

PROCESSO Nº:	@PMO 22/80059228
UNIDADE GESTORA:	Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC e Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA
RESPONSÁVEL:	Sheila Maria Martins Orben Meirelles – Presidente do IMA/SC
INTERESSADOS:	Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA
ASSUNTO:	Primeiro Monitoramento da Auditoria Operacional que avaliou o fluxo processual administrativo destinado à apuração de infrações ambientais e atividades lesivas ao meio ambiente.
RELATOR:	Gerson dos Santos Sicca
UNIDADE TÉCNICA:	DAE/CAOP/DIV4
RELATÓRIO Nº:	DAE - 22/2023

1. INTRODUÇÃO

Trata-se do primeiro monitoramento da Auditoria Operacional que avaliou o processo administrativo destinado à apuração de infrações ambientais e atividades lesivas ao meio ambiente no Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC, em que o Tribunal Pleno promoveu a apreciação do Processo RLA 17/00740641, que resultou na Decisão 1191/2019 de 15/02/17 (fls. 635-637 do processo RLA 17/00740641).

A Decisão 1191/2019 conheceu o Relatório de Auditoria Operacional DAE nº 018/2018 e concedeu o prazo de 90 (noventa) dias para que o Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina – IMA e o Conselho Estadual do Meio Ambiente – Consema apresentassem plano de ação estabelecendo responsáveis, atividades e prazos, para o cumprimento das determinações e implementação das recomendações resultantes da auditoria.

A Decisão do Tribunal Pleno foi comunicada ao Instituto e ao Conselho, à época, por meio dos Ofícios TCE/SEG nº 3208/2020 e 3209/2020, de 12/03/20 (fls. 638 e 639 do processo RLA 17/00740641), respectivamente, sendo que, após solicitações de prorrogação de prazo, protocolaram os Planos de Ação neste Tribunal em 16/02/21 por meio do Ofício IMA nº 656/2021 (fls. 683-690 do processo RLA 17/00740641) e por meio do Ofício CONSEMA nº 1029/2020 em 10/09/20 (fls. 786-794 do processo RLA 17/00740641).

A DAE elaborou o Relatório nº 011/2021, de 13/05/21 (fls. 813-823 do processo RLA 17/00740641), na qual sugeriu ao Tribunal Pleno o conhecimento e a aprovação do plano de ação e o monitoramento do cumprimento das deliberações, o que foi aceito pelo Tribunal Pleno, conforme Decisão 665/2021, de 13/09/2021 (fl. 848 do processo RLA 17/00740641).

O CONSEMA e o IMA foram cientificados do início do primeiro monitoramento por intermédio dos ofícios OF. TCE/DAE nº 1414/2023 e nº 1415/2023, de 14/02/2023 (fls. 4-11), respectivamente, datados de 27 de fevereiro, que também serviram para solicitar

informações e documentos atualizados sobre o processo de fiscalização ambiental nas instituições e apresentar os auditores fiscais de controle externo designados para a realização dos trabalhos.

Nesse sentido, o IMA respondeu a diligência por meio do Ofício nº 4516/2023/IMA/GAB, de 14/04/2023, descrevendo de que forma as determinações e recomendações foram cumpridas e implementadas e enviando documentos comprobatórios (fls. 17-423). Em resposta à diligência, o Consema encaminhou, no dia 03 de julho, o Ofício nº 4/2023/SEMAE/CONSEMA (fls. 897-899), no qual relatou que o Conselho passava por reestruturações e solicitava prorrogação por 90 (noventa) dias para envio das documentações requisitadas no início deste monitoramento.

Em atendimento à solicitação do Consema, foi expedido o Ofício TCE/DAE nº 10575/2023 (fl. 901), o qual concedeu um prazo de 30 (trinta) dias para a remessa das informações, visando à análise do cumprimento das determinações e da recomendação. Em resposta, o Consema encaminhou os documentos solicitados para análise por meio do Ofício nº 19/2023/SEMAE/CONSEMA (fls. 902-903), datado de 03 de agosto de 2023.

No segundo tópico deste relatório, estão apresentadas as análises das informações enviadas, bem como a avaliação do cumprimento das determinações e da implementação das recomendações.

2. ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES E IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES

As conclusões dos trabalhos deste monitoramento foram divididas por tópico temático, analisando-se as determinações e as recomendações relativas ao tema.

2.1. Determinações e recomendações ao Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina – IMA

2.1.1. Prescrição dos processos de fiscalização ambiental

Determinação – Realizar levantamento de todos os processos e valores prescritos até 2018 observando-se o disposto nos arts. 97 e 98 da Portaria nº 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, em cumprimento ao art. 14, da Lei (estadual) n. 14.675/2009; (Decisão nº 1191/19, item 2.2.1.).

<p>Medidas Propostas: a.1) Elaborar ato do Presidente encaminhando a planilha em anexo às unidades gerenciais responsáveis para que seja analisada a reparação dos danos ambientais (quando couber) dos processos já encerrados por prescrição; a.2) Aplicação da Instrução de Trabalho 08/2018 devidamente atualizada aos processos ainda não encerrados no sistema (item 2.1.5 “b”). b) Planilha com indicativo em anexo dos processos já encerrados por prescrição no sistema; c.1) Instauração de processo administrativo para apurar possível responsabilidade funcional nos processos encerrados por prescrição c.2) Elaboração/atualização de Instrução de Trabalho que regre a necessidade de encaminhamento ao superior para apuração de responsabilidade pela renúncia de receita quando for julgado pela prescrição; d) encaminhar relatório do procedimento administrativo ao MPSC quando concluído.</p>	<p>Prazo de implementação: a.1) imediato c.1) 90 dias c.2) PRAZO</p>
---	---

Recomendação – 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 (Decisão nº 1191/19, item 2.1.4.);

<p>Medidas Propostas: Levantamento realizado e encaminhado junto ao Plano de Ação.</p>	<p>Prazo de implementação: ---</p>
---	---

Recomendação – 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;
- b) monitorar a reparação pelo infrator do dano ambiental apurado nos AIAs, inclusive os danos provenientes dos processos prescritos (Decisão nº 1191/19, item 2.1.5.);

<p>Medidas Propostas: a.1) Constar capítulo específico para isso nos planos anualmente; a.2) Elaborar ato do Presidente encaminhando a planilha às gerências competentes para solucionar os processos Administrativos de Autuação Ambiental que irão prescrever nos anos subsequentes a 2019, incluindo a previsão de mutirões de julgamento de processos. b.1. Atualizar a Instrução de Trabalho 08/18 para constar especificamente o procedimento para reparação dos danos ambientais após finalizado o procedimento administrativo (prescrito ou não). b.2. Quando da implementação do fluxo de fases e eventos do GAIA terão eventos para realização de auditoria ambiental de cumprimento da decisão. O Plano de fiscalização remeterá à IT quando da constatação de recuperação ambiental.</p>	<p>Prazo de implementação: a.1) anualmente a.2) imediato b.1) 90 dias b.2) 90 dias</p>
---	---

Recomendação – Encaminhar, anualmente, ao Ministério Público de Santa Catarina – MPSC o cronograma de fiscalização para que aquele órgão tome as providências necessárias (Decisão nº 1191/19, item 2.1.6.);

Medidas Propostas: Será encaminhado no primeiro trimestre de cada ano o Plano de Atividades de Fiscalização Ambiental do IMA.	Prazo de implementação: Março de 2021 e seguintes
--	--

Análise

Antes de tudo, importante esclarecer a questão em torno da prescrição dos procedimentos administrativos de apuração de infrações ambientais, que resultou no achado de auditoria “2.1.2 Prescrição quinquenal dos processos de fiscalização ambiental” (Relatório DAE nº 018/2018), conseqüentemente, na determinação 2.2.1 e nas recomendações 2.1.4, 2.1.5 a) e 2.1.6 (Decisão nº 1191/19).

Primeiramente, apresenta-se uma breve contextualização do tema.

Na auditoria operacional realizada em 2017 por este Tribunal de Contas, conforme Relatório DAE nº 018/2018 (fls. 515-568 do RLA 17/00740641), utilizando-se do art. 21 do Decreto Federal nº 6.514/2008 e do art. 97 da Portaria nº 170/2013 da FATMA (atual IMA), adotou-se o entendimento de que “a prescrição ocorre em 5 (cinco) anos a contar da lavratura do auto de infração ambiental”, dessa forma, entendeu-se que “todos os processos administrativos derivados de ALAs lavrados no período de 2007 a 2012 estão prescritos, o que totaliza R\$ 169.347.858,62” (fl. 534 do RLA 17/00740641).

Contudo, as normas utilizadas se referem ao instituto da prescrição da pretensão punitiva e adotam, para fins de prescrição quinquenal, a data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado. Além disso, consideram iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela administração com a lavratura do auto de infração, como se observa a seguir.

Decreto Federal nº 6.514/2008

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.

Portaria nº 170/2013 da FATMA

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.

(grifo nosso)

Não obstante, as normas utilizadas também estabelecem os casos de interrupção da prescrição, como por exemplo, o recebimento do auto de infração e qualquer ato inequívoco da administração que importe apuração do fato (aqueles que impliquem instrução do processo).

Decreto Federal nº 6.514/2008

Art. 98. Interrompe-se a prescrição:

I - pelo recebimento do auto de infração ou pela cientificação do infrator por qualquer outro meio, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco da administração que importe apuração do fato; e

III - pela decisão condenatória recorrível.

Parágrafo único. Considera-se ato inequívoco da administração, para o efeito do que dispõem o inciso II, aqueles que impliquem instrução do processo.

Portaria nº 170/2013 da FATMA

Art. 22. Interrompe-se a prescrição:

I - pelo recebimento do auto de infração ou pela cientificação do infrator por qualquer outro meio, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco da administração que importe apuração do fato; e

III - pela decisão condenatória recorrível.

Parágrafo único. Considera-se ato inequívoco da administração, para o efeito do que dispõe o inciso II, aqueles que impliquem instrução do processo.

(grifo nosso)

Isto é, diferentemente do que se entendeu na auditoria, a prescrição quinquenal não começa a contar da data do auto de infração, pelo contrário, o recebimento do auto de infração, inclusive, é um dos motivos para a interrupção da prescrição. O que faz sentido, uma vez que se considera iniciada a ação de apuração de infração ambiental pela administração com a lavratura do auto de infração.

Portanto, reconhece-se que ocorreu um equívoco na análise realizada na auditoria que apurou que todos os processos administrativos derivados de AIAs lavrados no período de 2007 a 2012 estavam prescritos, o que totalizava R\$ 169.347.858,62 (fls. 534 - do RLA 17/00740641).

Nesse contexto, importante mencionar que tal questão, provavelmente, não foi suscitada à época pelo IMA, porque o Instituto não apresentou manifestação quando o processo RLA 17/00740641 estava em audiência.

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.

(grifo nosso)

Dessa forma, o entendimento da auditoria foi mantido e resultou na determinação 2.2.1 e nas recomendações 2.1.4, 2.1.5 a) e 2.1.6 da Decisão nº 1191/19 (fls. 635-637 do RLA 17/00740641):

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;

[...]

2.1.4. 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);

[...]

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);

Posteriormente, no encaminhamento do Plano de Ação (fls. 687-688 do RLA 17/00740641), o IMA informou que a Portaria nº 143/2019 revogou a Portaria nº 170/2013. Bem como, que havia posicionamento da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), Parecer Jurídico nº 062/2013, pela aplicação do Decreto (federal) nº 20.910/32 e não do Decreto (federal) nº 6514/2008. Ou seja, as normas utilizadas na auditoria não se aplicariam mais ao caso.

Quanto ao prazo prescricional ressaltamos que a Portaria 143/2019 revogou a Portaria 170/2013. Ademais, há posicionamento da PGE exarado no Parecer Jurídico nº 062/2013 pela aplicação do Decreto nº 20.910/32 (prescrição quinquenal) e não do Decreto 6514/2008 por ausência de previsão legal, até o momento, específica no Estado.

No documento anexo ao Plano de Ação, Comunicação Interna nº 300/2020 (fls. 691-692 do RLA 17/00740641), o IMA abordou sobre a outra modalidade de prescrição – a prescrição intercorrente - que se consuma no curso de um processo. Todavia, o Instituto esclareceu que era incabível ao IMA reconhecer a prescrição intercorrente nos processos administrativos por ausência de previsão legal. Não obstante, segundo a PGE, teria que ser feita análise caso a caso, levando-se em consideração o transcurso do prazo de cada processo administrativo de apuração da infração e hipóteses de sua interrupção.

No que concerne à prescrição esclareço que, conforme Parecer Jurídico nº 062/2013 oriundo da PGE não há cabimento legal para aplicação da prescrição prevista no Decreto 6.514/2008, devendo ser observado o Decreto 20.910/32 que regula a prescrição quinquenal.

Dessa forma, incabível ao IMA o reconhecimento da prescrição intercorrente nos processos administrativos por ausência de previsão legal.

Destaca-se, ainda, que o Decreto 20.910/32 dispõe em seu art. 4º que *não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, ao reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.* Não obstante, conforme expõe a PGE em seu parecer *há que ser feita a análise caso a caso, levando-se em consideração o transcurso do prazo de cada processo administrativo de apuração da infração e hipóteses de sua interrupção. E, se constatado o transcurso do prazo e configurada a prescrição, esta deverá ser reconhecida pela autoridade administrativa ambiental competente e sugerida a apuração da responsabilidade de quem lhe deu causa.*

Ainda no Plano de Ação (fls. 687-688 do RLA 17/00740641), o IMA encaminhou as planilhas de levantamento de processos prescritos para atendimento da decisão desta Corte e esclareceu que a confirmação dos processos como prescritos é informada pelo próprio setor responsável pelo Auto de Infração.

Encaminhamos duas planilhas, sendo uma de processos confirmadamente prescritos (condição informada pelo próprio setor responsável pelo Auto de Infração), e outra com processos sem movimentação nos últimos 5 anos.
(grifo nosso)

Neste primeiro monitoramento, após reunião na data de 12/06/2023 com a equipe do IMA, a fim de alinhar o entendimento acerca da prescrição, foi encaminhado o Parecer nº 33/2023/IMA/PROJUR (fls. 425-430), o qual elucida a questão da prescrição intercorrente, que foi inserida no Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina somente em 27 de janeiro de 2022, por meio da Lei nº 18.350, isto é, na época da auditoria (2017). Ou seja, não havia no estado o instituto da prescrição intercorrente (aquela que se consuma no curso de um processo), somente a prescrição quinquenal da pretensão punitiva.

Art. 83-C. Prescreve em 5 (cinco) anos a ação da Administração Pública objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contados 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 a partir da lavratura da notificação de fiscalização ou do auto de infração, o que ocorrer primeiro.

§ 2º O procedimento de apuração da infração, quando paralisado por mais de 3 (três) anos, pendente de julgamento ou despacho, será considerado prescrito e seus autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação.

§ 3º Meros despachos, sem conteúdo decisório, não se prestam para interromper a prescrição a que alude o § 2º.
(grifo nosso)

Segundo o Parecer (fls. 425-430), a prescrição intercorrente prevista no art. 83-C, §§ 2º e 3º, do Código Estadual do Meio Ambiente se aplica aos procedimentos apuratórios de infração ambiental instaurados pelo IMA tanto antes quanto depois da entrada em vigor da Lei nº 18.350/2022, devendo ser observado o seguinte:

1. para os procedimentos administrativos de apuração de infração ambiental instaurados pelo Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina depois de

27 de janeiro de 2022, data da entrada em vigor da Lei n. 18.350, o prazo trienal da prescrição intercorrente deve ser contado da data em que os autos foram remetidos conclusos à autoridade competente para proferir despacho decisório ou para julgar;

2. para os procedimentos administrativos de apuração de infração ambiental **instaurados pelo Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina antes de 27 de janeiro de 2022**, vale dizer, procedimentos já existentes quando da entrada em vigor da Lei Estadual n. 18.350, cabe ser respeitadas estas regras:

2.1 se o procedimento não estava paralisado (ou seja, não estava concluso para despacho decisório ou julgamento) em 27 de janeiro de 2022, o prazo trienal da prescrição intercorrente deve ser contado da data posterior em que os autos forem remetidos conclusos à autoridade competente para proferir despacho decisório ou para julgar;

2.2 se o procedimento estava paralisado (ou seja, estava concluso para despacho decisório ou julgamento) em 27 de janeiro de 2022, o prazo trienal da prescrição intercorrente deve ser contado da data da entrada em vigor da Lei n. 18.350, **devendo a Administração Pública dar-lhe andamento até 27 de janeiro de 2025** para evitar que se consuma a prescrição intercorrente prevista no art. 83-C, §§ 2º e 3º, do Código Estadual do Meio Ambiente; e

2.3 se, antes da Lei Estadual n. 18.350, o procedimento tenha, em algum momento pretérito, permanecido paralisado por mais de três anos, estando, porém, em regular andamento em 27 de janeiro de 2022, não podem os autos ser arquivados por prescrição intercorrente derivada daquela paralisação trienal, mas apenas em decorrência de nova paralisação trienal, dessa vez ocorrida sob a vigência do art. 83-C, §§ 2º e 3º, do Código Estadual do Meio Ambiente.
(grifo nosso)

À vista disso, nota-se que para a verificação da prescrição intercorrente, necessita-se de uma análise caso a caso a ser realizada pela autoridade administrativa ambiental competente. Ademais, segundo informado na reunião do dia 12/6/2023, atualmente não teriam processos no âmbito do IMA abarcados pela prescrição intercorrente prevista na Lei nº 18.350/2022, o que será possível somente a partir de 27/01/2025. Para fins de elucidação do que consta no Parecer nº 33/2023/IMA/PROJUR (fls. 425-430), observa-se o quadro a seguir.

Quadro 01 – Aplicação da prescrição intercorrente prevista na Lei nº 18.350/2022 nos procedimentos administrativos de apuração de infração ambiental, segundo Parecer nº 33/2023/IMA/PROJUR

Data de instauração do procedimento	Situação do procedimento	Contagem do prazo prescricional trienal (prescrição intercorrente)
Depois da Lei 18.350 - (27/01/2022)	-	deve ser contado da data em que os autos foram remetidos conclusos à autoridade competente para proferir despacho decisório ou para julgar
Antes da Lei 18.350 - (27/01/2022)	se o procedimento não estava paralisado em 27/01/2022	deve ser contado da data posterior em que os autos forem remetidos conclusos à autoridade competente para proferir despacho decisório ou para julgar
	se o procedimento estava paralisado em 27/01/2022	deve ser contado da data da entrada em vigor da Lei n. 18.350 (27/01/2022), devendo a Administração Pública dar-lhe andamento até 27 de janeiro de 2025 para evitar que se consuma a prescrição intercorrente.

Fonte: TCE/SC, com base no Parecer nº 33/2023/IMA/PROJUR (fls. 425-430)

Para mais, o Parecer ressalta que esse entendimento pode futuramente não subsistir a depender do resultado do julgamento da ADPF nº 1.009.

Diante do exposto, considerando o equívoco do entendimento na época da auditoria acerca do prazo prescricional quinquenal e que, segundo o IMA e a PGE, até 2022 inexistia o instituto da prescrição intercorrente no estado, bem como a necessidade de análise caso a caso pela autoridade administrativa ambiental competente para a constatação da prescrição intercorrente, entende-se como prejudicadas a determinação 2.2.1 e as recomendações 2.1.4, 2.1.5 a) e 2.1.6 da Decisão nº 1191/19 que decorreram do achado “2.1.2 Prescrição quinquenal dos processos de fiscalização ambiental” do Relatório DAE nº 018/2018.

Dito isso, apenas para fins de complementação e de demonstração de comprometimento do IMA em relação às determinações e às recomendações da Decisão nº 1191/19 desta Corte, discorre-se sobre a atual situação, a partir das informações encaminhadas pelo Instituto por meio do Ofício nº 4516/2023/IMA/GABP – IMA 9433/2023 (fls. 17-32), de 14/4/2023, e documentos anexos.

Em análise da Comunicação nº 300/2020 (fls. 331-368), nota-se que, visando a cumprir as recomendações e determinações da Decisão 1191/2019 desta Corte, o IMA realizou levantamento junto ao Sistema GAIA dos processos encerrados por prescrição, sem movimentação há 04 anos (estariam para prescrever) e sem movimentação há mais de 05 anos, conforme valores a seguir.

Tabela 01 – Levantamento dos Autos de Infração Ambiental: encerrados por prescrição; processos sem movimentação; e processos a prescrever.

Situação dos processos	Encerrados por prescrição	Processos sem movimentação				A prescrever				
		Total	Pagas	Não emitidas	Canceladas	Total	Pagas	Não emitidas	Canceladas	Em andamento
Valor	R\$ 3.190.500	R\$ 125.537.178	R\$ 15.108.206	R\$ 68.404.030	R\$ 42.743.765	R\$ 11.941.170	R\$ 325.700	R\$ 8.541.616	R\$ 3.058.854	R\$ 15.000
Quantitativo	48	1731	184	670	858	171	16	91	62	2

Fonte: TCE/SC, com base nas informações encaminhadas pelo IMA/SC (fls. 335 – 368).

Além disso, verifica-se que a Comunicação nº 300/2020 (fls. 331-332) refere-se a um encaminhamento pela Presidência do IMA às unidades gerenciais fiscalizadoras do levantamento dos processos a fim de que fossem solucionados, sendo ressaltado o dever de averiguação da reparação dos danos ambientais pelo infrator e a possibilidade de ingresso de ação judicial, em casos negativos, via PROJUR.

Considerando o levantamento realizado junto ao GAIA pela comissão designada pela Portaria 117/2020, a qual realizou uma triagem dos processos encerrados por prescrição, sem movimentação há 04 anos (estariam para prescrever) e sem movimentação há mais de 05 anos;

Venho por meio desta encaminhar a listagem dos processos a esses setores a fim de que solucionem os processos que se encontram sem movimentação junto ao sistema, seja com a realização de mutirões, para que haja a instrução, julgamento ou mesmo baixa no sistema que deixou de ser realizada após de fato ter se encerrado o processo. Cada procedimento deverá ser analisado individualmente a fim de averiguar a providência a ser tomada observando-se a Portaria 143/2019 e instruções de trabalho. [...]

No que concerne à reparação dos danos ambientais, embora já de conhecimento desses setores, ressaltamos que finalizado o processo administrativo, com o contraditório e ampla defesa, antes da baixa junto ao sistema, deve ser averiguado se houve a reparação dos danos ambientais (quando couber) pelo infrator. Verificada que esta não foi atendida, o processo administrativo deve ser encaminhado à PROJUR para ingresso de ação judicial.

Da mesma forma, considerando a lista de processos que já foram encerrados por prescrição junto ao GAIA, solicito que, no âmbito de cada setor responsável, seja averiguada a reparação dos danos, conforme inclusive determinado pelo Tribunal de Contas.

(grifo nosso)

Ainda quanto à reparação pelo infrator do dano ambiental, verifica-se que o tema foi abordado no Manual de Auditoria e Fiscalização Ambiental (fls. 284-314), aprovado pela Portaria IMA nº 19/2021 (fl. 283). Neste documento, o item 9.5 propõe os procedimentos para a correção do dano ambiental, a partir das seguintes etapas:

A Gerência originária do Auto de Infração Ambiental receberá os processos de sua competência e realizará as seguintes sub-etapas:

1. Elaboração e encaminhamento de notificação ao Administrado, estabelecendo o prazo de 15 dias, para que este apresente a comprovação da recuperação do dano ambiental ou protocolo do requerimento de Licença Ambiental do PRAD, ou similar, quando exigível.
2. Aguardar prazo estabelecido;
3. Realização de vistoria in loco e elaboração de Relatório de Auditoria Ambiental, para a comprovação da recuperação do dano, quando necessário, com a devida alimentação no GAIA;
4. Arquivar o processo na Gerência originária do AIA, com alimentação do GAIA, no caso de dano ambiental recuperado;
5. Encaminhar todo o processo, bem como o Relatório de Auditoria Ambiental à PROJUR, no caso de dano ambiental não recuperado, para que seja proposta Ação Civil Pública.
6. A Procuradoria Jurídica ajuizará Ação Civil Pública para obrigar o Administrado a recuperar o dano ambiental e/ou a regularização da atividade, fazendo-se juntar nos autos do processo administrativo de autuação ambiental.

Observa-se, também, a partir do Relatório IMA/GEPAM nº 36/2021 (fls. 49-217), que o IMA criou Comissão de sindicância investigativa em 2020, por meio da Portaria nº 215/2020, a fim de apurar eventuais responsabilidades funcionais em processos encerrados por prescrição. Após as apurações, a decisão foi pelo arquivamento da investigação, tendo em vista que a Comissão entendeu que seria equivocado imputar culpa a servidores pela prescrição, dado que há fragilidades na legislação, nos ritos, nos procedimentos e na estrutura que abrange a fiscalização ambiental (fls. 217-219).

Outra medida informada pelo IMA (fl. 19), trata-se da instituição de Comissão de Julgamento de Processos (COJUP), por meio da Portaria IMA nº 69/2023, com a finalidade para resolver os processos administrativos infracionais em 1ª instância, de modo pacífico, harmônico e célere, seja por meio de Conciliação Ambiental ou de prolação de Despacho de Penalidade. A essa comissão também compete definir estratégias e planejar mutirões de julgamento, entre outras questões previstas em Portaria, contudo, por ser uma medida recente, não foram avaliadas as atividades desenvolvidas.

Aliada a esta medida implementada em 2020, na qual a autoridade determinava solução dos casos pendentes de forma descentralizada, buscando abarcar as ocorrências não apuradas por meio desta, além de definir soluções eficientes para os novos processos, foi publicada a Portaria IMA nº 69/2023 instituindo a Comissão de Julgamento de Processos - COJUP, tendo por finalidade de modo pacífico, harmônico e célere, a resolução, em 1ª Instância, dos processos administrativos infracionais, seja por meio de Conciliação Ambiental ou de prolação de Despacho de Penalidade.

Nessa linha, importante destacar o lançamento, em junho de 2021, do Programa de Audiência de Conciliação por Auto de Infração com a finalidade de apresentar soluções legais para realizar acordo e encerrar o processo com mais brevidade. Como opções apresentadas ao infrator, é possível firmar acordos com conversão em advertência, pagar multas com desconto, estabelecer termos de compromisso de serviços ou de reparação de danos. O projeto visa a resolução dos impasses com maior agilidade e menos burocracia e a imediata reparação de eventuais danos ao meio ambiente¹.

Segundo noticiado em 19/12/2022², o Programa tinha realizado 1.432 audiências, tendo êxito em 80% dos acordos firmados. No total, o órgão ambiental já tinha arrecadado cerca de R\$ 2,5 milhões em processos que passaram por audiências de conciliação, além da obrigatoriedade de reparação ou correção das irregularidades.

Trata-se, portanto, de relevante iniciativa que vai ao encontro dos objetivos buscados na auditoria operacional de reduzir a demora processual e evitar a prescrição dos processos administrativos ambientais.

No que tange às determinações emanadas para que haja o monitoramento da recuperação do dano ambiental cometido, primeiramente cumpre salientar que, de acordo com Acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF), fixou-se a tese de que é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental.

¹ SANTA CATARINA. Instituto do Meio Ambiente. **IMA lança programa de conciliação para solução mais ágil dos autos de infração ambiental**. Disponível em: <<https://www.ima.sc.gov.br/index.php/noticias/1641-ima-lanca-programa-de-conciliacao-para-solucao-mais-agil-dos-autos-de-infracao-ambiental>>. Acesso em 14 jun. 2023.

² SANTA CATARINA. Instituto do Meio Ambiente. **IMA fechará o primeiro ano com diminuição do passivo de infrações**. Disponível em: <<https://www.ima.sc.gov.br/index.php/noticias/2054-ima-fechara-o-primeiro-ano-com-diminuicao-do-passivo-de-infracoes>>. Acesso em 14 jun. 2023.

Nesse sentido, em análise às ações para verificar o monitoramento feito pelo IMA da reparação dos danos ambientais causados pelos infratores, constatou-se que o órgão realiza o acompanhamento e determina a recuperação do dano a partir da particularidade de cada processo que gera um auto de infração.

Para que fosse verificado o cumprimento da determinação, o Instituto encaminhou cópia do Processo FATMA 00053343/2017 (fls. 431-760) e o Processo FATMA 00033932/2016 (fls. 761-896) que resultaram nos Autos de Infração (AIA 9273-D e AIA 6898-D).

Nessa vertente, em análise dos documentos pertencentes ao Processo FATMA 00053343/2017 - AIA 9273-D (fls. 431-760), foi possível constatar a existência de procedimentos realizados pelo órgão com o intuito de monitorar a recuperação do dano provocado, o que ficou evidenciado pela Comunicação Interna nº 122/2020 (fls. 734), emitida pela Procuradoria Jurídica do IMA à Coordenadoria Regional do município de Caçador, com o intuito de que fosse verificada a recuperação ambiental da área objeto do AIA descrito.

Ainda como evidência e trâmites do AIA 9273-D, apurou-se no Relatório de Fiscalização 021/2020 (fls. 736-738) a realização de vistoria *in loco* por agente fiscal, a fim de que fosse verificado o processo de recuperação ambiental da área afetada. Em análise ao documento encaminhado, verificou-se que esse relatório, após emissão pelo agente fiscal, foi remetido à Procuradoria Jurídica para verificação de necessidade de ingresso de Ação Civil Pública contra o infrator.

Além do mais, constatou-se a emissão do documento Informação Técnica IMA/CMO nº 61/2021 (fls. 753-754), datado de agosto de 2021. Esse documento apresentou como objeto segunda manifestação técnica emitida pelo agente fiscal acerca da recuperação ambiental da área degradada.

Por fim, mesmo diante de todas essas medidas elencadas pelo IMA para fins de cumprimento e implementação da determinação 2.2.1 e as recomendações 2.1.4, 2.1.5 a), b) e 2.1.6, devido ao equívoco do entendimento na época auditoria acerca dos prazos prescricionais, envolvendo os institutos da prescrição da pretensão punitiva e da prescrição intercorrente, fato determinante que embasou o achado de auditoria desses itens, entende-se que eles estão prejudicados.

Conclusão

A partir do exposto e, baseando-se nas informações levantadas para a realização deste monitoramento, constatou-se particularidades no que se refere à situação da prescrição dos Autos de Infração Ambiental instaurados pelo IMA. Nesse sentido, verificou-se que os autos

foram considerados prescritos de forma imprecisa, sem que fossem considerados os casos de interrupção da prescrição e a inexistência, à época, de prescrição intercorrente no âmbito das infrações ambientais no Estado de Santa Catarina.

Como fundamento das análises feitas neste monitoramento, tomou-se como base o Parecer nº 33/2023/IMA/PROJUR (fls. 425-430). De acordo com o disposto nesse documento, o Parecer Jurídico nº 062/2013 da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) relata que não deve ser aplicado no estado o Decreto Federal nº 6.514, de 22/07/2008, por ausência de previsão legal. Esse decreto dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações. Contudo, tal instrumento legal foi utilizado como critério para as análises da auditoria.

Ademais, o Parecer Jurídico nº 062/2013 descreve que, para a aplicar a prescrição aos processos apuratórios, deve ser analisado cada auto de infração imposto, e que a prescrição deverá ser reconhecida pela autoridade administrativa ambiental competente. Por isso, entende-se que um levantamento feito considerando-se apenas as datas de instauração dos AIAs poderia ser considerado impreciso.

Para além disso, ainda que se quisesse considerar o tempo de paralisação do processo durante o seu andamento para fins de prescrição intercorrente, tal aplicação não seria possível, por ausência de previsão legal naquele momento, conforme o já citado Parecer Jurídico nº 062/2013.

No que se refere a essa modalidade de prescrição, de acordo com o Parecer nº 33/2023/IMA/PROJUR (fls. 425-430), tal instituto apenas entrou em vigor no estado por meio da Lei nº 18.350, em janeiro de 2022. No entanto, ainda que esse normativo seja aplicado aos procedimentos de infração ambiental instaurados pelo IMA, tanto antes quanto depois da entrada em vigor da Lei, há que se verificar o andamento de cada auto de infração para fins de prescrição intercorrente, o que se consumirá, no mínimo, após 27/01/2025.

Por outro lado, em decorrência da execução deste monitoramento, o órgão efetivou ações para cumprir as determinações e implementar as recomendações. Nesse sentido, realizou levantamento dos processos que foram considerados prescritos, sem movimentação e a prescrever. Para mais, determinou às unidades fiscalizadoras responsáveis que fossem propostas soluções aos processos constantes no levantamento feito e que fossem apuradas as reparações dos danos ambientais pelo infrator.

Ainda como forma de cumprir o proposto pela Decisão 1191/19, sobretudo no que tange à prescrição, o órgão instituiu comissão de sindicância para apuração de responsabilidades funcionais nos processos encerrados por prescrição e definiu uma Comissão de Julgamento de Processos (COJUP).

Além disso, é importante que se evidencie a criação em 2021 do Programa de Audiência de Conciliação por Auto de Infração. A instituição desse programa pode impedir que processos de infração ambiental tenham duração morosa, por meio do prévio estabelecimento de acordos, os quais permitem que os processos sejam resolvidos de forma célere e menos burocrática.

No que tange à aplicação pelo IMA do monitoramento da reparação do dano ambiental cometido pelo infrator, constatou-se que, para cada processo que dá origem a um Auto de Infração Ambiental, há um procedimento específico para verificar se o dano foi recuperado ou não.

Tal constatação pôde ser verificada a partir da análise dos AIAs encaminhados como evidência, sobretudo pela análise do AIA 9273-D (fls. 431-760). Nele foi possível constatar os procedimentos necessários efetuados pelo órgão, dentro da especificidade verificada da infração, para que fosse analisada a reparação do dano ambiental.

Ainda que o item a) da determinação 2.2.1 e o item b) da recomendação 2.1.5, relacionados às ações adotadas pelo órgão para monitorar a recuperação do dano ambiental, sejam considerados prejudicados, fez-se necessário elucidar que o órgão adotou ações direcionadas para o tópico em análise.

Portanto, após as elucidações feitas, entende-se que a determinação 2.2.1 e as recomendações 2.1.4, 2.1.5 a) e 2.1.6 da Decisão 1191/19 foram prejudicadas.

2.1.2 Gestão do Controle Interno

Determinação – 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 (Decisão nº 1191/19, item 2.2.3.);

Medidas Propostas: Acompanhamento pelo Controle Interno do IMA do presente plano de ação; Centralização do monitoramento pela GEFIS; Cumprimento à Instrução de Trabalho 08/2018 (atualizada) pelas unidades gerenciais fiscalizadoras	Prazo de implementação: Permanente
--	--

Análise

A partir das análises realizadas na auditoria em 2017, pretendeu-se avaliar se o IMA realizava procedimentos administrativos ou jurídicos a fim de que o infrator reparasse os danos causados ao meio ambiente. Constatou-se, a partir das requisições feitas, que foram elaboradas diversas Instruções de Trabalho como normas com os procedimentos a serem realizados pelos

técnicos para a busca da reparação de danos pelo infrator. No entanto, a partir da análise *in loco*, concluiu-se que o IMA não aplicava nenhum procedimento para a execução desse monitoramento, a fim de que o dano fosse efetivamente reparado.

Como possível causa constatada, identificou-se a ineficiência do plano de fiscalização ambiental e a deficiência de atuação do controle interno quanto à adoção de medidas para que o infrator reparasse os danos causados ao meio ambiente.

Como medidas a serem adotadas, informou-se no plano de ação a alteração da estrutura da Assessoria de Auditoria Interna para a denominação de Supervisão de Controle Interno. Informou-se também que essa última realizava o acompanhamento permanente do plano de ação e supervisionava o cumprimento das Instruções de Trabalho.

Neste monitoramento, como resposta apresentada via diligência, o órgão informou que a Coordenação de Controle Interno é a responsável pelo acompanhamento do plano de ação. Porém, os gestores relataram que o monitoramento da reparação dos danos cabe à Gerência de Fiscalização, de forma centralizada, conforme consta no Manual de Auditoria e Fiscalização Ambiental de 2020 (fls. 284-314).

De acordo com este manual (fl. 305), à Gerência de Fiscalização cumpre a “a) realização de vistoria *in loco* e elaboração de Relatório de Auditoria Ambiental, para a comprovação da recuperação do dano, quando necessário, com a devida alimentação no Gaia; b) arquivar o processo na Gerência originária do AIA, com alimentação do GAIA, no caso de dano ambiental recuperado; e c) encaminhar todo o processo, bem como o Relatório de Auditoria Ambiental à PROJUR, no caso de dano ambiental não recuperado, para que seja proposta Ação Civil Pública”.

Em reunião realizada na data de 21/06/2023 com os gestores, foi explicado que para cada processo gerado a partir de um auto de infração há um trâmite específico para monitorar a recuperação do dano ou a cessação deste. Dessa forma, à título de exemplo para fins de evidência, o IMA encaminhou cópia do Processo FATMA 00053343/2017 - AIA 9273-D (fls. 431-760) e do Processo FATMA 00033932/2016 - AIA 6898-D (fls. 761-896).

Em análise dos documentos encaminhados pelo IMA, constatou-se que ocorreram ações direcionadas a certificar a recuperação do dano ambiental, conforme já descrito na análise do item 2.1.1.1. Nesse sentido, evidenciou-se a Manifestação IMA/GEFIS nº 27/2020 (fls. 872-874), emitida pela Gerência de Fiscalização Ambiental. No documento foi possível constatar nova vistoria *in loco* realizada por agente fiscal, para verificar as condições no local em que ocorreu o dano.

Nesse aspecto, demonstrou-se que, apesar de não ter sido evidenciado que o Controle Interno (órgão sucessor da Assau) acompanha o monitoramento feito pelo IMA

quanto à recuperação dos danos ambientais, o próprio órgão apresentou informação de que a responsabilidade pelo monitoramento da recuperação do dano ambiental é da Gerência de Fiscalização.

Ademais, relataram que a centralização do monitoramento da reparação do dano cometido será aperfeiçoada a partir da conclusão da fase de testes das melhoras do Sistema Gaia.

Portanto, diante do que foi exposto, entende-se que a determinação foi cumprida.

Conclusão

Apesar da determinação do acompanhamento da recuperação do dano ambiental recair à época à extinta Assessoria de Auditoria Interna – Assau, constatou-se neste monitoramento que atualmente a competência cabe à Gerência de Fiscalização. Diante disso, verificou-se junto a esta gerência as ações desenvolvidas para o monitoramento da reparação do dano.

Comparando-se com o que foi verificado em auditoria, constatou-se melhoria com a inserção da competência da Gerência de Fiscalização em monitorar a reparação do dano ambiental causado, no Manual de Auditoria e Fiscalização Ambiental.

Ainda, em análise aos documentos do processo gerado pelo AIA 6898-D (fls. 761-896), constatou-se que, de fato, parte da Gerência de Fiscalização Ambiental as ações efetuadas para o acompanhamento da reparação do dano ambiental causado pelo infrator.

Portanto, diante do que foi exposto, entende-se que a determinação foi cumprida no período deste fiscalização.

Determinação – 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 (Decisão nº 1191/19, item 2.2.4.);

Medidas Propostas: Realização de auditorias periódicas pela GEFIS acerca do cumprimento dos prazos processuais; Implementações no sistema GAIA que possibilitarão tal monitoramento de forma automática; Acompanhamento pelo Controle Interno do IMA podendo propor mecanismos de mitigação de riscos e controle dos prazos;	Prazo de implementação: Permanente
---	--

Análise

Como resultado dos trabalhos realizados em 2017, buscou-se verificar se a Auditoria Interna do IMA elaborava relatórios de controle ou monitorava o processo de fiscalização ambiental e o Sistema Gaia. Nesse aspecto, constatou-se a ausência de acompanhamento periódico do processo de fiscalização ambiental e do Sistema Gaia pelo Controle Interno do órgão.

A partir das análises da auditoria, verificou-se que o Instituto não adotava procedimentos para impedir a prescrição e que o Sistema Gaia não apresentava mecanismo de controle de prazo para evitar que as multas aplicadas nos processos de fiscalização ambiental prescrevessem. Tendo como exemplo, constatou-se a inércia de alguns de, em média, 685 dias (aproximadamente dois anos aguardando o parecer do agente fiscal acerca das alegações do infrator). Dessa forma, a auditoria constatou como causa principal do achado a ausência de rotinas definidas para o controle regular e sistemático.

No plano de ação elaborado pelo gestor, previu-se a implementação de ferramenta que possibilitasse o monitoramento automático no Sistema Gaia e o acompanhamento dos processos pela Supervisão de Controle Interno.

Assim, com a finalidade de verificar a determinação acerca de melhoria na atuação do controle interno quanto aos processos de fiscalização, solicitaram-se imagens do Sistema Gaia via Of. TCE/DAE nº 1415/2023 (fls. 7-11).

Como resposta à diligência, o órgão informou que aguarda a conclusão da parametrização do Sistema Gaia em fases e eventos, o qual já se encontra em fase de homologação, de tal forma que o monitoramento de prazos processuais se dará de forma automática.

Tendo em vista as análises realizadas sobre a prescrição nos autos de infração ambiental, entende-se que o acompanhamento dos prazos processuais deve ser feito levando-se em conta a inserção no âmbito jurídico da prescrição intercorrente, contada da vigência da Lei nº 18.350/2022. Ademais, devem-se considerar, para o funcionamento do sistema de controle a ser implementado, os aspectos inerentes a cada processo de auto de infração.

Conclusão

Em comparação ao que foi constatado na auditoria, observou-se que o órgão está implementando no Sistema Gaia o controle automático dos prazos, de forma que haja um acompanhamento periódico do processo de fiscalização ambiental e o controle dos prazos processuais, para que ocorra a realização de controles internos.

Faz-se importante mencionar que esse controle deve considerar os aspectos dispostos na Lei nº 18.350/2022 e a aplicação da prescrição intercorrente. Ademais, a análise para aplicar a prescrição intercorrente pondera o trâmite feito ao despacho decisório e ao julgamento. Por fim, a decisão pela prescrição é de competência da autoridade responsável.

Diante disso, conclui-se que a determinação se encontra em cumprimento.

2.1.3 Política de Segurança da Informação e Sistema Gaia

Determinação – 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 (Decisão nº 1191/19, item 2.2.2.);

Medidas Propostas: Já realizado e aplicado no GAIA.	Prazo de implementação: -----
--	---

Recomendação - 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;
- 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;
- c) interoperabilidade com o SGP-e de modo que todas as movimentações relativas ao processo administrativo sejam concomitantemente registradas em ambos os sistemas (Decisão nº 1191/19, item 2.1.2.);

Medidas Propostas: a) Implantação no GAIA do fluxo processual, fases e eventos do GAIA (eventos das fases e eventos interlocutórios e/ou incidentais, consolidados pelo IMA (Gerência de Fiscalização Ambiental e Comissão Julgadora de Processos – COJUP) e Polícia Militar Ambiental (CPMA). b) esta ação está vinculada a ação do item “a)” c) Atualmente não existe previsão para integração do GAIA com o SGPE por incompatibilidade no lado da SEA.	Prazo de implementação: 120 dias
--	--

Recomendação - 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. (Decisão nº 1191/19, item 2.1.3.);

Medidas Propostas: Finalização do desenvolvimento do novo app que será utilizado pelos fiscais em tablets do IMA, o qual melhorará a aplicação do Auto de Infração Ambiental em campo, bem como o acesso as informações do GAIA.	Prazo de implementação: 120 dias
---	--

Recomendação - 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. (Decisão nº 1191/19, item 2.1.7.);

Medidas Propostas: Consolidação pela GETIN do fluxo processual, fases e eventos do GAIA (eventos das fases e eventos interlocutórios e/ou incidentais). Consolidação efetuada pelo IMA (Gerência de Fiscalização Ambiental e Comissão Julgadora de Processos – COJUP) e Polícia Militar Ambiental (CPMA). Contemplará as fases e eventos relacionadas ao CONSEMA.	Prazo de implementação: 120 dias
--	--

Análise

Na auditoria realizada em 2017, verificou-se que o Sistema Gaia consistia em instrumento adotado pelo IMA para gerenciar e acompanhar eletronicamente o processo administrativo ambiental. Ainda, constatou-se que este sistema se tornou um importante ativo para o órgão, dado que consistia em uma base de dados que produzia diversas informações relativas às atividades de fiscalização e aplicação de sanções administrativas.

Como achados relativo ao tema, evidenciou-se que um único processo recebia diferentes numerações que o identificavam no sistema, fato que afrontava a legislação (art. 71, da Lei (estadual) nº 14.675/2009); que o Sistema Gaia não registrava a numeração do Sistema de Processo Eletrônico (SGPe), nem o número do recurso no Consema; que as vistorias realizadas em campo não geravam autos de infração e não ficavam registradas nos palmtops; que existiam usuários que possuíam acesso amplo e irrestrito aos recursos disponibilizados no Sistema Gaia; que não eram utilizados recursos de criptografia e validação/certificação digital; por fim, que o Sistema Gaia não contava com uma ferramenta de controle que vedasse 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.

No que se refere à principal causa do achado, constatou-se a ausência de normas internas para orientação técnica quanto à padronização de procedimentos para alimentação das informações e tramitação dos processos no Sistema Gaia.

Em análise ao plano de ação, no que se refere ao item 2.2.2 - adotar Política de Segurança da Informação, 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; d)

Conformidade com a legislação ambiental e os princípios constitucionais que regem a administração pública -, o IMA informou que todas as ações já estão aplicadas no Sistema Gaia.

Ainda no que se refere ao plano de ação, para o item 2.1.2 - dotar o Sistema Gaia de: a) mecanismos de controle dos prazos processuais e prescricionais, com emissão de alertas; b) mecanismos que obriguem o usuário a inserir os documentos relativos ao processo de acordo com a fase em que se encontra; c) interoperabilidade com o SGPe -, o órgão informou que a medida a ser implantada para os itens “a” e “b” referia-se à implantação do fluxo processual, fases e eventos. Além disso, que o Sistema Gaia permite o acompanhamento dos processos, porém, sem a inserção de um mecanismo de alerta de prazo. Por fim, informou não existir previsão de interoperabilidade entre o Sistema Gaia o SGPe.

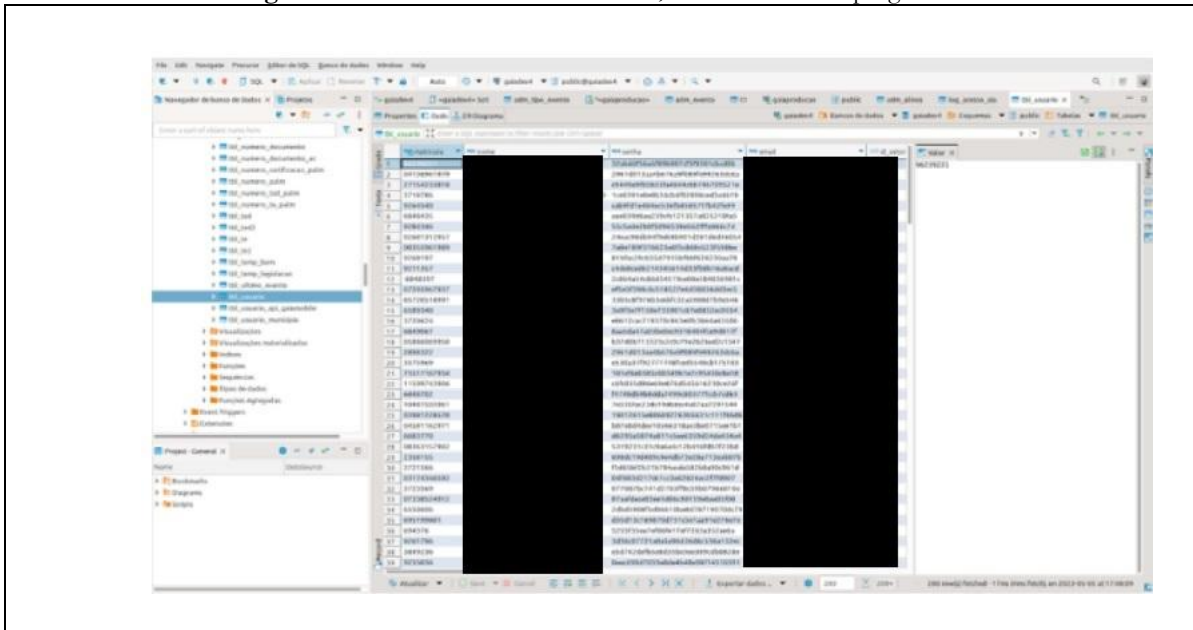
Em análise ao plano de ação quanto ao item 2.1.3 - possibilitar o acesso integral ao Sistema Gaia pelo Agente Fiscal no momento da fiscalização -, o gestor afirmou que o acesso integral ao agente será possibilitado após a finalização do aplicativo que será utilizado em campo.

Por fim, em análise das medidas do plano de ação, quanto ao item 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 -, o IMA informou que a Gerência de Tecnologia e Informação está consolidando o fluxo processual, fases e eventos que contemplará os eventos e fases do processo na Gerência de Fiscalização Ambiental e no Comando da Polícia Ambiental.

Neste monitoramento, com a finalidade de verificar se a determinação e as recomendações foram cumpridas e implantadas, solicitou-se, mediante o OF. TCE/DAE nº 1415/2023 (fls. 7-11), que fossem encaminhadas imagens do sistema em funcionamento.

Como resposta à diligência em relação ao item 2.2.2 - adotar Política de Segurança da Informação -, o órgão informou que o sistema possui controle de acesso por senha criptografada, além de diferentes níveis de permissões definidas por perfil de acesso. Ademais, que o sistema opera em protocolo “https” com certificação digital, que dispõe de um controle de histórico de edição de documentos e que possui cadastro de base legal para fundamentação de autos de infração e módulo de cálculo de valor da multa com base no Decreto nº 6.514/08 e Portaria conjunta IMA/CPMA nº 143/19.

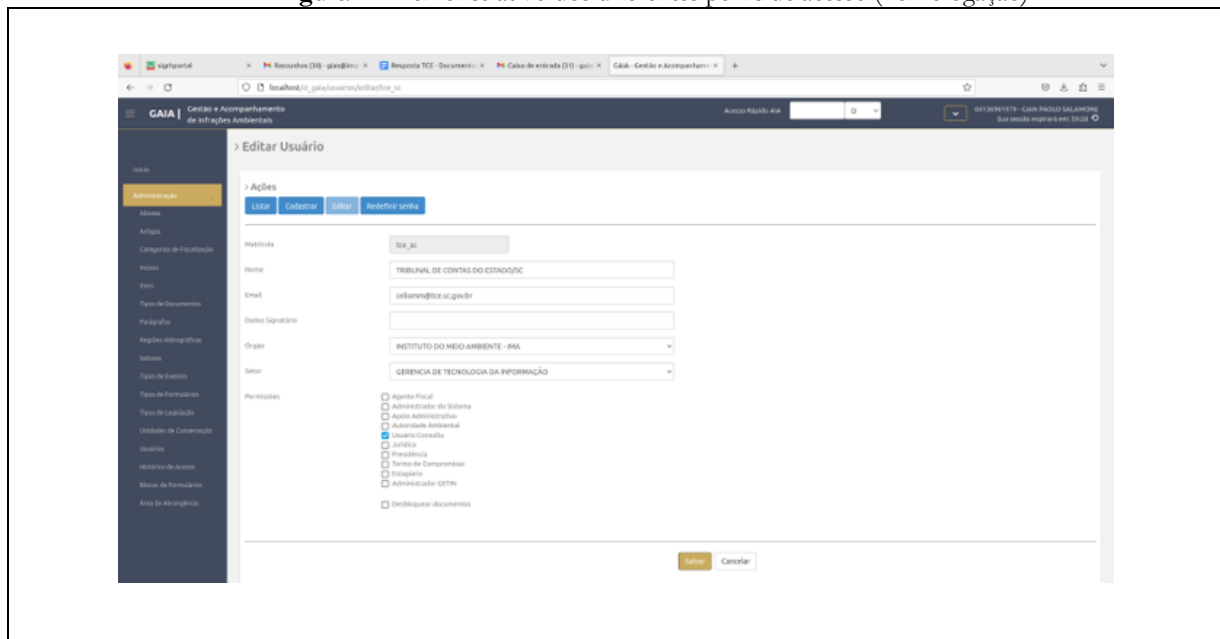
Figura 1 - Tabela com dados do usuário, demonstrando criptografia da senha



The screenshot shows a database management interface with a table of user records. The table has columns for 'ID', 'Nome', 'Email', 'Senha', 'Orgao', and 'Setor'. The 'Senha' column contains long strings of alphanumeric characters, indicating that the passwords are encrypted. The interface includes a sidebar with a tree view of the database structure and a main area with a table of data.

Fonte: Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC (fls. 421 – 423).

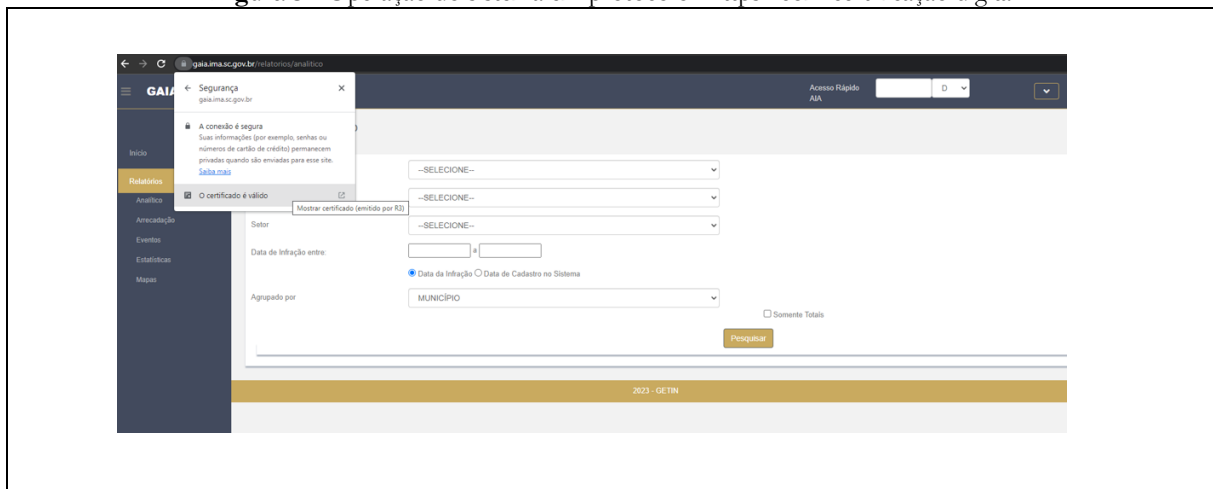
Figura 2 - Demonstrativo dos diferentes perfis de acesso (homologação)



The screenshot shows the 'GAIA' user management interface. The main area is titled 'Editar Usuário' and contains a form for user details. The form includes fields for 'Matrícula' (filled with '123456789'), 'Nome' (filled with 'TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO/SC'), 'Email' (filled with 'cont@tce.sc.gov.br'), 'Orgão' (filled with 'INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE - IMA'), and 'Setor' (filled with 'GERENCIA DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO'). Below the form is a list of permissions with checkboxes, including 'Acesso Físico', 'Administrador do Sistema', 'Acesso Administrativo', 'Autenticação Anonima', 'Usuário Consultor', 'Jurídico', 'Presidência', 'Termos de Compromisso', 'Estatuto', 'Administrador GETM', and 'Desbloquear documentos'. The 'Usuário Consultor' checkbox is checked. At the bottom right, there are 'Salvar' and 'Cancelar' buttons.

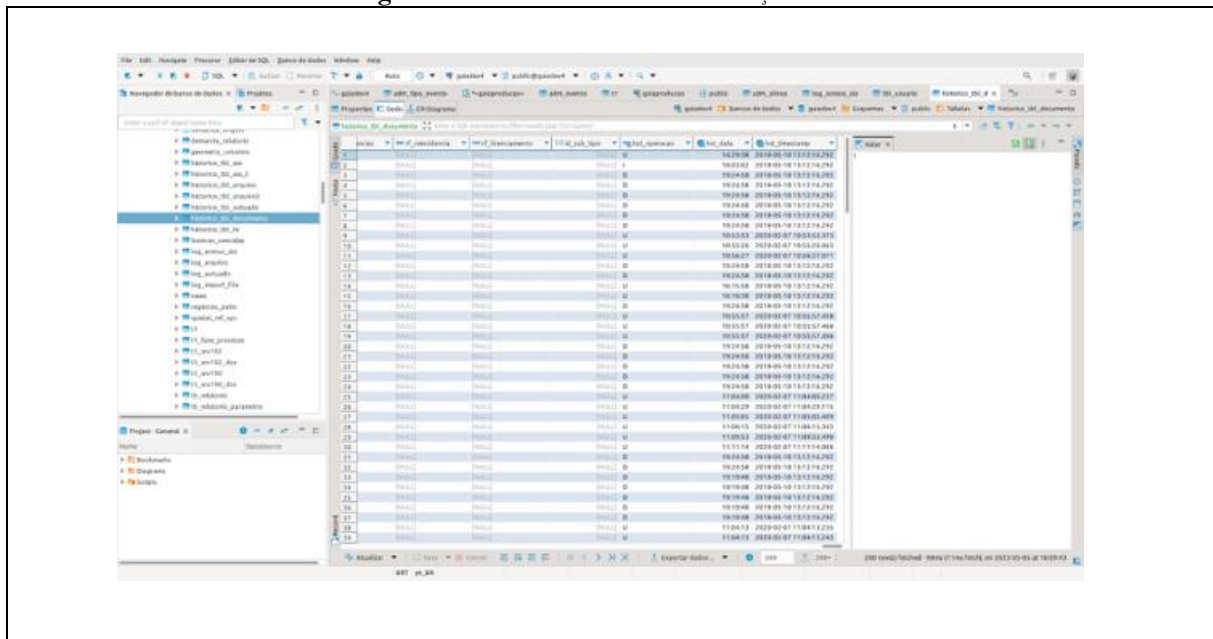
Fonte: Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC (fls. 421 – 423).

Figura 3 - Operação do sistema em protocolo “https” com certificação digital



Fonte: Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC (fls. 421 – 423).

Figura 4 - Controle de histórico de edição de documentos

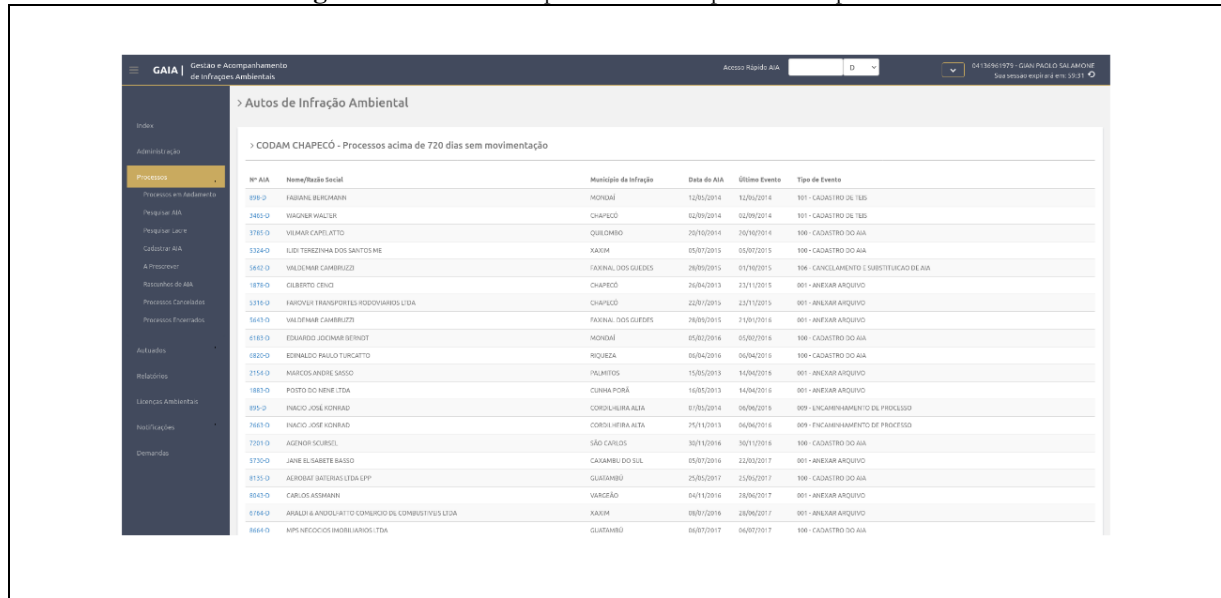


Fonte: Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC (fls. 421 – 423)

Diante das informações e registros fotográficos, entende-se que as letras a), b), c) e d) do item 2.2.2 da Decisão nº 1191/19 foram cumpridas.

Quanto à recomendação do item 2.1.2, tópico a) – mecanismos de controle de prazos processuais -, como resposta à diligência, foram encaminhadas imagens da tela do Sistema (fls. 407 – 411). Nelas, foi possível constatar que esse Sistema conta com acompanhamento de processos que possuem acima de 720 dias sem movimentação. No entanto, o órgão informou que o mecanismo para emissão de alertas de vencimento de prazos processuais ainda não foi implementado, mas sua conclusão está prevista para após a finalização dos demais itens de melhoria do Sistema Gaia. Com isso entende-se que a determinação do item a) está em implementação.

Figura 5 - Tela de acompanhamento de processos a prescrever



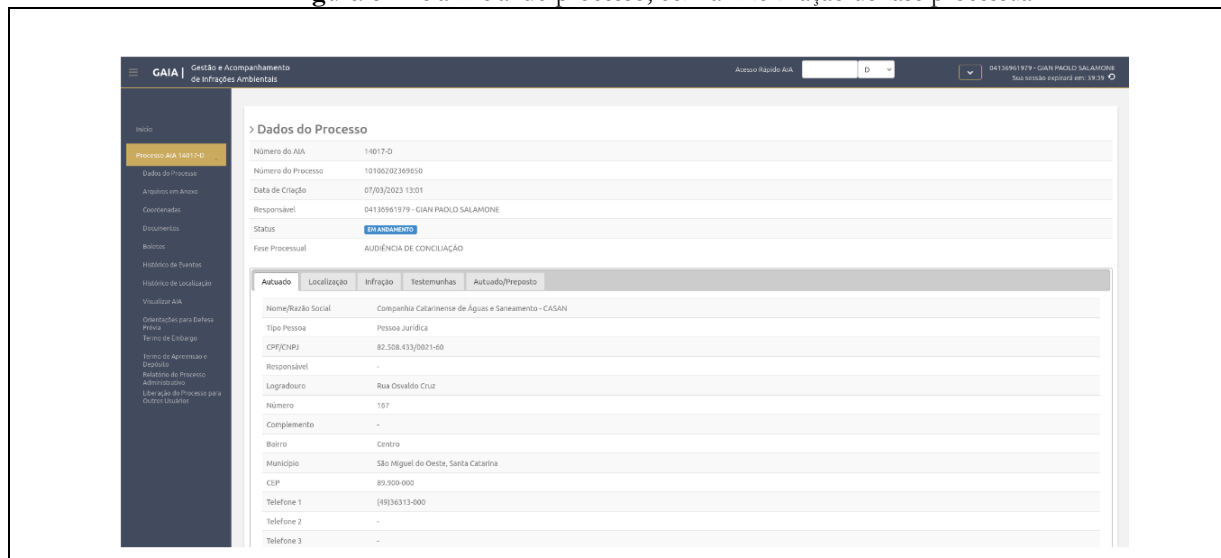
Nº AIA	Nome/Razão Social	Município da Infração	Data do AIA	Último Evento	Tipo de Evento
878-D	FABIANA BERGAMINI	MORONI	12/05/2014	12/02/2014	101 - CADASTRO DO TER
3461-D	VILSONER WALTER	CHAPECO	02/09/2014	02/09/2014	101 - CADASTRO DO TER
3785-D	VILMAR CAPILATTO	GUARUBA	29/03/2014	29/03/2014	100 - CADASTRO DO AIA
3324-D	ILDI TEREZINHA DOS SANTOS ME	XAVIM	05/07/2015	05/07/2015	100 - CADASTRO DO AIA
5442-D	VALDENIR CAMBRIZZI	FAXINAL DOS GUEDES	28/09/2015	01/02/2015	100 - CANCELAMENTO E SUBSTITUICAO DE AIA
1878-D	CARLETO CENCI	CHAPECO	24/04/2013	23/11/2015	001 - ANEXAR ARQUIVO
3318-D	FABRINY TRANSPORTES HODOVARIOS LTDA	CHAPECO	22/07/2015	23/11/2015	001 - ANEXAR ARQUIVO
5641-D	VALDENIR CAMBRIZZI	FAXINAL DOS GUEDES	28/09/2015	21/09/2016	001 - ANEXAR ARQUIVO
4183-D	EDUARDO JOZIMAR BERTINI	MORONI	05/02/2014	05/02/2015	100 - CADASTRO DO AIA
6920-D	EDUARDO PAULO TURCATTI	RIQUEZA	06/04/2010	06/04/2010	100 - CADASTRO DO AIA
2154-D	MARCELO ANDRÉ SASSO	PALMITOS	15/05/2015	14/04/2016	001 - ANEXAR ARQUIVO
1883-D	POIATO DO MENDE LTDA	CURITIBA PORÁ	16/05/2013	14/04/2016	001 - ANEXAR ARQUIVO
895-D	FRANCO JOSE KONRAD	CORDELILHEIRA ALTA	07/05/2014	06/06/2016	009 - ENCAMINHAMENTO DE PROCESSO
7681-D	FRANCO JOSE KONRAD	CORDELILHEIRA ALTA	25/11/2013	06/06/2016	009 - ENCAMINHAMENTO DE PROCESSO
7201-D	AGNOR SCARLES	SÃO CARLOS	30/11/2014	30/11/2016	100 - CADASTRO DO AIA
9730-D	JANE EL SARETE BASSO	CASABRU DO SUL	05/07/2016	22/02/2017	001 - ANEXAR ARQUIVO
8135-D	AREIOMAR BAUERIAS LTDA LFPY	GUARUBA	25/05/2017	23/06/2017	100 - CADASTRO DO AIA
8047-D	CARLOS KESMANN	VARZEAO	04/11/2016	30/06/2017	001 - ANEXAR ARQUIVO
5768-D	ARVALI & ANOSALVATO COMERCIO DE COMBUSTIVEL LTDA	XAVIM	18/07/2016	28/06/2017	001 - ANEXAR ARQUIVO
8664-D	MPL NEGOCCIOS IMOBILIARIOS-TDA	GUARUBA	06/07/2017	06/07/2017	100 - CADASTRO DO AIA

Fonte: Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC (fls. 407 – 411).

No que tange à recomendação indicada no tópico b) – inserção de documentos relativos ao processo de acordo com a fase processual -, os gestores responderam que essa etapa está em fase de desenvolvimento. Todavia, notou-se que há ferramentas no Sistema Gaia em que, de acordo com a fase em que o processo se encontra, são habilitados os documentos, os eventos e os arquivos permitidos para a fase em andamento.

Tendo como exemplo as imagens do Sistema encaminhadas em resposta à diligência, pode-se observar que os documentos, os eventos e os arquivos disponíveis para inserção ficam restritos à fase processual “audiência de conciliação”, deste modo este item entende-se como implementado.

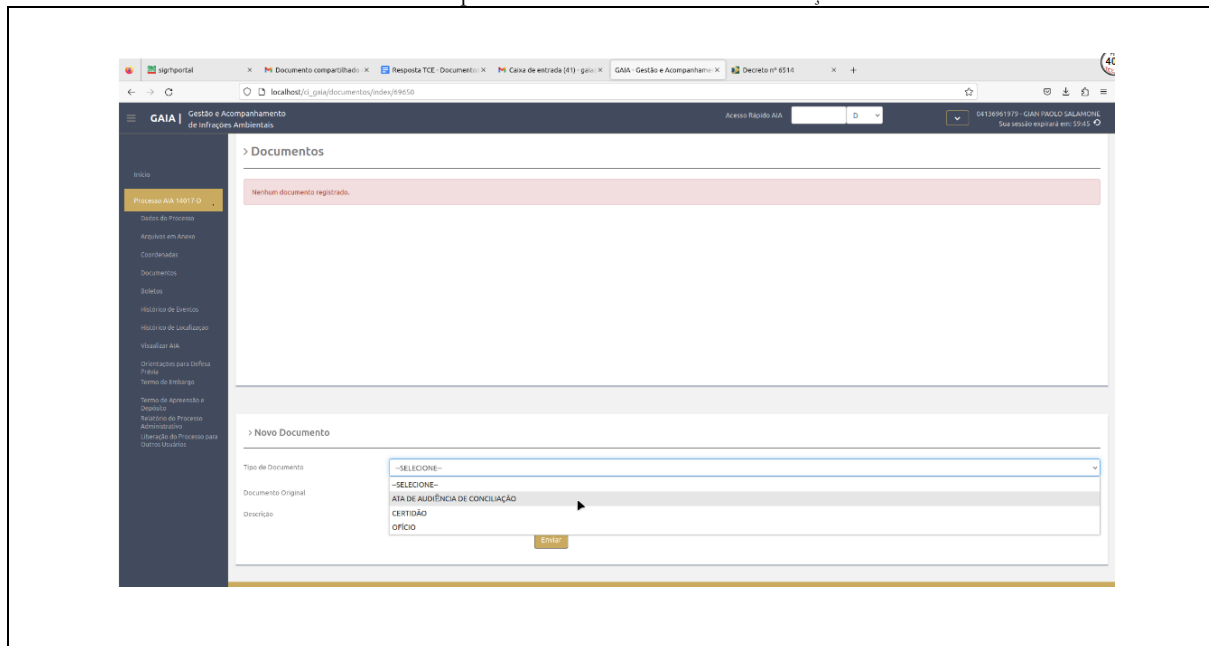
Figura 6 - Tela inicial do processo, com a informação de fase processual



Atuado	Localização	Infração	Testemunhas	Atuado/Preposto
Nome/Razão Social	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN			
Tipo Pessoa	Pessoa Jurídica			
CPF/CNPJ	82.508.433/0001-60			
Responsável	-			
Logradouro	Rua Osvaldo Cruz			
Número	167			
Complemento	-			
Bairro	Centro			
Município	São Miguel do Oeste, Santa Catarina			
CEP	89.909-000			
Telefone 1	(49)36313-000			
Telefone 2	-			
Telefone 3	-			

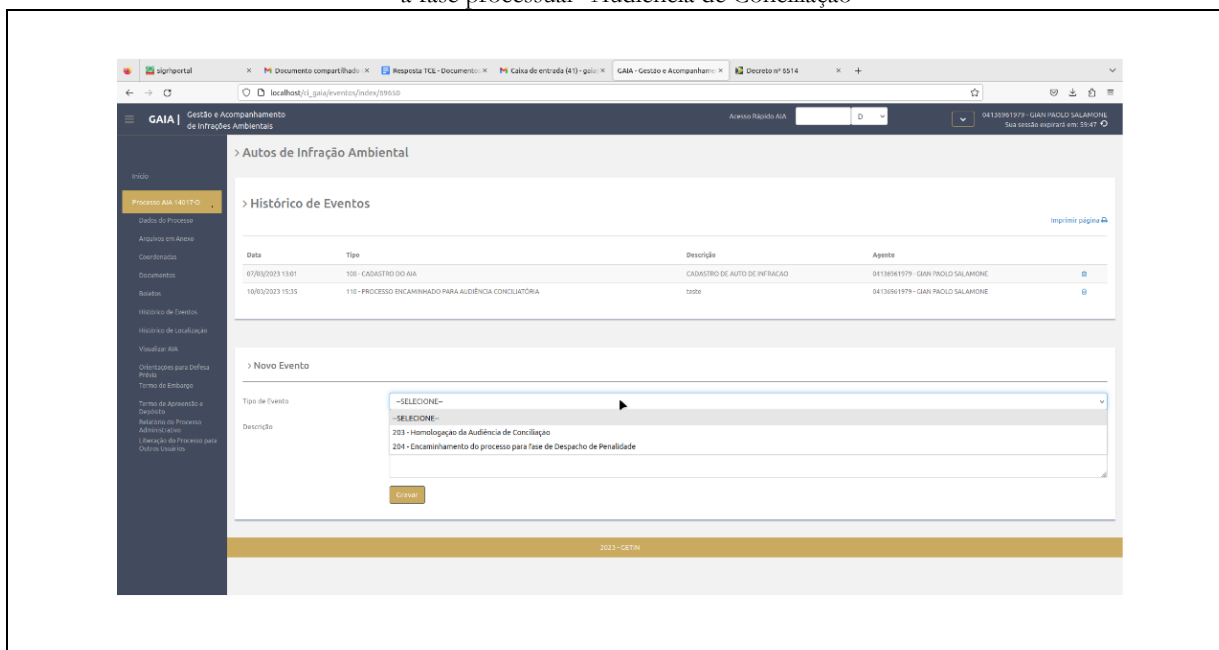
Fonte: Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC (fls. 407 – 411).

Figura 7 - Tela de documentos: sistema permite apenas a elaboração de documentos pertencentes à fase processual “Audiência de Conciliação”



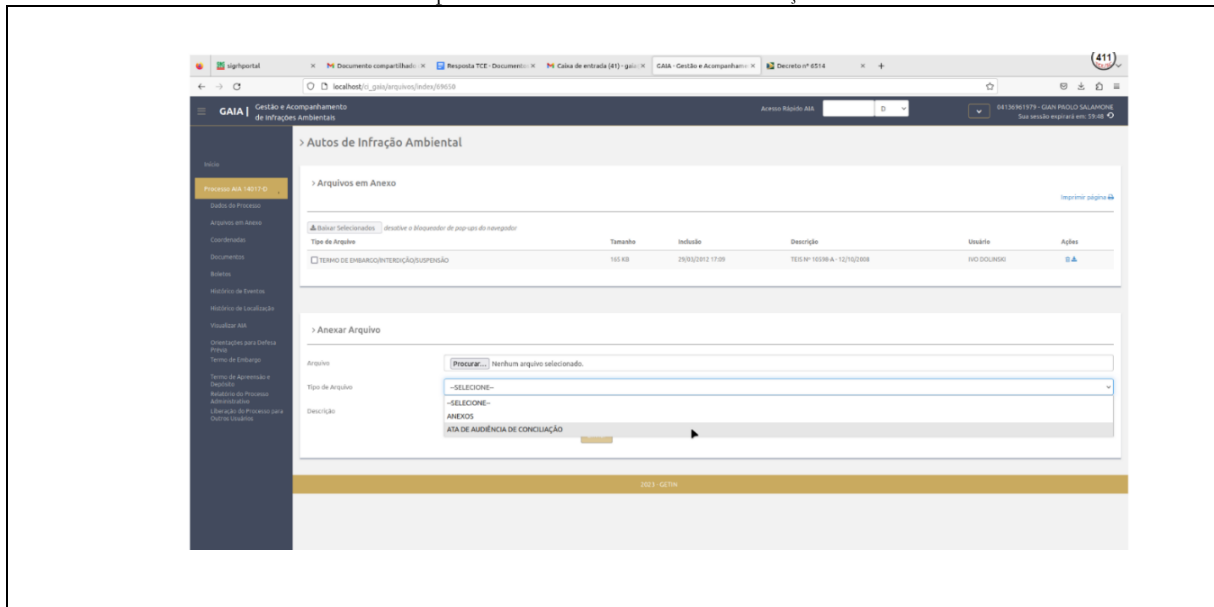
Fonte: Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC (fls. 407 – 411).

Figura 8 - Tela histórico de eventos: sistema permite apenas inserção do tipo de evento específico à fase processual “Audiência de Conciliação”



Fonte: Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC (fls. 407 – 411).

Figura 9 - Tela arquivos em anexo: sistema permite apenas inserção do arquivo específico à fase processual “Audiência de Conciliação”



Fonte: Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC (fls. 407 – 411).

Já quanto ao disposto na recomendação do tópico c), o gestor afirmou que não é possível realizar a interoperabilidade com o SGPe. Esse sistema de protocolo, além de não estar vinculado ao IMA, é de uso e responsabilidade da Secretaria de Estado da Administração. Portanto, ultrapassa as competências do Instituto. Assim, entende-se que o item foi prejudicado.

Em relação à implementação do item 2.1.3, na auditoria o IMA informou que o acesso integral ao Sistema Gaia pelo agente fiscal dependia da finalização do aplicativo para utilização em campo. No monitoramento, demonstrou-se a aquisição de 70 tablets pelo IMA, por meio do Pregão Eletrônico nº 0094/2022 (fl. 412) e do Contrato nº 017/2022 (fl. 413).

Ainda, foi encaminhado pelo órgão as imagens do aplicativo desenvolvido para acesso aos AIAs por meio dos tablets (fl. 417) e informado que para utilização completa do aplicativo, há necessidade de treinamento. No entanto, cabe destacar que o gestor afirmou que há preferência na elaboração do relatório quando os técnicos estão no escritório administrativo, devido à necessidade de uso de imagens de satélite, de consulta de processos de licenciamento e de legislação, o que faz sentido e é lógico. Com estas explicações, entende-se que o item 2.1.3 está em implementação.

Por fim, a articulação com o Consema, disposta no item 2.1.7, demandando que o Sistema Gaia contemple todas as fases da tramitação processual na fase recursal, desde o registro de entrada no Conselho, não foi implementada, conforme informações do gestor (fl. 26), considerando-se a redução da equipe e a priorização do desenvolvimento da ferramenta de controle de etapa.

Conclusão

Em comparação ao constatado na auditoria, no monitoramento apurou-se que há mecanismos de segurança da informação em operação no Sistema Gaia (senha criptografada, níveis de permissão de acesso, certificação digital, rastreabilidade de eventos e documentos e conformidade com a legislação). Logo, entende-se como cumprida a determinação do item 2.2.2.

Apesar desses mecanismos, no que tange à execução de ferramentas de controle de prazos com emissão de alertas, indicada no item a) da recomendação 2.1.2, apurou-se situação semelhante entre a auditoria e o primeiro monitoramento, não existindo tal instrumento implementado no sistema. No entanto, foi possível observar melhoria quanto a mecanismos que obriguem o usuário a inserir documentos relativos à fase em que se encontra o processo (item b a recomendação 2.1.2).

Entretanto, com relação ao item c), não ocorreu a efetivação da interoperabilidade com o SGPe, pois, segundo descrito pelo órgão, o IMA não possui o gerenciamento sobre esse sistema, o que ficou prejudicado.

Com relação ao acesso integral pelo agente no Sistema Gaia, observou-se melhoria da situação por meio da aquisição de 70 (setenta) tablets e da elaboração do aplicativo para utilização em campo por parte dos agentes fiscais.

Contudo, permaneceu a inexistência de articulação com o Consema para que o Sistema Gaia contemplasse todas as fases da tramitação processual na fase recursal, dado que não há equipe suficiente e o órgão alegou priorizar o desenvolvimento do mecanismo de controle de etapa. Assim, considera-se como não implementada a recomendação.

Portanto, entende-se cumprida a determinação 2.2.2 e em implementação as recomendações 2.1.2 e a 2.1.3. Já a recomendação 2.1.7 entende-se como não implementada.

2.1.4 Procedimentos internos

Recomendação - 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 (Decisão nº 1191/19, item 2.1.1);

Medidas Propostas: Atualização da Instrução de Trabalho 07/2017 a) Atualização da Instrução de Trabalho 07/2017 (demandas da Ouvidoria, demandas por e-mail), mantendo obrigatória a criação de protocolo no SGPe. b) Atualização da Instrução de Trabalho 07/2017 (demandas da Ouvidoria, demandas por e-mail), mantendo obrigatória a criação de protocolo no SGPe.	Prazo de implementação: 90 dias
--	---

Análise

Nas análises feitas no trabalho da auditoria, foi possível verificar que, de acordo com pesquisa realizada com os agentes fiscais, algumas demandas por fiscalização não eram formalizadas via sistema de protocolo (SGPe). Ainda, apurou-se que diversas demandas eram encaminhadas aos agentes informalmente, via e-mail, ligação telefônica e *WhatsApp*.

A partir da análise do plano de ação encaminhado pelos gestores, verificou-se que a Instrução de Trabalho nº 07/17 foi revogada por meio da Portaria nº 19/2021 (fl. 781), a qual publicou o Manual de Auditoria e Fiscalização (fls. 750-782 do processo RLA 17/00740641). Neste manual, houve a previsão de obrigatoriedade de abertura de um protocolo no SGPe para cada um dos procedimentos. Porém, não se vislumbrou a obrigatoriedade de inserção de todos os dados e documentos do processo no Sistema Gaia.

Neste monitoramento, com a finalidade de verificar se a recomendação foi implementada, solicitou-se, por meio do Ofício nº 1415/2023 (fls. 7-11) que fosse encaminhada normativa atualizada contendo os itens da recomendação.

Em resposta à recomendação feita no item a) - obrigatoriedade da inserção de todos os dados e documentos do processo no Sistema Gaia -, o órgão encaminhou o Ofício Circular IMA 5857/2021 (fls. 279 – 280), o qual orienta que ocorra a regularização dos processos de Auto de Infração Ambiental em que respectivas peças não estão sendo inseridas ou estão parcialmente inseridas no Sistema Gaia.

Ademais, o ofício abordou a existência da Portaria Conjunta IMA/CPMA nº 143/2019, de 06/06/2019, a qual determina que todos os documentos relativos ao processo administrativo deverão ser digitalizados e inseridos integralmente no Sistema Gaia, o que foi confirmado em pesquisa ao *site* do Instituto:

“§ 5º Todos os documentos relativos ao processo administrativo deverão ser digitalizados e inseridos integralmente no Sistema de Gestão e Acompanhamento de Infrações Ambientais - GAIA.”

Ou seja, apesar de não constar a obrigatoriedade de inserção de todos os dados e documentos do processo no Sistema Gaia no Manual de Auditoria e Fiscalização, que substituiu a Instrução de Trabalho n. 07/17, consta esta obrigação na Portaria Conjunta IMA/CPMA nº 143/2019, o que se considera a letra a) do item 2.1.1 da Decisão nº 1191/19 implementada.

Quanto ao item b) da recomendação – demanda de fiscalização formalizada aos agentes fiscais -, o órgão encaminhou o Manual de Auditoria e Fiscalização Ambiental (fls. 284 – 314), o qual orienta, nos itens 9.1 e 9.3, que a demanda da fiscalização deve ser formalmente encaminhada ao agente fiscal via SGPe:

“9.1: As operações de Fiscalização Ambiental contidas no Plano e as que a este sobrevierem serão concebidas seguindo as etapas e escopo a seguir definidos: Abertura da operação de Fiscalização Ambiental no SGPe, pela Unidade Gerencial, na área ou tema de fiscalização; encaminhamento do processo via SGPe a(o) Agente Fiscal para realização da Fiscalização Ambiental. (...)”

9.3. A partir da demanda oriunda de Órgãos de Controle e demais Autoridades, deve-se receber o protocolo no SGPe e, encaminhá-lo para a(o) Agente Fiscal para realização da Fiscalização Ambiental reativa. (...)”

9.6 O processo proveniente da Autoridade Ambiental Fiscalizadora, com a decisão em 1ª Instância ou transitado em julgado sem decisão do CONSEMA, será encaminhado à Unidade Gerencial originária do Auto de Infração Ambiental, para providências. A Unidade Gerencial originária realizará as seguintes subetapas: Juntada nos autos e alimentação do Sistema GAIA das peças e informações produzidas.”

Portanto, entende-se que o item b) da recomendação foi implementado.

Conclusão

Diante do que foi apresentado, constatou-se que, tanto a obrigatoriedade de inserção de todos os documentos do processo no Sistema Gaia quanto a formalização de demanda de fiscalização via protocolo SGPe, estão contidas em normativas vigentes (Manual de Auditoria e Portaria IMA/CPMA nº 143/2019).

Assim, entende-se implementada as recomendações constantes nas letras “a” e “b”.

2.2 Determinações e recomendações ao Conselho Estadual do Meio Ambiente – Consema

2.2.1 Prescrição dos processos de fiscalização ambiental

Determinação - 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 2.4.1. da Decisão nº 1191/2019);

Medidas Propostas: A Secretaria Executiva realizou o levantamento de todos os processos administrativos ambientais, com seus respectivos valores, julgados nos anos de 2015 até 2018, em que foi reconhecida a prescrição. Além disso, realizou reuniões extraordinárias visando o julgamento em bloco dos processos prescritos.	Prazo de implementação: As referidas medidas foram realizadas durante o ano de 2020 pela Secretaria Executiva do CONSEMA, sendo que: <ul style="list-style-type: none">• O levantamento de processos e valores prescritos transcorreu durante o primeiro semestre de 2020.• As reuniões extraordinárias para julgamento de processos prescritos aconteceram em 27/08/2020 e 04/09/2020.
---	--

Determinação - 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 2.4.2. da Decisão nº 1191/2019);

Medidas Propostas: A Secretaria Executiva reformulou a ordem dos processos administrativos ambientais que aportam para julgamento da seguinte forma: Todos os processos que estão na carga da Secretaria Executiva aguardando julgamento são triados por competência de câmara recursal (em razão da matéria versada nos autos), conforme determina o art. 1º da Resolução CONSEMA nº 59/20151.	Prazo de implementação: Medida implementada desde fevereiro de 2019 pela Secretaria Executiva do CONSEMA. Atualmente os processos encaminhados ao CONSEMA são digitais e aproximadamente 1.500 processos aguardam triagem pela Secretaria Executiva. Prazo de 12 (doze) meses para estabilizar a fila de trabalho, considerando que a Secretaria Executiva possui 3 funcionários.
--	---

Análise

No Relatório nº 018/2018, elaborado a partir da auditoria realizada, os itens que resultaram nas determinações acima fizeram parte da mesma análise. Por isso, optou-se por realizar a verificação simultânea dos itens 2.4.1 e 2.4.2 da Decisão 1191/19.

A partir das análises da auditoria, com o acesso ao banco de dados disponibilizado à equipe, observou-se que 93% dos processos analisados não apresentavam nenhuma decisão do órgão recursal e em 67% não havia ocorrido a devida distribuição ao relator.

Em decorrência da análise, como causas identificadas para os achados, apontou-se a gestão deficiente dos processos, sobretudo no que se referiu ao controle do prazo prescricional; a ineficácia do banco de dados do Consema; por fim, a existência de processos represados na Secretaria Executiva aguardando distribuição aos Relatores.

Com o objetivo de apurar se havia ocorrido prescrição naquela amostra, a equipe analisou os processos de auto de infração ambiental cadastrados de 2004 a 2012, em uma análise realizada em novembro de 2017. Dentro da amostra definida, entendeu-se que 39% dos processos gerados havia alcançado a prescrição, sem que nenhum ato decisório fosse proferido.

Tendo como base o que foi apontado anteriormente na análise da determinação 2.2.1, direcionada ao IMA, não estava em vigência no estado, durante a realização da auditoria em 2017, a prescrição intercorrente para os autos de infração ambiental, inserida com a Lei nº 18.350/2022. Ademais, o Decreto federal nº 6.514/08 constituiu objeto do Parecer Jurídico nº 062/2013 da PGE/SC, o qual estabelece que essa normativa federal não deve ser aplicada em âmbito estadual, por ausência de previsão legal.

Apesar dessa disposição, há vigente na estrutura do Consema o Enunciado nº 1 de 23 de agosto de 2018 (fl. 934). Tal documento define que se aplicam aos processos administrativos no âmbito do Sistema Estadual do Meio Ambiente a regra de prescrição prevista nos arts. 21 e 22 do Decreto federal nº 6.514/08 (prescrição quinquenal e intercorrente). Ainda, em resposta à diligência, os gestores do Conselho informaram no Apêndice A do Ofício nº 19/2023/SEMAE/CONSEMA (fls. 904-905) a utilização do Enunciado para aplicação da prescrição:

Cabe destacar que os membros das Câmaras Recursais analisam a prescrição com base no Enunciado 01/2018, que trata da uniformização da análise dos casos prescricionais nos processos administrativos ambientais no Estado de Santa Catarina.

Considerando as informações apresentadas anteriormente, optou-se por utilizar como referência para a análise do cumprimento da determinação 2.4.1 a abordagem adotada pelo Consema, no que se refere à avaliação dos documentos encaminhados por meio de diligência, vinculados a esse monitoramento. É importante observar que há um confronto de entendimento entre o IMA e a PGE, e de outro lado o Consema, acerca da aplicação do Decreto federal nº 6.514/08 e da prescrição intercorrente. Diante disso, não se enquadra no escopo deste trabalho a definição de quais regulamentos devem ser empregados na análise da prescrição nos procedimentos ambientais.

Dito isso, no plano de ação, com relação ao item 2.4.1. da Decisão nº 1191/2019 - realizar levantamento de todos os processos e valores prescritos até 2018, o Conselho encaminhou listagem elaborada por sua Secretaria Executiva contendo todos os processos administrativos ambientais julgados de 2015 até 2018 nos quais foi reconhecida a incidência da prescrição (fls. 660-681 do processo RLA 17/00740641).

Neste relatório, foi elencada a numeração dos recursos, dos processos e dos AIAs considerados prescritos, os recorrentes e os respectivos valores. Além disso, os gestores informaram que foram feitas reuniões extraordinárias em 2020, a fim de que fossem realizados julgamentos em bloco dos processos considerados prescritos (fls. 660-681 do processo RLA 17/00740641).

Por meio dos dados constantes no levantamento feito pelo Consema, constatou-se que de 2015 a 2018 foram considerados prescritos 1.030 recursos, que totalizaram R\$ 23.357.406,40. A partir do levantamento encaminhado, constatou-se que o ano de 2016 apresentou o maior quantitativo de recursos prescritos, totalizando 358, perfazendo um total de R\$ 9.293.140,40.

Tabela 2 – Quantidade de recursos considerados prescritos pelo Consema

Ano	Quantidade de recursos considerados prescritos	Valor em reais dos recursos considerados prescritos
2015	152	R\$ 1.801.067,00
2016	358	R\$ 9.293.140,40
2017	201	R\$ 3.344.318,50
2018	319	R\$ 8.918.880,50
Total	1030	R\$ 23.357.406,4

Fonte: TCE/SC, com base nas informações encaminhadas pelo Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (fls. 664-681 do processo RLA 17/00740641).

Da análise apresentada, observou-se, ainda, que o valores vinculados aos recursos considerados prescritos poderiam corresponder a montantes não recolhidos pelo município, caso não fossem objeto de julgamento em bloco nas reuniões extraordinárias, ação resultante da determinação feita na auditoria.

No que se refere ao item a) da determinação 2.4.1, o gestor informou no Ofício CONSEMA n° 1029/2020 (fls. 660-663 do processo RLA 17/00740641), documento encaminhado à título de plano de ação, que em todas as decisões proferidas pelos conselheiros há a determinação para que os autos retornem à origem para verificação e recuperação dos danos ambientais e demais providências cabíveis. Essa afirmação pôde ser verificada por meio de consulta às atas das Câmaras Recursais no próprio *site* do Conselho³:

Orienta-se que todos os processos em que houve o reconhecimento da prescrição sejam destinados à origem para apuração de eventuais danos e responsabilidades.
(grifo nosso).

Diante das informações expostas anteriormente, ainda que os documentos tenham sido encaminhados à título de plano de ação, entendeu-se que o item 2.4.1, tópicos a) e b), foi cumprido.

Quanto ao determinado no item 2.4.2 - aprimorar a gestão dos processos com vistas ao cumprimento dos prazos legais, em resposta ao plano de ação, o gestor informou a decisão de alterar a ordem dos processos administrativos ambientais a serem julgados, para que fosse dada prioridade àqueles que prescrevessem primeiro (fl. 663 do processo RLA 17/00740641):

Por sua vez, em atenção a determinação acima, cumpre informar que a Secretaria Executiva reformulou a ordem dos processos administrativos ambientais que aportam para julgamento, da seguinte forma:

³ Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável de Santa Catarina. **CONSEMA**. Disponível em: <<https://www.sde.sc.gov.br/index.php/biblioteca/consema/camaras-recursais>>. Acesso em 15 jun. 2023.

1. Todos os processos que estão na carga da Secretaria Executiva aguardando julgamento são triados por competência de câmara recursal em razão da matéria versada nos autos, com fulcro no art. 1º da Resolução CONSEMA nº 59/20151;
 2. Todos os processos que estão na carga da Secretaria Executiva aguardando distribuição ao relator são triados por ordem prescricional, ou seja, em todos os processos são verificadas as causas interruptivas da prescrição, com base no Enunciado CONSEMA nº 01, de 20182 e nos arts. 21 e 22 do Decreto federal nº 6.514/2008 e, por meio dessas informações, é possível calcular o dia/mês/ano que o processo pode vir a prescrever.
- (...)

Com isso, a Secretaria Executiva distribui aos relatores os processos em que a incidência da prescrição está mais próxima, visando o julgamento dos recursos administrativos antes do decurso do prazo prescricional.

Em resposta à diligência deste monitoramento, os gestores encaminharam no Apêndice A do Ofício nº 19/2023/SEMAE/CONSEMA (fls. 904-905) a informação de que, a partir da entrada do processo de recurso via SGPe, a Secretaria Executiva do Consema distribui aos relatores e pauta para julgamento de acordo com a ordem cronológica de prescrição:

Atualmente todos os processos são digitais e devem ser protocolizados obrigatoriamente na unidade do IMA ou da CPMA que proferiu a decisão administrativa, para que seja juntado ao processo administrativo, com o exame de admissibilidade e, posteriormente, enviado ao Consema, via SGPe, sendo tramitado diretamente à Câmara Recursal competente, sendo que, ao receber o processo, a Secretaria Executiva distribui aos relatores e pauta para julgamento respeitando a sequência cronológica de prescrição. Essas ações passaram a permitir maior agilidade aos trâmites dos processos.

Cabe destacar que os membros das Câmaras Recursais analisam a prescrição com base no Enunciado 01/2018, que trata da uniformização da análise dos casos prescricionais nos processos administrativos ambientais no Estado de Santa Catarina.

Além disso, em resposta à diligência, o Conselho encaminhou seu Regimento Interno. Na normativa, foi possível constatar alteração introduzida por meio do Decreto nº 2069 de 11 de julho de 2022, no qual observou-se a mesma regra mencionada acima, que define que os recursos devem ser distribuídos atendendo-se a ordem cronológica de prescrição (fls. 907-933):

Parágrafo único. Os recursos devem ser pautados pela sequência cronológica de prescrição e distribuídos às Câmaras Recursais, pela Secretaria Executiva do CONSEMA, prioritariamente em função da matéria versada no respectivo processo administrativo. (Redação dada pelo Decreto nº 2.069, de 2022).

Diante do que foi afirmado pelos gestores e a partir da consulta à regra estabelecida no Regimento Interno do Consema, entendeu-se que a determinação 2.4.2 foi cumprida.

Faz-se importante mencionar, à título de informação complementar, que, no decorrer da diligência, buscou-se por informações quanto ao funcionamento do Conselho no ano de 2023. A partir disso, constatou-se que não ocorreram reuniões no decorrer desse ano, até a finalização deste monitoramento, informação averiguada a partir do acesso ao *site* e consulta às atas disponibilizadas. Ainda, após contatos telefônicos, verificou-se que não havia a indicação do

Presidente do Consema no ano de 2023. Por fim, constatou-se a nomeação da Secretária Executiva apenas em abril de 2023. (Diário Oficial do Estado nº 22.008-A, de 28/04/23).

Conclusão

Pela análise da auditoria, constatou-se que 39% de processos foram considerados prescritos. Como indicativo de causa, verificou-se a gestão ineficiente dos processos administrativos ambientais que aguardavam julgamento em segunda instância, a qual gerava processos sem distribuição, represados na Secretaria Executiva ou prescritos.

Apesar da determinação da PGE/SC, em seu Parecer Jurídico nº 062/2013, estabelecer a não aplicação do Decreto federal nº 6.514/08, o Consema utilizava no julgamento dos recursos dos processos de fiscalização ambiental as regras da prescrição estabelecidas no decreto. Por esse fato, optou-se por analisar os documentos encaminhados via diligência pelo Conselho sob o entendimento do próprio órgão.

Em análise ao plano de ação, no que se refere ao item 2.4.1, constatou-se que os gestores realizaram o levantamento dos processos considerados prescritos até 2018, juntamente com seus respectivos valores. Ademais, em consonância à determinação, foram realizados julgamentos em bloco, em reuniões extraordinárias, a partir do levantamento feito. Assim, a estratégia de realizar os julgamentos possibilitou que houvesse uma resolução quanto à insolvência destes processos.

Na verificação do cumprimento do tópico a) do item 2.4.1, constatou-se que há a orientação de que todos os processos nos quais a prescrição for reconhecida sejam encaminhados de volta à instância de origem. Essa medida visa a apurar possíveis prejuízos e responsabilidades associadas.

Como medida de cumprimento do item b), observou-se o levantamento realizado de todos os processos, com seus respectivos valores, os quais foram considerados prescritos.

Já quanto ao item 2.4.2, o gestor alegou, em resposta ao plano de ação, a reformulação da ordem dos processos administrativos ambientais: quando aguardam julgamento são triados por competência e quando aguardam a devida distribuição são triados por ordem prescricional. Ademais, observou-se que, em 2022, a orientação de que a distribuição dos processos seja priorizada de acordo com a cronologia da prescrição foi inserida em dispositivo do Regimento Interno do Consema.

Dessa forma, foi possível constatar ação direcionada ao aperfeiçoamento da gestão dos processos com vistas ao cumprimento dos prazos legais.

Portanto, diante dos motivos expostos e, entendeu-se como cumpridos os itens 2.4.1 e 2.4.2 da Decisão nº 1191/2019.

2.2.2 Fases da Tramitação processual no Sistema

Recomendação - 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. da Decisão nº 1191/2019);

Medidas Propostas: Em atenção à recomendação informo que o sistema Gaia já contempla algumas etapas recursais, entretanto, a Secretaria Executiva, de forma articulada com o Instituto do Meio Ambiente – IMA, gestor do sistema, estudam a inserção de algumas outras etapas, visando contemplar todas as fases de tramitação do processo na segunda instância administrativa.	Prazo de implementação: 3 (três) meses
--	--

Análise

Dada a importância do Sistema Gaia para a gestão de processos de fiscalização ambiental, a auditoria teve como objetivo verificar o funcionamento desse Sistema em toda a sua cadeia recursal. A partir das análises, constatou-se inconsistências e fragilidades no Sistema, causadas, principalmente, pela ausência de normas internas para padronização e tramitação de processos no Sistema Gaia.

Em decorrência ao plano de ação, o Consema informou que o Sistema Gaia já contempla etapas recursais. Ademais, que estava em andamento estudos que objetivam a articulação, juntamente ao IMA (gestor do sistema), para inserção de outras etapas, visando contemplar todas as fases da tramitação processual na segunda instância administrativa (fls. 660-681 do processo RLA 17/00740641).

Nesse contexto, como análise deste monitoramento, objetivou-se verificar a articulação implementada no Sistema, entre o IMA e o Consema. Pela diligência realizada, demandou-se do Conselho que fossem anexadas imagens do próprio Sistema em funcionamento, que pudessem comprovar a vinculação recomendada.

Em resposta à diligência, os gestores informaram no Apêndice A do Ofício nº 19/2023/SEMAE/CONSEMA (fls. 904-905) que há diversas informações no Sistema Gaia sobre a tramitação processual na fase recursal. Ademais, dispuseram, novamente, a respeito da tramitação dos recursos, a qual segue a ordem cronológica prescricional e a matéria objeto do processo administrativo.

Atualmente o Sistema GAIA já contempla as informações sobre a tramitação processual na fase recursal, tais como:

- Recurso ao Consema;
- Processo remetido à 2ª Instância;
- Processo recebido e encaminhado para “x” Câmara Recursal de Julgamento;
- Recurso distribuído para emissão de parecer e voto do relator;
- Recurso julgado na sessão “xx”. Publicado no DOE...;

- Processo devolvido para que a autoridade ambiental competente proceda com a intimação do administrado e demais providências cabíveis, conforme decisão administrativa transitada em julgado pelo Consema.

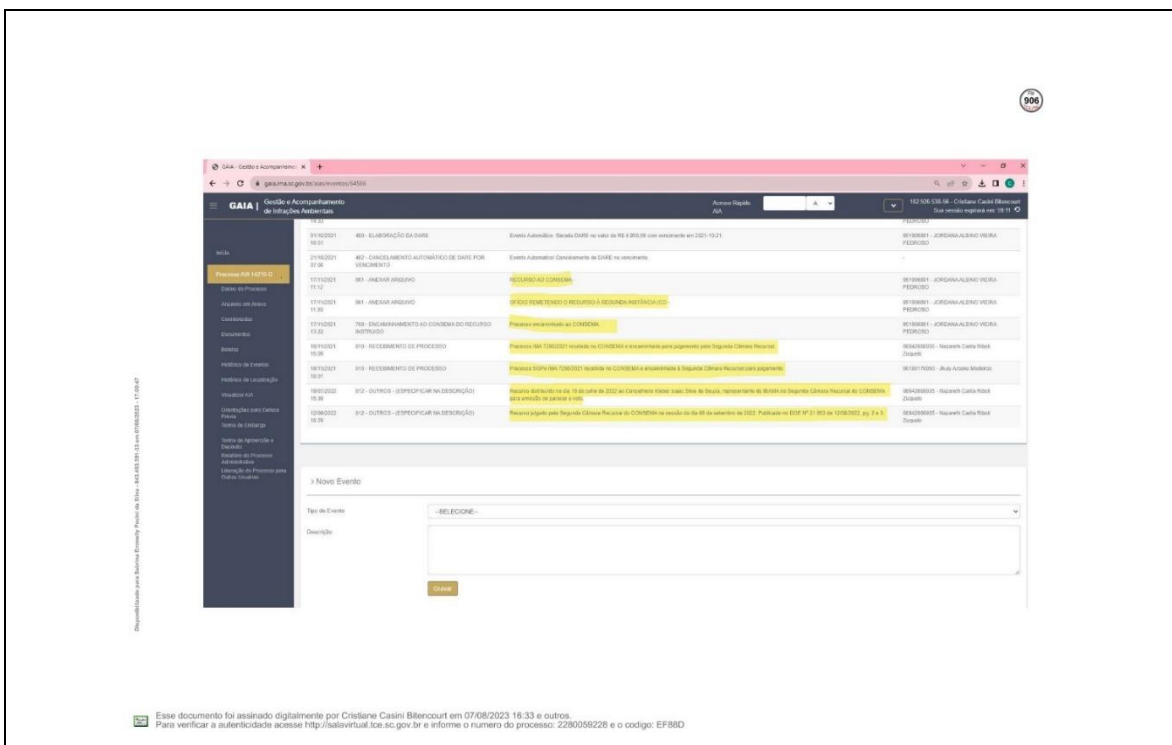
Quanto às ações de controle de prazos prescricionais e distribuição aos relatores, os recursos devem ser pautados pela sequência cronológica de prescrição e distribuídos às Câmaras Recursais, pela Secretaria Executiva do Consema, prioritariamente em função da matéria versada no respectivo processo administrativo, conforme redação dada pelo Decreto nº 2.069, de 2022, que altera o Anexo Único do Decreto nº 2.143, de 2014, que aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências.

Cabe ressaltar que os processos são encaminhados ao Consema via SGPe - Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos, que possui vários filtros para levantamento dos processos, tais como: data de encaminhamento ou ano de instauração do processo, fazendo com que a Secretária Executiva possa fazer a distribuição pela sequência cronológica.

Importante citar, inclusive, que todos os interessados/recorrentes podem ter acesso ao trâmite do processo via SGPe e que os membros das Câmaras Recursais de Julgamento, também recebem o processo de forma digital, o que facilita o acesso à toda documentação constante dos autos do processo para elaboração do parecer da relatoria.

Ademais, os gestores encaminharam, à título de evidência, imagem do Sistema Gaia em funcionamento (fl. 906). Nela, foi possível verificar o trâmite via Consema de algumas das etapas recursais do processo AIA 14216-D, como o encaminhamento para julgamento pela Segunda Câmara Recursal, a distribuição do recurso ao Conselheiro responsável e o julgamento do recurso, juntamente à data da sessão.

Figura 10 – Etapas recursais do processo de fiscalização ambiental no Sistema Gaia



Fonte: Consema (fl. 906).

Tendo em vista as informações expostas acima, entendeu-se que foram implementadas no Sistema Gaia as fases de tramitação processual da fase recursal. Além disso, o aperfeiçoamento do controle dos prazos prescricionais pôde ser constatado a partir das ações que visaram ao cumprimento das determinações 2.4.2, por meio da distribuição dos processos considerando-se a ordem cronológica prescricional.

Conclusão

Diante das informações expostas, foi possível constatar que o Sistema Gaia é um ativo intangível essencial na gestão dos processos administrativos de fiscalização ambiental. Nesse sentido, como objeto da auditoria, recomendou-se que fosse implementada uma articulação entre o IMA e o Consema, para que o Sistema possuísse todas as etapas recursais.

Nesse sentido, os gestores informaram que o Sistema já possui informações a respeito da tramitação processual na fase recursal, como recurso ao Consema, remissão do processo à 2ª Instância, distribuição para emissão de parecer e voto do relator.

Essas informações puderam ser constatadas a partir do envio de imagem do Sistema Gaia em funcionamento, na qual constatou-se o trâmite do processo AIA 14216-D.

Portanto, entendeu-se que a recomendação 2.3.1 foi implementada.

2.3 Situação da análise realizada

Diante das informações obtidas, por meio dos documentos e das informações apresentados pelo órgão, relata-se o estágio do cumprimento das determinações e da implementação das recomendações enumeradas na Decisão 1191/2019 e das medidas que seriam adotadas, conforme plano de ação, aprovado na Decisão 665/2021, que foram analisadas no primeiro monitoramento.

2.3.1 Cumprimento das determinações

Ante as informações obtidas, demonstra-se a situação de cumprimento das determinações pelo IMA e pelo Consema:

Quadro 2- Situação do cumprimento das determinações no primeiro monitoramento

Determinações da Decisão nº 1191/2019	Situação no 1º Monitoramento (2023)
Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina - IMA	
<p>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:</p> <p>a) tomar as medidas administrativas visando a reparação dos danos ambientais;</p> <p>b) efetuar levantamento dos valores prescritos;</p> <p>c) apurar os responsáveis com relação à renúncia de receita;</p> <p>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;</p>	Prejudicada
<p>2.2.2. Adotar Política de Segurança da Informação, com base na NBRISO/IEC 27002/2005, que contemple:</p> <p>a) Política de controle de acesso de usuário e gerenciamento de privilégios;</p> <p>b) Política de confidencialidade e integridade, utilizando-se de controles criptográficos e certificação digital;</p> <p>c) Rastreabilidade de eventos e documentos, com mecanismos apropriados de registro e monitoração para gravação de todas as ações efetuadas pelos usuários;</p> <p>d) Conformidade com a legislação ambiental e os princípios constitucionais que regem a administração pública;</p>	Cumprida
<p>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;</p>	Cumprida
<p>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;</p>	Em cumprimento
Conselho Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (Consema)	
<p>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:</p> <p>a) a devolução dos autos à origem para que tome as medidas administrativas para reparação dos danos ambientais;</p> <p>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;</p>	Cumprida
<p>2.4.2. Aprimorar a gestão dos processos com vistas ao cumprimento dos prazos legais, estabelecendo critérios</p>	Cumprida

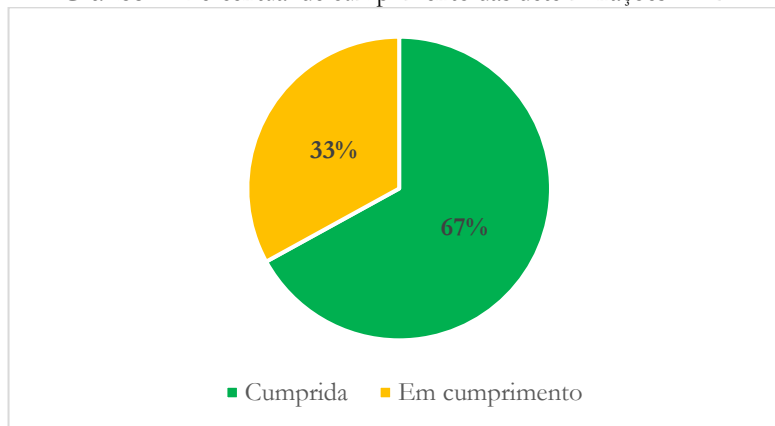
Determinações da Decisão nº 1191/2019	Situação no 1º Monitoramento (2023)
Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina - IMA	
específicos para distribuição de processos aos Relatores visando o julgamento antes do decurso do período prescricional, em observância ao art. 21, caput e § 2º, do Decreto n. 6.514/2008;	

O quadro a seguir apresenta, de forma percentual, a situação do cumprimento das determinações no 1º monitoramento:

Quadro 3 - Percentual de cumprimento das determinações

Situação	1º Monitoramento - 2023	
	Itens da Decisão nº 1191/2019	%
Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina - IMA		
Cumprida	2.2.2, 2.2.3	67%
Em Cumprimento	2.2.4	33%
Não cumprida	-	-
Prejudicada	2.2.1	-
Conselho Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (Consema)		
Cumprida	2.4.1, 2.4.2.	100%
Em Cumprimento	-	-
Não cumprida	-	-
Prejudicada	-	-

Gráfico 1 - Percentual de cumprimento das determinações - IMA



2.3.2 Implementação das recomendações

A avaliação da implementação das recomendações constantes da Decisão 1191/2019 encontra-se no quadro a seguir:

Quadro 4 - Situação da implementação das recomendações no primeiro monitoramento

Recomendações da Decisão nº 1191/2019	Situação no 1º Monitoramento 2023
Instituto do Meio Ambiente 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; 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;	Implementada
2.1.2. Dotar o sistema Gaia de: a) mecanismos de controle dos prazos processuais e prescricionais, com emissão de alertas; b) inserção dos documentos relativos ao processo de acordo com a fase em que se encontra, respeitando a cronologia da tramitação estabelecida na legislação; c) interoperabilidade com o SGP-e;	Em implementação
2.1.3. 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;	Em implementação
2.1.4. Levantamento de todos os processos e valores que estão para prescrever a partir de 2018;	Prejudicada
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; b) monitorar a reparação pelo infrator do dano ambiental;	Prejudicada
2.1.6. Encaminhar, anualmente, ao Ministério Público de Santa Catarina - MPSC o cronograma de fiscalização;	Prejudicada
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;	Não implementada
Conselho Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (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;	Implementada

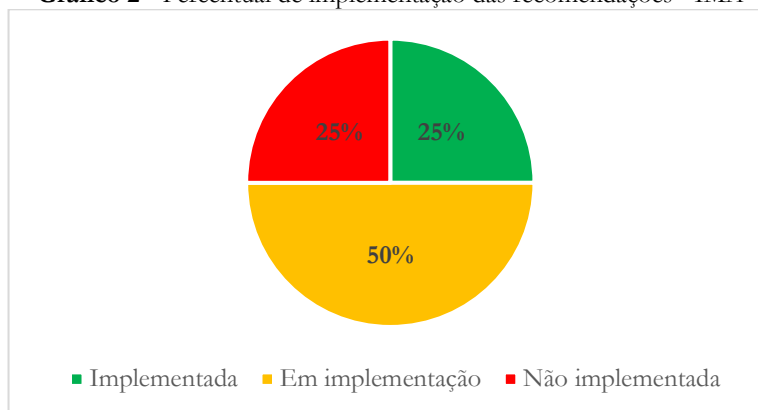
A implementação das recomendações, de forma percentual, no monitoramento está descrita no quadro a seguir:

Quadro 5 - Percentual da implementação das recomendações

Situação	1º Monitoramento - 2023	
	Itens da Decisão nº 1191/2019	%
Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina - IMA		
Implementada	2.1.1	25%
Em Implementação	2.1.2, 2.1.3	50%
Não Implementada	2.1.7	25%
Prejudicada	2.1.4, 2.1.5, 2.1.6	-

	Conselho Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (Consema)	
Implementada	2.3.1	100%
Em Implementação	-	-
Não Implementada	-	-
Prejudicada	-	-

Gráfico 2 - Percentual de implementação das recomendações - IMA



3. CONCLUSÃO

Considerando que neste monitoramento foi observado o aperfeiçoamento do Sistema Gaia, que agora possui mecanismos que visam aprimorar a eficácia do processo administrativo relacionado à execução dos autos de infração. Esses mecanismos incluem o acesso integral do agente fiscal para geração automática do AIA, bem como a obrigatoriedade de o usuário inserir os documentos, eventos e arquivos pertinentes ao processo de acordo com a fase em que se encontra.

Considerando que, como achado principal da auditoria, foi considerado prescrito, de forma imprecisa, um quantitativo volumoso de processos de autuação de autos de infração ambiental. No entanto, durante o monitoramento, foi constatado que, na época da auditoria, segundo entendimento da PGE e do IMA, não se aplicava a prescrição intercorrente de prazo trienal durante o curso do processo, a qual deve ser aplicada no estado somente a partir da vigência no âmbito jurídico da Lei nº 18.350/2022, que alterou o Código Estadual do Meio Ambiente e estabeleceu outras providências.

Ademais, apurou-se que, conforme entendimento da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), em seu Parecer Jurídico nº 062/2013, as duas normativas utilizadas como critério pela auditoria - Portaria nº 170/2013 e Decreto (federal) nº 6514/2008 – não são de aplicação para os autos de infração ambiental apurados pelo IMA, devendo ser observados a Portaria nº 143/2019 e o Decreto (federal) nº 20.910/32.

Considerando ainda que a Lei nº 18.350/2022 será aplicada aos autos de infração instaurados tanto antes quanto após a introdução dessa normativa. Nesse caso, de acordo com parecer jurídico do IMA, deve ser analisado o trâmite de cada auto de infração.

Considerando que no âmbito da aplicação da prescrição, conforme entendimento da PGE, deve ser feita a análise de cada auto de infração, levando-se em consideração o transcurso do prazo de cada processo administrativo de apuração da infração e hipóteses de sua interrupção.

Considerando que, segundo entendimento dos gestores, atualmente, não existem processos no âmbito do IMA que estejam prescritos pelas regras da Lei nº 18.350/2022. E, ainda, se for o caso, cada auto de infração será analisado de maneira individual.

Além disso, foi possível constatar que o órgão buscou regularizar os processos que foram considerados prescritos. Nessa linha, foi encaminhado às unidades gerenciais fiscalizadoras responsáveis a determinação de que estas executassem a melhor solução para os processos administrativos. Para mais, foi constituída a Comissão de Julgamento de Processos - COJUP - Portaria IMA nº 69/2023, a qual tem por finalidade a resolução de modo pacífico, harmônico e célere, em 1ª Instância, dos processos administrativos infracionais.

Ademais, tendo em conta o alto índice de prescrição constatado pela auditoria, ainda que de maneira imprecisa, o órgão instituiu Comissão de sindicância investigativa em 2020, a fim de apurar eventuais responsabilidades funcionais em processos encerrados por prescrição.

Considerando, também, que o órgão atualizou as normas em vigor para exigir a inclusão de todos os documentos relevantes nos processos no Sistema Gaia, com o objetivo principal de garantir um acompanhamento eficaz dos prazos e reduzir a demora nos procedimentos.

No que se refere ao monitoramento da reparação dos danos ambientais, destaca-se a incorporação dos procedimentos necessários no Manual de Auditoria e Fiscalização Ambiental, incluindo a realização de vistorias *in loco*, para comprovar a efetiva recuperação dos danos, sendo essa responsabilidade atribuída à Gerência de Fiscalização.

Ao considerar as ações executadas pelo IMA, no âmbito do monitoramento da reparação dos danos ambientais, constatou-se que houve a emissão de relatórios técnicos que continham as análises da efetiva recuperação do dano cometido. Essa constatação foi obtida por meio do exame dos autos de infração ambiental encaminhados.

Considerando a Resolução TC 176/2021, especialmente, art. 13, § 2º, e os critérios de conveniência, tempestividade, relevância e os prazos estabelecidos para cumprimento/implementação das medidas pelos gestores.

Considerando que a determinação 2.2.1 e as recomendações 2.1.4, 2.1.5 e 2.1.6 foram consideradas prejudicadas, tendo em vista a imprecisão das análises da auditoria envolvendo os institutos da prescrição da pretensão punitiva e a prescrição intercorrente (inexistente no estado até a Lei nº 18.350/2022, conforme entendimento da PGE e da PROJUR/IMA).

Considerando que o Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC apresentou índice de 67% de cumprimento das determinações e de 25% de implementação das recomendações, bem como apresentou índice de 33% de determinações em cumprimento e 50% das recomendações em implementação.

Considerando que apenas uma recomendação feita ao IMA foi considerada não implementada (2.1.7), a qual se refere à promoção de ações articuladas com o Consema. Do que se entende que não seria conveniente e relevante um novo monitoramento para verificar apenas essa recomendação.

Considerando que o Consema cumpriu todas as determinações e implementou todas as recomendações. No que tange ao cumprimento da determinação 2.4.1, observou-se que foi realizado o levantamento dos processos de fiscalização ambiental que foram considerados prescritos. Ademais, esses mesmos processos foram objeto de julgamento em bloco em reunião extraordinária.

Considerando o cumprimento da determinação 2.4.2 pelo Consema, por meio da inserção em Regimento Interno da orientação direcionada à Secretaria Executiva, para que esta distribua aos relatores e pautar para julgamento os recursos dos processos administrativos, respeitando-se a sequência cronológica de prescrição.

Por fim, considerando a implementação da inserção no Sistema Gaia das etapas recursais, inerentes ao trâmite relacionado ao processo do Consema, e do todo exposto, entende-se que ocorreu evolução e melhorias no processo de apuração de infrações ambientais, atingindo o objetivo desta fiscalização, podendo-se encerrar as etapas de monitoramento.

Diante disso, a Diretoria de Atividades Especiais sugere ao Exmo. Sr. Relator:

3.1 Conhecer do Relatório DAE nº 22/2023, que trata do primeiro monitoramento da Auditoria Operacional que avaliou processo administrativo destinado à apuração de infrações ambientais e atividades lesivas ao meio ambiente no Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC, decorrente do Processo RLA 17/00740641.

3.2 Considerar como cumpridas as determinações ao Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC constantes nos seguintes itens da Decisão 1191/2019: 2.2.2 -

Adotar Política de Segurança da Informação, com base na NBRISO/IEC 27002/2005; e 2.2.3 - acompanhamento pelo controle interno das medidas adotadas pelo IMA para que o infrator repare os danos causados ao meio ambiente.

3.3 Considerar como em cumprimento a determinação ao Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC constante no seguinte item da Decisão 1191/2019: 2.2.4 - Sistema de controle interno com a realização de auditorias internas periódicas, com foco no processo de fiscalização ambiental.

3.4 Considerar como prejudicada a determinação ao Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC constante no seguinte item da Decisão 1191/2019: 2.2.1 -Realizar levantamento de todos os processos e valores prescritos até 2018.

3.5 Considerar como cumpridas as determinações ao Conselho Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (Consema) constantes nos seguintes itens da Decisão 1191/2019: 2.4.1 - Levantamento de todos os processos e valores prescritos até 2018; e 2.4.2 - Aprimorar a gestão dos processos com vistas ao cumprimento dos prazos legais.

3.6 Considerar como implementada a recomendação ao Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC constante no seguinte item da Decisão 1191/2019: 2.1.1 - Inclusão na Instrução de Trabalho nº 07/17, aprovada pela Portaria nº 149/17, da obrigatoriedade da inserção de todos os dados e documentos do processo no Sistema Gaia e de que a demanda de fiscalização de cada agente fiscal seja efetuada por meio de documento formal.

3.7 Considerar como em implementação as recomendações ao Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC constantes nos seguintes itens da Decisão 1191/2019: 2.1.2 - inserção no Sistema Gaia dos documentos relativos ao processo de acordo com a fase em que se encontra; e 2.1.3 - Acesso integral ao Sistema Gaia pelo Agente Fiscal, no momento da fiscalização.

3.8 Considerar como não implementada a recomendação ao Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC constante no seguinte item da Decisão 1191/2019: 2.1.7- promoção das ações necessárias de forma articulada com o Consema para que o Sistema Gaia contemple todas as fases da tramitação processual.

3.9 Considerar como prejudicadas as recomendações ao Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC constante nos seguintes itens da Decisão 1191/2019: 2.1.4 - Levantamento de todos os processos e valores que estão para prescrever a partir de 2018; 2.1.5 - Inclusão do cronograma do plano de fiscalização ambiental anual para solucionar todos os processos que irão prescrever nos anos subsequentes a 2018 e para monitorar a reparação pelo infrator do dano ambiental; e 2.1.6 - envio anual ao Ministério Público de Santa Catarina - MPSC o cronograma de fiscalização.

3.10 Considerar como implementada a recomendação ao Conselho Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (Consema) constante no seguinte item da Decisão 1191/2019:
2.3.1 - Promoção das ações necessárias de forma articulada com o IMA para que o Sistema Gaia contemple todas as fases da tramitação processual.

3.11 Dar conhecimento do Relatório DAE nº 22/2023, do Relatório e Voto do Relator, bem como da decisão que for proferida, ao Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA/SC e ao Conselho Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (Consema).

3.12 Encerrar este processo de monitoramento, conforme § 2º do art. 13 e art. 15 da Resolução n. TC-0176/2021.

Diretoria de Atividades Especiais, em 16 de agosto de 2023.

Sabrina Emmelly Pecini da Silva
Auditora Fiscal de Controle Externo
Coordenadora do Monitoramento

Alexandre Thiesen Becsi
Auditor Fiscal de Controle Externo
Chefe de divisão

De acordo:

Michele Fernanda De Conto El Achkar
Auditora Fiscal de Controle Externo
Coordenadora de Controle

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Exmo. Sr. Relator Gerson dos Santos Sicca, ouvido preliminarmente o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

MONIQUE PORTELA
Diretora da DAE

Processo n.: @PMO 22/80059228 (@RLA 17/00740641 - vinculado)

Assunto: Primeiro monitoramento decorrente da auditoria operacional que avaliou o processo administrativo destinado à apuração de infrações ambientais e atividades lesivas ao meio ambiente

Responsável: Sheila Maria Martins Orben Meirelles

Unidade Gestora: Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina

Unidade Técnica: DAE

Decisão n.: 200/2024

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 DAE/CAOP/Div.4 n. 22/2023**, que trata do primeiro monitoramento decorrente da auditoria operacional que avaliou o fluxo processual administrativo destinado à apuração de infrações ambientais e atividades lesivas ao meio ambiente, oriundo do Processo n. @RLA-17/00740641.

2. Considerar **cumpridas** as determinações ao **Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina** constantes nos seguintes itens da Decisão n. 1191/2019: 2.2.2 – Adotar Política de Segurança da Informação, com base na NBRISO/IEC 27002/2005; e 2.2.3 - acompanhamento pelo controle interno das medidas adotadas pelo IMA para que o infrator repare os danos causados ao meio ambiente.

3. Considerar **em cumprimento** a determinação ao **Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina** constante no seguinte item da Decisão n. 1191/2019: 2.2.4 - Sistema de controle interno com a realização de auditorias internas periódicas, com foco no processo de fiscalização ambiental.

4. Considerar **prejudicada** a determinação ao **Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina** constante no seguinte item da Decisão n. 1191/2019: 2.2.1 – Realizar levantamento de todos os processos e valores prescritos até 2018.

5. Considerar **cumpridas** as determinações ao **Conselho Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina** constantes nos seguintes itens da Decisão n. 1191/2019: 2.4.1 - Levantamento de todos os processos e valores prescritos até 2018; e 2.4.2 - Aprimorar a gestão dos processos com vistas ao cumprimento dos prazos legais.

6. Considerar **implementada** a recomendação ao **Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina** constante no seguinte item da Decisão n. 1191/2019: 2.1.1 - Inclusão na Instrução de Trabalho nº 07/17, aprovada pela Portaria n. 149/17, da obrigatoriedade da inserção de todos os dados e documentos do processo no Sistema Gaia e de que a demanda de fiscalização de cada agente fiscal seja efetuada por meio de documento formal.

7. Considerar **em implementação** as recomendações ao **Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina** constantes nos seguintes itens da Decisão n. 1191/2019: 2.1.2 - inserção no Sistema Gaia dos documentos relativos ao processo de acordo com a fase em que se encontra; e 2.1.3 - Acesso integral ao Sistema Gaia pelo Agente Fiscal, no momento da fiscalização.

8. Considerar **não implementada** a recomendação ao **Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina** constante no seguinte item da Decisão n. 1191/2019: 2.1.7- promoção das ações necessárias de forma articulada com o Consema para que o Sistema Gaia contemple todas as fases da tramitação processual.

9. Considerar **prejudicadas** as recomendações ao **Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina** constante nos seguintes itens da Decisão n. 1191/2019: 2.1.4 - Levantamento de todos os processos e valores que estão para prescrever a partir de 2018; 2.1.5 - Inclusão do cronograma do plano de fiscalização ambiental anual para solucionar todos os processos que irão prescrever nos anos subsequentes a 2018 e para monitorar a reparação pelo infrator do dano ambiental; e 2.1.6 - envio anual ao Ministério Público de Santa Catarina o cronograma de fiscalização.

10. Considerar **implementada** a recomendação ao **Conselho Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina** constante no seguinte item da Decisão n. 1191/2019: 2.3.1 - Promoção das ações necessárias de forma articulada com o IMA para que o Sistema Gaia contemple todas as fases da tramitação processual.

11. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do **Relatório DAE/CAOP/Div.4 n. 22/2023**, ao Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA - e ao Conselho Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina - CONSEMA.

12. Determinar o arquivamento destes autos e do Processo n. @RLA-17/00740641, nos termos dos arts. 13, §2º, e 15 da Resolução n. TC-176/2021.

Ata n.: 3/2024

Data da Sessão: 07/02/2024 - Ordinária - Virtual

Especificação do quórum: Herneus João De Nadal, José Nei Alberton Ascari, Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, Wilson Rogério Wan-Dall, Luiz Roberto Herbst, Luiz Eduardo Cherem e Aderson Flores

Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas/SC: Diogo Roberto Ringenberg

Conselheiros-Substitutos presentes: Gerson dos Santos Sicca, Cleber Muniz Gavi e Sabrina Nunes locken

HERNEUS JOÃO DE NADAL
Presidente

GERSON DOS SANTOS SICCA
Relator

Fui presente: DIOGO ROBERTO RINGENBERG
Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas/SC