% deles sequer foram distribuídos aos Relatores para emissão de parecer ou voto. Este represamento denota uma precária gestão e distribuição dos processos pela administração do Consema, presumindo-se que há uma grande probabilidade de que prescrevam antes de serem julgados.

Oportuno salientar que a soma dos percentuais no quadro a seguir não totaliza 100%, tendo em vista que pode existir ao mesmo tempo, por exemplo, processos sem decisão que não foram distribuídos aos Relatores ou que estão prescritos, e vice-versa.

Quadro 7 – registro de processos do banco de dados Access do Consema (dados obtidos em setembro de 2017).

Processos registrados no Consema	Processos sem decisão	Processos não distribuídos aos Relatores	Processos prescritos
3.453	3.210	2.318	1.334
100%	93%	67%	39%

Fonte: banco de dados Access fornecido pelo Consema.

Importante destacar que o banco de dados do Consema não registra a data da lavratura do Auto de Infração Ambiental – AIA, o que impossibilita a verificação do início da ação de apuração da infração ambiental pela administração

e, conseqüentemente, a determinação do decurso do prazo prescricional, conforme definido na legislação anteriormente citada.

Assim, utilizou-se como critério a data de entrada dos processos no Consema, esta sim registrada no banco de dados, possibilitando determinar-se o decurso do prazo prescricional a partir dessa data. Desta forma, selecionou-se os processos em que não foram proferidas decisões pelas Câmaras Recursais e que deram entrada na fase recursal no período de 2004 a 2012, tendo em vista o decurso de mais de cinco de anos desde a entrada no Consema até novembro de 2017. O total apurado foi de 1.334 processos, que corresponde a 39% dos processos registrados no Consema que alcançaram a prescrição sem que nenhum ato decisório fosse proferido (quadro 6).

Assim, evidencia-se mais uma vez o represamento de processos e sua conseqüente prescrição, resultando na renúncia por parte da administração ao direito de aplicação de penalidades administrativas e ou sanções pecuniárias.

Em consulta ao website do Consema apurou-se que, de acordo com os editais de notificação de julgamento publicados¹¹, foram julgados 634 recursos no ano de 2016 e em 2017, outros 209 (PTE-06). Aplicando-se um cálculo simples pode-se deduzir que a média de julgamentos das Câmaras Recursais é de 422 processos ao ano. Assim, levando-se em consideração os recursos que ainda não foram julgados, o que totaliza 3.210, conforme demonstra o quadro 6, pode-se dizer que seriam necessários 7 anos e 7 meses para julgar todos os processos em estoque na fase recursal, isso considerando que nenhum recurso fosse demandado ao órgão em todo o período, o que é absolutamente improvável.

Percebe-se, portanto, que no ritmo de julgamento atualmente estabelecido pelo órgão recursal, se utilizado o critério de distribuição de recursos preconizado no art. 37, do Decreto Estadual nº 2.143/2014, que determina que “os recursos devem ser pautados pela sequência cronológica de interposição e distribuídos em Plenário, mediante sorteio”, todos os recursos atualmente em estoque somente serão julgados quando prescritos.

Além disso, os recursos interpostos a partir de novembro de 2017 teriam que aguardar por mais de 7 (sete) anos para serem distribuídos e então julgados,

¹¹ <http://www.sds.sc.gov.br/index.php/biblioteca/consema/camaras-recursais/editais-de-notificacao>

transcorrendo assim o prazo prescricional quinquenal previsto na legislação ambiental.

Em média, conforme análise dos registros do banco de dados Access do Consema, o tempo em que os processos estão aguardando desde a sua entrada na Secretaria Executiva até 30/10/2017 sem que tenham sido distribuídos aos Relatores é de 1.407 dias, ou seja, 3 anos e 10 meses, o que denota um baixíssimo ritmo na produção do órgão, contribuindo sobremaneira para o represamento de processos e o decurso do prazo prescricional.

Identificou-se como causas principais do achado a gestão precária dos processos com relação ao controle do prazo prescricional e das datas de entrada do recurso no Consema, bem como o controle da distribuição dos processos. A deficiência na alimentação das informações processuais no banco de dados do Consema também contribui para o decurso do prazo prescricional, pois deixa de fornecer informações importantes para a tomada de decisões gerenciais.

Ainda como causa do achado identificou-se uma grande quantidade de processos represados na Secretaria Executiva aguardando distribuição aos Relatores, sendo que os processos distribuídos atualmente já se encontram muitas vezes prescritos.

Por fim, a produção insuficiente do Consema para dar andamento aos processos em estoque na fase recursal foi detectada como causa decisiva para a ocorrência do decurso do prazo prescricional quinquenal.

Como consequência destaca-se os impactos negativos ambientais decorrente da continuidade do dano e a ausência de penalização do infrator, o que leva a administração a renunciar ao direito de aplicação de penalidades administrativas e ou sanções pecuniárias, culminando com renúncia fiscal da arrecadação dos valores relativos à cada multa prescrita.

Diante desta situação, resta ao Consema:

- Realizar um levantamento de todos os processos e valores prescritos até 2018, efetuando o julgamento em bloco de todos os processos em uma única sessão extraordinária, determinando:
 - a) a devolução dos autos à origem para que tome as medidas administrativas para reparação dos danos ambientais;

b) levantamento dos valores prescritos para apuração das responsabilidades com relação à renúncia fiscal dos valores das multas não arrecadadas.

- Aprimorar a gestão dos processos com vistas ao cumprimento dos prazos legais, estabelecendo critérios específicos para distribuição de processos aos Relatores visando o julgamento antes do decurso do período prescricional, em observância ao artigo 21, caput e § 2º, do Decreto Federal nº 6.514/2008.
- Implantar a gestão da fase recursal dos processos no sistema Gaia.

Espera-se assim uma maior possibilidade de reparação do dano ambiental, a efetiva penalização do infrator, o cumprimento dos prazos legais, a redução da prescrição dos processos e a possibilidade de incremento da arrecadação relativa aos valores determinados na imposição das multas.

2.3.2 O website do Consema não disponibiliza as informações de forma transparente e atualizada.

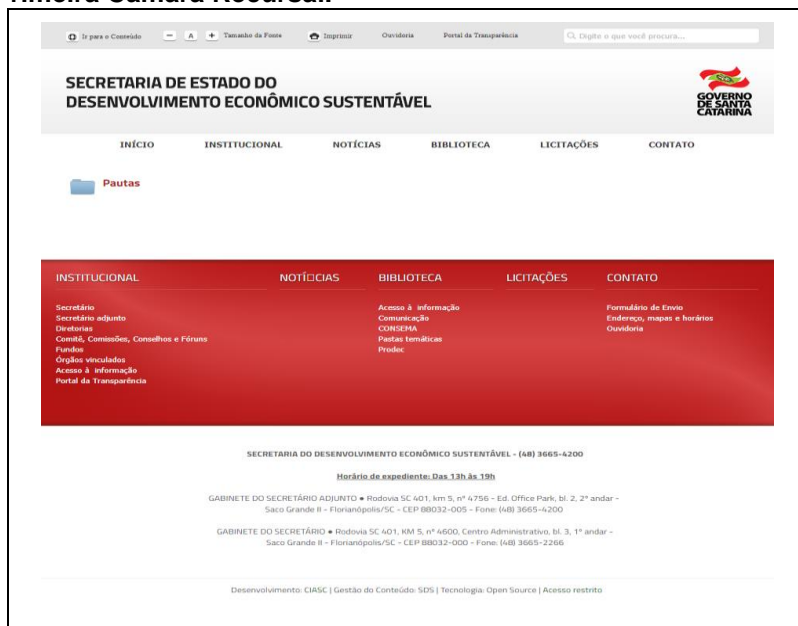
O Decreto Estadual nº 2.143/2014, alterado pelo Decreto nº 8/2015, em seu art. 25-E, dispõe que “as reuniões das Câmaras Recursais serão públicas e as respectivas pautas de julgamento divulgadas no sítio da SDS com pelo menos 10 (dez) dias de antecedência”.

Isto posto, dentre os aspectos verificados pela auditoria apurou-se, conforme pesquisa realizada no website do Consema¹², em 01/11/2017, que as pautas das reuniões das três Câmaras Recursais que o compõe não foram publicadas.

A figura 2 a seguir apresenta uma cópia da tela do Consema, especificamente da Primeira Câmara Recursal, como confirmação da ausência de publicação das informações com relação às respectivas pautas.

¹² - Primeira Câmara recursal: <http://www.sds.sc.gov.br/index.php/biblioteca/consema/camaras-recursais/reunioes-1/1o-camara-recursal/pautas-1>
- Segunda Câmara Recursal: <http://www.sds.sc.gov.br/index.php/biblioteca/consema/camaras-recursais/reunioes-1/2o-camara-recursal/pautas-2>
- Terceira Câmara Recursal: <http://www.sds.sc.gov.br/index.php/biblioteca/consema/camaras-recursais/reunioes-1/3o-camara-recursal/pautas-3>

Figura 2 – cópia da tela do website do Consema, em 01/11/2017, demonstrando a ausência de publicação das pautas da Primeira Câmara Recursal.



Identificou-se como causa do achado a omissão do gestor quanto ao não cumprimento do que determina a legislação, tendo como consequência a ausência de transparência no que diz respeito à divulgação da atuação do Consema.

Diante desta situação, resta ao Consema:

- Publicar as informações oficiais no website do Consema, conforme determina o artigo 25-E, do Decreto nº 2.143/2014, alterado pelo Decreto nº 8/2015.

Espera-se assim que a publicação das informações relativas ao Consema, levando ao público externo o conhecimento sobre as ações do órgão recursal, traduza-se em maior transparência sobre as decisões proferidas na segunda instância, bem com uma maior participação social quanto às questões ambientais.

2.3.3 Comentários do Sr. Adenilso Biasus, gestor do Consema, acerca dos itens 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3 e 3.2.4 da Conclusão do Relatório.

Quanto à determinação constante no item 3.2.1:

“Realizar um levantamento de todos os processos e valores prescritos até 2018, efetuando o julgamento em bloco de todos os processos em uma única sessão extraordinária, determinando: a) a devolução dos autos à origem para que tome as medidas administrativas para reparação dos

danos ambientais; b) levantamento dos valores prescritos para apuração das responsabilidades com relação à renúncia fiscal dos valores das multas não arrecadadas” (item 2.3.1 do Relatório).

Em análise aos comentários, verifica-se que o gestor (fls. 385/428) limita-se apenas a descrever o atual trâmite processual exatamente como disposto no Regimento Interno do Consema (Decreto nº 2.143/2014), afirmando que os autos, durante o seu trâmite recursal, retornam à origem e que o levantamento dos valores das multas é efetuado pela Secretaria do Consema.

Não foram apresentados fatos novos que permitam combater as causas que levam os processos a prescreverem na fase recursal, conforme apontado no item 2.3.1 deste Relatório. Assim, persiste ainda a necessidade do efetivo levantamento de todos os processos prescritos até 2018, a sua devolução à origem para que as medidas administrativas para reparação dos danos ambientais sejam tomadas e o levantamento dos valores prescritos para apuração das responsabilidades.

Desta forma, permanece a determinação.

Quanto à determinação constante no item 3.2.2:

“Aprimorar a gestão dos processos com vistas ao cumprimento dos prazos legais, estabelecendo critérios específicos para distribuição de processos aos Relatores visando o julgamento antes do decurso do período prescricional, em observância ao artigo 21, caput e § 2º, do Decreto Federal nº 6.514/2008” (Item 2.3.1 do Relatório);

O gestor limita-se a descrever a forma de autuação e julgamento dos recursos no Consema, inclusive de suas Câmaras Recursais, conforme dispõe o seu Regimento Interno, informando que a tramitação e julgamento dos AIAs possuem regras próprias e o estabelecimento de critérios específicos que determinam a dinâmica da distribuição dos processos de recurso entre suas Câmaras.

Afirma que muitos processos de recursos chegam ao Consema com vícios de instrução, motivo pelo qual os autos são restituídos à origem para saneamento, o que contribui para a incidência da prescrição.

Não pode prosperar o argumento trazido pelo gestor de que os processos prescrevem por vícios existentes no momento de instrução na origem, haja vista que o critério utilizado para a seleção dos processos no Consema foi a

data de entrada registrada no banco de dados desse órgão recursal, verificando-se o decurso do prazo prescricional a partir dessa data.

Conforme apurado na auditoria, do total 3.453 processos que deram entrada no Consema de 2004 a 2012, 1.334, 39% do total, alcançaram a prescrição durante a fase recursal, sem que nenhum ato decisório fosse proferido, inclusive a tramitação à origem para saneamento de vícios.

Assim, haja vista que fatos novos não foram apresentados pelo gestor a determinação resta mantida.

Quanto à determinação constante no item 3.2.3:

“Implantar a gestão da fase recursal dos processos no sistema Gaia” (Item 2.3.1 do Relatório)

O gestor informa que a implementação, utilização e manutenção do sistema Gaia, conforme o art. 189 da Lei nº 14.675/2009, é de responsabilidade do IMA e do Bpma e afirma que o fluxograma de julgamento dos recursos no Consema (fls. 423/425) foi encaminhado ao setor de informática do IMA para que tome conhecimento e efetue as alterações necessárias.

Em análise aos comentários do gestor verifica-se que procede o argumento de que o Consema não possui controle ou gestão sobre o sistema informatizado Gaia, sendo estas, funções dos órgãos de fiscalização ambiental.

Assim, a determinação será modificada para a seguinte recomendação, que será sugerida tanto ao órgão recursal, quanto ao IMA:

- Promover articulação entre o Consema e o IMA para que o sistema Gaia contemple todas as fases da tramitação processual na fase recursal, desde o registro de entrada no Consema, inclusive o controle dos prazos prescricionais, a distribuição aos relatores e o registro das decisões proferidas em plenário.

Quanto à determinação constante no item 3.2.4:

“Publicar as informações oficiais no website do Consema, conforme determina o artigo 25-E, do Decreto nº 2.143/2014, alterado pelo Decreto nº 8/2015” (Item 2.3.2 do Relatório).

O gestor informa que as pautas de julgamento estão devidamente divulgadas no website do Consema¹³. De fato, em consulta ao website verificou-se a publicação dos Editais de Notificação de Julgamento, que contém as pautas sessões das três Câmaras Recursais do órgão colegiado.

Contudo, como a publicação é um ato contínuo, permanece a determinação para que o seu acompanhamento seja efetuado durante a fase de monitoramento.

Assim, a determinação será modificada como segue:

- Manter, periodicamente, a publicação das informações oficiais no website do Consema, conforme determina o artigo 25-E, do Decreto nº 2.143/2014, alterado pelo Decreto nº 8/2015” (Item 2.3.2 do Relatório)

3. CONCLUSÃO

Clique aqui para digitar texto.

Considerando que a auditoria operacional compreende o exame de funções, subfunções, programas, projetos, atividades, operações especiais, ações, áreas, processos, ciclos operacionais, serviços e sistemas governamentais com o objetivo de emitir comentários sobre o desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública estadual e municipal, e sobre o resultado de projetos realizados pela iniciativa privada sob delegação, ou mediante contrato de gestão ou congêneres, bem como sobre o resultado das políticas, programas e projetos públicos, pautado em critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente, além dos aspectos de legalidade (art. 1º da Resolução N. TC-79/13);

Considerando os comentários e as justificativas dos gestores públicos, às fls. 385/428, acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria;

Considerando que este Relatório será encaminhado ao Conselheiro Relator, ouvido preliminarmente o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para que seja proferida a decisão no Tribunal Pleno, contendo as determinações e recomendações aos gestores públicos;

¹³ <http://www.sds.sc.gov.br/index.php/biblioteca/consema/camaras-recursais/editais-de-notificacao>

Considerando que o Tribunal Pleno poderá determinar aos gestores a apresentação de um Plano de Ação, para o cumprimento das determinações e implementação das recomendações, conforme o caso (art. 5º da Resolução nº TC-079/2013);

Considerando que os gestores deverão apresentar Plano de Ação, que será analisado por esta Diretoria e, se aprovado, terá a natureza de um compromisso acordado entre o Tribunal Pleno e o gestor responsável pelo órgão ou entidade, servindo de base para acompanhamento do cumprimento das determinações e a implementação das recomendações, autuado em processo específico de monitoramento (art. 7º, art. 8º e art. 9º, §2º, da Resolução nº TC-079/2013);

A Diretoria de Atividades Especiais, com fulcro nos artigos 59, inc. V e 113 da Constituição Estadual c/c artigo 1º, inc. V, da Lei Complementar (estadual) nº 202/00, sugere o seguinte:

3.1. Conhecer o Relatório de Auditoria Operacional realizada no Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina – IMA, vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável – SDS, e Conselho Estadual do Meio Ambiente – Consema;

3.2. Conceder ao Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina – IMA e ao Conselho Estadual do Meio Ambiente – Consema, o prazo de 30 dias, a contar da data da publicação desta Deliberação no Diário Oficial Eletrônico - DOTC-e, com fulcro no inciso III do art. 5º da Resolução nº TC-079/2013, de 06 de maio de 2013, para que apresentem a este Tribunal de Contas, Plano de Ação estabelecendo prazos para a adoção de providências visando ao atendimento das seguintes determinações e recomendações:

3.2.1. RECOMENDAÇÕES ao Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina:

3.2.1.1. Incluir na Instrução de Trabalho nº 07/17, aprovada pela Portaria nº 149/17, ou instrumento normativo equivalente, procedimentos internos relativos ao processo de fiscalização ambiental quanto: a) à obrigatoriedade do cumprimento dos prazos legais (item 2.1.1 do Relatório); b) à obrigatoriedade da inserção de todos os dados e documentos do processo no sistema Gaia (item

2.1.1); c) à atuação do controle interno em todas as fases do processo de fiscalização ambiental (item 2.1.1); d) à determinação de que a demanda de fiscalização de cada agente fiscal seja efetuada por meio de documento formal devidamente protocolizado no SGP-e e registrado no sistema Gaia, vedando a produção de demandas informais (item 2.1.3);

3.2.1.2. Dotar o sistema Gaia: a) de mecanismos de controle dos prazos processuais e prescricionais, com emissão de alertas indicando o decurso do tempo para vencimento dos prazos (itens 2.1.1, 2.1.2 e 2.2.1 do Relatório); b) de mecanismos que obriguem o usuário a inserir os documentos relativos ao processo de acordo com a fase em que se encontra, respeitando a cronologia da tramitação estabelecida na legislação (item 2.2.); c) de interoperabilidade com o SGP-e de modo que todas as movimentações relativas ao processo administrativo sejam concomitantemente registradas em ambos os sistemas (item 2.2.1);

3.2.1.3. Possibilitar o acesso integral ao sistema Gaia pelo Agente Fiscal, no momento da fiscalização, dando condições da geração automática do AIA e a elaboração do relatório de fiscalização (item 2.2.1 do Relatório);

3.2.1.4. Realizar um levantamento de todos os processos e valores que estão para prescrever a partir de 2018 (item 2.1.2 do Relatório);

3.2.1.5. Incluir cronograma no plano de fiscalização ambiental anual para: a) solucionar todos os processos que irão prescrever nos anos subsequentes a 2018, com descrição detalhada das ações a serem tomadas para cada processo (item 2.1.2 do Relatório); b) monitorar a reparação pelo infrator do dano ambiental apurado nos AIAs, inclusive os danos provenientes dos processos prescritos (item 2.1.3 do Relatório);

3.2.1.6. Encaminhar, anualmente, ao Ministério Público de Santa Catarina - MPSC o cronograma de fiscalização para que aquele órgão tome as providências necessárias (item 2.1.2 do Relatório);

3.2.1.7. Promover as ações necessárias de forma articulada com o Consema para que o Sistema Gaia contemple todas as fases da tramitação processual na fase recursal, desde o registro de entrada no Consema, inclusive o controle dos prazos prescricionais, a distribuição aos relatores e o registro das decisões proferidas em plenário (Item 2.2.1 do Relatório);

3.2.2. DETERMINAÇÕES ao Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina - IMA:

3.2.2.1. Realizar um levantamento de todos os processos e valores prescritos até 2018, para: a) tomar as medidas administrativas visando a reparação dos danos ambientais; b) efetuar levantamento dos valores prescritos; c) apurar os responsáveis com relação à renúncia de receita; d) encaminhar ao Ministério Público de Santa Catarina - MPSC a lista de processos prescritos, valores e responsáveis pela renúncia de receita (item 2.1.2 do Relatório), em cumprimento ao art. 14, da Lei (estadual) nº 14.675/2009;

3.2.2.2. Adotar Política de Segurança da Informação, com base na NBR ISO/IEC 27002/2005, que contemple: a) Política de controle de acesso de usuário e gerenciamento de privilégios; b) Política de confidencialidade e integridade, utilizando-se de controles criptográficos e certificação digital; c) Rastreabilidade de eventos e documentos, com mecanismos apropriados de registro e monitoração para gravação de todas as ações efetuadas pelos usuários; d) Conformidade com a legislação ambiental e os princípios constitucionais que regem a administração pública (item 2.2.1 do Relatório);

3.2.2.3. Determinar que a Assessoria de Auditoria Interna - Assau realize o acompanhamento, concomitante à execução do plano de fiscalização anual, das medidas adotadas pelo IMA para que o infrator repare os danos causados ao meio ambiente, em cumprimento ao art. 60, IV e 61, I da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000 (item 2.1.3 do Relatório);

3.2.2.4. Desenvolver e implantar sistema de controle interno com a realização de auditorias internas periódicas, com foco no processo de fiscalização ambiental, na gestão e no uso do sistema Gaia, priorizando os aspectos relativos ao cumprimento dos prazos processuais, mecanismos para evitar a prescrição dos processos e ações que visem a reparação dos danos ambientais, em cumprimento ao art. 60, IV e 61, I da Lei Complementar (item 2.2.2 do Relatório);

3.2.3. RECOMENDAÇÕES ao Conselho Estadual do Meio Ambiente - Consema:

3.2.3.1. Promover as ações necessárias de forma articulada com o IMA para que o sistema Gaia contemple todas as fases da tramitação processual na

fase recursal, desde o registro de entrada no Consema, inclusive o controle dos prazos prescricionais, a distribuição aos relatores e o registro das decisões proferidas em plenário (Item 2.3.1 do Relatório);

3.2.4. DETERMINAÇÕES ao Conselho Estadual do Meio Ambiente - Consema:

3.2.4.1. Realizar um levantamento de todos os processos e valores prescritos até 2018, efetuando o julgamento em bloco de todos os processos em uma única sessão extraordinária, determinando: a) a devolução dos autos à origem para que tome as medidas administrativas para reparação dos danos ambientais; b) levantamento dos valores prescritos para apuração das responsabilidades com relação à renúncia fiscal dos valores das multas não arrecadadas, em cumprimento ao art. 21 do Decreto (federal) nº 6.514/2008 c/c art. 39 do Decreto (estadual) nº 2.143/2014 (Item 2.3.1 do Relatório);

3.2.4.2. Aprimorar a gestão dos processos com vistas ao cumprimento dos prazos legais, estabelecendo critérios específicos para distribuição de processos aos Relatores visando o julgamento antes do decurso do período prescricional, em observância ao artigo 21, caput e § 2º, do Decreto (federal) nº 6.514/2008 (Item 2.3.1 do Relatório);

3.2.4.3. Manter, periodicamente, a publicação das informações oficiais no website do Consema, conforme determina o artigo 25-E, do Decreto nº 2.143/2014, alterado pelo Decreto nº 8/2015” (Item 2.3.2 do Relatório).

3.3. Dar ciência da Decisão e Voto do Relator que a fundamenta, bem como deste Relatório, ao Ministério Público de Santa Catarina.

É o Relatório.

Diretoria de Atividades Especiais, em 27 de julho de 2018.

ROSEMARI MACHADO
Auditora Fiscal de Controle Externo

RICARDO CARDOSO DA SILVA

Chefe da Divisão

De acordo:

MARCIA ROBERTA GRACIOSA

Coordenadora

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Exmo. Sr. Relator Herneus De Nadal, ouvido preliminarmente o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

MONIQUE PORTELLA

Diretora

Processo n.: @RLA 17/00740641

Assunto: Auditoria operacional para avaliar o processo administrativo destinado à apuração de infrações ambientais e atividades lesivas ao meio ambiente

Responsáveis: Alexandre Waltrick Rates e Adenilso Biasus

Unidade Gestora: Fundação do Meio Ambiente - FATMA

Unidade Técnica: DAE

Decisão n.: 1191/2019

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, decide:

1. Conhecer do Relatório de Auditoria Operacional realizada no Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina – IMA, vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável – SDS, e Conselho Estadual do Meio Ambiente – Consema, para avaliar o fluxo processual administrativo destinado à apuração de infrações ambientais e atividades lesivas ao meio ambiente, os aspectos referentes aos mecanismos de gestão e controle dos processos de fiscalização ambiental utilizados, bem como acompanhamento e controle do fluxo processual pelo Sistema de Gestão e Acompanhamento de Infrações Ambientais – Gaia.

2. Conceder ao *Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina – IMA* e ao *Conselho Estadual do Meio Ambiente – Consema*, o **prazo de 90 (noventa) dias**, a contar da data da publicação desta Deliberação no Diário Oficial Eletrônico do TCE - DOTC-e, com fulcro no inciso III do art. 5º da Resolução n. TC-079/2013, para que apresente a este Tribunal de Contas Plano de Ação estabelecendo prazos, responsáveis e atividades para a adoção de providências visando ao aperfeiçoamento do objeto auditado, bem como à otimização da aplicação dos recursos públicos, relativamente às seguintes recomendações e determinações:

2.1. Recomendações ao *Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (IMA)*:

2.1.1. Incluir na Instrução de Trabalho n. 07/17, aprovada pela Portaria n. 149/17, ou instrumento normativo equivalente, procedimentos internos relativos ao processo de fiscalização ambiental quanto:

a) à obrigatoriedade da inserção de todos os dados e documentos do processo no sistema Gaia (item 2.1.1 do *Relatório DAE n. 018/2018*);

b) à determinação de que a demanda de fiscalização de cada agente fiscal seja efetuada por meio de documento formal devidamente protocolizado no SGP-e e registrado no sistema Gaia, vedando a produção de demandas informais (item 2.1.3 do Relatório DAE);

2.1.2. Dotar o sistema Gaia de:

a) mecanismos de controle dos prazos processuais e prescricionais, com emissão de alertas indicando o decurso do tempo para vencimento dos prazos (itens 2.1.1, 2.1.2 e 2.2.1 do Relatório DAE);

b) mecanismos que obriguem o usuário a inserir os documentos relativos ao processo de acordo com a fase em que se encontra, respeitando a cronologia da tramitação estabelecida na legislação (item 2.2.1 do Relatório DAE);

c) interoperabilidade com o SGP-e de modo que todas as movimentações relativas ao processo administrativo sejam concomitantemente registradas em ambos os sistemas (item 2.2.1 Relatório DAE);

2.1.3. Possibilitar o acesso integral ao sistema Gaia pelo Agente Fiscal, no momento da fiscalização, dando condições da geração automática do AIA e a elaboração do relatório de fiscalização (item 2.2.1 do Relatório DAE);

2.1.4. Realizar levantamento de todos os processos e valores que estão para prescrever a partir de 2018, observando-se o disposto nos arts. 97 e 98 da Portaria n. 170/2013/GABP-FATMA/BPMA-SC (item 2.1.2 do Relatório DAE);

2.1.5. Incluir cronograma no plano de fiscalização ambiental anual para:

a) solucionar todos os processos que irão prescrever nos anos subsequentes a 2018, com descrição detalhada das ações a serem tomadas para cada processo (item 2.1.2 do Relatório DAE);

b) monitorar a reparação pelo infrator do dano ambiental apurado nos AIAs, inclusive os danos provenientes dos processos prescritos (item 2.1.3 do Relatório DAE);

2.1.6. Encaminhar, anualmente, ao Ministério Público de Santa Catarina -MPSC o cronograma de fiscalização para que aquele órgão tome as providências necessárias (item 2.1.2 do Relatório DAE);

2.1.7. Promover as ações necessárias de forma articulada com o Consema para que o Sistema Gaia contemple todas as fases da tramitação processual na fase recursal, desde o registro de entrada no Consema, inclusive o controle dos prazos prescricionais, a distribuição aos relatores e o registro das decisões proferidas em plenário (item 2.2.1 do Relatório DAE);

2.2. Determinações ao *Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina - IMA*:

2.2.1. Realizar levantamento de todos os processos e valores prescritos até 2018 observando-se o disposto nos arts. 97 e 98 da Portaria n. 170/2013/GABP-FATMA/BPMA-SC, para:

a) tomar as medidas administrativas visando a reparação dos danos ambientais;

b) efetuar levantamento dos valores prescritos;

c) apurar os responsáveis com relação à renúncia de receita;

d) encaminhar ao Ministério Público de Santa Catarina - MPSC a lista de processos prescritos, valores e responsáveis pela renúncia de receita (item 2.1.2 do Relatório DAE), em cumprimento ao art. 14, da Lei (estadual) n. 14.675/2009;

2.2.2. Adotar Política de Segurança da Informação, com base na NBRISO/IEC 27002/2005, que contemple:

a) Política de controle de acesso de usuário e gerenciamento de privilégios;

b) Política de confidencialidade e integridade, utilizando-se de controles criptográficos e certificação digital;

c) Rastreabilidade de eventos e documentos, com mecanismos apropriados de registro e monitoração para gravação de todas as ações efetuadas pelos usuários;

d) Conformidade com a legislação ambiental e os princípios constitucionais que regem a administração pública (item 2.2.1 do Relatório DAE);

2.2.3. Determinar que a Assessoria de Auditoria Interna - Assau realize o acompanhamento, concomitante à execução do plano de fiscalização anual, das medidas adotadas pelo IMA para que o infrator repare os danos causados ao meio ambiente, em cumprimento aos arts. 60, IV, e 61, I, da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000 (item 2.1.3 do Relatório DAE);

2.2.4. Desenvolver e implantar sistema de controle interno com a realização de auditorias internas periódicas, com foco no processo de fiscalização ambiental, na gestão e no uso do sistema Gaia, priorizando os aspectos relativos ao cumprimento dos prazos processuais, mecanismos para evitar a prescrição dos processos e ações que visem a reparação dos danos ambientais, em cumprimento aos arts. 60, IV, e 61, I, da Lei Complementar (item 2.2.2 do Relatório DAE);

2.3. Recomendação ao *Conselho Estadual do Meio Ambiente - Consema*:

2.3.1. Promover as ações necessárias de forma articulada com o IMA para que o sistema Gaia contemple todas as fases da tramitação processual na fase recursal, desde o registro de entrada no Consema, inclusive o controle dos prazos prescricionais, a distribuição aos relatores e o registro das decisões proferidas em plenário (item 2.3.1 do Relatório DAE);

2.4. Determinações ao *Conselho Estadual do Meio Ambiente - Consema*:

2.4.1. Realizar levantamento de todos os processos e valores prescritos até 2018, efetuando o julgamento em bloco de todos os processos em uma única sessão extraordinária, determinando:

a) a devolução dos autos à origem para que tome as medidas administrativas para reparação dos danos ambientais;

b) levantamento dos valores prescritos para apuração das responsabilidades com relação à renúncia fiscal dos valores das multas não arrecadadas, em cumprimento ao art. 21 do Decreto n. 6.514/2008 c/c art. 39 do Decreto (estadual) n. 2.143/2014 (item 2.3.1 do Relatório DAE);

2.4.2. Aprimorar a gestão dos processos com vistas ao cumprimento dos prazos legais, estabelecendo critérios específicos para distribuição de processos aos Relatores visando o julgamento antes do decurso do período prescricional, em observância ao art. 21, *caput* e § 2º, do Decreto n. 6.514/2008 (item 2.3.1 do Relatório DAE);

3. Dar conhecimento desta Decisão, bem como do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam ao Relator do Processo n. @RLA 17/00517810, Conselheiro-Substituto Cleber Muniz Gavi.

4. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamenta, bem como do *Relatório DAE n. 018/2018* e do *Parecer n. MPC/AF/27/2019*, ao Instituto do Meio Ambiente e ao Conselho Estadual do Meio Ambiente – Consema

Ata n.: 85/2019

Data da sessão n.: 11/12/2019 - Ordinária

Especificação do quórum: Luiz Roberto Herbst, Luiz Eduardo Cherem, José Nei Alberton Ascari e Gerson dos Santos Sicca (art. 86, *caput*, da LC n. 202/2000)

Representante do Ministério Público de Contas: Aderson Flores

Conselheiros-Substitutos presentes: Cleber Muniz Gavi e Sabrina Nunes Iocken

LUIZ ROBERTO HERBST
Presidente (art. 91, parágrafo único, c/c art. 92,
parágrafo único da LC n. 202/2000)

GERSON DOS SANTOS SICCA
Relator

Fui presente: ADERSON FLORES
Procurador-Geral Adjunto do Ministério Público de Contas/SC