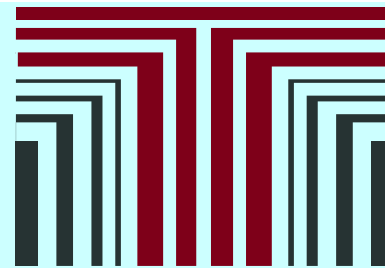




AUDITORIA OPERACIONAL NA ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL



**TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA**

**DIRETORIA DE
ATIVIDADES
ESPECIAIS**

**PROCESSO n° AOR
07/00373535**

**RELATÓRIO DE
AUDITORIA
OPERACIONAL
n° 003/2008**

Modalidade: Desempenho

**Alcionei Vargas de Aguiar
Azor El Achkar
Roberto Silveira Fleischmann**

Florianópolis (SC) - Agosto - 2008



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA

DIRETORIA DE ATIVIDADES ESPECIAIS - DAE

Processo nº AOR 07/00373535

Relatório de Auditoria Operacional nº 003/2008

**Fundação do Meio Ambiente – FATMA
Auditoria Operacional na Atividade de
Fiscalização Ambiental**

Modalidade da Auditoria: DESEMPENHO

Equipe:
Alcionei Vargas de Aguiar
Azor El Achkar
Roberto Silveira Fleischmann

JULHO/2008

SUMÁRIO

	SUMÁRIO	02
	LISTA DE QUADROS	03
	LISTA DE FIGURAS	05
	LISTA DE SIGLAS	06
	APRESENTAÇÃO	07
	RESUMO	08
1	INTRODUÇÃO	11
2	VISÃO GERAL	13
	A atividade de fiscalização ambiental	13
	O processo administrativo de apuração de infração ambiental	14
	Limitações	16
	Problema	17
	Questões	18
	Metodologias utilizadas	18
	Atividades desenvolvidas na fase de planejamento	19
3	RESULTADOS DA AUDITORIA	20
	Questão 1	20
	Questão 2	52
	Questão 3	69
	Efeitos decorrentes da atuação da auditoria	88
	Boas práticas	88
4	COMENTÁRIOS DOS GESTORES	91
	Análise dos comentários dos gestores	93
5	CONCLUSÃO	94
6	PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	96
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	102
8	APÊNDICE	103

LISTA DE QUADROS

	p.
Quadro 1	Distribuição geográfica. 20
Quadro 2	Equipamentos. 21
Quadro 3	Estrutura de pessoal das CODAMs auditadas voltada para fiscalização. 22
Quadro 4	Relação dos equipamentos informados nas CODAMs Florianópolis, Lages, Tubarão e GEFIS. 23
Quadro 5	Estrutura da FATMA (CODAMs Fpolis, Lages e Tubarão e GEFIS). 23
Quadro 6	Equipamentos encontrados nas CODAMs auditadas e na GEFIS. 25
Quadro 7	Comparativo entre dados documentais e equipamentos observados. 29
Quadro 8	Análise comparativa do padrão de desempenho. 29
Quadro 9	Diárias. 30
Quadro 10	Canais para denúncias e divulgação. 30
Quadro 11	Sistema informatizado GAIA. 31
Quadro 12	Prazo de lançamento de eventos no Sistema GAIA - CODAMs. 32
Quadro 13	AiAs não cadastrados pela FATMA no Sistema GAIA. 34
Quadro 14	Quebra da ordem seqüencial de cadastro de AIA. 35
Quadro 15	Regime de contratação. 39
Quadro 16	Treinamento. 43
Quadro 17	Treinamentos realizados. 43
Quadro 18	Carteira específica. 44
Quadro 19	Relatório de atividades e programação anual de fiscalização. 45
Quadro 20	Atendimento de denúncias e requerimentos de autoridades. 45
Quadro 21	Blocos de AiAs, TEISs e TADs utilizado e disponível nos Pelotões. 49
Quadro 22	Distribuição geográfica. 52
Quadro 23	Equipamentos. 53
Quadro 24	Equipes dos 1º, 2º, 3º, 5º e 9º Pelotões e 1º Gp do 9º Pelotão. 53
Quadro 25	Relação dos equipamentos nos 1º, 2º, 3º, 5º e 9º Pelotões e 1º Gp do 9º Pelotão. 54
Quadro 26	Equipamentos dos 1º, 2º, 3º, 5º e 9º Pelotões e 1º Gp do 9º Pelotão. 55
Quadro 27	Equipamentos encontrados na GuEspPMA. 56
Quadro 28	Comparativo entre os dados documentais e dados observados <i>in loco</i> . 59
Quadro 29	Análise comparativa do padrão de desempenho. 59
Quadro 30	Diárias. 60
Quadro 31	Denúncias e canais de divulgação. 61
Quadro 32	Estrutura de pessoal. 61
Quadro 33	Mínimo por pelotão/guarnição e treinamento. 62
Quadro 34	Quadro de treinamentos realizados. 62
Quadro 35	Preenchimento incompleto dos AiAs e TEISs. 63
Quadro 36	Habilitação para exercício. 63
Quadro 37	Relatório de atividades e programação anual. 64

Quadro 38	Atendimento de denúncias e requerimentos.	65
Quadro 39	AIA não cadastrados pela GuEspPMA no Sistema GAIA.	66
Quadro 40	Quebra da ordem seqüencial de cadastro de AIA.	67
Quadro 41	Convênio FATMA/GuEspPMA.	67
Quadro 42	Quantidade de etapas.	69
Quadro 43	Atendimento das fases processuais.	70
Quadro 44	CODAM Tubarão PZ. Atendimento das fases processuais.	71
Quadro 45	Prazos processuais.	71
Quadro 46	Manifestação e recurso.	73
Quadro 47	Manifestação agente fiscal autuante.	74
Quadro 48	Composição formal do processo.	74
Quadro 49	Atendimento dos requisitos formais de validade.	74
Quadro 50	Termo de compromisso e monitoramento.	75
Quadro 51	Atendimento dos requisitos formais de validade do TC.	76
Quadro 52	Cumprimento dos prazos processuais.	78
Quadro 53	Prazo defesa prévia.	79
Quadro 54	Prazo de julgamento dos processos administrativos.	80
Quadro 55	Arquivamento dos AIAs na FATMA e pelotões da GuEspPMA.	81
Quadro 56	Arquivamento dos processos de infração ambiental na FATMA.	82
Quadro 57	Emissão boleto de multa.	83
Quadro 58	Emissão boleto de multa nos processos analisados.	83
Quadro 59	Encaminhamento do processo ao MP.	85
Quadro 60	Recursos ao FEPEMA.	85
Quadro 61	Receitas do FEPEMA por ano.	86
Quadro 62	Inscrição em dívida ativa.	87
Quadro 63	Publicação das sanções.	88
Quadro 64	Boas práticas.	89

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Fases processuais do processo de apuração de infração ambiental.	p. 15
Figura 02	Mapa da área abrangida pela execução da auditoria.	16
Figura 03	Mapa do Estado apontando as cidades que possuem CODAMs.	21
Figura 04	Mapa do Estado apontando as cidades que possuem pelotões e guarnições.	52

LISTA DE SIGLAS

AIA	Auto de Infração Ambiental
AOP	Auditoria Operacional
CF/88	Constituição Federal de 1988
CODAM	Coordenadoria de Desenvolvimento Ambiental
CONSEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
CPF	Companhia da Polícia Florestal
DAE	Diretoria de Atividades Especiais
DIAG	Diretoria Geral de Auditoria
FATMA	Fundação do Meio Ambiente
FEPEMA	Fundo Especial de Proteção do Meio Ambiente
GAIA	Gerenciamento de Autos de Infração Ambiental
GEFIS	Gerência de Fiscalização
GP	Grupamento
GPS	<i>Global Positioning System</i>
GuEspPMA	Guarnição Especial da Polícia Militar Ambiental
IBAMA	Instituto Brasileiro de Recursos Renováveis e Meio Ambiente
IP/GFA	<i>Institut für Projektplanung</i>
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
LCE	Lei Complementar Estadual
LCF	Lei Complementar Federal
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Estadual
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PPMA	Programa de Proteção da Mata Atlântica
PRAD	Plano de Recuperação de Área Degradada
SDS	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável
SEF	Secretaria de Estado da Fazenda
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SSP	Secretaria de Estado da Segurança Pública
TAD	Termo de Apreensão e Depósito
TC	Termo de Compromisso
TR	Termo de Referência
TEIS	Termo de Embargo, Interdição e Suspensão

APRESENTAÇÃO

Dados do Processo

Processo nº: AOR 07/00373535

Assunto: Auditoria Operacional na Atividade de Fiscalização Ambiental da Fundação do Meio Ambiente - FATMA

Relatório de Auditoria Operacional nº: 003/2008

Entidade

Entidade: FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE - FATMA

Natureza jurídica: Entidade da Administração Indireta do Estado de Santa Catarina, sendo Fundação de Direito Público a sua natureza jurídica, vinculada a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, conforme a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual constante na LCE nº 381 de 07/05/2007.

Realização da auditoria

Autorização: 18/07/2007

Período abrangido: 2006

Período de execução: agosto de 2007 a fevereiro de 2008

Período de elaboração do relatório: março a abril de 2007

Período de revisão: abril a julho de 2008

Equipe de auditoria: Alcionei Vargas de Aguiar

Azor El Achkar

Roberto Silveira Fleischmann (coordenador)

Responsável

Nome do Responsável: Carlos Leomar Kreuz

Cargo: Presidente

CPF/MF: 408.789.969-15

Período: Início em 02/01/2007, permanecendo no cargo até a data deste relatório.

RESUMO

1. O art. 225 da Constituição Federal determina ser dever do poder público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Por sua vez, o art. 23, inc. VI do Pergaminho Constitucional prevê ser competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição. Esta atuação é realizada por meio da fiscalização ambiental. Em Santa Catarina a Entidade responsável pelo desempenho desta atividade é a FATMA, fundação pública do quadro da administração indireta, vinculada a Secretária de Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável. A FATMA possui 14 Coordenadorias Regionais distribuídas geograficamente por todo Estado. Em 2005 firmou Termo de Convênio com a Guarnição Especial da Polícia Militar Ambiental compartilhando esta responsabilidade de fiscalização com o corpo especializado da Polícia Militar de Santa Catarina. O sincronismo e a eficácia desta atuação conjunta são fundamentais para preservação dos recursos naturais catarinense.

2. A auditoria operacional de desempenho foi realizada com o objetivo de avaliar a atividade de fiscalização ambiental desempenhada pela FATMA em parceria com a GuEspPMA, a fim de verificar se está devidamente estruturada para seu eficaz desempenho, bem como se o processo administrativo de apuração de infração ambiental está contribuindo para a responsabilização dos infratores.

3. Constatou-se que a FATMA tem a sede central na cidade de Florianópolis e a GEFIS, conta apenas com 11 agentes fiscais incumbidos exclusivamente para atendimento de todo Estado. No entanto, 41 (quarenta e um) servidores possuem a carteira específica que habilita para fiscalização ambiental. Nas CODAMs todos os servidores estão incumbidos primordialmente com os processos de licenciamento ambiental, restando em segundo plano a atividade fiscalizatória. A FATMA está equipada para o desenvolvimento regular desta atividade. Há um número satisfatório de equipamentos, principalmente devido a doação via ajuste de conduta (TAC) firmado entre infrator e Ministério Público ou fornecidos mediante Convênio com bancos de fomento estrangeiro. No entanto, constatou-se que uma boa parte dos bens móveis não está registrada no patrimônio da Entidade ou Órgão. Os recursos para diárias são limitados e esbarram na burocracia de liberação do caixa único do Estado, controlada pela SEF. Os canais para denúncias são pouco divulgados e praticamente restritos a uma linha 0800, inexistindo outras formas de fazer denúncias. O Sistema informatizado GAIA, em operação desde março de 2006, está subutilizado. Há problemas com relação a alimentação de informações e a hospedagem do seu banco de dados, ainda nas mãos da empresa fornecedora. Não há um servidor indicado pela Entidade para acompanhar o desenvolvimento do *software* para posterior gerenciamento e suporte do Sistema. Os agentes fiscais são pouco capacitados e muitos que tem legitimidade para exercício da atividade fiscalizatória não o fazem, ainda que a grande maioria seja servidor efetivo. Há servidores celetistas desempenhando a atividade fiscalizatória. Os agentes fiscais não têm emitido relatório anual de atividades, não existe um programa anual de fiscalização e devido ao procedimento adotado para registro de denúncias e requerimentos de autoridades, não é possível constatar qual o prazo médio em dias do seu atendimento. Há duplicidade de denúncias. A FATMA não fornece blocos de AIAs, TEISs e TADs em número suficiente aos Pelotões.

4. A GuEspPMA tem ao todo 13 Pelotões distribuídos pelo Estado, possuindo ao total 366 policiais militares designados exclusivamente para a atividade de fiscalização ambiental. Há equipamentos em número suficiente e em bom estado de funcionamento, ainda que a grande parte seja destinada como contrapartida em ajustes de conduta firmado entre infratores e o Ministério Público. Os recursos para diárias existem, mas são limitados e também são provenientes do caixa único do Estado, esbarrando nas mesmas limitações descritas em relação a FATMA. Com exceção dos telefones dos Pelotões e do 190, a GuEspPMA não tem outros canais para realização de denúncias de infrações ambientais. Os policiais que atuam na fiscalização ambiental foram destacados da corporação da policial militar. Este destacamento não foi precedido de treinamento ou capacitação. Após a entrada o policial militar na GuEspPMA, constatou-se um número reduzido de cursos e treinamento e a inexistência de uma programação específica. Em todos os Pelotões auditados havia um número maior de policiais que o número mínimo estipulado pelo TCE. Os policiais militares ambientais apresentam relatório anual de fiscalização. Não há uma programação anual de fiscalização integrada em documento único. Foram encontradas limitações para cálculo do atendimento em dias das denúncias e requerimentos de autoridades realizados. Há duplicidade de denúncias. No que tange o Termo de Convênio firmado entre FATMA e GuEspPMA, não está havendo o repasse de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) daquela Entidade a este Órgão. A GuEspPMA desenvolve a atividade de educação ambiental em todo Estado, porém, sem um plano anual integrado em documento único.

5. A Portaria FATMA nº 100/05 regulou o processo administrativo de apuração de infração ambiental, que serviu de critério para a auditoria, apesar da edição da Portaria FATMA nº 063/07. Constatou-se que as etapas processuais estão devidamente previstas, contudo algumas não contêm prazo para seu cumprimento. Apenas um processo apresentou recurso ao CONSEMA, o que limitou esta análise. Os processos, na grande maioria, atendem os requisitos formais de composição, com exceção da numeração e rubrica das folhas. Dos Termos de Compromisso analisados, a grande maioria não atendia os requisitos formais e materiais de validade e, alguns, convertiam a multa residual de 10% em bens em favor da FATMA. Nenhum Termo de Compromisso está sendo monitorado para verificação do seu cumprimento, em que pese a concessão automática do benefício de redução do valor da multa em 90%. Verificou-se a conversão do valor residual (10%) em bens para a Entidade. Constatou-se, também, que alguns prazos processuais carecem de controle de cumprimento, principalmente o prazo de 20 (vinte) dias para apresentação da Defesa Prévia, devido à inexistência de regras para contagem. Não há regras para arquivamento de AIAs e tramitação do processo administrativo. Analisou-se 285 (duzentos e oitenta e cinco) processos, destes, 185 (cento e oitenta e cinco) tiveram despacho final resultando na aplicação da multa, sendo que apenas 4 (quatro) apresentaram o pagamento da multa imposta. O Sistema GAIA não está sendo utilizado para emissão do boleto de multa, dificultando a baixa no Sistema. O encaminhamento ao MP dos processos, após o julgamento, não está ocorrendo. As multas pagas são depositadas diretamente no FEPEMA, como determina a legislação. A FATMA não vem procedendo à inscrição em dívida ativa dos infratores penalizados com multa após o seu vencimento e as sanções aplicadas não estão sendo publicadas, conforme determinava a Portaria nº 100/05.

6. Estão sendo propostas recomendações, dentre as quais se destacam: a destinação de equipamentos e a realização imediata de inventário na GEFIS, nas CODAMs e nos Pelotões, para levantamento dos equipamentos utilizados na fiscalização, sua procedência e registro no patrimônio; o estabelecimento e divulgação de mais canais de denúncias; o lançamento de eventos no Sistema GAIA, e sincronismo com o processo físico; indicação de servidor para acompanhar o desenvolvimento do *software* e gerenciar o Sistema; a eliminação de agentes fiscais regidos pelo regime celetista; a lotação de pelo menos 3 (três) agentes fiscais em cada CODAM; a criação de programa de capacitação e processo de qualificação para obtenção da carteira específica; o estabelecimento e cumprimento de programa anual de fiscalização; o estabelecimento de procedimento padrão de registro de denúncias e requerimentos de autoridades, a fim de atestar o prazo de atendimento e evitar a duplicidade de denúncias; o repasse do valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), conforme consignado no Termo de Convênio; o fornecimento de blocos das AIAs, TEISs e TADs à GuEspPMA; o estabelecimento de prazo de cumprimento das etapas Manifestação e Julgamento; a observância dos requisitos formais de composição; a correção dos TCs deficitários, observância dos requisitos de validade para formalização dos novos e o seu acompanhamento até cumprimento das suas condições para posterior concessão da redução da multa em 90%; vedação da conversão da multa residual em bens para a Entidade; estabelecimento de procedimento para arquivamento de AIAs e trâmite processual; estabelecimento de regra para contagem dos prazos processuais; emissão do boleto de multa por meio do Sistema GAIA e juntada de cópia nos autos; encaminhamento de uma cópia dos autos ao MP após julgamento; inscrição em dívida ativa no caso de não pagamento da multa; publicação das sanções aplicadas.

1 INTRODUÇÃO

1.1 A presente auditoria se insere num contexto de crescente preocupação, visto a Constituição Federal ter delegado a todos a missão de defender e preservar o meio ambiente e, ao Poder Público, responsabilidade precípua em desempenhar esta função, de forma cogente e impositiva. No Estado, esta atividade é desenvolvida pela Fundação do Meio Ambiente (FATMA), entidade da administração indireta vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS), em parceria com a Guarnição Especial da Polícia Militar Ambiental (GuEspPMA), efetivada por meio do Termo de Convênio nº 14.370/05. De modo geral, o objetivo desta auditoria é avaliar o desempenho da atividade de fiscalização ambiental desenvolvida pela FATMA e pela GuEspPMA, sob três aspectos: a) a estrutura da FATMA; b) a estrutura da GuEspPMA; c) o processo administrativo de apuração de infração ambiental.

1.2 Também fizeram parte de análise da auditoria operacional o Relatório de Auditoria Interna nº 090/07, realizado pela Diretoria de Auditoria Geral – DIAG, vinculada a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF).

1.3 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, para manutenção dos seus atributos naturais e prestação de serviços ambientais.

1.4 No primeiro semestre de 2007, a Diretoria de Atividades Especiais (DAE) realizou estudos preliminares na área ambiental, com vistas a definir objeto exeqüível para realização de auditoria operacional de desempenho. No levantamento preliminar, definiu-se pela realização de auditoria visando avaliar a atividade de fiscalização da Entidade ambiental estadual, devido à relevância, risco e importância do tema. De setembro a novembro de 2007, foi elaborado o Projeto de Auditoria Operacional nº 002/2007 e entre outubro de 2007 e fevereiro de 2008 foi efetuada a sua execução.

1.5 No Capítulo 02 apresentam-se a visão geral dos auditados, destacando informações sobre a atividade de fiscalização ambiental, as limitações da auditoria, o problema e as questões que delimitaram e detalharam operacionalmente o problema levantado, as metodologias utilizadas para a coleta de dados e a relação das atividades desenvolvidas no planejamento.

1.6 Os resultados, os critérios definidos das questões, as técnicas e métodos utilizados, as análises efetuadas e outras situações encontradas, fora do escopo de planejamento e os efeitos já identificados, decorrentes da sua atuação, estão relacionados no Capítulo 03.

1.7 Foram analisados os comentários apresentados pelos Gestores sobre os achados, e estes se encontram no Capítulo 04.

1.8 Os Capítulos 05 e 06 apresentam as conclusões da auditoria e a proposta de encaminhamento, que sintetizam os aspectos mais relevantes levantados e as determinações e recomendações a serem sugeridas ao Relator.

1.9 No apêndice seguem os seguintes documentos: Matriz de Achados, documento que congrega todos os achados constatados pela auditoria; planilha de tabulação de dados das análises processuais das três Coordenadorias de Desenvolvimento Ambiental (CODAMs) auditadas. Em anexo segue: declaração dos processos solicitados junto às CODAMs e não apresentados (f. 445 a 447 dos autos) documentação referente ao FEPEMA enviado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS) (f. 461 a 484 dos autos) e relatório de auditoria da DIAG (f. 494 a 508 dos autos).

2 VISÃO GERAL

2.1 A FATMA é uma Fundação Pública, vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, de caráter científico, sem fins lucrativos, instituída pelo Decreto nº 662, de 30 de julho de 1975, com sede e foro na Capital desse Estado e jurisdição em todo o território catarinense, nos termos dos artigos 96, 98, I, III, V e XII, 119, VIII, “a” e 184 da Lei Complementar Estadual nº 381/2007. Atualmente é regida pelo Decreto nº 3.572/98 e 3.573/98 que estabeleceu seu Estatuto Social e Regimento Interno, respectivamente. Têm em sua estrutura 14 CODAMs.

2.2 A Guarnição Especial da Polícia Militar Ambiental de Santa Catarina (GuEspPMA), é corpo especial no âmbito da Polícia Militar estadual, sendo esta vinculada à Secretaria de Estado de Segurança Pública (SSP). Em 1990, foi criada a Companhia de Polícia Florestal (CPF), conforme a Lei nº 8.039. O Decreto nº 1.017, de 13 de novembro de 1991, aprovou o Regulamento para atuação do Policiamento Florestal. Em 1992, novo Decreto, de nº 1.783, dispôs sobre mudança de denominação de órgão da Polícia Militar, de CPF para GuEspPMA. A GuEspPMA tem como missão executar as ações e operações militares, por meio do policiamento ostensivo ou de operações específicas, visando a proteção das áreas de preservação ambiental e zelar pela melhoria do meio ambiente em Santa Catarina.

A atividade de fiscalização ambiental

2.3 O tema ambiental foi uma conquista histórica da sociedade a partir da Carta Constitucional de 1988 (CF/88), sendo que o art. 225, assim 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”.

2.4 O texto constitucional foi abrangente. Arregimentou todos no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e não excluiu ninguém no dever de garantir este direito. Ressalta-se que a parcela de deveres conferidas ao Poder Público se sobressai àquela conferida a qualquer outro responsável.

2.5 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. Posteriormente, o art. 23 da CF/88 também delegou ao executivo das três esferas de governo competência comum para lidar com temas como: proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora e registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

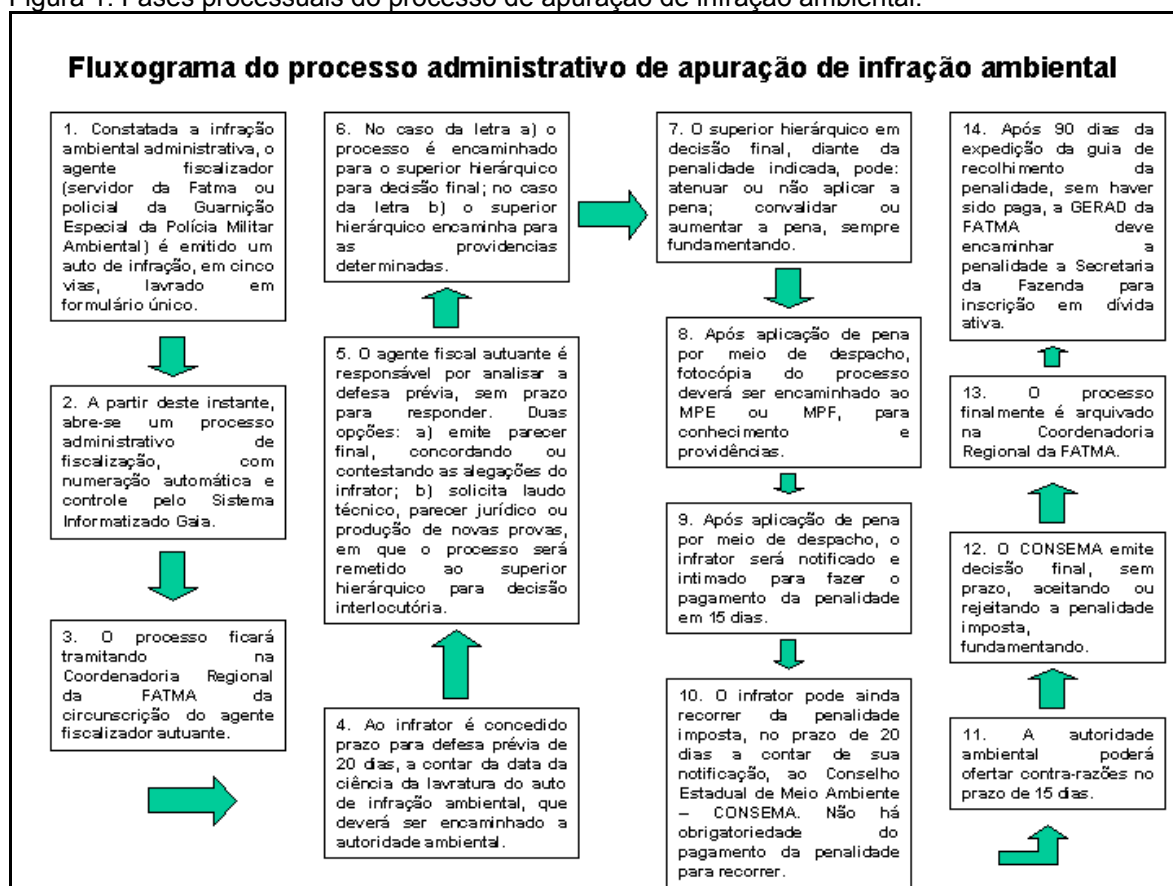
2.6 No Estado, esta responsabilidade é desenvolvida pela FATMA em parceria com a GuEspPMA, por meio do Termo de Convênio nº 14.370, de 27 de julho de 2005.

O processo administrativo de apuração de infração ambiental

2.7 A atividade de fiscalização ambiental pode levar à autuação, mediante auto de infração, 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.

2.8 Após a autuação, o auto de infração se transforma em processo administrativo de apuração de infração ambiental, devendo seguir as etapas apresentadas na Figura 1, de competência da FATMA.

Figura 1: Fases processuais do processo de apuração de infração ambiental.



2.9 Conforme se observa, o rito de apuração da infração ambiental inicia-se com a lavratura do auto de infração ambiental, que pode ser feito pelo agente fiscal da FATMA ou pelo policial militar ambiental da GuEspPMA. Uma cópia do auto constitui a primeira folha do processo, sendo concedido prazo de 20 (vinte) dias para Defesa Prévia do autuado. Após sua defesa, o agente atuante faz a Manifestação a respeito do alegado pelo autuado e, na seqüência, o processo vai para julgamento pelo Gerente da CODAM da área de abrangência do local da infração. Neste ínterim, o autuado pode propor Termo de Compromisso, comprometendo-se em recuperar o dano constatado, com o benefício de diminuição 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 CONSEMA.

2.10 Este rito foi implantado pela FATMA por meio da Portaria n° 100/05. Em setembro de 2007, esta normativa foi revogada pela Portaria n° 063/07, que estabeleceu novo rito, bastante semelhante àquele. Entretanto, como a auditoria trabalhou com processos iniciados a partir de março de 2006, a Portaria n° 100/05

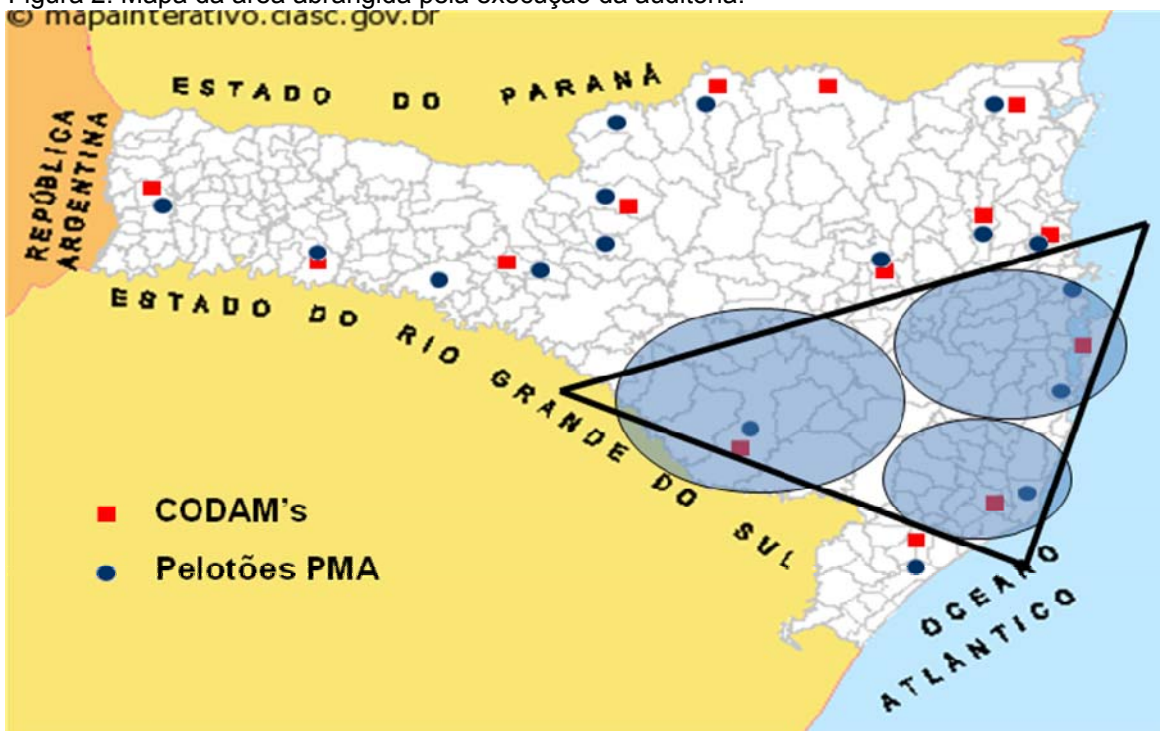
será considerada para fins de análise. Para fins de determinação e recomendação, foi utilizada a Portaria em vigor.

Limitações

2.11 O escopo da auditoria foi definido na matriz de planejamento (f. 414/422 dos autos). A atividade de fiscalização ambiental de competência da FATMA é desempenhada em todo Estado de Santa Catarina. A FATMA possui 14 (quatorze) CODAMs distribuídas geograficamente por todo território estadual e a GuEspPMA possui 13 (treze) Pelotões também distribuídos pelo Estado.

2.12 Para otimizar os custos desta auditoria, foram selecionadas 3 (três) CODAMs e os respectivos Pelotões, de modo a formar um triângulo geográfico, considerando o mapa físico do Estado. Foram abrangidos alguns dos principais ecossistemas. A escolha também levou em conta a quantidade de autuações e processos existentes nos Pelotões e CODAMs selecionados. A auditoria ficou limitada a análise e avaliação das CODAMs de Florianópolis (centro), Tubarão (sul) e Lages (planalto serrano) e nos Pelotões da Grande Florianópolis (1º Pelotão, 9º Pelotão e 1º Guarnição do 9º Pelotão), Laguna (3º Pelotão) e Lages (5º Pelotão), de modo que as conclusões estão embasadas nas informações coletadas nestes locais.

Figura 2: Mapa da área abrangida pela execução da auditoria.



2.13 Foram encontradas limitações nas seguintes questões: devido à auditoria estar restrita a FATMA, não foi possível acessar a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) e conhecer o procedimento interno para liberação de diárias, apenas obtendo informações da Entidade e Órgão auditados. Também não foi possível mensurar a produtividade dos agentes fiscais da FATMA, visto não apresentarem o relatório de atividades anual, tão pouco a verificação da programação anual de fiscalização, devido a sua inexistência. Quanto à contagem de prazo para atendimento de denúncias e requerimentos de autoridade, não foi realizada devido à inexistência de procedimento padrão de registro destas ocorrências.

Problema

2.14 A atividade de fiscalização ambiental deve ser exercida pelos quatro entes do poder público: União, Distrito Federal, Estados e Municípios, de modo comum e se possível, de forma cooperada. Entretanto, cada ente desempenha sua responsabilidade de modo autônomo e independente, havendo pouca articulação para maximização dos efeitos de suas ações. Todos devem fazê-lo, sob pena de omissão e possível improbidade administrativa, pela inobservância deste dever legal, sendo, portanto, imprescindível a disponibilização desta atividade de forma contínua e tempestiva.

2.15 Para garantir a eficácia no atendimento das ações de fiscalização, é necessário que o Poder Público estadual disponibilize, em sua estrutura organizacional, entidades e órgãos responsáveis por esta atribuição e, que tais, sejam estruturados e tenham recursos humanos e equipamentos físicos a serem utilizados quando da realização das ações fiscalizatórias. Além disso, recursos humanos capacitados para o exercício da atividade. 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. Nosso problema é saber, se dito processo, considerando o rito processual, está contribuindo para a responsabilização dos infratores ambientais.

2.16 O problema de auditoria foi o de analisar se a FATMA e a GuEspPMA estão estruturados para o desempenho da atividade de fiscalização ambiental.

Questões

2.17 Para responder o problema levantado, foram definidas 3 questões de auditoria, que delimitaram e detalharam operacionalmente o problema, permitindo cumprir os objetivos ao qual se dispôs o trabalho:

2.18 1ª Questão - A estrutura da FATMA, considerando a Gerência de Fiscalização e as Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento Ambiental (CODAM), está compatível para o exercício da atividade de fiscalização ambiental?

- Para responder esta questão foram analisadas 4 variáveis: a estrutura física, a estrutura de pessoal, a produtividade e o Termo de Convênio FATMA/GuEspPMA.

2.19 2ª Questão – O convênio firmado entre a FATMA e a GuEspPMA está contribuindo para o desempenho da atividade de fiscalização ambiental?

- Para responder esta questão foram analisadas 4 variáveis: a estrutura física, a estrutura de pessoal, a produtividade e o Termo de Convênio FATMA/GuEspPMA.

2.20 3ª Questão - O rito processual adotado pela FATMA para apuração das infrações ambientais está contribuindo para a responsabilização dos infratores?

- Para responder esta questão, foram analisadas 3 variáveis: etapas do processo, cumprimento dos prazos processuais e resultados do processo.

Metodologias utilizadas

2.21 Como estratégia metodológica utilizada na coleta de dados, foi realizado 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 auditadas.

2.22 A aplicação de entrevistas direcionadas foi a metodologia utilizada para obter informações junto ao Gerente da 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.

2.23 A elaboração e aplicação de papéis de trabalho foi uma das técnicas metodológicas mais utilizadas, visando precipuamente à análise de autos de infração e processos, e o levantamento dos equipamentos existentes.

2.24 A verificação *in loco* e observação direta foi a técnica de coleta de dados utilizada para constatar a existência física dos equipamentos utilizados nas ações de fiscalização junto as CODAMs e Pelotões.

Atividades desenvolvidas na fase de planejamento

2.25 As atividades desenvolvidas na fase de planejamento foram as seguintes:

- revisão e atualização do Relatório Preliminar da auditoria;
- identificação das atividades a serem desenvolvidas com base nos objetivos da auditoria, definidos no Relatório Preliminar;
- definição do período de planejamento da auditoria;
- agendamento de reunião com representantes da GEFIS, CODAMs e Pelotões;
- apresentação da equipe e explanação dos objetivos e atividades a serem desenvolvidas, para o representante da FATMA e GuEspPMA;
- agendamentos e reuniões com as pessoas envolvidas com o assunto do objeto da auditoria, para esclarecer dúvidas e colher informações desejadas: CODAMs Florianópolis, Lages e Tubarão e Pelotões Grande Florianópolis, Lages e Laguna;
- discussão e elaboração da Matriz de Planejamento;
- elaboração dos papéis de trabalho - entrevistas, questionários, lista de checagem, etc;
- apresentação e discussão da Matriz de Planejamento com o Coordenador de Controle;
- seleção dos locais a serem visitados para o teste piloto dos papéis de trabalho;
- discussão do teste piloto, junção do material necessário, definição da equipe e período de realização do teste piloto dos papéis de trabalho;
- realização do teste piloto na CODAM Florianópolis e Pelotão da Grande Florianópolis;
- ajustamento da Matriz de Planejamento com base no teste piloto;
- revisão dos papéis de trabalho com base no teste piloto;
- apresentação da Matriz de Planejamento para o Conselheiro Relator;
- realização do Painel de Referência para gestores da FATMA e GuEspPMA;
- realização do Painel de Referência para o público interno e externo do TCE/SC;
- revisão da Matriz de Planejamento, com base nas sugestões colhidas no Painel de Referência;
- definição dos locais, períodos e horários de aplicação das técnicas de coleta de dados; e
- elaboração do Projeto de Auditoria.

3 RESULTADOS DA AUDITORIA

3.1 As questões de auditoria que delimitaram e detalharam operacionalmente o problema levantado e que permitiram respondê-lo, foram às seguintes:

Questão 1

3.2 A estrutura da FATMA, considerando a Gerência de Fiscalização e as Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento Ambiental, está compatível para o exercício da atividade de fiscalização ambiental?

- Para responder esta Questão, foram analisadas 4 (quatro) variáveis: a Estrutura Física, a Estrutura de Pessoal, a Produtividade e de Convênio FATMA/GuEspPMA.

Distribuição geográfica

Quadro 1: Distribuição geográfica.

Critério	Padrão de desempenho
Distribuição Geográfica	Uniforme

3.3 Por meio de consulta a LCE n° 381/07, art. 184, foi possível constatar que a FATMA estava bem distribuída geograficamente pelo Estado, possuindo CODAMs nas cidades de Florianópolis, Joinville, Blumenau, Lages, Chapecó, Itajaí, Criciúma, Mafra, Joaçaba, Canoinhas, São Miguel d'Oeste, Rio do Sul, Tubarão e Caçador, conforme se observa da figura abaixo.

Figura 3: Mapa do Estado apontando as cidades que possuem CODAMs.



3.4 Depreende-se da observação da Figura 3 que todas as regiões geográficas estão abrangidas pela FATMA, de norte a sul, leste a oeste, dado positivo para uma atuação fiscalizatória que leve em conta a área total do Estado de Santa Catarina.

Equipamentos

Quadro 2: Equipamentos.

Critério	Padrão de desempenho
Veículos	Um por CODAM
GPS	Um por equipe de plantão
Máquina fotográfica	Uma por equipe de plantão
Computador	Um por CODAM
Impressora	Uma por CODAM

3.5 Os equipamentos acima listados e o padrão de desempenho estabelecido foram considerados como o mínimo necessário para a realização da atividade fiscalizatória. Outros equipamentos como bússolas, decibelímetros, binóculos foram informados da sua existência, mas não levados em consideração.

3.6 Solicitou-se à FATMA a relação dos equipamentos utilizados para atividade de fiscalização ambiental em todas as CODAMs, considerando no mínimo

os seguintes equipamentos: veículo, *GPS*, máquina fotográfica, computador e impressora.

3.7 Em relação ao padrão de desempenho estipulado para os aparelhos de localização *GPS* e máquinas fotográficas, houve alteração em relação ao padrão anteriormente estipulado – um aparelho por veículo. O padrão agora considerado foi em relação à distribuição dos aparelhos de localização *GPS* e máquinas fotográficas por equipes de plantão, objetivando a busca da otimização dos recursos disponíveis, a fim de maximizar a atuação da Entidade com o menor custo possível. Além disso, constatou-se que em alguns casos, o número de veículos existentes excedeu a quantidade de equipes disponíveis.

3.8 Para tanto, foram levantados os dados relativos às equipes de fiscalização nas CODAMs auditadas e GEFIS, com o propósito de verificar a suficiência dos equipamentos citados, conforme Quadro 3:

Quadro 3: Estrutura de pessoal das CODAMs auditadas voltada para fiscalização.

Unidades	Equipes de fiscalização		Quantidade de <i>GPS</i>	Quantidade de máquinas fotográficas
	Qde	Qde servidores p/ equipe		
CODAM Florianópolis	2	2	2	4
CODAM Lages	1	2	3	3
CODAM Tubarão	1	3	3	5
GEFIS	5	2	5	2

3.9 Verifica-se, segundo dados coletados diretamente e através dos documentos enviados, que na CODAM Florianópolis existem 2 (duas) equipes exercendo a fiscalização ambiental, ainda que de forma não exclusiva. Outras equipes também executam tais funções de forma mais esporádica, em decorrência dos atos desenvolvidos quando das inspeções para o processo de licenciamento.

3.10 Nas CODAMs Lages e Tubarão havia 1 (uma) equipe em cada unidade. Na GEFIS havia 5 (cinco) equipes, que executam atividades em todo o Estado.

3.11 Por meio de documentos foram enviadas informações referentes aos equipamentos disponíveis para a fiscalização nas referidas unidades da FATMA, a fim de verificar sua suficiência.

3.12 De acordo com as informações prestadas, as unidades da FATMA, considerando as CODAMs e GEFIS, possuem os equipamentos conforme demonstrados no Quadro 4:

Quadro 4: Relação dos equipamentos informados nas CODAMs Florianópolis, Lages, Tubarão e GEFIS.

Equipamentos	CODAM Fpolis	CODAM Lages	CODAM Tubarão	GEFIS
Veículo	2	5	5	5
GPS	2	3	2	0
Máquina Fotográfica	0	3	7	0
Computador	10	12	15	0
Impressora	-	-	-	-

Nota: (-) dado não informado.

3.13 Constatou-se que não havia máquina fotográfica na CODAM Florianópolis, bem como na GEFIS. Também não havia computadores e aparelhos GPS na GEFIS, conforme demonstra o Quadro 4. Ressalta-se que no tocante à impressora, não havia informação da sua existência em nenhuma das unidades analisadas.

3.14 Com base nessas informações, a equipe de auditoria procedeu inspeção *in loco*, a fim de verificar se a FATMA disponibiliza o material mínimo para o exercício da fiscalização ambiental.

3.15 No entanto, antes de qualquer exposição dos dados encontrados nas CODAMs, cabe uma análise de forma geral, de modo que se possa perceber o grau de adequação física para o exercício da fiscalização ambiental. Neste sentido, foram coletados os seguintes dados, por meio de observação direta, como mostra o Quadro 5:

Quadro 5: Estrutura da FATMA (CODAMs Fpolis, Lages e Tubarão e GEFIS).

Equipamentos	Qde total	Em uso		Recurso próprio		Registro patrimônio		Tempo médio de uso (anos)
		Qde	%	Qde	%	Qde	%	
Veículo	19	17	89	9	47	19	100	4,0
GPS	13	12	92	8	62	5	38	
Máquina fotográfica	14	14	100	4	29	7	50	
Computador	48	44	92	15	31	30	63	
Impressora	18	16	89	9	50	12	67	

3.16 Observando-se o quadro acima que a FATMA possui estrutura física adquirida, em grande parte, com recursos de terceiros e em alguns casos sem registro no patrimônio da Entidade. Os resultados merecem maior atenção quando da sua análise.

Veículos

3.17 No quesito veículos, observou-se que 89% do total auditado estava em condições de uso e sendo utilizado para o referido exercício da fiscalização. O restante estava em manutenção. Verificou-se que havia um tempo demasiadamente grande para manutenções, em função dos trâmites de empenhamento das despesas e nos repasses financeiros, ocasionando limitações ao exercício da fiscalização.

3.18 Também se observou que apenas 47% dos veículos foram comprados com recursos próprios da Entidade ou através de repasses diretos do Tesouro do Estado. Os demais advieram de doações, convênios e, a maioria, de TACs firmados com a anuência do Ministério Público Estadual.

GPS

3.19 Os dados encontrados em relação aos aparelhos de localização *GPS* não são muito diferentes dos demais citados, quando 92% estão em condições de uso, 62% foram adquiridos com recursos próprios e apenas 38% possuem registro no patrimônio.

Máquinas fotográficas

3.20 Em relação às máquinas fotográficas, verificou-se que todas estão em condições de uso, mas, apenas 29% foram adquiridas com recursos próprios, ou oriundas do Tesouro do Estado. Face ao registro no patrimônio da entidade, apenas 50% atendem a este critério.

Equipamentos de informática

3.21 Quanto aos equipamentos de informática, constatou-se que 92% dos computadores e 89% das impressoras estavam em condições de uso. O restante se encontra danificado ou foi inutilizado por obsolescência, haja vista que os novos sistemas operacionais usados exigem uma maior capacidade de processamento de dados.

3.22 Ainda quanto aos equipamentos de informática, a análise constatou que apenas 31% dos computadores e 50% das impressoras foram comprados com recursos próprios e, com registro no patrimônio, os percentuais são de 63% para os computadores e 67% para as impressoras.

3.23 Conclui-se que a FATMA tem veículos e equipamentos relativamente novos, fruto das doações que a Entidade recebe de outros Órgãos e convênios. Mesmo com dificuldade de manutenção dos veículos, 89% da frota estava em uso.

3.24 As análises descritas versam sobre a estrutura física da Entidade de forma geral, a partir dos dados coletados quando da sua observação direta. Para a compreensão dos dados citados, é imprescindível que se volte a atenção para os dados individualizados por CODAM e GEFIS, no Quadro 6:

Quadro 6: Equipamentos nas CODAMs auditadas e na GEFIS.

Equipamentos	Qde total	Em uso		Recurso próprio		Registro patrimônio		Tempo médio de uso (anos)
		Qde	%	Qde	%	Qde	%	
CODAM Florianópolis								
Veículo	3	3	100	2	67	3	100	4,0
GPS	2	2	100	1	50	0	0	
Máquina Fotográfica	4	4	100	0	0	0	0	
Computador	15	12	80	5	33	5	33	
Impressora	3	2	67	1	33	2	67	
CODAM Lages								
Veículo	5	3	60	3	60	5	100	6,4
GPS	3	3	100	1	33	0	0	
Máquina Fotográfica	3	3	100	1	33	2	67	
Computador	12	12	100	3	25	10	83	
Impressora	6	6	100	3	50	5	83	
CODAM Tubarão								
Veículo	6	6	100	3	50	6	100	3,7
GPS	3	2	67	3	100	2	67	
Máquina Fotográfica	5	5	100	1	20	3	60	
Computador	18	18	100	4	22	13	72	
Impressora	6	6	100	2	33	2	33	
GEFIS								
Veículo	5	5	100	1	20	5	100	1,8
GPS	5	5	100	3	60	3	60	
Máquina Fotográfica	2	2	100	2	100	2	100	
Computador	3	2	67	3	100	2	67	
Impressora	3	2	67	3	100	3	100	

a) CODAM Florianópolis

Veículos

3.25 Conforme demonstra o Quadro 6, em relação aos veículos, foi possível detectar que todos os disponíveis para a fiscalização estavam em condições de uso. Também foi verificado que todos estavam registrados no patrimônio da Entidade.

3.26 Quanto a aquisição, se observou que 67% foram adquiridos com recursos próprios e os demais tiveram origem no Convênio do PPMA/KfW.

Máquinas fotográficas e GPS

3.27 Em relação às máquinas fotográficas e aparelhos de localização GPS, observou-se que ambos estavam em condições de uso. Todas as máquinas fotográficas foram adquiridas com recursos de terceiros (TACs assinados com o Ministério Público Estadual). Em relação aos GPSs, 50% tiveram igual origem. No entanto, chama atenção o fato de ambos os equipamentos estarem sem o registro do patrimônio.

Equipamentos de informática

3.28 Quanto aos equipamentos de informática, os resultados são os seguintes: 80% dos computadores estavam em funcionamento e apenas 33% foram adquiridos com recursos próprios, sendo 67% via TAC. Os computadores e impressoras estavam sem registro no patrimônio em 67% e 33% respectivamente.

b) CODAM Lages

Veículos

3.29 Em relação à CODAM Lages, foi possível detectar que apenas 60% dos veículos estavam em condições para uso e no exercício da fiscalização. Igual percentual foi verificado no que tange à aquisição com recursos próprios, sendo que

todos, inclusive os veículos em manutenção, estavam regularizados em termos patrimoniais.

Máquinas fotográficas e *GPS*

3.30 Em relação às máquinas fotográficas e aparelhos de localização *GPS*, o que se observou foi que ambos estavam em condições de uso. Para as máquinas, no entanto, 67% estavam regularizadas no patrimônio; enquanto nenhum *GPS* se encontrava nessa situação. Quanto à aquisição, 67% de ambos foram adquiridos com recursos de terceiros.

Equipamentos de informática

3.31 Quanto aos equipamentos de informática, os resultados indicam que todos os computadores e impressoras estavam em funcionamento, e a aquisição de 75% e 50% respectivamente são provenientes de recursos de terceiros. A ausência de registro no patrimônio de ambos é de 17%.

c) CODAM Tubarão

Veículos

3.32 Em relação aos veículos, 100% estavam em condições de uso e 50% foram adquiridos com recursos próprios, estando todos registrados no patrimônio.

Máquinas fotográficas e *GPS*

3.33 Em relação às máquinas fotográficas e aparelhos de localização *GPS*, a primeira estava em 100% e o segundo em 67%, no que tange a condição de uso. Quanto ao registro no patrimônio 60% das máquinas fotográficas e 67% dos *GPSs* estavam registrados. Face as máquinas fotográficas 80% foram adquiridas com recursos de terceiros, enquanto que os *GPSs*, 100% estavam nesta condição.

Equipamentos de informática

3.34 Quanto aos equipamentos de informática, todos estavam em condições de uso. A aquisição dos computadores foi de 78% e das impressoras 67% com recursos de terceiros. A ausência de registro no patrimônio, dos computadores é de 28% e das impressoras de 67%.

d) GEFIS

Veículos

3.35 No tocante aos veículos, verificou-se que somente 20% foram comprados com recursos próprios ou provenientes do Tesouro do Estado, sendo que todos os demais foram adquiridos via convênio PPMA/KfW. Cabe também ressaltar que a frota usada na fiscalização tem um tempo médio de uso de 1,8 (um vírgula oito) anos. Todos os veículos estavam registrados no patrimônio.

Máquinas fotografias e GPS

3.36 Em relação às máquinas fotográficas e aparelhos de localização GPS, ambos estavam 100% em condições de uso. As máquinas fotográficas foram adquiridas com recursos próprios e registradas no patrimônio. Mas quanto aos GPSs 40% foram adquiridos com recursos de terceiros e o mesmo percentual estavam sem o registro no patrimônio.

Equipamentos de informática

3.37 Quanto aos equipamentos de informática 67% estavam em condições de uso e foram adquiridos com recursos próprios. A ausência de registro no patrimônio foi 33% dos computadores.

3.38 Em conclusão, quanto à consistência dos dados informados *versus* dados encontrados, foi possível extrair as informações constantes no Quadro 7:

Quadro 7: Comparativo entre dados documentais e equipamentos observados.

Equipamentos	CODAM Fpolis		CODAM Lages		CODAM Tubarão		GEFIS	
	Inf.	Obs.	Inf.	Obs.	Inf.	Obs.	Inf.	Obs.
Veículo	2	2	5	5	5	6	5	5
GPS	2	2	3	3	2	3	0	5
Máquina Fotográfica	0	4	3	3	7	5	0	2
Computador	10	15	12	12	15	18	0	3
Impressora	-	2	-	6	-	6	-	3

Nota: (-) dado não informado.

3.39 Com relação aos aparelhos *GPS*, a GEFIS informou não possuir nenhum. No entanto, constatou-se a existência de 5 (cinco) aparelhos.

3.40 Quanto às máquinas fotográficas, a CODAM Florianópolis, bem como a GEFIS, informaram não possuir nenhuma, contrariando a quantidade encontrada de 4 (quatro) e 2 (duas) respectivamente.

3.41 No tocante aos computadores, com exceção da CODAM Lages, todas apresentaram divergências em relação às quantidades informadas e as observadas. Ressalta-se que na GEFIS foram constatados três computadores, contrariando a informação repassada de inexistência. Ainda em relação aos aparelhos de informática, não houve informação da existência de impressoras, entretanto se verificaram quantidades significativas em todas as unidades auditadas.

3.42 Quanto ao alcance dos padrões de desempenho estipulados, o resultado se mostra no Quadro 8:

Quadro 8: Análise comparativa do padrão de desempenho.

Equipamentos	Padrão desempenho	Padrão de desempenho encontrado			
		CODAM Fpolis	CODAM Lages	CODAM Tubarão	GEFIS
Veículo	Um por CODAM	3	5	6	5
GPS	Um por equipe	1	3	3	1
Máquina fotográfica	Uma por equipe	2	3	5	0,4
Computador	Um por CODAM	15	12	18	3
Impressora	Uma por CODAM	3	6	6	3

3.43 Na análise do Quadro anterior, observa-se que não houve atendimento ao padrão de desempenho para as máquinas fotográficas, na GEFIS com índice de relação aparelho/equipe menor que 1 (um).

3.44 Índice menor que um significa que haviam equipes sem máquina fotográfica para o exercício da fiscalização, o que pode caracterizar perdas de detalhes quando da juntada de evidências para a comprovação de danos ocasionados ao meio ambiente.

3.45 **Recomenda-se** a FATMA 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 c/c com incisos VIII, IX e X do art. 15 do Decreto nº 3.573/98, Regimento Interno da FATMA, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.831/95.

3.46 **Recomenda-se** a FATMA que disponibilize no mínimo 01 (uma) máquina fotográfica por equipe de plantão, conforme inciso II do art. 15 do Decreto nº 3.573/98, Regimento Interno da FATMA, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.831/95.

Diárias

Quadro 9: Diárias.

Critério	Padrão de desempenho
Recursos para diárias	Acessibilidade - Disponibilidade

3.47 Com relação a este ponto, as informações obtidas foram resultado de entrevistas feitas com o gerente da GEFIS e com agentes fiscais da FATMA. Consignou-se que haviam, para uso em diárias, por mês, o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e cada agente fiscal pode usufruir de até 10 (dez) diárias/mês. Restou informado que o procedimento para solicitação de diária era interno a FATMA e que sua liberação depende de anuência da SEF. Nos meses de dezembro e janeiro não havia possibilidade de acesso a este recurso.

3.48 No que tange ao padrão de desempenho esperado, constatou-se que havia acessibilidade e disponibilidade para uso de diárias, entretanto as limitações mencionadas dificultam a utilização tempestiva e não atendem a necessidade da atividade. Neste caso, o Estado deve rever sua política de concessão de diária, principalmente pela essencialidade da atividade fiscalizatória e a impossibilidade de paralisação nos meses de dezembro e janeiro.

Canais de denúncias

Quadro 10: Canais para denúncias e divulgação.

Critério	Padrão de desempenho
Canais para denúncias	Fax – Telefone – Internet – Formulário - 0800
Forma de divulgação dos canais de denúncias	Periodicidade - Diversidade das formas

3.49 A informação sobre os canais de denúncias foi obtida por meio de entrevista junto ao gerente da GEFIS. Este informou que o único meio para realização de denúncias é um número específico para esta finalidade – 0800641523, ou seja, um serviço de ligação gratuita. Este é direcionado a sala da GEFIS em Florianópolis. Outra forma de realização de denúncias é por meio de ligação direta para a central da FATMA, em Florianópolis, ou para uma das 14 (quatorze) CODAMs. Não havia possibilidade de fazer denúncias por fax, internet ou formulários.

3.50 Foi solicitado à FATMA material de divulgação impresso para realização de denúncia de infração ambiental dos anos de 2005, 2006 e 2007 e relação dos pontos de divulgação.

3.51 A Entidade informou, através do ofício GABP nº 2239, de 03/09/07 (f. 24 dos autos), que:

[...] a divulgação é efetuada em parceria entre a Sede da FATMA e suas Coordenadorias Regionais, a Polícia Militar Ambiental, o Projeto Microbacias, as Prefeituras Municipais, as Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional, demais entidades defensoras do meio ambiente, ONGs e etc. Foram elaboradas em parceria com o PPMA e Microbacias, cartilhas didáticas de educação ambiental e distribuídas às unidades escolares e às comunidades, além da divulgação junto às Coordenadorias Regionais e campanhas de visitação ao site da instituição: www.fatma.sc.gov.br.

3.52 Entrementes, não foi apresentado nenhum material que comprove as alegações suscitadas, restando frustrada a comprovação de atendimento do padrão de desempenho, devido à ausência de apresentação de material para divulgação dos canais de denúncia.

3.53 **Recomenda-se** que a FATMA amplie os meios para realização de denúncias pelos administrados, tais como internet e FAX, e elabore campanha e material para divulgar os canais de denúncia existentes e ampliados.

Sistema informatizado de gerenciamento de autos de infração ambiental

Quadro 11: Sistema informatizado GAIA.

Critério	Padrão de desempenho
Sistema GAIA - Atualização	Tempestiva
Condições de uso e propriedade	Autonomia – Segurança

3.54 O Sistema GAIA é resultante do Projeto de Proteção da Mata Atlântica (PPMA), Convênio firmado entre o banco alemão *KfW* e a FATMA. Um dos

componentes deste acordo foi a ampliação da fiscalização ambiental nas unidades de conservação. Como resultado, foi firmado o Convênio nº 14.730/05 entre FATMA e GuEspPMA e implantado, em março de 2006, o Sistema GAIA. Seu objetivo é registrar todas as autuações realizadas a partir daquele mês e ano, administrar e gerenciar os processos administrativos para apuração de infração ambiental.

3.55 O primeiro critério considerado foi obtido por meio de observação direta, entrevistas com agentes fiscais e policiais militares ambientais responsáveis pela alimentação do Sistema GAIA e análise dos processos de apuração de infração ambiental. Constatou-se que, desde março de 2006, quando os processos administrativos de apuração de infração ambiental começaram a ser inseridos no Sistema, houve diversos problemas, conforme segue.

3.56 Os lançamentos no Sistema, nas fases de cadastramento do AIA, Defesa Prévia, Manifestação e Julgamento, tem levado em média 62 (sessenta e dois) dias.

3.57 Constatou-se a ausência de norma que discipline o prazo para os lançamentos de eventos no Sistema GAIA, desta forma, utilizou-se os parâmetros de 5(cinco), 15(quinze) e acima de 15(quinze) dias, entre o registro da ocorrência do evento no processo físico e a respectiva atualização no Sistema GAIA.

3.58 O Quadro 12 retrata o prazo de lançamento dos eventos ocorridos no processo físico e a respectiva atualização no Sistema GAIA, ou seja, quantidade de processos atualizados em até cinco dias, entre o sexto e o décimo quinto dia e os processos que demoraram mais de quinze dias para serem atualizados.

Quadro 12: Prazo de lançamento de eventos no Sistema GAIA - CODAMs.

Fase processual	Amostra	5 dias		15 dias		Acima 15 dias	
		Eventos	%	Eventos	%	Eventos	%
CODAM - Fpolis							
AIA	36	9	25	21	58	6	17
Defesa prévia	10	4	40	6	60	-	-
Manifestação	7	2	29	5	71	-	-
Julgamento	-	-	-	-	-	-	-
Emissão de boleto	-	-	-	-	-	-	-
CODAM - Lages							
AIA	75	5	7	40	53	20	40
Defesa prévia	38	4	11	15	39	19	50
Manifestação	30	13	43	13	43	4	16
Julgamento	22	-	-	1	5	21	95
Emissão de boleto	-	-	-	-	-	-	-

	CODAM - Tubarão						
AIA	68	27	40	41	60	-	-
Defesa prévia	1	-	-	-	-	1	100
Manifestação	2	1	50	1	50	-	-
Julgamento	-	-	-	-	-	-	-
Emissão de boleto	-	-	-	-	-	-	-

Quadro 12: Prazo de lançamento de eventos no Sistema GAIA – CODAMs.

Nota: (-) dado não informado.

a) CODAM Florianópolis

3.59 Nesta CODAM destaca-se a inexistência de lançamento no evento Julgamento e Emissão do Boleto de Multa, bem como os poucos lançamentos registrados no evento Defesa Prévia e Manifestação. Consigna-se que a amostra total considerada na CODAM Florianópolis foi de 61 (sessenta e um) processos, sendo que 41% dos processos analisados não tiveram nenhum lançamento no Sistema GAIA.

b) CODAM Lages

3.60 Na CODAM Lages a amostra foi de 79 (setenta e nove), sendo que apenas 4 (quatro) não tiveram lançamento do AIA no Sistema. Chama a atenção o percentual de lançamentos efetuados em prazo superior a 15 (quinze) dias e a inexistência de lançamentos do evento Emissão do Boleto.

c) CODAM Tubarão

3.61 A amostra de processos analisados na CODAM Tubarão foi de 90 (noventa), sendo que 22 (vinte e dois) processos não tiveram o AIA lançado no Sistema GAIA. Além disso, constatou-se que, após o cadastramento do AIA, as outras fases do processo físico não foram lançadas.

3.62 **Recomenda-se** à FATMA que edite ato normativo estabelecendo prazo para lançamento no Sistema GAIA da movimentação do processo físico, e monitore o seu cumprimento.

Lançamento dos AIAs no Sistema GAIA

3.63 Esta análise diverge da anterior porque naquela verificou-se os eventos eram lançados no Sistema, enquanto nesta investigou-se o cadastro do AIA lavrado no GAIA, ou seja, a primeira fase, em que se gera o número do processo e a possibilidade de controle sobre os processos que tramitam na FATMA. Além disto, a análise anterior versava sobre uma amostra estatística de processos e esta abrange todos os AIAs lavrados e arquivados em cada unidade auditada, a partir de março de 2006, comparados com o lançamento no banco de dados do Sistema.

3.64 Considerando que, todos os AIAs lavrados após março de 2006, deveriam ter sido lançados no GAIA, apurou-se os seguintes AIAs que foram emitidos e não cadastrados no GAIA, a partir da análise do banco de dados do Sistema:

Quadro 13: AIAs não cadastrados pela FATMA no Sistema GAIA.

Nº AIA	Autuado	Data	Indícios*	CODAM
4132/B	Irmãos Oliveira Ltda	20/07/2006	válido	GEFIS
4310/B	Ind. de Artefatos de Borracha Wolf Ltda	08/11/2006	válido	GEFIS

Nota: (*) O indício de cancelamento do AIA é fruto da emissão de outro AIA na ordem seqüencial com os mesmos dados.

3.65 As CODAMs Florianópolis e Lages cadastraram todos os AIAs emitidos e arquivados na unidade. A ausência de cadastro do AIA lavrado no Sistema GAIA desrespeita o dispositivo do art. 2º da Portaria FATMA nº 063/07, que versa: “Art. 2º Os processos administrativos de fiscalização ambiental deverão obedecer à numeração gerada por sistema informatizado utilizado no âmbito da FATMA” (grifo nosso).

Ordem seqüencial de AIAs no Sistema GAIA

3.66 Destaca-se que as análises anteriores não seriam completas sem a verificação do registro da ordem seqüencial no Sistema GAIA, pois, nos itens anteriores, levou-se em consideração os AIAs registrados na unidade. Porém, como já foi comprovado no parágrafo 3.63 e ss., nem sempre os AIAs eram arquivados.

3.67 Salienta-se que os blocos de AIAs são numerados em ordem seqüencial e possuem 50 (cinquenta) folhas em cada um, sendo que cada AIA tem 5 (cinco) vias. O art. 9º da Portaria FATMA nº 100/05 (revogada pela Portaria FATMA nº 63/07) rege que cada agente fiscal deveria ter pelo menos um bloco sob sua responsabilidade. Portanto, esta análise concentrou-se nas numerações entre as dezenas 01 a 50 e 51 a 00, evitando assim a análise cruzada entre blocos.

3.68 Também se evitou analisar os primeiros meses (março e abril) de implantação do Sistema. Pode-se observar no Quadro 14, que no banco de dados do Sistema GAIA, nem todos os AIAs foram cadastrados:

Quadro 14: Quebra da ordem seqüencial de cadastro de AIA.

CODAM Florianópolis			
Nº processo	Nº AIA	Data	Autuado
10101-2006-00081	2033/B	13/06/2006	JULIANO JOSÉ FRANCO
10101-2006-00241	2034/B	24/07/2006	MOSARTE INDUSTRIA E COMÉRCIO DE MOSAICOS LTDA
10101-2007-03216	2038/B	18/05/2007	ANA CECÍLIA VIERIRA E CIA LTDA
10101-2006-00281	2041/B	08/08/2006	COMPANHIA CATARINENSE DE ÁGUA E SANEAMENTO
10101-2006-00294	2042/B	10/08/2006	EMPREENDIMIENTOS IMOBILIÁRIOS MARISCAL LTDA
Faltam: 2035/B, 2036/B, 2037/B, 2039/B e 2040/B			
CODAM Tubarão			
Nº processo	Nº AIA	Data	Autuado
10103-2006-00260	2329/B	11/08/2006	LAVANDERIA ÁGUA PURA LTDA.
10103-2006-00385	2330/B	17/08/2006	SERRANA ENGENHARIA LTDA
10103-2006-00459	2332/B	25/08/2006	FECULARIA BOA VISTA LTDA
10103-2006-00432	2334/B	31/08/2006	ROQUE GONZALEZ BOHORA JUSTINO
10103-2006-00901	2338/B	11/09/2006	SESC SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO
10103-2006-00959	2339/B	25/10/2006	FUNDERG HIPPER FREIOS LTDA.
Faltam: 2331/B, 2333/B, 2335/B, 2336/B e 2337/B.			
CODAM Lages			
Nº processo	Nº AIA	Data	Autuado
10104-2006-00131	2484/B	14/06/2006	TRUTAS DO PROFESSOR HÉLIO ALIMENTOS LTDA
10104-2006-00105	2487/B	21/06/2006	SERRANA ENGENHARIA LTDA
10104-2006-00130	2488/B	28/06/2006	PREFEITURA MUNICIPAL DE São JOAQUIM
10104-2006-00199	2492/B	21/07/2006	FRIGORÍFICO FOX LTDA

10104-2006-00452	2493/B	01/09/2006	MUNICÍPIO DE CORREIA PINTO
10104-2006-00615	2494/B	03/10/2006	ANDREATA NATURAL RECICLE LTDA
Faltam: 2485/B, 2486/B, 2489/B, 2490/B e 2491/B.			

3.69 Ressalta-se que, no Quadro 14, foi identificado a falta de AIAs lançados no sistema GAIA, entretanto, a relação é muito maior. Aqui somente foi representado as seqüências em que ocorreram maior incidência de faltas de cadastramento dos AIAs no Sistema, mas se pode observar esta ocorrência em várias partes do banco de dados.

3.70 Pode ser trazida a baila a ausência de preenchimento destes documentos, alegando-se que estejam na unidade de fiscalização, passíveis de preenchimento. Entretanto, tais instrumentos são numerados para que se tenha um controle da sua emissão, devendo-se utilizá-los na ordem cronológica para assegurar a confiabilidade dos procedimentos.

3.71 **Recomenda-se** que a FATMA 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 com incisos VIII e IX do art. 19 do Decreto nº 3.573/98, Regimento Interno da FATMA, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.831/95 e o art. 2º da Portaria FATMA nº 063/07.

Valor de multa lançado no GAIA

3.72 Outra constatação observada diz respeito ao valor de multa indicado pelos agentes fiscais no AIA e o valor encontrado no Sistema GAIA. A auditoria registrou que na CODAM Florianópolis 72% dos processos analisados apresentaram valor de multa consignado no Sistema GAIA em desacordo com o AIA lavrado. Na CODAM Lages esse percentual foi de 73% e na CODAM Tubarão 89%. Tal situação impossibilita um levantamento preciso dos valores de multa aplicados pela FATMA e GuEspPMA, inutilizando uma das possibilidades de levantamento de informações proporcionadas pelo Sistema informatizado de controle e acompanhamento dos processos administrativos de apuração de infração ambiental.

3.73 **Recomenda-se** que a FATMA 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 com inciso IX do art.

19 do Decreto nº 3.573/98, Regimento Interno da FATMA, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.831/95.

Divergência de eventos entre processo físico e processo eletrônico

3.74 A análise pormenorizada e comparativa entre o processo físico e o processo eletrônico, representado pelo Sistema GAIA, revelou outra divergência. Constatou-se que as movimentações do processo físico não foram lançadas no Sistema e que os lançamentos no Sistema não foram atualizados no processo físico, demonstrando deficiência entre a movimentação do processo físico e o lançamento no Sistema. Ao se confrontar o processo físico com o eletrônico, constatou-se diferenças de tramitação no mesmo processo, levando-se a uma desuniformidade nos processos administrativos de apuração de infração ambiental.

3.75 **Recomenda-se** que a FATMA sincronize as fases do processo físico com os lançamentos no Sistema GAIA.

3.76 Mais uma situação encontrada, resultante da análise comparativa mencionada anteriormente, é o lançamento de eventos no Sistema GAIA em desacordo com a fase no processo físico. Constatou-se que, nas três CODAMs, 12% dos processos cadastrados no Sistema não apresentaram como o primeiro lançamento o cadastro do AIA, que necessariamente corresponde a primeira folha do processo físico e deve ser o primeiro evento lançado no Sistema. Esta situação revelou o uso incorreto do Sistema, por parte dos responsáveis pelo seu gerenciamento, bem como uma incorreta atualização do processo físico junto ao processo eletrônico.

3.77 **Recomenda-se** que a FATMA capacite os responsáveis pelos lançamentos no Sistema GAIA.

Servidor para acompanhar desenvolvimento do Sistema GAIA

3.78 O Sistema GAIA ainda estava em desenvolvimento pela empresa Geoplus, contratada para sua elaboração. Esta empresa contratou um técnico para dar suporte e manutenção no Sistema, sendo que o mesmo encontra-se trabalhando na GEFIS. Sua responsabilidade é prestar informações a toda à estrutura de fiscalização no Estado, prestando auxílio quando for necessário.

3.79 Atualmente o Sistema compõe um importante banco de dados que pode ser utilizado pela Entidade, tal como: cadastro dos infratores ambientais (identificar recorrência), acompanhamento dos processos de infração ambiental, além dos valores de multas aplicadas, vencidas, e passíveis de inscrição em dívida ativa.

3.80 Entretanto, a FATMA não designou nenhum servidor de carreira, com conhecimento em Tecnologia da Informação, para acompanhar o desenvolvimento do *software*, possibilitando, posteriormente, a manutenção do sistema e do seu banco de dados.

3.81 No Relatório de Auditoria Interna nº 090/07, da DIAG também aponta esta situação, conforme se depreende do item 4 da Conclusão, parágrafo 4.2.

3.82 **Recomenda-se** que a FATMA 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, X, XI e XIII do art. 17 do Decreto nº 3.573/98, Regimento Interno da FATMA, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.831/95.

Propriedade do Sistema GAIA

3.83 Em relação ao critério uso e propriedade do Sistema GAIA, solicitou-se o contrato de compra do Sistema. A Entidade informou:

[...] quanto ao contrato de compra do sistema informatizado GAIA, cabe informar que o sistema foi adquirido com recursos do banco KfW, através do PPMA – Projeto de Proteção da Mata Atlântica, sendo, pois, o contrato, mantido exclusivamente sob aquela instituição financeira, obstada, portanto, a sua publicidade.

3.84 Em novo pedido de informações, a Entidade comunicou: “O sistema GAIA foi desenvolvido pela FATMA com apoio de uma empresa de informática. Não existe contrato de compra do sistema GAIA [...] O sistema é de propriedade do Estado através da FATMA”.

3.85 Depreende-se do exposto que o sistema GAIA não possui contrato de compra, estando inserido como um componente do programa PPMA, projeto desenvolvido pela FATMA em parceria com a consultoria permanente *IP/GFA* e financiado pelo banco alemão *KfW*.

3.86 O único documento apresentado foi o Termo de Referência-TR IP/GFA nº 16/2005, com objetivo de desenvolvimento de um *software* de monitoramento e controle dos processos administrativos de fiscalização, com início previsto para 10/12/05, período de elaboração de 4 (quatro) meses, acrescido de 6 (seis) meses de acompanhamento após a entrega. Porém, o TR nº 16/05 não assegura a transferência do código fonte do *software* para a FATMA, tampouco a migração do banco de dados para a CIASC, quando da sua conclusão. Apesar de decorrido o prazo previsto no TR nº 16/05, em fevereiro de 2008, o software ainda não tinha sido concluído e a empresa Geoplus estava hospedando o banco de dados do Sistema.

3.87 A inexistência de documentação relativa à sua propriedade e o fato de o Sistema ainda encontrar-se instalado nos servidores da empresa que o formulou, a Geoplus, compromete a autonomia de gestão e a segurança do banco de dados.

Estrutura de pessoal

Quadro 15: Regime de contratação.

Critério	Padrão de desempenho
Regime Jurídico de Contratação	Estatutário
Técnicos em Fiscalização	Mínimo de 3 (três) por CODAM

Regime jurídico de contratação

3.88 O critério, com relação ao regime jurídico de contratação dos agentes fiscais, é que todos fossem estatutários. Conforme se depreende das informações repassadas pela FATMA, todos os 11 (onze) agentes fiscais, lotados na GEFIS, têm cargos de provimentos efetivo, em regime estatutário.

3.89 Além destes 11 (onze) agentes fiscais, no quadro funcional da Entidade, outros 41 (quarenta e um) servidores possuem a Carteira Específica que habilita ao exercício do poder de polícia ambiental e possibilita a lavratura de AIAs. Destes, 38 (trinta e oito) estavam regidos pelo regime estatutário e 3 (três) pelo regime celetista (f. 27 dos autos).

3.90 Dentro das atribuições conferidas ao Poder Público para o desempenho de suas responsabilidades, encontram-se aquelas definidas como “atividades exclusivas de Estado”, ou seja, as ações em que são prestados serviços

que somente o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar¹.

3.91 Nesta seara de desempenho das funções possíveis do Estado moderno, podemos elencar as funções de Estado *stricto sensu*, aquelas que importem na manutenção da ordem interna, defesa do território, representação externa, provimento da justiça, tributação e administração dos serviços que presta².

3.92 Esta classificação das funções estatais é relevante à medida que permite identificar o grau de essencialidade das funções de Estado. Assim, as funções *stricto sensu* são intransferíveis, logo, típicas, exclusivas e permanentes do Estado. É o Estado, e apenas ele, através de meios próprios, em especial da burocracia, quem mantém a ordem interna (ordem social), as relações diplomáticas com outros países, assegura a justiça, impõe e arrecada tributos, formula e administra as políticas públicas, estabelece os meios e controla a execução da despesa pública³.

3.93 Definir quais são os servidores revestidos dessa caracterização é essencial, sendo necessário o estabelecimento de critérios para diferenciar o servidor público efetivo do cargo comissionado ou tutelado por outro regime, para o qual é indispensável permanecer sob a esfera do regime estatutário, porque é responsável por função pública, logo exclusiva ou típica de Estado, dos simples agentes encarregados de serviços públicos⁴.

3.94 Para estabelecer esta diferenciação, deve-se identificar dois requisitos: a) o enquadramento no sistema organizativo da administração pública, ou seja, a condição de servidor do Estado; b) a atribuição de uma função pública *vera e propria*, ou seja, atividade ideológica ou volitiva voltada para o exercício, ou para favorecer o exercício, da autoridade pública. Ausente o primeiro elemento, o agente público não é servidor; ausente a segunda, é apenas encarregado de serviço público, ou empregado público⁵.

¹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE, Mimeo, 1996. p. 25.

² SANTOS, Luiz Alberto dos. **Crítérios para definição de atividades exclusivas de Estado e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. ANESP: Brasília, 1999. p. 5.

³ ANDRADE, Régis de Castro. Introdução Geral. In.: ANDRADE, Régis de Castro; JACOUD, Luciana (Org.). **Estrutura e Organização do Poder Executivo**. Administração Pública Brasileira. ANESP: Brasília, 1998. p. 7.

⁴ Id. *ibid.*, p. 9.

⁵ Id. *ibid.*, p. 9.

3.95 A “prova da tipicidade” deve ser buscada, portanto, nas atribuições a serem exercidas pelos agentes públicos, e aferida mediante critérios objetivos, tais como: “1. prestação de serviço público em favor da coletividade: finalidade; 2. que envolve o mando estatal: autoridade pública; 3. para atendimento de necessidades públicas a que o Estado se obrigou: essencialidade; 4. tendo caráter principal na atividade do agente público: predominância ou intensidade; 5. e importando, para o agente, deveres públicos e acréscimo de limitações na esfera das liberdades cívicas: *munus* público; 6. principalmente em razão da qualificação funcional do agente ou da designação que recebe: individualização; 7. e, sobretudo se a tarefa é referente à soberania do Estado: excelência”⁶.

3.96 Dentre essas funções, observando-se a conceituação proposta pelos autores citados, destacam-se desde logo, no âmbito das Atividades Exclusivas do Poder Executivo, algumas funções, como a função fiscalização tributária, previdenciária e trabalhista; a função auditoria-controle interno; a função segurança; a função polícia administrativa (inspeção sanitária, agropecuária, polícia do meio ambiente); a função planejamento / formulação / implementação de políticas públicas / gestão governamental; a função regulação / fiscalização de mercados; a função jurídica / advocacia e defensoria pública; a função legislativa; a função judicial⁷.

3.97 Tais carreiras ou funções a elas associadas estão, necessariamente, vinculadas à adoção ou manutenção do regime estatutário. Esse regime é necessário para elas porque, como afirma CROZIER, “certo número de funções administrativas devem ser absolutamente protegidas contra as intervenções dos administrados e contra o favoritismo dos superiores susceptíveis de serem influenciados por considerações externas”. Além disso, “o problema não é o estatuto, e sim sua uniformidade e a forma como é aplicado”. A adoção do regime estatutário, reiteradamente caracterizado e reconhecido como próprio e específico das carreiras típicas de Estado visa dar aos seus membros garantias no exercício de seus cargos contra o poder político e discricionário, já que é inerente a tais atividades a possibilidade de contrariar interesses poderosos no exercício de suas atividades, identificadas com os interesses permanentes do Estado. Em conseqüência, a impossibilidade de que seja adotado regime jurídico diferenciado para servidores de

⁶ BERNARDES, Hugo Gueiros. Serviço público: função pública, tipicidade; critérios distintivos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 29, n.º 118, p. 111-126, abr.-jun. 1993. p. 115.

⁷ Id. *ibid.*, p. 116.

uma mesma carreira ou categoria impõe que as carreiras e categorias típicas de Estado sejam precisamente identificáveis, ou seja, que seus membros não possam ser confundidos com servidores da mesma categoria em exercício em outros órgãos onde exerçam atividades não típicas⁸.

3.98 Haverá, portanto, quatro espécies de servidor: o ocupante de emprego público, não estável; o ocupante de cargo público efetivo que ainda não adquiriu a estabilidade, exercendo ou não atividade exclusiva de Estado; o ocupante de cargo público efetivo, estável, que não exerce atividade exclusiva de Estado; o ocupante de cargo público efetivo, estável, que exerce atividade exclusiva de Estado⁹.

3.99 Em função destes limites, podem ser, *a priori*, definidas como típicas de Estado, no âmbito do Poder Executivo, inequivocamente, as carreiras e categorias cujas atividades sejam típicas, exclusivas e permanentes do Estado, exijam qualificação profissional específicas e sejam exclusiva ou comprovadamente principais, entre outras, a fiscalização e proteção ao meio ambiente.

3.100 Por conseguinte, para análise do atendimento do padrão de desempenho, consideraram-se todos os servidores efetivos como válidos, sob o regime estatutário, com carteira de habilitação para o exercício da fiscalização ambiental, exclusivos ou não nesta atividade. Pelas razões consideradas acima, esta auditoria consigna que os servidores que atuam como agente fiscal que não forem do regime estatutário estavam exercendo a atividade de forma irregular.

3.101 **Recomenda-se** que a FATMA conceda a 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.

Agentes fiscais por CODAM

3.102 O padrão de desempenho adotado foi de 3 (três) agentes fiscais por CODAM, para que haja sempre uma equipe de fiscalização. Cada equipe deve ser composta de no mínimo 2 (dois) servidores, sendo um terceiro necessário para cobrir férias e outras licenças.

⁸ CROZIER, Michel. **Estado Modesto, Estado Moderno**: estratégia para outra mudança. FUNCEP: Brasília, 1989, p. 171.

⁹ Santos, ob. cit. p. 7.

3.103 Ressalta-se que a GEFIS possui apenas 11 (onze) servidores incumbidos da atividade de fiscalização ambiental para todo Estado. Nas CODAMs os servidores lotados têm como atribuição primeira atuarem junto aos processos de licenciamento ambiental. Constatou-se, mediante entrevista, que alguns servidores lotados nas CODAMs, por possuírem a carteira específica e blocos de autuação, também atuam como agentes fiscais, entretanto, sem preferência sobre a atividade de licenciamento. As autuações acontecem quando estão fazendo inspeções e atividades de licenciamento, e eventualmente no atendimento de alguma denúncia ou requisição de autoridade apurada diretamente pelas CODAMs.

3.104 Constatou-se o não atendimento do padrão de desempenho em 11 (onze) CODAMs, de modo que: 5 (cinco) não possuem nenhum agente fiscal (Caçador, Chapecó, Mafra, Rio do Sul e São Miguel D'Oeste), 2 (duas) tem apenas 1 (um) agente (Criciúma e Itajaí) e 4 (quatro) têm 2 (dois) agentes (Canoinhas, Joaçaba, Joinville e Lages).

3.105 **Recomenda-se** à FATMA que adote providência para lotar pelo menos 3 (três) agentes fiscais em cada CODAM.

Treinamento

Quadro 16: Treinamento.

Critério	Padrão de desempenho
Treinamento	Periódico - Área de fiscalização

3.106 Quanto ao treinamento dos servidores que atuam diretamente na fiscalização e aos policiais militares, foi informado pela Entidade ambiental que ocorreram alguns cursos de capacitação, no período de 2005 e 2006, conforme Quadro 17:

Quadro 17: Quadro de treinamentos realizados.

Curso	Público alvo	Data de realização	Carga horária	Número de participantes
Apresentação do Rito Processual e Fiscalização Ambiental	Gerentes Regionais, Agente Fiscais, Policiais Militares Ambientais	21/11/05	2h	51
Direção de Veículos "Fora da Estrada" (4X4)	Policiais Militares Ambientais	11 e 12/09/06	8h	20
Direção de Veículos "Fora da Estrada" (4X4)	Policiais Militares Ambientais	14 e 15/09/06	8h	13
Direção de Veículos "Fora da Estrada" (4X4) (aula	Agentes Fiscais Ambientais	18 e 19/09/06	8h	17

prática)					
Direção de Veículos “Fora da Estrada” (4X4) (aula teórica)	Agentes Ambientais	Fiscais	20 e 21/09/06	8h	14
Direção de Veículos “Fora da Estrada” (4X4)	Policiais Ambientais	Militares	25 e 26/09/06	8h	20
Direção de Veículos “Fora da Estrada” (4X4)	Policiais Ambientais	Militares	02 e 03/10/06	8h	22
Treinamento de Fiscalização Ambiental	Agentes Ambientais	Fiscais	27, 28, 29, 30/11/06 e 01/12/06	20h	44

3.107 Constatou-se que a FATMA não possui um cronograma de capacitação anual direcionado aos servidores que atuam na fiscalização ambiental. A dinâmica da atividade e as peculiaridades que envolvem cada tipo de infração ambiental, previsto no Decreto Federal nº 3.179/99 e na legislação ambiental, exigem constante atualização daqueles que trabalham com o tema, principalmente para a elaboração de AIAs mais consistentes e menos sujeitos à invalidação.

3.108 **Recomenda-se** que a FATMA estabeleça um programa anual de capacitação dirigido aos servidores que atuam diretamente na atividade de fiscalização ambiental.

Carteira de fiscalização ambiental

Quadro 18: Carteira Específica.

Critério	Padrão de desempenho
Carteira específica	Qualificado - Capacitado

3.109 A carteira específica de identificação como habilitação para exercício da atividade de fiscalização ambiental é disciplinada no art. 84, parágrafo único, da Lei Estadual nº 14.250/81. A FATMA possui 41 servidores com este documento. Constatou-se, entretanto, que não havia critério nem procedimento para distribuir esta habilitação, ficando ao encargo da Entidade entregar a carteira a quem desejar.

3.110 **Recomenda-se** à FATMA que estabeleça regramento, prevendo qualificação e capacitação para exercício da função de agente fiscal.

Produtividade

Quadro 19: Relatório de atividades e programação anual de fiscalização.

Critério	Padrão de desempenho
Relatório de atividades emitido pelos agentes fiscais	Anual, conforme art. 9º, Portaria FATMA nº 100/05
Programação anual de fiscalização	Cumprimento da programação anual

3.111 Um dos critérios para avaliação da produtividade foi o relatório de atividades, que deve ser entregue por todo agente fiscal, conforme preceituava o art. 9º, da Portaria FATMA nº 100/05. Foi solicitado este documento junto com o relatório anual de prestação de contas do bloco de AIA e de atividades de todos os agentes fiscais, para os anos de 2005 e 2006, além da programação anual de fiscalização.

3.112 A Entidade apresentou a relação de blocos de notificação, bem como de embargo e interdição dos agentes fiscais. No entanto, deixou de entregar o relatório anual de atividades e a programação anual de fiscalização. Segundo o Gerente da GEFIS, não havia elaboração de ambos os documentos.

3.113 Em 02 de agosto de 2007 foi editada a Portaria 63/2007, substituindo a Portaria 100/2005, porém, a Portaria 63/2007 não previu a apresentação de relatório de atividades emitido pelos agentes fiscais, prejudicando parcialmente esta análise.

3.114 **Recomenda-se** que a FATMA 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 com inciso X do art. 23 do Decreto nº 3.573/98, Regimento Interno da FATMA, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.831/95.

Atendimento de denúncias e requerimentos de autoridades

Quadro 20: Atendimento de denúncias e requerimentos de autoridades.

Critério	Padrão de desempenho
Atendimento de denúncias	Prazo de atendimento (dias)
Atendimento de requerimentos de autoridades	Prazo de atendimento (dias)

3.115 Outro padrão de desempenho, relacionado com o critério atendimento de denúncias e requerimento de autoridades, é a possibilidade de contagem, em dias, destes atendimentos. Esta análise foi prejudicada em virtude da ausência de informações sobre as diligências realizadas para atendimento.

3.116 Quando do planejamento da auditoria e da execução do teste piloto, verificou-se se a FATMA dispunha dos dados necessários para análise: data da solicitação da denúncia ou requerimento de autoridade e a data do efetivo atendimento. Entretanto, constatou-se que o registro da data do atendimento era referente ao sucesso da fiscalização. Por exemplo, no caso de uma denúncia de maus tratos a animais, e somente podendo ser constatada a ocorrência na 5ª (quinta) visita ao local da denúncia (o denunciado não estava nas visitas anteriores), registra-se somente a data final. Diante disto, seria inoportuno fazer uma análise do tempo de atendimento a requerimentos ou denúncias, sem levar em consideração todas as investidas da equipe de fiscalização e não somente a última.

3.117 **Recomenda-se** que a FATMA adote procedimento padrão para registro de denúncias e requerimentos de autoridades, que possibilite mensurar o seu prazo de atendimento.

Outras situações encontradas decorrentes da Questão 1

Duplicidade de registro e apuração de denúncias

3.118 Constatou-se a realização, por parte dos administrados, da mesma denúncia sobre infração ambiental à FATMA e à GuEspPMA, ao mesmo tempo, resultando na duplicidade de registro de denúncias.

3.119 Devido à inexistência de integração entre a Entidade e o Órgão, ambas acabam recebendo a mesma informação sobre uma situação que possa configurar infração ambiental e repassam a outra ou ocorre verificação simultânea do mesmo fato. Tal situação gera dispêndio desnecessário de recursos públicos e causa ineficiência da atividade fiscalizatória.

3.120 **Recomenda-se** que a FATMA implante sistema de cadastro de denúncias com banco de dados único, compartilhado e atualizado instantânea e simultaneamente.

Convênio FATMA/GuEspPMA

3.121 Outra situação verificada estava relacionada com o Termo de Convênio nº14.370/05 firmada entre a FATMA e a GuEspPMA. Segundo prevê a Cláusula 3ª, inc. II, letra “I”, a FATMA deve repassar a GuEspPMA o valor anual de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), “para realização das atividades de fiscalização ambiental”.

3.122 Foi solicitado à FATMA os valores anuais repassados para a GuEspPMA, referente ao Termo de Convênio mencionado. Esta, em resposta, informou que “a Coordenação do PPMA/SC não possui dados sobre os valores anuais repassados para a PMA referente ao Termo de Convênio nº 14.370/05 [...] tal compromisso não está no âmbito do PPMA/SC” (sic).

3.123 O Gerente da GEFIS, quando questionado sobre o assunto, informou que não existe condição legal para este repasse, visto o orçamento da entidade não prever esta receita/despesa e haver impedimento nas leis orçamentárias para transferências de recursos financeiros de uma Entidade a um Órgão.

3.124 A LCE nº 381/07, no art. 131, que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual (Reforma Administrativa), observa-se que: “É vedada a realização de transferências voluntárias ou a celebração de convênios entre órgãos e entidades do Estado que impliquem liberações de recursos financeiros, ressalvada a descentralização de créditos orçamentários instituída pela Lei nº 12.931, de 13 de fevereiro de 2004”. (grifo nosso)

3.125 Nestes termos, a Lei nº 12.931/04, que institui o procedimento da descentralização de créditos orçamentários, versa que o órgão ou entidade pode transferir a outro a possibilidade de utilização dos créditos orçamentários, total ou parcial, dispensando a celebração de convênios ou instrumentos congêneres, bastando juntar aos autos a justificativa fundamentada do ordenador da despesa do órgão ou entidade que realizar a descentralização. Tal procedimento pode envolver ou ser utilizado pela Administração Pública dos três Poderes do Estado e do Ministério Público, não implicando em qualquer alteração na categoria de programação nem nos respectivos valores totais aprovados pela lei orçamentária anual.

3.126 O convênio, segundo Meirelles¹⁰, “trata-se de acordo firmado por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”. Cabe ressaltar, que neste instrumento os partícipes concorrem por objetivos de interesse comum, sendo natural que qualquer partícipe, a todo tempo, possa denunciar o convênio e dele retirar-se, respondendo pelas obrigações assumidas e auferindo as vantagens até aquele momento.

3.127 Conclui-se que, uma vez firmado o Termo de Convênio nº 14.370/2005-7, alterado pelo Termo Aditivo de 25 de agosto de 2006, estando este vigente por 5 (cinco) anos, desde a data da sua publicação no Diário Oficial do Estado, a FATMA obriga-se a utilizar o instrumento da descentralização do crédito orçamentário a fim de disponibilizar o recurso acordado no convênio para a GuEspPMA.

3.128 A auditoria realizada pela DIAG também aponta esta situação, conforme se depreende do item 4 – Conclusão, parágrafo 4.1.

3.129 **Recomenda-se** que a FATMA 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.

Blocos de AIAs, TEISs e TADs

3.130 Há uma situação encontrada com relação ao material para exercício da atividade de fiscalização ambiental. Esta análise foi incluída na auditoria, pois se constatou, que a FATMA não estava fornecendo os formulários impressos para a GuEspPMA exercer a atividade de fiscalização ambiental, como: os AIAs, TEISs – Termo de Embargo/Interdição ou Suspensão e o TADs – Termo de Apreensão e Depósito. A auditoria levantou, *in loco*, a quantidade de AIAs, TEISs e TADs utilizados nos meses de julho a outubro de 2007, e a quantidade disponível para o exercício da função, nas CODAMs e Pelotões auditados.

3.131 Na Fundação do Meio Ambiente, esta análise ficou prejudicada, em virtude da falta de procedimentos quanto ao arquivamento de documentos. Citam-se alguns exemplos: na CODAM Tubarão, as vias azuis do AIA foram apensadas ao

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 66.

processo de licenciamento ambiental da atividade, impossibilitando o levantamento dos dados; na GEFIS, o arquivamento fica sob responsabilidade dos agentes fiscais, que guardam os AIAs em caixas na sede da FATMA ou até mesmo em suas próprias residências. O levantamento da quantidade de material impresso disponível para o exercício da função, ficou prejudicado, pois as CODAMs auditadas não dispunham de estoque e os AIAs, TEISs e TADs estavam com os técnicos.

3.132 Mesmo assim, os papéis de trabalho das CODAMs Florianópolis, Tubarão e Lages foram preenchidos, bem como da GEFIS. Entretanto, o extrato destes documentos não foi incluso nesta análise pela falta de concisão dos dados, pois, ora falta à quantidade disponível de material impresso, ora falta à quantidade emitida, impossibilitando uma análise estruturada e comparativa.

3.133 No que tange a situação encontrada nos Pelotões da GuEspPMA, o resultado segue, conforme Quadro 21:

Quadro 21: Blocos de AIAs, TEISs e TADs utilizado e disponível nos Pelotões.

Quantidade de AIA utilizado e disponível.						
Localidade	1 ° Pelotão Rio Vermelho	9º Pelotão Estreito*	9º Pelotão 1ª Guarnição Tijucas*	2º Pelotão Palhoça	3º Pelotão Laguna	5º Pelotão Lages
Consumo jul/07	3	2	17	8	40	30
Consumo ago/07	4	12	27	15	30	32
Consumo set/07	2	10	18	9	22	35
Consumo out/07	6	10	17	6	27	21
Consumo médio/mês	3,75	8,50	19,75	9,50	29,75	29,50
Quantidade disponível	303	0	13	566	563	240
Meses necessário para consumir estoque	81	-	0,7	60	19	8
* Não havia AIAs em estoque e os distribuídos aos policiais foram contados parcialmente.						
Quantidade de TEIS utilizado e disponível.						
Localidade	1 ° Pelotão Rio Vermelho	9º Pelotão Estreito*	9º Pelotão 1ª Guarnição Tijucas*	2º Pelotão Palhoça	3º Pelotão Laguna	5º Pelotão Lages
Consumo jul/07	2	1	12	9	19	8
Consumo ago/07	1	6	17	13	18	0
Consumo set/07	2	5	12	9	14	14
Consumo out/07	5	6	11	2	12	7
Consumo médio/mês	2,50	4,50	13,00	8,25	15,75	7,25
Quantidade disponível	255	0	4	251	200	465
Meses necessário para consumir estoque	102	-	0,3	30	13	64
* Não havia TEISs em estoque e os distribuídos aos policiais foram contados parcialmente.						

Quantidade de TAD utilizado e disponível						
Localidade	1 ° Pelotão Rio Vermelho	9º Pelotão Estreito*	9º Pelotão 1ª Guarnição Tijuca*	2º Pelotão Palhoça	3º Pelotão Laguna	5º Pelotão Lages
Consumo jul/07	2	2	6	0	22	8
Consumo ago/07	3	7	10	0	16	0
Consumo set/07	1	3	9	0	9	31
Consumo out/07	1	6	12	0	18	7
Consumo médio/mês	1,75	4,50	9,25	0,00	16,25	11,50
Quantidade disponível	825	0	42	191	566	389
Meses necessário para consumir estoque	471	-	4,5	-	35	34
* Não havia TADs em estoque e os distribuídos aos policiais foram contados parcialmente.						
- Dado não informado.						

3.134 Observa-se que, o 9º Pelotão (Estreito) e a 1ª Guarnição do 9º Pelotão (Tijuca), é que sofriam com a falta de material impresso fornecido pela FATMA. As outras unidades da GuEspPMA tinham AIAs para atenderem suas necessidades por até 81 (oitenta e um) meses. Destaca-se que a quantidade encontrada no 5º Pelotão (Lages) já não atende por completo as necessidades da unidade, uma vez que o art. 9º, da Portaria FATMA nº 100/05, determinava que o agente fiscal deveria ser responsável pelo seu bloco de AIAs. Nestes termos, a quantidade encontrada supre apenas a demanda de 4 (quatro) agentes fiscais, pois cada bloco conta com 50 (cinquenta) AIAs.

3.135 O TEIS é um instrumento importante para suspender a atividade que degrada o meio ambiente. No 9º Pelotão (Estreito) e na 1ª Guarnição do 9º Pelotão (Tijuca), a quantidade de material impresso para o exercício da função foi irrelevante ou nula. Nas demais unidades, a quantidade atende as expectativas, levando-se em consideração o consumo médio mensal de cada região. O 1º Pelotão (Rio Vermelho) dispunha de TEISs para o consumo mensal médio de 102 (cento e dois) meses.

3.136 O 2º Pelotão (Palhoça) foi a única unidade que não emitiu nenhum TAD, tendo sob sua responsabilidade 191 (cento e noventa e um) Termos de Apreensão e Depósito. Já o 1º Pelotão (Rio Vermelho) foi a unidade que menos emitiu, mantendo uma média de emissão de 1,75 (um vírgula setenta e cinco) TAD por mês, e uma disponibilidade de material para 471 (quatrocentos e setenta e um) meses de trabalho.

3.137 O 9º Pelotão (Estreito) dispunha apenas dos TADs em posse das equipes de fiscalização. A 1ª Guarnição do 9º Pelotão (Tijucas), não dispunha de TADs em estoque, mas as equipes que chegaram no momento da auditoria *in loco*, apresentaram a quantidade de 42 (quarenta e dois) TADs, material necessário para o exercício de apenas 4,5 (quatro vírgula cinco) meses de atividades.

3.138 A auditoria interna da DIAG recomenda, no seu relatório final, após comparar os formulários utilizados, com aqueles previstos na Portaria FATMA nº 25/96, que sejam readequados, uma vez a existência de discrepâncias, conforme indicado no parágrafo 4.7, da Conclusão. No parágrafo 4.8 do relatório *suso*, a recomendação é no sentido do fornecimento de blocos de TEISs, constatados como inexistentes em Pelotões e Grupos da GuEspPMA.

3.139 **Recomenda-se** que a FATMA assegure o fornecimento de Autos de Infração Ambiental - AIA, Termos de Embargo, Interdição e Suspensão - TEIS e Termos de Apreensão e Depósito - TAD para à GuEspPMA.

3.140 **Recomenda-se**, ainda, que a GuEspPMA proceda levantamento do material impresso em todos os Pelotões, remanejando-os conforme o excesso e a necessidade, até que a FATMA efetue sua regularização.

Questão 2

3.141 O convênio firmado entre a FATMA e a GuEspPMA está contribuindo para o desempenho da atividade de fiscalização ambiental?

- Para responder esta Questão foram analisadas 4 (quatro) variáveis: a Estrutura Física, a Estrutura de Pessoal, a Produtividade e de Convênio FATMA/GuEspPMA.

Distribuição geográfica

Quadro 22: Distribuição geográfica.

Critério	Padrão de desempenho
Distribuição geográfica	Uniforme

3.142 Os Pelotões representam os grupamentos localizados pelo Estado onde funcionam as bases operacionais do policiamento militar ambiental. No total, 17 (dezesete) cidades do Estado foram contempladas com Pelotões, em número de 13, ou Guarnições, em número de 6, cobrindo todas as regiões, conforme se depreende da figura abaixo e dos documentos de f. 263/276 dos autos, restando atendido o padrão de desempenho esperado.

Figura 4: Mapa do Estado apontando as cidades que possuem pelotões e guarnições.



Equipamentos

Quadro 23: Equipamentos.

Critério	Padrão de desempenho
Veículos	Um por Pelotão
GPS	Um por equipe de plantão
Máquina fotográfica	Uma por equipe de plantão
Computador	Um por Pelotão
Impressora	Uma por Pelotão

3.143 Os equipamentos a disposição da GuEspPMA foram conferidos quanto ao seu quantitativo, conforme padrão de desempenho do Quadro 23.

3.144 O padrão de desempenho estipulado para os aparelhos de localização GPS e máquinas fotográficas foi mudado para equipes de plantão. Foram levantados dados com relação à distribuição das equipes em cada Pelotão auditado, levando-se em conta a escala de revezamento de 24 (vinte e quatro) horas trabalhadas por 48 (quarenta e oito) descansadas, com exceções do 1º Grupamento do 9º Pelotão, em que se verificou uma escala de revezamento de 12/36 (doze por trinta e seis), e de 2 (duas) Guarnições especiais do 3º Pelotão em Laguna, com escala de revezamento de 48/48 (quarenta e oito por quarenta e oito), conforme o Quadro 24:

Quadro 24: Equipes dos 1º, 2º, 3º, 5º e 9º Pelotões e 1º Gp do 9º Pelotão.

Pelotões	Equipes de fiscalização		Equipes de plantão		Quantidade de GPS	Quantidade de máquinas fotográficas
	Qde	Qde policiais p/ equipe	Qde	Qde policiais p/ equipe		
1º Pelotão	3	3	1	3	2	4
2º Pelotão	6	2	2	2	4	7
3º Pelotão	8	3	3	3	2	4
5º Pelotão	3	2	1	2	5	2
9º Pelotão	6	3	2	3	3	4
1º Gp do 9º Pelotão	2	3	1	3	1	1

3.145 Constatou-se que no 1º e 5º Pelotões, bem como no 1º Gp do 9º Pelotão, havia 1 (uma) equipe de plantão para a realização da fiscalização ambiental, enquanto que no 2º e 9º Pelotões havia 2 (duas) equipes de plantão. Chama a atenção o fato de que no 3º Pelotão, sediado em Laguna, existiam 3 (três) equipes de plantão, com razoável grau de distribuição. Estas eram divididas em 1 (uma) equipe terrestre, 1 (uma) aquática e 1 (uma) outra denominada “equipe de mato”. Tal equipe desenvolve sua jornada de trabalho em turnos de 48 horas,

deslocando-se com veículo, *trailer* e todo equipamento de informática necessário para o patrulhamento da zona de mata atlântica.

3.146 Nos dados indicados acima, já estão excluídas as equipes que realizam o policiamento da sede da respectiva Guarnição, que fazem o recebimento de denúncias e repassam às equipes de plantão, para a execução das medidas cabíveis.

3.147 Por meio de documentos, foram enviadas informações referentes aos equipamentos disponíveis para a fiscalização nas referidas unidades da GuEspPMA, a fim de se verificar a suficiência dos mesmos, no desenvolvimento das atividades. De acordo com as informações prestadas, os Pelotões da GuEspPMA, possuem os equipamentos, conforme demonstrado no Quadro 25:

Quadro 25: Relação dos equipamentos nos 1º, 2º, 3º, 5º e 9º Pelotões e 1º Gp do 9º Pelotão.

Equipamentos	9º Pel.	1º Pel.	1º Gp / 9º Pel.	2º Pel.	5º Pel.	3º Pel.
Veículos	4	10	2	9	8	8
GPS	-	2	1	-	2	2
Lanchas	5	4	-	1	1	7
Máquina Fotográfica	-	3	-	2	8	6
Computador	6	11	3	13	13	11
Impressora	6	10	-	5	9	5

Nota: (-) dado não informado.

GPS

3.148 Na análise documental, foi constatado a inexistência de aparelhos *GPS* no 2º e 9º Pelotões da GuEspPMA, conforme as informações do Quadro 25.

Máquina fotográfica e impressora

3.149 Não se verificou máquinas fotográficas no 9º Pelotão, sediado em Florianópolis, bem como no 1º Grupamento do 9º Pelotão, sediado em Tijucas. No tocante à impressora, não consta sua existência no 1º Grupamento do 9º Pelotão.

3.150 Quando da execução da auditoria *in loco* realizada nos Pelotões selecionados, todos os equipamentos foram constatados mediante observação direta. Verificou-se o quantitativo de equipamentos, como foram adquiridos, as condições de uso e o registro no patrimônio da entidade, sendo coletados os seguintes dados do Quadro 26:

Quadro 26: Equipamentos dos 1º, 2º, 3º, 5º e 9º Pelotões e 1º Gp do 9º Pelotão.

Equipamentos	Qde total	Em uso		Recurso próprio		Registro patrimônio		Tempo médio de uso (anos)
		Qde	%	Qde	%	Qde	%	
Veículo	42	31	74	22	52	38	90	3,5
GPS	17	14	82	1	6	9	53	
Máquina fotográfica	22	21	95	5	23	16	73	
Lancha	20	14	70	10	50	17	85	
Computador	55	51	93	26	47	46	84	
Impressora	28	25	89	13	46	23	82	

Veículos

3.151 Em relação aos veículos, os Pelotões auditados possuem uma frota com 74% em condições de uso. O restante estava em manutenção, ocasionando limitações às ações dos policiais em função da demora para seu conserto. Ademais, também se observou que do total dos veículos, apenas 52% teve sua aquisição oriunda de recursos da própria estrutura da GuEspPMA ou repasses direto do Tesouro do Estado. Constatou-se que 90% possuíam registro no patrimônio do Órgão, sendo que os demais estavam em processo de encaminhamento para a sua regularização.

Equipamentos de informática

3.152 Um fato que chama a atenção em relação à GuEspPMA é a grande quantidade de equipamentos de informática doados por outros Órgãos. Neste caso, apenas 46% das impressoras e 47% dos computadores foram adquiridos com recursos da própria estrutura. Os demais, em sua maioria, tiveram origem em TACs provenientes do Ministério Público Estadual. Quanto ao registro patrimonial, observou-se que 82% das impressoras e 84% dos computadores estavam devidamente identificados como de propriedade do Órgão.

Lanchas

3.153 No tocante às lanchas, verificou-se que, o Órgão, possui um total de 20 (vinte) unidades nos Pelotões auditados. Destas, 70% estavam em perfeito

funcionamento, 50% foram adquiridas com recursos próprios e 85% possuem identificação como de propriedade do Órgão.

GPS e máquinas fotográficas

3.154 Aparelhos de localização *GPS* e máquinas fotográficas estavam em condições de uso, quanto ao primeiro, 82% estavam funcionando e, quanto ao segundo, 95% se encontram em igual situação. Somente 23% das máquinas fotográficas foram adquiridas com recursos próprios, contra apenas 6% relativos aos *GPSs*. Ressalta-se que somente 53% dos *GPSs* estavam devidamente registrados no patrimônio do Órgão. No caso das máquinas fotográficas, esse percentual era de 73%.

3.155 As análises acima realizadas versam sobre a estrutura física do Órgão de forma geral, a partir dos dados coletados quando da sua observação direta. Independentemente de outros equipamentos disponíveis para o exercício da fiscalização ambiental, em cumprimento ao convênio firmado com a FATMA, foram estipuladas algumas quantidades, como mínimas para tal desempenho. Diante disso, para a compreensão dos dados citados, é imprescindível que se volte a atenção para os dados individualizados, por Pelotão, a fim de se fazer análises mais pormenorizadas, conforme se apresenta no Quadro 27:

Quadro 27: Equipamentos encontrados na GuEspPMA.

Equipamentos	Qde Total	Em uso		Recurso próprio		Registro patrimônio		Tempo médio de uso (anos)
		Qde	%	Qde	%	Qde	%	
9º Pelotão: Florianópolis								
Veículo	4	2	50	2	50	4	100	5,8
GPS	3	2	67	0	0	1	33	
Máquina fotográfica	4	4	100	4	100	4	100	
Lancha	5	4	80	5	100	5	100	
Computador	8	8	100	8	100	8	100	
Impressora	5	4	80	5	100	5	100	
1º Pelotão: Florianópolis								
Veículo	10	6	60	7	70	10	100	3,2
GPS	2	2	100	0	0	2	100	
Máquina fotográfica	4	3	75	1	25	4	100	
Lancha	4	2	50	1	25	4	100	
Computador	11	8	73	9	82	11	100	
Impressora	9	7	78	6	67	8	89	

1º Grupamento do 9º Pelotão: Tijucas								
Veículo	3	2	67	0	0	3	100	1,0
GPS	1	1	100	1	100	1	100	
Máquina fotográfica	1	1	100	0	0	1	100	
Lancha	0	0	0	0	0	0	0	
Computador	3	3	100	0	0	2	67	
Impressora	3	3	100	0	0	0	0	
2º Pelotão: Palhoça								
Veículo	10	7	70	7	70	10	100	3,5
GPS	4	4	100	0	0	3	75	
Máquina fotográfica	7	7	100	0	0	4	57	
Lancha	1	1	100	0	0	1	100	
Computador	11	10	91	2	18	11	100	
Impressora	6	6	100	0	0	5	83	
5º Pelotão: Lages								
Veículo	8	7	88	3	37	8	100	4,8
GPS	5	3	60	0	0	0	0	
Máquina fotográfica	2	2	100	0	0	0	0	
Lancha	3	3	100	2	67	3	100	
Computador	11	11	100	5	45	6	55	
Impressora	3	3	100	2	67	3	100	
3º Pelotão: Laguna								
Veículo	7	7	100	3	43	7	100	3,0
GPS	2	2	100	0	0	2	100	
Máquina fotográfica	4	4	100	0	0	3	75	
Lancha	7	4	57	2	29	4	57	
Computador	11	11	100	2	18	8	73	
Impressora	2	2	100	0	0	2	100	

3.156 O 9º Pelotão possui uma frota de quatro veículos, dos quais apenas 50% se encontravam em condições de uso. Igual percentual fora adquirido com recursos próprios. No caso das lanchas, constatou-se que das cinco existentes, apenas uma não estava em funcionamento. Ficou evidente que a demora para a manutenção, na maioria dos casos, ocorre em função do atraso nos repasses, quer pela própria GuEspPMA, quer pela SEF. Observou-se que havia um envolvimento dos próprios policiais, nos reparos necessários, com o objetivo de agilizar o exercício de suas atividades. Sobre os aparelhos *GPSs*, nenhum foi adquirido com recursos próprios, e, do total, somente 33% conta com registro no patrimônio do Órgão.

3.157 O 1º Pelotão conta com dez veículos, dos quais 40% não estavam em condições de uso. Observou-se que 70% dos veículos foram adquiridos com recursos próprios do Órgão. Dos equipamentos de informática, 27% dos computadores e 22% das impressoras, não se encontravam em condições de uso,

estando danificadas ou obsoletas para os novos sistemas operacionais utilizados. Sobre a aquisição com recursos próprios, os percentuais são de 82% para os computadores e 67% para as impressoras. No caso das lanchas, 50% estavam em condições de uso e somente 25% tiveram procedência nos repasses do Tesouro. Também chama atenção os dados referentes aos aparelhos de localização *GPS* e máquinas fotográficas, em que, para estas, somente 25% foram adquiridas com recursos próprios e nenhuma para aqueles.

3.158 No 1º Grupamento do 9º Pelotão (Tijucas), observou-se que 67% dos veículos estavam em condições de funcionamento e todos tiveram origem nos TACs, assinados com o Ministério Público Estadual. Os equipamentos de informática e as máquinas fotográficas foram todos adquiridos com recursos provenientes dos TACs do MPE. As impressoras não possuíam registro do patrimônio do Órgão.

3.159 No tocante ao 2º Pelotão, em Palhoça, 70% dos veículos estavam em condições de uso e 91% dos computadores se encontram em igual situação. Todos os demais equipamentos estavam em plenas condições de uso. As máquinas fotográficas, lancha, impressoras e *GPSs*, foram adquiridas com recursos de terceiros. Todos os equipamentos foram provenientes, com exceção da lancha, dos TACs ou de doação direta do Ministério Público Estadual.

3.160 Em relação ao Pelotão de Lages, foi constatado que apenas 37% dos veículos tiveram procedência de recursos próprios. Os demais tiveram origem nos TACs e no convênio PPMA/*KfW*. Salienta-se que a média de idade da frota é de 4,8 (quatro vírgula oito) anos. Quanto às máquinas fotográficas e aos aparelhos de localização *GPS*, nenhum deles foi adquirido com recursos próprios e todos eram provenientes de TACs. Nenhum destes aparelhos possui registro no patrimônio da GuEspPMA. Face aos computadores: 45% foram adquiridos com recursos próprios e 55% não possuem registro no patrimônio do Órgão.

3.161 No 3º Pelotão de Laguna, verificou-se que, em termos de equipamentos para fiscalização aquática, existiam 7 (sete) lanchas, das quais, apenas 57% estavam em condições de uso e o mesmo percentual estava registrado no patrimônio (57%). Percentual diferente foi encontrado, no tocante à regularidade patrimonial dos demais equipamentos. Neste caso, 75% das máquinas fotográficas e, 73% dos computadores, estavam devidamente registrados como de propriedade do Órgão. Ressalta-se que, 43% dos veículos, e 18% dos computadores, foram oriundos de recursos do Tesouro.

3.162 Em conclusão, quanto à consistência dos dados informados *versus* dados encontrados, foi possível extrair as informações constantes no Quadro 28:

Quadro 28: Comparativo entre os dados documentais e dados observados *in loco*.

Equipamentos	9º Pel.		1º Pel.		1º Gp/9º Pel.		2º Pel.		5º Pel.		3º Pel.	
	Inf	Obs	Inf	Obs	Inf	Obs	Inf	Obs	Inf	Obs	Inf	Obs
Veículo	4	4	10	10	2	3	9	10	8	8	8	7
GPS	-	3	2	2	1	1	-	4	2	5	2	2
Máquina fotográfica	-	4	3	4	-	1	2	7	8	2	6	4
Lancha	5	5	4	4	-	0	1	1	1	3	7	7
Computador	6	8	11	11	3	3	13	11	13	11	11	11
Impressora	6	5	10	9	-	3	5	6	9	3	5	2

Nota: (-) dado não informado.

3.163 Sobre as informações remetidas pela GuEspPMA referentes aos equipamentos, constatou-se que o referido Órgão tem deficiência de controle sobre seus bens patrimoniais, conforme as discrepâncias apontadas no Quadro 28.

3.164 Apontou-se, ainda, que muitos equipamentos não continham registro patrimonial no Órgão.

3.165 **Recomenda-se** que a GuEspPMA 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.

3.166 Quanto ao alcance dos padrões de desempenho estipulados, o resultado se mostra no Quadro 29:

Quadro 29: Análise comparativa do padrão de desempenho.

Equipamentos	Padrão desempenho	Padrão de desempenho encontrado					
		9º Pel.	1º Pel.	1º Gp/9º Pel.	2º Pel.	5º Pel.	3º Pel.
Veículo	Um por Pelotão	4	10	3	10	8	7
GPS	Um por equipe de plantão	1,5	2	1	2	5	0,67
Máquina fotográfica	Uma por equipe de plantão	2	4	1	3,5	2	1,33
Computador	Um por Pelotão	8	11	3	11	11	11
Impressora	Uma por Pelotão	5	9	3	6	3	2

3.167 Observa-se que não houve atendimento ao padrão de desempenho estipulado para os aparelhos de localização *GPS*, no 3º Pelotão da GuEspPMA, com índice de relação aparelho/equipe de plantão de 0,67 (zero vírgula sessenta e sete). Índice menor que 1 (um) significa que havia veículos sem *GPS* para a fiscalização.

3.168 **Recomenda-se** que a GuEspPMA disponibilize no mínimo de 1 (um) *GPS* por equipe de plantão.

Diárias

Quadro 30: Diárias.

Critério	Padrão de desempenho
Recursos para diárias	Acessibilidade - Disponibilidade

3.169 O PPMA tem previsto um repasse mensal de R\$ 50.000,00/mês (cinquenta mil reais) para utilização em diárias, decorrente de contrapartida do Estado. Entretanto, desde outubro de 2006, não é repassado nenhum valor. Quando havia a necessidade de diárias, em casos especiais, a solicitação é feita por *e-mail* para o Comando Geral, em Florianópolis, autorizar e pagar. Antigamente os recursos do banco alemão *KfW* eram repassados para a GuEspPMA, que transferia para os quartéis no interior do Estado. Tudo através de adiantamento e posterior prestação de contas, tornando o procedimento mais ágil.

3.170 Sem o repasse dos recursos anuais do Termo de Convênio nº 14.370/05 (FATMA) e os recursos mensais do PPMA (SEF), constatou-se que a GuEspPMA estava com dificuldades para conceder diárias para a manutenção da atividade de fiscalização ambiental. O Comando da Polícia Militar estava liberando adiantamentos para este fim, mas não atendiam as necessidades do Órgão, restando cumprido parcialmente o padrão de desempenho.

3.171 No que tange ao padrão de desempenho esperado, constatou-se que havia acessibilidade e disponibilidade para uso de diárias, entretanto as limitações mencionadas dificultam a utilização tempestiva e não atendem a necessidade da atividade. Esta condição não foi avaliada como uma deficiência que inviabilize a atividade. Mas, em todo caso, o Estado deve rever sua política de concessão de diária, principalmente pela essencialidade da atividade fiscalizatória.

Denúncias e canais de divulgação

Quadro 31: Denúncias e canais de divulgação.

Critério	Padrão de desempenho
Canais para denúncias	Fax – Telefone – Internet – Formulário - 0800
Forma de divulgação dos canais de denúncias	Periodicidade - Diversidade das formas

3.172 Foi informado pela GuEspPMA que as denúncias podem ser feitas pelo telefone “190” do COPOM da Polícia Militar, por meio de ligação direta para os quartéis (pelotões e grupamentos) da Polícia Militar Ambiental, pelo Net Denúncia da Polícia Militar, no site www.pm.sc.gov.br, e por meio do disque denúncia, da Polícia Militar, pelo fone 0800-48-1717.

3.173 Constatou-se que a GuEspPMA tem quatro possibilidades a disposição dos administrados para realização de denúncias, restando parcialmente atendido o padrão de desempenho.

3.174 Sobre os meios de divulgação dos canais para realização de denúncias, a GuEspPMA apresentou: dois folders com informações sobre os telefones de contato de alguns Pelotões; 7 (sete) livros com conteúdo sobre educação ambiental, utilizados nos cursos ministrados pela GuEspPMA, que também dispõe o telefone da FATMA; e o *e-mail* de contato da corporação ambiental, mas que, no entanto, não fazem alusão a canais de denúncias.

3.175 Constatou-se que, a divulgação sobre os canais para realização de denúncias, é bastante singela, restringindo-se a informativos com conteúdo sobre educação ambiental, folder de conteúdo diverso e em palestras realizadas por policiais militares ambientais. Não havia uma divulgação em meios de comunicação de massa, das formas de realização de denúncias sobre infrações ambientais, restando alcance do padrão de desempenho indicado atingido parcialmente.

Estrutura de pessoal

Quadro 32: Estrutura de pessoal.

Critério	Padrão de desempenho
Regime jurídico de contratação	Estatutário

3.176 Para atuar junto à polícia militar de Santa Catarina é obrigatória a aprovação em concurso público e a conclusão da escola de formação. Ao total, 366 (trezentos e sessenta e seis) policiais militares (f. 107 dos autos) atuam na atividade fiscalizatória

ambiental, e o regime jurídico de contratação é o estatutário, atendendo o padrão de desempenho.

Efetivo por pelotão/grupamento

Quadro 33: Mínimo por pelotão/grupamento e treinamento.

Critério	Padrão de desempenho
Policiais	Mínimo de 3 (três) por pelotão
Treinamento	Periódico - Área de fiscalização

3.177 Conforme o documento apresentado pela GuEspPMA com a relação de todos o policiais ambientais e sua lotação, ficou demonstrado que o primeiro critério acima apresentado estava muito além do padrão de desempenho. Considerando os 13 (treze) Pelotões existentes, o que menor apresenta contingente de policiais ambientais é o 7º (Rio do Sul) que conta com 13 (treze) militares. Os com maior contingente são o 3º e 4º (Laguna e Joinville), que apresentam 41(quarenta e um) militares.

Treinamento

3.178 Em relação ao treinamento, a GuEspPMA informou que, “no período solicitado, não foi feito nenhum treinamento, oferecido pela FATMA/GuEspPMA para os policiais militares integrantes da Polícia Militar Ambiental”. Podemos considerar, conforme visto acima, que houve dois cursos ministrados pela FATMA à polícia militar ambiental, conforme Quadro 34:

Quadro 34: Quadro de treinamentos realizados.

Curso	Público alvo	Data de realização	Carga horária	Número de participantes
Apresentação do Rito Processual e Fiscalização Ambiental	Gerentes Regionais, Agentes Fiscais, Policiais Militares Ambientais	21/11/05	2h	51
Direção de Veículos “Fora da Estrada” (4X4)	Policiais Militares Ambientais	11 e 12/09/06	8h	20
Direção de Veículos “Fora da Estrada” (4X4)	Policiais Militares Ambientais	14 e 15/09/06	8h	13
Direção de Veículos “Fora da Estrada” (4X4)	Policiais Militares Ambientais	25 e 26/09/06	8h	20
Direção de Veículos “Fora da Estrada” (4X4)	Policiais Militares Ambientais	02 e 03/10/06	8h	22

3.179 Constatou-se, que não havia planejamento com relação a um conteúdo mínimo e que represente uma formação continuada sobre a atividade de fiscalização ambiental aos policiais ambientais, portanto, não atendido o padrão de desempenho.

3.180 **Recomenda-se** que a GuEspPMA estabeleça programa anual de capacitação dirigido aos servidores que atuam diretamente na atividade de fiscalização ambiental.

Preenchimento de AIAs e TEISs

3.181 Observou-se a ausência do preenchimento da data nos AIAs e nos TEISs, referente aos meses de julho a outubro de 2007. A ausência de data nestes documentos, possibilitam a sua anulação. No 1º Pelotão, do Rio Vermelho, encontrou-se mais casos de preenchimento incompleto dos formulários de AIAs e TEISs, conforme Quadro 35:

Quadro 35: Preenchimento incompleto dos AIAs e TEISs no 1º Pelotão do Rio Vermelho.

Material utilizado	AIA Auto de Infração Ambiental		TEIS Termo de Embargo/Interdição e Suspensão	
	Total emitido	Preenchimento incompleto	Total emitido	Preenchimento incompleto
Julho/07	3	1	2	2
Agosto/07	4	1	1	1
Setembro/07	2	0	2	0
Outubro/07	6	0	5	1

Remoção para GuEspPMA

Quadro 36: Habilitação para exercício.

Critério	Padrão de desempenho
Habilitação para exercício da fiscalização ambiental	Capacitação específica

3.182 A GuEspPMA informou:

[...] não existe na Polícia Militar um processo de capacitação específico para nenhuma Unidade que trabalhe com atividades especializadas, a exemplo da Polícia Ambiental, Rodoviária, Operações Especiais, etc. No processo de formação básica, todo policial quer seja soldado, sargento ou oficial, é preparado para exercer as diversas atividades existentes na Polícia Militar, onde são ministradas matérias de Direito Ambiental, Policiamento Ambiental, entre outras atividades especializadas. Quando o policial militar passa a trabalhar em algumas das unidades especializadas, há uma especialização

natural que é desenvolvida através da troca de experiências, treinamentos programados, instruções de capacitação, atualização e manutenção, sendo que é comum a procura de aperfeiçoamento fora da corporação através de cursos superiores e especializações em nível de pós-graduação.

3.183 Constatou-se que a remoção do policial militar para a GuEspPMA, não é realizado capacitação específica para preparar o futuro policial ambiental.

3.184 **Recomenda-se** que a GuEspPMA formule regramento prevendo a qualificação e capacitação para exercício da função de policial militar ambiental.

Produtividade

Quadro 37: Relatório de atividades e programação anual.

Critério	Padrão de desempenho
Relatório de atividades emitido pelos agentes fiscais	Anual, conforme art. 9º, Portaria FATMA. nº 100/05
Programação anual de fiscalização	Cumprimento da programação anual

Relatório de atividades

3.185 Informações sobre o primeiro critério foram obtidas por meio de questionário realizado com o Comandante Geral da GuEspPMA. Este informou que o relatório anual individual das atividades desempenhadas não é cobrado dos policiais, entretanto, estes remetem um controle das ações desenvolvidas em todo o Estado mensalmente, atendendo o padrão de desempenho.

3.186 Esta análise foi prejudicada com a revogação da Portaria 100/2005.

Programação anual de fiscalização

3.187 Quanto a programação anual e planejamento de fiscalização, a GuEspPMA informou:

[...] não trabalha com plano de fiscalização anual, como acontece também com a Polícia Militar, pois a nossa principal função é trabalhar com o policiamento ostensivo preventivo e, como ações de fiscalização são de cunho repressivo, não há um planejamento específico anual para trabalhar com repressão. A nossa atuação repressiva é feita basicamente em razão de demanda de denúncias de crime ambientais. Tais denúncias são geralmente repassadas diretamente aos pelotões, principalmente através de denúncias, sendo que estes é que determinam o rumo de suas atividades. Quando existe uma demanda preocupante em certa região ou certa atividade, são feitas ordens de serviço, pelos pelotões ou pela sede do Comando da Polícia Militar Ambiental, que determinam ações pontuais de policiamento ambiental para resolver tais questões. [...]

No final do ano de 2006, em razão da exigência do Projeto de Proteção da Mata Atlântica – PPMA, foram feitas algumas propostas de plano de fiscalização nas Unidades de Conservação que foram abrangidas pelo projeto, mas não foram implementadas em razão da falta de repasse de verba para pagamento de diárias para o efetivo da Polícia Ambiental, que é a contrapartida do Estado de Santa Catarina no PPMA.

3.188 Constatou-se que, a GuEspPMA, trabalha com planejamentos pontuais, no entanto, não elabora um programa anual integrado de fiscalização. Desta feita, o padrão de desempenho não foi atendido.

3.189 **Recomenda-se** que a GuEspPMA elabore programa anual de fiscalização, embasado em levantamento histórico das regiões de maior ocorrência e nos períodos de defeso, integrando os planejamentos já realizados.

Atendimento de denúncias e requerimentos

Quadro 38: Atendimento de denúncias e requerimentos.

Critério	Padrão de desempenho
Atendimento de denúncias	Prazo de atendimento (dias)
Atendimento de requerimentos de autoridades	Prazo de atendimento (dias)

3.190 Em virtude da ausência de procedimento padrão de registro das ocorrências e seu atendimento, não foi possível analisar este critério da variável produtividade.

3.191 **Recomenda-se** que a GuEspPMA adote procedimento padrão que possibilite mensurar o prazo de atendimento de denúncia e requerimento de autoridades.

Duplicidade de denúncias

3.192 Outra situação encontrada, diz respeito a constatação da realização, por parte dos administrados, da mesma denúncia sobre infração ambiental à FATMA e à GuEspPMA, ao mesmo tempo, resultando na duplicidade de denúncias.

3.193 Devido à inexistência de integração entre a Entidade e o Órgão, ambas acabam recebendo a mesma informação sobre uma situação que possa configurar infração ambiental, e acabam por repassar a outra ou realizam a verificação simultânea do mesmo fato, o que acaba gerando dispêndio desnecessário de recursos públicos e ineficiência da atividade fiscalizatória.

3.194 **Recomenda-se** que a GuEspPMA implante sistema de cadastro de denúncias com banco de dados único, compartilhado e atualizado instantânea e simultaneamente.

Lançamento de AIAs no Sistema GAIA

3.195 Os AIAs lavrados após março de 2006, deveriam ter sido lançados no Sistema GAIA. No entanto, constatou-se que a GuEspPMA deixou de lançar no Sistema GAIA 5 (cinco) AIAs.

Quadro 39: AIAs não cadastrados pela GuEspPMA no Sistema GAIA.

Nº AIA	Autuado	Data	Indícios*	Pelotão
2612/C	CASAN	12/09/2006	válido	1º Pelotão - Rio Vermelho
3551/C	Ademar Waldemiro dos Santos	20/10/2006	cancelado	1º Pelotão - Rio Vermelho
2959/C	Hipólito Tomaz de Oliveira	21/10/2006	cancelado	1º Pelotão - Rio Vermelho
2955/C	Luiz Fernando Gomes	ilegível	cancelado	1º Pelotão - Rio Vermelho
5083/C	Antônio Antunes dos Santos	12/11/2006	cancelado	5º Pelotão - Lages

Nota: (*) O indício de cancelamento do AIA é fruto da emissão de outro AIA na ordem seqüencial com os mesmos dados.

3.196 O 9º Pelotão (Estreito), a 1ª Guarnição do 9º Pelotão (Tijucas), o 2º Pelotão (Palhoça) e o 3º Pelotão (Laguna) cadastraram todos os AIAs emitidos e arquivados na Unidade.

Ordem seqüencial de AIAs no Sistema GAIA

3.197 Destaca-se que a análise anterior não seria completa sem a verificação do registro da ordem seqüencial no Sistema GAIA, pois, no item anterior, levou-se em consideração os AIAs registrados na unidade. Porém, nem sempre os AIAs eram arquivados.

3.198 Também se evitou analisar os primeiros meses (março e abril) de implantação do Sistema. Pode-se observar no Quadro 40, que no banco de dados do Sistema GAIA, nem todos os AIAs foram cadastrados:

Quadro 40: Quebra da ordem seqüencial de cadastro de AIA.

5º Pelotão – Lages			
Nº processo	Nº AIA	Data	Autuado
20050-2006-01005	13909/A	25/10/2006	JUCELDA PEREIRA DE SOUZA
20050-2006-01006	13910/A	25/10/2006	JUCELDA PEREIRA DE SOUZA
20050-2006-01132	13913/A	14/11/2006	CÉLIO FELIPE DE ARAUJO
20050-2006-01154	13915/A	15/11/2006	CONRADO E CONRADO LTDA ME
Faltam: 13911/A e 13912/A.			
1º Pelotão – Rio Vermelho			
Nº processo	Nº AIA	Data	Autuado
20010-2007-03077	2611/C	04/05/2006	ANICACIO E SIDINEY COMÉRCIO COMBUSTÍVEIS LTDA
20010-2006-00950	2613/C	29/10/2006	ADEMAR LUIZ JORGE
20010-2006-01181	2615/C	22/11/2006	DAVID ROBERTO GONZAGA SALDIAS PALÁCIOS
20010-2006-01268	2616/C	26/11/2006	DENILSON JACOMEL
Faltam: 2612/C e 2614/C.			

3.199 Ressalta-se que, no Quadro 40, foi identificado a falta do AIA nº 2612/C, do 1º Pelotão do Rio Vermelho, sendo que este documento também fez parte da análise anterior, em que se localizou o AIA nos arquivos da unidade mas não no banco de dados do Sistema GAIA.

3.200 Pode ser trazida a baila a ausência de preenchimento destes documentos, alegando-se que estejam na unidade de fiscalização, passíveis de preenchimento. Entretanto, tais instrumentos são numerados para que se tenha um controle da sua emissão, devendo-se utilizá-los na ordem cronológica para assegurar a confiabilidade dos procedimentos.

3.201 **Recomenda-se** que a GuEspPMA lance todos os AIAs lavrados a partir de março de 2006, cancelados ou não, no Sistema GAIA.

Convênio FATMA/GuEspPMA

Quadro 41: Convênio FATMA/GuEspPMA.

Crítério	Padrão de desempenho
Repasso do valor para realização da atividade de fiscalização ambiental	R\$ 150.000,00/ano
Atividade de educação ambiental	Conforme o plano anual

3.202 O repasse do valor para realização da atividade de fiscalização ambiental foi abordado no parágrafo 3.121 a 3.129, em que se constatou que a FATMA não repassou os recursos do Termo de Convênio.

Educação ambiental

3.203 A GuEspPMA realiza atividade de educação ambiental, no entanto, não havia um planejamento anual.

3.204 **Recomenda-se** que a GuEspPMA elabore planejamento anual das atividades de educação ambiental a serem desenvolvidas.

Questão 3

3.205 O rito processual adotado pela FATMA para apuração das infrações ambientais está contribuindo para a responsabilização dos infratores?

- Para responder esta Questão, serão analisadas 4 (quatro) variáveis: Etapas do Processo, Cumprimento dos Prazos Processuais, Trâmite Processual e Resultado do Processo.

Etapas do Processo

Quadro 42: Quantidade de etapas.

Critério	Padrão de desempenho
Quantidade de etapas	Autuação - Defesa Prévia – Manifestação do agente fiscal autuante - Julgamento do auto - Emissão da multa - Termo de Compromisso - Envio ao MP - Recursos no órgão superior - Julgamento do recurso – Inscrição em dívida ativa

3.206 A terceira e última Questão de auditoria envolve os critérios relacionadas com os processos administrativos de apuração de infração ambiental, que são iniciados após a lavratura do AIA. Foram três os caminhos traçados. Análise da Portaria FATMA nº 100/05 que disciplina os procedimentos relativos à aplicação de penalidades ambientais, a organização da fiscalização ambiental estadual e análise dos processos existentes junto as CODAMs auditadas.

3.207 Em dezembro de 2007 existiam cadastrados no Sistema GAIA 3.800 (três mil e oitocentos) processos, cujo lançamento iniciou a partir de março de 2006. Entretanto, tramitavam na FATMA um número maior de processos, visto o tempo de existência da Entidade e a realização da atividade de fiscalização ambiental. Os processos que existiam antes da implantação do GAIA não foram cadastrados no Sistema. Devido à falta de registro, controle e gestão, não foi possível precisar o número exato de processos de apuração de infração ambiental existentes.

3.208 Diante dos processos cadastrados no Sistema GAIA, entre março a dezembro de 2006, identificou-se a análise processual por amostragem. Deste quantitativo amostral, selecionou-se 80% de processos com maiores valores consignados no AIA e 20% com menor valor. Na CODAM Tubarão, foi constatado um grande número de processos com valor de multa R\$ 0,00 (zero). Foram

analisados, fora da amostra, todos estes processos, que são identificados com a sigla PZ (processos zerados).

Atendimento das fases processuais

3.209 Foram analisadas as etapas do processo, conforme disciplinava a Portaria FATMA nº 100/05, das CODAMs Florianópolis, Lages e Tubarão, conforme Quadro 43:

Quadro 43: Atendimento das fases processuais.

Fase processual	Total de processos analisados			Processos conforme Portaria nº 100/05			Porcentagem de ocorrência		
	Fpolis	Lages	Tubarão	Fpolis	Lages	Tubarão	Fpolis	Lages	Tubarão
CODAM									
Autuação	61	79	90	61	79	90	100%	100%	100%
Defesa prévia	61	79	90	34	58	59	56%	73%	66%
Manifestação	61	79	90	35	56	58	57%	71%	64%
Julgamento do auto	61	79	90	58	59	73	95%	75%	81%
Emissão da multa	51	53	54	42	25	39	82%	47%	72%
Termo de Compromisso	58	59	71	1	3	11	2%	5%	15%
Envio ao MP	61	79	90	14	39	3	23%	49%	4%
Recursos no órgão superior	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Julgamento do recurso	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inscrição em dívida ativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Nota: (-) dado não informado.

3.210 Da fase processual, percebe-se que, dos 61 processos da amostra da CODAM Florianópolis, 95% foram julgados, enquanto na CODAM Lages, somente 75% foram julgados. No entanto, em grande parte dos processos analisados, o infrator ainda não havia sido notificado da decisão. Também não foi encontrado nenhum processo julgado com o boleto de multa pago.

3.211 A fase processual da emissão da multa, a CODAM Lages tem o pior indicador (47%), e o melhor, a CODAM Florianópolis (82%). Destaca-se, por sua vez, que a CODAM Lages tem o melhor indicador de encaminhamento dos autos de infração ao Ministério Público (49%), enquanto o pior é a CODAM Tubarão (4%).

3.212 A CODAM Tubarão tem o melhor indicador de Termos de Compromissos firmados, após o despacho da penalidade (15%), enquanto a CODAM Florianópolis tem o pior (2%). O processo nº 10101-2006-00054, da

amostra da CODAM Florianópolis, apresentou a Manifestação do agente fiscal autuante sem que ocorresse a Defesa Prévia pelo autuado. Ao contrário, ocorreu no processo nº 10104-2006-01357, da CODAM Lages, onde o Gerente Regional da CODAM julgou o processo a partir da Defesa Prévia apresentada pelo autuado, sem que houvesse a Manifestação do agente fiscal autuante.

3.213 Na CODAM Tubarão foram analisados 54 processos PZ. Esta situação ocorreu por uma deficiência técnica, no momento do lançamento do AIA no Sistema GAIA, que deixou-se de preencher o campo indicado ao valor de multa lavrado. A análise segue no Quadro 44:

Quadro 44: CODAM Tubarão PZ. Atendimento das fases processuais.

Fase processual	Total de processos analisados	Processos de acordo com Portaria nº 100/05	Porcentagem de ocorrência
Autuação	54	54	100%
Defesa prévia	54	42	78%
Manifestação	54	41	76%
Julgamento do auto	54	51	94%
Emissão da multa	54	02	4%
Termo de Compromisso	51	10	20%
Envio ao MP	54	01	2%
Recursos no órgão superior	-	-	-
Julgamento do recurso	-	-	-
Inscrição em dívida ativa	-	-	-

Nota: (-) dado não informado.

3.214 Nesta análise, destaca-se o baixo percentual de multas emitidas junto aos processos julgados com esta penalidade (4%) e o pequeno percentual de processos enviados ao MP (2%), considerando que esta ação seria um procedimento padrão das autuações da polícia militar ambiental, neste caso o 3º Pelotão em Laguna. Outro ponto que chamou atenção foi o percentual de processos que apresentaram Termos de Compromisso (20%).

Prazos processuais

Quadro 45: Prazos processuais.

Critério	Padrão de desempenho
Quantidade de etapas com prazo fixado	Defesa prévia 20 dias - Julgamento 30 dias - Recurso 20 dias - Pagamento da multa 5 dias

3.215 Este critério levou em consideração três fontes: a Lei Federal nº 9.605/98, que ao dispor sobre as sanções penais e administrativas derivadas de

condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, estabeleceu, no art. 71, os seguintes prazos para as seguintes etapas do processo administrativo de apuração de infração ambiental: 20 (vinte) dias para oferecimento de defesa ou impugnação contra o auto de infração, contados da data da ciência da autuação; 30 (trinta) dias para a autoridade competente julgar o auto de infração, contados da data da sua lavratura; 20 (vinte) dias para o infrator recorrer da decisão prolatada à instância superior; 5 (cinco) dias para pagamento da multa, contados da data do recebimento da notificação.

3.216 A Portaria FATMA nº 100/05 estabelecia os seguintes prazos: 20 (vinte) dias para apresentação da defesa prévia, a contar da ciência da lavratura do auto de infração ambiental (art. 2º, § 2º); 20 (vinte) dias para o autuado recorrer do despacho de penalidade, a partir da sua ciência (art. 6º, *caput*); 15 (quinze) dias, a partir do recebimento do recurso, para a autoridade ambiental instruir e remeter o processo ao CONSEMA (art. 6º, § 3º).

3.217 Por fim, a nova Portaria FATMA nº 063/07, que disciplina o procedimento administrativo de fiscalização ambiental, e substituiu a Portaria nº 100/05, prevê os seguintes prazos: 20 (vinte) dias para apresentação da defesa prévia, contados da lavratura do auto de infração, quando entregue uma via do auto ao infrator, ou da juntada do aviso de recebimento que enviou uma via do auto por correio (art. 11, § 1º e 2º); 15 (quinze) dias para pagamento da multa estabelecida na decisão, contados a partir da data do recebimento da notificação (art. 23); 5 (cinco) dias para pagamento da multa residual, quando firmado Termo de Compromisso (art. 25, § 5º); 90 (noventa) dias a 3 (três) anos, o prazo de vigência do Termo de Compromisso (art. 26, II); 20 (vinte) dias, a partir da lavratura do auto de infração, para o infrator requerer celebração de Termo de Compromisso (art. 27, § 1º).

3.218 Segundo a doutrina de Milaré & Loures¹¹, “A disciplina do artigo 71 da Lei 9.605/98 só é aplicável à Administração Pública Federal, porque a organização administrativa dos estados e dos municípios é matéria de sua competência privativa; nela se inclui a definição de competência dos órgãos e das entidades de sua

¹¹ MILARÉ, Edis; LOURES, Flavia Tavares Rocha. Responsabilidade em Matéria Administrativa. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **Direito Ambiental em Debate**. vol. 2. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004. p. 166.

Administração direta ou indireta, a forma e os prazos do processo administrativo para apuração de infrações e imposição de penalidades”.

3.219 Em virtude de regra de competência legislativa estabelecida no art. 24, da Constituição Federal, conforme se depreende no inc. VI, compete a União estabelecer normas gerais e aos estados suplementar conforme sua peculiaridade. O que, em todo caso, impede os estados de ir contra as disposições das normas gerais promulgadas pela União. Assim sendo, os prazos estabelecidos na Lei Federal, são indicativos, em que as administrações estaduais devem se embasar para definir os prazos dos processos administrativos próprios, em que o “legislador federal fixou os prazos máximos do processo administrativo, referentes à defesa, ao julgamento, ao recurso e ao pagamento de multa”¹².

3.220 Os prazos processuais fixados pela Portaria FATMA nº 063/07, não estabeleceram os prazos para a conclusão das fases Manifestação e Julgamento do processo administrativo.

3.221 **Recomenda-se** que a FATMA edite ato normativo que estabeleça prazo para cumprimento das etapas de Manifestação e Julgamento do processo administrativo de apuração de infração ambiental.

Manifestação e recurso

Quadro 46: Manifestação e recurso.

Critério	Padrão de desempenho
Manifestação do atuante	Agente fiscal atuante
Análise recursal	CONSEMA (art. 71, III)

Manifestação do agente fiscal atuante

3.222 O primeiro critério trata da Manifestação do agente fiscal atuante, que lavrou o auto de infração e analisou a defesa prévia. Conforme as amostra dos processos, os resultados estão apresentados no Quadro 47:

¹² Id. *ibid.*, p. 167.

Quadro 47: Manifestação agente fiscal autuante.

CODAM	Total de processos analisados	Manifestação pelo agente fiscal autuante	Percentual	Manifestação por outro agente fiscal	Percentual
FLORIANÓPOLIS	35	33	94%	2	6%
LAGES	56	53	95%	3	5%
TUBARÃO	57	56	98%	1	2%
TUBARÃO PZ	41	41	100%	-	-

Nota: (-) dado não informado.

3.223 Nas CODAMs Florianópolis, Lages e Tubarão, foram encontradas Manifestações que não foram realizadas pelo agente fiscal autuante (dois, três e um respectivamente). A ocorrência deste caso revela uma possibilidade de anulação do processo, em vista da irregularidade formal encontrada.

Recurso ao CONSEMA

3.224 Quanto ao segundo critério, analisou-se o percentual de processos administrativos que, após o despacho de penalidade, tiveram recursos impetrados à instância superior, neste caso, o CONSEMA, e haviam sido deferidos. Constatou-se da amostra, que apenas 1 (um) processo analisado apresentou recurso ao CONSEMA, prejudicando esta análise.

Composição formal do processo

Quadro 48: Composição formal do processo.

Critério	Padrão de desempenho
Composição Formal do Processo	Capeado, 1ª via do auto de infração, numerado, carimbado e folhas rubricadas

3.225 Segundo as amostras analisadas, os resultados encontrados, a partir do critério e padrão de desempenho considerados, são os seguintes:

Quadro 49: Atendimento dos requisitos formais de validade do processo.

Requisito de validade formal	Total de processos analisados			Processos conforme Portaria nº 100/05			Porcentagem de ocorrência		
	Fpolis	Lages	Tubarão	Fpolis	Lages	Tubarão	Fpolis	Lages	Tubarão
Capeado	61	79	90	61	79	90	100%	100%	100%
1ª Via do AIA	61	79	90	61	77	90	100%	97%	100%
Numerado*	61	79	90	34	75	45	56%	95%	50%
Carimbado*	61	79	90	37	77	45	61%	97%	50%
Folhas rubricadas	61	79	90	37	77	45	61%	97%	50%

Nota: (*) critério considerado como válido para no mínimo 60% das folhas numeradas, carimbadas e rubricadas.

3.226 Na CODAM Florianópolis, quase metade dos processos não atendem três dos requisitos formais de validade: numeração, carimbo e rubrica (44%, 39% e 39% respectivamente), deficiência que deve ser sanada pelo gestor.

3.227 Por outro lado, na CODAM Lages, são poucos os processos com irregularidades neste requisito (5%, 3% e 3%). Entretanto, 3% dos processos analisados não apresentaram como folha inicial a 1ª via do AIA.

3.228 A situação na CODAM Tubarão é mais problemática do que em Florianópolis, visto que exatamente metade dos processos (50%), apresentam deficiência com relação à numeração, carimbo e rubrica das folhas dos autos

3.229 **Recomenda-se** que a FATMA 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.

Termo de Compromisso e monitoramento

Quadro 50: Termo de Compromisso e monitoramento.

Critério	Padrão de desempenho
Termo de Compromisso	Atendimento ao art. 5º, de “a” a “j”, da Portaria FATMA nº 100/05
Monitoramento do Termo de Compromisso	Cumprimento do TC para redução da multa

Termo de Compromisso

3.230 Os Termos de Compromisso - TC, nos processos analisados, foram nas seguintes quantidades: CODAM Florianópolis 3 (três); CODAM Lages 2 (dois); e CODAM Tubarão 10 (dez). O resultado da comparação da realidade encontrada com o padrão de desempenho proposto, foi o seguinte:

Quadro 51: Atendimento dos requisitos formais de validade do Termo de Compromisso.

Requisito de validade formal	Total de TCs analisados			Total de TCs de acordo com requisito formal		
	Fpolis	Lages	Tubarão	Fpolis	Lages	Tubarão
Número do processo administrativo de autuação	3	2	10	-	1	8
Breve histórico	3	2	10	3	2	10
Considerandos	3	2	10	3	2	10
Modo e cronograma de adequação legal e técnica do infrator	3	2	10	1	1	1
Cronograma de recuperação da área degradada e do dano ambiental	3	2	10	1	1	1
Pagamento da multa com redução	3	2	10	1	-	1
Após cumprimento TC	1	-	1	1	-	1
Fixação de multa diária pelo descumprimento	3	2	10	3	1	9
Suspensão das penalidades impostas na decisão final	3	2	10	3	2	8
Prazo de vigência	3	2	10	3	1	9
Data, local e assinatura do infrator	3	2	10	3	2	10
Publicação do termo de compromisso, mediante extrato, no Diário Oficial do Estado de Santa Catarina	3	2	10	-	-	-
Recurso para o FEPEMA	1	-	1	1	-	1
Conversão em bens	3	2	3	1	-	1

Nota: (-) dado não informado.

3.231 Na CODAM Florianópolis, constatou-se a deficiência de um terço dos TCs firmados. Outra situação encontrada foi à conversão dos 10% resultante da redução da multa imposta (90%), em bens para a FATMA. Esta prática, também constatada em outras CODAMs, afronta diretamente a Lei Federal nº 9.605/96 e o Decreto Federal nº 3.179/99. Dos Termos de Compromissos realizados, dois terços deles não previram o modo e o cronograma de adequação legal e técnica e o cronograma do Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD. Por sua vez, nenhum TC tinha cláusula obrigando o infrator a publicar o documento no Diário Oficial do Estado.

3.232 Na CODAM Lages foram firmados dois TCs, dentro da amostragem. Este fato revela uma falsa impressão que nesta CODAM a prática de firmar TCs é reduzida. Em muitos processos, encontrou-se o despacho anuindo com o requerimento do infrator em recuperar o dano por meio do Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD, o que obrigatoriamente deveria ser firmado por meio de TC. Entretanto, o TC correspondente não estava nos autos, ou não havia sido firmado, encontrando-se, o processo, parado nesta fase. Em todo caso, apenas um TC estava de acordo com o padrão de desempenho, enquanto o outro tinha deficiências.

3.233 Na CODAM Tubarão foram encontrados 10 (dez) TCs em uma amostra de 90 processos. Destes, 9 (nove) estavam irregulares, principalmente no que tange ao modo e cronograma de adequação e do PRAD. Outro dado é que um quinto dos processos tiveram a multa residual convertida em bens para a CODAM, assim como ocorreu na CODAM Florianópolis.

3.234 **Recomenda-se** que a FATMA refaça todos os Termos de Compromisso pactuados que não observaram os requisitos de validade e observar os requisitos de validade para pactuação de novos Termos de Compromisso - TC, conforme preceituam os artigos 26 e 27 da Portaria FATMA nº 063/07.

Monitoramento

3.235 Em relação ao monitoramento, por parte da FATMA, para atestar o cumprimento dos TCs firmados, ficou patente que apenas em Tubarão, havia comprovação atestando o cumprimento das condições dispostas no TC, fato revelador da omissão da Entidade sobre este padrão de desempenho.

3.236 **Recomenda-se** que a FATMA 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.

Redução da multa em 90%

3.237 Constatou-se que estava ocorrendo a redução da multa, em 90%, sem comprovação da cessação ou correção da degradação ambiental. São os seguintes os processos que apresentaram esta deficiência: CODAM Florianópolis: 10101-2006-00015 e 10101-2006-00051; CODAM Lages: 20050-2006-1057 e 10011-2006-00036; CODAM Tubarão: 10103-2006-00019, 20030-2006-00789, 20030-2006-01091, 10103-2006-00046, 10103-2006-00903, 10103-2006-00033, 20030-2006-00456, 20030-2006-01483 e 10103-2006-01125.

3.238 Esta prática acaba por inutilizar o TC firmado, uma vez que seu objetivo primordial, que é a recuperação do meio ambiente degradado, não estava sendo atendido.

3.239 **Recomenda-se** que a FATMA 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.

Conversão do valor da multa residual

3.240 Verificou-se que a multa residual de 10%, aplicada no despacho de penalidade, estava sendo convertida em aquisição de equipamentos para a FATMA. Constatou-se este fato nos seguintes processos: CODAM Florianópolis: 10101-2006-00051; CODAM Tubarão: 10103-2006-00019, 10103-2006-00033 e 10103-2006-00907. O valor total convertido foi de R\$ 10.600,00 (dez mil e seiscentos reais).

3.241 Ressalta-se que esta é uma prática ilegal na utilização deste instrumento e uma apropriação indevida por parte da Entidade ambiental do Estado, contrariando a letra 'b' do inc. III do art. 3º do Decreto Estadual nº 4.726/06, que regulamenta o FEPEMA.

3.242 **Recomenda-se** que a FATMA 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.

Cumprimento dos prazos processuais

3.243 Os prazos processuais estão estabelecidos no Decreto Federal nº 3.179/99 e a Portaria FATMA nº 100/05, conforme quadro a seguir:

Quadro 52: Cumprimento dos prazos processuais.

Critério	Padrão de desempenho
Defesa prévia	20 dias da ciência do auto de infração
Julgamento do auto de infração pela autoridade	30 dias de sua lavratura
Recurso da decisão	20 dias da ciência da decisão

Prazo defesa prévia

3.244 O prazo que o autuado tem para realizar a defesa prévia é de 20 dias a contar do recebimento do AIA, conforme o disposto na Portaria FATMA nº 100/05, até então em vigência. O resultado da amostra apontou que:

Quadro 53: Prazo defesa prévia.

Total de processos analisados	Defesas prévias apresentadas dentro do prazo	Percentual	Defesas prévias apresentadas fora do prazo	Percentual	Não foi possível contar	Percentual
CODAM Florianópolis						
34	27	78%	4	14%	3	8%
CODAM Lages						
58	52	89%	6	11%	-	-
CODAM Tubarão						
59	38	64%	18	31%	3	5%

Nota: (-) dado não informado.

3.245 Constatou-se que as CODAMs auditadas tinham a prática de aceitar a defesa prévia do autuado fora do prazo processual. Tubarão destacou-se com 31% dos processos e Lages com 11%. As defesas apresentadas fora do prazo deveriam ser consideradas intempestivas e desconsideradas para fins de julgamento.

3.246 Em alguns processos da amostra, não foi possível precisar o prazo da defesa prévia, visto a ausência de informações que atestam quando o auto de infração foi entregue ao autuado e o protocolo de recebimento da defesa prévia. As CODAMs Florianópolis e Tubarão apresentaram percentual de ocorrência de 8% e 5%, respectivamente.

Julgamento do processo administrativo

3.247 Em relação ao prazo para julgamento do processo administrativo pela autoridade, nenhum processo analisado na amostra foi julgado em 30 (trinta) dias a partir da sua lavratura. Milaré & Loures argüem que “Soa estranho este comando, pois caso se considere que o prazo de 20 dias para a defesa só começa a fluir da data da ciência da autuação – que nem sempre se dá no próprio ato -, pode ocorrer de o prazo de decisão exaurir-se antes do consignado para a defesa”¹³.

3.248 Dos processos da amostra das CODAMs que apresentaram o despacho de imposição de penalidade, foi consignado, a título de comparação, um critério paralelo, em que foram classificadas no seguinte prazo para julgamento: a) entre 01(um) e 60 (sessenta) dias e b) acima de 60 (sessenta) dias. O resultado encontrado segue abaixo:

¹³ Id. *ibid.*, p. 182.

Quadro 54: Prazo de julgamento dos processos administrativos.

Total amostra	Total processos com julgamento	Percentual	Processos julgados entre 01 e 60 dias	Percentual	Processos julgados acima 60 dias	Percentual
CODAM FLORIANÓPOLIS						
61	59	98%	7	12%	52	88%
CODAM LAGES						
79	50	63%	35	70%	15	30%
CODAM TUBARÃO						
90	51	57%	23	45%	28	55%

3.249 Os processos da amostra que foram julgados correspondem a 98%, 63% e 57% das CODAMs Florianópolis, Lages e Tubarão, respectivamente. Nas CODAMs Florianópolis e Tubarão, a maioria dos processos ultrapassou o prazo de julgamentos de 60 dias. O trâmite processual dos processos administrativos de apuração de infração ambiental deve ser célere. Este dado revela também que a falta de regras estabelecendo prazos, arrasta os processos *ad infinitum*, não contribuindo para efetivamente responsabilizar os infratores.

3.250 No mesmo sentido, a auditoria realizada pela DIAG da SEF recomenda, no seu Relatório, que sejam postos a termo, os processos de apuração de infração ambiental que já cumpriram todas as fases, conforme se depreende do item 4 – Conclusão, parágrafo 4.5.

3.251 **Recomenda-se** à FATMA que edite ato normativo fixando como serão contados os prazos processuais.

Recurso da decisão

3.252 Devido a amostra ter apresentado apenas 1 (um) processo com Recurso da decisão ao CONSEMA, esta análise ficou prejudicada.

Arquivamento dos AIAs na FATMA e nos Pelotões da GuEspPMA

3.253 Os autos de infração ambiental – AIAs, continham 5 vias. Conforme determinava a Portaria FATMA nº 100/05, a primeira via iniciava o processo administrativo infracional; a segunda via deveria ser encaminhada à gerência de fiscalização da FATMA; a terceira via deveria ser entregue ao autuado, no momento da autuação ou encaminhada por AR; a quarta via deveria ser encaminhada à

CODAM competente; e a quinta via deveria ser encaminhada ao pelotão de polícia ambiental responsável por aquela área.

3.254 A 4ª e 5ª via do AIA que deveriam estar arquivadas nas CODAMs e Pelotões da GuEspPMA, mas isto não vinha ocorrendo em algumas Coordenadorias e Pelotões, conforme Quadro 55:

Quadro 55: Arquivamento dos AIAs na FATMA e pelotões da GuEspPMA.

Localidade	AIAs cadastrados Sistema GAIA	AIAs arquivados	%
GEFIS	101	66	65%
CODAM - Fpolis	30	30	100%
CODAM - Lages	12	11	92%
CODAM - Tubarão	118	112	95%
9º Pelotão 1º Grup. - Tijucas	95	53	56%
9º Pelotão - Estreito	34	34	100%
1º Pelotão - Rio Vermelho	45	28	62%
2º Pelotão - Palhoça	51	50	98%
5º Pelotão - Lages	244	182	75%
3º Pelotão - Laguna	54	51	94%

3.255 **Recomenda-se** que a FATMA arquite 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.

Ausência de arquivamento dos processos de infração ambiental nas CODAMs

3.256 Solicitou-se os processos de infração ambiental nas unidades auditadas do Quadro 55 que foram selecionados por meio de cálculo amostral. Destes, a CODAM de Florianópolis foi a que teve o pior desempenho, somente 69% dos processos de infração ambiental solicitados foram apresentados, conforme Quadro 56:

Quadro 56: Arquivamento dos processos de infração ambiental na FATMA.

Localidade	Processos solicitados	Processos apresentados	%
GEFIS	-	-	-
CODAM - Fpolis*	51	35	69%
CODAM - Lages**	78	74	95%
CODAM - Tubarão	137	134	98%

Nota: (*) A amostra de Florianópolis foi reduzida devido aos processos do 1º Grupamento do 9º Pelotão (Tijucas) serem remetidos para CODAM de Itajaí.

Nota: (**) O primeiro semestre de 2006 não tem informação porque o Gerente Regional não deixou arquivos da sua gestão.

Nota: (-) dado não informado.

3.257 A Entidade não apresentou os seguintes processos para análise *in loco* na data previamente agendada: CODAM Florianópolis - 20090-2007-01830, 20090-2006-01187, 20090-2006-01404, 20010-2007-02943, 20010-2006-01281, 20010-2006-01275, 20010-2006-00557, 20010-2006-00950, 20010-2006-00981, 20010-2006-01345, 20010-2006-01346, 20010-2006-01347, 10101-2006-00242, 10101-2006-00294, 20020-2007-02663, 20020-2006-01531; CODAM Lages - 20050-2006-00705, 20050-2006-00808, 20050-2006-00994, 20050-2006-00993, 20050-2006-01436; e CODAM de Tubarão - 10103-2006-00205, 10103-2006-00114, 10103-2006-00246.

3.258 Ressalta-se que a equipe de auditoria não poupou esforços para que as CODAMs apresentassem os procedimentos solicitados, agendando a visita com certa antecedência, informando previamente os processos requisitados (limitado ao repasse do banco de dados do sistema) e, na medida do possível, retornando a CODAM para analisar os processos encontrados posteriormente. Em anexo estão as declarações dos gerentes das CODAMs com a relação dos processos não apresentados.

3.259 **Recomenda-se** que a FATMA elabore procedimento operacional para disciplinar a tramitação de processos de infração ambiental, separado do licenciamento.

3.260 **Recomenda-se** ainda, que a FATMA 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, Regimento Interno da FATMA, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.831/95.

Resultado do processo

3.261 Todos os processos, após o julgamento pelo Gerente da CODAM, devem gerar boleto para pagamento da multa, exceto no caso de aplicação de pena de advertência ou outra.

Emissão do boleto de multa

Quadro 57: Emissão boleto de multa.

Critério	Padrão de desempenho
Emissão de boletos para pagamento de multas	Todos os processos após julgamento pelo Gerente da CODAM

3.262 O padrão de desempenho foi considerado atendido, quando no processo havia uma cópia do boleto da multa impresso. Em alguns processos, constava que o boleto havia sido enviado ao infrator, junto com uma cópia do despacho de penalidade, porém, não se encontrava juntado nos autos. Considerando os processos que foram julgados e aplicada penalidade de multa, o resultado obtido segue no Quadro 58:

Quadro 58: Emissão boleto de multa nos processos analisados.

Total de processos analisados	Total de processos julgados com emissão de boleto	Percentual	Total de processos julgados sem emissão de boleto	Percentual
CODAM FLORIANÓPOLIS				
51	42	82%	9	18%
CODAM LAGES				
53	25	47%	28	53%
CODAM TUBARÃO				
54	39	72%	15	28%

3.263 As CODAMs Florianópolis, Lages e Tubarão não apresentaram o boleto de multa em 18%, 53% e 28% dos processos analisados, respectivamente. Desta forma, nenhuma das Coordenadorias atendeu o padrão de desempenho.

3.264 Na CODAM Florianópolis, a maioria das multas impostas não havia sido entregue ao infrator, ou faltavam elementos no processo para confirmar que havia sido entregue. Não foi encontrado nenhum processo com cópia ou original do comprovante de pagamento da multa.

3.265 Em Lages, a análise revelou que muitos processos julgados com multa, havia um aviso de recebimento indicando o envio da penalidade pelo correio, mas, sem a cópia do boleto de multa correspondente nos autos.

3.266 A CODAM Tubarão demonstrou que a maior parte dos processos julgados, a multa foi enviado com Aviso de Recebimento. Dos 54 processos julgados, somente 4 (quatro) processos apresentavam o comprovante de pagamento da multa.

3.267 **Recomenda-se** que a FATMA 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.

3.268 Outra situação encontrada, relacionada ao boleto de multa, foi a emissão de guia para recolhimento da multa por meio de depósito identificado, dificultando a baixa no Sistema Gaia. A emissão de guia, por meio de depósito identificado, acabava por dificultar a identificação das multas pagas, a atualização no Sistema GAIA e a conseqüente inscrição em dívida ativa.

3.269 O modo correto é a emissão do boleto de multa DARE – Documento de Arrecadação Eletrônico, que possibilita a baixa eletrônica do pagamento. Conforme informado nas entrevistas, o Sistema GAIA já tem esta ferramenta, mas é pouco utilizada.

3.270 **Recomenda-se** que a FATMA somente emita 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 com os incisos I, II e III do art. 17 e o inciso V do art. 19 do Decreto nº 3.573/98, Regimento Interno da FATMA, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.831/95.

Encaminhamento do processo ao Ministério Público

3.271 Os processos de infração ambiental, após o despacho da pena, devem ser remetidos (cópia) ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina, conforme determinava o § 6º do art. 4º da Portaria FATMA nº 100/05, e ainda prevê o inc. X do § 6º do art. 2º do Decreto Federal nº 3.179/99.

Quadro 59: Encaminhamento do processo ao MP.

Critério	Padrão de desempenho
Encaminhamento ao MP após despacho da pena	Todos os processos encaminhados ao MP após aplicação da penalidade ou celebração do TC

3.272 A GuEspPMA adotou como procedimento padrão o envio de uma cópia do AIA, no instante seguinte a sua lavratura, ao MP.

3.273 No entanto, nas CODAMs Florianópolis, Lages e Tubarão, não foi constatado o envio de cópia dos autos, após despacho de penalidade, ao MPE.

3.274 **Recomenda-se** que a FATMA envie cópia dos Autos de Infração Ambiental - AIA, Termos de Embargo, Interdição e Suspensão - TEIS e Termos de Apreensão e Depósito – TAD, após o julgamento, ao Ministério Público (Estadual ou Federal, segundo a competência), conforme inciso X do § 6º do art. 2º do Decreto Federal nº 3.179/99, que regulamentou a Lei Federal nº 9.605/98.

Recursos ao FEPEMA

3.275 Após o despacho que aplica a penalidade, caso esta seja de multa, obrigatoriamente deve ser gerado um boleto para recolhimento do débito. Antes do Sistema GAIA, o boleto era gerado diretamente na página eletrônica da SEF. Após a implantação do Sistema, o boleto deveria ser gerado diretamente por ele, o que de fato, não vinha ocorrendo. Esta auditoria constatou que, quando havia o pagamento da multa, esta é depositada diretamente na conta corrente do FEPEMA, junto ao BESC.

Quadro 60: Recursos ao FEPEMA.

Critério	Padrão de desempenho
Destinação das receitas de aplicação de penalidade	Recursos destinados ao FEPEMA

3.276 O padrão de desempenho foi parcialmente cumprido, pois em alguns processos a FATMA converteu o valor da multa residual em aquisição de equipamentos e material de escritório, como ficou comprovado nos parágrafos 3.240 a 3.242.

3.277 Constatou-se que a destinação dos recursos do FEPEMA sofre restrições de disponibilidade. Está a cargo do Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável a presidência do Conselho Deliberativo

que gestiona o Fundo. O Conselho Deliberativo é composto por mais 8 (oito) representantes. A SEF também limita o acesso e a alocação dos recursos lá depositados.

3.278 A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS) encaminhou Ofício GABS nº 542/08 e apresentou planilha contendo os valores correspondentes as receitas e despesas de 2003 a 2007, bem como os relatórios contábeis que deram suporte ao levantamento, como Planilha detalhada das receitas e despesas, comparativo da receita orçada com a arrecadada, demonstrativo da conta bancos e demonstrativo das despesas, do FEPEMA.

Quadro 61: Receitas do FEPEMA por ano.

Ano	Receita (R\$)		
	Saldo inicial	Saldo final	Receita de multa
2003	103.677,77	147.732,46	50.682,90
2004	147.732,46	4.002,94	58.400,00
2005	4.002,94	126.297,86	128.726,78
2006	126.297,86	152.942,95	167.942,95
2007	0	275.559,75	275.559,75

3.279 Observa-se que o saldo inicial de 2007 é 0 (zero). Tal situação ocorreu por determinação do Secretário da Fazenda, conforme Informação nº 322/07 (f. 466 dos autos), de 30/08/2007, o superávit financeiro de 2006 e anteriores foram incorporados ao Tesouro do Estado, conforme previu o art. 126 § 3º da Lei Complementar 381 de 07/05/2007. Apesar de este procedimento estar previsto em LCE, esta prática afronta vários dispositivos legais, pois o instituto de criação de fundos enseja que a aplicação de seus recursos seja na atividade ao qual foram criados, não podendo ser desviado para outros fins.

3.280 Constatou-se que, somente em 2007, foi possível identificar a origem dos recursos depositados no Fundo, bem como qual o agente atuante (FATMA ou GuEspPMA) responsável pela geração da receita. Tal dificuldade é oriunda da emissão de multa através de depósito identificado, apontado no parágrafo 3.269.

3.281 A auditoria realizada pela Diretoria Geral de Auditoria recomendou, no seu relatório final, que fossem levantados os valores depositados no FEPEMA, visando sua divisão à Entidade e Órgão fiscalizantes, conforme se depreende do item 4 – Conclusão, parágrafo 4.4, situação esta resolvida, conforme comentado acima. Além disso, no parágrafo 4.5, recomenda que a SDS estabeleça código identificador do agente atuante, visando a divisão do quinhão correlato.

Dívida ativa

3.282 A inscrição do autuado, pelo não pagamento da multa, em dívida ativa, deve ocorrer após 90 (noventa) dias do recebimento e não pagamento do boleto.

Quadro 62: Inscrição em dívida ativa.

Critério	Padrão de desempenho
Inscrição em dívida ativa	Inscrição após 90 dias do recebimento e não pagamento do boleto

3.283 A FATMA informou que o procedimento de inscrição em dívida ativa até final de 2004 era realizado pela SEF. A Procuradoria Fiscal da Fazenda orientou, no exercício de 2005, que as inscrições em dívida ativa fossem feitas diretamente pela Entidade ambiental, que deveria aguardar as novas inscrições até que o Sistema de Administração Tributária estivesse em funcionamento.

3.284 Nos processos analisados nas CODAMs Florianópolis, Lages e Tubarão, não foi encontrado registro que certifique o decurso do prazo de 90 (noventa) dias para pagamento da multa, bem como, declaração de envio do boleto de multa não pago para inscrição em dívida ativa.

3.285 A DIAG recomendou que seja realizado levantamento dos inadimplentes com as multas ambientais, conforme se depreende do item 4 – Conclusão, parágrafo 4.6.

3.286 **Recomenda-se** que a FATMA 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 com os incisos IV, V, VI, VII do art. 17 do Decreto nº 3.573/98, Regimento Interno da FATMA, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.831/95.

Publicações das sanções

3.287 A FATMA deve publicar as sanções ambientais administrativas aplicadas no seu sítio eletrônico, conforme Decreto Federal nº 3.179/99, art. 61, “ a” , II.

Quadro 63: Publicação das sanções.

Critério	Padrão de desempenho
Publicação das sanções ambientais administrativas aplicadas	Mensal - Sítio eletrônico da FATMA

3.288 Este critério e seu padrão de desempenho foi analisado mediante visita ao sítio eletrônico da FATMA. Constatou-se que o padrão de desempenho não estava sendo atendido, visto não haver publicação das sanções ambientais aplicadas.

3.289 O Gerente da GEFIS informou que esta prática não era da rotina do procedimento administrativo, e que, de fato, não é cumprido pelos Coordenadores Regionais.

3.290 **Recomenda-se** que a FATMA publique no seu sítio na internet todas as penalidades impostas em decorrência do processo administrativo de apuração de infração ambiental, conforme dispõe a alínea ‘a’ do inciso II do art. 61 do Decreto Federal nº 3.179/99, que regulamenta a Lei Federal nº 9.605/98.

Efeitos decorrentes da atuação da auditoria

3.291 Na execução dos trabalhos foram constatadas situações em que a FATMA e a GuEspPMA adotaram algumas medidas de correção, modificou e/ou implantou ações, em virtude da atuação desta auditoria operacional, conforme relação abaixo:

- a) Repasse de recursos do FEPEMA para a FATMA e a GuEspPMA;
- b) Elaboração de curso de capacitação aos Gerentes Regionais das CODAMs;
- c) Disponibilização de novos equipamentos, como GPSs e máquinas fotográficas.

Boas práticas

3.292 A atividade fiscalizatória ambiental, como visto, é de responsabilidade comum dos entes públicos. Cita-se o levantamento detalhado das práticas fiscalizatórias de outros órgãos ambientais, de âmbito federal, distrital, estadual ou municipal. Neste sentido, as práticas consideradas positivas e que servem de estímulo e exemplo para FATMA e GuEspPMA, conforme Quadro 64:

Quadro 64: Boas práticas.

Tema: Fiscalização ambiental						
	Órgão Entidade	Contato /fone	Boa prática	Inovação	Benefício constatado	Relação com achado
1	GOIAS	Diogo Lima	Linha Verde; 0800 para realização de denúncias ambientais.	- não há necessidade de identificação.	- órgão fiscalizador obtém uma ação imediata de fiscalização como elemento surpresa na hora do crime aumentando os flagrantes e diminuindo até os impactos ambientais.	Q1, nº 3
2	GOIAS		Cadastro das empresas e indústrias no órgão ambiental.	- foram todas cadastradas e georeferenciadas com mapas da cidade.	- quando um tipo de poluição ou impacto é constatado em um determinado local, é possível identificar de imediato quais são as empresas que tem aquele tipo de poluição e a localização geográfica; - a ação fiscalizadora é imediata e precisa; - identificação e histórico das empresas poluidoras.	Q1, nº 16

Tema: Fiscalização ambiental						
Órgão Entidade	Contato /fone	Boa prática	Inovação	Benefício constatado	Relação com achado	
3	IBAMA	Notícia jornal	Classificação dos tipos de fiscalização.	A fiscalização do Ibama se divide nas seguintes modalidades: (i) Programa: desencadeadas em execução a plano de fiscalização previamente estabelecido; (ii) De ordem; por determinação/solicitação superior; (iii) Judicial: desencadeadas por força de sentença, mandado judicial ou requerimento do Ministério Público; (iv) Denúncia: em atendimento a denúncia formal e informal; (v) Supletiva: quando em razão da inércia do Órgão Ambiental do Estado ou Município. (vi) Emergência: para coibição de infração de alto impacto ambiental; (vii) De ofício: por iniciativa própria. Conforme o artigo 7º do Regulamento aprovado pela Portaria nº 53 N/1998.	- ordenação da fiscalização em programas, conforme a modalidade estabelecida.	Q1, nº 15
4	IBAMA		Força tarefa para cobrança judicial das multas aplicadas	- centralização de esforços com objetivo único de ver adimplidas a multas ambientais impostas.	- fim da impunidade e aumento da arrecadação.	Q3, nº 11
5	IBAMA		Sistema de consulta pública dos embargos lavrados.	- tornar público quem está por trás das menores às maiores agressões à natureza atuadas pelo governo nos últimos anos, considerando áreas desmatadas ilegalmente aos empreendimentos e outras atividades irregulares que geraram prejuízos ao meio ambiente.		Q3, nº 12

4 COMENTÁRIOS DOS GESTORES

4.1 Foi solicitado á FATMA comentários, após a apresentação e entrega dos achados da auditoria. Ela apresentou o Ofício DIAD nº 001044/08, em 14 de maio de 2008, com os comentários e observações, conforme a transcrição a seguir:

Questão 1: A estrutura da FATMA, considerando a Gerência de Fiscalização e as CODAMs, está compatível para o exercício da atividade de fiscalização ambiental?

Item 01: Visando atender a deficiência para o desenvolvimento das atividades de fiscalização, foram adquiridos 09 (nove) máquinas fotográficas;

Item 02: Está sendo criada uma comissão a cargo da Diretoria de Administração – DIAD com o objetivo de patrimoniar os bens e equipamentos disponíveis na Sede e Coordenadorias de Desenvolvimento Ambiental – CODAMs.;

Item 03: Criação de ícone na página da Internet;

Item 04: Maior divulgação da Ouvidoria Setorial;

Item 05: As coordenadorias da FATMA tiveram treinamento para a recuperação de passivo eventual, bem como para agilização dos processos novos, visando a tomada de decisão no menor espaço de tempo possível. As recomendações do TCE serão discutidas dentro do Programa de Qualidade da Fiscalização – PQF, com o objetivo de estudar a sua implantação em nova portaria determinando prazos;

Item 06: A Portaria nº 063/07, determina que todos os Autos de Infração sejam cadastrados;

Item 07: Foi identificada falha no sistema (dois zeros a mais), sendo que já foi sanado pelos técnicos responsáveis pelo desenvolvimento do sistema;

Itens 08 e 09: Foi contratada pela FATMA através do Projeto de Proteção da Mata Atlântica – PPMa, a modificação de alguns itens junto ao sistema GAIA, entre eles a movimentação do processo físico e a sua localização em cada fase do processo. O sistema GAIA tende a ser o espelho do processo físico e o treinamento de fiscalização realizado com as 14 (quatorze) CODAMs teve como objetivo sincronizar os trabalhos junto ao sistema, bem como treinar os servidores para a correta utilização do GAIA. Portanto, tais equívocos não deverão mais ocorrer;

Item 10: A FATMA possui um funcionário contratado pela empresa GEODEV que é o responsável pela manutenção do sistema GAIA. Seguindo as orientações, será feita a contratação temporária de pessoal responsável através do FEPEMA para a manutenção do sistema uma vez que o contrato com a GEODEV está encerrado. Após a realização do Concurso Público que terá seu lançamento em 19 de maio do corrente, tal função deverá ser realizada por servidor efetivo da FATMA;

Itens 11 e 12: Pretende-se amenizar a situação com a contratação de agentes fiscais através da realização de Concurso Público;

Itens 13 e 14: A FATMA acata ambas as recomendações desse Tribunal de Contas, e fará planejamento de Programas de Capacitação, atendendo especificamente a área de fiscalização ambiental;

Item 15: A FATMA implantou programa específico para contemplar o planejamento e a coordenação de fiscalização;

Item 16 e 17: As recomendações contidas nos itens serão discutidas dentro do Programa de Qualidade da Fiscalização - PQF, com o objetivo de estudar a sua implantação;

Item 18: As recomendações serão discutidas no Programa de Qualidade de Gestão – PQG para adotar sua implementação, após análise pela Procuradoria Jurídica desta Fundação;

Item 19: A FATMA já sanou tal irregularidade, providenciando material impresso suficiente (AIAs, TEIs e TADs) em seu estoque, com o objetivo de não prejudicar o desempenho das atividades de fiscalização ambiental, salientando que as unidades de fiscalização é que devem controlar seus estoques e solicitar novas remessas.

Questão 03: O rito processual adotado pela FATMA para apuração das infrações ambientais está contribuindo para a responsabilização dos infratores?

Item 01: Será discutida edição de nova portaria no Programa de Qualidade de Fiscalização – PQF;

Item 02: A Portaria nº 063/2007 já prevê todos os procedimentos recomendados, entretanto será encaminhado expediente para todos os setores, compreendendo Sede e CODAMs para o cumprimento da referida Portaria;

Item 03: O sistema GAIA prevê a elaboração dos termos de compromisso baseados nos requisitos legais, além de que as CODAMs foram treinadas para pactuação correta dos referidos TCs;

Item 04: A Portaria nº 063/2007 prevê a redução somente após a comprovação da correção do dano ambiental. Todos os Coordenadores foram treinados para cumprir a referida Portaria;

Item 05: A Portaria nº 063/2007 não prevê a conversão, além do que os servidores foram treinados para que tal procedimento não ocorra;

Item 06: A recomendação será discutida no Programa de Qualidade de Fiscalização – PQF, com a elaboração de nova portaria;

Itens 07 e 08: Será expedida circular, determinando o cumprimento do disposto na Portaria nº 063/2007, a qual já contempla as referidas recomendações;

Item 09: A recomendação já foi sanada através de treinamento efetuado com os técnicos das CODAMs.

Item 10: Como já foi comentado no item 07, será expedida circular determinando o cumprimento da Portaria nº 063/2007;

Item 11: A FATMA está no aguardo da criação de um item específico no Sistema da Dívida Ativa da Secretaria de Estado da Fazenda para inserção de todos os infratores;

Item 12: A FATMA está desenvolvendo um novo Sítio e modificando seu programa. O novo sítio prevê a inclusão desta recomendação que será discutida no Programa de Qualidade de Fiscalização – PQF.

4.2 Da mesma forma, foram apresentados os achados da auditoria à GuEspPMA, que apresentou o Ofício nº 30/Ajd/GuEspPMA/08, em 08 de maio de 2008, com os comentários e observações, conforme a transcrição a seguir:

Estrutura Física

1. Não atendimento do padrão de desempenho de 01 GPS por equipe de plantão.

Recebemos, recentemente, 53 GPS da Secretaria de Agricultura que haviam sido utilizados no LAP – levantamento agropecuário do Projeto Micro Bacias 2, bem como estamos aguardando a chegada de mais 25 unidades adquiridas pelo PPMA – Projeto de Proteção da Mata Atlântica. Assim que os instrumentos chegarem a esta OPM, serão destinados aos Pelotões e grupos para uso imediato.

2. Equipamentos sem número de patrimônio e identificação de procedência.

Determinamos aos comandantes de Pelotões e Grupos que procedam levantamento do material existente, realizando a devida inclusão no registro de patrimônio da PMSC, dos materiais não incluídos.

Estrutura de Pessoal

3. Inexistência de programa regular de capacitação.

Atualmente temos um curso de especialização em policiamento ambiental, destinado aos oficiais e praças, em andamento. Para o 2º semestre, teremos outra edição, alcançando, ao final deste ano, o índice de 54% do efetivo especializado. Solicitamos à Diretoria de Ensino da PMSC, a realização de mais cursos nos anos seguintes, até alcançarmos a totalidade do efetivo especializado.

4. Inexistência de processo de qualificação e capacitação para remoção à GuEspPMA. Além do treinamento abordado no parágrafo anterior e das instruções regulares, a instituição (PMSC) não possui cursos de treinamento para os que são removidos.

Produtividade

5. Deficiência de programa anual integrado de fiscalização.

Iniciamos a elaboração do programa anual de fiscalização, consolidando em documento único, as diversas ações de policiamento ambiental que realizamos.

6. Inexistência de elementos no procedimento de registros de denúncias e requerimentos de autoridades que possibilite contagem do prazo de atendimento.

Estamos estudando a criação de indicadores de acompanhamento de ações, conforme sugerido.

7. Duplicidade de denúncias.

Entendemos que a solução do problema passa pela criação e implantação de um sistema estadual informatizado de denúncias, trazendo benefícios não só para o Estado, como também para os cidadãos e as instituições que lidam com a proteção ambiental.

8. AIAs lavrados não cadastrados no sistema GAIA.

Este problema é decorrente do sistema de informática da PMSC. Nossa Diretoria de Apoio Logístico está providenciando as alterações necessárias para darmos celeridade ao processo de inserção de dados e informações.

Convênio FATMA/GuEspPMA

9. Ausência das ações de educação ambiental organizadas em plano anual.

Vamos criar um plano de educação ambiental, para ser usado a partir do segundo semestre de 2008.

Análise dos comentários dos gestores

4.3 Anota-se, dos comentários apresentados pela Entidade e Órgão auditados, que já estão encaminhando ações para correção das deficiências apontadas.

4.4 Destaca-se, por parte da FATMA, a criação do Programa de Qualidade de Fiscalização e Programa de Qualidade de Gestão, que visam avaliar as recomendações desta auditoria.

4.5 A GuEspPMA, por sua vez, enaltece o trabalho realizado por esta equipe, assinalando a contribuição para a melhoria da atividade fiscalizatória.

4.6 Ressalta-se que não foram localizadas contestações às deficiências apuradas.

5 CONCLUSÃO

5.1 A atividade de fiscalização ambiental no Estado de Santa Catarina, após o Termo de Convênio firmado entre FATMA e GuEspPMA, recebeu um incremento das fiscalizações. Os autos de infração utilizados pela GuEspPMA, antes do Convênio, eram do IBAMA e, após, foram adotados os autos da FATMA, que passou a gerir e controlar os processos administrativos de apuração de infração ambiental. As multas aplicadas pelo destacamento militar, e julgadas pelos Gerentes Regionais, que antes eram destinadas a União, desde 2006, estavam sendo depositadas no FEPEMA. Os recursos, lá depositados, eram parcialmente utilizados para os fins previstos na lei de criação do Fundo. Constatou-se que, mesmo não sendo um dado positivo ao meio ambiente, as autuações ambientais vinham crescendo ano a ano, demonstrando uma atuação mais ativa dos agentes fiscais. Todavia, muitas questões devem ser melhor gerenciadas e ordenadas, conforme se destacou nas análises e avaliação realizadas.

5.2 A auditoria foi desenvolvida com o objetivo de analisar e avaliar toda a estrutura envolvida para a realização da atividade de fiscalização ambiental, incluindo estrutura física e humana disponível, a tramitação dos processos administrativos de apuração de infração ambiental e o resultado destes processos. Como dito, o objetivo foi avaliar a atuação e os controles gerenciais de fiscalização ambiental de competência da FATMA e a parceria com a GuEspPMA.

5.3 No que concerne à estrutura física da FATMA, constatou-se que: faltavam equipamentos para as equipes de plantão, muitos destes não estavam registrados no patrimônio da Entidade; os recursos para diárias não eram disponibilizados em número ideal; os canais para denúncias eram poucos e não eram divulgados; o sistema GAIA precisa se tornar mais ágil e operativo; haviam poucos servidores da FATMA à disposição exclusiva para atividade de fiscalização; não haviam agentes fiscais nas CODAMs exclusivos; não havia capacitação regular; não havia programa anual de fiscalização; não foi possível apurar, em dias, o atendimento a denúncias e requerimentos de autoridades; havia duplicidade de denúncias; não estava ocorrendo o repasse de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil) da FATMA à GuEspPMA; faltavam blocos de AIAs, TEISs e TADs.

5.4 Com relação à estrutura física da GuEspPMA, verificou-se que: faltavam equipamentos para as equipes de plantão, muitos destes não eram

registrados no patrimônio da Entidade; os recursos para diárias não foram disponibilizados em numerário ideal; não havia treinamento e capacitação para os policiais militares que atuam na fiscalização ambiental; não havia uma programação de fiscalização integrada; não havia como medir, em dias, o atendimento às denúncias e requerimentos de autoridades; havia duplicidade de denúncias; não havia um plano anual de educação ambiental.

5.5 Por sua vez, foi constatado, com relação ao processo administrativo de apuração de infração ambiental: havia etapas do processo sem prazo de cumprimento; havia processos que não cumprem as regras de composição formal; havia Termos de Compromisso que não continham todas as cláusulas e condições obrigatórias; não havia monitoramento para verificação do cumprimento dos TCs para redução da multa; não havia regra processual para contagem de prazos; não havia regras para arquivamento de AIAs e tramitação de processos; havia processos que não contém cópia do boleto de multa; a emissão de boleto era feita via depósito identificado; cópia dos processos não estavam sendo enviados ao Ministério Público; não estava ocorrendo a inscrição em dívida ativa dos infratores inadimplentes; não estava ocorrendo a publicação das sanções.

5.6 Diante do exposto, importa aos gestores adotar as medidas cabíveis, com o objetivo de obter soluções para os problemas observados. As recomendações estão expressas na proposta de encaminhamento e versam sobre todos os componentes relacionados com a atividade de fiscalização ambiental.

5.7 Espera-se, por meio da implementação destas recomendações, que haja uma melhoria na atividade fiscalizatória ambiental. Por último, espera-se que, aplicando as recomendações, aumente a eficácia do processo administrativo de apuração de infração ambiental, contribuindo assim, para um meio ambiente mais equilibrado, sadio e seguro, para as presentes e futuras gerações.

6 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6.1 À vista do exposto no presente Relatório de Auditoria Operacional na modalidade de Desempenho, referente ao resultado obtido pela análise da atividade de fiscalização ambiental de competência da FATMA, em parceria com a GuEspPMA, realizado no período de agosto a dezembro de 2007, conclui a equipe de auditoria, lotada na Divisão 3, Inspetoria 2, da Diretoria de Atividades Especiais - DAE, , com fulcro no artigo 59, inc. V da Constituição Estadual c/c art. 1º, inc. V, da Lei Complementar nº 202/2000, que possa o Tribunal Pleno conhecer o presente Relatório, propondo-se pelo seguinte.

6.2 CONHECER do Relatório de Auditoria Operacional nº 03/2008 realizado na atividade de fiscalização ambiental, de competência da FATMA em parceria com a GuEspPMA, com abrangência ao exercício de 2006.

6.3 DETERMINAR à FATMA e à GuEspPMA, o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data da publicação desta decisão no Diário Oficial do Estado, para que os titulares das unidades gestoras auditadas, apresentem Plano de Ação (modelo apenso), estabelecendo responsáveis, atividades e prazos para o cumprimento das determinações e recomendações, nos termos do art. 5º, da Instrução Normativa nº TC-03/2004:

6.4 Determinações à FATMA:

6.4.1 Cadastrar e registrar 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 com incisos VIII, IX e X do art. 15 do Decreto nº 3.573/98, Regimento Interno da FATMA, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.831/95 (parágrafo 3.45 do presente relatório);

6.4.2 Disponibilizar no mínimo 01 (uma) máquina fotográfica por equipe de plantão, conforme inciso II do art. 15 do Decreto nº 3.573/98, Regimento Interno da FATMA, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.831/95 (parágrafo 3.46 do presente relatório);

6.4.3 Cadastrar todos os Autos de Infração Ambiental - AIA lavrados a partir de março de 2006, cancelados ou não, no Sistema GAIA e monitorá-los, conforme incisos XII e XIII do art. 17, c/c com incisos VIII e IX do art. 19 do Decreto nº 3.573/98, Regimento Interno da FATMA, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.831/95 e o art. 2º da Portaria FATMA nº 063/07 (parágrafo 3.71);

6.4.4 Corrigir 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 com inciso IX do art. 19 do Decreto nº 3.573/98, Regimento Interno da FATMA, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.831/95 (parágrafo 3.73);

6.4.5 Indicar 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, X, XI e XIII do art. 17 do Decreto nº 3.573/98, Regimento Interno da FATMA, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.831/95 (parágrafo 3.82);

6.4.6 Elaborar 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 com inciso X do art. 23 do Decreto nº 3.573/98, Regimento Interno da FATMA, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.831/95 (parágrafo 3.114);

6.4.7 Repassar 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);

6.4.8 Numerar e rubricar 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);

6.4.9 Refazer todos os Termos de Compromisso pactuados que não observaram os requisitos de validade e observar os requisitos de validade para pactuação de novos Termos de Compromisso - TC, conforme preceituam os artigos 26 e 27 da Portaria FATMA nº 063/07 (parágrafo 3.234);

6.4.10 Emitir 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);

6.4.11 Proceder 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);

6.4.12 Vedar 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);

6.5.13 Arquivar 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);

6.5.14 Abrir 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, Regimento Interno da FATMA, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.831/95 (parágrafo 3.260);

6.5.15 Fazer 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);

6.4.16 Emitir 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 com os incisos I, II e III do art. 17 e o inciso V do art. 19 do Decreto nº 3.573/98, Regimento Interno da FATMA, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.831/95 (parágrafo 3.270);

6.4.17 Enviar cópia dos Autos de Infração Ambiental - AIA, Termos de Embargo, Interdição e Suspensão - TEIS e Termos de Apreensão e Depósito – TAD, após o julgamento, ao Ministério Público (Estadual ou Federal, segundo a competência), conforme inciso X do § 6º do art. 2º do Decreto Federal nº 3.179/99, que regulamenta a Lei Federal nº 9.605/98 (parágrafo 3.274);

6.4.18 Encaminhar 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 com os incisos IV, V, VI, VII do art. 17 do Decreto nº 3.573/98, Regimento Interno da FATMA, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.831/95 (parágrafo 3.286);

6.4.19 Publicar no seu sítio na internet todas as penalidades impostas em decorrência do processo administrativo de apuração de infração ambiental, conforme dispõe a alínea 'a' do inciso II do art. 61 do Decreto Federal nº 3.179/99, que regulamenta a Lei Federal nº 9.605/98 (parágrafo 3.290).

6.5 Recomendações à FATMA:

6.5.1 Ampliar os meios para realização de denúncias pelos administrados, tais como Internet e Fax (parágrafo 3.53);

6.5.2 Elaborar campanha e material para divulgar os canais de denúncia existentes e ampliados (parágrafo 3.53);

6.5.3 Editar ato normativo estabelecendo prazo para lançamento no Sistema GAIA da movimentação do processo físico e monitorá-lo (parágrafo 3.62);

6.5.4 Sincronizar as fases do processo físico com os lançamentos no Sistema GAIA (parágrafo 3.75);

6.5.5 Capacitar os responsáveis pelos lançamentos no Sistema GAIA (parágrafo 3.77);

6.5.6 Restringir a concessão da carteira de habilitação para o exercício da fiscalização ambiental exclusivamente a servidores efetivos regidos pelo regime estatutário e ampliar o quadro de agentes fiscais de carreira (parágrafo 3.101);

6.5.7 Lotar pelo menos 3 (três) agentes fiscais em cada CODAM (parágrafo 3.105);

6.5.8 Estabelecer programa anual de capacitação dirigido aos servidores que atuam diretamente na atividade de fiscalização ambiental (parágrafo 3.108);

6.5.9 Formular regimento, prevendo qualificação e capacitação para exercício da função de agente fiscal (parágrafo 3.110);

6.5.10 Adotar procedimento padrão para registro de denúncias e requerimentos de autoridades que possibilite mensurar o prazo de atendimento (parágrafo 3.117);

6.5.11 Implantar sistema de cadastro de denúncias com banco de dados único, compartilhado e atualizado instantânea e simultaneamente (parágrafo 3.120);

6.5.12 Assegurar o fornecimento de Autos de Infração Ambiental - AIA, Termos de Embargo, Interdição e Suspensão - TEIS e Termos de Apreensão e Depósito - TAD para à GuEspPMA (parágrafo 3.139);

6.5.13 Editar ato normativo que estabeleça prazo para cumprimento das etapas Manifestação e Julgamento do processo administrativo de apuração de infração ambiental (parágrafo 3.221);

6.5.14 Editar ato normativo fixando como serão contados os prazos processuais (parágrafo 3.251);

6.5.15 Elaborar procedimento operacional para disciplinar a tramitação de processos de infração ambiental, separado do licenciamento (parágrafo 3.259).

6.6 Determinação à GuEspPMA

6.6.1 Cadastrar e registrar 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 presente relatório).

6.7 Recomendações à GuEspPMA:

6.7.1 Disponibilizar no mínimo 01 (um) GPS por equipe de plantão (parágrafo 3.168 do presente relatório);

6.7.2 Estabelecer programa anual de capacitação dirigido aos servidores que atuam diretamente na atividade de fiscalização ambiental (parágrafo 3.180);

6.7.3 Formular regramento prevendo qualificação e capacitação para exercício da função de policial militar ambiental (parágrafo 3.184);

6.7.4 Elaborar programa anual de fiscalização, embasado em levantamento histórico das regiões de maior ocorrência e nos períodos de defeso, integrando os planejamentos já realizados (parágrafo 3.189);

6.7.5 Adotar procedimento padrão que possibilite mensurar o prazo de atendimento de denúncia e requerimento de autoridades (parágrafo 3.191);

6.7.6 Implantar sistema de cadastro de denúncias com banco de dados único, compartilhado e atualizado instantânea e simultaneamente (parágrafo 3.194);

6.7.7 Lançamento de todos os AIAs lavrados a partir de março de 2006, cancelados ou não, no Sistema GAIA (parágrafo 3.201);

6.7.8 Elaborar planejamento anual das atividades de educação ambiental a serem desenvolvidas (parágrafo 3.204).

6.8 ENCAMINHAR cópia do presente Relatório, Voto e Decisão que vierem a ser adotados pelo Tribunal:

- à Fundação do Meio Ambiente - FATMA, para conhecimento e providências;
- à Guarnição Especial da Polícia Militar Ambiental - GuEspPMA, para conhecimento e providências;
- ao Comando Geral da Polícia Militar de Santa Catarina, para conhecimento;
- à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, para conhecimento e providências;
- à Secretaria de Estado da Fazenda, através de sua Diretoria de Auditoria Geral, para conhecimento e providências;
- ao Exmo. Sr. Governador do Estado, para conhecimento;
- à Comissão de Turismo e Meio Ambiente da Assembléia Legislativa, para conhecimento;
- ao Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente do Ministério Público Estadual, para conhecimento.

Florianópolis, 05 de agosto de 2008.

Alcionei Vargas de Aguiar
Auditor Fiscal de Controle Externo

Azor El Achkar
Auditor Fiscal de Controle Externo

Roberto Silveira Fleischmann
Auditor Fiscal de Controle Externo
Chefe da Divisão 3

De acordo

A consideração do Sr. Diretor da DAE.

Em ____/____/____

Célio Maciel Machado
Auditor Fiscal de Controle Externo
Cordenador de Controle

De acordo. Encaminhar ao Conselheiro
Relator do Processo.

DAE, ____/____/____

Kliwer Schmitt
Auditor Fiscal de Controle Externo
Diretor

7 REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Régis de Castro. Introdução Geral. In: ANDRADE, Régis de Castro; JACOUD, Luciana (Org.). **Estrutura e Organização do Poder Executivo**. Administração Pública Brasileira. ANESP: Brasília, 1998.
- BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às Ciências Sociais**. 5 ed. Florianópolis: UFSC, 2002.
- BERNARDES, Hugo Gueiros. Serviço público: função pública, tipicidade; critérios distintivos. **Revista de Informação Legislativa**, n. 118, ano 29, abr./jun. 1993. p. 111-126.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição de República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 52/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.
- BRASIL. TCU. **Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2001.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Indicadores de desempenho como instrumentos de auditoria e gestão, a partir da experiência do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v.1, n.1. Brasília: TCU, 2004. p. 49-59.
- CORRÊA, Elizeu de Moraes. **Auditoria Ambiental**. Guia Elementar no Âmbito dos Tribunais de Contas. Curitiba: TCE/PR, 1997.
- CORREA, Heitor Delgado; ANDRADE, Pierre André da Rocha. Avaliação da gestão ambiental como indicador de desempenho do mandato de agente público. **Revista do TCMRJ**, n. 27, ano XX, ago. 2004. p. 34-44.
- CROZIER, Michel. **Estado Modesto, Estado Moderno**: estratégia para outra mudança. FUNCEP: Brasília, 1989.
- GHISI, Adhemar Paladini. Desempenho das entidades fiscalizadoras superiores e indicadores de rendimento. **Revista do TCU**. v. 31. n. 86, out./dez. 2000. p. 327-355.
- INTOSAI. **Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional**: normas e diretrizes para a auditoria operacional baseadas nas Normas de Auditoria e na experiência prática da INTOSAI. Trad. Inaldo da Paixão Santos Araújo e Cristina Maria Cunha Guerreiro. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.
- INTOSAI; WGEA. Auditoria Ambiental e de Regularidade. **Revista do TCU**, n. 100, abr./jun. 2004. p. 48-54.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14 ed. rev. atual. ampl. Malheiros: São Paulo, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MILARÉ, Edis; LOURES, Flavia Tavares Rocha. Responsabilidade em Matéria Administrativa. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **Direito Ambiental em Debate**. vol. 2. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Administração Pública Gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE, Mimeo, 1996.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. **Crêterios para definição de atividades exclusivas de Estado e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. ANESP: Brasília, 1999.

APÊNDICES

Decisão n.
3524/2008

1. Processo n.
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 n. 202/2000, decide:

6.1. Conhecer do Relatório de Auditoria Operacional DAE n. 03/2008 - 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 n. TC-03/2004, 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) n. 4.320/64 c/c os incisos VIII, IX e X do art. 15 do Decreto n. 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 n. 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 n. 3.573/98 e art. 2º da Portaria FATMA n. 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 n. 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 n. 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 n. 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 n. 14.370/05 (R\$ 150.000,00/ano) por meio da descentralização de crédito orçamentário, conforme art. 131 da Lei Complementar (estadual) n. 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 n. 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 n. 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 n. 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) n. 3.179/99, que regulamenta a Lei (federal) n. 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 n. 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 n. 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 n. 3.573/98, que regulamenta a Lei Estadual n. 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 n. 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 n. 063/07 c/c os incisos I a III do art. 17 e o inciso V do art. 19 do Decreto n. 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) n.

6.514/2008, que regulamenta a Lei (federal) n. 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 n. 063/07 c/c os incisos IV, a VII do art. 17 do Decreto n. 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) n. 3.179/99 (parágrafo 3.290 do Relatório DAE).

6.2.2. Recomendar à Fundação do Meio Ambiente - FATMA que:

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 3 (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 regramento 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 - GuEspPMA que cadastre e registre os equipamentos de uso da fiscalização com número de patrimônio e procedência, conforme preceitua o art. 94 da Lei (federal) n. 4.320/64 (parágrafo 3.165 do Relatório DAE).

6.2.4. Recomendar à Guarnição Especial da Polícia Militar Ambiental - GuEspPMA 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 defeso, 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 n. 003/2008:

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 Assembléia 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 n.
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 n. 202/2000), Adircélio de Moraes Ferreira Junior (art. 86, caput, da LC n. 202/2000), Gerson dos Santos Sicca (art. 86, §2º, da LC n. 202/2000) e Cleber Muniz Gavi (art. 86, §2º, da LC n. 202/2000).

10. Representante do Ministério Público junto ao TC: Mauro André Flores Pedrozo.

JOSÉ CARLOS PACHECO SABRINA NUNES IOCKEN
Presidente Relatora (art. 86, caput, da LC n. 202/2000)

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