

05

relatório resumido



**AUDITORIA OPERACIONAL
NA ATIVIDADE DE
FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL
DE COMPETÊNCIA DA FATMA**

DIRETORIA DE ATIVIDADES ESPECIAIS

2010



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA

CONSELHEIROS

Wilson Rogério Wan-Dall — Presidente
César Filomeno Fontes — Vice-Presidente
Luiz Roberto Herbst — Corregedor-Geral
Salomão Ribas Junior
Herneus De Nadal
Julio Garcia
Adircélio de Moraes Ferreira Junior

AUDITORES

Cleber Muniz Gavi
Gerson dos Santos Sicca
Sabrina Nunes Iocken

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCE

PROCURADORES

Mauro André Flores Pedrozo — Procurador-Geral
Márcio de Sousa Rosa — Procurador-Geral Adjunto
Aderson Flores
Cibelly Farias
Diogo Ringenberg

**AUDITORIA OPERACIONAL
NA ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO
AMBIENTAL DE COMPETÊNCIA
DA FATMA**

MARÇO A ABRIL DE 2007

AUDITORIA OPERACIONAL NA ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DE COMPETÊNCIA DA FATMA

MARÇO A ABRIL DE 2007

RELATOR

CONSELHEIRO OTÁVIO GILSON DOS SANTOS

EQUIPE DE AUDITORIA

ROBERTO SILVEIRA FLEISCHMANN (COORDENADOR)

ALCIONEI VARGAS DE AGUIAR

AZOR EL ACHKAR

SUMÁRIO

■ APRESENTAÇÃO	7
■ A ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL.....	9
■ O QUE FOI AVALIADO PELO TCE	11
■ POR QUE FOI AVALIADO	12
■ COMO SE DESENVOLVEU O TRABALHO	13
■ PRINCIPAIS ACHADOS DE AUDITORIA	14
■ Equipamentos de fiscalização.....	14
■ Canais de denúncias.....	15
■ Sistema informatizado de Gerenciamento de Autos de Infração Ambiental	16
■ Estrutura de pessoal	17
■ Duplicidade de registro e apuração de denúncias.....	18
■ Convênio FATMA/GuEspPMA.....	18
■ Atendimento das etapas do processo administrativo.....	18
■ Termos de compromisso sem requisitos de validade	20
■ Inexistência de comprovação da recuperação da degradação ambiental para redução do valor da multa em 90%	20
■ Conversão do valor residual de multa	21
■ Ausência de arquivamento dos processos de infração ambiental nas CODAMs.....	21
■ Deficiência na identificação do pagamento da multa	22
■ Dívida ativa.....	23
■ Publicidade das sanções aplicadas	23
■ Decreto federal nº 3.179/99	22
■ O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR O DESEMPENHO DA AÇÃO	25
■ BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCE.....	26
■ DECISÃO Nº 3.524/08	27



APRESENTAÇÃO

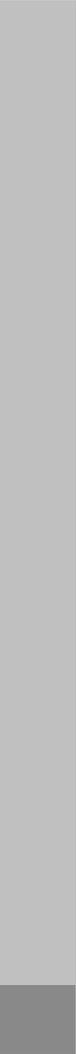
As auditorias operacionais têm por finalidade avaliar as ações governamentais, dos órgãos ou entidades que integram a Administração Pública, com objetivo de identificar fragilidades que possam comprometer ou até mesmo inviabilizar os objetivos pretendidos pelo poder público, culminando com a sugestão de ações que visam ao aperfeiçoamento do objeto auditado, bem como a otimização da aplicação dos recursos públicos.

Por isso, estamos divulgando aos interessados e à sociedade os resultados das auditorias realizadas em ações e programas governamentais no Estado de Santa Catarina, envolvendo tanto a esfera estadual como municipal.

Esta edição apresenta, de forma resumida, os resultados da avaliação da atividade de fiscalização ambiental de competência da FATMA em parceria com a Polícia Militar Ambiental relacionada à estrutura física e de pessoal, bem como a organização dos processos de atuação.

Assim, esperamos que as determinações e recomendações apresentadas possam gerar melhorias significativas nas atividades a serem executadas pela FATMA em Santa Catarina, de forma a contribuir para a preservação dos recursos naturais.

Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall
Presidente



A ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL

O Tribunal de Contas de Santa Catarina realizou, de março a abril de 2007, auditoria operacional com intuito de avaliar a atividade de fiscalização ambiental de competência da Fundação do Meio Ambiente (FATMA).

O tema ambiental está contido na Constituição Federal (CF) de 1988, nos termos do art. 225 que expressa: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

A Lei Federal nº 6.938/81 estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), criando, por meio do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), as competências administrativas para o tratamento da matéria. O art. 23 da CF/88 delegou ao executivo das três esferas de governo competência comum para lidar com o tema, principalmente proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. No Estado, esta responsabilidade é da FATMA em parceria com a Guarnição Especial da Polícia Militar Ambiental (GuEspPMA), por meio do Termo de Convênio nº 14.370/05.

A atividade de fiscalização ambiental pode levar à autuação, mediante auto de infração ambiental (AIA), daquele que for flagrado ou tiver cometido ação considerada como infração administrativa ambiental. Tais infrações estão previstas no Decreto Federal nº 3.179/99, vigente até a realização da auditoria. Após a autuação, o auto de infração se transforma em processo administrativo de apuração de infração ambiental, de competência da FATMA.

O rito de apuração da infração ambiental inicia-se com a lavratura do AIA. O autuado tem o prazo de 20 (vinte) dias, a partir da data da autuação para apresentar a Defesa Prévia. Após sua defesa, o agente autuante faz a manifestação a respeito do alegado pelo autuado e, na sequência, o processo é julgado pelo Gerente da Coordenadoria de Desenvolvimento Ambiental (CODAM) da área de abrangência do local da infração. Neste interim, o autuado pode propor Termo de Compromisso (TC), comprometendo-se em

recuperar o dano ambiental constatado, com o benefício da redução em 90% do valor da multa aplicada. Após o processo ser julgado, há prazo de 20 (vinte) dias para o autuado recorrer da decisão ao Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA).

Este rito foi implantado pela FATMA por meio da Portaria nº 100/05. Em setembro de 2007, esta normativa foi revogada pela Portaria nº 063/07, que estabeleceu novo rito, bastante semelhante àquele. Entretanto, como a auditoria trabalhou com processos iniciados a partir de março de 2006, foi considerada a Portaria nº 100/05.

O QUE FOI AVALIADO PELO TCE

A auditoria teve por escopo avaliar a atividade de fiscalização ambiental desenvolvida pela FATMA em parceria com a GuEspPMA. O trabalho orientou-se pela análise de três questões de auditoria: a) se a estrutura da FATMA, considerando a Gerência de Fiscalização e as CODAMs, está compatível para o exercício da atividade de fiscalização ambiental; b) se o convênio firmado entre a FATMA e a GuEspPMA está contribuindo para o desempenho da atividade de fiscalização ambiental; e c) se o rito processual adotado pela FATMA para apuração das infrações ambientais está contribuindo para a responsabilização dos infratores.

Entre as variáveis analisadas em cada questão, nas duas primeiras observou-se a estrutura física e a de pessoal, a produtividade e o Termo de Convênio FATMA/GuEspPMA. Na última questão foram abordadas as etapas do processo, o cumprimento dos prazos processuais e os resultados do processo.

POR QUE FOI AVALIADO

A atividade de fiscalização ambiental reveste-se de suma importância para a preservação dos escassos e exaurientes recursos naturais. Sua realização opera efeitos em três frentes: deve servir de modo preventivo, evitando danos, prejuízos e poluição do ecossistema; deve surtir efeitos junto aos autuados, que, uma vez responsabilizados pelas suas indevidas ações, não voltem a transgredir as normas ambientais; e, ainda, espera-se um efeito pedagógico, no sentido de conscientizar o infrator e a outros que, o meio ambiente deve ser respeitado, preservado e defendido.

A atividade de fiscalização ambiental deve ser exercida pelos quatro entes do poder público: União, Distrito Federal, Estados e Municípios, de forma cooperada. Entretanto, cada ente desempenha sua responsabilidade de modo autônomo e independente, havendo pouca articulação para maximização dos efeitos de suas ações.

Para garantir a eficácia no atendimento das ações de fiscalização, é necessário que o Poder Público estadual de condições às entidades criadas, estruturando-as com recursos humanos capacitados e equipamentos necessários para a realização das ações fiscalizatórias.

O resultado da ação fiscalizatória pode levar a formulação de auto de infração ambiental o que, obrigatoriamente, vai gerar um processo administrativo de apuração de infração ambiental. Nestes termos, o trabalho foi orientado para verificar se o rito processual adotado pela FATMA está contribuindo para a responsabilização dos infratores.

COMO SE DESENVOLVEU O TRABALHO

Para o desenvolvimento da avaliação, verificaram-se in loco as três CODAMs (Florianópolis, Lages e Tubarão) com maior número de processos de infração ambiental autuados em 2006 e seus respectivos pelotões da GuEspPMA (1º Pelotão Rio Vermelho, 9º Pelotão Estreito, 1ª Guarnição Tijucas do 9º Pelotão, 2º Pelotão Palhoça, 3º Pelotão Laguna e 5º Pelotão Lages). Como estratégia metodológica, utilizada na coleta de dados, realizou-se o exame de documentos e informações solicitados a FATMA e a GuEspPMA. O exame documental foi utilizado também nos autos de infração, em poder da GuEspPMA, e nos processos administrativos de apuração de infração ambiental, em poder das CODAMs inspecionadas.

A entrevista estruturada foi a metodologia utilizada para obter informações junto ao Gerente da Gerência de Fiscalização (GEFIS), aos coordenadores das CODAMs e dos comandantes dos Pelotões. Também foram realizadas entrevistas com agentes fiscais e policiais militares ambientais, visando certificar procedimentos de rotina.

A aplicação de papéis de trabalho e observação direta foi utilizada para coleta de dados in loco, visando precipuamente à análise de autos de infração e processos, e o levantamento dos equipamentos existentes para as ações de fiscalização junto as CODAMs e Pelotões.

PRINCIPAIS ACHADOS DE AUDITORIA

Equipamentos de fiscalização

Quanto aos equipamentos necessários para a fiscalização, o TCE analisou se a FATMA e a GuEspPMA dispunham de veículo, GPS, máquina fotográfica, computador e impressora para as equipes de fiscalização desenvolverem seus serviços.

Constatou-se que a GEFIS não dispunha de pelo menos uma máquina fotográfica para cada equipe de fiscalização, o que poderia caracterizar perda de informações quando da juntada de evidências para a comprovação de danos ocasionados ao meio ambiente.

Na GuEspPMA somente o 3º Pelotão — Laguna não dispunha de pelo menos um GPS por equipe de plantão.

Outro achado de auditoria, decorrente desta análise, foi a inexistência de registro no patrimônio da Entidade e do Órgão dos equipamentos de uso da fiscalização. O Quadro 01 demonstra a quantidade de cada equipamento observado e a quantidade com número de registro no patrimônio:

QUADRO 1 | **Estrutura da FATMA (GEFIS e CODAMs: Florianópolis, Lages e Tubarão)**

Equipamentos	Quantidade total	Registro no patrimônio	%
Veículo	19	19	100
GPS	13	5	38
Máquina fotográfica	14	7	50
Computador	48	30	63
Impressora	18	12	67

Fonte | Tribunal de Contas de Santa Catarina — Relatório de auditoria operacional nº 03/08.

Na GuEspPMA também encontrou-se situação semelhante:

QUADRO 2 | **Estrutura da GuEspPMA (Pelotões: 1º, 2º, 3º, 5º, 9º e 1ª guarnição do 9º Pelotão).**

Equipamentos	Quantidade total	Registro no patrimônio	%
Veículo	42	42	100
GPS	17	9	53
Máquina fotográfica	22	16	73
Computador	55	46	84
Impressora	28	23	82

Fonte | Tribunal de Contas de Santa Catarina — Relatório de auditoria operacional nº 03/08.

Canais de denúncias

A FATMA dispunha dos seguintes canais de denúncias: serviço de ligação gratuita 0800641523 e o número de telefone da FATMA (48) 3216-1700, ambos direcionados para a GEFIS e os números de telefones das 14 (quatorze) CODAMs (Blumenau 47 3340-1977, Caçador 49 3561-6100, Canoinhas 47 3622-0613/3622-2877, Chapecó 49 3321-6800, Criciúma 48 3461-5900, Florianópolis 48 3222-8385/3222-5269, Itajaí 47 3246-1904, Joaçaba 49 3551-4900, Joinville 47 3431-5200, Lages 49 3222-3740, Mafra 47 3642-6067/3642-0539, Rio do Sul 49 3631-3100, Tubarão 48 3622-5910). Entretanto, a FATMA não comprovou a divulgação destes canais de denúncias.

Desta forma, o TCE recomendou que a FATMA ampliasse os canais de denúncias para população, tais como FAX e internet, e elaborasse campanha e material para divulgar os canais existentes e ampliados.

A GuEspPMA dispunha de mais canais de denúncia: central 190, ligação direta aos quartéis da Polícia Militar¹, Net Denúncia (www.pm.sc.gov.br) e por meio do serviço de ligação gratuita 0800481717. Quanto à divulgação dos canais para realização de denúncia, a GuEspPMA apresentou dois folders com informações e sete livros pedagógicos com conteúdo sobre educação ambiental, ambos com identificação dos canais de denúncia.

¹ Disponível em: <<http://www.pm.sc.gov.br/website/redir.php?site=40&act=1&id=2630>>, acesso em 25 set 2008.

Sistema informatizado de Gerenciamento de Autos de Infração Ambiental

A FATMA conta com sistema informatizado de Gerenciamento de Autos de Infração Ambiental (GAIA) para o registro, administração e gerenciamento dos processos administrativos.

Por meio da comparação da data do AIA, da Defesa Prévia, da Manifestação e do Julgamento nos processos administrativos de infração ambiental e o respectivo lançamento dos eventos no Sistema GAIA, observou-se que, em média, o prazo de atualização levava sessenta e dois dias.

Constatou-se, também, que vários processos tinham somente o cadastro do AIA no Sistema GAIA, sem a atualização das etapas posteriores. Cita-se como exemplo a CODAM Florianópolis, onde dos 61 (sessenta e um) processos analisados 41% não tiveram atualizações posteriores.

Os blocos de infração ambiental são numerados em ordem sequencial, com 50 (cinquenta) autos em cada bloco, sendo obrigatório o registro de todos os AIAs no Sistema, inclusive os cancelados. Tal procedimento configura importante instrumento de controle sobre as atribuições dos agentes de fiscalização.

Entretanto, nem todos os AIAs eram cadastrados no Sistema GAIA, como pode ser observado no exemplo da CODAM Tubarão, onde os AIAs nº 2331/B, 2333/B, 2335/B, 2336/B e 2337/B não constam no banco de dados do Sistema.

QUADRO 3 | Quebra da ordem sequencial de cadastro de AIA

Nº processo	Nº AIA	Data
10103-2006-00260	2329/B	11/08/2006
10103-2006-00385	2330/B	17/08/2006
10103-2006-00459	2332/B	25/08/2006
10103-2006-00432	2334/B	31/08/2006
10103-2006-00901	2338/B	11/09/2006
10103-2006-00959	2339/B	25/10/2006

Fonte | Tribunal de Contas de Santa Catarina — Relatório de auditoria operacional nº 03/08.

Além disto, observou-se que o valor indicativo de multa registrado no Sistema GAIA estava diferente do valor do AIA. Dos processos analisados, 72% da CODAM Florianópolis, 73% da CODAM Lages e 89% da CODAM Tubarão apresentavam dois zeros a mais no valor, ou seja, uma multa de R\$ 1.000,00 estava registrada no Sistema com valor de R\$ 100.000,00.

A divergência no valor indicativo de multa registrado no Sistema GAIA impossibilita levantamento preciso dos valores de multa aplicados pela FATMA e pela GuEspPMA, inutilizando os relatórios gerenciais de controle e acompanhamento dos processos administrativos de apuração de infração ambiental.

O sistema GAIA ainda estava em desenvolvimento, desta forma, a empresa contratada disponibilizou um técnico para prestar suporte e manutenção, sendo que o mesmo encontrava-se trabalhando na GEFIS. Contudo a FATMA não designou nenhum servidor de carreira, com conhecimento em tecnologia da informação, para acompanhar o desenvolvimento do software, possibilitando posterior manutenção do Sistema e do seu banco de dados.

Estrutura de pessoal

O servidor da FATMA para o desempenho da atividade de fiscalização ambiental necessita de carteira específica de habilitação para exercer o poder de polícia ambiental. Desta forma, verificou-se que a FATMA contava com 41 (quarenta e um) agentes fiscais habilitados.

Destes, 11 (onze) trabalhavam na GEFIS, na sede da FATMA em Florianópolis, desempenhando exclusivamente atividades de fiscalização com abrangência em todo o Estado. Contudo, o TCE considerou como padrão de desempenho que cada CODAM deveria ter pelo menos uma equipe de fiscalização, composta por três pessoas (duas pessoas para formar a equipe e um terceiro agente para cobrir férias e licenças).

Entretanto, constatou-se o não atendimento do padrão de desempenho em onze CODAMs: cinco não possuíam nenhum agente fiscal (Caçador, Chapecó, Mafra, Rio do Sul e São Miguel do Oeste), duas tinham apenas um agente (Criciúma e Itajaí) e quatro tinham dois agentes (Canoinhas, Joaçaba, Joinville e Lages).

Quanto à concessão da carteira de identificação com habilitação para o exercício da atividade de fiscalização ambiental, observou-se que não havia nenhum critério de qualificação ou capacitação para a concessão da habilitação.

Na GuEspPMA verificou-se que não havia uma capacitação específica para o policial militar ser removido para a guarnição ambiental. Apesar de todo soldado, sargento ou oficial ter no processo de formação básicas matérias de Direito Ambiental, Policiamento Ambiental, entre outras atividades especializadas.

Duplicidade de registro e apuração de denúncias

O TCE verificou que a população realiza a mesma denúncia para a FATMA e para a GuEspPMA, resultando na duplicidade de denúncias.

Devido à inexistência de integração entre a Entidade e o Órgão, ambos registram a mesma situação que possa configurar infração ambiental e repassam a outra ou verificam simultaneamente o mesmo fato. Esta situação gera dispêndio desnecessário de recursos públicos e causa ineficiência da atividade fiscalizatória.

Convênio FATMA/GuEspPMA

A FATMA e a GuEspPMA firmaram o Termo de Convênio nº 14.370/05 para a realização de atividades de fiscalização ambiental. Segundo este instrumento a FATMA deveria repassar para a GuEspPMA o valor anual de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para o desempenho das suas atribuições.

Contudo, a FATMA não estava repassando o valor conveniado, sob a alegação de que a Lei Complementar Estadual nº 381/07 impedia a realização de transferências voluntárias ou de celebração de convênios entre órgãos e entidades do Estado que impliquem liberação de recursos financeiros. Porém, a mesma lei, traz ressalva quanto à descentralização de crédito orçamentário, possibilitando esta prática. Desta forma, o TCE determinou que a FATMA cumprisse o disposto no Termo de Convênio nº 14.370/05.

Atendimento das etapas do processo administrativo

O processo administrativo de apuração de infração ambiental estava regido pela Portaria nº 100/05 da FATMA. Entretanto, do decorrer dos trabalhos esta legislação foi substituída pela Portaria nº 063/07.

As etapas do processo administrativo eram: Autuação, Defesa Prévia, Manifestação do Agente Fiscal Autuante, Julgamento do Auto, Emissão da Multa, Termo de Compromisso, Envio ao Ministério Público, Recurso ao Órgão Superior, Julgamento do Recurso e Inscrição em Dívida Ativa.

O Sistema GAIA entrou em operação em março de 2006, sendo que a partir desta data todos os processos de infração ambiental começaram a ser cadastrados no seu banco de dados. Nestes termos, fizeram parte da análise os processos de apuração de infração ambiental cadastrados no Sistema GAIA em 2006, pois teriam tempo necessário para transcorrer todas as etapas previstas.

Das três CODAMs com maior número de processos, realizou-se amostra estatística para análise do atendimento das fases processuais.

Julgamento

Quanto à fase do julgamento observou-se o seguinte:

QUADRO 4 | Atendimento das fases processuais — Julgamento

CODAMs	Processos analisados	Processos julgados	%
Florianópolis	61	58	95
Lages	79	59	75
Tubarão	90	73	81

Fonte | Tribunal de Contas de Santa Catarina — Relatório de auditoria operacional nº 03/08.

Observa-se que apesar de transcorrido, em média, um ano da instauração dos processos, a CODAM Lages ainda não tinha julgado 25% dos autos, enquanto a CODAM Tubarão faltavam 19% dos autos para serem julgados.

Emissão da guia de multa

Em face da emissão da guia para cobrança de multa, a quantidade é ainda mais expressiva:

QUADRO 5 | Atendimento das fases processuais — Emissão da guia de multa

CODAMs	Processos analisados	Emissão da guia	%
Florianópolis	51	42	82
Lages	53	25	47
Tubarão	54	39	72

Fonte | Tribunal de Contas de Santa Catarina — Relatório de auditoria operacional nº 03/08.

Assim, verifica-se que apesar do processo estar julgado, a guia para recolhimento da multa não era emitida, em Florianópolis 18%, em Lages 53% e em Tubarão 28% dos processos.

Termos de compromisso sem requisitos de validade

O TC é o instrumento hábil visando à adoção de medidas específicas para fazer cessar ou corrigir a degradação ambiental, contudo é necessário o preenchimento de requisitos para que o TC seja válido.

Nos processos analisados na amostra estatística, foram encontrados apenas três TCs em Florianópolis, dois em Lages e dez em Tubarão.

Entre as principais constatações nos TCs, cita-se: doze não previam o modo e o cronograma de adequação legal e técnica do infrator, bem como o cronograma de Plano de Recuperação da Área Degradada (PRAD) e nenhum tinha cláusula obrigando o infrator a publicar o documento no Diário Oficial do Estado.

Inexistência de comprovação da recuperação da degradação ambiental para redução do valor da multa em 90%

As multas ambientais poderiam ter a sua exigibilidade suspensa, quando o infrator, por termo de compromisso aprovado pela autoridade competente, obrigava-se à adoção de medidas específicas, para fazer cessar ou corrigir a degradação ambiental, conforme regia o art. 60 do Decreto Federal nº 3.179/99, que regulamentava a Lei nº 9.605/98 e dispunha sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Após o cumprimento integral das obrigações assumidas pelo infrator, a multa seria reduzida em noventa por cento do valor atualizado monetariamente. Entretanto, a FATMA estava reduzindo a multa em 90% sem a comprovação da cessação e da recuperação da degradação ambiental.

Na CODAM Florianópolis foram encontrados dois processos com esta característica, na CODAM Lages mais dois processos e na CODAM Tubarão nove processos de apuração de infração ambiental.

Conversão do valor residual de multa

As multas arrecadadas decorrentes da aplicação da legislação ambiental federal e estadual, abrangendo a fauna, flora, solo, recursos hídricos e outros, constituem recursos financeiros do Fundo Especial de Proteção ao Meio Ambiente (FEPEMA), conforme preceitua a letra “b” do inc. III do art. 3º do Decreto Estadual nº 4.726/06, que regulamenta o FEPEMA.

Da mesma forma, o art. 23 da Portaria nº 063/07 da FATMA determina que o recolhimento da multa estabelecida em decisão deverá ser feito em qualquer agência do Banco do Estado de Santa Catarina S.A. (BESC), em favor do FEPEMA.

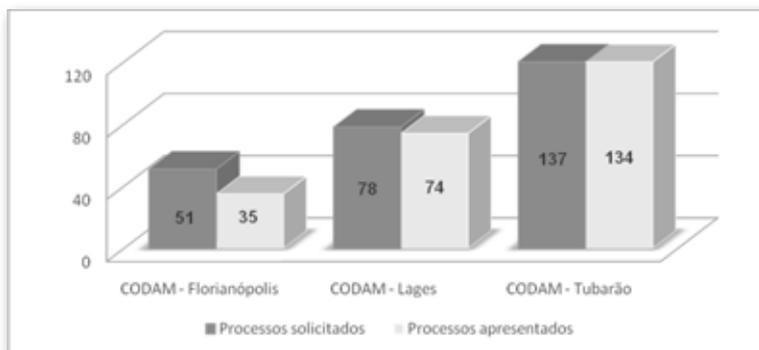
Todavia, verificou-se que a multa residual de 10% estava sendo convertida em aquisição de equipamentos e material de escritório para a FATMA. Nestes termos, foi encontrado um processo na CODAM Florianópolis e três na CODAM Tubarão, que somados montam o valor de R\$ 10.600,00.

Além disto, esta prática caracteriza apropriação de recursos de outros órgãos, pois o Decreto Estadual nº 4.726/06 versa que os recursos do FEPEMA devem ser repartidos entre a FATMA e a GuEspPMA, na proporção de 50% para o agente autuante e 20% ao outro conveniente. Os 30% restantes serão aplicados pelo FEPEMA nas linhas temáticas previstas no Decreto.

Ausência de arquivamento dos processos de infração ambiental nas CODAMs

Os processos de infração ambiental devem estar arquivados nas CODAMs, neste sentido definiu-se o tamanho da amostra e quais processos seriam analisados nas unidades auditadas. Porém as CODAMs não conseguiram localizar nem todos os processos solicitados.

GRÁFICO 1 | Quantidade de processos solicitados e apresentados, por CODAM



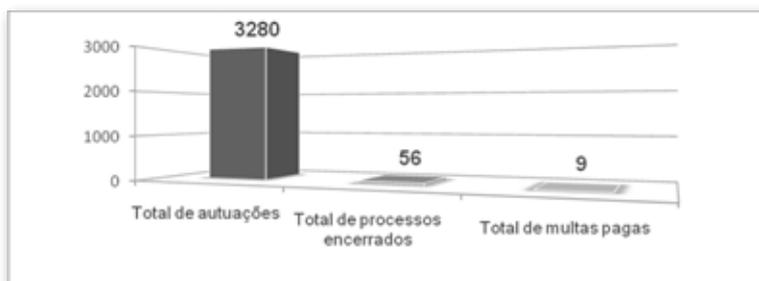
Fonte | Tribunal de Contas de Santa Catarina — Relatório de auditoria operacional nº 03/08.

Destaca-se que a CODAM Florianópolis não apresentou 31% dos processos, a CODAM Lages 5% e a CODAM Tubarão 2 % dos processos solicitados.

Deficiência na identificação do pagamento da multa

Quando do planejamento da auditoria, a FATMA apresentou os seguintes dados, referentes ao início do Sistema GAIA (março/06) até junho de 2007:

GRÁFICO 1 | Quantidade de processos administrativos por fase até junho de 2007



Fonte | Sistema informatizado GAIA, junho de 2007.

Entretanto, estes dados não refletem a real situação dos processos, pois a guia para recolhimento da multa é emitida por meio de depósito identificado. Este sistema acaba por dificultar a identificação das multas pagas, pois eram feitas manualmente.

O modo correto seria a emissão do Documento de Arrecadação Eletrônico (DARE), que possibilita a baixa eletrônica do pagamento. Conforme informado nas entrevistas, o Sistema GAIA dispõe desta ferramenta, mas é pouco utilizada.

A dificuldade de identificação das multas pagas também reflete na inscrição em dívida ativa e na repartição das receitas, pois a divisão dos recursos deve ser feita a partir da identificação do agente autuante, FATMA ou GuEspMA.

Dívida ativa

A FATMA informou que o procedimento de inscrição em dívida ativa até final de 2004 era realizado pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEF). Em 2005 a Procuradoria Fiscal da Fazenda orientou que as inscrições em dívida ativa fossem realizadas diretamente pela Entidade Ambiental, após a entrada em funcionamento do Sistema de Administração Tributária.

Nos processos analisados nas CODAMs Florianópolis, Lages e Tubarão, não foi encontrado registro de encaminhamento de processo administrativo para inscrição em dívida ativa, após o decurso do prazo de 90 (noventa) dias para pagamento da multa.

Desta forma, verificou-se que a FATMA não estava inscrevendo em dívida ativa e providenciando a posterior cobrança das multas.

Publicidade das sanções aplicadas

Os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA ficavam obrigados a dar, mensalmente, publicidade das sanções administrativas aplicadas no Sistema Nacional de Informações Ambientais (SISNIMA) e em seu sítio na rede mundial de computadores, conforme regia o art. 61-A do Decreto Federal nº 3.179/99, que regulamentava a Lei nº 9.605/98 e dispunha sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Contudo, este padrão de desempenho não estava sendo atendido, visto não haver publicidade no sítio da FATMA das sanções ambientais aplicadas.

Decreto federal nº 3.179/99

Após a conclusão da auditoria in loco, a equipe técnica tabulou os dados coletados em campo e redigiu o Relatório de Auditoria Operacional nº 03/08. Contudo, concomitante a tramitação do processo ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o Decreto federal nº 3.179/99, de 21/09/1999, foi revogado pelo Decreto federal nº 6.514/08, de 22/07/2008.

Não obstante, a equipe técnica avaliou as determinações e recomendações propostas no Relatório e procurou o Conselheiro-Relator para atualizar a fundamentação da decisão. Sendo assim, a decisão emanada foi atualizada sob a égide da legislação vigente à época da relatoria e voto.

O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR O DESEMPENHO DA AÇÃO

Antes do Convênio entre a FATMA e a GuEspPMA, o destacamento militar utilizava os autos de infração do IBAMA, sendo que a maior parte dos recursos provenientes das multas aplicadas ficava com a União. Após o Convênio, a GuEspPMA passou a preencher o auto de infração ambiental da FATMA, que passou a gerir e controlar os processos administrativos de apuração de infração ambiental. Desta forma, tanto os AIAs provenientes da FATMA quanto da GuEspPMA são julgados pelos Gerentes Regionais da FATMA.

Esta reformulação ampliou a quantidade de processos administrativos de apuração de infrações ambientais tramitando na FATMA, bem como a receita do FEPEMA. Porém a Entidade necessita ampliar o seu quadro de fiscais ambientais em atuação, investir na capacitação do corpo técnico, equipamentos e sistemas de fiscalização.

Para assegurar a preservação dos recursos naturais do Estado, a FATMA deve fortalecer a atividade de fiscalização ambiental, dando a importância devida ao processo administrativo de apuração de infração ambiental. A responsabilização das pessoas que transgridem as normas ambientais e promovem efeito pedagógico, conscientizando o infrator e outros potenciais degradadores ambientais.

BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCE

As determinações e recomendações estão expressas na decisão do Conselheiro-Relator e versam sobre os componentes relacionados com a atividade de fiscalização ambiental. Espera-se, por meio da implementação destas determinações e recomendações, que haja uma melhoria na atividade fiscalizatória ambiental, aumentando a eficácia do processo administrativo e contribuindo para um meio ambiente mais equilibrado, sadio e seguro, para as presentes e futuras gerações.

Após a publicação da decisão do Tribunal Pleno a FATMA e a GuEspPMA terão 30 dias para apresentar Plano de Ação com a indicação dos responsáveis, prazos e a adoção de providências visando o atendimento das recomendações e determinações.

O TCE monitorará a implementação das ações mitigadoras das determinações e recomendações conforme prazos acordados no Plano de Ação.

DECISÃO Nº 3.524/08

1. Processo nº AOR-07/00373535

2. Assunto: Grupo 3 — Auditoria Operacional na atividade de fiscalização ambiental desenvolvida pela FATMA e GUESPPMA, com abrangência ao exercício de 2006

3. Responsável: Carlos Leomar Kreuz — presidente

4. Entidade: Fundação do Meio Ambiente (FATMA)

5. Unidade Técnica: DAE

6. Decisão:

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar nº 202/00, decide:

6.1. Conhecer do Relatório de Auditoria Operacional DAE nº 03/08 — modalidade Desempenho, que trata da avaliação do desempenho da atividade de fiscalização ambiental desenvolvida pela Fundação do Meio Ambiente (FATMA) e pela Guarnição Especial da Polícia Militar Ambiental (GUESPPMA), com alcance ao exercício de 2006;

6.2. Fixar o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data da publicação desta deliberação no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, com fulcro no art. 5º da Instrução Normativa nº TC-03/04, para que a Fundação do Meio Ambiente (FATMA) e a Guarnição Especial da Polícia Militar Ambiental (GUESPPMA) apresentem a esta Corte de Contas Plano de Ação com a indicação do responsável pelo mesmo, bem como indique os responsáveis para cada ação a seguir identificada, estabelecendo prazos para a adoção de providências visando ao atendimento das seguintes determinações e recomendações:

6.2.1. Determinar à Fundação do Meio Ambiente (FATMA) que:

6.2.1.1. cadastre e registre os equipamentos de uso da fiscalização com número de patrimônio e procedência, conforme preceitua o art. 94 da Lei (federal) nº 4.320/64 c/c os incisos VIII, IX e X do art. 15 do Decreto nº 3.573/98 — Regimento Interno da Fundação (parágrafo 3.45 do Relatório DAE);

6.2.1.2. disponibilize no mínimo 01 (uma) máquina fotográfica por equipe de plantão, conforme inciso II do art. 15 do Decreto nº 3.573/98 (parágrafo 3.46 do Relatório DAE);

6.2.1.3. cadastre todos os Autos de Infração Ambiental (AIA) lavrados a partir de março de 2006, cancelados ou não, no Sistema GAIA e monitore-os, conforme incisos XII e XIII do art. 17 c/c os incisos VIII e IX do art. 19 do Decreto nº 3.573/98 e art. 2º da Portaria FATMA nº 063/07 (parágrafo 3.71 do Relatório DAE);

6.2.1.4. corrija todos os valores indicativos de multa cadastrados no Sistema GAIA que estejam divergentes do indicado no Auto de Infração Ambiental (AIA), conforme inciso V do art. 17 c/c o inciso IX do art. 19 do Decreto nº 3.573/98 (parágrafo 3.73 do Relatório DAE);

6.2.1.5. indique servidor (da FATMA ou CIASC) com atribuições de acompanhar o desenvolvimento do *software*, para prestar manutenção, bem como para gerenciar o banco de dados do Sistema GAIA, conforme incisos IX a XI e XIII do art. 17 do Decreto nº 3.573/98 (parágrafo 3.82 do Relatório DAE);

6.2.1.6. elabore programa anual de fiscalização embasado em levantamento histórico das regiões de maior ocorrência e nos períodos de defesos, conforme preceitua o caput do art. 19 c/c o inciso X do art. 23 do Decreto nº 3.573/98 (parágrafo 3.114 do Relatório DAE);

6.2.1.7. repasse à GUESPPMA os valores consignados na letra “I” do inciso II da Cláusula 3ª do Termo de Convênio nº 14.370/05 (R\$ 150.000,00/ano) por meio da descentralização de crédito orçamentário, conforme art. 131 da Lei Complementar (estadual) nº 381/07 (parágrafo 3.129 do Relatório DAE);

6.2.1.8. numere e rubrique os processos que estão em desacordo com os requisitos formais de composição, nos termos do § 1º do art. 2º da Portaria FATMA nº 063/07 (parágrafo 3.229 do Relatório DAE);

6.2.1.9. refaça todos os Termos de Compromisso pactuados que não observaram os requisitos de validade e observe os requisitos de validade para pactuação de novos Termos de Compromisso (TC), conforme preceituam os arts. 26 e 27 da Portaria FATMA nº 063/07 (parágrafo 3.234 do Relatório DAE);

6.2.1.10. emita boleto de multa com redução de 90% somente após a certificação do cumprimento do Termo de Compromisso (TC), segundo determina o art. 25 da Portaria FATMA nº 063/07 (parágrafo 3.236 do Relatório DAE);

6.2.1.11. proceda à revisão dos processos em que houve a redução da multa em 90% sem a comprovação da cessão ou recuperação do dano ambiental,

nos termos do § 3º do art. 60 do Decreto (federal) nº 3.179/99, que regulamenta a Lei (federal) nº 9.605/98 (parágrafo 3.239 do Relatório DAE);

6.2.1.12. vede a conversão do valor da multa residual em aquisição de equipamentos e material de escritório, pois este recurso deve ser depositado no FEPEMA, nos termos do § 5º do art. 25 da Portaria FATMA nº 063/07 (parágrafo 3.242 do Relatório DAE);

6.2.1.13. archive a 4ª (quarta) via do Auto de Infração Ambiental (AIA) na respectiva unidade emitente, conforme inciso IV do art. 7º da Portaria FATMA nº 063/07 (parágrafo 3.255 do Relatório DAE);

6.2.1.14. abra procedimento administrativo para localizar os processos de fiscalização ambiental requisitados e não apresentados durante a auditoria, no sentido de apurar a sua real situação, bem como a regular apuração da infração ambiental, nos termos do inciso XIX do art. 14 do Decreto nº 3.573/98, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.831/95 (parágrafo 3.260 do Relatório DAE);

6.2.1.15. faça constar no processo administrativo de fiscalização ambiental cópia da guia oficial de recolhimento da multa, conforme art. 18 da Portaria FATMA nº 063/07 (parágrafo 3.267 do Relatório DAE);

6.2.1.16. emita somente guia de Documento de Arrecadação Estadual (DARE), por meio do Sistema GAIA, para o recolhimento das multas aplicadas, conforme prescreve o art. 18 da Portaria FATMA nº 063/07 c/c os incisos I a III do art. 17 e o inciso V do art. 19 do Decreto nº 3.573/98 (parágrafo 3.270 do Relatório DAE);

6.2.1.17. comunique ao Ministério Público os casos de descumprimento ou violação de embargo, conforme disposto no § 1º do art. 108 do Decreto (federal) nº 6.514/08, que regulamenta a Lei (federal) nº 9.605/98 (parágrafo 3.274 do Relatório DAE);

6.2.1.18. encaminhe para inscrição em dívida ativa e posterior cobrança os processos administrativos de fiscalização ambiental com penas de multa em aberto, nos termos ordenados pelo art. 24 da Portaria FATMA nº 063/07 c/c os incisos IV, a VII do art. 17 do Decreto nº 3.573/98 (parágrafo 3.286 do Relatório DAE);

6.2.1.19. publique no seu sítio na internet todas as penalidades impostas em decorrência do processo administrativo de apuração de infração ambiental, conforme dispõe a alínea do inciso II do art. 61 do Decreto (federal) nº 3.179/99 (parágrafo 3.290 do Relatório DAE).

- 6.2.2.1. amplie os meios para realização de denúncias pelos administrados, tais como internet e fax (parágrafo 3.53 do Relatório DAE);
- 6.2.2.2. elabore campanha e material para divulgar os canais de denúncia existentes e ampliados (parágrafo 3.53 do Relatório DAE);
- 6.2.2.3. edite ato normativo estabelecendo prazo para lançamento no Sistema GAIA da movimentação do processo físico e monitore-o (parágrafo 3.62 do Relatório DAE);
- 6.2.2.4. sincronize as fases do processo físico com os lançamentos no Sistema GAIA (parágrafo 3.75 do Relatório DAE);
- 6.2.2.5. capacite os responsáveis pelos lançamentos no Sistema GAIA (parágrafo 3.77 do Relatório DAE);
- 6.2.2.6. restrinja a concessão da carteira de habilitação para o exercício da fiscalização ambiental exclusivamente a servidores efetivos regidos pelo regime estatutário e amplie o quadro de agentes fiscais de carreira (parágrafo 3.101 do Relatório DAE);
- 6.2.2.7. lote pelo menos três agentes fiscais em cada CODAM (parágrafo 3.105 do Relatório DAE);
- 6.2.2.8. estabeleça programa anual de capacitação dirigido aos servidores que atuam diretamente na atividade de fiscalização ambiental (parágrafo 3.108 do Relatório DAE);
- 6.2.2.9. formule regimento prevendo qualificação e capacitação para exercício da função de agente fiscal (parágrafo 3.110 do Relatório DAE);
- 6.2.2.10. adote procedimento padrão para registro de denúncias e requerimentos de autoridades que possibilite mensurar o prazo de atendimento (parágrafo 3.117 do Relatório DAE);
- 6.2.2.11. implante sistema de cadastro de denúncias com banco de dados único, compartilhado e atualizado instantânea e simultaneamente (parágrafo 3.120 do Relatório DAE);
- 6.2.2.12. assegure o fornecimento de Autos de Infração Ambiental (AIA), Termos de Embargo, Interdição e Suspensão (TEIS) e Termos de Apreensão e Depósito (TAD) para a GUESPPMA (parágrafo 3.139 do Relatório DAE);
- 6.2.2.13. edite ato normativo que estabeleça prazo para cumprimento das etapas Manifestação e Julgamento do processo administrativo de apuração de infração ambiental (parágrafo 3.221 do Relatório DAE);
- 6.2.2.14. edite ato normativo fixando como serão contados os prazos processuais (parágrafo 3.251 do Relatório DAE);

6.2.2.15. elabore procedimento operacional para disciplinar a tramitação de processos de infração ambiental, separado do licenciamento (parágrafo 3.259 do Relatório DAE).

6.2.3. Determinar à Guarnição Especial da Polícia Militar Ambiental (GUES-PPMA) que cadastre e registre os equipamentos de uso da fiscalização com número de patrimônio e procedência, conforme preceitua o art. 94 da Lei (federal) nº 4.320/64 (parágrafo 3.165 do Relatório DAE).

6.2.4. Recomendar à Guarnição Especial da Polícia Militar Ambiental (GUES-PPMA) que:

6.2.4.1. disponibilize no mínimo 01 (um) GPS por equipe de plantão (parágrafo 3.168 do Relatório DAE);

6.2.4.2. estabeleça programa anual de capacitação dirigido aos servidores que atuam diretamente na atividade de fiscalização ambiental (parágrafo 3.180 do Relatório DAE);

6.2.4.3. formule regramento prevendo qualificação e capacitação para exercício da função de policial militar ambiental (parágrafo 3.184 do Relatório DAE);

6.2.4.4. elabore programa anual de fiscalização embasado em levantamento histórico das regiões de maior ocorrência e nos períodos de desfo, integrando os planejamentos já realizados (parágrafo 3.189 do Relatório DAE);

6.2.4.5. adote procedimento padrão que possibilite mensurar o prazo de atendimento de denúncia e requerimento de autoridades (parágrafo 3.191 do Relatório DAE);

6.2.4.6. implante sistema de cadastro de denúncias com banco de dados único, compartilhado e atualizado instantânea e simultaneamente (parágrafo 3.194 do Relatório DAE);

6.2.4.7. proceda ao lançamento de todos os AIAs lavrados a partir de março de 2006, cancelados ou não, no Sistema GAIA (parágrafo 3.201 do Relatório DAE);

6.2.4.8. elabore planejamento anual das atividades de educação ambiental a serem desenvolvidas (parágrafo 3.204 do Relatório DAE).

6.3. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do Relatório de Auditoria Operacional DAE nº 003/08:

6.3.1. à Fundação do Meio Ambiente (FATMA) e à Guarnição Especial da Polícia Militar Ambiental (GUESPPMA), para conhecimento, manifestação e providências;

- 6.3.2. ao Exmo. Sr. Governador do Estado Luiz Henrique da Silveira;
- 6.3.3. à Comissão de Turismo e Meio Ambiente da Assembleia Legislativa;
- 6.3.4. ao Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente do Ministério Público Estadual;
- 6.3.5. ao Comando Geral da Polícia Militar de Santa Catarina;
- 6.3.6. à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável; e
- 6.3.7. à Secretaria de Estado da Fazenda, através de sua Diretoria de Auditoria Geral.
7. Ata nº 69/08.
8. Data da Sessão: 15/10/2008 — Ordinária.
9. Especificação do quorum:
- 9.1. Conselheiros presentes: José Carlos Pacheco (presidente), Luiz Roberto Herbst, César Filomeno Fontes, Sabrina Nunes Iocken (relatora — art. 86, caput, da LC nº 202/00), Adircélio de Moraes Ferreira Junior (art. 86, caput, da LC nº 202/00), Gerson dos Santos Sicca (art. 86, § 2º, da LC nº 202/00) e Cleber Muniz Gavi (art. 86, § 2º, da LC nº 202/00).
10. Representante do Ministério Público junto ao TC: Mauro André Flores Pedrozo.

JOSÉ CARLOS PACHECO
Presidente

SABRINA NUNES IOCKEN
Relatora (art. 86, *caput*, da LC nº 202/00)

Fui presente: MAURO ANDRÉ FLORES PEDROZO
Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE/SC

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA

Diretoria-Geral de Planejamento e Administração

Divisão de Publicações

SUPERVISÃO	Conselheiro César Filomeno Fontes
EDIÇÃO E REVISÃO	Valdelei Rouver
TEXTOS	Roberto Silveira Fleischmann (coordenador) Alcionei Vargas de Aguiar Azor El Achkar
FOTOGRAFIA	Equipe DAE
PLANEJAMENTO GRÁFICO	Ayrton Cruz

Área Técnica do TCE/SC

DIRETOR-GERAL DE CONTROLE EXTERNO	Carlos Tramontin
DIRETOR DE ATIVIDADES ESPECIAIS	Kliwer Schmitt
COORDENADOR DA INSPETORIA 2/DAE	Célio Maciel Machado

PEDIDOS DESTA PUBLICAÇÃO PARA:
publicacoes@tce.sc.gov.br



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA