



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
GABINETE DO MINISTRO

OFÍCIO Nº 7656/2019/MMA

Brasília, 31 de outubro de 2019.

À Primeira-Secretária da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes, Edifício Principal, térreo, sala 27
70160-900 Brasília/DF

Assunto: Resposta ao Ofício 1ª Sec/RI/E/n. 791/19, Requerimento de Informação n. 1325/2019.

Senhora Deputada,

Refiro-me ao Ofício 1ª Sec/RI/E/n. 791/19, de 27 de setembro de 2019, que encaminha, entre outros, o Requerimento de Informação n. **1325/2019**, de autoria do Deputado Federal Jesus Sérgio (PDT-AC), por solicitar informações acerca das denúncias apresentadas no relatório da Humans Rights Watch sobre as causas do desmatamento e das queimadas na Amazônia.

Em resposta, encaminho o Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental, do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, divulgado em março de 2019.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)

RICARDO SALLES

Ministro de Estado do Meio Ambiente

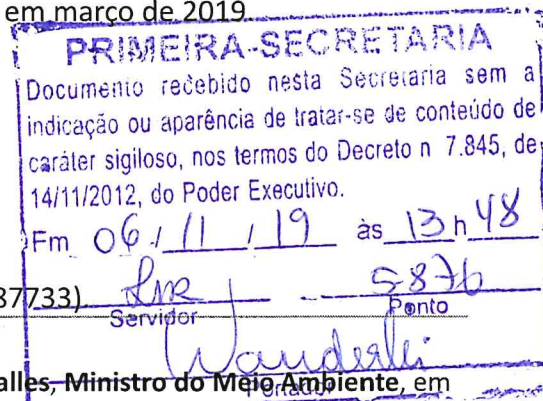
Anexo: Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental (0487733)



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo de Aquino Salles**, Ministro do Meio Ambiente, em 05/11/2019, às 19:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mma.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0489163** e o código CRC **1318F484**.





CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
Renováveis - IBAMA

Março de 2019

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE

**Unidade Examinada: Coordenação-Geral de Finanças - Instituto Brasileiro
do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis**

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Ordem de Serviço: 201800803

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Avaliação dos Resultados da Gestão

A Avaliação dos Resultados da Gestão tem por objetivo a emissão de opinião dos auditores a respeito da gestão, a partir da avaliação de um macroprocesso da Unidade Auditada.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Avaliação dos Resultados da Gestão do IBAMA no que tange o Processo Sancionador Ambiental, iniciado a partir das ações de fiscalização, para apuração e julgamento das infrações ambientais.

Foram formuladas e buscadas respostas para as seguintes questões de auditoria:

1. O processamento dos autos de infração lavrados pelo IBAMA é eficiente?
2. As condições institucionais favorecem a qualidade e a imparcialidade das decisões proferidas?
3. Os instrumentos de gestão, monitoramento e avaliação do processo sancionador ambiental são eficazes?

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Um dos efeitos esperados do exercício do poder de polícia é a dissuasão dos infratores, ou seja, é fazer com que o indivíduo tema a punição exercida pelo Estado e deixe de praticar novas infrações. Este efeito se perfaz diante da conclusão do Processo Sancionador Ambiental, que ocorre com o julgamento que confirma ou cancela o auto de infração lavrado durante a ação fiscalizatória.

Diante disso, o trabalho foi realizado com o objetivo de agregar valor à gestão da Autarquia e de contribuir para o aprimoramento, fortalecimento e melhoria das operações do Processo Sancionador Ambiental.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Verificou-se que, de modo geral, os processos permanecem por tempo excessivo em todas as suas etapas, desde as mais simples, como abertura do processo administrativo, até as mais complexas, como o julgamento, superando, em média, 5 anos de tramitação. Destaca-se, ainda, que o modelo que define as autoridades julgadoras é inadequado para atender à demanda de processos.

Constatou-se, dentre outras fragilidades, um elevado estoque de processos físicos (96.485), aguardando digitalização para terem seus trâmites retomados; deficiências no modelo concebido para investidura e destituição das autoridades julgadoras do IBAMA, que impactam na qualidade e na imparcialidade das decisões proferidas; fragilidades na governança do processo; fragilidade dos controles relativos aos prazos prescricionais e deficiências no processo de apuração de responsabilidade funcional de quem deu causa à prescrição. As recomendações versam, sobretudo, a respeito da necessidade de automação de fases processuais; da revisão do modelo de designação de autoridades julgadoras; e de melhorias nos instrumentos de gestão, dentre outras.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAF - Agente Ambiental Federal
AI - Auto de Infração
AJG - Autoridades Julgadoras
AR – Aviso de Recebimento
CGU-PAD - Sistema de Gestão de Processos Disciplinares
COADM - Coordenação de Cobrança e Controle de Créditos Administrativos
COASF - Coordenação dos Processos de Cobrança, Sancionador Ambiental e Fiscal
COFIS - Coordenação de Operações de Fiscalização
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
COPSA - Coordenação do Processo Sancionador Ambiental
DIMAM - Divisão de Cobrança e Avaliação de Créditos de Multas Ambientais
DIPLAN - Diretoria de Planejamento, Administração e Logística
DIPRO - Diretoria de Proteção Ambiental
DITRI - Divisão de Cobrança e Avaliação de Créditos Tributários
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IN - Instrução Normativa
MMA - Ministério do Meio Ambiente
NUIP - Núcleo Técnico Setorial de Instrução Processual de Autos de Infração
PAD - Processo Administrativo Disciplinar
RIF - Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental
SEAPF - Serviço de Administração do Processo Fiscal
SEASF - Serviço de Apoio aos Processos Sancionador e Fiscal
SEI - Sistema Eletrônico de Informações
SEIPSA - Serviço de Instrução do Processo Sancionador Ambiental
SENPSA - Serviço de Normatização do Processo Sancionador Ambiental
SEPRO - Serviço de Administração do Processo Sancionador Ambiental
SETCE - Serviço de Tomada de Contas Especiais e Cobrança de Créditos Administrativos
SICAFI - Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização do IBAMA
SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente
TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
SUMÁRIO	5
INTRODUÇÃO	6
METODOLOGIA	8
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. Visão geral dos Autos de Infração lavrados pelo IBAMA	9
2. Eficiência da instrução e julgamentos dos Autos de Infração (<i>Questão de auditoria 1</i>)	12
Mapa de relevância das unidades do IBAMA	73
3. Condições para a qualidade e imparcialidade das decisões. (<i>Questão de auditoria 2</i>)	75
4. Avaliação e Monitoramento do Processo Sancionar Ambiental (<i>Questão de auditoria 3</i>)	83
CONCLUSÃO	101
RECOMENDAÇÕES	104
ANEXO	106

INTRODUÇÃO

O presente trabalho, realizado sob a forma de auditoria operacional, teve por finalidade avaliar o desempenho e a gestão do processo sancionador ambiental do IBAMA, especificamente no tocante aos procedimentos administrativos relacionados à instrução e julgamento das infrações decorrentes de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

O macroprocesso sancionador ambiental tem como objetivo estratégico a ampliação da efetividade do controle ambiental, promovendo estratégias de controle e fiscalização ambiental que propiciem a dissuasão dos ilícitos e a efetiva recuperação de dano ambiental.

A sua implementação pode ser organizada em quatro etapas: a de fiscalização ambiental, em que são lavrados os autos de infração; as de instrução e julgamento dos processos administrativos, que são relativas ao procedimento de apuração das infrações; e, por fim, a etapa de execução das sanções previstas, que compreende a cobrança da multa e aplicação das demais sanções indicadas na decisão administrativa.

Figura 1. Etapas do macroprocesso sancionador ambiental.



Em relação à fase de fiscalização ambiental, cabe registrar que foi objeto de trabalho da CGU a avaliação da gestão e dos aspectos operacionais das ações fiscalizatórias do IBAMA, que culminou com a publicação, em 2017, do Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 69 (<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9752.pdf>).

Assim, em complemento ao trabalho publicado em 2017 e considerando que a aplicação das sanções decorre de um adequado funcionamento de todas as etapas do processo de apuração das infrações ambientais, garantindo ao infrator o direito à ampla defesa e ao contraditório, a presente auditoria concentrou-se nas duas etapas seguintes às ações

fiscalizatórias, quais sejam: instrução dos processos administrativos e julgamento dos autos de infração¹.

A fim de destacar a relevância e materialidade de processo sancionador no âmbito do IBAMA, cabe registrar que nos últimos cinco anos o Instituto lavrou um universo de cerca de 80 mil infrações, representando uma média anual de, aproximadamente, **16 mil** autos de infração e **3,7 bilhões de reais** em multas ambientais.

É importante observar que a fiscalização ambiental, em sentido amplo, é um processo sistêmico, cuja capacidade de gerar dissuasão nos infratores depende de diversas variáveis, entre as quais está a certeza e celeridade das sanções aplicadas².

Nesse sentido, em levantamento preliminar realizado pela CGU, verificou-se que, no período de 2013 a 2017, o tempo médio de julgamento em primeira instância dos autos de infração no IBAMA foi de **três anos e sete meses** e para o trânsito em julgado administrativo³, que engloba também os eventuais julgamentos em segunda instância, a duração dos processos até sua conclusão foi, em média, de **cinco anos e dois meses**⁴.

Além disso, mereceu atenção o fato de que 26% dos autos de infração chegaram a aguardar mais de cinco anos da data de lavratura até seu julgamento, sendo expressivo o número de decisões que ocorreram após mais de seis anos do cometimento da infração (15% do total de autos que foram julgados).

Desse modo, embora não se tenha referência objetiva sobre qual seria o tempo razoável para o julgamento das infrações ambientais, os números acima indicaram a necessidade de avaliação do processo sancionador ambiental sob a perspectiva do seu desempenho quanto ao tempo de instrução e julgamento, entre outros aspectos.

Tal enfoque decorre ainda do entendimento de que a falta de celeridade na conclusão dos processos pode implicar no aumento da percepção de impunidade, trazendo prejuízo à eficácia e efetividade das ações fiscalizatórias e no seu poder dissuasório; no desestímulo ao pagamento da multa, em razão da ineficiência na sua cobrança; do maior risco de prescrição dos processos e, ainda, na elevação do custo administrativo, em virtude da necessidade de manter-se processos tramitando no órgão por longos períodos.

¹ A última fase do macroprocesso, referente à execução das sanções ambientais, não foi objeto de avaliação nesse momento.

² SCHMITT, Jair. "Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia". Tese de doutorado. Universidade de Brasília, 2015.

³ O trânsito em julgado administrativo significa que a questão foi resolvida por definitivo no âmbito administrativo, não havendo mais possibilidade de interpor-se recursos.

⁴ Para o cálculo do tempo médio de conclusão, utilizou-se como marco temporal a data de lavratura do AI e as datas dos eventos que indicam o trânsito em julgado administrativo, conforme as regras previstas no sistema SICAFI. Foram considerados todos os AI que tiveram o trânsito em julgado no período de 2013-2017.

É importante ressaltar também que a condução dos processos administrativos deve observar os princípios constitucionais da eficiência (CF, art. 37) e da razoável duração do processual (CF, art. 5º, inciso LXXVIII).

Nesse sentido, o processo sancionador ambiental do IBAMA foi avaliado sob os seguintes aspectos: o desempenho das atividades de instrução e julgamento dos autos de infração no tocante ao tempo de duração dos processos administrativos; a capacidade operacional do Instituto para instruir e julgar os processos; as condições institucionais para garantia da qualidade e imparcialidade das decisões proferidas; bem como os instrumentos existentes para monitoramento, avaliação e gestão do processo sancionador.

Para tanto, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

- 1) O processamento dos autos de infração lavrados pelo IBAMA é eficiente?
- 2) As condições institucionais favorecem a qualidade e a imparcialidade das decisões proferidas?
- 3) Os instrumentos de gestão, monitoramento e avaliação do processo sancionador ambiental são eficazes?

Como resultado do trabalho, espera-se contribuir para o aprimoramento, fortalecimento e melhoria das operações do Processo Sancionador Ambiental, em especial no tocante ao tempo de tramitação dos processos.

Por fim, registra-se que a versão preliminar do relatório foi encaminhada ao IBAMA, a fim de este pudesse apresentar suas considerações a respeito dos resultados da auditoria. No entanto, até a conclusão do trabalho, esta CGU não havia recebido a manifestação do Instituto sobre o conteúdo do relatório.

METODOLOGIA

Quanto à metodologia adotada na execução do trabalho, destaca-se a aplicação da análise de dados sobre os autos de infração e julgamentos realizados pelo IBAMA, com base em técnicas de estatística descritiva para interpretar o conjunto de dados.

Os dados utilizados foram obtidos a partir da base de dados do SICAFI, que consiste no sistema corporativo que contém as informações relacionadas à fiscalização ambiental do IBAMA, e do SEI, que contém as informações sobre os processos administrativos.

O escopo temporal da auditoria sobre o qual foram feitos os levantamentos na base de dados foi o período entre **01/01/2013** e **31/12/2017**. Esse recorte se deve ao fato de que a Instrução Normativa nº 10/2012, que regulamenta os procedimentos para apuração de infrações ambientais no âmbito do IBAMA, entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 2013. Dessa forma, seria um fator complicador avaliar processos que tiveram dois ou mais procedimentos de instrução e julgamento diferentes. Avaliou-se ainda que um período mais recente de lavratura, instrução e julgamento das infrações tende a refletir mais precisamente a realidade atual.

Além da análise de dados, foram utilizados na execução do trabalho: i) o instrumento de entrevistas semiestruturadas e a aplicação de questionários, englobando os principais atores do processo, tanto na Sede do IBAMA quanto nas Superintendências Estaduais; ii) a análise documental de processos administrativos a partir de amostra selecionada; e iii) a técnica de observação da execução das atividades in loco.

RESULTADOS DOS EXAMES

Os resultados dos exames obtidos a partir dos trabalhos de auditoria realizados sobre o processo sancionador ambiental são apresentados a seguir:

1. Visão geral dos Autos de Infração lavrados pelo IBAMA

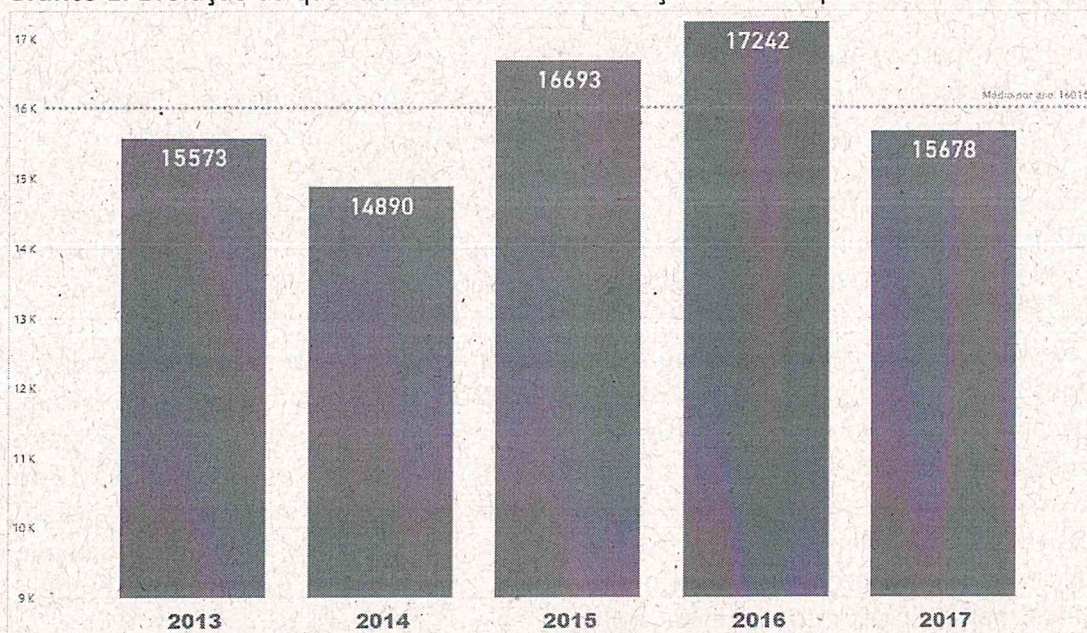
A partir da análise descritivas dos dados obtidos do sistema SICAFI, foi possível levantar algumas características dos autos de infração lavrados pelo IBAMA, conforme abaixo:

a) Quantitativo dos autos de infração

No período de 2013 a 2017, foram lavrados 80.076 autos de infração que totalizaram 18.5 bilhões de reais em multas ambientais. Em termos médios, o IBAMA tem lavrado por ano 16.015 autos, correspondendo a 3,7 bilhões em multas.

Analisando-se a série histórica, observa-se que a média de lavratura anual se manteve relativamente estável nesses cinco anos, não havendo grandes oscilações nem tendência definida de aumento ou diminuição do quantitativo de autos.

Gráfico 1: Evolução da quantidade de autos de infração lavrados por ano.



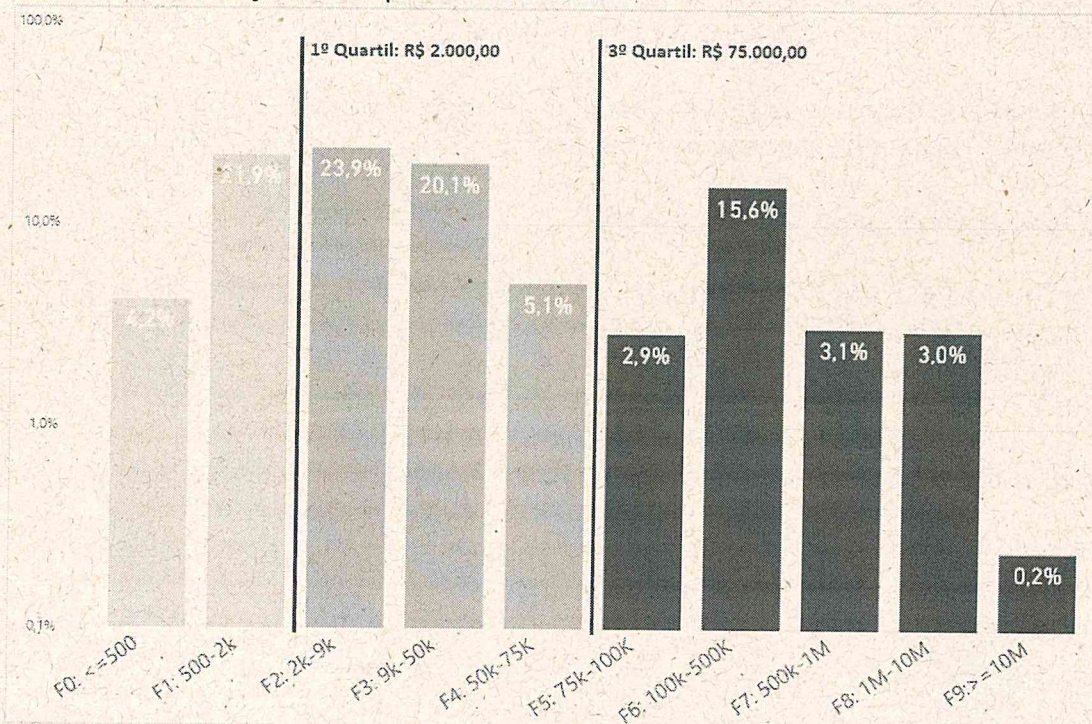
b) Valor das multas ambientais

O valor médio da multa por AI no período analisado foi de R\$ 231.850,77. Por outro lado, ao se analisar outra medida de tendência utilizada na estatística descritiva⁵, a mediana, obtém-se o valor central de R\$ 9.000,00 para os autos de infração, o que significa que metade dos autos de infração do IBAMA possuem valores até nove mil reais.

Essa expressiva diferença entre as duas medidas decorre do fato de que a média é mais suscetível a distorção por valores extremos, como são os valores das multas das infrações ambientais, que, regra geral, podem variar entre R\$ 50,00 a R\$ 50.000.000,00, conforme dispõe a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998).

Essa característica pode ser observada no gráfico a seguir, que apresenta a distribuição dos autos de infração por faixa dos valores das multas.

Gráfico 2: Distribuição dos AI por faixa de valor.



Analisando-se as informações acima, verifica-se que 50% dos valores aplicados nos autos de infração se concentram entre R\$ 2.000,00 e R\$ 75.000,00⁶. Outro dado é que 87,5% dos autos possuem valor de multa abaixo de 231 mil reais, que foi a média aritmética encontrada.

⁵ Tanto a média aritmética quanto a mediana são medidas que procuram representar o valor central de uma distribuição. Desse modo, os dados do conjunto avaliado tendem a se agrupar ao redor destas duas medidas.

⁶ O intervalo interquartil é uma medida estatística que avalia o grau de dispersão dos dados em torno da medida central. É a diferença entre o primeiro quartil (25%) e o quarto quartil (75%).

Isto posto, avalia-se que, no caso dos valores das multas ambientais, a mediana consegue representar melhor um valor central para os AI lavrados pelo IBAMA.

c) Unidades de lavratura e locais das infrações ambientais

Na análise da distribuição dos AI pelo local de cometimento do ilícito, nota-se que os Estados do Pará, Mato Grosso, Rondônia e Amazonas possuem significativa relevância em termos quantitativos e de valores. Juntos, os quatro Estados detêm 35% do total de AI lavrados e 73% do montante total do valor das multas aplicadas.

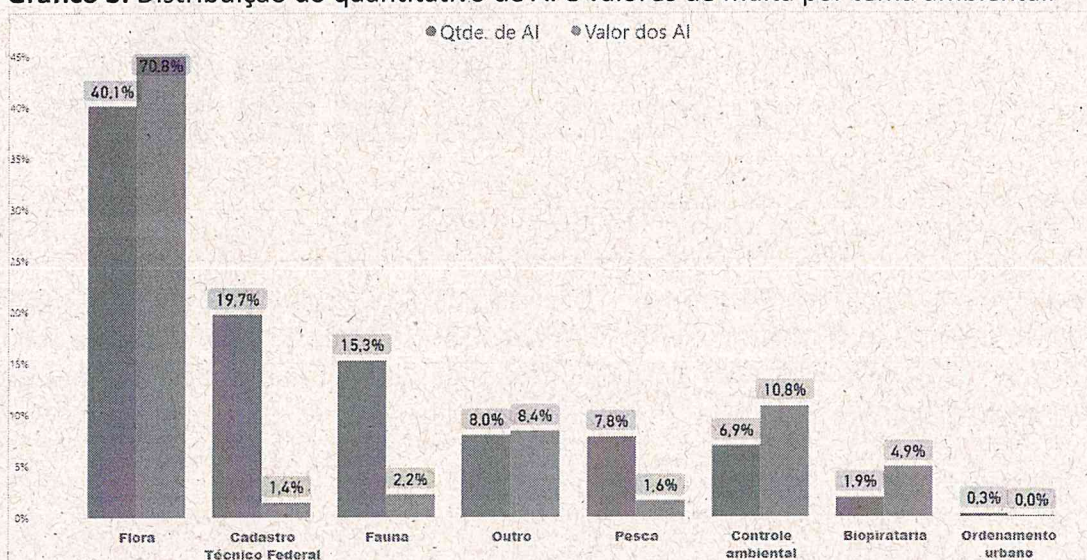
Já em relação à unidade responsável pela lavratura dos AI, a maior relevância é da Sede do IBAMA em Brasília, que elaborou 45% do total de autos de infração no período. Dentre as operações realizadas pela Sede que explicam a elevada quantidade de autos, destaca-se a operação controle remoto, que usa imagens de satélite e outras informações georreferenciadas para identificar infrações ambientais a partir do escritório do Instituto e enviá-las por correio ao autuado, bem como as fiscalizações relacionadas ao Cadastro Técnico Federal - CTF.

Em termos de valores, a Sede e as Superintendências Estaduais do PA e MT lavraram cerca de 14 bilhões de reais em multas, concentrando a 76% do valor total aplicado.

d) Tema ambiental dos autos de infração

Analisando a distribuição dos autos em função do tema ambiental, percebe-se que as infrações relacionadas à flora, como o desmatamento, representam a maioria dos autos lavrados (40%), seguido das infrações associadas ao Cadastro Técnico Federal – CTF (20%).

Gráfico 3: Distribuição do quantitativo de AI e valores de multa por tema ambiental.



Combinando-se os dados dos locais de infração com a classificação dos ilícitos por tema ambiental, verifica-se a grande representatividade das infrações relativas ao

desmatamento na Amazônia no contexto geral dos ilícitos ambientais, com o tema flora e os estados do PA, MT e RO tendo grande relevância nos quantitativos apresentados.

Quanto aos valores das multas, o gráfico acima mostra que o tema flora concentra 71% do montante total das multas aplicadas. Para esse grupo, a média individual de valor por AI foi de R\$ 408.000,00 e a mediana R\$ 60.000,00. Tal situação evidencia que esse tipo de ilícito, regra geral, possui maior grau de lesividade ao meio ambiente, uma vez que o valor da multa está associado à dimensão da infração.

Por outro lado, as infrações relativas ao Cadastro Técnico Federal, que é o segundo tema com o maior número de AI, possuem os menores valores de multa por AI, sendo a média igual a 16 mil reais e sua mediana igual a 2 mil reais.

Cabe registrar que os ilícitos vinculados ao CTF representam em sua maioria infrações na seara administrativa, com baixo impacto ambiental, tais como: “Deixar de inscrever-se no CTF”, “Deixar de apresentar relatório ambientais exigidos na legislação” e “Apresentar informação falsa (porte econômico da empresa) no CTF”.

Por fim, destaca-se que os AI que possuem os menores valores de multa (abaixo de 2 mil reais) referem-se a infrações classificadas no tema CTF, com cerca de 40% do total de autos lavrados. Já as infrações com elevados valores de multa (acima de 100 mil reais) estão concentrados no tema flora, representando 74% do quantitativo total de AI.

Apresentada a visão geral dos autos de infração lavrados pelo IBAMA, passa-se a detalhar os resultados do trabalho organizados pelas questões de auditoria definidas.

2. Eficiência da instrução e julgamentos dos Autos de Infração

(Questão de auditoria 1)

Frente a indeterminação do conceito de tempo razoável e, consequentemente, a dificuldade de se avaliar objetivamente o seu cumprimento, a equipe de auditoria optou por utilizar - como parâmetro para nortear a análise de eficiência do processo sancionador ambiental do Ibama, especialmente em relação ao desempenho quanto ao tempo para instrução e julgamento - os critérios adotados pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) quando este é instado a se manifestar a respeito da razoabilidade do tempo de duração de algum processo judicial em particular.

Regra geral, aquele tribunal tem utilizado três critérios para avaliar a razoabilidade da duração de um processo, que devem ser considerados em conjunto, quais sejam: a) a complexidade da causa; b) a atuação das autoridades judiciais e c) o comportamento das partes (conduta dos litigantes)⁷.

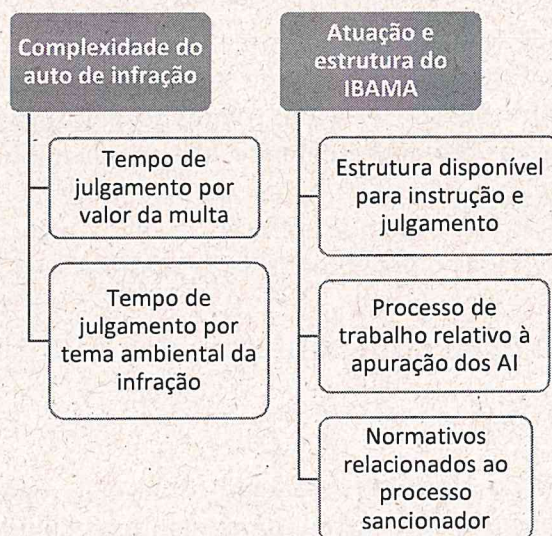
A complexidade está relacionada ao fato de que nenhum processo é igual a outro, tanto no que se refere ao estabelecimento dos fatos como na determinação do direito

⁷ NICOLAU, Nara Benedetti. Artigo: *Duração razoável do processo no direito europeu*.

aplicável, para cuja adequada avaliação e resolução se requererá um lapso diferente. A atuação das autoridades, refere-se ao fato de que a tramitação de um processo pode ser retardada, seja por falta de diligência na eficiente condução do caso por parte das autoridades, ou por problemas estruturais próprios dos órgãos, que costuma ter conexão com a carência de meios para o desenvolvimento adequado da justiça. Por fim, a conduta dos litigantes procura verificar o uso deliberadamente abusivo dos recursos processuais, que prolonga sem necessidade a instrução e atrasa a conclusão do feito.⁸

Isto posto, cabe fazer a ressalva de que o objetivo do uso desse paradigma do TEDH, que se aplica a casos concretos, é servir como um orientador para uma avaliação mais objetiva acerca da eficiência dos processos de instrução e julgamento dos autos de infração do IBAMA como um todo. Deste modo, o presente trabalho não se propõe a aplicá-lo tal como ocorre nos tribunais constitucionais.

Nesse sentido, trazendo-se para a realidade do processo sancionador ambiental do IBAMA e finalidade do trabalho, a equipe de auditoria definiu os seguintes itens de avaliação associados a dois dos três referidos critérios⁹, conforme abaixo:



Deste modo, procurou-se retratar e avaliar em que medida, via de regra, o tempo de julgamento dos autos de infração está associado ao valor da multa e ao tema ambiental da infração (complexidade), bem como à estrutura disponível para instrução e julgamento e ao processo de trabalho e normativos existentes (atuação e estrutura).

2.1 Complexidade do Auto de Infração

⁸ PAES, Sara Maria Ströher. *Direito a ser ouvido em um prazo razoável. Morosidade da justiça segundo a ótica do Tribunal Europeu de Direitos Humanos*. Revista de informação legislativa n. 135 jul/set 1997. Senado Federal.

⁹ Considerando o objetivo da auditoria, optou-se por não realizar avaliações relacionadas ao critério “comportamento do autuado”, uma vez que a verificação de eventual uso abusivo de recursos judiciais por parte do autuado fugiriam ao escopo do trabalho, que se dá no âmbito administrativa do IBAMA.

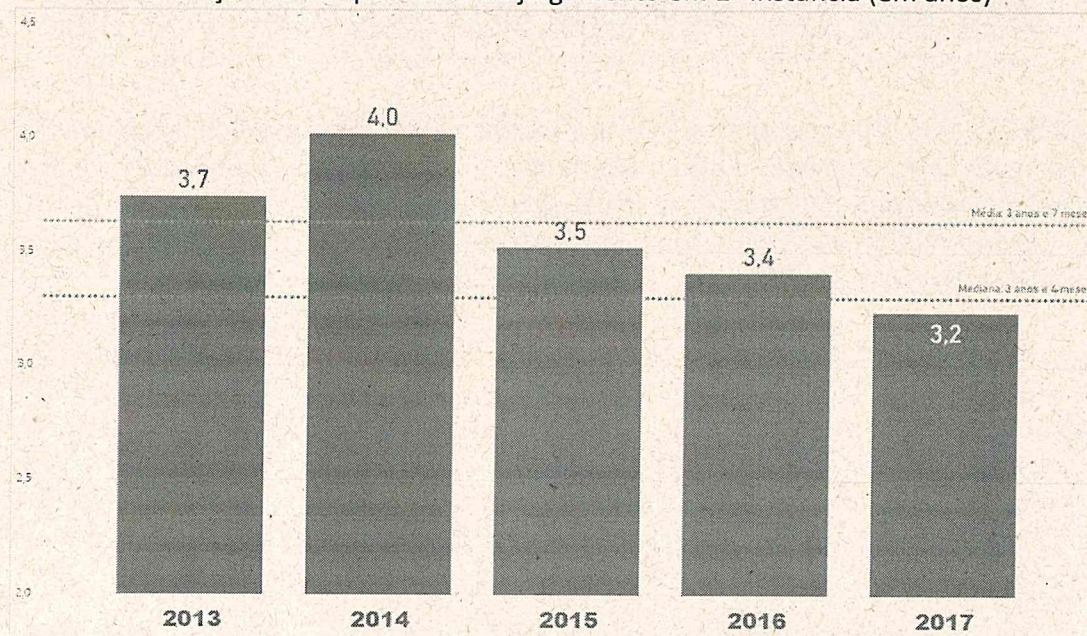
Conforme visto no item “1. Visão Geral dos AI”, via de regra a dimensão da infração e o grau de severidade e lesividade ao meio ambiente estão associados ao valor da multa imposto ao infrator, bem como ao tipo da infração ambiental, aqui representado pela classificação “tema ambiental”.

Assim, avaliou-se o tempo de julgamento por estas duas variáveis (valor da multa e tema ambiental), conforme a seguir.

Inicialmente, a título de contextualização, é importante registrar que no período analisado, entre 2013 e 2017, foram julgados em primeira instância **105.406** autos de infração. Desse total, tem-se que 50% dos julgamentos ocorreu entre dois e cinco anos da data de lavratura do AI.

Analisando-se a evolução do tempo médio de julgamento dos autos de infração nesses cinco anos, verifica-se, como aspecto positivo, uma tendência de queda no tempo de julgamento em 1ª instância dos AI no período, tendo saído, em 2013, de uma média de 3 anos e 8 meses para 3 anos e 2 meses em 2017, representando uma redução de 13%, conforme ilustrado abaixo:

Gráfico 4: Evolução do tempo médio de julgamento em 1ª instância (em anos)



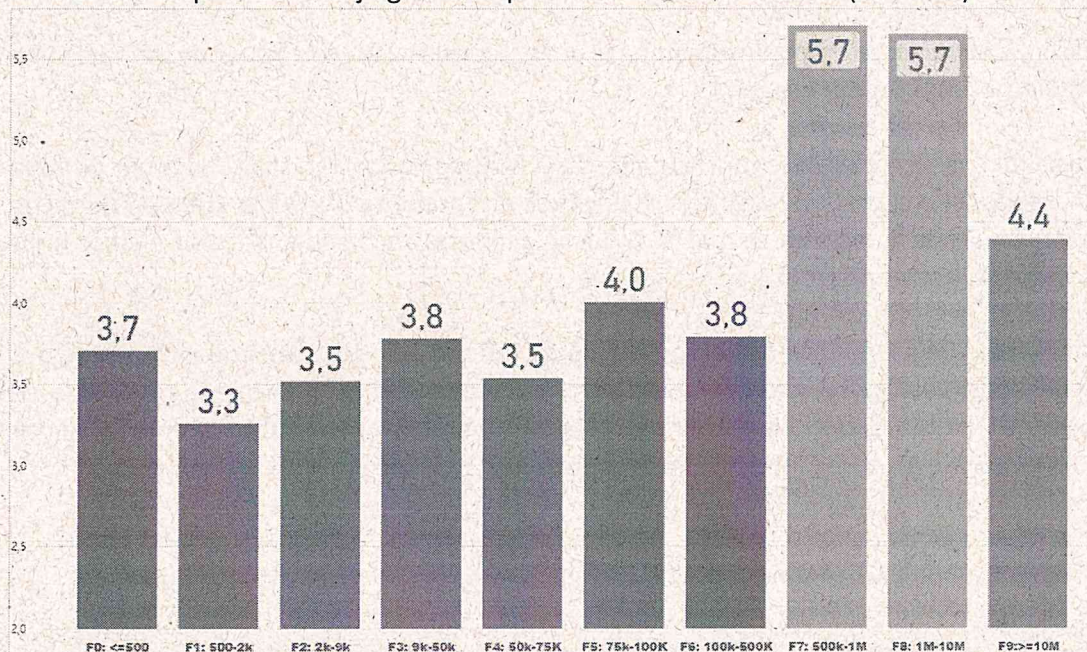
2.1.1 Tempo de julgamento por valor da multa

Analisando o tempo de julgamento dos processos por faixas de valores de multa, verificou-se a existência de três grupos com tempos similares (destacados pelas diferentes cores no gráfico abaixo):

- **Grupo 1 (verde):** AI com valores até 500 mil reais, com média de 3,6 anos;
- **Grupo 2 (vermelho):** AI com multa entre 500 mil e 10 milhões de reais, com média de 5,7 anos;

- **Grupo 3 (mostarda):** AI com valores superiores a 10 milhões, com média de 4,4 anos.

Gráfico 5: Tempo médio de julgamento por faixa de valor da multa (em anos)



Observa-se que, em que pese haver, em muitos casos, um aumento do tempo de julgamento com o aumento do valor das multas, existem conjuntos de AI que, mesmo possuindo valores de multas maiores, possuem tempos de julgamento inferiores. Assim, os números indicam não existir, como regra generalizada, relação direta do tempo que o processo leva para ser julgado com o valor da multa em todas as situações.

Como exemplo, cabe registrar que os autos acima de 10 milhões (grupo 3), com tempo médio de 4,4 anos, têm julgamento mais rápido que os autos com valores abaixo de 10 milhões (grupo 2), com tempo de 5,7 anos. Além disso, nota-se que os AI que possuem os menores valores de multa, abaixo de 500 reais, levam mais tempo para serem julgados (3,7 anos) que os autos que possuem multas mais altas, como aqueles que estão nas faixas entre 500 e 2 mil reais (F1), com 3,3 anos, entre 2 mil e 9 mil reais (F2), com 3,5 anos, e entre 50 mil e 75 mil reais (F4), com 3,5 anos.

Outro ponto que chama atenção é o fato de haver um significativo salto no tempo médio dos AI acima de 500 mil reais, saindo de 3,6 anos de duração para 5,7 anos. Tal situação pode ser explicada pelo fato de o valor de 500 mil reais ser o ponto de corte especificado na IN nº 10/2012 para definição da unidade responsável pela instrução e julgamento dos AI. Desse modo, as multas inferiores a 500 mil reais são julgadas nas Superintendências Estaduais, enquanto as multas superiores a esse valor são julgadas na Sede do IBAMA em Brasília.

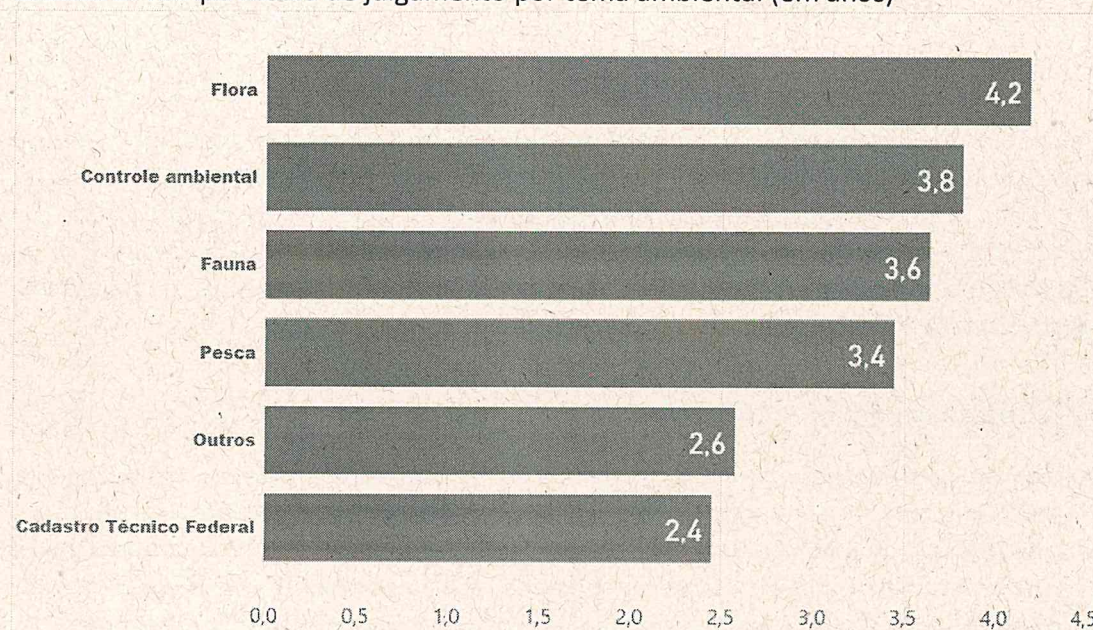
Assim, considerando que não se verificou relação direta, em todos os casos, do tempo de julgamento com o valor da multa; considerando que não há grande variação no tempo médio de julgamento dos AI entre R\$ 50 e R\$ 499.999,99, todos eles julgados nas

unidades estaduais, e tendo em vista o significativo aumento do tempo de julgamento para as multas acima de 500 mil reais, as quais são julgadas na Sede, os números indicam que o local de instrução e julgamento dos autos de infração têm maior impacto na duração do processo que o valor da multa.

2.1.2 Tempo de julgamento por tema ambiental

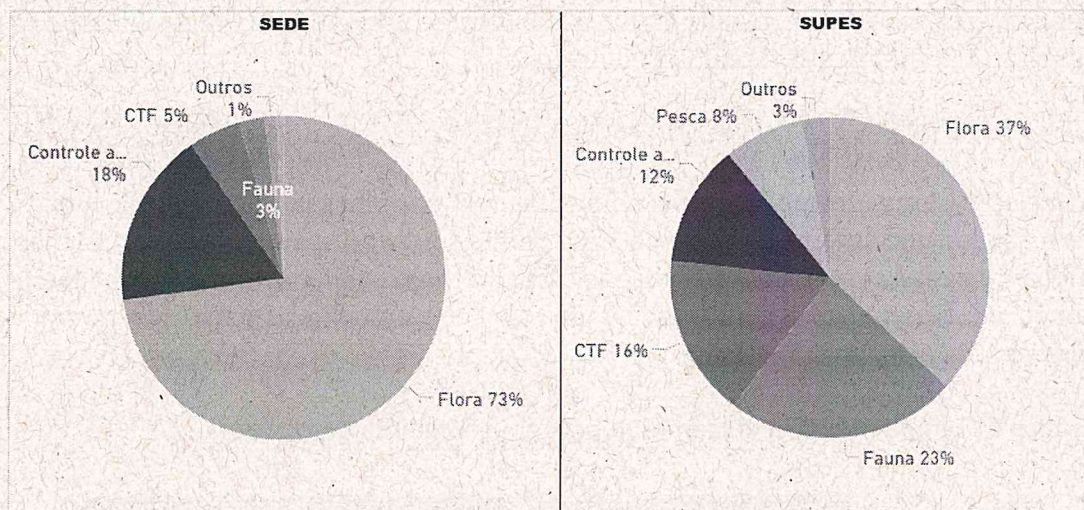
Em relação à classificação por tema ambiental, tem-se que as infrações relacionadas à flora são os que levam mais tempo para serem julgados, com média de 4,2 anos, enquanto que as autuações associadas ao cadastro técnico federal possuem o menor de tempo de duração, com 2,4 anos. Os demais temas situam-se na média geral de julgamento de cerca de 3,6 anos.

Gráfico 6: Tempo médio de julgamento por tema ambiental (em anos)



Uma característica observada associando o tema ambiental com o local de julgamento dos AI é que na Sede do Instituto os julgamentos concentram-se nas infrações relacionadas à flora, com expressivo percentual de 73% dos julgamentos realizados entre 2013 e 2017. Tal situação se explica pelo fato de as infrações contra a flora terem os maiores valores de multa e a regra atual estabelecer que multas acima de 500 mil reais devem ser julgadas em primeira instância em Brasília. Já nas Superintendências Estaduais, há uma maior variedade dos temas julgados, não se verificando uma concentração tão significativa em um único tema, conforme pode ser visto no gráfico a seguir:

Gráfico 7: Temas ambientais julgados por unidade de julgamento (Sede e Supes)



Frente a essa particularidade, entende-se que um dos possíveis caminhos a serem adotados para se obter um ganho de eficiência nos julgamentos seria, especificamente no caso da Sede do IBAMA, especializar as equipes de instrução e autoridades julgadoras nos grupos de infração mais predominantes, que são aquelas relacionadas a flora (73%) e ao controle ambiental (18%), os quais representam mais de 90% de todos os processos julgados naquela unidade.

2.2 Atuação e estrutura do IBAMA

Quanto ao critério relacionado à atuação e estrutura do Instituto na condução do processo sancionador ambiental, foram avaliados três aspectos: i) a estrutura disponível para instrução e julgamento dos autos de infração; ii) o processo de trabalho existente e os procedimentos utilizados para apuração dos AI; e iii) os normativos relacionados ao processo sancionador ambiental. Os resultados dos exames encontram-se a seguir.

2.2.1 Estrutura para instrução e julgamento

No aspecto associado à estruturação do órgão para executar as fases do processo sancionador, foi constatada a insuficiência do quantitativo de autoridades julgadoras para atender à demanda de processos, conforme detalhado no Achado de Auditoria a seguir:

Achado de Auditoria 1: Quantitativo de autoridades julgadoras insuficiente para atender à demanda de processos

Com o objetivo de avaliar a capacidade operacional do IBAMA nas áreas de instrução e julgamento, realizou-se levantamento na base de dados a fim de obter a relação entre o universo de processos a serem instruídos e julgados em cada unidade e o quantitativo de servidores disponível para realizar tais tarefas.

A partir dos resultados encontrados, avalia-se que, para a fase de julgamento, o modelo atual que estabelece quem são as autoridades julgadoras tem se mostrado inadequado para atender à demanda de processos, uma vez que concentra, em um quantitativo pequeno de autoridades, a competência para julgar um grande volume de autos de infração. A insuficiência do número de AJG, especialmente em relação aos autos com multas acima de 100 mil reais, foi observada tanto em relação à demanda média anual de novos processos quanto sobre o estoque de processos pendentes de julgamento.

Para a etapa de instrução, tendo em vista a média diária apurada de processos a serem instruídos por servidor e a característica das atividades realizadas, avalia-se que, a princípio, esta fase não tem se mostrado tão crítica quanto a de julgamento.

A seguir são apresentadas as análises que subsidiaram a referida constatação.

Cálculo do esforço de instrução e julgamento por processo

Primeiramente, com o intuito de retratar mais fielmente a realidade relacionada ao volume de trabalho nas fases de instrução e julgamento, cabe registrar que foram utilizadas duas premissas na análise relacionada à capacidade operacional.

A primeira refere-se à equivalência entre um processo a ser instruído e julgado com o trabalho que é realizado sobre aquele processo, uma vez que um mesmo processo, durante a sua tramitação, sofre mais de uma “instrução”, assim como pode ser julgado mais de uma vez (julgamento em 2ª instância).

A segunda premissa utilizada no estudo refere-se ao número de processos que, em média, vão para segunda instância, uma vez que, como visto acima, a fase recursal naturalmente gera um custo adicional de instrução, bem como um novo esforço de julgamento.

Como resultado, considerou-se, para fins de estimativa do esforço de instrução e julgamento, que para cada 10 autos de infração lavrados haveria um custo de instrução equivalente a 30 processos e, para o julgamento, o esforço associado seria correspondente a 15 processos, conforme ilustrado abaixo:

Esforço por Processo na Instrução (EPI) =	3 x Nº de processos
Esforço por Processo no Julgamento (EPJ) =	1,5 x Nº de processos

Os detalhes da metodologia utilizada para o cálculo do esforço de instrução e de julgamento encontram-se no Anexo deste relatório.

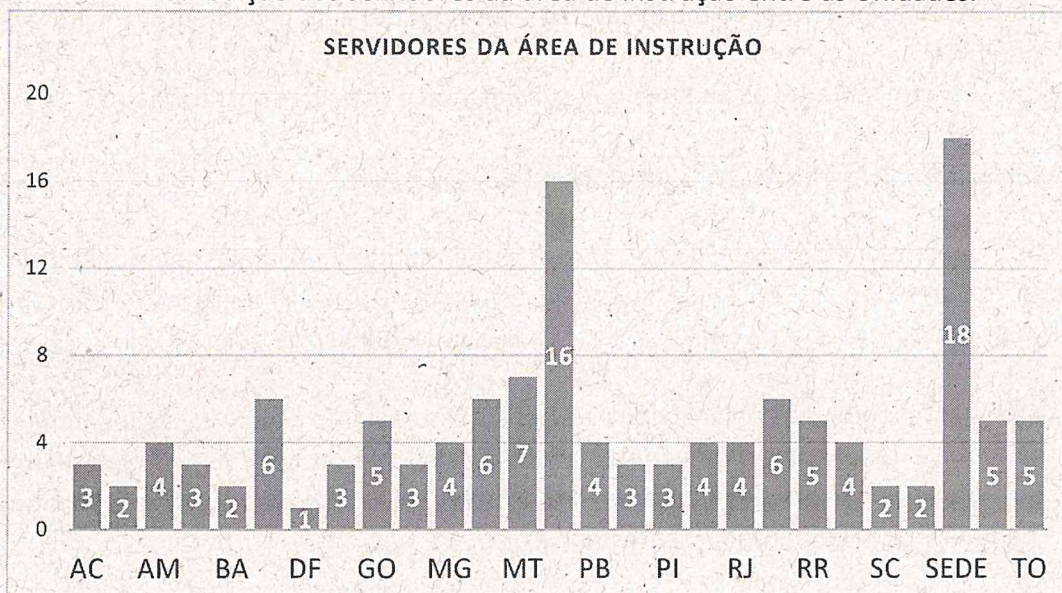
o Análise da capacidade operacional na fase de Instrução

Na etapa de instrução dos processos, compete aos servidores a execução de atividades relacionadas à juntada e processamento da defesa; verificação de hipóteses de

agravamento e reincidência; elaboração de manifestações instrutórias; intimações e notificações do autuado; elaboração e publicação de editais ou certificação de atos e fatos processuais e todas as demais atividades relacionadas no processo administrativo, exceto os de conteúdo decisório. Além disso, é no setor de instrução que os processos aguardam o prazo para interposição de eventuais recursos.

Segundo o IBAMA, a quantidade de servidores lotados nos setores de instrução processual¹⁰, em julho de 2018, era de 130 servidores. Além desses, 40 colaboradores terceirizados auxiliavam a área de instrução nas diversas Unidades do Instituto. Abaixo, segue a distribuição desses servidores por Unidade, sem considerar o apoio terceirizado.

Gráfico 8: Distribuição dos servidores da área de instrução entre as Unidades.



A partir desses dados, foram empreendidas estimativas da quantidade de processos a ser instruído diariamente por cada servidor em duas situações: uma considerando somente a demanda média de novos processos que entram para serem instruídos anualmente e outra que leva em conta também o passivo de processos existente.

i. Demanda média anual (sem considerar o passivo)

Tendo como base o período de cinco anos, entre 2013 a 2017, o IBAMA lavrou um total de 80.076 autos de infração, representando, portanto, uma média de 16.015 lavrados por ano.

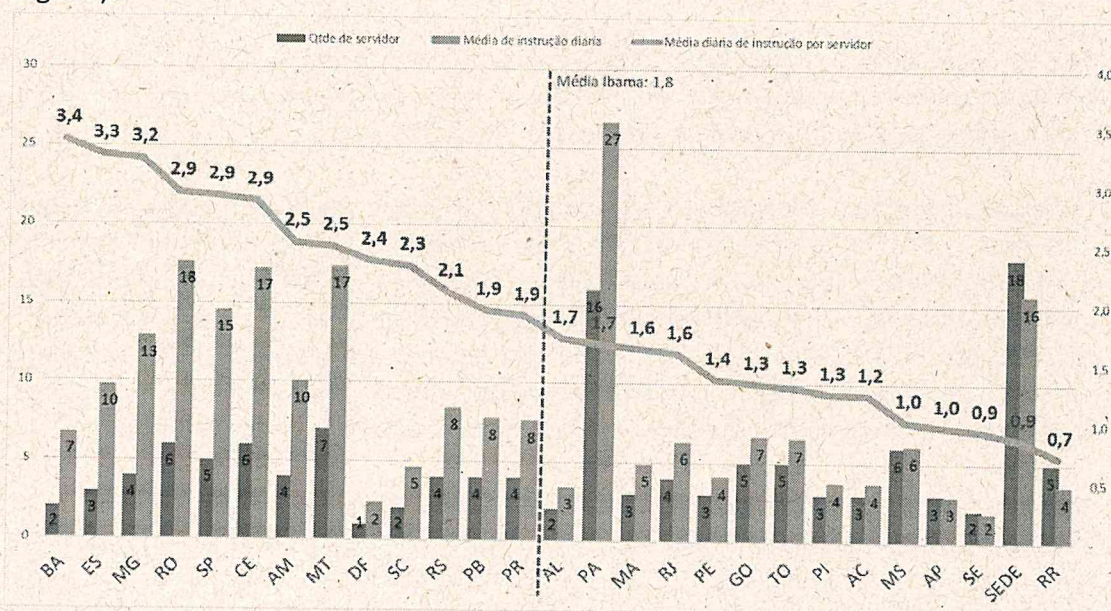
¹⁰ A Instrução Normativa nº 10/2012 definiu, como setor de preparação e instrução dos procedimentos relativos à apuração de infrações ambientais, os Núcleos Técnicos Setoriais de Instrução Processual de Autos de infração – NUIP, havendo um em cada Unidade descentralizada do IBAMA nos Estados, além do NUIP/Sede. Com a edição da Portaria nº 563/2018, que alterou o regimento interno do IBAMA, o NUIP/Sede passou a ser denominado de SEIPSA

Nesse caso, o resultado do esforço de instrução (EPI) seria de 48.046 processos (16.015 x 3). Assim, considerando-se esse universo de processos, a média global de instruções a ser realizada no IBAMA é de 240 instruções por dia em um período de um ano¹¹.

Tendo em vista que atualmente existem 130 servidores alocados na área de instrução¹², adotando-se uma distribuição uniforme de processos entre eles, com o intuito de obter uma referência global da carga de trabalho no IBAMA, a média diária por servidor seria de **1,8 instruções/dia**. Levando-se em consideração o conjunto de atividades realizadas na etapa de instrução, avalia-se que esse número se mostra factível de ser cumprido.

Entretanto, deve-se observar que atualmente a instrução dos processos no Instituto é realizada localmente nas unidades estaduais e não em nível nacional. Isto é, o servidor de uma Superintendência não pode instruir um processo de outra Superintendência. Assim, avaliou-se a carga de trabalho diária dos servidores em cada unidade de instrução individualmente.

Gráfico 9: Carga de trabalho diária de instrução por servidor em cada unidade (demanda regular).



Diante do quadro acima, nota-se que, embora a Superintendência do Pará concentre grande parte da demanda de instrução (27 instruções ao dia), a média diária por servidor nessas unidades mostra-se equilibrada (menos de duas instruções por dia), em função de haver um maior quantitativo de servidores disponíveis para realizar tal atividade.

Destaca-se ainda que, mesmo nas unidades onde a relação entre a quantidade de processos e o número de servidores são mais altas, como BA, ES e MG, a média diária

¹¹ Para o cálculo, utilizou-se o ano como tendo 200 dias úteis, já consideradas as férias anuais (22 dias úteis) e outros dias não trabalhados (29 dias úteis). Dias úteis = 251 – 22 (férias) – 29 (outros) = 200 dias.

¹² A Supes/RN não foi incluída no cálculo, em razão do IBAMA não ter apresentado a informação sobre o número de servidores na área de instrução da Unidade.

de instrução por servidor ainda se encontra em patamar, a princípio, exequível (cerca de 3 processos a serem instruídos diariamente).¹³

Assim, considerando que as atividades de instrução processual são predominantemente administrativas, não exigindo análises técnicas mais profundas, e baseando-se estritamente nos números apresentados, avalia-se que a capacidade operacional atual do IBAMA para instrução dos processos estaria adequada à demanda anual de novos processos que chegam (cerca de 16 mil ao ano), tanto em nível nacional quanto individualizada por unidade.

ii. Demanda total, considerando o passivo existente

Por outro lado, deve-se considerar que o processo sancionador ambiental acumulou, ao longo dos anos, um significativo passivo de processos que estão pendentes de conclusão. Desse modo, a fim de avaliar a relação geral de instruções *versus* servidor considerando todo o universo de processos, levantou-se o passivo de processos ainda não concluídos.

No levantamento realizado sobre o período de 2008 a 2017¹⁴, obteve-se o montante de **126.082 processos** em aberto que, para fins de análise, será considerado como o passivo total de processos do IBAMA até a data de 31/12/2017.

Tendo em vista que o cálculo do esforço de instrução está vinculado à instância em que cada processo se encontra, agrupou-se esses processos por situação de julgamento (“sem julgamento”, “julgado em 1ª instância” e “julgado em 2ª instância”) e, em seguida, para cada situação, foram utilizados diferentes multiplicadores para estimar o esforço de instrução. Como resultado, obteve-se um esforço de instrução estimado para concluir o passivo equivalente a **309.593 processos**. O cálculo da estimativa do esforço de instrução relativo ao estoque de processos encontra-se detalhado no anexo.

Com base nessa estimativa, tem-se que, caso se desejasse eliminar o passivo dentro de apenas um ano, a média global de instruções a serem realizadas diariamente no IBAMA seria de 1.500 instruções ao dia¹⁵. Considerando os 130 servidores alocados na área de instrução, a média diária por servidor seria de **11,5 instruções/dia**.

Ocorre que, além do passivo, há a demanda anual decorrente da lavratura de novos autos de infração, a qual gera um esforço de instrução de 1,8 instruções/dia, conforme visto anteriormente. Assim, levando-se em conta o estoque de processos existente mais a quantidade de processos que nascem anualmente, a média global da carga de trabalho

¹³ Como referência, adotou-se a meta utilizada atualmente pelo IBAMA para julgamento diário de processos por servidor, que é de 2 julgamentos ao dia. Assim, considerando que a atividade de julgamento é mais complexa que a de instrução, a realização de três atos de instrução ao dia seria viável.

¹⁴ Tendo em vista a informação de que o sistema SICAFl entrou em vigência plena no IBAMA em meados de 2007 e com o intuito de priorizar a confiabilidade dos dados, optou-se por considerar, no levantamento do estoque de processos em aberto, apenas os AI lavrados a partir de 2008.

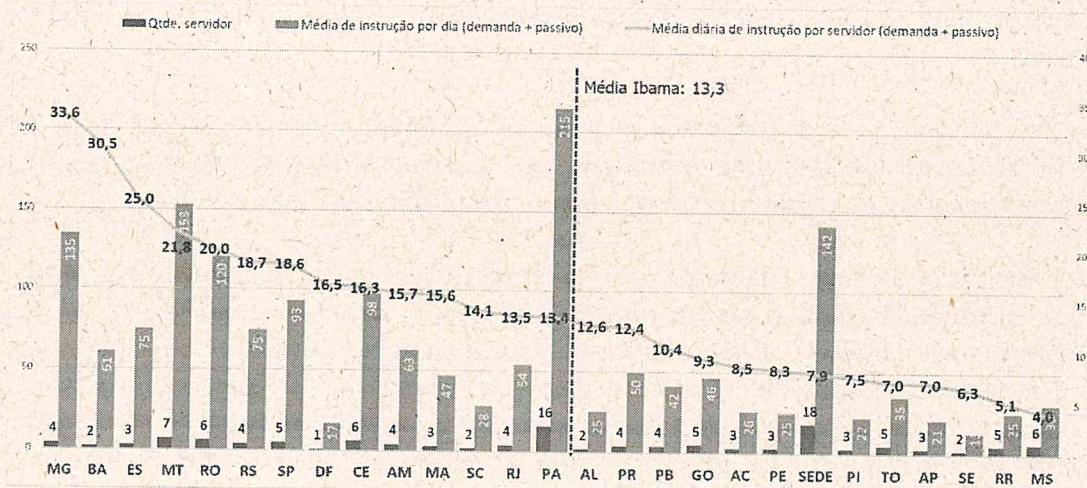
¹⁵ Pelas razões já expostas, foi desconsiderada a Supes/RN. O passivo considerado, portanto, foi de 300.032 que, dividido pelo número de dias úteis no ano (200), chega ao valor de 1.500 instruções/dia.

dos servidores da área de instrução, se distribuídos uniformemente entre as unidades de instrução, seria equivalente a **13,3 ações de instrução para realizar por dia**.

Utilizando novamente como referência a meta de julgamento do IBAMA¹⁶, avalia-se que esta carga se mostra difícil de ser cumprida diariamente pelos servidores e evidencia a criticidade e o impacto que o quantitativo do passivo de processos existente tem no âmbito do processo sancionador ambiental, conforme tratado em detalhes no Achado 3.

Nesse sentido, ao se computar todo o universo de processos, incluindo o passivo, e individualizar a carga por unidade de instrução, evidencia-se também uma significativa desigualdade na relação de processos por servidor entre as unidades, revelando que a distribuição da força de trabalho para instrução não está, em muitos casos, alinhada com a demanda de processos existente em cada unidade, conforme observa-se abaixo:

Gráfico 10: Carga de trabalho diária de instrução por servidor em cada Unidade (demanda total).



Como exemplo, verifica-se que, da mesma forma que existem unidades com uma relação diária de processos por servidor igual ou inferior a cinco por dia (5 processos/dia) - casos de RR e MS -, que é cerca de um terço (1/3) da média global do IBAMA (13,3 processos/dia), existem Superintendências onde essa relação é de mais de 30 processos ao dia por servidor, casos de MG e BA, mais do que o dobro da média geral.

Diante desse quadro, avalia-se, primeiro, a necessidade da adoção de medidas por parte do Instituto que visem otimizar a distribuição dos processos entre os servidores, com ganho de eficiência e melhor equilíbrio entre a demanda existente e a capacidade instalada para instrução dos processos entre as unidades. Nesse sentido, caberia avaliar, aproveitando a migração dos processos para o SEI e seu trâmite eletrônico, a possibilidade de a distribuição dos processos ocorrer de forma independente da localização do servidor. Assim, com o mesmo número de servidores, poder-se-ia

¹⁶ IBAMA tem utilizado a meta de 2 julgamentos por dia por servidor

umentar a capacidade de instrução nas unidades mais críticas ao utilizar servidores de unidades que possuem demanda inferior, sem necessitar do seu deslocamento físico.

Por outro lado, é importante ressaltar que mesmo com uma distribuição uniforme dos processos entre os servidores, se mantidas as mesmas rotinas e procedimentos executados durante a fase de instrução, com as características verificadas durante o presente trabalho de auditoria (Achado 2), tais como retrabalho, pouca automação, atividades repetitivas, falta de integração dos sistemas, entre outras - entende-se que a carga de trabalho diária por servidor (13,3 processos/dia) ainda assim não seria viável de ser cumprida, indicando a necessidade de melhorar a eficiência do processo de trabalho relacionado à instrução processual, com foco especial na desburocratização e em maior automação de suas rotinas.

o **Análise da capacidade operacional na fase de Julgamento**

Esta etapa refere-se ao momento em que a autoridade julgadora competente profere sua decisão, a qual deve ser expressa quanto aos aspectos da autoria e materialidade, enquadramento legal, dosimetria, majoração ou minoração do valor da multa, entre outros.

De acordo com a IN nº 10/2012, o processo sancionador ambiental possui duas instâncias de decisão: a primeira instância, que é passível de recurso pelo autuado, e a instância recursal, ou segunda instância, contra a qual não cabe mais recurso.

Para realizar os atos de julgamento, o referido normativo definiu a competência entre cinco autoridades julgadoras distintas: i) Servidor designado por Portaria; ii) Superintendente Estadual ou Gerente Executivo; iii) o Chefe ou Coordenador da Divisão de Cobrança e Avaliação de Créditos de Multas Ambientais (DIMAM); iv) Coordenador Geral de Cobrança e Controle de Créditos Administrativos (COADM); e v) o Presidente do IBAMA. A distribuição dos processos entre as autoridades se dá em função do valor indicado da multa e da instância de julgamento, conforme detalhado no quadro a seguir.

Quadro 1: Competências para julgamento dos autos de infração.

AJG	Unidade	Valor da multa (R\$)	
		1ª instância	2ª instância
Servidor designado por Portaria	Supes/Gerência Executiva	Até 100 mil	-
Superintendente Estadual ou Gerente Executivo	Supes/Gerência Executiva	Maior que 100 mil e menor que 500 mil	Até 100 mil
Coordenador da Divisão de Cobrança e Avaliação de Créditos de Multas Ambientais (DIMAM) ¹⁷	Sede	Igual ou maior que 500 mil e menor que 10 milhões	Maior que 100 mil e menor que 500 mil
Coordenador Geral de Cobrança e Controle de Créditos Administrativos (COADM)	Sede	Igual ou maior que 10 milhões	Igual ou maior que 500 mil e menor que 10 milhões
Presidente do IBAMA	Sede	-	Igual ou maior que 10 milhões

Assim, da mesma forma que na instrução, os autos de infração iguais ou maiores que 500 mil reais são julgados completamente (1ª e 2ª instância) na Sede do IBAMA, em Brasília, e os que não ultrapassam o valor de 100 mil reais são julgados no âmbito das Superintendências/Gerências. Para aqueles entre 100 e 500 mil reais, a primeira decisão ocorre nos Estados e a segunda decisão, caso exista, na Sede.

Sobre a forma de investidura das AJG, registra-se que, segundo a IN nº 10/2012, essa função está, regra geral, vinculada à ocupação de determinados cargos em comissão da Autarquia. Assim, ao assumir o cargo de Superintendente Estadual, de Coordenador da Divisão de Cobrança, de Coordenador-Geral de Cobrança ou de Presidente do IBAMA, a pessoa, automaticamente, é investida na função de autoridade julgadora.

A exceção ocorre em relação às autoridades julgadoras competentes para julgar os autos inferiores a 100 mil reais, os quais podem ser ocupados por servidores que não necessitam estar vinculados a um cargo diretivo. Nesses casos, os Superintendentes, ao seu critério, podem designar, por meio de Portaria publicada em Boletim de Serviço, servidores para exercer essa competência. Na prática, verificou-se que todos os Superintendentes Estaduais nomearam servidores para atuarem como autoridades julgadoras de primeira instância nesses processos.

Assim, pode-se considerar que existem dois grupos de autoridades julgadoras: aquelas vinculadas aos cargos comissionados (Superintendentes/Gerentes, Coordenadores e Presidente) e aquelas que são designadas mediante portaria (servidores de carreira).

¹⁷ Com a edição da Portaria nº 563/2018, que alterou o regimento interno do IBAMA, foi criada a Coordenação do Processo Sancionador Ambiental – COPSA, substituindo a antiga COADM e a DIMAM. Dessa forma, eliminou-se a autoridade julgadora associada à DIMAM, ficando o Coordenador da COPSA responsável pelo julgamento em 1ª instância de todos os processos acima de 500 mil reais.

No primeiro grupo, que é restrito e tem o seu quantitativo definido de antemão, o IBAMA dispõe de 34 autoridades julgadoras, sendo 27 Superintendentes, 4 Gerentes Executivos, o Coordenador da DIMAM, o Coordenador-Geral da COADM e o Presidente.

Para o segundo grupo, de acordo com informações obtidas em abril de 2018, o IBAMA possuía cerca de 333 servidores nomeados como autoridades julgadoras para julgar os autos de infração com valor de multa inferior a 100 mil reais. Todavia, verificou-se durante o trabalho de auditoria que o Instituto não possui informação atualizada e segura a respeito do número dessas autoridades. Assim, a fim de refletir mais fielmente o universo de autoridades julgadoras, aplicou-se um fator de correção de 26% no quantitativo informado pelo IBAMA¹⁸. Como resultado, obteve-se o número de 247 autoridades julgadoras, que será a força de trabalho considerada para fins de análise.

Sobre o quantitativo de AJG designadas, vale ressaltar que, segundo informações levantadas junto ao órgão, 31 servidores usufruem do abono permanência¹⁹ e outros 18 estão próximos a se aposentar. Assim, verifica-se que há um elevado risco de haver, em curto prazo, uma redução de aproximadamente 20% dessa força de trabalho.

i. Demanda média anual (sem considerar o passivo)

Com vistas à avaliação da capacidade operacional de julgamento do IBAMA, convém lembrar, conforme já explicado, que para cada 10 autos de infração lavrados será considerado um esforço de julgamento equivalente a 15 processos, uma vez que se adota que em 50% dos casos o processo segue para a segunda instância.

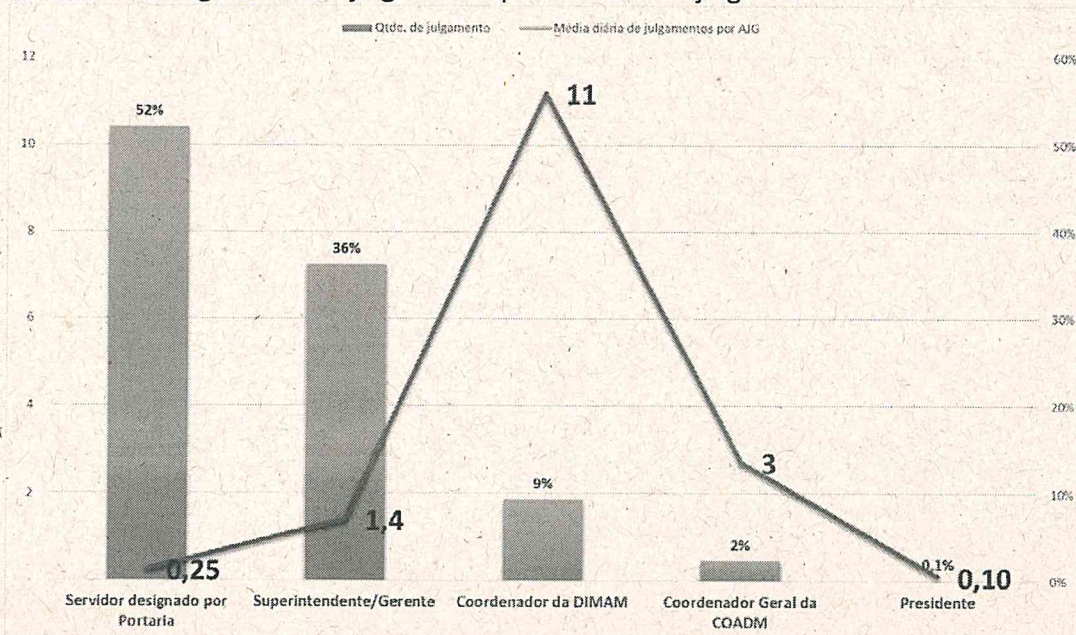
Assim, tendo em vista que a média de lavratura anual de autos de infração é de 16.015, tem-se que o esforço regular anual de julgamento, considerando-se as duas instâncias, seria da ordem de **24.023 julgamentos**.

Analisando a distribuição da quantidade total de julgamentos a ser realizada por cada autoridade, bem como a carga diária necessária para dar vazão à demanda anual de processos, obtêm-se o seguinte gráfico:

¹⁸ Nos questionários enviados pela CGU aos servidores informados pelo Instituto como sendo AJG, 26% responderam que não eram ou não exerciam mais a função de julgador. Dessa forma, com o intuito de refletir mais precisamente o número de AJG, optou-se por aplicar um fator de correção dos mesmos 26% no quantitativo de 333 AJGs informado pelo IBAMA, chegando-se ao número de 247 autoridades.

¹⁹ O abono permanência é concedido àqueles servidores que cumpriram os requisitos para aposentadoria e optaram por permanecer em atividade.

Gráfico 11: Carga diária de julgamento por autoridade julgadora.

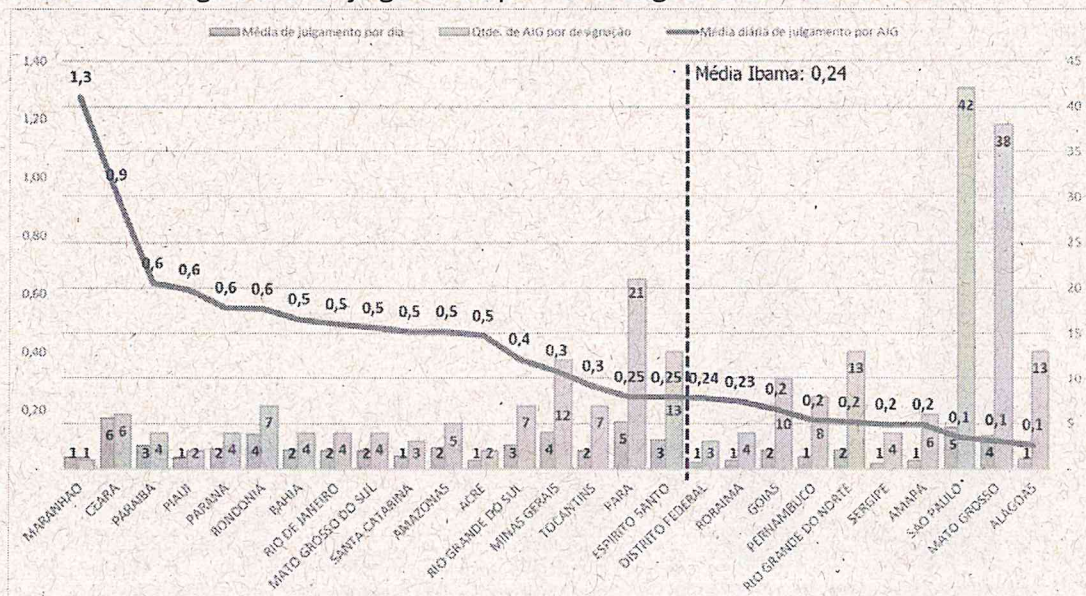


Grupo 01: Servidores de carreira designados como AJG por Portaria

Diante dos números obtidos, constata-se que o grupo dos servidores designados por meio de Portaria pelos Superintendentes, com média de 1 processo para julgar a cada 4 dias (0,25/dia), teria capacidade operacional de julgar completamente a demanda regular de processos, de modo a não deixar passivo para o ano seguinte. Destaca-se ainda que, em termos de representatividade, mais da metade do esforço de julgamento anual fica sob responsabilidade desses servidores.

De modo semelhante à instrução, deve-se levar em consideração que a decisão sobre os processos inferiores a 100 mil, que é proferida por esses servidores, ocorre frente a demanda de cada unidade estadual. Assim, o gráfico a seguir apresenta a carga de trabalho diária das AJG designadas por portaria em cada Superintendência.

Gráfico 12: Carga diária de julgamento por AJG designadas em cada Unidade.



A partir desse dados, verifica-se que mesmo nas situações em que a carga é maior, casos de MA e CE, os quais possuem a média de 1 processo a ser julgado por dia para cada servidor, a carga de julgamento em todas as unidades está dentro da meta individual utilizada pelo IBAMA para as autoridades julgadoras designadas, que é de 40 julgamentos por mês ou 2 processos ao dia.

Portanto, os números obtidos indicam que os mais de 200 servidores de carreira designados como autoridade julgadora teriam capacidade de julgar, em suas respectivas unidades, a demanda média anual de processos relativo aos AI com valores menores que 100 mil reais.

Grupo 2: Autoridades vinculadas a cargos diretivos

Por outro lado, a situação observada para o julgamento dos autos acima de 100 mil, e para a segunda instância de todos os AI, demonstra que a carga de trabalho sobre as autoridades julgadoras que são vinculadas a cargo diretivo não está adequada.

Nesse sentido, chama atenção o elevado volume de processos que recai especificamente sobre apenas duas autoridades julgadoras: o Coordenador da DIMAM, que teria que realizar **11 julgamentos por dia**, e o Coordenador-Geral da COADM, com **3 julgamentos/dia**, conforme visto no gráfico 11. No caso dos Superintendentes Estaduais e Gerentes, distribuindo-se a demanda igualmente entre as 31 autoridades (27 Supes e 4 Gerentes), a carga de trabalho global seria de **1,4 julgamentos ao dia**.

Sobre essas autoridades, cabe ressaltar que, por estarem vinculadas a um cargo de gestão, elas acumulam várias outras funções, além daquela de proferir decisões. Assim, avalia-se a meta diária de 2 julgamentos por dia, utilizada como referência para os servidores designados, não é apropriada para esse grupo de autoridades.

Conforme definido no Regimento Interno do IBAMA, compete aos Superintendentes representar a Autarquia em juízo ou fora dele, além de planejar, dirigir, coordenar e controlar as atividades no âmbito dos Estados.

Com todas essas atribuições natas, não parece ser razoável que os Superintendentes tenham que julgar, em média, cerca de 1,5 processos a cada dia de trabalho. Neste ponto, é preciso considerar que, em tese e em homenagem ao princípio da motivação (art. 50 da Lei nº 9.784/1999), cabe a todas AJG realizarem as devidas análises, a fim de elaborarem suas decisões.

Nesse ponto cabe ressaltar, conforme tratado no Achado 7 deste relatório, que a IN nº 10/2012 não prevê formalmente a existência de nenhum documento elaborado previamente ao julgamento com a finalidade de indicar à AJG o posicionamento técnico do Instituto a respeito da infração em trâmite. Sendo assim, em termos normativos, todo o trabalho intelectual de elaboração das decisões recai – ou deveria recair – única e exclusivamente sobre as autoridades julgadoras.

Há que se considerar também que, diferentemente das atividades de instrução, que possuem características administrativas, o julgamento caracteriza-se por ser uma atividade mais complexa, de cunho intelectual, com o ato decisório devendo possuir a adequada fundamentação, o que exige naturalmente maior tempo para sua prática.

Nesse sentido, vale mencionar que o Tribunal de Contas da União tem se preocupado com a necessidade de que o profissional da Administração Pública disponha de tempo hábil suficiente para o desempenho das funções a ele confiadas, a exemplo do item 3 do Acórdão nº 299/2007-TCU-1ª Câmara.

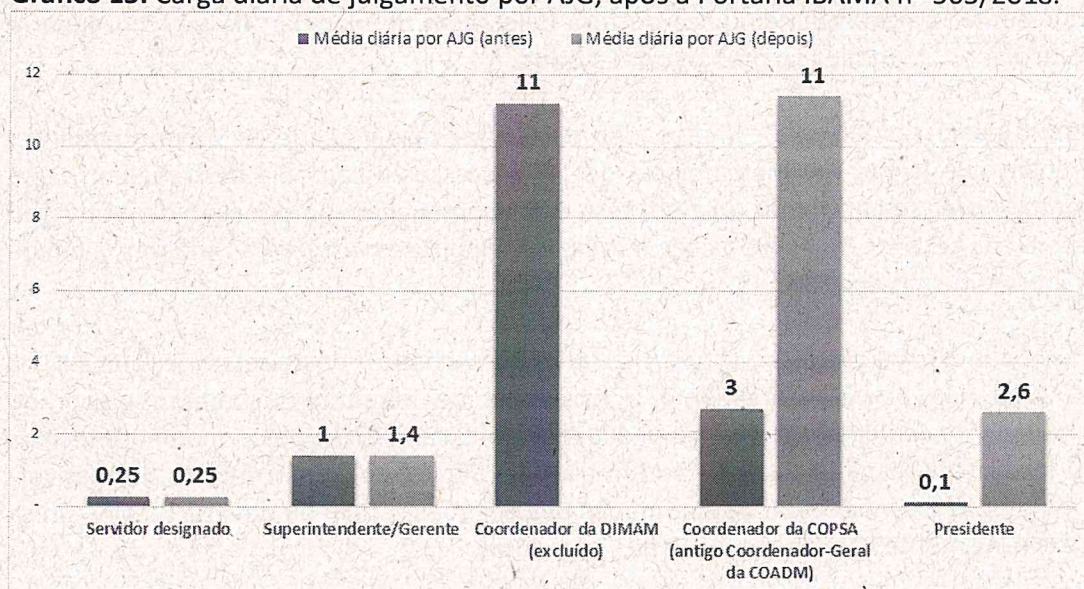
Da mesma forma que os Superintendentes, em relação às autoridades julgadoras denominadas “chefe da DIMAM” e “Coordenador da COADM”, considerando todas as responsabilidades inerentes a quem ocupa esses cargos de direção, as quais se encontram descritas na Portaria MMA nº 341/2011, não se pode considerar exequível que tais pessoas consigam assumir uma carga diária de julgamento equivalente a cerca de 11 e 3 processos, respectivamente.

Vale registrar que, desde a edição da Portaria IBAMA nº 563/2018, o sistema recursal de julgamento dos autos de infração foi alterado com a supressão de uma autoridade julgadora, o Chefe da DIMAM, bem como foi eliminada a última faixa de valor, relativa aos AI maiores que 10 milhões de reais.²⁰

Diante dessa nova realidade, ocorrida durante a execução do trabalho de auditoria, as novas médias diárias de julgamento por autoridade julgadora ficaram conforme o gráfico a seguir.

²⁰ A partir da Portaria nº 563/2018, todos os processos de competência do antigo chefe da DIMAM foram destinados ao antigo Coordenador da COADM, atualmente COPSA. Além disso, o Presidente do IBAMA, que antes julgava em segunda instância apenas os processos acima de 10 milhões de reais, passou a analisar os recursos de todos os autos de infração acima de 500 mil reais.

Gráfico 13: Carga diária de julgamento por AJG, após a Portaria IBAMA nº 563/2018.



A partir desse comparativo, observa-se que o antigo Coordenador da COADM passou a ter uma carga de 11 processos ao dia, ao invés de três, e a Presidência do Instituto, que antes tinha de julgar 1 processo em fase recursal a cada dez dias, agora terá uma carga de trabalho de julgamento diário de cerca de três processos.

Portanto, sob o aspecto do volume de processos a serem julgados por cada autoridade, a recente mudança trazida com a citada Portaria não teve o condão de melhorar a situação atual.

ii. Demanda de julgamento total, considerando o passivo existente

Como explicado anteriormente, apurou-se o montante de 126.082 processos em aberto no IBAMA, que foi considerado como o passivo de processos existente. Desse total, para fins da análise relativa ao esforço de julgamento, o universo de processos que ainda aguardavam julgamento, seja em primeira ou segunda instância, era de 119.937²¹.

Adotando-se como premissa que metade dos autos de infração, via de regra, seguem para segunda instância, chegou-se a um esforço estimado de julgamento para concluir o passivo equivalente a **123.543** processos, conforme a seguir.

Quadro 2: Cálculo do esforço de julgamento para o passivo gerado entre 2008-2017.

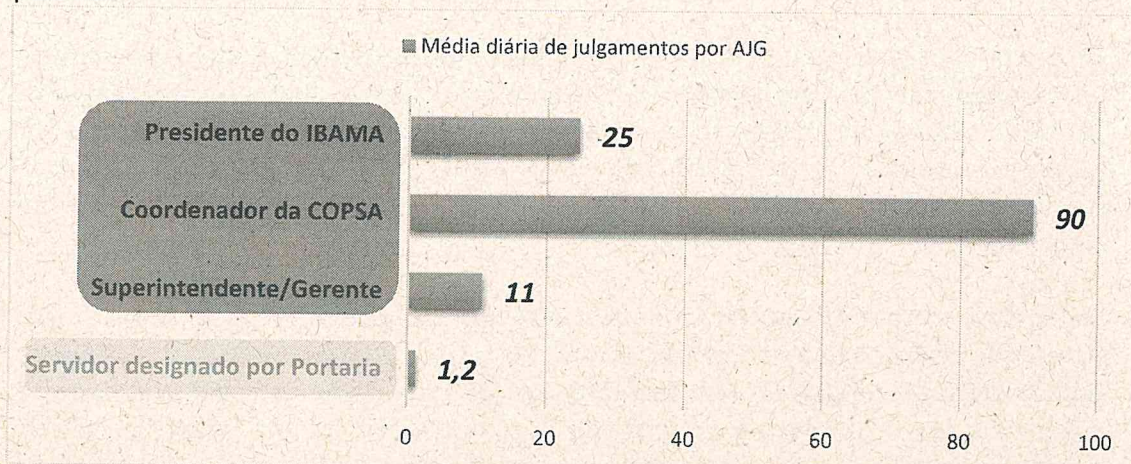
	Passivo sem julgamento (63.574 processos * 1,5)	Passivo julgado em 1ª inst. (56.363 processos * 0,5)	Total
Esforço de julgamento do passivo	95.361	28.182	123.543

²¹ Do total de 126.082 processos, 50% (63.574) ainda não possuía decisão proferida e 45% haviam sido julgados em 1ª instância (56.363 processos). Os outros 5% eram referentes a processos já concluídos em termos de julgamento (julgados em 2ª instância), mas que aguardavam algum ato de instrução. Assim, para análise do esforço de julgamento do passivo, foram considerados os dois primeiros grupos, que representam 95% do estoque do passivo (119.937).

Somando-se esse quantitativo à carga de trabalho relativa à demanda anual de processos (24.023), tem-se o esforço total de julgamento igual a **147.566 processos**.

Assim, caso se desejasse eliminar todo o passivo dentro de apenas um ano, a média de julgamento que cada tipo de autoridade julgadora deveria realizar diariamente, considerando uma distribuição uniforme dos processos e a nova estrutura regimental, seria a que consta no gráfico a seguir.

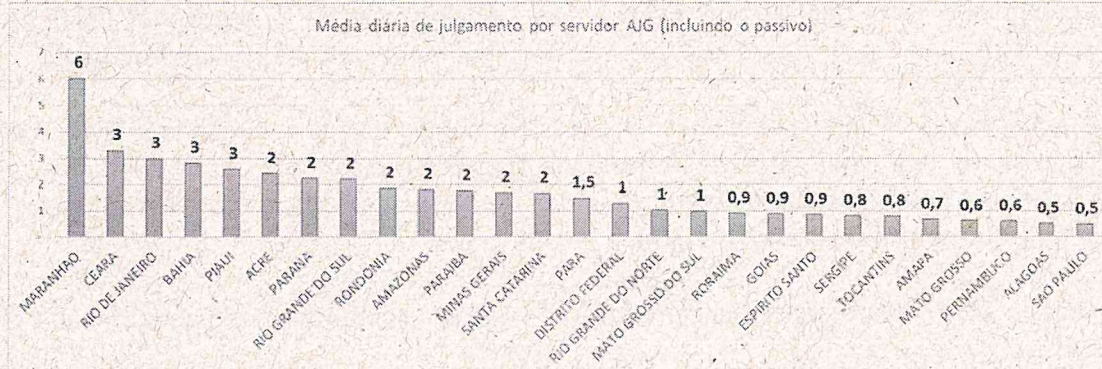
Gráfico 14: Média diária de julgamento por AJG, considerando a demanda anual e o passivo.



Diante desse quadro, chama atenção o fato de que, mesmo considerando o grande estoque de processos pendentes de julgamento, a quantidade atual de servidores designados como autoridade julgadora teria condições de atender as duas demandas (a regular e o passivo), uma vez que a média diária de julgamento a ser praticada por essas autoridades, cerca de 1 julgamento por dia, seria inferior à meta individual adotada pelo IBAMA.

Individualizando o esforço desses servidores por unidade estadual, que é a realidade atual de julgamento, observa-se que na grande maioria das unidades, 80% do total das Superintendências, a carga diária por servidor estaria dentro da meta de 2 julgamento/dia. Apenas CE, RJ, BA e PI teriam uma demanda de processos diários um pouco acima da meta e a Superintendência do MA, com 6 julgamentos/dia, ficaria com uma carga de julgamento inadequada, conforme gráfico a seguir:

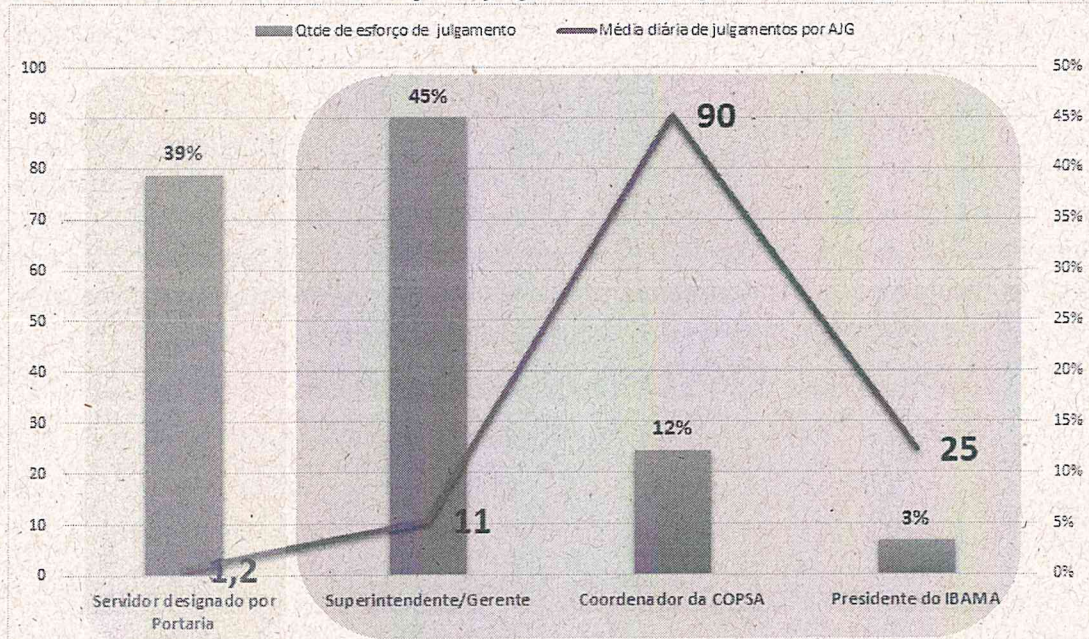
Gráfico 15: Média diária de julgamento por servidor designado como AJG em cada UF.



No entanto, para as autoridades vinculadas aos cargos de gestão - Superintendentes e Gerentes Executivos, Coordenador da COPSA e Presidente – a inclusão do passivo só agrava a situação já observada de inviabilidade do cumprimento da sua carga de julgamento regular anual. Considerando o estoque de processos pendente de julgamento, a carga de trabalho dessas autoridades seria equivalente a 11, 90 e 25 julgamentos ao dia, respectivamente.

Outro dado importante, conforme ilustrado abaixo, é que em termos do esforço total necessário de julgamento²², a relação da quantidade de processos diária por autoridade julgadora estaria adequada para somente 39% do total de processos, os quais estão associados aos servidores designados (cor verde no gráfico). Para a maior parte dos processos (61%), que são julgados pelas autoridades que detêm cargo diretivo, constata-se que a capacidade de julgamento é insuficiente para atender à respectiva demanda.

Gráfico 16: Quantidade de esforço de julgamento e carga diária de julgamento por AJG.

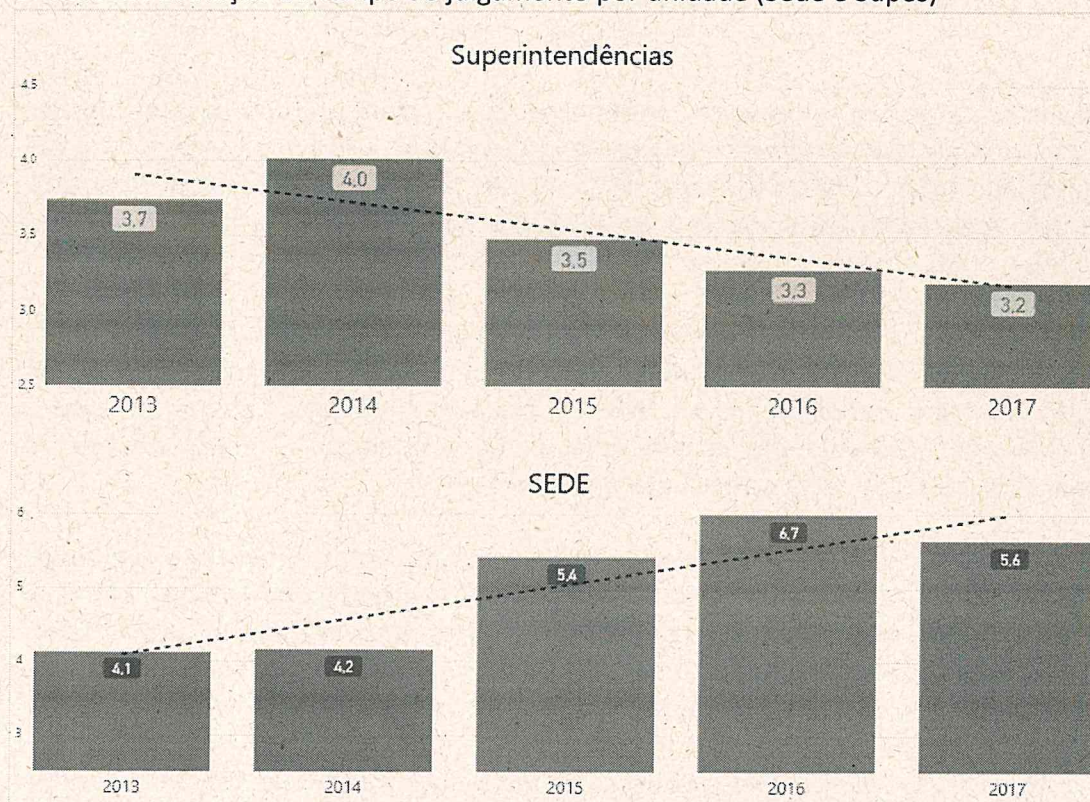


²² Considerando a demanda regular anual e o passivo existente.

Considerado que todas as decisões na Sede do IBAMA são proferidas por autoridades julgadoras vinculadas a cargos diretivos (Coordenador da COPSA e Presidente), a inadequação do modelo utilizado também fica demonstrada quando se observa que os processos julgados em primeira instância pela Sede levaram em média 55% a mais de tempo para serem concluídos se comparados com os julgamentos nas Superintendências. Enquanto a média de julgamento nas unidades regionais foi de 3,6 anos, na Sede a duração foi de cerca de 5,6 anos. Essa diferença também fica explicitada quando se utiliza o intervalo interquartil. Na Sede, 50% dos julgamentos ocorrem entre 3,9 e 7,4 anos e nas Superintendências ocorrem entre 1,8 e 5 anos.

Nesse sentido, cabe destacar que, no período de cinco anos, ao passo que nas Superintendências a duração média até a decisão vem caindo, na Sede nota-se uma tendência de alta no tempo de julgamento dos processos, tendo subido de 4,1 anos em 2013 para 5,6 anos em 2017, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 17: Evolução do tempo de julgamento por unidade (Sede e Supes)

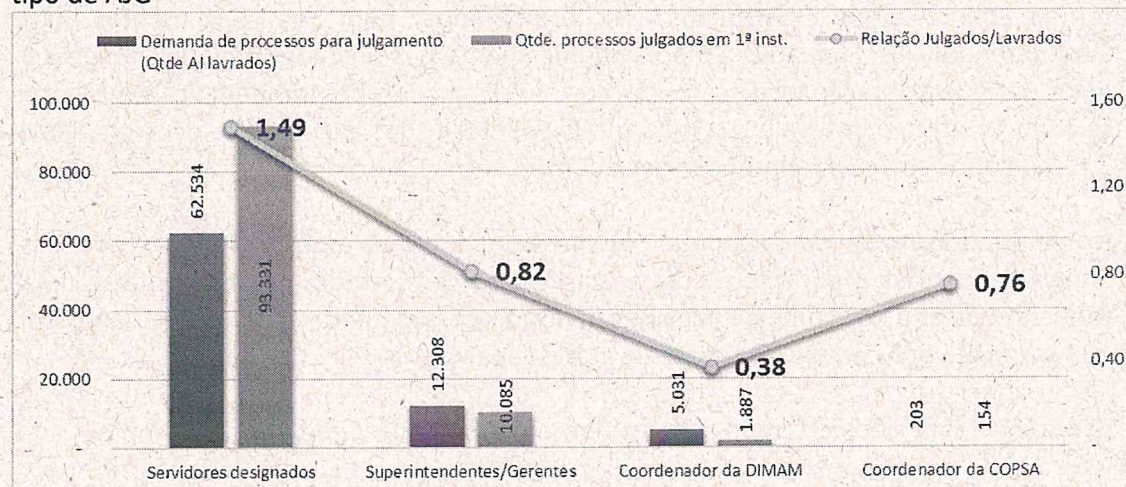


iii. Histórico de instrução e julgamento em 1ª instância nos últimos 5 anos

A fim de avaliar a capacidade operacional histórica do IBAMA na instrução e julgamento dos processos de apuração de infrações ambientais, levantou-se, para o período de cinco anos, entre 2013 a 2017, a relação entre o total de autos de infração que foram

lavrados e a quantidade de julgamentos em 1ª instância que o órgão conseguiu realizar no mesmo período²³, conforme a seguir:

Gráfico 18: Relação entre o total de julgamentos em 1ª instância e o de AI lavrados por tipo de AJG



Diante desse gráfico, observa-se, novamente, que apenas o grupo das autoridades julgadoras que são servidores efetivos designados por portaria tem historicamente conseguido julgar uma quantidade de processos superior ao volume de autos de infração que são lavrados anualmente (relação entre julgamento e lavratura igual ou superior a um), conforme pode ser visto na linha amarela que representa essa relação.

Assim, os dados históricos dos últimos cinco anos corroboram a constatação feita de que as demais autoridades julgadoras, que também assumem funções diretivas no órgão, não têm condições, em termos quantitativos, de julgar completamente a demanda de processos que se apresenta. Como consequência, tem-se o aumento gradual do passivo de processos com o passar dos anos²⁴.

Diante do exposto, avalia-se que a situação demonstrada de insuficiência do número de autoridades julgadoras frente à demanda necessária de julgamentos decorre do modelo concebido para definição das autoridades julgadoras, uma vez que concentra sobre poucas pessoas, essencialmente aquelas vinculadas a um cargo de direção, um grande quantitativo de processos, superior ao que seria factível de ser atendido.

A exceção verificada fica para o universo de autos de infração que o modelo permite que sejam julgados por um número maior de pessoas, que são os servidores de carreira

²³ Não foram considerados os julgamentos em 2ª instância, pois não se conseguiu obter, de forma confiável, o universo de autos que, de fato, foram para a fase recursal.

²⁴ Vale ressaltar ainda que não foi considerada nessa análise a demanda de julgamento em 2ª instância que as autoridades com cargos diretivos também têm de atender. Ou seja, mesmo com uma demanda significativamente menor, essas poucas autoridades não têm conseguido historicamente dar vazão ao volume de processos que lhes é atribuído.

designados como AJG por meio de portaria, os quais têm competência para julgar os processos com valores de multa até 100 mil reais.

Ademais, cumpre mencionar que, da forma como o modelo está concebido, restringindo a investidura na função de autoridade julgadora necessariamente à assunção em três cargos comissionados específicos – Superintendente, Coordenador da COPSA e Presidente – não haveria possibilidade de ocorrer um aumento do universo de autoridades julgadoras competentes para julgar os AI acima de 100 mil reais, os quais representam 61% do esforço necessário de julgamento.

Em outras palavras, mesmo com a eventual chegada de novos servidores, não se resolveria o descompasso entre a demanda de processos para julgamento e o número de autoridade julgadoras disponíveis para julgá-los, haja vista a restrição imposta pelo modelo aos três cargos citados, reforçando a necessidade de se promover ajustes no modelo de definição das AJG, tanto em primeira quanto em segunda instância.

Conclusões do Achado de Auditoria 1

As análises empreendidas procuraram avaliar a situação da capacidade operacional atual do IBAMA para realizar as atividades de instrução processual e de julgamento sob duas perspectivas: uma considerando apenas a média de entrada de processos, que apresenta um retrato sobre a estrutura atual frente à demanda gerada anualmente pelo próprio Instituto, e outra em que se examinou o universo total de processos existente, incluindo, além da demanda regular, o passivo de processos não concluídos relativos aos anos anteriores.

De forma resumida, o quadro abaixo apresenta a conclusão da equipe de auditoria a partir da referida análise.

Quadro 3: Resumo da avaliação da capacidade operacional para instrução e julgamento.

AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE OPERACIONAL	INSTRUÇÃO	JULGAMENTO	
		Servidores designados como AJG	AJG vinculadas a cargo diretivo
DEMANDA REGULAR ANUAL	Compatível	Compatível	Inexequível
DEMANDA TOTAL (COM PASSIVO)	Necessita de ajustes	Necessita de ajustes	Inexequível

Entre os principais fatores observados que concorrem para essa realidade, destaca-se:

- o O modelo de definição das autoridades julgadoras, que concentra sobre um pequeno quantitativo de pessoas, especialmente aquelas que possuem cargos de gestão, um grande volume de processos a serem julgados, fazendo com que demanda seja inexequível;

- o O fato de essas autoridades julgadoras, por ocuparem cargos diretivos, terem de dividir seu tempo entre diversas outras atribuições de gestão e a de realizar os julgamentos dos processos de infração ambiental;
- o Ausência de previsão de manifestação formal do corpo técnico do IBAMA para subsidiar o julgamento da AJG, o que, em tese, exige maior trabalho da autoridade julgadora para fundamentar sua decisão;
- o O modelo de distribuição dos processos para instrução e julgamento, o qual está vinculado à localidade da infração e ao valor da multa, o que, diante da discrepância no quantitativo de autos de infração lavrados em cada região, leva a uma sobrecarga de trabalho em determinadas unidades em comparação com outras, tanto para instrução processual quanto para o julgamento; e
- o A excessiva dependência de ações manuais para realização dos atos de instrução e julgamento (baixa automação).

Assim, frente aos resultados apurados, avalia-se como ponto crítico do processo sancionador ambiental o julgamento dos autos de infração sob responsabilidade das autoridades julgadoras vinculadas aos cargos diretivos. Nesse sentido, cabe destacar que mais da metade do esforço total de julgamento (61%) está concentrado nessas autoridades.

Portanto, verifica-se a necessidade de o IBAMA, considerando as particularidades do processo sancionador ambiental, adotar um novo modelo de definição das autoridades julgadoras, a fim de conseguir dar vazão, no mínimo, a sua demanda regular de julgamentos anual e evitar a geração de novo passivo a cada ano.

Ademais, avalia-se que é de suma importância que outras medidas sejam avaliadas para trazer maior eficiência à atuação das autoridades julgadoras, uniformização de suas decisões e celeridade ao processo, tais como a possibilidade de criação de equipes de julgamento especializadas em temáticas relevantes, em função da tipificação da infração, do tema ambiental ou da complexidade do caso, bem como a viabilidade do uso de súmulas vinculantes nos julgamentos sobre temas pacificados no IBAMA, em que uma decisão paradigma possa ser estendida aos demais processos que se encontrem na mesma situação, a exemplo do que tem feito o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF. Ressalta-se que essas medidas podem, inclusive, levar a uma diminuição do número de processos que vão para segunda instância, além de garantir maior transparência e isonomia aos autuados.

Convém citar ainda, como instrumento a ser avaliado quanto aos resultados práticos obtidos, o programa de conciliação ambiental aplicado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiental de São Paulo desde 2014. Nesse caso, a adoção da prática de conciliação deve incorporar critérios técnicos objetivos para sua realização.

Além disso, mesmo nas situações menos críticas, relativas à instrução e ao julgamento dos autos de infração inferiores a 100 mil reais, os quais ficam sob responsabilidade dos servidores de carreira designados, identifica-se a necessidade de o IBAMA adotar medidas visando um melhor aproveitamento da sua força de trabalho, tanto em termos

de uma distribuição de processos mais eficiente, que seja independente da lotação física do servidor, quanto na melhoria do seu processo de trabalho, com foco na desburocratização e maior automação das atividades.

2.2.2 Processo de trabalho relativo à apuração dos AI

Além de eventuais deficiências na estrutura e capacidade operacional do órgão, conforme visto acima, a tramitação de um processo pode ser retardada por falta de diligência na sua eficiente condução por parte das autoridades. Nesse sentido, ainda no âmbito do critério associado à atuação das autoridades e estrutura do órgão, avaliou-se o processo de trabalho relativo à apuração dos autos de infração do IBAMA.

Como resultado, as análises constataram: i) falta de tempestividade em todas as fases do processo sancionador ambiental; ii) um grande volume de processos físicos parados aguardando migração para o Sistema SEI, bem como iii) ausência de formalização de critérios de priorização na tramitação dos processos e iv) deficiência dos controles aplicados à tramitação dos processos, os quais encontram-se detalhados a seguir:

Achado de Auditoria 2: Falta de tempestividade em todas as fases do processo sancionador ambiental

Tendo em vista a elevada duração dos processos relacionados à apuração das infrações ambientais no IBAMA – cerca de 3 anos e meio para o julgamento em primeira instância e 5 anos para o trânsito em julgado – e com o intuito de avaliar mais detalhadamente sua tramitação e identificar possíveis pontos críticos durante o seu curso, a equipe de auditoria adotou a estratégia de decompor o processo sancionador ambiental em suas principais fases de tramitação.

Desse modo, dividiu-se o processo em 8 fases: 1. Abertura do processo administrativo; 2. Ciência da autuação do auto de infração; 3. Elaboração da manifestação instrutória; 4. Envio da notificação para alegações finais; 5. Julgamento em 1ª instância; 6. Ciência do julgamento em 1ª instância; 7. Julgamento em 2ª instância e 8. Ciência do julgamento em 2ª instância.

Com isso, foi calculado o tempo médio de duração de cada uma dessas etapas em particular e, com base nesses dados, avaliou-se sua razoabilidade e buscou-se identificar os fatores que contribuem para a falta de celeridade do processo.

Como resultado, verificou-se que os processos de auto de infração permanecem por longos períodos em todas as fases de tramitação do processo sancionador ambiental, desde as mais simples - como abertura do processo administrativo e envio para alegações finais - até as mais complexas, como o julgamento.

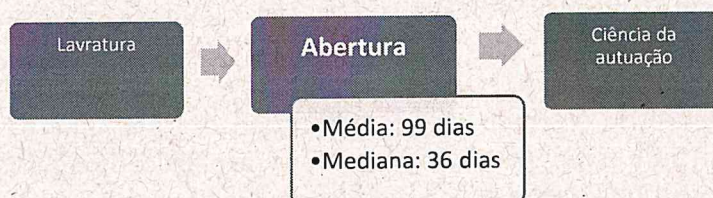
Assim, a falta de celeridade observada se deu de forma generalizada, independente do grau de complexidade das atividades realizadas em cada fase, conforme pode ser visto na figura abaixo, que exhibe o tempo que os processos permaneceram em cada etapa.

Gráfico 19: Fases do processo e respectivas médias de duração.



A seguir, apresentam-se os resultados da análise individualizada das principais fases do processo sancionador ambiental.

- *Fase 1 - Abertura do processo administrativo*



A primeira etapa do fluxo do processo sancionador ambiental considerada no trabalho é o da abertura do processo administrativo, a qual ocorre ainda na Diretoria de Proteção Ambiental (DIPRO).

Entre as atividades realizadas nessa etapa, pode-se citar a impressão e digitalização dos AI e dos termos próprios lavrados pelo fiscal ambiental e a própria criação do processo administrativo no sistema de controle de processos vigente (anteriormente o IBAMA utilizava o sistema DOC.IBAMA e, a partir de 2017, passou a utilizar o SEI).

O tempo médio encontrado para a instauração do processo administrativo relativo ao auto de infração foi de **99 dias**, ou seja, mais de três meses após a data de sua lavratura. A mediana relativa ao tempo de abertura ficou em pouco mais de um mês (**36 dias**). Dessa forma, destaca-se que metade dos AI lavrados no período de 2013 a 2017 tiveram seu respectivo processo administrativo aberto somente após decorridos mais de um mês da lavratura.

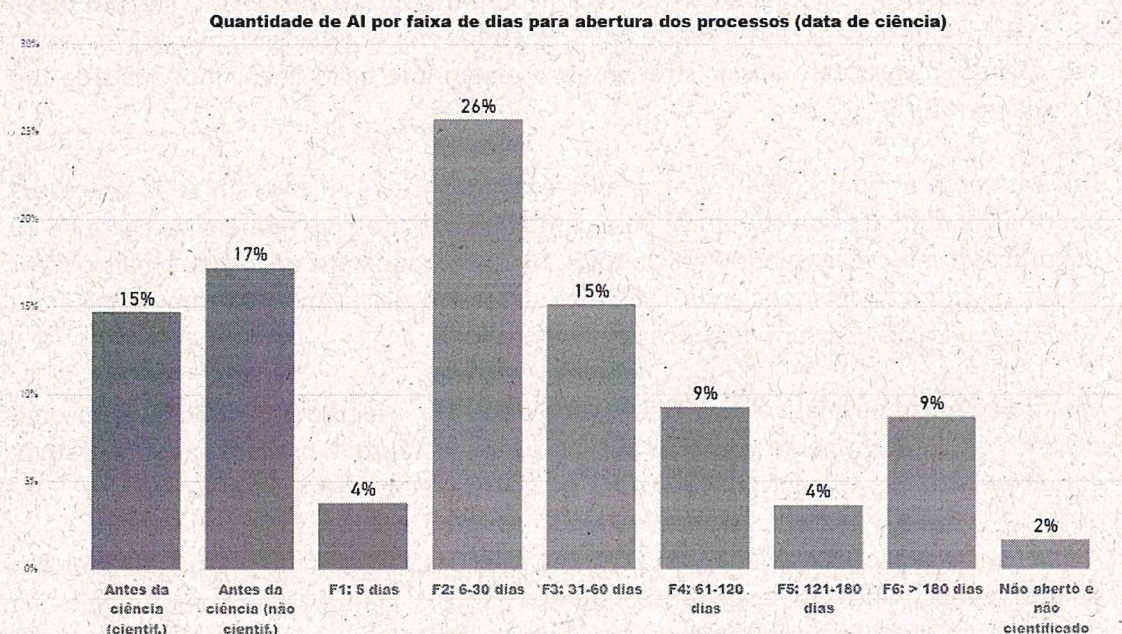
Dos números obtidos, cabe registrar que apenas 5% dos AI tiveram seus processos abertos em até 5 dias da lavratura, bem como que o expressivo número de cerca de 19 mil processos, representando 24% do total, foi instaurado após decorridos mais de três meses da infração, evidenciando um gasto excessivo de tempo para um simples ato administrativo de abertura de processo.

Quanto ao prazo normativo para abertura do processo, a legislação estipulou o máximo de cinco dias, após a cientificação do autuado, para instaurar o processo administrativo, conforme art. 29 e 48 da IN nº 10/2012 e art. 98 do Decreto nº 6.514/08.

Ainda que se avalie como inadequada a data inicial de contagem do prazo para abertura do processo administrativo ser contabilizada a partir da cientificação do autuado e não da lavratura do AI, conforme exposto detalhadamente no Achado 6 do presente relatório²⁵, foi realizado o levantamento do tempo médio que os processos levam para serem abertos a partir da data de ciência da autuação.

²⁵ Em resumo, quando a fiscalização não consegue cientificar o autuado no mesmo momento da lavratura da infração, é necessária a realização de atividades adicionais por parte do IBAMA para conseguir efetivar a cientificação a *posteriori*, como o envio de AR pelos Correios e/ou deslocamento de fiscais para notificação pessoal. Assim, não se considera adequado que tais atividades sejam realizadas sem que o processo administrativo relativo ao auto de infração exista.

Gráfico 20: Quantidade de processos por faixa de dias para abertura contados da data da ciência da autuação.



Com base nos dados, nota-se que, mesmo considerando a data de cientificação como início da contagem, a maior parte dos processos (64%) são abertos após os cinco dias previstos na norma (barras em vermelho).

Portanto, verifica-se o descumprimento do prazo legal de abertura do processo para 64% dos autos de infração lavrados entre 2013 e 2017 – considerando-se como data inicial de contagem do prazo a ciência do autuado - ou para 95% dos AI, caso se contabilize o prazo a partir da lavratura do AI.

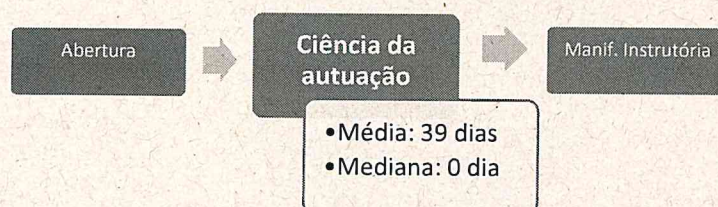
Desse modo, combinando os dados apresentados acima com o fato de que esta etapa se refere a atividades operacionais de cadastro e juntada de documentos, conclui-se que o tempo de duração do processo nessa fase é incompatível com o grau de complexidade exigido para as tarefas, descumprindo o prazo previsto na legislação e, portanto, está distante do que seria razoável.

Entre as possíveis causas associadas à demora na abertura dos processos, pode-se citar, como principal, a falta de integração entre o sistema SICAFI, que gera o auto de infração, e o SEI, no qual são abertos os processos administrativos do IBAMA.

Resumidamente, a rotina de abertura do processo atualmente consiste em imprimir o AI e os termos próprios que foram gerados no SICAFI, digitalizá-los e, posteriormente, incluí-los como documentos eletrônicos no processo administrativo aberto no SEI. Ou seja, algo que já está em meio digital em um sistema, tem que ser transformado em meio físico e, posteriormente, digitalizado novamente para outro sistema. E todas essas atividades são feitas de forma manual, seja pelos próprios agentes de fiscalização, seja pela equipe do apoio administrativo.

Assim, a ausência de comunicação entre os dois sistemas faz com que uma simples rotina de cadastro, que poderia ser automática, dependa de pessoas e de equipamentos (scanner e impressora) para ser realizada, o que acaba gerando um “gargalo” desnecessário no fluxo processual.

- *Fase 2 - Ciência da autuação do auto de infração*



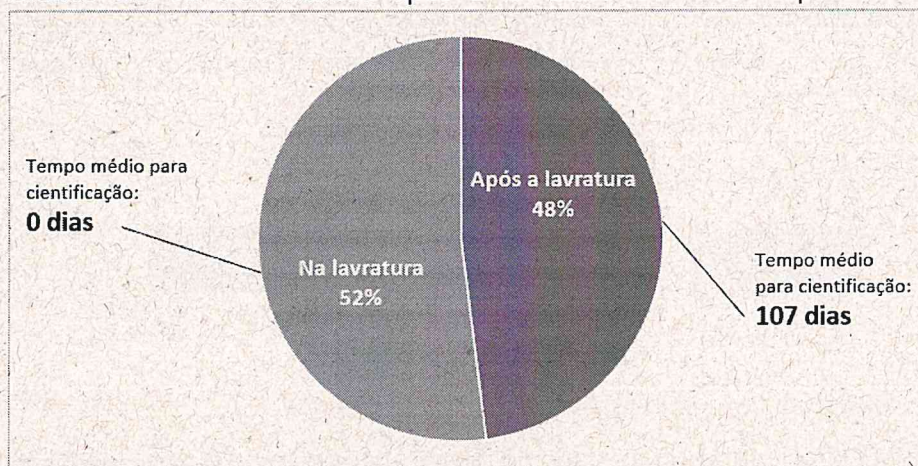
Esta etapa consiste em cientificar o autuado da infração lavrada pelo IBAMA, de forma que o infrator tenha conhecimento do auto que lhe foi imposto e, assim, possa responder pelo fato durante o processo administrativo. Igualmente à anterior, essa etapa ocorre no âmbito da DIPRO.

As formas pelas quais o autuado pode tomar ciência do auto de infração são: pessoalmente, no momento da infração; por carta registrada, com Aviso de Recebimento (AR); ou por publicação no Diário Oficial da União (art. 30, IN nº 10/2012), quando esgotadas as tentativas anteriores de encontrar o autuado.

Segundo os dados apurados, o tempo médio que o IBAMA tem levado para cientificar o autuado da infração é de **39 dias** e sua mediana, **0** dia. Dessa forma, tendo em vista que a mediana é igual a zero, verifica-se a existência de duas situações distintas que representam essa fase.

Em cerca da metade dos casos (52%), a ciência da infração ocorre no mesmo momento da lavratura do AI e, assim, a etapa dá-se por concluída. Já para a outra parte dos AI (48%), que são aqueles para os quais a cientificação ocorre em um momento posterior à lavratura, verifica-se uma significativa demora para o Instituto conseguir notificar o infrator. Para esses casos, a média de tempo que o Instituto tem levado para notificar o autuado é de **107 dias** após lavratura, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 21: AI científicos após a lavratura do AI e respectivo tempo médio.



Constata-se, portanto, que – quando o fiscal não consegue dar ciência ao autuado no momento da lavratura do AI e esta atividade tem de ser feita no âmbito administrativo, situação que ocorre praticamente na metade dos casos – o processo de notificação tem sido bastante demorado, haja vista a média ser superior a três meses.

E aqui cabe ressaltar a criticidade desse achado, uma vez que a ciência do autuado é ato obrigatório para o prosseguimento do processo. Desse modo, enquanto o autuado não for notificado da infração para então se iniciar a contagem do prazo de apresentação da sua defesa, o processo administrativo de apuração fica impedido de seguir seu trâmite.

Nesse sentido, vale registrar que do total de cerca de 80 mil autos lavrados, em 15.155 processos, ou 19% do total, os autuados ainda não haviam sido científicos até 31/12/2017. Em termos financeiros, esse quantitativo representava um volume de aproximadamente **7 bilhões de reais em multa** parados aguardando a notificação do autuado, o que representa 38% do total de multa lavrado no período.

Quadro 4: Quantidade e valor da multa dos AI pendentes de científicação do autuado.

Situação	% Qtde AI	VI. Multa	% VI. multa	Média do vi. multa
Cientificado	81%	R\$11.541.170.648,05	62%	R\$177.772,53
Não científico	19%	R\$7.024.512.001,42	38%	R\$463.511,18
Total	100%	R\$18.565.682.649,47	100%	R\$231.850,77

Chama atenção ainda o fato de que, do total de cerca de 15 mil autos de infração não científicos, 54% deles terem sido lavrados pela Sede do Ibama, indicando uma criticidade dessa unidade na fase de científicação do autuado. Em relação aos temas ambientais, a predominância fica com as infrações associadas à flora, com 37% do total, seguido pelo CTF (22%).

Nessa linha, cabe mencionar que o valor médio das multas relativas aos autos de infração pendentes de científicação é bastante superior ao dos autos já científicos (463 mil *versus* 177 mil, isto é, 2 vezes e meio maior), conforme visto no quadro acima,

o que reforça a importância de uma atuação eficaz do Instituto nessa etapa do processo sancionador.

Tendo em vista a relevância, em termos quantitativos e de valores, do universo de AI que ainda não possuía a respectiva ciência da autuação, realizou-se o cálculo do tempo médio de cientificação considerando, também, esses autos de infração não cientificados. Para esses casos, adotou-se como ciência da infração a data de 31/12/2017, último dia do período de análise.

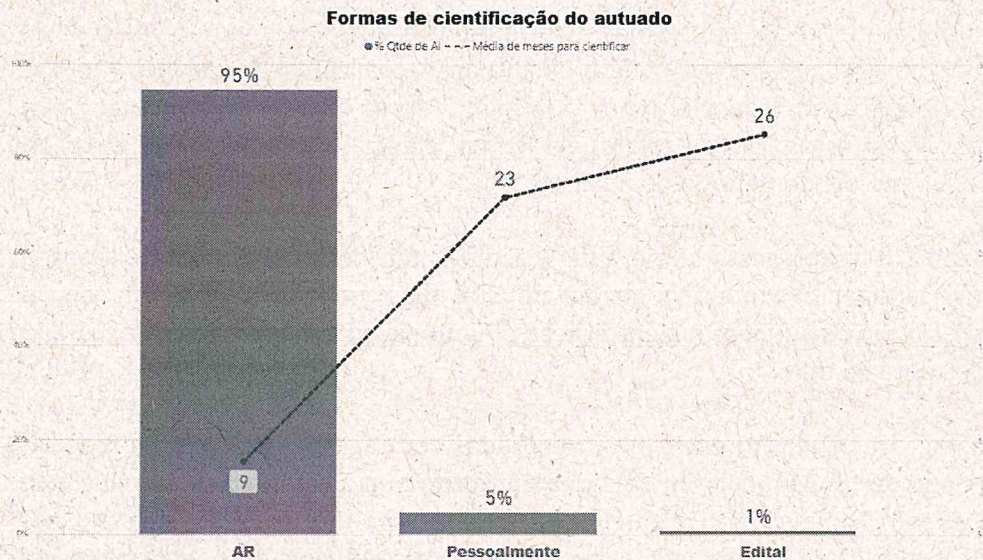
Como resultado, o tempo gasto que era de 107 dias, considerando apenas os autos já cientificados, salta para expressiva média de **302 dias**, ou dez meses, quando se considera no cálculo os autos sem cientificação²⁶. Em relação à mediana, o valor obtido vai de 29 dias para 95 dias.

Importante registrar que, em entrevistas realizadas com agentes ambientais federais lotados na Sede do IBAMA, coletou-se a percepção de que a cientificação do autuado seria um “gargalo” no processo e que representava uma demanda significativa nas unidades descentralizadas estaduais, especialmente para aqueles autos que precisam ser notificados pessoalmente, situação que ocorre quando os Correios não conseguem chegar em alguns locais remotos (áreas rurais).

Nesse sentido, em relação às formas previstas para cientificar o autuado, o levantamento de dados mostrou que, dentre os casos de notificação após a lavratura do AI, apenas 5% ocorrem pessoalmente e outro 1% se dá por meio da publicação de edital. Nessas situações, a notificação demora, em média, cerca de dois anos para ocorrer (23 e 26 meses, respectivamente), conforme visto no gráfico a seguir:

²⁶ Considerando que muitos autos de infração ainda não tinham a ciência do autuado, cabe fazer a ressalva que o tempo médio real, quando estes AI forem de fato cientificados, tende a ser ainda maior que a calculada.

Gráfico 22: Número de meses que o IBAMA leva para realizar a cientificação em cada forma de notificar.



Dessa forma, avalia-se que, embora os casos em que os infratores necessitam ser pessoalmente notificados tenham um transcurso excessivamente mais moroso, como citado nas entrevistas e demonstrado no cálculo do tempo médio, a quantidade de AI nessa situação não é tão expressiva (cerca de 1.700 autos de infração, ou 6%).

Entende-se, portanto, que o ponto crítico seria a rotina ordinária de notificação do infrator, que é feita por AR via Correios, uma vez que atinge 94% dos AI cuja notificação ocorre posteriormente à lavratura do AI.

Assim, frente à evidência de que para cerca da metade dos AI lavrados pelo IBAMA tem de ser dada a ciência ao autuado remotamente e que esse processo tem levado, em média, dez meses para ser concluído, avalia-se que um aprimoramento dessa rotina pode acarretar significativa redução no tempo total de tramitação do processo.

- *Fase 3 – Elaboração da manifestação instrutória*



Embora a IN nº 10/2012 não seja clara a respeito dos documentos que devem ser produzidos pelos servidores responsáveis na fase de instrução processual, tem-se que as análises realizadas durante essa fase ficam consubstanciadas no documento chamado Manifestação Instrutória. Diferentemente das duas anteriores, a execução dessa etapa do processo fica a cargo da Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (DIPLAN).

Neste documento são registradas as verificações da existência de vários elementos no processo, tais como: a regular cientificação do autuado; a existência de pagamento da multa e apresentação de defesa; se há agravamento por reincidência; existência de situação agravante e/ou atenuante; e se houve aplicação da sanção de embargo e apreensão; entre outras informações.

É durante essa fase, também, que são juntados ao processo os eventuais documentos trazidos pelo autuado, como a defesa, requisição de diligências e produção de provas periciais, certificação de pagamento da multa, além daqueles documentos preparados pelo próprio IBAMA durante o curso do processo, como contraditas, laudos técnicos etc.

A manifestação instrutória é, portanto, o documento que encerra a fase de instrução do processo, tornando-o apto para que se notifique o autuado para apresentação das alegações finais e, posteriormente, para julgamento.

A partir da análise dos dados, verificou-se que o tempo médio de duração dessa etapa, que corresponde ao período decorrido entre a data de cientificação do autuado e a data de elaboração da manifestação instrutória, é de **um ano e um mês**. Para a mediana, encontrou-se o valor de oito meses e meio, o que significa que metade dos processos de AI demorou mais de 8 (oito) meses para concluir a fase de instrução²⁷.

Destaca-se ainda que, como apontado no Achado 7 do relatório, a manifestação instrutória elaborada pelos servidores dos núcleos de instrução, via de regra, não traz análise técnica opinativa com indicação da decisão a ser proferida. De acordo com o apurado, na maioria dos casos a manifestação representa um *check-list* de conformidade do processo.

Portanto, frente aos números apresentados e considerando a complexidade das atividades realizadas durante essa etapa, avalia-se que o tempo que os processos têm permanecido na fase de instrução se mostra demasiado, haja vista que não é razoável que o processo demore, em média, mais de um ano para que se concluam as atividades preparatórias para a fase julgamento.

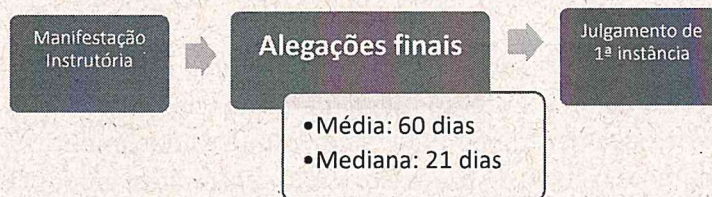
Em relação à tramitação dos processos administrativos, cumpre registrar que praticamente a totalidade do período avaliado contou com o trâmite exclusivamente em meio físico, haja vista a tramitação eletrônica por meio do SEI entrou em vigor após abril de 2017.

Nesse ponto, tendo em vista que é notório que a condução de um processo em meio eletrônico tende a ser mais célere que em meio físico, destaca-se positivamente a ação

²⁷ É importante destacar que, como o processo foi decomposto em suas fases, os números acima se referem apenas ao tempo que o processo permaneceu nessa etapa específica. Desse modo, a eventual demora que o processo teve nas fases anteriores, como na abertura do processo ou na cientificação, não impacta no cálculo do tempo médio de elaboração da manifestação instrutória.

do IBAMA de, com a entrada do SEI, passar a tramitar seus processos exclusivamente em meio eletrônico.

- *Fase 4 – Envio da notificações para alegações finais*

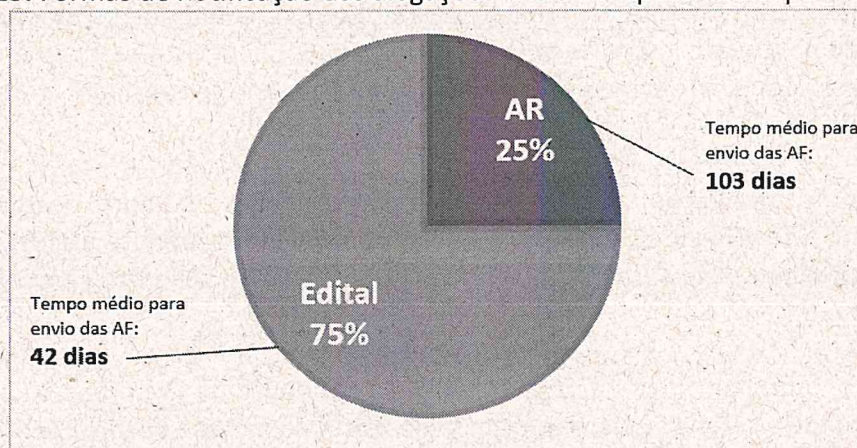


Após encerrada a fase de instrução, com a elaboração da manifestação instrutória, o processo está apto para julgamento, momento então que o IBAMA deve notificar o autuado para apresentação de suas alegações finais, o qual terá o prazo de dez dias para se manifestar.

São previstas duas formas para realizar a notificação do infrator para apresentação de alegações finais antes do julgamento: a) caso não tenha havido as hipóteses de agravamento nem reincidência da infração, tal ciência se dará por meio da publicação de edital na Unidade Administrativa do IBAMA ou em seu sítio na internet; e b) caso contrário, a comunicação deve ser feita por correspondência encaminhada com AR.

Inicialmente, observou-se que 75% das notificações para apresentação de alegações finais são feitas via edital e 25% por AR. Em relação ao tempo gasto para realizar essa fase, verificou-se que, no caso das notificações via AR, o IBAMA tem levado, em média, 100 dias para concluí-las. Caso a notificação seja feita por meio de Edital, a média é de 42 dias, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 23: Formas de notificação das alegações finais e respectivo tempo médio



Combinadas as duas situações, AR e edital, o tempo médio obtido foi de 60 dias e a mediana, de 21 dias.

Ainda que, comparativamente com as médias encontradas nas demais etapas, o tempo para envio da notificação para alegações finais não seja tão grande, deve-se considerar

que as atividades realizadas nessa etapa dizem respeito somente ao preparo do envio de correspondência ou à simples publicação de edital no site do IBAMA.

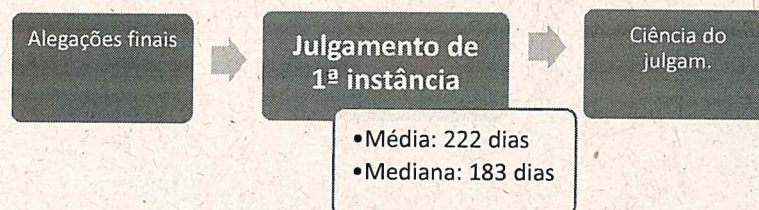
Desse modo, avalia-se que o prazo dispendido nessa fase não tem se mostrado razoável, em especial se visualizarmos que a maioria das notificações (75%) são feitas por edital e a sua publicação tem demorado, em média, 40 dias.

Em relação às atividades realizadas, cabe registrar que, via de regra, são nas fases de preparação para envio das notificações, como alegações finais e ciência dos julgamentos, que várias atualizações são realizadas no sistema SICAFI, uma vez que muitos procedimentos realizados durante a instrução processual não são refletidos no sistema no mesmo momento da sua realização. Isto é, ao invés de o próprio servidor que praticou o ato atualizar o sistema, essa rotina acaba sendo feita posteriormente por outro servidor, o que pode ocorrer após meses, conforme verificado no levantamento de dados.

Assim, verificou-se que nessas rotinas o servidor encarregado da tarefa acaba tendo que reler o processo, a fim de compará-lo com os dados do sistema e, eventualmente, realizar a devida atualização. Como exemplo, cita-se a verificação da existência da defesa do autuado nos autos e o seu adequado lançamento no sistema, a verificação do lançamento da ciência do autuado no sistema, entre outras situações. Ademais, uma vez que as informações do sistema muitas vezes não estão atualizadas tempestivamente, gera-se insegurança no seu uso, em função da baixa confiabilidade dos dados.

Desse modo, avalia-se que essa prática certamente aumenta o tempo gasto pelos servidores para concluir suas atividades e vai se acumulando durante toda a tramitação, tendo como consequência um impacto direto na maior duração do processo e na sua ineficiência.

- *Fase 5 - Julgamento em 1ª instância*



A decisão de primeira instância é o ato de julgamento proferido pela autoridade julgadora de primeira instância e sobre a qual é passível a interposição de recurso pelo interessado. Conforme dispõe a IN nº 10/2012, todos os autos de infração terão julgamento obrigatório.

Diferentemente das fases anteriores, a etapa de julgamento do processo se caracteriza por englobar atividades eminentemente intelectuais, que exigem da autoridade julgadora uma análise técnica conclusiva a respeito dos diversos aspectos do AI, de modo a fundamentar adequadamente a sua decisão, tais como: a constituição de

autoria e materialidade; a dosimetria das penas aplicadas; manutenção ou cancelamento das medidas administrativas de apreensão de bens e embargos; entre outros.

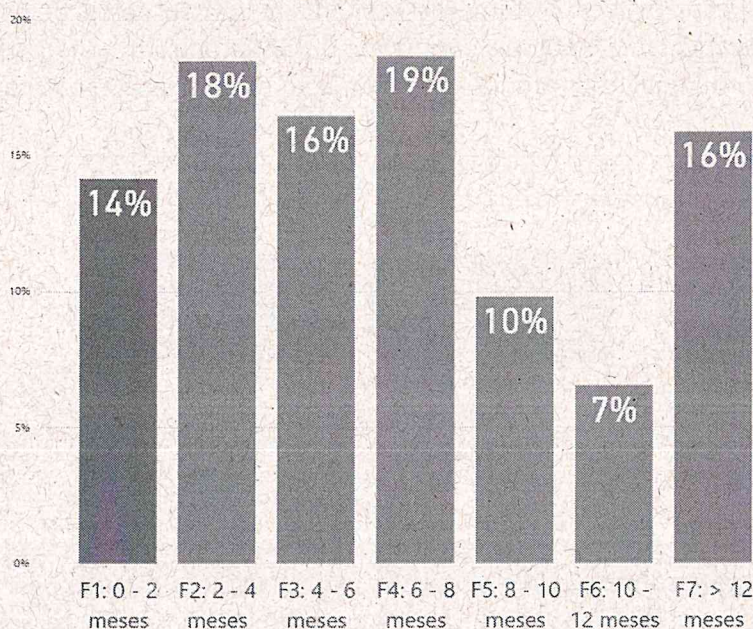
Em relação ao prazo previsto na legislação para julgamento, vale trazer que, além daqueles definidos na Lei de Crimes Ambientais e no Decreto nº 6.514/2008, abordados no Achado 6, a Lei nº 9.784/1999, que regula o Processo Administrativo Federal, estabelece que a Administração tem, após concluída a instrução do processo, até trinta dias para decidir, podendo esse prazo ser prorrogado por igual período.

Desse modo, tem-se que, estando o processo apto para julgamento, a autoridade julgadora teria o prazo máximo de 60 dias para proferir sua decisão (30 dias somados à prorrogação de 30 dias).

No entanto, a partir dos dados relativos ao intervalo entre a data de ciência do autuado para alegações finais e a data em que a decisão foi proferida, o tempo médio da fase de julgamento foi de **7 meses e 13 dias**²⁸. Portanto, a duração tem sido mais de três vezes acima da referência normativa, que prevê o prazo máximo de 2 meses. Nesse sentido, destaca-se que apenas 14% dos AI tiveram sua decisão proferida em até 60 dias (barras na cor verde), conforme ilustrado a seguir:

Gráfico 24: Distribuição do julgamento em 1ª instância por faixa de tempo.

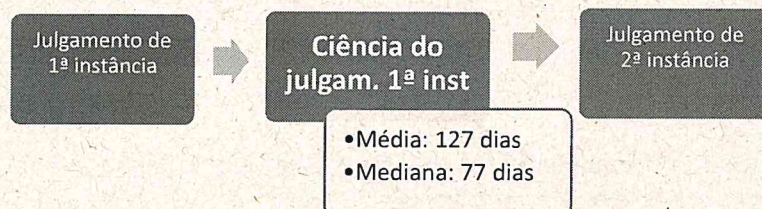
Distribuição dos julgamentos em 1ª instância por faixa de tempo



²⁸ O tempo médio obtido entre o julgamento do processo e a notificação para alegações finais foi de 7 meses e 23 dias. No entanto, considerando que o autuado tem o prazo de 10 dias para manifestar-se em alegações finais, então retirou-se esses 10 dias do valor do tempo médio e da mediana, obtendo-se, respectivamente, 7 meses e 13 dias e 6 meses e 3 dias.

Os dados apontam ainda que cerca da metade dos AIs (52%) somente foi julgada após 6 meses ou mais de o autuado ser notificado para apresentação das alegações finais. Desse modo, avalia-se que não é razoável que, após o processo passar por todas as fases anteriores de instrução e estar apto para julgamento, ele ainda aguarde cerca de 7 meses para ter a respectiva decisão preferida.

- *Fase 6 - Ciência do julgamento em 1ª instância*



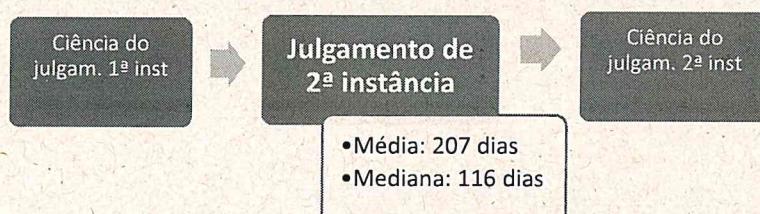
Proferido o julgamento da infração, a autoridade julgadora remeterá o processo à área de instrução para intimação do autuado do teor da decisão, a fim de que efetue o pagamento da multa ou ofereça recurso, se cabível, bem como adote as demais providências determinadas na decisão.

Da mesma forma que nas demais etapas de notificação, o seu cumprimento se dá por meio do envio de correspondência pelos Correios, com AR.

A média de tempo observada para dar ciência da decisão ao autuado foi de pouco mais de **quatro meses após o julgamento (127 dias)**, sendo que 50% dos processos levaram mais de dois meses e meio para serem cientificados.

Portanto, considerando as características dessa fase, avalia-se que o Instituto não tem conseguido concluí-la em tempo razoável.

- *Fase 7 - Julgamento em 2ª instância*



Dentro do prazo de vinte dias, contados da data da ciência do julgamento em primeira instância, o autuado pode entrar com recurso, que será dirigido à autoridade competente de segunda instância. A decisão de segunda instância é então o julgamento da autoridade julgadora em fase recursal e contra a qual não cabe recurso adicional.

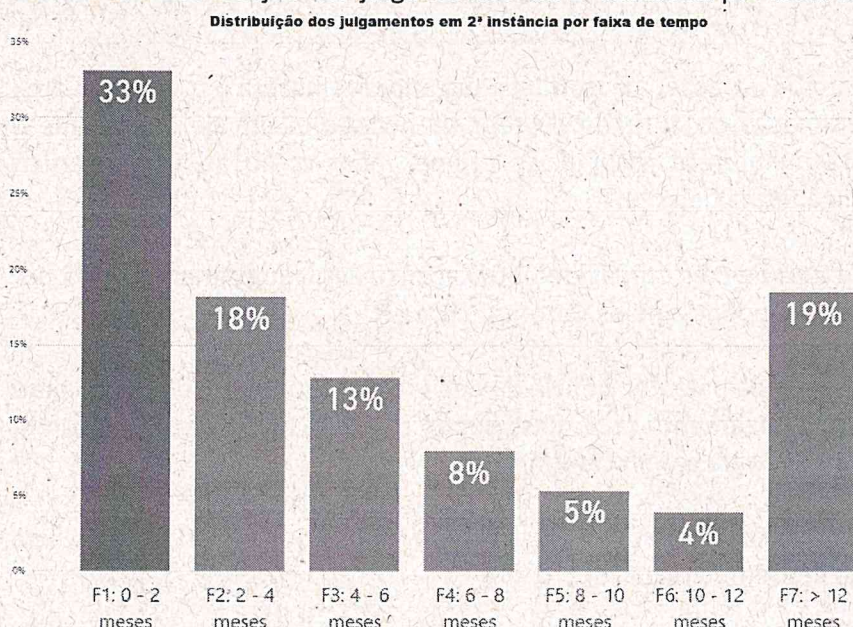
Analisando-se os dados relativos ao período compreendido entre a ciência do julgamento de 1ª instância e a data do julgamento da decisão em 2ª instância e levando-se em consideração o prazo de 20 dias para o autuado apresentar o recurso, verificou-se que o tempo médio que o processo permanece na fase de julgamento em 2ª instância

é de quase **sete meses (207 dias)**. Já para a mediana, o valor encontrado foi de 116 dias, ou praticamente quatro meses.

Comparando-se com o resultado obtido no julgamento em 1ª instância, que foi de 222 dias, observa-se uma similaridade na média de tempo de duração das duas etapas de julgamento.

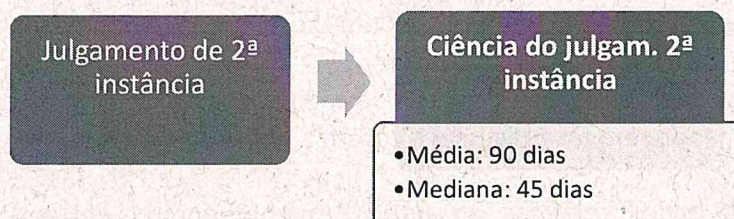
Em relação à distribuição da quantidade de processos julgados em 2ª instância por tempo de duração, verificou-se que em 33% dos casos se consegue proferir a decisão recursal em até dois meses, conforme gráfico abaixo, situação um pouco melhor que na primeira instância, onde esse percentual foi de apenas 14%.

Gráfico 25: Distribuição dos julgamentos em 2ª instância por faixa de tempo.



Entretanto, para fins de análise conclusiva e considerando os elevados valores obtidos tanto para o tempo médio quanto para a mediana, avalia-se que o tempo dispendido na fase de julgamento recursal, assim como para o julgamento em 1ª instância, também não se mostra razoável.

- *Fase 8 - Ciência do julgamento em 2ª instância*



Assim como na primeira instância, após o julgamento final da infração em 2ª instância, a autoridade julgadora remeterá o processo à área de instrução para intimações e demais providências determinadas na decisão. Ressalta-se que, nessa fase, não mais

existe a possibilidade de o autuado entrar com recurso. O procedimento de notificação em 2ª instância é o mesmo que ocorre após ser proferida a decisão de 1ª instância.

No levantamento feito, apurou-se que o IBAMA tem levado, em média, **três meses (90 dias)** para conseguir cientificar o autuado da decisão recursal. Em 50% das situações a notificação é feita com mais de 45 dias do julgamento.

Conclusões do Achado de Auditoria 2

Portanto, diante das elevadas médias obtidas a partir do levantamento na base de dados do SICAFI e compatibilizando esse tempo com as atividades realizadas em cada fase específica, avalia-se que os processos têm permanecido por tempo excessivo em todas as etapas de tramitação, independentemente de sua complexidade.

Entre os principais fatores observados no decorrer dos trabalhos de auditoria que concorrem para essa situação, pode-se elencar:

- i) A dependência de ações manuais para realização dos atos de instrução e julgamento (baixa automação). Como destaque, vale citar as rotinas de: abertura do processo administrativo; envio das correspondências, com a impressão das etiquetas e preparação das cartas, nas diversas fases de notificação do autuado; e a realização manual das rotinas de organização dos processos por suas respectivas situações atuais, de controle de tramitação e dos prazos processuais e de distribuição dos processos entre os servidores;
- ii) Falta de integração entre os sistemas utilizados na tramitação dos processos (SICAFI e SEI), gerando retrabalho e inconsistência entre os dados. Conforme apurado na auditoria, a falta de integração faz com que a situação atual do processo em um sistema, via de regra, não esteja igualmente refletida em outro, gerando inconsistência dos dados entre os sistemas e baixa confiabilidade do seu uso por parte dos servidores. Além disso, verificou-se que essa situação gera um retrabalho aos servidores, que têm de lançar manualmente as informações produzidas em um sistema no outro;
- iii) Deficiências dos instrumentos para efetivo controle de tramitação e dos prazos processuais, bem como para acompanhamento da situação atual dos processos. Verificou-se essas rotinas de controle de prazo e de tramitação são feitas individualmente por cada gestor, de forma manual, apresentando baixa eficácia e eficiência;
- iv) Falta de uniformidade nos procedimentos de instrução e julgamento e no uso dos sistemas de informações entre as unidades do IBAMA. A título de exemplo, verificou-se que alguns servidores e Unidades utilizam o módulo previsto no SICAFI para elaborarem a manifestação instrutória, enquanto outras Unidades preferem elaborar o documento diretamente no SEI. Em decorrência, fragiliza-se a confiabilidade dos dados e o adequado acompanhamento do fluxo

processual pelos gestores. Ademais, verificou-se a falta de padronização na juntada de documentos e petições nos processos dos setores de protocolos;

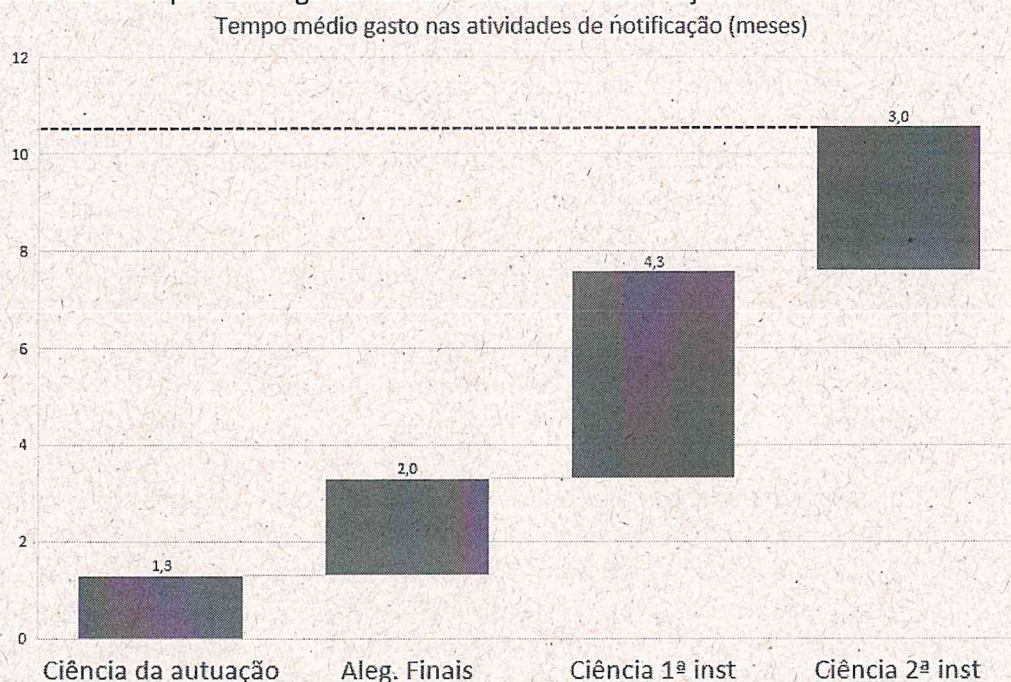
- v) A falta de atualização tempestiva dos dados no SICAFI, fazendo com que algumas informações presentes no sistema não reflitam a realidade atual do processo. Verificou-se que, em muitos casos, o momento de execução dos atos processuais realizados pelos servidores não está sincronizado com as rotinas operacionais previstas nos sistemas de informação. Com isso, o próprio uso do Sistema como ferramenta que efetivamente apoie os servidores na instrução processual fica fragilizado.

Merece destaque, ainda, duas etapas do processo sancionador que, a princípio, poderiam ser facilmente automatizadas e teriam possibilidade de provocar significativo ganho de tempo na tramitação do processo: a abertura do processo administrativo e, principalmente, as etapas de notificação do autuado.

Em relação às etapas de notificação, cabe ressaltar que elas ocorrem em diversos momentos da tramitação do processo. Das oito fases do processo, quatro se referem a atividades de notificação do autuado, quais sejam: identificação do autuado; notificações para apresentação das alegações finais; ciência do julgamento em 1ª instância e ciência do julgamento em 2ª instância.

Analisando-se conjuntamente essas fases, observa-se que aproximadamente dez meses e meio do tempo total de tramitação do processo tem sido consumido, em média, apenas nos procedimentos de identificação e notificação do autuado, conforme ilustrado a seguir:

Gráfico 26: Tempo médio gasto nas atividades de notificação.



Diante desses números, evidencia-se a grande relevância das atividades de notificação no tempo global de tramitação do processo. Nesse sentido, cabe mencionar que 19% do total de autos lavrados entre 2013 e 2017 ainda não haviam sido cientificados até 31/12/2017, correspondendo a aproximadamente 7 bilhões de reais em multa que não podem seguir sua tramitação, pois estão aguardando a notificação do autuado.

Diante desse quadro e tendo em vista a grande demanda de processos a serem instruídos e julgados anualmente no IBAMA, bem como o fato de os recursos humanos, especialmente na administração pública, serem limitados e de difícil incremento, torna-se imprescindível ao IBAMA a utilização intensiva de meios e ferramentas que utilizem os recursos de tecnologia da informação. Com isso, pode-se obter maior eficiência e celeridade na tramitação dos processos e ganho de produtividade dos servidores, a partir da substituição de rotinas manuais por automatizadas e eliminação ou redução de atividades repetitivas, erros e retrabalho durante o transcurso do processo.

Adicionalmente, avalia-se que essa abordagem com foco na automatização, além de objetivar a redução do tempo, traz como vantagens a otimização da sua força de trabalho, que pode concentrar seus esforços em trabalhos intelectuais em substituição a atividades burocráticas, maior padronização das atividades, bem como redução de custos administrativos.

Nesse sentido, entre as medidas que poderiam ser adotadas, pode-se destacar a adoção - ou adaptação dos sistemas existentes - de um sistema informatizado para instrução e julgamento eletrônico dos processos administrativos de apuração de infração ambiental, como já ocorre em alguns Tribunais de Justiça, de modo que toda a sequência de etapas, atos administrativos e regras previstas no fluxo processual estejam refletidos nesse sistema, permitindo a sua efetiva gestão, com controle automatizado de tramitação e dos prazos processuais. Ressalta-se ainda que isso permitiria padronizar a execução das rotinas operacionais e o uso dos sistemas de informações entre as unidades descentralizadas.

Ademais, é importante que sejam implementadas ações visando permitir que as notificações ao autuado sejam feitas por meio digital, bem como que a prática de atos processuais pelo autuado também ocorra por via eletrônica, tal como a apresentação de defesa, recursos, alegações finais e outros documentos, conforme já prevê a Instrução Normativa nº 10/2012 (art. 57, § 7º). Além da redução dos encargos administrativos, especialmente de recursos humanos, essas medidas permitiriam ao autuado acompanhar de forma transparente o andamento do seu processo, possibilitando ainda a redução do custo associado à utilização dos serviços públicos pelos cidadãos²⁹. Nessa linha, ressalta-se que o governo tem incentivado, dentro do programa “Brasil Eficiente”, a transformação de serviços públicos, orientados pela

²⁹ O Modelo de Levantamento de Custos do Usuário de Serviços Públicos (*standard cost model*) é um instrumento de grande utilidade para melhoria dos serviços prestados pelos órgãos públicos, uma vez que busca medir e quantificar, além dos encargos administrativos, os custos (muitas vezes ocultos) decorrentes da utilização dos serviços públicos.

perspectiva dos cidadãos e empresas, buscando a simplificação e a oferta de serviços por meio de canais digitais³⁰.

Em relação ao custo necessário para implantação das medidas acima, cabe ressaltar que, anualmente, o IBAMA tem lavrado autos de infração que somam cerca de 3 bilhões de reais em multas, além de possuir um passivo de processos pendente de conclusão que equivale a aproximadamente 30 bilhões de reais em multas ambientais. Assim, avalia-se que, em termos financeiros, os valores associados ao processo sancionador ambiental justificariam o investimento na automação do seu fluxo processual.

Achado de Auditoria 3: Grande volume de processos físicos parados aguardando migração para o Sistema SEI.

De acordo com a Portaria Normativa nº 9/2017 - que estabeleceu os procedimentos do processo eletrônico e gestão de documentos pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no âmbito do IBAMA - desde 24/04/2017, data de entrada em vigor da referida norma, ficou vedada a tramitação de processos no Instituto que não fosse por meio deste sistema.

Dessa forma, todos os processos físicos anteriores a essa data, incluindo os processos administrativos de apuração de infrações ambientais, deveriam ser digitalizados para então poderem sofrer movimentações.

Ocorre que, decorridos cerca de 8 meses após a adesão ao SEI (entre o final de abril até dezembro/2017), constatou-se que ainda há um grande quantitativo de processos físicos no IBAMA. Considerando o período de 2008 a 2017³¹, verificou-se que existe um total de **126.082 processos em aberto**, compreendidos como aqueles em que é necessária uma ou mais ações administrativas para a conclusão da sua tramitação. Desse total de processos em aberto, a maior parte, **96.485 (77%)**, ainda não tinha sido migrado para o SEI.

Quadro 5: Quantidade e valor das multas relativos ao passivo de processos

Classificação	Qtde. processos	% Qtde	VI. dos AI	% Valor
Processo Físico	96.485	77%	R\$20.814.602.073	70%
Processo Digital (SEI)	29.597	23%	R\$8.914.341.175	30%
Total	126.082	100%	R\$29.728.943.248	100%

Em termos financeiros, cabe destacar que esse conjunto de processos físicos corresponde a cerca de **20 bilhões de reais em multa** que se encontram parados, haja

³⁰ <http://www.planejamento.gov.br/cidadania-digital/transformacao>

³¹ Tendo em vista a informação de que o sistema SICAFI entrou em vigência no IBAMA em meados de 2007 e com o intuito de priorizar a confiabilidade dos dados, optou-se, por considerar, no levantamento do estoque de processos em aberto, apenas os AI lavrados a partir de 2008.

vista que enquanto a digitalização não ocorre, não é possível realizar nenhum ato administrativo em tais processos, evidenciando a criticidade da situação observada.

Quanto às digitalizações, constatou-se que o IBAMA não possui meta institucional para sua conclusão. De fato, a sistemática de tratamento dos processos físicos adotada na Sede reflete essa condição. Para os processos físicos que já passaram por uma triagem e tiveram seus prazos prescricionais anotados em planilha, o critério utilizado para organizar a fila das digitalizações é a prescrição. Para os demais processos – há um quantitativo que não passou pela triagem – o chefe do setor realiza um escalonamento, alternando a digitalização desses com processos para os quais há pedidos de vista pendentes de atendimento.

Os recursos físicos disponíveis na Sede para promover as digitalizações são quatro scanners e cinco computadores. Quanto aos recursos humanos, são seis funcionários terceirizados preparando os processos, ou seja, verificando a eventual existência de documentos sigilosos (geralmente referentes a Imposto Territorial Rural ou Imposto de Renda) e a correta numeração das páginas. Desses, cinco terceirizados foram contratados para trabalharem exclusivamente com as digitalizações.

Considerando uma hipotética meta de concluir a digitalização dos 96.485 processos no período de dois anos, seria necessário realizar a preparação e a digitalização de cerca de 190 processos por dia útil de trabalho. Assim, seriam 48 processos a serem escaneados por dia por cada scanner, o que se mostra inviável, uma vez que os scanners destinados à essa atividade não são especializados para o tratamento de grande volume de material. Além de conduzir a digitalização dos processos, cada funcionário teria que preparar 32 processos por dia. Sendo assim, verifica-se que os recursos atualmente empregados pelo IBAMA não são suficientes para concluir a digitalização dos processos físicos em um prazo razoável.

Este cenário acarreta para a Instituição o risco da extinção de processos em decorrência da prescrição, além do não atendimento ao critério cronológico de tramitação e julgamento dos processos, na medida em que existe um passivo de processos sem tratamento, aguardando a digitalização.

Destaca-se ainda que a dificuldade de digitalização desse grande volume de processos é um fator que, desde maio/2017, tem contribuído diretamente para o elevado tempo de julgamento e conclusão dos processos de autos de infração, haja vista que, enquanto não forem digitalizados, eles não podem ser tramitados.

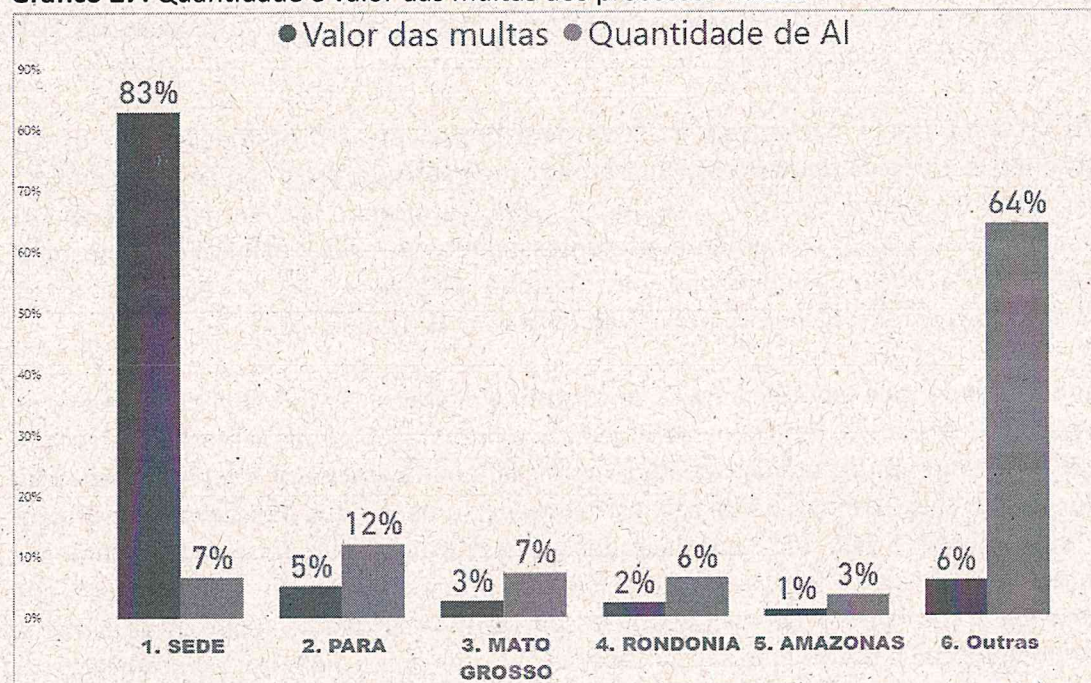
Adicionalmente, sobre o universo de processos físicos, realizou-se análise descritiva a partir da base de dados do SICAFI e do SEI, de modo a retratar as principais características desse estoque de processos e, com isso, subsidiar a adoção de possíveis estratégias para solucionar a situação.

Em relação aos locais de instrução e julgamento, verifica-se que a Sede do IBAMA concentra 83% do total do valor das multas ambientais associada ao passivo físico,

correspondendo a 17,2 bilhões de reais. Em termos quantitativos, são 6.423 processos físicos na Sede (7% do total).

As outras unidades mais relevantes em função dos valores de multa, seriam o Pará, com 5% do total, Mato Grosso (3%), Rondônia (2%) e Amazonas (1%). Essas quatro superintendências juntas possuem 28.117 processos físicos, que corresponde a cerca de 2,3 bilhões de reais em multas, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 27: Quantidade e valor das multas dos processos físicos.

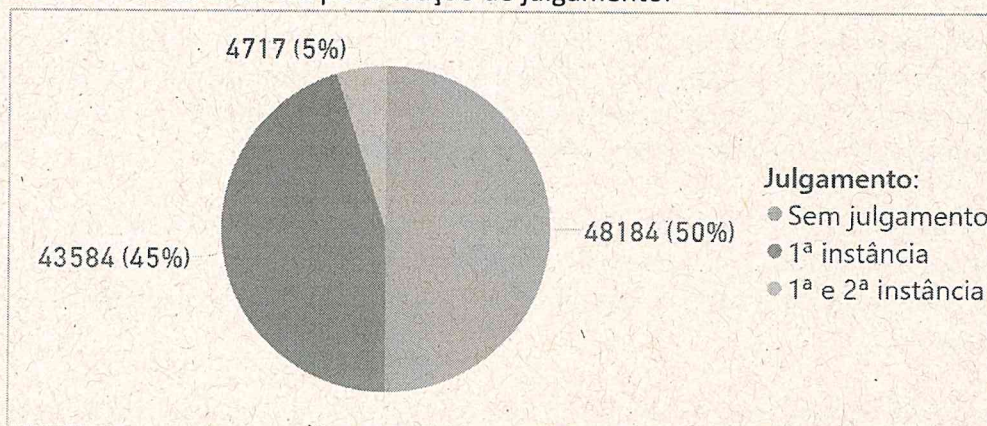


Assim, verifica-se que a digitalização de 34.540 processos físicos, que representa 36% do quantitativo total, contemplaria 94% do valor total aplicado em multa, cerca de 19,5 bilhões de reais.

Portanto, adotando-se como estratégia um menor esforço para o conjunto mais relevante em termos financeiros, entende-se que deveria haver uma priorização para digitalização do universo de processos físicos nessas cinco unidades (Sede, PA, MT, RO e AM), com destaque especial para a Sede do IBAMA, em Brasília, que sozinha abrange 83% do valor total do passivo de multas lavradas.

Outro possível critério de priorização da digitalização, refere-se à fase de julgamento que esses processos físicos se encontram, conforme apresentado no quadro a seguir:

Gráfico 28: Processos físicos por situação de julgamento.



Nesse sentido, avalia-se, a princípio, que os autos que estão julgados em 2ª instância, representando 5% do total, também poderiam ser priorizados em um primeiro momento, uma vez que já estariam aptos à fase de execução, para cobrança da multa e demais providências indicadas na decisão da autoridade julgadora.

Diante do exposto, conclui-se pela necessidade de o IBAMA definir uma estratégia institucional para dar tratamento aos processos físicos que aguardam migração para o Sistema SEI, com a instituição de metas de realização e o aporte dos recursos necessários para o alcance dessas metas. Para tanto, é recomendável que se avaliem as diferentes possibilidades de contratação de recursos humanos e logísticos disponíveis ao Instituto, para que se adote a solução de melhor custo-benefício diante de um razoável prazo para conclusão.

Achado de Auditoria 4: Ausência de formalização de critérios de priorização na tramitação dos processos

Em avaliação realizada sobre a existência de critérios predefinidos de priorização de processos para instrução e julgamento dos autos de infração ambiental, verificou-se que o IBAMA não possui critérios formalizados em normas ou em manuais.

De acordo com o Instituto, é estabelecida, de forma preferencial, a ordem cronológica da emissão dos autos de infração, em analogia ao art. 12 do Código de Processo Civil. Contudo, observa-se que, além da ordem cronológica, há outras particularidades do processo sancionador ambiental que fazem com que alguns casos sejam priorizados no decorrer de sua instrução e julgamento, sendo que tais particulares não foram formalizadas institucionalmente.

É o caso, por exemplo, das medidas cautelares aplicadas aos administrados previstas no art. 101 do Dec. nº 6.514/2008, como apreensão, embargo ou suspensão de obra ou atividades. Nessas situações, há a necessidade da urgente manifestação do Instituto, em razão de requerimentos formulados pelos autuados para cessação dos efeitos de tais medidas.

Além desses casos, a urgência pode decorrer, ainda, da necessidade de rápida condução de procedimentos de apuração de infrações ambientais para atender às estratégias institucionais de combate a ilícitos; e da possibilidade de incidência da prescrição da pretensão punitiva ou intercorrente nos processos.

Com a ausência de normas a respeito desses procedimentos, não há uma fila de processos bem definida para as Unidades no IBAMA, as quais acabam estabelecendo, assim, seus próprios procedimentos de distribuição, priorizando os processos à sua maneira.

Na Sede do IBAMA, por exemplo, no que se refere à distribuição para instrução processual, há um estoque de passivo relacionados a processos físicos pendentes de digitalização e, portanto, “parados”; enquanto outros, cujos autos de infração foram lavrados mais recentemente e geraram processos eletrônicos, seguem seu trâmite.

Ressalta-se que a citada ausência de normatização de critérios somado ao volume de processos em trâmite e à fragilidade dos controles aplicados para garantir a organização dos processos baseada no critério da antiguidade – consistentes em checagens manuais e assistemáticas – concorrem para que essa ordem de tramitação ocorra de modo aleatório ou por critério subjetivo, contribuindo, assim, para a ocorrência dos riscos de prescrição; de desvios de conduta; e de interferência de pressões externas, na tramitação processual, com o intuito de priorizar determinados casos em detrimento de outros.

O atendimento a critérios de tramitação definidos institucionalmente e formalizados tem como finalidade dar transparência ao processo sancionador; resguardar o princípio da impessoalidade, de modo a conceder isonomia de tratamento aos autuados que aguardam a finalização de seus processos; e evitar a extinção de processos pela incidência da prescrição.

Frise-se que, somente com a transparência dos procedimentos adotados, será possível assegurar a isonomia entre os administrados e a probidade e lisura dos trâmites processuais, ampliando, inclusive, a segurança jurídica ao autuado, o qual poderá, assim como qualquer cidadão, questionar a priorização de processos com base em critérios obscuros ou subjetivos, que porventura não atendam à finalidade do interesse público.

A principal causa para a falha identificada é a ausência de uma estratégia institucional, baseada em estudos e levantamentos a respeito das situações ora relatadas, que permita a formalização de critérios objetivos de priorização de processos.

Tais estudos poderiam ser realizados por meio da aplicação de metodologias de priorização de processos que auxiliem os gestores a definirem os pesos a serem atribuídos aos critérios, de forma a definir uma hierarquia entre eles. Ademais, informações relevantes para essa definição deveriam ser coletadas, também, por meio da avaliação, monitoramento e retroalimentação do processo sancionador, bem como de uma gestão de riscos eficaz que subsidiasse as tomadas de decisão dos gestores.

Cumpra alertar, ainda, que tão relevante quanto a definição e normatização de tais critérios é a implementação de controles internos eficazes que assegurem o seu cumprimento. Atualmente, os instrumentos de gestão processual do IBAMA são inadequados e não cumprem esse papel, em virtude de não fornecerem dados consistentes e seguros sobre os processos de apuração de autos de infração em tramitação no Instituto, conforme explicitado no Achado nº 8 deste Relatório.

Nesse sentido, é recomendado ao IBAMA que, enquanto não for implementada uma gestão de riscos que subsidie a tomada de decisões da gestão, defina critérios de distribuição processual com base em uma metodologia de priorização de processos que vise o aperfeiçoamento do fluxo processual; normatize a aplicação de tais critérios; e implemente instrumentos que assegurem seu cumprimento, com a adequação de seus sistemas corporativos.

Achado de Auditoria 5: Deficiência dos controles aplicados à tramitação dos processos.

Verificaram-se deficiências dos controles aplicados aos trâmites dos processos de apuração dos autos de infração ambiental, quanto: à rotina de instauração dos processos após a lavratura do AI; aos prazos de tramitação; ao cumprimento do fluxo de tramitação previsto na legislação; assim como em relação aos cancelamentos de autos de infração. Quanto aos processos físicos atualmente existentes, constatou-se ainda fragilidades nos controles de situação atual do processo e de localização.

Atualmente, o IBAMA possui sob sua gestão cerca de 126 mil processos administrativos sancionadores abertos, para os quais não são aplicados controles internos adequados que garantam, de forma razoável, a integridade desses processos e o cumprimento dos prazos e fluxos processuais estabelecidos na legislação.

Para a gestão dos processos e documentos eletrônicos, o Instituto utiliza como ferramenta o SEI, Sistema Eletrônico de Informações, implementado na Autarquia em maio de 2017, para dar tratamento a todos os seus processos administrativos. Assim, desde então, os autos de infração emitidos dão início a processos eletrônicos. Já os processos físicos em tramitação estão sendo digitalizados e inseridos no referido sistema.

Já o Sistema SICAFI é a ferramenta especializada utilizada pelo IBAMA para gerenciar os autos de infração emitidos, no qual constam todos os dados sobre as infrações propriamente ditas e seus termos relacionados (de apreensão de bens, de embargo, etc.), a identificação da etapa em que se encontra o processo e registros dos principais atos processuais, como, por exemplo, a notificação e apresentação de defesa pelo autuado.

Entretanto, em que pese ambos os sistemas tratem do fluxo processual e de informações em comum sobre os autos de infração em andamento, não há integração

entre esses sistemas, fazendo com que, inadequadamente, o SEI se torne a principal ferramenta utilizada pelos gestores para o controle e a gestão de processos, e o SICAFI seja mantido com dados desatualizados e não confiáveis.

Em virtude disso e da inadequação do desenho e das configurações dos referidos sistemas, foi possível identificar as seguintes deficiências nos controles empregados aos trâmites dos processos de AI:

i. Ausência de controle na rotina de instauração dos processos

Segundo a IN nº 10/2012, o processo para apuração de infrações ambientais deve ser instaurado no prazo de cinco dias contados da entrega do auto de infração ou termos próprios ao autuado (art. 48). Diante disso, e considerando o universo de AIs lavrados por ano, foram avaliados os controles que buscam garantir que, para cada AI lavrado, seja instaurado um processo de apuração.

Observou-se, na Coordenação de Operações de Fiscalização (COFIS) da DIPRO, que o acompanhamento da abertura do processo no Sistema SEI fica a cargo do agente de fiscalização que lavrou o AI. Caso os responsáveis pelo setor de apoio administrativo deixem de dar início ao processo de apuração e o agente de fiscalização não faça o acompanhamento, o AI pode deixar de ser processado.

Segundo apurado, seria possível gerar um relatório no SICAFI com todos os AIs lavrados com os respectivos números dos processos para verificar se há auto de infração para o qual não foi gerado um processo. No entanto, diante da rotina de trabalho da Coordenação, esse tipo de verificação não é realizado.

Assim, considerando que a emissão dos autos de infração é processada por meio do SICAFI, a integração deste Sistema com o Sistema SEI se apresenta como o cenário ideal, pois permitirá que a instauração do processo ocorra de forma automática, proporcionando não somente a melhoria dos controles internos, como também a desburocratização do processo e a consequente redução dos custos associados.

ii. Ausência de controles efetivos de prazos na tramitação dos processos

Verificou-se que o IBAMA não possui instrumentos que permitam monitorar os prazos de tramitação dos processos de apuração dos autos de infração. Nenhum dos sistemas utilizados (SICAFI e SEI) possui funcionalidades adequadas que forneçam alertas e informações gerenciais sobre o cumprimento dos prazos previstos na legislação.

Essa fragilidade impede que o Instituto realize o acompanhamento do desempenho processual, de forma a dar maior celeridade ao processo e evitar a incidência da prescrição intercorrente e da pretensão punitiva.

Além da necessidade de o Instituto ter instrumentos eficientes para monitorar o desempenho processual, é necessário também que haja o acompanhamento adequado dos prazos definidos na legislação, como, por exemplo, os prazos para abertura do

processo administrativo, para notificação ao autuado, para apresentação de defesa, e eventuais prazos fornecidos a áreas técnicas do Instituto para pronunciamento sobre determinadas matérias.

iii. Ausência de ferramentas que assegurem o cumprimento do fluxo de tramitação previsto na legislação.

O processo sancionador ambiental tem como principais objetivos apurar as infrações ambientais, impedir e/ou minimizar o dano ao meio ambiente e responsabilizar os infratores, garantindo-lhes o contraditório e a ampla defesa. Nesse sentido, o desenho do fluxo processual estabelecido nos normativos e os procedimentos referentes ao tema devem ser perseguidos como forma de garantir a legalidade do processo e o adequado tratamento aos autos de infração, de forma a respeitar os princípios constitucionais e o interesse público.

Atualmente, o IBAMA não possui ferramentas que assegurem o cumprimento do fluxo processual e a tramitação correta dos processos, fazendo com que o processo possa seguir um trâmite aleatório, diferente do determinado pela legislação, ou até mesmo ser arquivado/concluído antes do devido julgamento, por exemplo.

Isso ocorre, principalmente, pela inadequação da atual configuração do Sistema SEI, cujos trâmites não estão vinculados ao fluxo processual previsto nos normativos. Assim, o cumprimento do fluxo depende única e exclusivamente do operador do Sistema (servidor ou empregado terceirizado) que irá realizar a tramitação, sem um ponto de controle que impeça o erro ou desvio de condutas.

Cabe citar que, apesar de o SEI gerar dados estatísticos sobre os processos que tramitaram na Unidade, indicando os processos concluídos em determinado período, não há, no SEIPSA, rotinas instituídas que prevejam verificações de irregularidades e inconsistências nas tramitações processuais.

Os processos eletrônicos são organizados com a utilização de marcadores que indicam a fase em que se encontram. Os servidores alteram um marcador cada vez que o processo passa para a fase seguinte. Verifica-se, portanto, que, apesar de os processos serem digitais, o modo de organização e a tramitação dos processos é manual e reproduz, de certo modo, a forma de organização dos processos físicos – as pilhas de processos físicos foram substituídas por blocos internos, e as planilhas, por marcadores e pontos de controle. A tramitação dos processos de uma fase para a seguinte não foi, portanto, automatizada.

Além disso, o Sistema SICAFI, que poderia ser utilizado para controlar o fluxo, não é utilizado atualmente pelos gestores como um instrumento de gestão, já que seus dados têm defasagem em relação ao momento em que atos processuais são realizados.

Nessa linha, cita-se a deficiência nos controles aplicados ao cumprimento do fluxo processual no caso de cancelamentos dos autos de infração, os quais podem ocorrer por diversos motivos sem que se garanta seu encaminhamento para recurso de ofício,

conforme previsto na legislação, bem como sejam realizados registros suficientes para o controle da regularidade de sua ocorrência, conforme explicitado no subtópico a seguir.

iv. Ausência de controles internos associados ao cancelamento do Auto de Infração

De acordo com a IN 10/2012, o auto de infração poderá ser cancelado, no decorrer do processo administrativo, pela constatação de vício insanável, momento em que deve obrigatoriamente ser dirigido à autoridade superior para recurso de ofício.

O recurso de ofício somente é dispensável quando os fatos ilícitos forem objeto de nova autuação, devendo constar essa circunstância tanto no auto de infração cancelado quanto no novo, elaborado em substituição ao primeiro.

Entretanto, o IBAMA não possui instrumentos que assegurem a observância do rito previsto no normativo, como também não possui informações estruturadas sobre os AIs que foram cancelados, com a indicação da motivação para o referido cancelamento e os registros sobre a ocorrência ou não do recurso de ofício, na esteira dos incisos VI e VIII do art. 50 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Tal fato pôde ser evidenciado a partir das análises dos dados constantes do Sistema SICAFI, os quais demonstram que, do total de AI cancelados no período de 2008 a 2017, apenas 2,5% dos casos tiveram lançamento no SICAFI de registros específicos relativos à ocorrência de encaminhamento para recurso de ofício ou substituição do AI por erro na lavratura.

Com a ausência de registros e pontos de controle sobre o cumprimento do fluxo processual, é inviável ao gestor promover o acompanhamento e a avaliação da conformidade dos cancelamentos efetuados. Com isso, o Instituto fica exposto ao risco de autos de infração serem cancelados por erro ou desvio de conduta, com relevante impacto na consecução dos objetivos do processo sancionador ambiental.

v. Fragilidades nos controles de situação atual e localização dos processos físicos

Verificou-se que o IBAMA possui controles frágeis sobre a situação dos seus processos físicos, os quais aguardam digitalização para serem transformados em processo eletrônico e retornarem ao fluxo processual.

A fragilidade das rotinas de controle de acesso e guarda dos processos físicos é evidenciada pela lista de 112 processos desaparecidos, a qual foi apresentada à equipe de auditoria em maio de 2018. O IBAMA esclareceu que, normalmente, os autos são encontrados durante o procedimento de migração para o sistema SEI. Contudo, diante da existência dessa lista, verifica-se que há dificuldade no rastreamento de um conjunto de processos, o que demonstra que há falhas nos procedimentos de organização ou nas rotinas de controle de acesso aos autos.

Cumprе salientar que, até fevereiro de 2018, não havia rotina de controle de acesso aos processos físicos. A partir de então, as salas de processos passaram a ficar trancadas e foi emitida uma orientação formal para que apenas servidores tenham acesso às caixas de processos, além de uma funcionária terceirizada que é responsável por atender aos pedidos de vista.

Além disso, o Instituto não conta com instrumentos de controle suficientes para gerenciar os processos físicos, com informações estruturadas e com confiabilidade razoável sobre a situação e localização dos processos, visto que, embora estes estejam cadastrados no DOCIBAMA (sistema de gestão documental utilizado pelo Instituto antes da adesão ao SEI), o gerenciamento e controle são realizados por meio de planilhas.

Salienta-se que o frágil controle desses processos físicos decorre, especialmente, do processo de transição, pelo qual passa o Instituto, para a nova plataforma de gestão de processos e documentos eletrônicos, o SEI. No entanto, em razão do volume do passivo de processos físicos (96.485) e da relevância e vulnerabilidade a que estão sujeitos, é necessário que o Instituto adote mecanismos de gestão mais eficazes, que assegurem razoável segurança de acesso, controle e celeridade na migração desses processos para a nova plataforma.

Conclusões do Achado de Auditoria 5

As principais causas das fragilidades aqui apontadas derivam: (a) da ausência de integração entre os sistemas SEI e SICAFI; (b) da utilização excessiva de procedimentos manuais na tramitação dos processos; (c) da falta de completude e confiabilidade dos dados registrados no SICAFI, o que faz com que o sistema não seja usado para a gestão dos processos; e (d) das dificuldades apresentadas pelo SEI como ferramenta de gestão processual.

Além disso, cumpre frisar que, em que pesem as deficiências tecnológicas que impactam na segurança e na eficiência do processo sancionador – que não são corrigidas pelo escasso quantitativo de recursos financeiros disponíveis –, não há medidas paliativas de controle que mitiguem os riscos associados a essas falhas, as quais poderiam ser adotadas por meio de uma adequada gestão de riscos do processo.

Para combatê-las, é necessário que o IBAMA automatize rotinas de trabalho; padronize a execução das rotinas operacionais e o uso dos sistemas de informações entre suas Unidades; compatibilize o momento de execução dos atos processuais de instrução e julgamento realizados pelos servidores com as rotinas operacionais previstas nos sistemas de informação utilizados, em especial no SICAFI, a fim de que a atualização dos registros dos sistemas reflita exatamente a situação real em que o processo se encontra; estabeleça rotinas de verificações a respeito de processos concluídos no Sistema SEI; e aprimore as rotinas de controle de acesso e organização dos processos físicos, a fim de garantir a rastreabilidade dos autos.

2.2.3 Normativos relacionados ao processo sancionador

Em decorrência das avaliações realizadas sobre os normativos relacionados ao processo sancionador ambiental, identificou-se seis importantes inconsistências que mereceram registro no presente relatório, as quais tratam, conforme detalhado a seguir: do conflito de normas quanto ao prazo legal de julgamento; da incompatibilidade entre a estrutura organizacional do IBAMA e a estrutura responsável pela instrução e julgamento; da falta de definição clara a respeito dos procedimentos relacionados ao julgamento simplificado; e da ausência de definição dos documentos a serem produzidos na fase de instrução processual. Ademais, verificou-se a inadequação da forma de contagem do prazo para instauração do processo administrativo, bem como do formato de concessão de desconto para pagamento da multa.

Achado de Auditoria 6: Inconsistências nos normativos relacionados ao processo sancionador ambiental.

i. Conflito de normas quanto ao prazo para julgamento do processo de apuração de infração ambiental.

Em que pese haver algumas leis estabelecendo prazos para julgamento e conclusão do processo administrativo, verificou-se que os prazos ali estabelecidos, a princípio, não guardam coerência entre si e não estão totalmente adequados à complexidade e às características particulares do processo sancionador ambiental.

No tocante ao julgamento do auto de infração, vale registrar que a Lei nº 9.605/1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, estabelece em seu art. 71 que o auto de infração deve ser julgado pela autoridade competente em, no máximo, 30 dias contados da data de lavratura do AI (Lei nº 9.605/1998, Art. 71, inciso II).

Da mesma forma, o Decreto nº 6.514/2008, que trata do processo administrativo federal para apuração das infrações ambientais, em seu art. 124, define que a autoridade julgadora, oferecida ou não a defesa, tem o prazo máximo de 30 dias para proferir a decisão (Decreto nº 6514/2008, Art. 124).

No entanto, cabe registrar que o rito previsto para o processo contém etapas, anteriores ao julgamento, tais como apresentação da defesa e alegações finais, que devem ser obrigatoriamente cumpridas pela administração a fim de garantir ao autuado o contraditório e a ampla defesa. E essas etapas intermediárias também contém prazos legais que devem ser observados.

Dessa forma, quando se observa o tempo máximo estipulado para julgamento em conjunto com os prazos obrigatórios das etapas anteriores ao julgamento, fica evidenciada a incompatibilidade entre eles.

Nesse sentido, destaca-se o prazo de 20 dias para apresentação da defesa (art. 71, I da Lei nº 9.605/98 e art. 113 do Dec. nº 6.514/08), bem como a concessão do prazo de 10

dias para o autuado manifestar-se, antes do julgamento, em alegações finais (art. 122 do Decreto 6.514/08).

Apenas estas duas etapas obrigatórias da tramitação do processo, anteriores ao julgamento, já consomem os 30 dias de prazo máximo estabelecido nas citadas normas para a decisão ser proferida, tornando, portanto, o seu cumprimento inviável, a evidenciar espécie de risco de processo, no gênero risco operacional.

Além disso, vale ressaltar que a Lei de Crimes Ambientais define, como início da contagem do prazo para julgamento, a data de lavratura do AI. Todavia, a ciência da autuação, que é um requisito essencial para prosseguimento da tramitação do processo, não necessariamente ocorre no momento da lavratura da infração. Dessa forma, não se poderia abrir contagem do prazo para julgamento de um AI sem antes o autuado tomar formalmente ciência do fato.

Nessa linha, registre-se que a mesma lei concede 20 dias de prazo, a partir da ciência da infração, para o autuado apresentar sua defesa. Assim, o processo deve aguardar o prazo máximo de 20 dias (ou até a apresentação da defesa) para seguir sua tramitação. Desse modo, o respectivo julgamento só pode ocorrer após concluída essa fase.

A título de exemplo, pode-se citar a incoerente situação de o autuado vir a ser cientificado da infração somente com 40 dias da lavratura da infração e, desse modo, poder apresentar sua defesa em até 60 dias da lavratura do AI. Segundo a lei vigente, mesmo nessa situação, o julgamento deveria ocorrer em até 30 dias da lavratura da infração. Antes, portanto, da cientificação e da defesa do autuado, o que demonstra claramente antinomia jurídica a partir da inadequação dos referidos prazos.

Diante dessa situação, avalia-se que a própria Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) e o Decreto nº 6.514/2008 estão em desacordo com o princípio da razoável duração do processo, haja vista a inviabilidade de seu cumprimento na prática.

Assim - considerando a existência de normas conflitantes quanto ao prazo estipulado para julgamento dos processos de apuração de infrações ambientais, os quais não se mostram factíveis -, entende-se ser necessária a revisão dos prazos legais estabelecidos, de modo que passem a refletir adequadamente as características específicas e a complexidade inerente ao processo sancionador ambiental, evitando, assim, que se tornem meros dispositivos sem qualquer eficácia ("letra morta").

Nessa linha, pode-se mencionar, como referência, a Lei nº 11.457/2007, que dispõe sobre a administração tributária federal e procura estabelecer um prazo razoável para julgamento do processo administrativo fiscal. Nela, fica definido o prazo máximo de cerca de 1 (um) ano para que seja proferida a decisão administrativa, conforme reproduzido a seguir:

Lei nº 11.457/2017.

*Art. 24. É obrigatório que seja proferida decisão administrativa no **prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias** a contar do protocolo de petições, defesas ou recursos administrativos do contribuinte.*

Assim, avalia-se que a legislação relativa ao processo administrativo fiscal, no que se refere à definição de prazo razoável para proferir a decisão, poderia ser utilizado como referência para o processo sancionador ambiental.

ii. Ausência da definição da forma e conteúdo dos documentos a serem produzidos na fase de instrução processual.

Anteriormente à IN nº 10/2012, a norma que regulava os procedimentos para apuração de infrações ambientais no âmbito do IBAMA era a Instrução Normativa nº 14, de 15 de maio de 2009. Segundo essa norma, a atividade de instrução processual deveria resultar na elaboração de um documento denominado “parecer”, sendo este classificado em subtipos conforme o seu conteúdo, conforme segue: i) parecer instrutório sem dilação probatória; ii) parecer instrutório com dilação probatória; iii) parecer técnico recursal; iv) parecer técnico do recurso de ofício; e v) parecer técnico para análise de reconsideração em grau recursal. O conteúdo mínimo de cada subtipo de parecer foi estabelecido pela Portaria IBAMA nº 26, de 11 de novembro de 2009.

Cabe ressaltar que os dois subtipos de pareceres instrutórios citados anteriormente previam uma análise consubstanciada do mérito, incluindo, por exemplo, análises quanto à regularidade do auto de infração, ao valor da multa atribuído e aos instrumentos ou veículos eventualmente apreendidos.

Diferentemente da IN nº 14/2009, a IN nº 10/2012 não especificou quais documentos devem ser elaborados nos diferentes momentos da instrução processual, à exceção da denominada “manifestação técnica”, cuja elaboração é condicionada à eventual requisição por parte da autoridade julgadora para subsidiar o julgamento.

Dentre as atribuições dos servidores que compõem o NUIP, a quem compete realizar os procedimentos de instrução processual, constam “receber, analisar e instruir os processos em qualquer fase procedimental...” e “emitir pareceres e manifestações técnicas, informações...”, conforme definido no art. 11 da IN nº 10/2012.

Além dessas atribuições genéricas, não há qualquer outro dispositivo na Instrução Normativa que especifique os documentos e seus respectivos conteúdos que devem ser elaborados como resultado das verificações e análises empreendidas na fase de instrução processual dos autos de infração.

Como consequência, a forma de atuação quanto à instrução processual nas diferentes Unidades descentralizadas do IBAMA é discrepante, conforme verificado em pesquisa realizada com as autoridades julgadoras designadas mediante Portaria de Superintendente ou Gerente Executivo. Das 105 autoridades respondentes, 29 (27,6%) declararam que a área de instrução da Unidade onde atuam elabora documento

opinando quanto ao mérito da infração e indicando a decisão a ser proferida, enquanto 76 (72,4%) declararam que esse tipo de documento não é elaborado.

Conforme informações colhidas na auditoria, o documento elaborado pelas áreas de instrução consiste, na maior parte dos casos, somente em uma verificação acerca dos seguintes elementos, assemelhando-se a um *checklist*: se houve cientificação regular da autuação; se houve pagamento da multa e apresentação de defesa; se há agravamento por reincidência; se há situação agravante e/ou atenuante; se houve pedido de conversão de multa; se houve solicitação de produção de provas; se houve pedido de parcelamento do débito; se houve aplicação da sanção de embargo e apreensão; e se houve comunicação da lavratura do auto de infração ao Ministério Público.

Considerando o exposto, verifica-se que a IN nº 10/2012 deixou de regulamentar com precisão os documentos que devem ser produzidos pelos servidores responsáveis pela instrução dos processos de autos de infração ambiental. Portanto, é preciso que essa lacuna seja sanada com vistas a promover a uniformização da atividade em todas as Unidades do IBAMA.

iii. Falta de definição clara a respeito dos procedimentos relacionados ao julgamento simplificado.

Embora a IN nº 10/2012 faça referência à figura do “julgamento simplificado” em diferentes dispositivos, existem incoerências e inexatidão acerca de sua definição e seus procedimentos.

O julgamento simplificado é mencionado logo no art. 2º da Instrução Normativa, em que apresenta a definição para “decisão de primeira instância”, qual seja: o ato de julgamento, inclusive simplificado, proferido pela autoridade julgadora de primeira instância, passível de recurso pelo interessado.

Em seguida, o §10 do art. 57 é o dispositivo da IN que apresenta a principal caracterização do julgamento simplificado, ao definir que as situações ensejadoras do julgamento simplificado consistem na não apresentação por parte do autuado, no prazo assinalado, da defesa, das alegações finais ou de manifestação quanto à reincidência.

Entretanto, caso atendida alguma dessas situações, o texto define que cabe à autoridade julgadora dispensar a instrução processual, o que se mostra incoerente, dado que a instrução do processo é realizada anteriormente à sua remessa à autoridade julgadora; ou seja, sempre que a autoridade julgadora recebe o processo, sua instrução já foi realizada.

Além disso, caso ocorra a dispensa da instrução processual, o texto afirma que o julgamento se dará de forma simplificada. A redação do dispositivo é dúbia, levando ao entendimento de que, nesse caso, o próprio julgamento teria características específicas que o caracterizariam como simplificado. Contudo, a IN não especifica tais características em nenhum momento.

Cabe destacar ainda que a IN 10/2012 estabelece que a revelia - caracterizada pela ausência da defesa ou pela sua intempestividade - importa na prevalência da presunção de legitimidade da autuação do agente federal e na remessa à autoridade julgadora para julgamento simplificado, estando em termos o processo. Assim, verifica-se mais uma vez que a figura do “julgamento simplificado” é empregada como uma espécie de julgamento com características próprias, mas não as apresenta.

Ainda que a expressão “julgamento simplificado” possa estar sendo empregada pela norma para referir-se unicamente a uma situação de dispensa da instrução processual, não se vislumbra exatamente qual seria a diferença entre o julgamento regular e o julgamento simplificado, considerando que: i) em ambos os casos é necessário conceder prazo para o autuado manifestar-se em alegações finais; ii) a própria IN nº 10/2012 não especifica a forma e o conteúdo dos documentos a serem produzidos na fase de instrução processual; e iii) de forma geral, a instrução processual que é realizada no julgamento regular é uma verificação simplificada, assemelhando-se a um *check list*.

Nesse sentido, vale destacar que o levantamento na base de dados mostrou que o tempo médio de julgamento dos autos de infração para os quais o autuado apresentou a defesa (3,7 anos) não tinha diferença significativa em comparação com os processos em que o infrator não apresentava defesa ou a apresentava intempestivamente (3,5 anos).

Portanto, considerando que a redução do tempo entres os dois conjuntos de processos é de somente 5%, os dados obtidos evidenciam que não há, na prática, um rito simplificado que se traduza em maior celeridade na tramitação do processo, como era de se esperar de um julgamento simplificado.

Sobre a relevância desse ponto, vale registrar que 39% do total de AI que foram julgados em 1ª instância não possuíam defesa e em outros 18%, o autuado apresentou defesa, mas fora do prazo legal.

Assim, considerando que o expressivo quantitativo de cerca de 57% de todos os processos julgados poderia seguir uma tramitação simplificada (sem defesa ou defesa intempestiva), avalia-se que um aprimoramento da definição e nos procedimentos relacionados ao julgamento simplificado teriam grande potencial de impactar positivamente o desempenho do processo sancionador, especialmente quanto ao seu tempo de duração.

iv. Inadequação da forma de contagem do prazo para instauração do processo administrativo.

A instauração do processo administrativo é um importante ato de controle e organização da atividade administrativa de apuração de infrações ambientais realizada pelo IBAMA, pois todos os documentos produzidos nas diferentes fases do processo sancionador ambiental devem ser acostados ao processo administrativo, o qual é inaugurado pelo auto de infração e demais documentos de fiscalização ambiental.

Em análise à legislação aplicável ao tema e considerando alguns aspectos da fiscalização ambiental, verificou-se que a forma de contagem do prazo para a abertura do processo de apuração de infração ambiental não contribui para o controle documental da fase inicial do processo sancionador ambiental, compreendida entre a lavratura do auto de infração e a ciência do autuado.

A seguir, apresenta-se o enquadramento normativo relacionado à instauração do processo administrativo para, em seguida, expor as razões que sustentam o problema apontado.

O Decreto nº 6.514/2008, o qual estabelece o rito administrativo federal para apuração das infrações ambientais, preceitua, em seu artigo 98, que *“o auto de infração será encaminhado à Unidade administrativa responsável pela apuração da infração, oportunidade em que se fará a autuação processual no prazo máximo de cinco dias úteis, contados de seu recebimento, ressalvados os casos de força maior devidamente justificados”*. Sua redação, contudo, deixa margem para uma dupla interpretação: o “recebimento” a que se refere tanto pode ser o recebimento do auto de infração por parte do autuado, quanto pode ser o recebimento do auto de infração pela Unidade administrativa responsável pela apuração da infração.

O art. 48 da IN nº 10/2012, por sua vez, sanou a imprecisão suscitada pelo Decreto nº 6.514/2008, ao definir que o prazo de cinco dias para instauração do processo administrativo deve ser contado a partir da cientificação do autuado:

Art. 48. Será instaurado processo para apuração de infrações ambientais no prazo de cinco dias contados da entrega do auto de infração ou Termos Próprios ao autuado.

Sobre a cientificação do autuado, é preciso observar que existem casos em que o autuado não é cientificado sobre sua infração no momento da ação de fiscalização, pois não é encontrado no local pelos fiscais. Em vários desses casos, é transcorrido um longo período – podendo chegar a meses – até que o autuado seja localizado e cientificado, conforme exposto no Achado 2.

Essa realidade contribui para tornar o regramento em tela inadequado, pois não se considera razoável que se aguarde a cientificação do autuado para somente então promover a abertura do processo administrativo, uma vez que não existe nenhum elemento vinculado ao ato de cientificação que seja requisito para a abertura do processo.

Além disso, a abertura tardia do processo administrativo pode prejudicar a organização de documentos eventualmente produzidos no intervalo entre a lavratura do auto de infração e a efetiva cientificação do autuado, como, por exemplo, AR devolvido em razão da não localização do autuado.

Sendo assim, este Controle Interno avalia que o prazo para instauração do processo administrativo deveria ser contado a partir da lavratura do auto de infração – que é o

ato que inaugura o processo sancionador ambiental –, e não da sua cientificação por parte do autuado. Para tanto, faz-se necessário revisar a legislação atinente, especificamente o art. 98 do Decreto nº 6.514/2008 e art. 48 da IN nº 10/2012.

v. Inadequação das formas de concessão de desconto para pagamento da multa

Ao analisar as inúmeras possibilidades que o autuado possui de obter desconto no pagamento da multa cominada no auto de infração, verificou-se que o regramento vigente não cumpre com a finalidade da aplicação de desconto, uma vez que a Administração não se exige do autuado nenhuma contrapartida para a concessão do desconto. Além disso, o autuado pode receber o desconto em praticamente qualquer fase do processo, mesmo que apresente defesa e recursos que levem o processo até a última instância.

De acordo com o decreto que regulamenta o processo administrativo federal para apuração das infrações ambientais (Decreto nº 6.514/2008), a concessão de desconto no pagamento da sanção de multa está prevista nos Art. 113 e 126, conforme reproduzido a seguir:

Art. 113. O autuado poderá, no prazo de vinte dias, contados da data da ciência da autuação, oferecer defesa contra o auto de infração.

*§1º O órgão ambiental responsável aplicará o **desconto de trinta por cento** de que trata o art. 3º da Lei nº 8.005, de 22 de março de 1990, sempre que o autuado decidir efetuar o pagamento da penalidade **no prazo previsto no caput**.*

*§2º O órgão ambiental responsável concederá **desconto de trinta por cento** do valor corrigido da penalidade, nos termos do art. 4º da Lei nº 8.005, de 1990, para os pagamentos realizados **após o prazo do caput e no curso do processo pendente de julgamento**.*

Verifica-se, dessa forma, que o desconto de 30% pode ser obtido não somente dentro do prazo de oferecimento da defesa, mas também ao longo de toda a tramitação do processo, enquanto ele se encontrar pendente de julgamento.

A segunda previsão de incidência de desconto se encontra no artigo 126:

Art. 126. Julgado o auto de infração, o autuado será notificado por via postal com aviso de recebimento ou outro meio válido que assegure a certeza de sua ciência para pagar a multa no prazo de cinco dias, a partir do recebimento da notificação, ou para apresentar recurso.

*Parágrafo único. O pagamento realizado no prazo disposto no caput contará com o **desconto de trinta por cento** do valor corrigido da penalidade, nos termos do art. 4º da Lei nº 8.005, de 1990.*

Assim, mesmo após o julgamento em primeira instância do auto de infração, caso o autuado opte por pagar a multa no prazo concedido para apresentação de recurso, também será contemplado com os mesmos 30% de desconto.

Além do regramento estabelecido pelo Decreto nº 6.514/2008, baseado na Lei nº 8.005/1990, a Instrução Normativa IBAMA nº 10/2012 também regulamentou a obtenção de desconto em outra fase do processo sancionador ambiental, qual seja, após o julgamento em segunda instância do auto de infração:

*Art. 106. Não havendo mais possibilidade de recurso, o infrator será intimado para promover o pagamento do débito em cinco dias, com o **desconto de 30%** (trinta por cento).*

Diante das regras acima, nota-se que o autuado poderá obter o desconto de 30% sobre o valor da multa imposta, caso opte por efetuar o pagamento em qualquer uma das seguintes fases processuais: i) no prazo para apresentação de defesa; ii) após o prazo para apresentação de defesa, enquanto o processo se encontrar pendente de julgamento; iii) após o julgamento, dentro do prazo para apresentação de recurso; e iv) no prazo de cinco dias após intimação da decisão de segunda instância.

Portanto, de forma resumida, verifica-se que o autuado poderá obter o desconto de 30% se efetuar o pagamento durante todo o transcurso do seu processo e até cinco dias após a cientificação da decisão de segunda instância.

Neste ponto, é preciso discorrer sobre a finalidade da concessão de desconto no pagamento de multa ao longo do curso de processos administrativos sancionadores conduzidos pela Administração Pública. De forma geral, o desconto é um benefício oferecido ao autuado visando incentivá-lo a assumir a infração cometida, renunciando ao direito de dar continuidade ao litígio administrativo. Se, por um lado, o autuado é beneficiado com a redução do valor da multa imputada, por outro, a administração tem o ganho de concluir um processo administrativo de forma mais célere, gerando economia dos recursos que seriam empregados no regular prosseguimento do processo, caso não houvesse o pagamento da dívida.

Para que o desconto atinja essa finalidade, ele precisa ter um valor atrativo e ser oferecido em fases específicas do processo administrativo sancionador; também é necessário que ocorra a renúncia ao prosseguimento do processo, caso a multa seja paga com a incidência do desconto.

Em levantamento realizado pela equipe de auditoria sobre os regramentos dos processos administrativos sancionadores conduzidos pelas agências reguladoras federais, verificou-se que sete das onze agências oferecem a opção de pagamento da multa com a incidência de desconto. O quadro detalhado com as regras de cada agência encontra-se no Anexo deste relatório.

Em análise aos regramentos apresentados, é possível observar que:

- Uma agência (ANAC) oferece desconto somente na fase de apresentação da defesa;
- Três agências (ANTT, ANP e ANCINE) oferecem desconto somente na fase de interposição de recurso;
- Três agências (ANVISA, ANATEL e ANS) oferecem desconto tanto na fase de apresentação da defesa, quanto na de interposição de recurso; destas, duas oferecem percentuais de desconto distintos para cada fase (o desconto da primeira fase é sempre maior que o da fase posterior).

Também se observa que quase todos os regramentos estabelecem, de forma explícita, que o pagamento da multa com a incidência de desconto, por parte do autuado, deverá resultar na renúncia de apresentar defesa e/ou interpor recurso.

Verifica-se, portanto, que não existe uma uniformização quanto ao modelo de concessão de descontos nos valores das multas imputadas em autos de infração administrativa, ficando a cargo de cada instituição pública a sua regulamentação específica. Ainda assim, dos exemplos das agências listados anteriormente, é possível identificar que, por trás dos diferentes modelos apresentados, reside uma lógica que busca apresentar a incidência do desconto como uma oportunidade única e exclusiva, visando estimular o autuado a realizar o pagamento. Assim, ou o desconto é oferecido em somente uma fase processual, ou é oferecido em mais de uma fase com percentuais de abatimento distintos.

Ocorre que o modelo adotado para o processo sancionador ambiental do IBAMA não obedece àquela lógica, não sendo vantajoso ao autuado realizar o pagamento da multa em fase anterior do processo, já que é possível obter o desconto de 30% em praticamente qualquer fase, inclusive após o julgamento do auto de infração em segunda instância.

Ademais, a legislação do IBAMA, conforme os dispositivos expostos anteriormente, não estabelece de forma expressa que o autuado, ao pagar a multa com o desconto, deverá renunciar ao prosseguimento do processo. Assim, é possível que o autuado pague a multa e ainda dê continuidade a sua defesa ou seu recurso.

Dessa forma, avalia-se que o modelo de concessão de descontos adotado pelo IBAMA não cumpre com a finalidade conceitual da aplicação do desconto, deixando de contribuir para uma tramitação mais eficiente do processo sancionador ambiental.

- vi. Falta de compatibilidade entre a estrutura organizacional do IBAMA, definida em seu regimento interno, e a estrutura responsável pela instrução e julgamento dos autos de infração, definida na IN nº 10/2012.

Quando da edição da IN nº 10/2012, a estrutura vigente no IBAMA correspondia àquela definida no Regimento Interno aprovado pela Portaria MMA nº 341/2011. Ao longo da vigência da IN, a estrutura organizacional da sede do IBAMA, responsável pela instrução e julgamento dos autos de infração, passou por duas alterações, sendo a última efetuada pela Portaria IBAMA nº 563/2018.

Ocorre que esta última alteração impactou o sistema recursal previsto na IN nº 10/2012. Enquanto as atribuições de instrução processual do antigo SEASF foram migradas para o SEIPSA, o mesmo não ocorreu com a atribuição de julgamento do antigo SEPRO, que foi substituído pelo SENPSA.

Dessa forma, a autoridade julgadora vinculada ao SEPRO foi eliminada, restando na sede do IBAMA somente as autoridades julgadoras representadas pelo Coordenador da COPSA e pelo Presidente do Instituto. Ocorre, contudo, que a IN nº 10/2012 não sofreu, até o momento, nenhuma alteração para adequar-se a essa nova formatação. Portanto, a estrutura atualmente vigente no IBAMA e o sistema recursal dele decorrente se encontram em inobservância ao disposto no art. 2º da IN nº 10/2012.

Outro importante ordenamento do Processo Sancionador Ambiental cuja regulação pela Instrução Normativa não mais corresponde à realidade atual do IBAMA diz respeito à instrução processual. Conforme a IN, a estrutura responsável pela instrução processual dos autos de infração se denomina Núcleo Técnico Setorial de Instrução Processual de Autos de Infração (NUIP), o qual é definido como um grupo de trabalho instituído no âmbito da COADM, no caso da sede, e no âmbito das Superintendências, Gerências Executivas e demais Unidades descentralizadas do IBAMA.

De acordo com informações colhidas na auditoria, a figura do NUIP/Sede deixou de vigor, na prática, após a alteração do Regimento Interno promovida pela Portaria nº 14/2017, que criou um departamento cujas atividades eram voltadas à instrução processual, o SEASF. De fato, há que se observar que o NUIP/Sede foi instituído no formato de “grupo de trabalho” no âmbito da antiga COADM e demais Unidades descentralizadas do IBAMA, o qual se avalia como incompatível com a natureza da atividade de instrução processual, visto que aquele formato sugere uma atividade de natureza pontual e temporária, ao passo que a instrução processual possui um caráter permanente e indispensável ao fluxo do processo sancionador ambiental. Dessa forma, as estruturas responsáveis pela instrução processual que hoje vigoram no IBAMA, tanto na Sede quanto nas Unidades descentralizadas, precisam estar corretamente refletidas na Instrução Normativa que regulamenta o tema.

Ainda no contexto do NUIP, cabe destacar outra alteração estrutural promovida pela Portaria nº 563/2018 que não encontra amparo na IN nº 10/2012. Uma das atribuições do NUIP é a preparação e instrução dos procedimentos administrativos relativos à execução administrativa dos créditos em favor do IBAMA. Na prática, essa atividade esteve a cargo do antigo Serviço de Apoio aos Processos Sancionador e Fiscal (SEASF) até a publicação da Portaria nº 563/2018, após a qual foi transferida ao novo departamento denominado Serviço de Tomada de Contas Especiais e Cobrança de Créditos Administrativos (SETCE), que integra a Coordenação de Contabilidade (CCONT/DIPLAN). Dessa forma, umas das atribuições do antigo NUIP/Sede foi transferida para um departamento externo à atual Coordenação responsável pelo processo sancionador ambiental, a COPSA.

Diante do exposto, verifica-se que, em face das recentes alterações promovidas em sua estrutura organizacional, o IBAMA está adotando procedimentos incompatíveis com aqueles definidos na IN nº 10/2012. Nesse contexto, é preciso destacar que o Decreto nº 6.514/2008 estabelece, em seu art. 151, que os órgãos e entidades ambientais federais competentes estabelecerão, por meio de instrução normativa, os procedimentos administrativos complementares relativos à execução do Decreto. Nesse sentido, ainda que os procedimentos adotados hoje pelo IBAMA sejam regulados por seu Regimento Interno, não se pode prescindir da regulação estabelecida pela Instrução Normativa nº 10/2012, a qual necessita ser atualizada.

Conclusões do Achado de Auditoria 6

Portanto, em conclusão a este ponto de auditoria, este Controle Interno se posiciona pela revisão da IN nº 10/2012, a fim de: definir a forma e o conteúdo dos documentos a serem produzidos na fase de instrução processual dos autos de infração; estabelecer as situações ensejadoras do julgamento simplificado e o seu procedimento; e adequar o fluxo processual de instrução processual e o sistema recursal para os processos sancionadores ambientais à atual estrutura organizacional do IBAMA. Faz-se necessário também reavaliar o termo inicial de contagem do prazo para a instauração do processo administrativo após a lavratura do auto de infração; bem como as regras de aplicação de desconto no valor da multa.

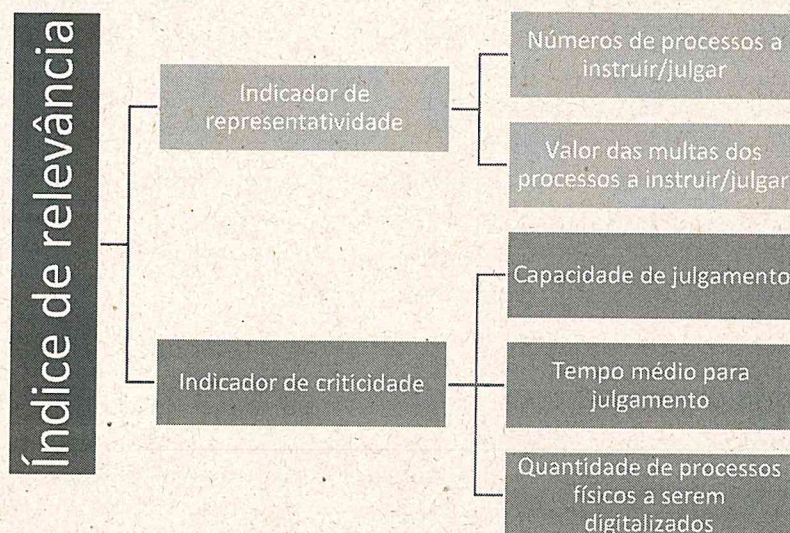
Por fim, considerando o conflito observado no prazo legal para julgamento do processo sancionador ambiental, o qual não se mostra factível de ser cumprido, e tendo como objetivo tornar possível a aferição e, conseqüentemente, a concretização da razoável duração do processo, recomenda-se que o Instituto estabeleça em norma, mediante estudos técnicos, o prazo razoável para julgamento e conclusão do processo sancionador ambiental, a exemplo do que foi feito para o processo administrativo fiscal no âmbito Secretaria da Receita Federal do Brasil (Lei nº 11.457/2017).

Mapa de relevância das unidades do IBAMA

Com o objetivo de auferir e classificar a relevância das unidades de instrução e julgamento no contexto no processo sancionador ambiental, foi desenvolvido pela equipe de auditoria o “mapa de relevância” das unidades do IBAMA.

Para determinar a relevância de cada unidade, o mapa combina dois indicadores desenvolvidos no presente trabalho: o indicador de representatividade, que procura mensurar o quanto determinada unidade é representativa em termos da quantidade de processos e do valor das multas que estão sob sua responsabilidade para instruir e julgar; e o indicador de criticidade, que pretende medir o quão crítica é a unidade, sendo composto por três fatores: a capacidade de julgamento da unidade frente a sua demanda, o tempo médio de julgamentos dos processos e passivo físico a ser digitalizado. A figura abaixo representa a composição do índice de relevância.

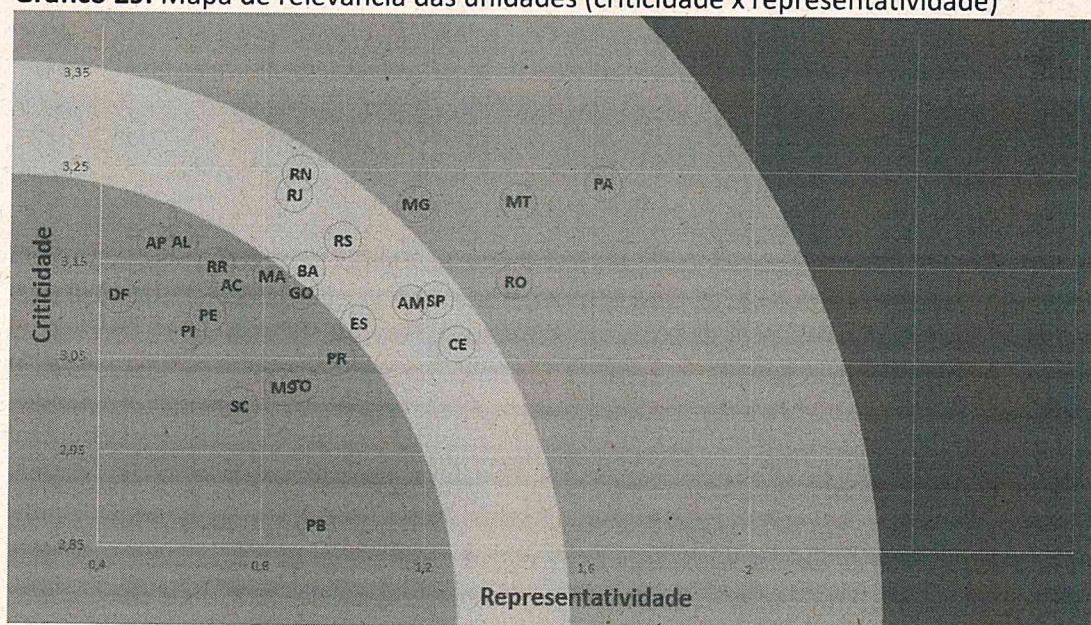
Figura 2. Componentes do índice de relevância das unidades do IBAMA.



Quanto a sua utilização, vale destacar que o mapa, ao combinar as informações relativas à representatividade de cada unidade com a sua respectiva criticidade, procura apresentar ao gestor, de forma objetiva, um critério de priorização de ações e investimentos naquelas unidades do IBAMA que, a princípio, teriam um maior poder de impactar positivamente no desempenho global do processo sancionador ambiental.

O mapa apresenta as unidades avaliadas (identificadas como círculos) e está dividido em quatro áreas, identificadas pelas cores verde (baixa relevância), amarela (média relevância), laranja (alta relevância) e vermelha (altíssima relevância). O posicionamento da unidade em uma dada faixa indica o seu grau de relevância. O cálculo detalhado dos indicadores utilizados no mapa encontra-se no anexo deste relatório.

Gráfico 29. Mapa de relevância das unidades (criticidade x representatividade)



A importância da combinação da representatividade com a criticidade pode ser notada ao se avaliar a posição das unidades do RJ e RN no mapa. Considerando o indicador de criticidade, estas duas unidades figuram entre as cinco com maior criticidade, e, a princípio, deveriam ter uma atenção maior dos gestores do IBAMA. Entretanto, quando se avalia a criticidade juntamente com o indicador que mede a representatividade dessas unidades em termos quantitativos de AI e de valor de multa, a sua relevância final frente as demais unidades não se mostra tão significativa, ficando na zona de média relevância. Assim, o presente mapa procura classificar aquelas unidades que possuem, ao mesmo tempo, alta criticidade e representatividade.

Como resultado, verifica-se que a Sede do Ibama é a única classificada como de altíssima relevância, possuindo tanto a maior representatividade, principalmente em função do alto valor das multas que julga, quanto a maior criticidade, o que se justifica pelo fato de possuir o maior tempo médio de julgamento dos processos e a menor capacidade operacional para instrução e julgamento frente a sua demanda.

Em seguida, quatro unidades aparecem como de alta relevância, são elas: Pará, Mato Grosso, Rondônia e Minas Gerais.

Dessa forma, utilizando as informações trazidas pelo mapa de relevância, bem como a estratégia da curva ABC ou Lei de Pareto³², avalia-se que as unidades prioritárias para atuação do IBAMA seriam a Sede, PA, MT, RO e MG, as quais representam 19% do total de unidades existentes para instrução e julgamento (28).

3. Condições para a qualidade e imparcialidade das decisões.

(Questão de auditoria 2)

Achado de Auditoria 7: Deficiências nos instrumentos de investidura e destituição das autoridades julgadoras, que impactam na qualidade e na imparcialidade das decisões proferidas.

Nas análises realizadas sobre as regras estabelecidas na IN nº 10/2012, além de elementos obtidos na presente auditoria operacional, foram identificadas quatro fragilidades relacionadas aos instrumentos utilizados para investidura e destituição das AJG, os quais são apresentadas a seguir.

- i. Ausência de requisitos mínimos de investidura relacionados à qualificação técnica e à integridade

³² Curva ABC é uma ferramenta gerencial que auxilia a identificação dos itens que necessitam de uma "atenção" especial do gestor, seja por algum tipo de deficiência, seja por lucro ou produtividade com parâmetros que fogem dos fatores costumeiros permitindo o tratamento adequado quanto à sua importância relativa.

De acordo com a IN nº 10/2012, existem duas formas de ingresso na função de autoridade julgadora. A primeira forma se caracteriza pela vinculação automática da função de AJG ao exercício de determinados cargos comissionados, sendo essas AJG denominadas “naturais” ou “natas”. São elas: Presidente do IBAMA; Coordenador-Geral de Cobrança e Controle de Créditos Administrativos; Chefe ou Coordenador da Divisão de Cobrança e Avaliação de Créditos de Multas Ambientais; Superintendentes Estaduais e Gerentes Executivos.

De acordo com o art. 5º do Anexo I do Decreto nº 8.973/2017, que instituiu a estrutura regimental do IBAMA, os cargos em comissão da Autarquia devem ser providos, preferencialmente, por servidores públicos dos quadros de pessoal dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

A segunda forma de ingresso na função de autoridade julgadora consiste na possibilidade de os Superintendentes Estaduais ou Gerentes Executivos designarem, mediante portaria, quaisquer servidores administrativos sob a sua alçada, preferencialmente de nível superior, para atuarem nos processos cujo valor da multa indicada seja de até 100 mil reais.

Verifica-se, portanto, que os normativos relacionados ao tema estabelecem somente duas condições, que são facultativas, para o ingresso na função de autoridade julgadora, conforme segue: ser servidor público dos quadros de pessoal dos órgãos integrantes do SISNAMA, para ocupar cargos em comissão do IBAMA (caso das autoridades julgadoras naturais); e possuir nível superior, para os casos das autoridades julgadoras designadas mediante portaria do Superintendente ou Gerente Executivo.

Afora essas condições facultativas, não existem quaisquer outros requisitos mínimos para a investidura na função de autoridade julgadora. A ausência desses requisitos enseja o risco operacional de que servidores com exíguo preparo ou em possíveis situações conflitantes assumam uma das principais atividades do processo sancionador ambiental, que é a de julgar os autos de infração, podendo impactar na eficiência processual e, principalmente, na qualidade e na imparcialidade das decisões.

Dos requisitos relacionados à qualificação técnica

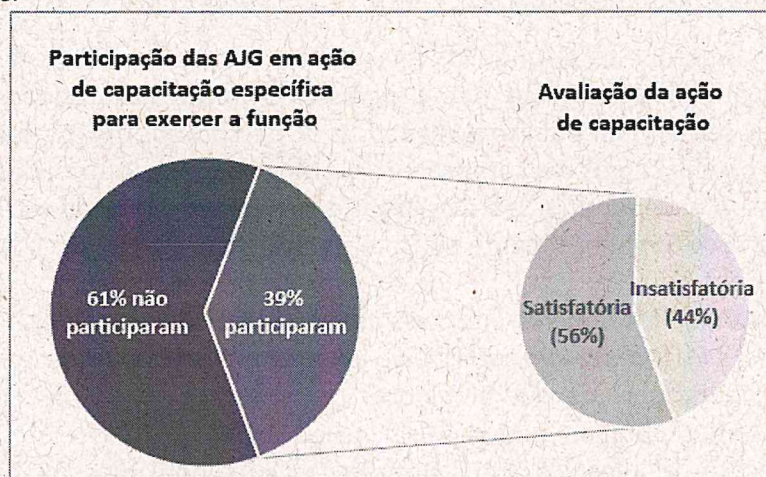
Utilizando-se da estrutura de controle interno COSO ICIF 2013, reconhecida internacionalmente, em especial no tocante ao seu componente “ambiente de controle”, o fortalecimento dos controles internos da gestão se dá, dentre outras medidas, pela consideração de habilidades, conhecimentos relevantes adquiridos, experiência profissional, treinamentos e/ou certificações de servidores competentes; nesse diapasão, operam o inc. X do art. 4º e a alínea “b” do art. 5º do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a título de ilustração.

Nesse sentido, ao ser investido na função de autoridade julgadora, é desejável que o servidor já possua os conhecimentos e as habilidades necessários ao satisfatório

desempenho da atividade. Para atingir essa condição, a realização de ações de capacitação prévias é uma possível alternativa. Outra possibilidade, que não exclui a anterior, é priorizar a seleção de servidores que possuam determinadas formações acadêmicas compatíveis com a natureza e a complexidade da atividade de julgamento, naquilo em que o COSO ICIF 2013 denomina de “atrair e reter talentos”, no componente “ambiente de controle”.

Em pesquisa realizada com as autoridades julgadoras designadas mediante portaria, verificou-se que, das 106 autoridades respondentes, 65 (61%) declararam não terem participado de nenhuma ação de capacitação específica para exercer a função. Além disso, das 41 AJG que informaram terem participado de alguma ação, 18 (44%) avaliaram-na como insatisfatória, de modo a sinalizar para a necessidade de fortalecimento da segunda linha de defesa, de que trata o item 12 do Anexo da Instrução Normativa SFC nº 3, de 09/06/2017, no tocante à instância de treinamento. O gráfico a seguir ilustra esses dados:

Gráfico 30. Taxa de participação das AJG em ação de capacitação específica para exercer a função de autoridade julgadora. Avaliação atribuída à ação de capacitação pelas AJG participantes.



Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa realizada com as AJG designadas mediante portaria.

Outro dado levantado na referida pesquisa diz respeito à autoavaliação das AJG quanto ao seu nível de preparo para exercer a função. Embora a maioria das AJG (70,8%) tenha considerado que possui os conhecimentos e as habilidades necessários para exercer a função de autoridade julgadora, um terço dos respondentes (29,2%) declararam o contrário. Convém destacar que, das 31 AJG que responderam negativamente a essa questão, 28 são analistas ambientais.

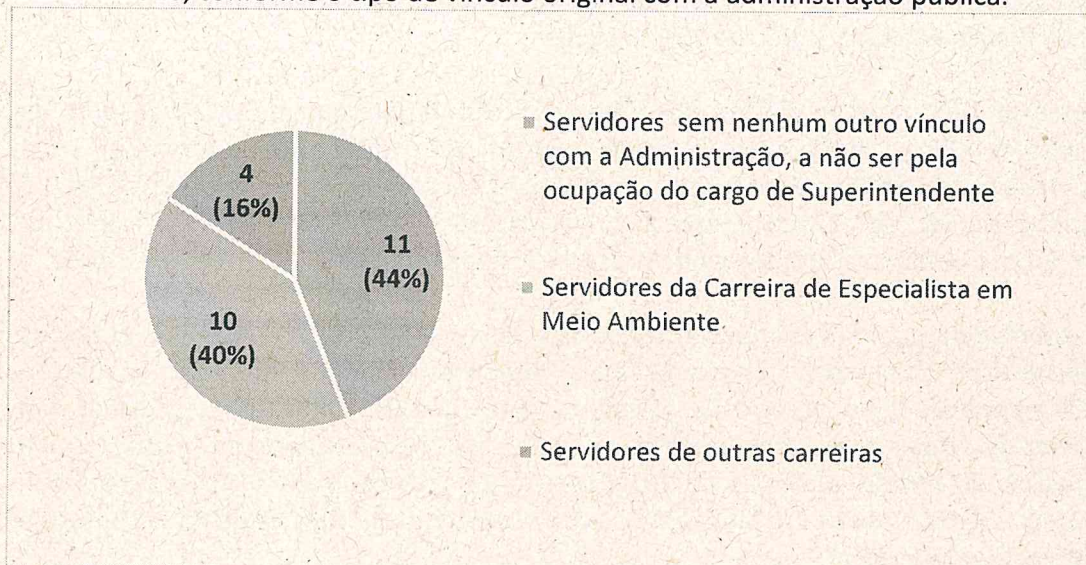
Esse dado indica a necessidade de se aperfeiçoarem as atividades de formação continuada desses servidores, de modo que as capacitações não se restrinjam somente à fase de investidura, mas também sejam ofertadas ao longo do exercício da função para suprir as lacunas de competências existentes.

Ainda que o IBAMA não tenha instituído requisitos relativos à qualificação técnica para a investidura na função de autoridade julgadora, convém ressaltar uma boa prática

adotada pelo Instituto em situação análoga. Trata-se dos Agentes Ambientais Federais (AAF), os quais atuam na fiscalização ambiental e cuja função somente pode ser exercida caso sejam atendidos vários requisitos, conforme prevê o art. 10 do Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental (RIF). Dos requisitos estabelecidos, dois dizem respeito à qualificação técnica, quais sejam: ser analista ambiental ou técnico ambiental do quadro efetivo do IBAMA; e ter concluído curso de fiscalização ambiental com aproveitamento de, no mínimo, 70%.

Neste contexto, importa registrar que somente 10 (40%) dos Superintendentes titulares em exercício em maio de 2018 eram servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente, conforme ilustrado no gráfico a seguir:

Gráfico 31. Classificação dos Superintendentes titulares¹ em exercício no IBAMA em maio de 2018, conforme o tipo de vínculo original com a administração pública.



¹ Dois cargos se encontravam vagos à época, os quais não foram considerados no levantamento.
Fonte: Sistema Macros/CGU.

Conforme já exposto, se mesmo a função de AJG sendo ocupada por analista ambiental não garante que ela deterá as necessárias competências técnicas para o exercício das atividades que lhe são atribuídas, a possibilidade de ocupação daquela função por pessoa externa à Carreira de Especialista em Meio Ambiente aumenta ainda mais o risco de que a AJG não possua o mínimo de experiência ou conhecimento técnico na área ambiental. Essa situação somente é possível devido à vinculação da função de autoridade julgadora à ocupação de determinados cargos comissionados, os quais podem ser ocupados por qualquer cidadão indicado pela Administração. Dentre as possíveis soluções para evitar-se essa situação, de modo a assegurar que as AJG tenham experiência mínima com os temas correlatos à atividade, cita-se a instituição dos seguintes critérios para a investidura na função de AJG: ser ocupante de cargo da Carreira de Especialista em Meio Ambiente ou possuir comprovada experiência na área ambiental.

Dos requisitos relacionados à integridade

Segundo o Guia de Integridade Pública do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, de 2015, integridade pública deve ser entendida como o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípua: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente.

À luz desse entendimento e tomando-se por base o art. 3º do Decreto nº 9.203/2017, outra condição essencial para a investidura na função de autoridade julgadora se vincula diretamente aos princípios administrativos da moralidade e impessoalidade, sob a égide da integridade. Uma vez que a lavratura de autos de infração ambiental atinge interesses particulares, podendo suscitar tentativas de interferência externa nas etapas de apuração e julgamento subsequentes, o processo sancionador ambiental é dotado de grande criticidade. Assim sendo, deve-se buscar que as AJG detenham idoneidade, refletida em elevados padrões de ética e conduta, conforme preconizado no § 1º do art. 3º da Portaria CGU nº 1.089, de 25/04/2018.

Nesse sentido, uma importante medida a ser considerada quando da investidura na função de AJG é a verificação objetiva da existência de conflitos de interesses, segundo os preceitos estabelecidos pela Lei nº 12.813/2013; sem embargo ao disposto no art. 18 da Lei nº 9.784/1999, relativamente ao impedimento de servidor ou autoridade de atuar em processo administrativo quando presente interesse direto ou indireto na matéria.

Outra medida igualmente importante consiste na investigação de condutas ou situações que possam caracterizar, de forma mais abrangente, conflito ético com a função desempenhada pela autoridade julgadora. Em consulta a notícias veiculadas em diferentes mídias e ao SICAFI, verificou-se que, dos 25 Superintendentes titulares em exercício no IBAMA, em maio de 2018, seis (24%) se encontravam em situações que podem suscitar graves conflitos éticos com o exercício da função de AJG, conforme detalhamento a seguir:

- Dois possuíam autos de infração ambiental, em trâmite no próprio IBAMA, enquadrados nas infrações de: i) praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos; e ii) obstar ou dificultar a ação do Poder Público no exercício de atividades de fiscalização ambiental. Um desses Superintendentes também possui auto de infração em órgão ambiental estadual, por realizar supressão de vegetação nativa sem a devida autorização do órgão competente.
- Um foi autuado por órgão ambiental estadual por construir barragem sem o devido licenciamento legal, tendo pago a multa imputada.
- Três eram alvos de investigação administrativa, respondendo a processos administrativos disciplinares no próprio IBAMA, em uma Corregedoria Geral Estadual e em uma Secretaria de Estado de Meio Ambiente.

Com o intuito de mitigar o risco de incidência de situações conflitantes no âmbito da fiscalização ambiental do IBAMA, vale destacar outra boa prática incorporada no RIF, segundo o qual somente poderá ser designado Agente Ambiental Federal servidor que atender, dentre outros, aos seguintes critérios: não ter sentença condenatória

transitada em julgado em processo criminal por conduta incompatível com a função de AAF; não ter sido condenado em processo administrativo disciplinar por conduta incompatível com a função de AAF; e não apresentar conduta ou atividade conflitante, pretérita ou presente, ou contrária ao disposto no RIF, ao interesse institucional ou às demais regras de conduta no serviço público. O RIF prevê, ainda, que o servidor possa sofrer investigação administrativa e social visando à identificação de fatos ou situações que possam auxiliar na decisão da sua designação.

Embora o presente tópico trate de requisitos a serem atendidos pela AJG quando de sua investidura na função, é preciso observar que os requisitos relacionados à integridade - como a verificação de situações de conflitos de interesses propriamente ditos, de acordo com a legislação, bem como situações conflitantes de forma mais abrangente - devem ser acompanhados ao longo do tempo, pois as situações conflitantes podem surgir a qualquer momento. Dessa forma, e em consonância com o art. 19 do Decreto nº 9.203/2017, faz-se necessário que o IBAMA institua um programa de integridade para todo o Instituto, o qual contemple, dentre as suas variadas ações, o monitoramento e a detecção de situações conflitantes nas instâncias de julgamento de autos de infração.

Diante das informações apresentadas, conclui-se que o modelo de investidura na função de autoridade julgadora deve ser revisto e aperfeiçoado pela alta administração do IBAMA, de modo a se incluírem requisitos mínimos que assegurem que os servidores investidos nessa função detenham as necessárias competências técnicas e não apresentem condutas incompatíveis ou conflitantes com a função, sejam elas pretéritas ou presentes. Além disso, faz-se necessária a instituição de mecanismo de controle que permita identificar o surgimento de novas situações conflitantes ao longo do exercício da função de AJG.

ii. Fragilidades na destituição das autoridades julgadoras: ausência de requisitos e de formalização e insuficiência no controle

A respeito das autoridades julgadoras que são designadas pelos Superintendentes ou Gerentes Executivos, mediante portaria, para atuarem no julgamento de 1ª instância de autos de infração cujo valor da multa indicada seja de até 100 mil reais, verificou-se que o IBAMA: não definiu as situações em que essas AJG devem deixar de exercer a função; não formaliza a destituição da função, quando da interrupção da atividade; e não possui controle sobre quais AJG estão em exercício.

Uma vez que a investidura na função de AJG deveria atender a determinados requisitos, conforme exposto no item anterior, o eventual descumprimento desses mesmos requisitos, a depender de sua natureza, deveria ensejar o desligamento do servidor da função. Como exemplo, cita-se o requisito de não exercer atividades conflitantes, o qual, embora possa ser atendido quando do ingresso na função, poderá deixar de sê-lo em algum momento posterior. Além disso, também podem ser estabelecidos requisitos específicos para a destituição que não sejam diretamente relacionados com os requisitos de investidura.

Outro fato verificado na auditoria foi que o IBAMA não possui a prática de formalizar a destituição da função, quando o servidor cessa a atividade de julgamento de autos de infração. Com a instituição de requisitos de destituição, torna-se indispensável que ocorra tal formalização, como medida de controle para mitigar o risco de que servidor sem competência legal profira decisões no julgamento de autos de infração.

A falta de formalização da destituição também prejudica o controle sobre as AJG que efetivamente desempenham a função. Foi possível constatar, durante a auditoria, a fragilidade das informações sobre o atual quadro de autoridades julgadoras designadas. Para viabilizar a realização de pesquisa com as AJG, foram realizados contatos com todas as Superintendências, solicitando a relação das AJG em exercício em cada Unidade. Após a aplicação dos questionários, verificou-se que, das 153 AJG que responderam à questão “você é autoridade julgadora?”, 21 responderam negativamente. Além disso, das 131 AJG que responderam à questão “você exerce atualmente a função de autoridade julgadora?”, 19 responderam negativamente.

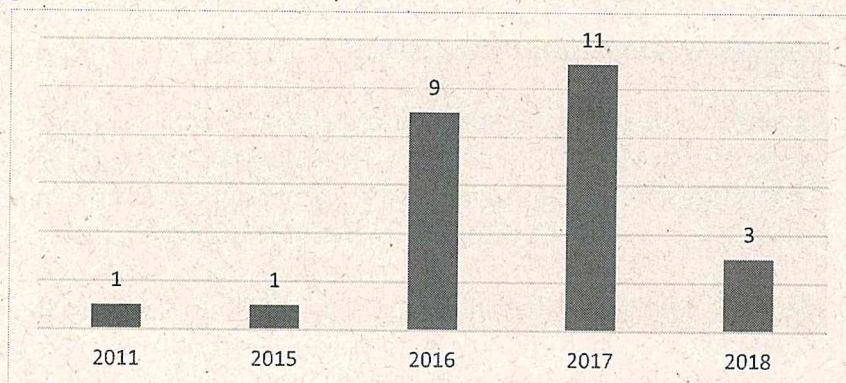
A ausência de controle eficaz sobre quais AJG deixam de exercer a função impede o conhecimento e o monitoramento, por parte dos gestores do IBAMA, de importante informação gerencial para o processo sancionador ambiental, qual seja, a força de trabalho apta a realizar os julgamentos dos autos de infração. Uma vez que são bastante representativos os autos de infração cujo valor da multa indicada seja de até 100 mil reais – correspondendo a 75% do total dos autos de infração lavrados de 2013 a 2017 – dados seguros sobre o atual quadro de AJG de 1ª instância se tornam essenciais para a tomada de decisões estratégicas pela alta administração, visando garantir que a capacidade de julgamento do órgão possa dar vazão, de maneira tempestiva, ao volume de autos de infração lavrados.

iii. Ausência de garantia mínima de permanência na função de autoridade julgadora

Verifica-se que, em ambos os casos de ingresso na função de autoridade julgadora, as AJG não possuem qualquer garantia de permanência no cargo, podendo ser destituídas da função que ocupam a qualquer tempo – no caso das AJG naturais, basta a exoneração do cargo em comissão, a qual pode ocorrer a juízo da autoridade competente, conforme disciplina o art. 35 da Lei nº 8.112/1990; no caso das AJG designadas, basta a revogação desta designação por parte do Superintendente ou Gerente Executivo, conforme disciplina o art. 14 da Lei nº 9.784/1999.

Em levantamento realizado na presente auditoria operacional acerca dos Superintendentes que se encontravam em exercício em maio de 2018, verificou-se que somente quatro dos 27 Superintendentes do IBAMA estavam no cargo há mais de dois anos. O gráfico abaixo exibe a distribuição dos titulares do cargo conforme o ano de nomeação:

Gráfico 32. Ano de nomeação dos Superintendentes em exercício no IBAMA - Maio 2018



Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa no Diário Oficial da União.

Verifica-se que a maior parte dos Superintendentes que ocupavam o cargo foram nomeados nos dois anos anteriores, em 2016 e 2017. Além disso, somente em 2018, até o mês de maio, ocorreram cinco trocas de Superintendentes, sendo que em duas Superintendências os novos titulares ainda não haviam sido nomeados para os cargos, estando estes ocupados pelos suplentes (estes últimos não foram incluídos no gráfico).

A ausência de garantia mínima de permanência na função de autoridade julgadora suscita o risco de as AJG cederem a pressões externas sofridas no exercício de seus ofícios, visando o direcionamento das decisões proferidas; no caso hipotético de uma ingerência externa não ser atendida, a AJG facilmente poderia ser substituída por outra que estivesse disposta a atendê-la. Esta possibilidade se mostra ainda mais factível considerando o fato de que a função de AJG natural pode ser exercida por pessoa externa à Administração Pública, por tratar-se de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração.

Também é preciso destacar o fato de que muitos autos de infração transcorrem somente na alçada das Superintendências. Trata-se dos processos julgados em 1ª instância por AJG designadas pelos Superintendentes ou Gerentes Executivos para atuarem nos autos de infração cujo valor da multa indicada seja de até 100 mil reais. Nestas situações, caso seja interposto recurso pelo autuado, o processo será julgado em 2ª instância pelo próprio Superintendente ou Gerente Executivo. Assim, verifica-se que o presente modelo também suscita o risco de a AJG natural exercer ingerência sobre a AJG de 1ª instância – já que é a própria AJG natural que possui o poder de designação e destituição das AJG designadas – visando o atingimento de determinado alinhamento de decisões nas duas instâncias, o que configurar-se-ia em afronta não somente ao princípio da moralidade e impessoalidade, mas também ao princípio do duplo grau de jurisdição.

Portanto, avalia-se que a função de autoridade julgadora deve ser revestida de perenidade em seu exercício, de modo que a destituição da função somente ocorra caso sejam atendidos determinados requisitos estabelecidos em normativo do IBAMA. A título de boa prática, cita-se o RIF do Instituto, que define, em seu art. 11, os casos em que ocorrerá a dispensa do servidor da função de Agente Ambiental Federal.

iv. Modelo de julgamento não garante a existência de manifestação formal do corpo técnico do IBAMA durante o processo

De acordo com a legislação atual que rege o processo sancionador ambiental do IBAMA – mais precisamente a IN nº 10/2012 – não existe nenhuma garantia de que os processos de apuração de infrações ambientais sejam instruídos por ao menos uma manifestação formal do corpo técnico³³ do IBAMA acerca do mérito do auto de infração.

Essa possibilidade decorre da existência conjunta de dois fatores preponderantes do atual modelo praticado pelo IBAMA: i) as autoridades julgadoras naturais podem ser quaisquer pessoas externas à Administração Pública, com a qual se vinculam somente em virtude da ocupação de cargo em comissão; e ii) não existe a previsão normativa de elaboração de documento opinativo sobre o mérito do auto de infração por parte do corpo técnico do IBAMA, previamente à remessa do processo à autoridade julgadora, ou seja, na etapa da instrução processual.

Na avaliação deste Controle Interno, a possibilidade de não haver uma chancela formal, por parte de servidor efetivo da carreira do IBAMA, sobre o entendimento formulado acerca do auto de infração caracteriza um frágil ambiente de controle, uma vez que servidores que ocupam cargos em comissão, sem os devidos e prévios cuidados no momento da nomeação, acabam por ser mais propensos a não possuírem a necessária qualificação técnica e a sofrerem ingerências externas, algumas vezes, em razão da forma de investidura e destituição desses cargos, quando comparados com cargos de provimento efetivo. Nessas condições, existe o risco de o julgamento ser eivado de parcialidade, além de apresentar inconsistências de ordem técnica.

Diante do exposto, conclui-se pela necessidade do IBAMA aprimorar a forma de investidura na função de autoridade julgadora, de modo a incluir requisitos mínimos de compatibilidade técnica, e instituir mecanismos de controle relacionados a existência de conflitos de interesse.

4. Avaliação e Monitoramento do Processo Sancionar Ambiental *(Questão de auditoria 3)*

Achado de Auditoria 8: Fragilidades na governança do processo sancionador ambiental

Em decorrência das informações coletadas e avaliadas ao longo da presente auditoria, foi possível constatar que alguns componentes da governança do processo sancionador ambiental não são efetivos, o que compromete as próprias funções básicas dessa

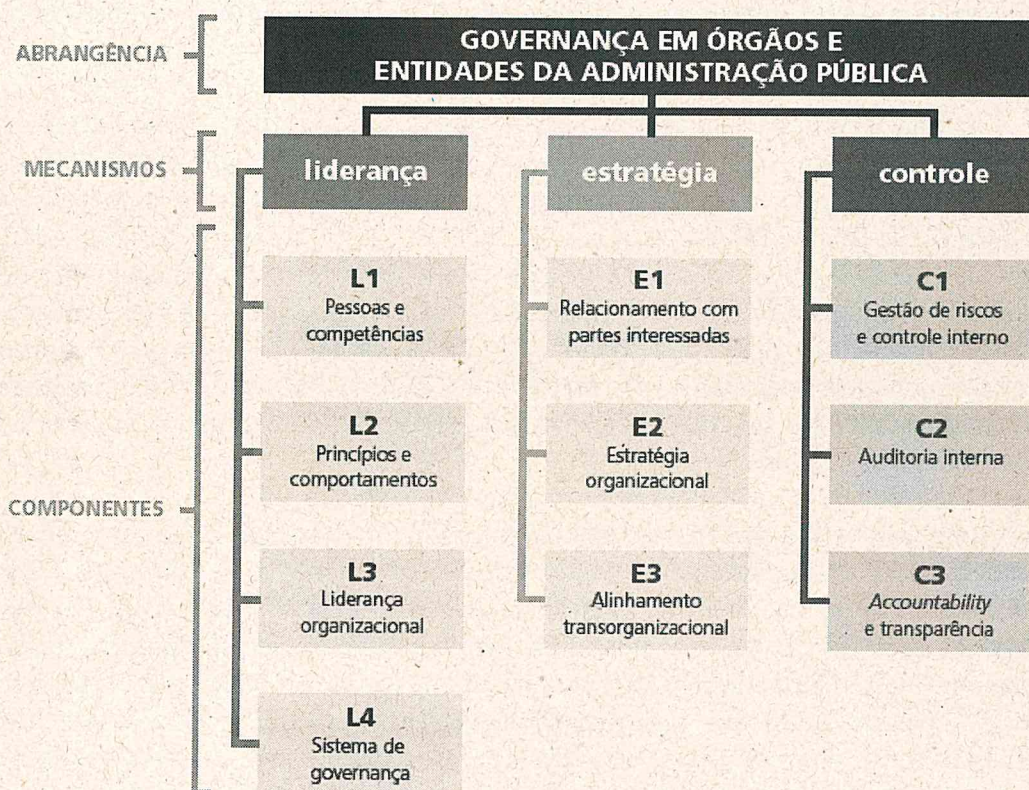
³³ Entende-se como “corpo técnico” do IBAMA os servidores efetivos da Carreira de Especialista em Meio Ambiente que integram o quadro de pessoal do Instituto.

governança, sendo elas: avaliação do desempenho, direcionamento das ações e monitoramento dos resultados.

Segundo define o “Referencial Básico de Governança” do TCU (2014, 2ª versão), a governança no setor público é compreendida como os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Aqueles três mecanismos – liderança, estratégia e controle – são, por sua vez, decompostos em componentes, os quais são identificados na figura a seguir:

Figura 3. Componentes dos mecanismos de governança.



Fonte: Referencial Básico de Governança (TCU, 2014)

Em análise à governança do processo sancionador ambiental conduzido pelo IBAMA, foram avaliadas as estruturas e ações adotadas pela Autarquia quanto aos componentes “sistema de governança”, “estratégia organizacional” e “gestão de riscos e controle interno”, tendo sido identificadas fragilidades em todos eles, conforme explicitado a seguir.

- i. As atividades de monitoramento e avaliação do processo sancionador ambiental não são priorizadas na estrutura organizacional do IBAMA

Com a edição da Instrução Normativa nº 10/2012, de 7 de dezembro de 2012, foi criado o Núcleo Técnico Setorial de Uniformização e Treinamento (NUT), que consistia em um grupo de trabalho instituído no âmbito da antiga COADM/DIPLAN, responsável por promover a uniformização de procedimentos, em âmbito nacional, junto aos servidores encarregados da instrução processual e às autoridades julgadoras.

Segundo informado pelo IBAMA, enquanto o NUT esteve ativo, publicavam-se mensalmente, por meio do SICAFI, os resultados obtidos por todas as Unidades do Instituto, relativamente à arrecadação com multas ambientais e às fases procedimentais do processo de apuração de infrações ambientais. Contudo, com a publicação da Portaria IBAMA nº 14, de 29 de junho de 2017, que aprovou o novo regimento interno do Instituto, as funções do NUT foram absorvidas pela nova coordenação denominada COASF, que não dispunha de pessoal exclusivamente dedicado a aprimorar, desenvolver e executar, em âmbito nacional, o monitoramento, a avaliação e o levantamento estatístico do processo sancionador ambiental.

Com a última alteração promovida pela Portaria nº 563/2018, a coordenação responsável pelo processo sancionador ambiental (atualmente denominada COPSA), ao mesmo tempo que passou a contar com um setor responsável exclusivamente pela normatização do tema (SENPSA), manteve as funções de planejamento, coordenação, supervisão, controle e avaliação das atividades inerentes à instrução e julgamento de processos de apuração de infrações ambientais sob a alçada direta da coordenação. Aqui, é preciso pontuar que o coordenador da COPSA, da mesma forma como ocorria com os coordenadores das estruturas anteriores – COASF e COADM – é uma autoridade julgadora de primeira e segunda instâncias, sobre a qual recai expressivo número de processos a serem julgados.

Dessa forma, a instância responsável pelo monitoramento, avaliação e direcionamento do processo sancionador ambiental possui, concorrentemente, a atribuição de julgar autos de infração, a qual termina por prevalecer frente às demais atribuições em cenários de escassez de recursos humanos. Essa situação se vincula diretamente ao componente “sistema de governança” identificado na Figura 3, que se refere ao modo como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Uma das práticas relacionadas a esse componente pressupõe que as instâncias internas de apoio à governança tenham membros designados – com papéis e responsabilidades definidos – e que realizem suas atividades regularmente.

Como consequência, o processo sancionador ambiental não é monitorado nem avaliado de forma estruturada e contínua, em todos os seus aspectos relevantes, sob um enfoque global e gerencial. Além disso, não foi identificada rotina de supervisão, por parte da Sede, sobre as Unidades descentralizadas do Ibama, com o intuito, por exemplo, de avaliar o desempenho individual das Unidades e adotar ações de melhoria quando necessário.

ii. Ausência de estratégia específica para o processo sancionador ambiental

No Plano Estratégico 2016-2019 do IBAMA, aprovado pela Portaria nº 20, de 08 de agosto de 2016, consta um indicador diretamente relacionado ao processo sancionador ambiental, estando vinculado ao Objetivo Estratégico 5 - *“Ampliar a efetividade do controle ambiental: Promover estratégias de controle e fiscalização ambiental que propiciem a dissuasão dos ilícitos e a efetiva recuperação de dano ambiental”*. Trata-se do indicador *“taxa de processos administrativos de apuração de infração ambiental julgados”*, o qual estabelece o percentual de processos de apuração de infrações ambientais já apreciados pelas autoridades competentes do IBAMA.

Além desse indicador, foram apontados pelo Instituto outros indicadores e metas estabelecidos em diferentes instrumentos, como o Plano Plurianual 2016-2019, o Relatório de Gestão e as Metas Institucionais Globais para fins de pagamento da Gratificação de Desempenho de Atividade de Especialista Ambiental (GDAEM).

A dispersão dos indicadores relacionados ao processo sancionador ambiental em diferentes instrumentos é avaliada como uma fragilidade, pois somente os indicadores constantes do plano estratégico serão objeto das etapas formais de monitoramento, avaliação e revisão que constituem o ciclo do planejamento estratégico.

Além das metas e indicadores de desempenho, os objetivos definidos no planejamento estratégico do IBAMA também são alcançados mediante a execução de “projetos estratégicos”, definidos como empreendimentos únicos, com início e fim determinados, que utilizam recursos e são conduzidos por pessoas, visando atingir objetivos predefinidos. Do portfólio de projetos definido (item 5 do anexo único da Portaria Ibama nº 20/2016), não consta nenhum projeto vinculado diretamente ao processo sancionador ambiental. Por outro lado, foram instituídos projetos para outras áreas finalísticas do Instituto, como o licenciamento ambiental, os processos de autorização para uso sustentável da biodiversidade, os processos de autorização de produtos e substâncias potencialmente poluidoras e a apreensão e destinação de bens. A título de exemplo, convém apresentar o “projeto de fortalecimento do licenciamento ambiental”, que possui os seguintes objetivo e resultados:

Objetivo: *Melhoria do modelo de gestão de impactos ambientais dos empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental federal.*

Resultados Esperados:

- *Capacitação do corpo técnico em nível de especialização em avaliação de impacto ambiental;*
- *Estabelecimento de protocolos para o processamento de dados ambientais;*
- *Automação de processos de Licenciamento Ambiental Federal (LAF) e Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e Compensação Ambiental (CA) e processos de apoio;*
- *Matriz de avaliação de impacto ambiental;*
- *Atualização do mapeamento de competência com base na matriz de impacto ambiental; e*
- *Revisão normativa.*

Assim, verifica-se que alguns processos organizacionais do Ibama foram priorizados para serem aperfeiçoados por meio de projetos estratégicos que incluem capacitações,

automação de procedimentos, revisão normativa, entre outras ações. Esses projetos são objeto de monitoramento visando aferir e analisar sua evolução, apontar os ajustes necessários de rumos e aprimorar a metodologia dos seus instrumentos.

O processo sancionador ambiental, no entanto, não foi priorizado com uma estratégia específica visando o seu aprimoramento, em que pese existirem diversas fragilidades e deficiências relevantes em vários de seus componentes, conforme apontado ao longo do presente Relatório.

iii. Inadequação do SICAFI para monitoramento e gestão do processo sancionador ambiental

A realização de monitoramento sobre um processo organizacional, por meio da instituição de indicadores de desempenho, pressupõe a utilização de dados sobre diversos aspectos do processo, os quais necessitam ser fidedignos e de fácil obtenção.

Verificou-se que o SICAFI não possui funcionalidades em sua interface que permitam a geração automática de relatórios gerenciais ou a extração bruta dos diversos dados constantes dos campos estruturados do Sistema. Para cada consulta específica que se deseja realizar, é preciso emitir uma ordem de serviço à empresa contratada que administra o Sistema, para que então esta realize a extração dos dados solicitados, o que gera um custo ao IBAMA.

Diante do exposto, a realização de um monitoramento confiável e contínuo sobre o processo sancionador ambiental se mostra inviável, considerando os instrumentos de gestão atualmente disponíveis. Assim, torna-se imprescindível uma reestruturação dessa gestão, com a realização de alterações de sistema e de procedimentos que possibilitem o fácil acesso a informações gerenciais seguras, as quais subsidiarão o exercício da governança sobre o processo.

iv. Ausência de previsão regimental para a instrução e o julgamento dos autos de infração estarem alocados em uma diretoria responsável pela atividade-meio do IBAMA.

Atividades-meio são compreendidas como aquelas que não se relacionam diretamente com o objetivo principal de uma organização, caracterizando-se como atividades de apoio, necessárias para o satisfatório andamento dos processos e rotinas administrativas da organização. As atividades-fim, por sua vez, se confundem com o próprio objetivo da organização e materializam a finalidade para a qual foi criada.

No âmbito da Administração Pública, as atividades-meio costumam estar reunidas, na estrutura organizacional da instituição, em um setor específico que agrupa as diferentes categorias dessas atividades. No IBAMA, esse setor é denominado Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (DIPLAN), classificada como um órgão seccional. Por outro lado, as atividades-fim do Instituto são executadas pelos seus cinco órgãos específicos singulares: Diretoria de Qualidade Ambiental – DIQUA, Diretoria de Licenciamento Ambiental – DILIC, Diretoria de Proteção Ambiental – DIPRO, Diretoria de

Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas – DBFLO e Centro Nacional de Monitoramento e Informações Ambientais – CENIMA.

O processo sancionador ambiental compreende, de forma sucinta, quatro principais fases: detecção, autuação, julgamento e execução de sanções. As fases de detecção e autuação fazem parte da atividade de fiscalização ambiental, que é uma atividade finalística do Ibama coordenada pela Diretoria de Proteção Ambiental (DIPRO). Já as fases posteriores, de julgamento e execução de sanções – que também abrangem a maior parte da instrução processual –, são coordenadas e executadas pela Coordenação do Processo Sancionador Ambiental - COPSA, situada na DIPLAN.

Ocorre que, conforme dispõe a Portaria nº 14/2017, que aprovou seu regimento interno, as competências gerais da DIPLAN incluem tão somente as atividades-meio do Instituto, sem a atribuição de coordenar atividades relacionadas diretamente às suas áreas finalísticas. Apesar disso, parte do processo sancionador ambiental se encontra alocada nessa Diretoria.

Cabe ressaltar que o processo sancionador ambiental deve ser compreendido, ao todo, como uma atividade finalística do IBAMA, estando diretamente relacionada ao objetivo estratégico do Instituto de “ampliar a efetividade do controle ambiental”, por meio da promoção de estratégias de controle e fiscalização ambiental que propiciem a dissuasão dos ilícitos e a efetiva recuperação do dano ambiental.

Neste ponto, destaca-se que as autuações realizadas pela atividade de fiscalização ambiental não têm um fim em si mesmas. Para que o objetivo de dissuasão de ilícitos seja plenamente alcançado – ou seja, para que a atividade de fiscalização seja efetiva – é preciso que as sanções cominadas nos autos de infração sejam de fato aplicadas, o que somente ocorrerá com o processamento dos autos de infração, seu julgamento e a execução das sanções.

Por essa razão, a partir das entrevistas realizadas com os servidores que instruem e julgam autos de infração, verificou-se que há uma percepção organizacional de que o fato de algumas fases do processo sancionador ambiental estarem alocadas em uma Diretoria responsável por atividades-meio é um reflexo da falta de priorização que incide sobre essas fases específicas.

Assim, considerando a percepção dos servidores, coletada pela equipe de auditoria, e o fato de a instrução e do julgamento dos autos de infração estarem alocados na DIPLAN, em desconformidade ao previsto no Regimento Interno do IBAMA, sugere-se ao Instituto avaliar o posicionamento da área em questão – hoje denominada COPSA – na estrutura organizacional da Autarquia, de modo a conferir visibilidade e reconhecimento de sua função para o alcance da missão institucional do IBAMA.

Diante de todo o exposto, verificou-se que as atividades de monitoramento e avaliação do processo sancionador não são priorizadas na estrutura organizacional do IBAMA, cabendo ao Instituto estabelecer estruturas que tornem as funções de acompanhamento do processo sancionador factíveis.

Além disso, avalia-se como importante que a Autarquia defina objetivos, metas e indicadores relacionados ao processo sancionador ambiental, de forma que eles estejam refletidos no planejamento estratégico do IBAMA; avalie a possibilidade de elaboração de um projeto estratégico de fortalecimento da área, nos moldes do projeto relacionado ao licenciamento ambiental federal; implemente funcionalidades no sistema SICAFI que permitam a emissão de relatórios gerenciais e a consulta de dados relevantes para o monitoramento e a avaliação do processo sancionador ambiental; e realizar o mapeamento e gestão dos riscos do processo.

Achado de Auditoria 9: Fragilidade dos controles relativos aos prazos prescricionais.

A gestão dos autos de infração ambiental realizada pelo IBAMA, mediante a utilização do Sistema SICAFI, não permite a obtenção de informações importantes tanto para a gestão estratégica quanto para a gestão operacional do processo sancionador ambiental, quais sejam: os processos que se encontram prescritos e em risco de prescrição. Essa fragilidade é consequência da ausência de um controle automatizado dos prazos prescricionais, que deveria existir dentro do próprio SICAFI. Consequentemente, os controles adotados para suprir essa lacuna são manuais e frágeis.

A prescrição é a perda do poder de agir estatal em razão do seu não exercício no tempo fixado em lei. A matéria foi regulamentada pela Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, que tratou das três espécies de prescrição: a prescrição da pretensão punitiva propriamente dita, a prescrição intercorrente e a prescrição da pretensão executória.

No caso das infrações ambientais, a matéria foi tratada especificamente pelo Dec. nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Em síntese, prescreve em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado. Trata-se, aqui, da chamada prescrição da pretensão punitiva propriamente dita. Após a lavratura do AI, o prazo é interrompido e sua recontagem é iniciada até que outro ato de interrupção da prescrição seja realizado.

São causas de interrupção do prazo prescricional da pretensão punitiva propriamente dita, de acordo com o art. 2º da Lei nº 9.873/1998: a) notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; b) qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; c) decisão condenatória recorrível e d) qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

Incide, também, sobre o processo sancionador ambiental paralisado por mais de três anos a chamada prescrição da pretensão punitiva intercorrente, prevista no §2º do art. 21 do Dec. nº 6.514/2008. Uma vez que não há enumeração dos marcos interruptivos no texto legal, todo e qualquer ato de movimentação processual, com vistas à sua

conclusão, obsta o curso da prescrição. Portanto, durante as etapas de instrução e julgamento do processo sancionador ambiental, transcorrem concomitantemente a prescrição da pretensão punitiva e a intercorrente.

Já a prescrição da pretensão executória incide nos casos em que, constituído definitivamente o crédito, após o trânsito em julgado da decisão administrativa que confirmou o auto de infração, o autuado deixa de efetuar o pagamento da multa. Vencido o prazo para pagamento na via administrativa, sem que este tenha sido efetuado, inicia-se o prazo prescricional de cinco anos para a cobrança judicial do crédito. Esta forma de prescrição foge ao escopo deste trabalho, que focou nas etapas de instrução e julgamento das multas, e não na sua cobrança.

A Orientação Jurídica Normativa nº 06/2009/PFE/IBAMA, revista, alterada e ampliada em janeiro de 2014, detalha a matéria e especifica, a partir da legislação pertinente e das peculiaridades do processo ambiental, as causas de interrupção do prazo prescricional.

Por determinação do TCU (item 9.6.2 do Acórdão 482/2012-Plenário), o IBAMA deve informar, nos seus Relatórios de Gestão, o número absoluto e percentual de processos de cobrança de multas que, em virtude dos prazos legais, estão com risco de prescrição, bem como as providências adotadas para reduzir esse risco.

Em 2014, o IBAMA pontuou no Relatório de Gestão que não havia como apresentar tais informações porque o Sistema SICAFI não registra os marcos interruptivos dos prazos prescricionais dos processos. Em 2015, 2016 e 2017, no entanto, o IBAMA apresentou dados sobre processos que estariam prescritos ou em risco de prescrição.

Contudo, conforme se explicitará a seguir, as estimativas apresentadas a respeito dos processos em risco de prescrição, bem como os dados sobre processos efetivamente prescritos, não são totalmente confiáveis.

i. Da ausência de informações confiáveis sobre a quantidade de processos prescritos ou em risco de prescrição

A primeira causa para a falta de confiabilidade dos dados diz respeito ao fato de o Sistema SICAFI não ser atualizado pelos servidores de forma imediata, na medida em que os atos processuais são realizados. É o que se vislumbra, de modo exemplificativo, na tabela abaixo:

Quadro 6: Comparação entre a data da decisão que reconhece a prescrição processual e a data do lançamento da informação no SICAFI.

Processo	Data da decisão que reconheceu a prescrição	Data de lançamento do status "Baixado c/base na Lei 9873/99(Prescrito)" no SICAFI	Quantidade de dias para atualização no SICAFI
02029.000586/2009-66	09/06/2017	24/01/2018	229
02024.001563/2016-48	31/08/2017	05/01/2018	127
02055.000313/2012-08	13/07/2016	31/10/2016	110

02029.000542/2016-65	25/08/2017	29/11/2017	96
02015.005708/2012-65	04/07/2016	14/09/2016	72
02001.008933/2002-31	13/04/2010	23/06/2010	71
02005.000863/2014-76	04/08/2016	05/10/2016	62
02012.001324/2009-06	20/12/2016	03/02/2017	45
02024.001241/2012-75	29/07/2016	17/08/2016	19

Fonte: Elaboração própria a partir dos processos e de extração do SICAFI.

A segunda causa consiste em uma limitação do próprio SICAFI, o qual não possui a previsão de alteração do status do processo para alguns atos processuais que interrompem a contagem do prazo de prescrição, como, por exemplo, o encaminhamento dos autos para contradita do fiscal e o encaminhamento a alguma área técnica para elaboração de parecer. Ou seja, quando o processo passa por algum desses encaminhamentos, não é possível registrá-lo no SICAFI.

Portanto, dada uma hipotética extração do Sistema da relação dos processos que se encontram há mais de três anos sem atualização de status (ou perto de completarem três anos, para identificação daqueles que estão em risco de prescrição), seria necessário conferir processo por processo a fim de verificar se, de fato, estariam prescritos (ou na iminência de prescreverem), ou se, ao contrário, teriam sido praticados atos capazes de interromper o prazo prescricional.

De modo a ilustrar a magnitude do volume de processos que estão há mais de três anos sem atualização no SICAFI, foi realizado levantamento na base de dados do Sistema. De um total de 126.082 processos de apuração de infração ambiental não concluídos no Sistema, os quais, portanto, ainda tramitam junto ao IBAMA, há 9.369 processos cuja última informação registrada no SICAFI foi a cientificação do autuado ocorrida há mais de três anos.

Afora esses, há processos em outras etapas da tramitação que também estão há mais de três anos sem novos registros no Sistema, de modo que o conjunto de processos parados é superior a 9.369 – ao menos segundo os registros na base de dados.

Quanto à relação dos processos que tiveram seus status alterados no SICAFI para “reconhecimento da prescrição”, esta pode não representar a totalidade dos processos prescritos, já que se refere apenas aos casos em que a prescrição foi reconhecida formalmente pela Administração e, conforme visto acima, há um número considerável de processos parados, possivelmente já prescritos, que estão aguardando análise por parte do IBAMA.

A partir das avaliações realizadas, verifica-se que o SICAFI apresenta sérias limitações como ferramenta para gerenciar prazos prescricionais e auxiliar o gestor a organizar os processos de modo a evitar sua morte pelo decurso do tempo: primeiro, porque nem todos os atos processuais que interrompem a contagem do prazo prescricional possuem previsão de registro no SICAFI; e, segundo, porque o Sistema não é atualizado pelos servidores logo após a realização dos atos processuais.

ii. Da fragilidade dos controles relativos aos prazos prescricionais

No órgão central do IBAMA, relativamente aos processos físicos, os prazos prescricionais são anotados em planilha, e os processos são organizados em uma fila para digitalização de acordo com esses prazos, ou seja, os processos mais próximos de prescreverem são digitalizados antes daqueles que possuem prazos maiores de prescrição. Já em relação aos processos eletrônicos, cuja tramitação ocorre no Sistema SEI, os processos não são controlados por planilhas, mas organizados em blocos internos de acordo com o mês e o ano da prescrição. Os processos que correm risco de prescreverem são, então, priorizados na fase de instrução processual. Quando aportam na Unidade responsável pelo julgamento, os autos são novamente triados e os analistas responsáveis por elaborarem as minutas de decisão são orientados a darem prioridade àqueles processos em risco de prescrição.

Logo, verifica-se que os cálculos dos prazos e a avaliação quanto aos marcos interruptivos são feitos e refeitos pelos servidores, caso a caso, de acordo com a fase em que se encontra o processo. Contudo, esse controle manual não é a melhor forma de gerenciamento da informação, pois gera retrabalho, contribui com a morosidade processual e está sujeito a falhas.

Diante do exposto, conclui-se que: a) os dados provenientes do SICAFI a respeito do número de processos atingidos pela prescrição e daqueles que estão em risco de prescreverem não são totalmente confiáveis; b) o SICAFI apresenta limitações como ferramenta de gerenciamento processual no que se refere ao controle dos prazos prescricionais e auxílio ao gestor na organização dos processos, de modo a evitar a prescrição; e c) o controle realizado por meio de planilhas e blocos internos do Sistema SEI não é adequado diante do número de processos em trâmite no IBAMA (163.335 processos até dezembro de 2017), o qual gera retrabalho e está suscetível a falhas.

A fim de aprimorar a gestão dos processos e evitar a prescrição, considera-se necessário que o IBAMA avalie a possibilidade da adoção de um sistema especializado de tramitação para o processo sancionador ambiental ou de adaptações no SICAFI e/ou SEI, a fim de automatizar a tramitação processual e permitir, dentre outras funcionalidades, o controle dos prazos prescricionais mediante: i) a indicação e o cálculo automático da data de prescrição dos processos, a partir das tramitações automatizadas; ii) a emissão de alertas de processos que estão prestes a prescrever; e iii) a possibilidade de geração de relatórios gerenciais com informações sobre as datas de prescrição.

Achado de Auditoria 10: Deficiências no processo de apuração de responsabilidade pela ocorrência da prescrição

Em análise realizada a partir de dados extraídos do Sistema SICAFI, do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), de manifestação do IBAMA e de uma amostra de processos com prescrição reconhecida, identificou-se que o IBAMA, de forma generalizada, não apura a responsabilidade de quem deu causa à prescrição de autos de infração.

Uma vez reconhecida a incidência da prescrição da pretensão punitiva, cabe à autoridade competente verificar a pertinência da apuração de responsabilidade de quem lhe deu causa. É o que estabelece o §1º, art. 1º, da Lei nº 9.873/1999, nestes termos:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

O mesmo dispositivo foi replicado no §2º do art. 21 do Dec. nº 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração dessas infrações.

É importante esclarecer que, em que pese a apuração da responsabilidade por meio de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e/ou sindicância contraditória necessite de indícios de materialidade e autoria do fato delitivo, tais elementos podem ser coletados por meio de sindicância investigatória ou investigação preliminar, os quais, no âmbito do IBAMA, podem ser promovidos, respectivamente, pelos Superintendentes Estaduais e pelo Corregedor, conforme art. 12 da Portaria IBAMA nº 9, de 23 de agosto de 2017.

Somente no caso de demonstração devidamente fundamentada e justificada de que a prescrição decorreu de carências estruturais do órgão – que não puderam ser corrigidas a tempo, mesmo com os adequados esforços da Administração – e de ausência de responsabilidade por parte de gestores e demais servidores públicos, é que a apuração disciplinar pode deixar de ser deflagrada.

Do levantamento de dados junto ao SICAFI e ao CGU-PAD

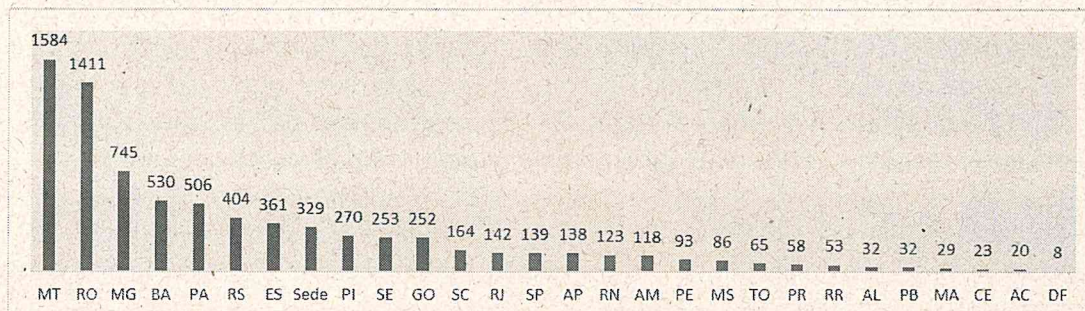
O presente levantamento teve por objetivo verificar se, para um conjunto de autos de infração prescritos em determinado período – qual seja, 2013 a 2017 –, o IBAMA adotou providências para apurar a responsabilidade de quem deu causa às prescrições e aplicou as penalidades cabíveis aos responsáveis porventura identificados.

Em levantamento realizado no Sistema SICAFI, verificou-se que, no período de 2013 a 2017, houve o reconhecimento da prescrição de 9.076 processos. Desses, 7.968 processos foram prescritos em alguma fase do processo sancionador ambiental a cargo do IBAMA. As prescrições ocorridas em fases de análise jurídica por parte da

Procuradoria-Geral Federal não serão consideradas na presente análise³⁴, por não serem, a princípio, de responsabilidade do Instituto.

O gráfico a seguir exibe a distribuição dos 7.968 autos de infração de acordo com a Unidade federativa em que ocorreu o reconhecimento da prescrição:

Gráfico 33. Distribuição dos autos de infração que tiveram a prescrição reconhecida no período de 2013 a 2017, conforme a UF.

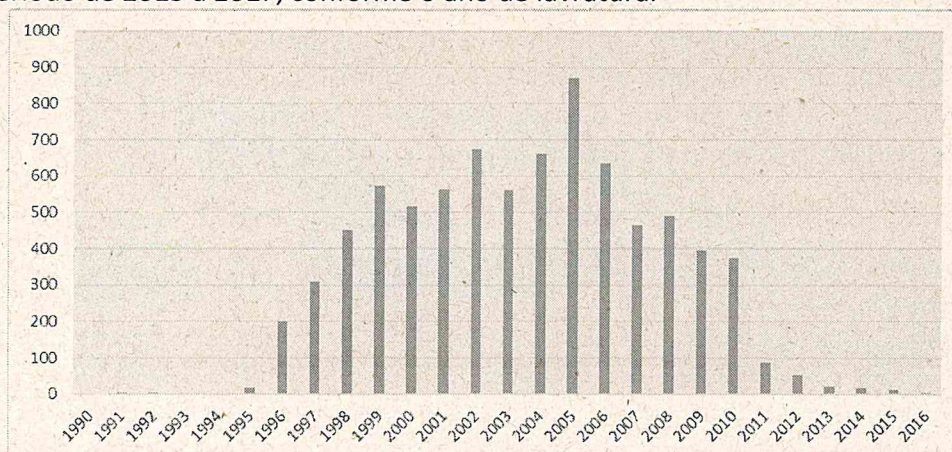


Fonte: SICAFI

Verifica-se que todas as UF reconheceram a prescrição de processos de auto de infração no período em análise, sendo que Mato Grosso e Rondônia respondem pelas maiores quantidades, que representam 20% e 18% do total, respectivamente.

Vale observar que 93% dos autos de infração que tiveram a prescrição reconhecida no período de 2013 a 2017 foram lavrados entre os anos de 1996 e 2010, conforme se ilustra a seguir:

Gráfico 34. Distribuição dos autos de infração que tiveram a prescrição reconhecida no período de 2013 a 2017, conforme o ano de lavratura.



Fonte: SICAFI

³⁴ Foram excluídas da análise as prescrições classificadas com os seguintes status: 266 - Baixado por prescrição intercorrente durante anál. jurídica; 267 - Baixado por prescrição executória durante análise jurídica; e 268 - Baixado presc. - aguard. lim. Port. AGU 377/11-Port.PGF 916/11.

Com o intuito de conhecer a quantidade de procedimentos disciplinares instaurados pelo IBAMA, no período de 2013 a 2017, com a finalidade de apurar a prescrição dos autos de infração em comento, foi realizada consulta, em junho de 2018, no CGU-PAD – sistema no qual devem ser registradas informações referentes a processos disciplinares pelos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, em atendimento à Portaria CGU nº 1.043/2007.

Cabe ressaltar que a consulta apresentou algumas limitações em decorrência da descrição textual constante do campo “fato sob apuração”, que é de livre preenchimento, não havendo, portanto, padronização da informação. Assim, para vários procedimentos disciplinares, há descrições genéricas que não permitem identificar a quantidade de autos de infração a que se referem; outras, não permitem saber se os procedimentos são, de fato, relativos à prescrição de autos de infração.

Foram instaurados pelo IBAMA, a princípio, 75 procedimentos para apuração de responsabilidade em decorrência da prescrição, sendo sete processos de caráter contraditório e 68 sindicâncias investigativas.

Ao se confrontar os dados obtidos do SICAFI – quantidade de autos de infração que tiveram a prescrição reconhecida no período em análise – com aqueles obtidos do CGU-PAD, verifica-se, de início, que a Sede³⁵ e 14 Superintendências não instauraram nenhum procedimento disciplinar para apurar a responsabilidade decorrente da prescrição de autos de infração, em que pese tenham reconhecido a prescrição de diferentes quantidades de processos. Trata-se das Superintendências das seguintes Unidades federativas: AC, AM, ES, GO, MA, MG, MS, MT, PE, RJ, RO, RS, SP e TO.

Em relação às 13 Superintendências que instauraram procedimentos disciplinares, vale registrar que, para a maior parte delas, o número de procedimentos disciplinares é muito inferior ao número de autos de infração prescritos. No entanto, esse dado não é conclusivo, uma vez que um único procedimento disciplinar pode ser instaurado para apurar a prescrição de vários autos de infração e, conforme apontado anteriormente, há vários procedimentos disciplinares que não especificam se são relativos à prescrição de autos de infração, ou não especificam a quantidade de autos de infração a que se referem.

Há, contudo, uma Superintendência que desviou desse padrão. Constatam no CGU-PAD 19 procedimentos instaurados pela SUPES/DF no período de 2013 a 2017, ao passo que, nesse mesmo período, foram prescritos somente 8 autos de infração no âmbito dessa Superintendência. O detalhamento daqueles 19 procedimentos revela que: 4 procedimentos não especificam se são relativos à prescrição de autos de infração; 1 procedimento não indica a quantidade de autos de infração a que se refere; e 14 procedimentos são referentes, no conjunto, a 15 autos de infração; destes, somente 2 foram prescritos a partir de 2013. Assim, não é possível concluir se a SUPES/DF, de fato,

³⁵ Todos os procedimentos do DF foram instaurados pelo Superintendente, o que indica que não houve instauração pela Sede.

apurou a responsabilidade decorrente da prescrição daqueles 8 autos de infração identificados no levantamento.

Por fim, embora não se possa concluir sobre a atuação de 13 Superintendências quanto à apuração disciplinar de prescrição de autos de infração, foi possível constatar, a partir dos dados consultados no CGU-PAD, que 14 Superintendências não realizaram nenhuma apuração disciplinar frente ao elevado número de autos de infração prescritos.

Do levantamento de dados junto ao IBAMA

De modo a complementar as informações obtidas do CGU-PAD, também se solicitou à Corregedoria do Instituto informar quais processos disciplinares foram instaurados no período de 2013 a 2017 com finalidade de apurar a prescrição de autos de infração. Em resposta, a Unidade informou que *“na Sede, ou seja, por ato da Senhora Presidente, não ocorreram apurações referentes à prescrição de Autos de Infração, dentro do período indicado”*. Além disso, também salientou que *“a apuração de responsabilidade relativa a quem deu causa à prescrição do poder executório resultante de infração ambiental, cabe às Superintendências, não tendo esta Corregedoria o controle e nem o registro de tais apurações”*.

Sobre essas declarações, é preciso registrar algumas importantes considerações. Primeiramente, o fato de a Sede do IBAMA não ter instaurado nenhum procedimento disciplinar visando apurar a prescrição de autos de infração entre 2013 e 2017 vai de encontro ao levantamento realizado no sistema SICAFI, o qual aponta que, naquele mesmo período, reconheceu-se a prescrição de 329 autos de infração na Sede do Instituto.

Quanto a esses autos de infração, caberia à Sede, por ato da Presidência, a instauração de procedimento disciplinar – seja na modalidade de processo administrativo disciplinar, seja na modalidade de sindicância investigatória ou punitiva, conforme o caso –, visto que a Portaria Normativa IBAMA nº 9/17-N, de 23 de agosto de 2017, atribuiu essa competência ao Presidente do Instituto, nos seguintes termos:

“Art.12 Para cada irregularidade de natureza diversa deverá ser instaurada, conforme o caso, uma das modalidades de apuração disciplinar, competindo:

I - Ao Presidente do IBAMA:

a) instaurar processo administrativo disciplinar no rito ordinário e sumário, com o fim de apurar as irregularidades ocorridas no âmbito do IBAMA;

b) instaurar sindicância investigatória ou punitiva para apurar as irregularidades ocorridas no âmbito da Administração Central e dos Centros Especializados, bem como das demais Unidades da Federação sempre que a complexidade dos fatos e os cargos ocupados pelos envolvidos assim exigirem; (...).”

Assim, considerando as competências conferidas à Presidência do IBAMA pelo art. 12 da Portaria nº 9/17-N, ao contrário do que afirmou a Corregedoria do IBAMA, a apuração relativa a quem deu causa à prescrição não cabe somente ou exclusivamente às Superintendências Estaduais, conforme as situações a seguir expostas: i) caso já haja

identificação de autoria para a prescrição do auto de infração, é cabível desde logo a instauração de PAD, portanto, por ato do Presidente da autarquia; ii) se a prescrição tiver ocorrido na Sede, mesmo que o auto de infração seja proveniente de Superintendência, a competência para promover a apuração – seja por sindicância ou PAD – é da Presidência da autarquia; e iii) a Presidência do IBAMA, mediante suporte da Corregedoria, ao identificar possível omissão de Superintendente Estadual em instaurar sindicância, detém competência para instaurar de ofício procedimento para apurar essa omissão e também a prescrição do auto de infração, haja vista que quem pode o mais (instauração de PAD), pode o menos (instaurar sindicância).

Outro ponto que merece atenção diz respeito à afirmação da Corregedoria de que ela não possui o controle nem o registro das apurações realizadas pelas Superintendências. Esta situação encontra-se em desacordo à regulamentação promovida pela Portaria nº 9/17-N, que é clara ao estabelecer uma série de atividades de controle a cargo da Corregedoria do IBAMA, conforme os dispositivos transcritos a seguir:

- I. *“Art. 2º. Os dirigentes das Superintendências Estaduais que tiverem conhecimento da ocorrência de irregularidade no âmbito de sua competência ficam obrigados a formalizar processo no prazo máximo de vinte dias, proceder a instrução dos autos com informações, documentos e manifestações elucidativas sobre os fatos e encaminhá-lo à Corregedoria para análise conclusiva acerca da instauração ou não de apuração disciplinar e demais providências a serem adotadas.”*
- II. *“Art. 9º. Fica mantido o Sistema de Registro e Controle dos Processos Administrativos Disciplinares - Sistema SISCOPDI, instituído pela Instrução Normativa nº 29, de 13.05.2004, publicada no DOU de 14.05.2004 - Seção 1.
Parágrafo Único. O Sistema de Registro, de que trata este artigo, **será administrado e alimentado pela Corregedoria** e poderá, conforme a conveniência e grau de sigilo, ser disponibilizado para consulta à Coordenação Geral de Recursos Humanos/CGREH.”*
- III. *“Art. 12. Para cada irregularidade de natureza diversa deverá ser instaurada, conforme o caso, uma das modalidades de apuração disciplinar, competindo:
I - Ao Corregedor do IBAMA:
(...)
d) **determinar o registro dos procedimentos apuratórios da Sede e Superintendências no sistema CGU-PAD.***
- IV. *“Art. 47. São atribuições administrativas da Corregedoria do IBAMA:
(...)
III - analisar os trabalhos das sindicâncias investigatórias instaurados pela Presidência do IBAMA e **pelas Superintendências Estaduais;**
(...)
VIII - manter permanente controle e atualização do Sistema de Registro e Controle de denúncias - SISCOPDI, bem como do **sistema de Gestão de Processos Disciplinares** - **CGU-PAD**, nos termos da Portaria nº 1.043/2007 da Controladoria Geral da União;*

IX - supervisionar e acompanhar os processos relativos às apurações de irregularidades que se encontram nas Unidades descentralizadas do IBAMA; (...)"

Dessa forma, a Portaria nº 9/17-N não deixa dúvidas sobre o papel a ser exercido pela Corregedoria como instância de controle sobre os procedimentos disciplinares conduzidos no âmbito das Superintendências, abarcando, em síntese, as seguintes atividades: a) deliberar, em juízo de admissibilidade, sobre a instauração ou não de qualquer modalidade de sindicância por parte das Superintendências, após o recebimento e avaliação dos autos que contenham as informações elucidativas sobre a irregularidade; b) supervisionar e acompanhar os processos relativos às apurações de irregularidades que se encontram nas Unidades descentralizadas do IBAMA; e c) manter permanente controle e atualização do SISCOPDI e CGU-PAD.

A insuficiente atuação da Corregedoria do Ibama, evidenciada neste item, é um importante fator contributivo para o cenário predominante no Instituto de não se apurar responsabilidade pela ocorrência da prescrição de autos de infração. Neste ponto, é importante mais uma vez destacar que tanto as comissões designadas na Sede quanto as designadas nas Superintendências compartilham a atribuição de conduzir procedimentos disciplinares, cabendo à Corregedoria exercer o controle e o acompanhamento da atuação de todas as comissões, inclusive daquelas designadas no âmbito das Superintendências e daquelas com objeto de apuração referente à prescrição de autos de infração, devendo adotar as devidas providências para corrigir eventuais omissões identificadas.

Da análise de amostra processual

Com o objetivo de avaliar o IBAMA quanto ao seu poder-dever de apuração de responsabilidade em caso de prescrição, foram analisados nove processos escolhidos aleatoriamente entre o universo de autos cuja prescrição está registrada no SICAFI com o status "Baixado c/base na Lei 9873/99 (Prescrito)".

O processo nº 02001.008933/2002-31, que prescreveu enquanto aguardava julgamento junto ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), foi arquivado sem apuração. Nesse caso, havia documento justificando a paralisação dos processos naquela instância. De acordo com a Informação/COPDI/PFE/nº 397/2010, que motiva a decisão do Corregedor do IBAMA pelo arquivamento do caso sem necessidade de apuração de responsabilidade, não existe uma permissão a priori para que a Administração Pública deixe de proceder à apuração da responsabilidade funcional, devendo essa decisão ser motivada a partir da análise das circunstâncias do caso concreto que levaram à excludente de responsabilidade.

Também os processos nºs 02024.001241/2012-75 e 02015.005708/2012-65 foram encaminhados à Corregedoria do IBAMA para apuração de responsabilidade e arquivados, sem apuração, pois considerou-se que a prescrição decorria da baixa capacidade operacional do Instituto para processar os autos de infração e que não havia, nos autos, indícios de irregularidades que justificassem movimentar a máquina

administrativa para apurar eventual responsabilidade funcional. As Notas Técnicas nº 52/2017/COGER e nº 51/2017/COGER, que fundamentam o entendimento da Corregedoria nos citados processos nºs 02024.001241/2012-75 e 02015.005708/2012-65, respectivamente, registram que:

“do exame dos esclarecimentos oferecidos pelas Unidades onde o processo tramitou nos resta concluir pelo arquivamento dos autos quanto à responsabilidade administrativa, uma vez que tal situação decorre da discrepância entre a capacidade operacional e a administrativa para processar os procedimentos internos da fiscalização, não havendo, portanto, que se falar em apuração de falta administrativa.”

No entanto, não foi encontrado nos autos nenhum documento que demonstrasse as dificuldades enfrentadas pelo setor competente para realizar a instrução e o julgamento dos Als – ao contrário do que ficou demonstrado nos autos do processo nº 02001.008933/2002-31, que prescreveu junto ao CONAMA.

Nos outros seis processos da amostra analisada, não foram encontrados documentos que indicassem ter ocorrido avaliação acerca da necessidade de se apurar a responsabilidade funcional de quem deu causa à prescrição.

Das restrições aos exames

A fim de melhor compreender os procedimentos adotados em decorrência da prescrição, o IBAMA foi demandado a esclarecer, durante a execução da auditoria: i) quais as autoridades competentes para reconhecer a ocorrência da prescrição no curso do processo sancionador ambiental; ii) quais os encaminhamentos realizados a partir da ocorrência da prescrição, no que se refere ao cabimento da apuração de responsabilidade; e iii) se há procedimentos distintos nos casos em que a prescrição ocorre enquanto o processo aguarda julgamento na Sede, em comparação aos casos em que a prescrição se dá enquanto o processo tramita perante uma Superintendência ou Gerência Executiva. Também se solicitou a apresentação de eventuais normativos internos que tratem do tema.

Não houve resposta a tais questionamentos, o que limitou a análise ora apresentada.

Conclusões da Questão de Auditoria 10

É preciso pontuar que, embora grande parte das prescrições de autos de infração que ocorrem no IBAMA possa ser de fato decorrente de uma estrutura insuficiente para atender à demanda de processos – a qual engloba, além dos processos recentes, um expressivo acúmulo de processos de anos anteriores –, essa justificativa não deve ser utilizada de forma ampla e generalizada para todas as ocorrências de prescrição no Instituto.

Este cenário pode gerar na entidade auditada a percepção de impunidade por parte dos servidores que atuam no processo sancionador. Assim, o fato de prescreverem muitos

processos por ano, somado à ausência de responsabilização funcional, aumenta o risco de retenção indevida de processos ocasionada por desvios éticos e fraudes.

Eventuais carências estruturais não podem ser consideradas permanentemente como causa excludente de responsabilidade. Ao contrário, a própria carência estrutural deve ser apurada caso perdure por longo tempo e/ou de modo indefinido. Assim, a existência de dificuldades organizacionais não pode servir de permissão para que a responsabilidade funcional não seja apurada.

CONCLUSÃO

A presente auditoria teve como objetivo avaliar o desempenho e a gestão do processo sancionador ambiental do IBAMA no tocante às etapas de instrução e julgamento das infrações ambientais. Para tanto, foram formuladas três questões de auditoria: i) *“O processamento dos autos de infração lavrados pelo IBAMA é eficiente?”*; ii) *“As condições institucionais favorecem a qualidade e a imparcialidade das decisões proferidas?”*; e iii) *“Os instrumentos de gestão, monitoramento e avaliação do processo sancionador ambiental são eficazes?”*

Frente a essas questões, realizou-se análise de todos os autos de infração lavrados e julgados no período de 2013 a 2017, bem como foram aplicadas as técnicas de entrevistas, questionários, análise documental de processos e observação da execução das atividades de instrução e julgamento *in loco*. Como resultado, foi possível chegar as seguintes conclusões a respeito do processo sancionador ambiental.

Em relação ao desempenho das atividades de instrução e julgamento (questão de auditoria nº 1), as análises permitiram concluir que o atual modelo de processamento dos autos de infração se mostrou ineficiente, o que pode ser evidenciado pela deficiente capacidade operacional do IBAMA no julgamento dos autos de infração acima de 100 mil reais e nas decisões em segunda instância, os quais representam 61% da demanda total de julgamento.

Verificou-se que tal situação decorre do modelo concebido para definição das autoridades julgadoras, uma vez que restringe a um pequeno grupo de autoridades, que são aquelas investidas simultaneamente em cargo de direção (Superintendentes, Coordenador da COPSA e Presidente), uma quantidade excessiva de processos para serem julgados. Tal cenário gera uma demanda inexequível de ser cumprida por essas autoridades, constituindo um gargalo no fluxo de tramitação e fazendo com que a cada ano haja um aumento do passivo de processos pendentes de conclusão.

As análises revelaram que apenas para o universo de autos com multas de até 100 mil reais, em que a norma permite que os julgamentos sejam feitos por um número maior de autoridades, que são os servidores de carreira designados como AJG, a relação entre a quantidade de julgamentos e a quantidade de autoridades se mostrou factível.

Nesse ponto, é importante destacar que, da forma que o modelo está concebido atualmente, com a restrição da maior parte dos julgamentos aos três cargos diretivos, mesmo com a eventual chegada de novos servidores, não se resolveria o descompasso entre a demanda de processos para julgamento e o número de autoridade julgadoras disponíveis para julgá-los.

Adicionalmente, constatou-se a falta de celeridade em todas as etapas de tramitação do processo sancionador ambiental, independente do grau de complexidade das atividades realizadas em cada fase. Nesse sentido, cabe destacar o excessivo tempo gasto para abertura dos processos administrativos, que para metade dos autos de infração ultrapassou um mês da lavratura para sua instauração, bem como o fato de que

aproximadamente dez meses e meio do tempo total de tramitação do processo tem sido consumido, em média, apenas nas etapas de cientificação e notificação do autuado.

Quanto a isso, vale mencionar que 19% do total de autos lavrados entre 2013 e 2017, correspondendo a aproximadamente 7 bilhões de reais em multa, não podiam seguir sua tramitação, pois estavam aguardando a ciência da infração pelo autuado.

A ineficiência do processamento dos autos de infração também ficou evidenciada ao se verificar a existência de um passivo de 126.082 processos em aberto tramitando no órgão, sendo que, desse total, 96.485 eram processos físicos, correspondendo a cerca de 20 bilhões de reais em multa. Destaca-se que a dificuldade de digitalização desse passivo tem contribuído diretamente para o elevado tempo de julgamento e conclusão dos processos de autos de infração, haja vista que, enquanto não forem digitalizados, eles não podem ser tramitados.

Outros resultados encontrados, que impactam no desempenho do processo, foram a ausência de formalização dos critérios de priorização na tramitação e a deficiência dos controles aplicados aos trâmites dos processos, especialmente quanto ao cumprimento do fluxo de tramitação e de seus respectivos prazos. Ressalta-se que essas fragilidades, aliadas ao grande volume de processos em trâmite, concorrem para que a ordem de tramitação dos processos ocorra de modo aleatório ou por critério subjetivo, com riscos de prescrição; de desvios de conduta; e de interferência por pressões externas na tramitação processual.

Considera-se ainda que a inconsistências verificadas nos normativos que regem o processo sancionador ambiental também têm o condão de prejudicar sua eficiência, cabendo destacar: a falta de definição clara a respeito dos procedimentos relacionados ao julgamento simplificado, fazendo com que, na prática, não exista um rito sumário de julgamento; o formato de concessão de desconto para pagamento da multa, que não exige nenhuma contrapartida à Administração por parte do autuado; a ausência de definição clara dos documentos a serem produzidos na fase de instrução processual e, por fim, o conflito de normas quanto à definição do prazo legal para julgamento dos processos.

Assim, ainda que não haja uma referência normativa consistente sobre o tempo adequado para julgamento dos autos de infração, conclui-se que os prazos praticados pelo IBAMA não atendem aos princípios da eficiência e da razoável duração do processo.

Em relação à questão de auditoria nº 2, foi possível concluir que predominam condições institucionais desfavoráveis à qualidade e imparcialidade das decisões proferidas. Tal percepção decorre da ausência de garantia de manifestação formal do corpo técnico do IBAMA sobre o auto de infração na instrução do processo, caracterizando um frágil ambiente de controle sobre as decisões proferidas e risco de prejuízo de ordem técnica e da inexistência de requisitos mínimos relacionados à qualificação técnica e à integridade para investidura na função de autoridade julgadora. Além disso, cabe ressaltar que as autoridades julgadoras não possuem garantia de permanência na função, estando expostas a pressões e risco de direcionamento da decisão.

Quanto aos aspectos relacionados à gestão do processo sancionador ambiental (questão de auditoria nº 3), verificou-se que o IBAMA não dispõe de instrumentos eficazes para monitoramento dos resultados e avaliação do desempenho do processo, caracterizando um frágil ambiente de governança.

Registra-se que o processo sancionador ambiental não foi priorizado no planejamento estratégico do Ibama, não tendo, portanto, maior acompanhamento em termos de definição de objetivos, metas e indicadores; tampouco priorização de recursos para o seu aperfeiçoamento.

Ademais, tendo em vista as limitações observadas no sistema SICAFI como ferramenta de gestão processual, observou-se que há deficiências nos controles dos prazos e na organização dos processos, de modo a evitar a prescrição, assim como são frágeis os controles e a rotina de acompanhamento da apuração de responsabilidade nos casos de prescrição dos autos de infração.

Cabe destacar ainda, em prejuízo de sua governança, que o processo sancionador ambiental é uma atividade finalística do IBAMA, mas, em termos regimentais, suas atribuições relativas à instrução e julgamento estão alocadas em uma área-meio.

Por fim, considerando que a fiscalização ambiental, em sentido amplo, é um processo sistêmico, cuja capacidade de gerar dissuasão nos infratores depende de diversas variáveis, entre as quais está a certeza e celeridade das sanções aplicadas, as fragilidades apontadas no presente trabalho, se não tratadas adequadamente, podem colocar em risco à eficácia e efetividade das ações fiscalizatórias e seu poder dissuasório, bem como contribuir com o desestímulo ao pagamento da multa, em razão da ineficiência na sua cobrança.

Em relação ao custo necessário para implantação das recomendações apontadas no trabalho, cabe ressaltar que, anualmente, o IBAMA tem lavrado autos de infração que somam cerca de 3 bilhões de reais em multas, além de possuir um passivo de processos pendente de conclusão que equivale a aproximadamente 30 bilhões de reais. Assim, avalia-se que, em termos financeiros, os valores associados ao processo sancionador ambiental justificariam o investimento no seu aprimoramento.

RECOMENDAÇÕES

1. Recomenda-se ao IBAMA a adoção de um novo modelo para o processo sancionador ambiental, considerando:
 - a) Desconcentrar os julgamentos em segunda instância e de multas de maior valor em poucas autoridades, de modo a evitar a geração de novo passivo;
 - b) Aprimorar a forma de investidura e destituição na função de autoridade julgadora, a fim de dar maior autonomia, estabilidade e assegurar que os servidores detenham as necessárias competências técnicas para o julgamento;
 - c) Definir claramente a forma e o conteúdo dos documentos a serem produzidos na fase de instrução processual;
 - d) Garantir a existência de manifestação conclusiva formal do corpo técnico do IBAMA quanto ao auto de infração;
 - e) Estabelecer e normatizar critérios de priorização dos processos em trâmite e implementar instrumentos de controle que assegurem a sua observância;
 - f) Definir claramente as situações ensejadoras do julgamento simplificado e o seu procedimento, a fim de que haja, de fato, um rito sumário de tramitação nesses casos;
 - g) Revisar o termo inicial para contagem do prazo de abertura do processo administrativo;
 - h) Revisar o atual modelo de concessão de desconto no pagamento da multa, a fim de que a concessão do desconto ao autuado esteja vinculada a alguma contrapartida à Administração;
 - i) Estabelecer em norma, com base em critérios técnicos, o prazo razoável para conclusão do processo sancionador ambiental, a fim de haver uma referência normativa para orientar a aferição e, conseqüentemente, a concretização dos princípios da eficiência e da razoável duração do processo.
2. Recomenda-se ao IBAMA a adoção de um plano de ação para desburocratização e maior automação do processo sancionador ambiental, possibilitando: o controle automatizado de tramitação e dos prazos processuais; a efetiva gestão e monitoramento do processo; bem como que as notificações ao autuado e os atos processuais por ele praticados possam ser feitos por meio digital.
3. Recomenda-se ao IBAMA a elaboração de um plano de ação para redução ou eliminação do estoque de processos pendente de conclusão, com a definição das respectivas metas, ações e prazos, especialmente quanto à digitalização e a migração do passivo de processos físicos para meio eletrônico.
4. Recomenda-se ao IBAMA, com o intuito aprimorar os instrumentos de gestão, monitoramento e avaliação do processo sancionador ambiental:
 - a) Definir os objetivos, as metas e os indicadores relacionados ao processo sancionador ambiental, especialmente quanto ao tempo de julgamento e conclusão dos processos, de forma que todos eles estejam refletidos no

planejamento estratégico do IBAMA e sejam regularmente mensurados e monitorados pelo Instituto;

- b) Avaliar a possibilidade da instrução e do julgamento do processo sancionador ambiental estar em uma área finalística do Instituto.

ANEXO

I) METODOLOGIA PARA LEVANTAMENTO DO QUANTITATIVO DE PROCESSOS A SEREM INSTRUÍDOS E JULGADOS

Em relação ao levantamento do quantitativo de processos a serem instruídos e julgados em cada Unidade, primeiramente cabe destacar duas premissas que foram utilizadas na análise dos dados, com o intuito de procurar retratar mais fielmente a realidade relacionada ao volume de trabalho em ambas as fases.

A primeira refere-se à equivalência entre um processo a ser instruído e julgado com o trabalho realizado sobre aquele processo, uma vez que um mesmo processo, durante a sua tramitação, sofre mais de uma “instrução”, assim como pode ser julgado mais de uma vez (julgamento em 2ª instância).

Dessa forma, entendeu-se que seria mais adequado, para fins de estimativa da demanda de trabalho, utilizar um fator multiplicador que procurasse retratar essa situação, o qual foi chamado de “Fator de Instrução” e “Fator de Julgamento”.

Para a instrução, considerou-se a existência de dois conjuntos de atividades de instrução processual: aquelas realizadas antes do julgamento (preparatórias) e o conjunto de atividades realizadas posteriormente ao julgamento (cumprimento da decisão).

Dessa forma, para cada instância de julgamento, considerou-se um esforço de instrução equivalente a dois processos (fator de instrução = 2). Assim, um processo que é concluído com o julgamento em 1ª instância teria um custo de instrução correspondente a dois processos. Já para aqueles processos que vão à fase recursal, por terem dois julgamentos, o esforço de instrução seria igual a quatro (duas vezes o fator de instrução).

Para a fase decisória, adotou-se o fator de julgamento igual a um para cada instância, pois a decisão, como atividade, é única (fator de julgamento = 1). Assim, um processo julgado em 1ª instância teria multiplicador igual a um e, caso vá para a instância recursal, o seu multiplicador seria de dois.

A segunda premissa utilizada no estudo refere-se ao número de processos que, em média, vão para segunda instância, uma vez que, como visto acima, a fase recursal naturalmente gera um custo adicional de instrução, bem como um novo esforço de julgamento.

Para o cálculo desse percentual, levantou-se o total de processos que foram julgados em 2ª instância no período de 2013 a 2017 referentes aos autos de infração lavrados entre 2008 e 2013. Como resultado, obteve-se uma média de cerca de 50% de autos de infração que vão para a segunda instância, que é o percentual adotado na presente análise³⁶.

³⁶ Para o cálculo desse percentual, deve-se fazer uma ressalva. Apenas os dados relativos ao período de análise (2013 a 2017) não seriam suficientes para estimar adequadamente esse percentual, haja vista que

Assim, combinando as duas premissas acima, chegou-se aos seguintes multiplicadores de instrução e julgamento, considerando a respectiva instância:

Quadro 1: Cálculo do esforço de instrução e julgamento

Fase	Fator multiplicador (A)	Processos que vão para 2ª instância (B)	1ª Instância C = (A)	2ª Instância D = (A*B)	Esforço por processo E = (C + D)
Instrução	2	50%	2,0	1,0	3,0
Julgamento	1	50%	1,0	0,5	1,5

Portanto, para fins de estimativa do esforço de instrução e julgamento, para cada 10 autos de infração lavrados considerou-se um custo de instrução equivalente a 30 processos e um esforço de julgamento correspondente a 15 processos.

<p>Esforço por Processo na Instrução (EPI) = 3 x Nº de processos</p> <p>Esforço por Processo no Julgamento (EPJ) = 1,5 x Nº de processos</p>
--

II) CÁLCULO DO ESFORÇO DE INSTRUÇÃO RELATIVO AO PASSIVO DE PROCESSOS

No levantamento realizado na base de dados do SICAFI, sobre o período de 2008 a 2017³⁷, obteve-se o montante de **126.082 processos** em aberto que, para fins de análise, será considerado como o passivo de processos do IBAMA.

Agrupando-se esses processos por situação de julgamento, temos a seguinte distribuição do passivo.

Quadro 2: Classificação do passivo de processo por situação de julgamento.

Situação de julgamento	Qtde. processos	%
Sem julgamento	63574	50%
1ª instância	56363	45%
1ª e 2ª instância	6145	5%
Total	126082	100%

no período de cinco anos não haveria tempo hábil para avaliar os julgamentos em 2ª instância, pois o tempo médio que o processo leva para ter julgado o seu recurso é de 4 anos e 5 meses. Para contornar, levantou-se o total de processos que foram julgados em 2ª instância no período de 2013 a 2017, mas referentes aos autos de infração lavrados entre 2008 e 2013.

³⁷ Tendo em vista que o sistema SICAFI entrou em vigência no IBAMA em meados de 2007 e com o intuito de priorizar a confiabilidade dos dados, optou-se por considerar, no levantamento do estoque de processos em aberto, apenas os AI lavrados a partir de 2008.

Desse modo, tendo em vista que o cálculo do esforço de instrução está vinculado à instância em que cada processo se encontra, utilizou-se diferentes multiplicadores para cada situação de julgamento, conforme detalhado a seguir.

Quadro 3: Esforço total de instrução, incluindo o passivo de processos.

Situação de julgamento	Qtde. processos (A)	Fator de instrução 1ª instância (B)	Fator de instrução 2ª instância (C)	% processos que vão para 2ª instância (D)	Multiplicador (E = (B + C*D))	Esforço de instrução (F = A*E)
Sem julgamento	63.574	2	2	50%	3	190.722
1ª Instância	56.363	1	2	50%	2	112.726
1ª e 2ª instância	6.145	-	1	-	1	6.145
Total	126.082					309.593

Portanto, aplicando-se os fatores de instrução para os processos conforme seu status de julgamento, obteve-se um esforço de instrução estimado para concluir o passivo existente equivalente a 309.593 processos.

III) NORMAS RELATIVAS À CONCESSÃO DE DESCONTO NAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS

Quadro 4. Agências reguladoras que oferecem desconto aos autuados no pagamento de multas imputadas em infrações administrativas, e seus respectivos regramentos.

Agência	Norma que disciplina o desconto	Como ocorre?
ANTT	Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016: Aprova o Regulamento disciplinando, no âmbito da ANTT, o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infrinjam a legislação de transportes terrestres e os deveres estabelecidos nos editais de licitações, nos contratos de concessão, de permissão e de arrendamento e nos termos de outorga de autorização.	Art. 86. Será concedido desconto de 30% (trinta por cento) ao valor da multa, na hipótese de o infrator renunciar expressamente ao direito de interpor recurso administrativo contra a decisão que lhe aplicou sanção, no prazo do art. 85.
ANP	Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999: Dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, de que trata a Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, estabelece sanções administrativas e dá outras providências.	Art. 4º, § 3º. Na hipótese de o autuado expressamente renunciar ao direito de recorrer da decisão proferida no processo administrativo, a multa poderá ser recolhida no prazo para a interposição do recurso com redução de trinta por cento .
ANVISA	Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977: Configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências.	Art. 21. As multas impostas em auto de infração poderão sofrer redução de vinte por cento caso o infrator efetue o pagamento no prazo de vinte dias, contados da data em que for notificado, implicando na desistência tácita de defesa ou recurso.

ANATEL	Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012: Aprova o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas.	<p>Art. 27. Caso o infrator cumpra todas as condições estabelecidas nos incisos abaixo, considerada cada infração isoladamente, terá direito ao fator de redução de 70% (setenta por cento) do valor da multa que trata o art. 25 deste Regulamento:</p> <p>I - reconhecer a materialidade e confessar a autoria da infração;</p> <p>II - apresentar prova inequívoca de, que cessou a infração e, quando cabível, de que reparou totalmente o dano ao usuário;</p> <p>III - renunciar expressamente ao direito de litigar administrativamente em relação à infração;</p> <p>IV - recolher o valor da multa considerado o fator de redução indicado no caput deste artigo.</p> <p>§ 1º O disposto nos incisos deste artigo deverá ser comprovado perante a Anatel dentro do prazo de apresentação de defesa, para cada infração.</p> <p>§ 2º Caso a autoridade competente considere que as condições necessárias ao arquivamento não foram cumpridas pelo infrator, ela determinará a devolução do valor da multa paga pelo infrator e o intimará novamente, para, querendo, apresentar defesa, caso ainda não a tenha apresentado.</p> <p>§ 3º Sobre o resultado da aplicação do fator de redução previsto no caput não incidirão as circunstâncias agravantes ou atenuantes e nem o fator de redução previsto no § 5º do art. 33.</p> <p>Art. 33, § 5º. O infrator que renunciar expressamente ao direito de recorrer da decisão de primeira instância, fará jus a um fator de redução de 25% (vinte e cinco por cento) no valor da multa aplicada, caso faça o recolhimento no prazo para pagamento definido no caput.</p>
ANAC	Instrução Normativa nº 8, de 6 de julho de 2008: Dispõe sobre o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de sanções no âmbito da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC.	Art. 61, §1º. Mediante requerimento do interessado e dentro do prazo de defesa, será concedido desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da multa, esta calculada pelo valor médio do enquadramento.
ANCINE	Instrução Normativa nº 109, de 19 de dezembro de 2012: Regulamenta o processo administrativo para aplicação de penalidades por infrações cometidas nas atividades cinematográfica, videofonográfica e de comunicação audiovisual de acesso condicionado, bem como em outras a elas vinculadas, e revoga a Instrução Normativa nº. 30, de 20 de julho de 2004.	<p>Art. 121. O infrator que renunciar expressamente ao direito de recorrer da decisão de primeira instância fará jus a um fator de redução de 20% (vinte por cento) no valor da multa aplicada, caso faça o recolhimento no prazo estabelecido no artigo 80.</p> <p>Parágrafo único. O resultado da redução de que trata o caput não poderá constituir valor inferior ao mínimo previsto para aquela infração.</p>
ANS	Resolução Normativa - RN nº 388, de 25 de novembro de 2015: Dispõe sobre os procedimentos adotados pela Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS para a estruturação e realização de suas ações fiscalizatórias.	<p>Art. 33. Em substituição à apresentação de defesa, pode o interessado, querendo, apresentar requerimento de pagamento antecipado e à vista do valor da multa pecuniária correspondente à infração administrativa apurada no auto de infração ou na representação lavrados, no prazo de 10 (dez) dias, a contar da intimação.</p> <p>§1º. Na hipótese de apresentação do requerimento previsto no caput, o interessado fará jus a um desconto percentual de 40% (quarenta por cento) sobre o valor da multa correspondente à infração administrativa apurada no auto de infração ou na representação lavrados, a qual não poderá, entretanto, ser inferior, tampouco superior aos limites previstos no art. 27 da Lei nº 9.656, de 03 de junho de 1998. (...)</p> <p>§4º. O requerimento previsto no caput deste artigo servirá como confissão do requerente quanto à matéria de fato e reconhecimento da ilicitude da conduta, de modo que qualquer elemento de defesa eventualmente constante do pedido de requerimento será desconsiderado, uma vez que a apresentação deste pressupõe a desistência do direito de apresentar defesa, sobre o qual se operará a preclusão lógica.</p> <p>Art. 41. Em substituição à apresentação de recurso, e no mesmo prazo deste, pode a operadora, querendo, apresentar requerimento de pagamento antecipado e à vista do valor da multa pecuniária fixada na decisão proferida, hipótese em que fará jus a um desconto percentual de 20% (vinte por cento) sobre o valor desta.</p>

Fonte: Elaboração própria, com base em pesquisa realizada na *Internet* em julho de 2018.

IV) PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES CONSTANTES DO CGU -PAD

Quadro 5. Procedimentos disciplinares constantes do CGU-PAD, instaurados entre 2013 e 2017 pelo IBAMA, que tratam¹ da prescrição de autos de infração.

Característica do procedimento disciplinar no CGU-PAD	AL	AP	BA	CE	DF	PA	PB	PI	PR	RN	RR	SC	SE	Total
Procedimentos que não especificam se são relativos à prescrição de AI ¹					4		1		29		1	2	2	39
Procedimentos que não especificam a qtde. de AI a que se referem		1	1	2	1	1				1		1		8
Procedimentos que especificam a qtde. de AI a que se referem, sem identificá-los			1											1
Procedimentos que identificam o nº do AI e/ou nº do processo administrativo	1	6			14			2	3		1			27
Total	1	7	2	2	19	1	1	2	32	1	2	3	2	75

¹ Há procedimentos disciplinares cuja descrição do campo "fato sob apuração" do CGU-PAD não deixa claro se se referem à apuração de prescrição de autos de infração.

² Fonte: Consulta no CGU-PAD em junho de 2018.

V) MEMÓRIA DE CÁLCULO DO INDICADOR DE RELEVÂNCIA³⁸

Representatividade da Unidade:

- Nota 01: Qtde. AI a serem instruídos/julgados
 - Nota 02: Valor dos AI a serem instruídos/julgados
- Média (Nota 01; Nota 02) = Representatividade da Unidade (iRep)

Unidade Instrução/Julgamento	Qtde a instruir (%)	Valor do AI lavrados (%)	Indicador de representatividade (iRep) *SEDE ficou separada do cálculo
ACRE	1,6%	0,5%	0,72
ALAGOAS	1,4%	0,1%	0,60
AMAPA	1,2%	0,1%	0,53
AMAZONAS	4,3%	1,6%	1,16
BAHIA	2,9%	0,4%	0,91
CEARA	7,3%	0,3%	1,28
DISTRITO FEDERAL	1,0%	0,1%	0,44
ESPIRITO SANTO	4,1%	0,2%	1,03
GOIAS	2,8%	0,3%	0,89
MARANHAO	2,1%	0,6%	0,82
MATO GROSSO	7,4%	3,2%	1,42
MATO GROSSO DO SUL	2,6%	0,2%	0,85
MINAS GERAIS	5,5%	0,5%	1,17
PARA	11,3%	5,8%	1,63
PARAIBA	3,3%	0,2%	0,94

³⁸ Para normalização da grandeza dos valores das notas 1 a 5, utilizou-se a função logarítmica log na base 10.

PARANA	3,2%	0,6%	0,98
PERNAMBUCO	1,7%	0,1%	0,67
PIAUI	1,6%	0,1%	0,62
RIO DE JANEIRO	2,7%	0,3%	0,87
RIO GRANDE DO NORTE	2,8%	0,3%	0,89
RIO GRANDE DO SUL	3,6%	0,4%	0,99
RONDONIA	7,5%	3,0%	1,42
RORAIMA	1,5%	0,4%	0,69
SANTA CATARINA	2,0%	0,3%	0,75
SAO PAULO	6,2%	0,5%	1,22
SÉDE	100,0%	100,0%	2,70
SERGIPE	0,8%	0,1%	0,33
TOCANTINS	2,8%	0,4%	0,90

Criticidade da Unidade:

- Nota 03: Relação entre os julgamentos em 1ª inst. Realizados e a quantidade de AI a instruir/julgar
 - Nota 04: Média de tempo para julgamento
 - Nota 05: Passivo a ser digitalizado
- Média (Nota 03; Nota 04; Nota 05) = Criticidade da Unidade (iCrit)

Unidade Instrução/Julgamento	Indicador Criticidade 01 (Relação Julgados/Lavrados)	Indicador Criticidade 02 (Tempo médio para julgamento)	Indicador Criticidade 03 (Passivo Físico a digitalizar)	Indicador Criticidade Geral (iCrit)
ACRE	2,79	3,62	2,97	3,13
ALAGOAS	3,01	3,54	2,97	3,17
AMAPA	2,96	3,64	2,91	3,17
AMAZONAS	2,83	3,50	3,00	3,11
BAHIA	2,60	3,61	3,22	3,14
CEARA	2,86	3,35	2,98	3,07
DISTRITO FEDERAL	2,88	3,41	3,06	3,12
ESPIRITO SANTO	2,58	3,55	3,13	3,09
GOIAS	2,77	3,56	3,03	3,12
MARANHAO	2,69	3,54	3,18	3,14
MATO GROSSO	2,82	3,75	3,08	3,22
MATO GROSSO DO SUL	2,76	3,38	2,92	3,02
MINAS GERAIS	2,65	3,63	3,37	3,21

PARA	2,92	3,68	3,11	3,24
PARAIBA	2,89	2,71	3,02	2,87
PARANA	2,92	3,23	3,00	3,05
PERNAMBUCO	2,85	3,39	3,04	3,09
PIAUI	2,85	3,28	3,10	3,08
RIO DE JANEIRO	2,87	3,61	3,19	3,22
RIO GRANDE DO NORTE	3,15	3,52	3,07	3,25
RIO GRANDE DO SUL	2,65	3,66	3,21	3,18
RONDONIA	2,76	3,62	3,02	3,13
RORAIMA	2,81	3,56	3,07	3,15
SANTA CATARINA	2,78	3,27	2,94	3,00
SAO PAULO	3,12	3,27	2,94	3,11
SEDE	3,28	3,75	3,09	3,37
SERGIPE	3,13	3,50	2,83	3,15
TOCANTINS	2,75	3,42	2,89	3,02

Relevância da unidade

➤ Média (iRep; iCrit) = Relevância da Unidade (iRel)

Unidade Instrução/Julgamento	UF	Indicador de representatividade (iRep)	Indicador de criticidade (iCrit)	Indicador de relevância (iRel)
SEDE	SEDE	2,70	3,37	3,04
PARA	PA	1,63	3,24	2,43
MATO GROSSO	MT	1,42	3,22	2,32
RONDONIA	RO	1,42	3,13	2,28
MINAS GERAIS	MG	1,17	3,21	2,19
CEARA	CE	1,28	3,07	2,17
SAO PAULO	SP	1,22	3,11	2,17
AMAZONAS	AM	1,16	3,11	2,14
RIO GRANDE DO SUL	RS	0,99	3,18	2,08
RIO GRANDE DO NORTE	RN	0,89	3,25	2,07
ESPIRITO SANTO	ES	1,03	3,09	2,06
RIO DE JANEIRO	RJ	0,87	3,22	2,05

BAHIA	BA	0,91	3,14	2,03
PARANA	PR	0,98	3,05	2,02
GOIAS	GO	0,89	3,12	2,01
MARANHAO	MA	0,82	3,14	1,98
TOCANTINS	TO	0,90	3,02	1,96
MATO GROSSO DO SUL	MS	0,85	3,02	1,93
ACRE	AC	0,72	3,13	1,92
RORAIMA	RR	0,69	3,15	1,92
PARAIBA	PB	0,94	2,87	1,90
ALAGOAS	AL	0,60	3,17	1,88
PERNAMBUCO	PE	0,67	3,09	1,88
SANTA CATARINA	SC	0,75	3,00	1,87
AMAPA	AP	0,53	3,17	1,85
PIAUI	PI	0,62	3,08	1,85
DISTRITO FEDERAL	DF	0,44	3,12	1,78
SERGIPE	SE	0,33	3,15	1,74