
IBAMA - ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL

Relatório de Auditoria de Desempenho

Ministro-Relator José Antonio Barreto de Macedo

Grupo I – Classe V – Plenário

TC-930.133/98-6

Natureza: Relatório de Auditoria de Desempenho.

Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama.

Responsável: Eduardo de Souza Martins, Presidente.

Ementa: Relatório de Auditoria de Desempenho com o objetivo de avaliar a atividade de fiscalização ambiental empreendida pelo Ibama. Recomendações. Restituição do processo à unidade técnica para o acompanhamento das recomendações.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do Relatório da Auditoria de Desempenho realizada no período de 09/11 a 11/12/98 em cumprimento à Decisão n. 722/98 – Plenário, que aprovou o Plano Especial de Auditorias de Desempenho no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica firmado entre o TCU e o Reino Unido. Esta Auditoria tem por escopo a atividade de fiscalização ambiental exercida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, concentrando-se na análise comparativa entre a fiscalização executada diretamente pelo aludido Instituto e aquela realizada por meio de convênio com órgãos ou entidades estaduais, especificamente pelas polícias militares – PM.

2. Reproduzo, na íntegra, o trabalho e as conclusões da equipe de auditoria (fls. 04 a 30), com as quais manifestam-se de acordo o titular da 6ª Secex (fls. 169) e o representante do Ministério Público junto a este Tribunal (fls. 171):

“INTRODUÇÃO

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama foi criado pela Lei n° 7.735 de 22.02.89, a partir da extinção de quatro órgãos: Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF, a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca - Sudepe, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - Sema e a Superintendência da Borracha - SUDHEVEA, órgãos dos quais herdou as competências, além da estrutura operacional e administrativa. Nos termos de sua lei de criação, o Ibama é uma autarquia federal de regime especial, dotada de personalidade jurídica de direito público.

No momento, encontram-se em andamento estudos visando à transformação do Ibama em agência executiva. Os termos do contrato de gestão, envolvendo indicadores de desempenho e metas a serem cumpridas nos próximos anos, estão sendo negociados com o Ministério da Administração e Reforma do Estado - Mare.

O Instituto encontra-se vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal - MMA e tem por finalidade formular, coordenar, executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais.

De fato, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23 da Constituição Federal). Nesse sentido, a cooperação com os Estados está sendo estimulada pelo Ibama via celebração de pactos federativos, que procuram coordenar os esforços estaduais e federais, por meio da definição da área de atuação de cada ente da Federação.

A fiscalização executada diretamente pelo Ibama é realizada com a participação das Divisões de Controle e Fiscalização - Dicof, dos Escritórios Regionais - ER e dos Postos de Controle e Fiscalização - Pocof, todos subordinados às Superintendências Estaduais - Supes.

Adicionalmente, no Ibama Sede, as atividades de fiscalização ficam a cargo da Diretoria de Controle e Fiscalização - Dircof por meio do Departamento de Fiscalização - Defis ao qual cabem, além da execução de ações de fiscalização, o planejamento e acompanhamento dessas atividades bem como a coordenação, supervisão e avaliação dos assuntos relacionados à fiscalização da flora, fauna, pesca e degradação ambiental.

Além da atuação direta, o Ibama conta com a participação de órgãos convenientes (fl. 31), em sua maioria polícias militares estaduais, para a execução das atividades de fiscalização. Da relação atual de convênios em execução, observa-se que quatro deles não incluem repasses de recursos. Nos demais casos, e de acordo com os termos dos convênios firmados, os convenientes realizam atividades de fiscalização ambiental e recebem percentual do valor arrecadado em decorrência das multas aplicadas.

Cabe ao Ibama orientar e supervisionar as ações objeto do convênio, coordenar o treinamento de pessoal e repassar a parcela devida dos recursos arrecadados. É ainda responsabilidade da autarquia o acompanhamento das atividades de execução, avaliando seus resultados e exercendo a orientação normativa, o controle e a fiscalização sobre a execução do convênio.

Parte do acompanhamento de execução desses convênios é feita nas Supes. Posteriormente, os processos são enviados ao Ibama Sede para verificação do valor arrecadado e formalização do termo aditivo, a fim de efetuar o repasse devido às PMs.

Em vista da reconhecida carência de recursos humanos no Ibama, a possibilidade de celebração desses convênios assume grande importância para as atividades de fiscalização ambiental, na medida em que aumenta o número de fiscais, veículos e

equipamentos disponíveis para essa atividade na área do Estado. Além do aumento da capacidade de fiscalização, esse instrumento possibilita o aumento de arrecadação do Ibama, já que apenas uma percentagem dos recursos efetivamente arrecadados retorna para a PM.

Cumpra observar que, nos termos do art. 23 da Constituição Federal c/c o art. 11, §1º, da Lei nº 6.938/81, a atuação do Ibama deve-se dar de forma supletiva em relação à atuação estadual no que tange às questões ambientais circunscritas aos limites estaduais: ante a existência de legislação e fiscalização estaduais, a atuação da entidade federal é supletiva. No entanto, muitos Estados da Federação permanecem omissos em relação a normas de controle ambiental, o que enseja a atuação do Ibama. Ademais, as questões envolvendo mais de um Estado, rios que atravessam vários entes da Federação, ou ainda parques nacionais, devem ser objeto de fiscalização pela entidade federal, e a competência para execução dessas atividades só pode ser transferida por instrumentos formais.

Dessa forma, não se pode prescindir da presença da fiscalização federal em todo o território nacional, o que aumenta a importância dos convênios firmados com as polícias estaduais. Essas considerações deixam clara a importância desses instrumentos e realçam a necessidade de avaliação dos resultados alcançados por essa fiscalização. Deve ser destacado que a orientação de firmar convênios para executar as atividades de fiscalização vão ao encontro das normas estabelecidas para a elaboração do Plano Plurianual 2.000-2.003, nos termos do Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, que, em seu art. 8º, estabelece: “Os programas serão formulados de modo a promover, sempre que possível, a descentralização, a integração com Estados e Municípios e a formação de parcerias com o setor privado”.

Por outro lado, o levantamento de auditoria realizado apontou diversas falhas no que concerne à orientação, acompanhamento e avaliação do desempenho das atividades executadas pela polícia, havendo indicativos de que o Ibama Sede conhece pouco a forma de atuação e os resultados alcançados pela fiscalização dos convenentes. Adicionalmente, trabalhos anteriores realizados pelo Controle Interno do MMA apontam atrasos significativos nos repasses devidos às PMs, gerando descontentamento e desestímulo em relação à execução dos convênios.

Finalmente, deve ser mencionado que os instrumentos firmados entre o Ibama e as polícias estaduais têm a natureza de convênio, estando, portanto, regidos pela IN/STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997.

2. METODOLOGIA

Os métodos de auditoria utilizados nos trabalhos de campo podem ser consolidados em três etapas sucessivas, caracterizadas pela utilização de técnicas específicas de auditoria de desempenho.

Na primeira etapa foi montado o mapa de produtos (“output map”) (fl. 32) para a atividade de fiscalização, incluindo a atuação direta do Ibama e a fiscalização mediante convênios com entidades estaduais. O mapa enfatiza os produtos sem especificar os processos e atividades necessários para o atingimento desses resultados. Essa ferramenta, além de fornecer visão global, permitiu identificar os resultados intermedi-

ários essenciais para a consecução do objetivo da atividade em estudo, incluindo a atuação direta e a atuação por meio de convênios com as PMs. A montagem inicial desse mapa foi feita pela equipe de auditoria com base em informações obtidas no Defis. Posteriormente, em reunião com a Dircof, foram colhidos e incorporados os melhoramentos necessários.

Na segunda etapa, partiu-se desse mapa para identificar aqueles produtos intermediários que desempenham papel chave para o sucesso da atividade. Foram, então, obtidos indicadores de desempenho que podem ser utilizados para monitorar a execução em etapas intermediárias do processo. Em seguida, foram selecionados os mais importantes para medir os aspectos de desempenho considerados nesta auditoria.

A utilização desses indicadores, combinados com os dados de fiscalização disponíveis, tornou possível uma primeira análise comparativa do desempenho do Ibama, por meio de suas Superintendências Estaduais, com o desempenho das polícias militares.

Finalmente, ante a identificação de algumas deficiências e alguns pontos de estrangulamento, foram montados mapas de processos (“process map”) (fls. 33/34), em que são detalhados os procedimentos para celebração dos convênios e repasse de recursos. Esses mapas, elaborados com auxílio de servidores do Defis, permitiram localizar a existência de falhas nos procedimentos de análise e acompanhamento da execução dos convênios, bem como deficiências no procedimento de repasse de recursos à PM.

Adicionalmente, como forma de enriquecer as conclusões decorrentes da análise de dados e de processos, foram realizadas, por telefone, entrevistas com as Superintendências Estaduais de Goiás, Minas Gerais, Santa Catarina, Paraíba e Espírito Santo, e com as polícias militares de cada um desses Estados, que mantêm convênios de fiscalização ambiental com o Ibama, exceto com a PM do Estado de Santa Catarina. Os modelos dos questionários utilizados nas entrevistas estão apresentados às fls. 35/39.

A equipe de auditoria contou com a participação de 4 servidores do Tribunal de Contas da União e, conforme proposta metodológica adotada no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica, contou, ainda, com a participação de 1 servidor da Ciset/MMA. A proposta original previa, também, a integração de um servidor do departamento envolvido. A entidade designou um servidor que colaborou com os trabalhos da equipe sem integrá-la de forma efetiva.

3. ESTRUTURA DE GERENCIAMENTO DE DESEMPENHO

3.1 INDICADORES DE DESEMPENHO

Uma série de indicadores de desempenho foi desenvolvida nessa auditoria usando a metodologia de mapa de resultados. Inicialmente, entretanto, é interessante analisar os prováveis indicadores relacionados pelo Ibama para constar no contrato de gestão.

Como já anteriormente mencionado, o Ibama está passando por um processo de transformação em agência executiva. Para que isso ocorra é necessária a presença

de indicadores de desempenho, no contrato de gestão, a partir dos quais são estabelecidas metas para evolução do desempenho ao longo dos anos. Ressalte-se que esses indicadores estão sujeitos a alterações, uma vez que o contrato de gestão não foi ainda assinado.

3.1.1 Prováveis indicadores a serem incluídos no contrato de gestão do Ibama

a) **Efetividade: Índice de correção ambiental.**

O primeiro indicador, denominado “índice de correção ambiental”, será medido da seguinte forma:

$I = \frac{\sum P_i \cdot I_i}{\sum P_i} \cdot 100 \%$	$I_i = \frac{A_i}{T_i}$

onde:

Pi - peso relativo de cada categoria,

Ii – índice de correção para cada categoria

Ai – total de autos de infração emitidos para cada categoria

Ti – total de inspeções realizadas em cada categoria

Foram definidas três categorias de agentes que interferem no meio ambiente: agentes de exploração econômica, agentes que fazem uso sustentável dos recursos e agentes que fazem uso dos recursos para sobrevivência. O peso de cada categoria será estabelecido conforme a magnitude da ação impactante de cada uma delas no meio ambiente.

Esse é um indicador que objetiva medir a efetividade da ação fiscalizadora. O ano de 1999 será utilizado como referência e as metas estabelecidas são de redução do índice em 30% no ano 2000 e 50% em 2001, sempre em relação ao ano de referência. A idéia de se procurar a redução do índice é a de buscar que, com o passar do tempo, cada vez mais os agentes atuem legalmente, provocando uma queda no número de autos de infração aplicados nas fiscalizações.

O indicador exige algumas cautelas. A primeira delas é a questão da determinação do peso de cada categoria. O critério para estabelecimento de tal ponderação é bastante difícil, podendo cair inclusive no terreno da subjetividade. Além disso, o peso da ação impactante no meio ambiente das três categorias apresentadas pode mudar ao longo do tempo e também conforme a região considerada, uma vez que as diversas regiões do território brasileiro apresentam diferentes características em relação à atividade econômica.

Outra questão a ser levantada é a diversidade das atividades de fiscalização exercidas pelo Ibama. Tal diversidade dificulta o cômputo, de forma consistente, do total de inspeções realizadas e do número de autos de infração aplicados. Exemplificando: enquanto numa ação fiscalizadora de transporte de produtos florestais podem ser fiscalizados um grande número de caminhões num só dia, uma única ação de fiscalização de área desmatada pode levar vários dias. Seria incoerente fazer uma simples soma dessas inspeções. A mesma inconsistência aconteceria em relação ao

número de autos de infração emitidos. No exemplo dos caminhões um grande número de autos poderia ser aplicado, enquanto na fiscalização do desmatamento poderia ocorrer apenas uma autuação. Dessa forma, poderiam ocorrer distorções na análise do indicador.

b) Eficácia: Satisfação com a equidade da fiscalização praticada.

O segundo indicador foi definido da seguinte forma:

$S = \frac{\sum P_i \cdot S_i}{\sum P_i} \cdot 100 \%$	$S_i = \frac{RI}{U_i}$

onde:

S_i – satisfação com a equidade da fiscalização praticada de cada categoria

P_i – peso relativo a cada categoria, como no indicador anterior

R_i – quantidade de respostas satisfatórias para os itens pesquisados para cada categoria

U_i – total de usuários pesquisados em cada categoria

As categorias são as mesmas do índice de correção ambiental, bem como a forma de cálculo dos pesos de cada uma delas.

O indicador visa medir a eficácia da atividade de fiscalização. Assim como no índice de correção ambiental, o ano de 1999 vai ser utilizado como ano de referência, onde a primeira medida do indicador será realizada. A partir daí, as metas devem ser de crescimento desse índice em 50% no ano de 2000 e 75% no período seguinte.

Esse indicador apresenta o mesmo problema de definição dos pesos de cada categoria que o indicador anterior.

c) Eficiência: Produtividade das ações fiscalizadoras.

O terceiro índice é medido da seguinte forma:

$D = \frac{\sum P_i \cdot D_i}{\sum P_i} \cdot 100 \%$	$D_i = \frac{TE_i}{TR_i}$

onde:

D_i = produtividade para cada categoria

P_i = peso relativo a cada categoria

TE_i = total de documentos emitidos validados

TR_i = total de despesas envolvidas diretamente nas operações

As categorias nesse índice são: flora, fauna e ambiental.

O índice objetiva medir a eficiência das atividades fiscalizadoras. As metas estabelecidas são de crescimento do índice em 10% em 2000 e 20% em 2001 em relação ao marco referencial que é o ano de 1999. A idéia é aumentar o número de autuações, interdições, apreensões etc. realizadas de forma correta, com o mesmo nível de despesas com a fiscalização.

Apesar de terem sido alteradas as categorias em que se subdividiu o universo da fiscalização, permanece o mesmo problema encontrado nos indicadores anteriores

com relação à determinação dos pesos de cada uma das categorias. Além disso, quando se coloca no índice o total de documentos emitidos, consideram-se todos aqueles documentos utilizados na atividade de fiscalização, como auto de infração, termo de apreensão/depósito, termo de embargo/interdição, notificação. Além desses documentos possuírem natureza bastante diferente, um único auto de infração pode gerar uma quantidade indefinida de outros documentos. Sendo assim, qualquer análise do somatório dos quantitativos válidos desses documentos geraria um resultado inconsistente. Modelos de documentos utilizados na fiscalização estão apresentados às fls. 40/46.

Outro aspecto importante é a necessidade de se estabelecerem os critérios adequados para se considerar um documento válido. Dependendo do critério utilizado, a mensuração da quantidade desses documentos pode-se tornar extremamente difícil.

3.1.2 Indicadores desenvolvidos na presente auditoria

No contexto da presente auditoria considerou-se necessário trabalhar com alguns indicadores alternativos que refletissem outros aspectos específicos da fiscalização, incluindo sugestões de membros do Departamento de Fiscalização do Ibama.

Os indicadores seguintes foram desenvolvidos pela equipe, com a participação de membros do Departamento de Fiscalização do Ibama.

a) **efetividade das ações fiscalizadoras no controle ambiental:**

número de fiscalizações que concluem
pela regularidade das atividades
número total de fiscalizações realizadas

Esse indicador refere-se ao produto identificado no mapa de produtos como “meio ambiente bem monitorado e legalidade das atividades fiscalizadas” (fls. 32). Cabe ressaltar que ele, na verdade, deve ser desdobrado em vários indicadores, tantas quantas sejam as atividades específicas realizadas na área de fiscalização. Isso para evitar a inconsistência mencionada no índice de correção ambiental utilizado no contrato de gestão, de somarem-se ações relativas a atividades diferentes entre si. Devem, portanto, ser identificados os diversos tipos de fiscalizações realizadas e, para cada uma delas, ser efetuado o cálculo do indicador separadamente.

Esse indicador de efetividade possui basicamente a mesma finalidade daquele que consta do contrato de gestão, denominado índice de correção ambiental. Um aumento em seu valor significa que um maior número de pessoas físicas e jurídicas estão agindo de forma regular em relação ao meio ambiente.

É importante ressaltar que o cálculo do índice só é possível a partir do momento em que se defina objetivamente o que é considerado uma fiscalização, para efeito de quantificação do número de fiscalizações. Sem essa definição, pode-se chegar a resultados inconsistentes. O Defis vem buscando essa definição, tanto que adotou o ‘Termo de Inspeção’ (fls. 47/48), visando computar o número de inspeções realizadas, dentro de cada um dos diversos tipos de atividade de fiscalização.

b) eficácia no atendimento de denúncias

número de denúncias investigadas
número total de denúncias feitas
prazo médio para atendimento de denúncias

Considerando que boa parte do trabalho atual de fiscalização concentra-se no atendimento de denúncias, esses índices têm por objetivo verificar a eficácia desse atendimento. Eles referem-se ao produto identificado como “atividades de fiscalização executadas” (fl. 32).

No momento não existe uma sistemática de acompanhamento, de forma global, de quantidade de denúncias atendidas. No entanto, não há dificuldade para o controle desses dados, o que, de fato, já é feito em alguns casos, como na Supes/GO (conforme informação do chefe da Dicof daquele Estado) e nas denúncias da linha verde, em que o acompanhamento é feito pela Ouvidoria (fls. 49/75). É também importante que se registre o tempo de atendimento da denúncia, pois, mesmo que o percentual de atendimento de denúncias esteja elevado, se os atendimentos estiverem demorando muito a serem feitos, diminui-se a possibilidade de evitar ou atenuar o dano ao meio ambiente e também a possibilidade de atuar o infrator .

c) eficácia da autuação.

valor arrecadado
valor autuado

Esse indicador está relacionado, na realidade, a duas áreas distintas de atividade do Ibama: a própria fiscalização e também a arrecadação, já que um auto de infração pode deixar de ser arrecadado em virtude de problemas na fiscalização, como autos de infração e termos de apreensão mal elaborados, mas também por problemas na sistemática de arrecadação, como demora na análise de recursos administrativos. Ele se refere ao produto “sanções aplicadas em decorrência das violações à lei ambiental” constante do mapa de produtos à fl. 32.

Esse indicador deve também ser analisado com certos cuidados. Um auto lavrado num determinado ano pode não ser arrecadado naquele ano, por diversos motivos. Por isso o cálculo do indicador simplesmente pela divisão do valor arrecadado naquele ano pelo valor autuado no mesmo período poderia fornecer resultados distorcidos. Como exemplo pode-se imaginar o caso em que num determinado ano ocorresse um aumento significativo no treinamento dos fiscais, levando a uma melhora na qualidade dos autos lavrados. Esse efeito poderia não ser percebido na arrecadação naquele mesmo ano, mas em um momento posterior, devido ao atraso na cobrança, julgamento de recursos etc. Dessa forma, o indicador pode ser utilizado na realização de um acompanhamento periódico da situação dos autos aplicados em um período previamente delimitado e na análise comparativa, por exemplo, entre Supes e PM de um mesmo Estado. Assim, far-se-ia um acompanhamento dos autos emitidos no ano de 1999, verificando-se aqueles que foram arrecadados no próprio ano e também nos anos subseqüentes. O mesmo procedimento seria feito para os autos emitidos no ano 2000 e assim por diante. Com essas informações

poder-se-ia constatar, por exemplo, que os autos aplicados no ano 2000 apresentaram um percentual de recolhimento no ano seguinte superior aos autos aplicados em 1999. A partir daí, poder-se-ia descobrir as causas de tal aumento e reforçar medidas naquele sentido, no intuito de melhorar ainda mais o desempenho.

d) economicidade das ações fiscalizadoras

custo operacional da fiscalização
número de fiscais

Esse indicador refere-se ao produto “atividades de fiscalização executadas” (fl. 32). Para sua utilização, assumiu-se a hipótese de que o número de fiscais atualmente em atuação não é superior ao número ótimo necessário para as atividades fiscalizadoras.

O custo operacional é calculado considerando o salário dos fiscais e também os demais custos relativos à fiscalização, tais como diárias e passagens. O indicador permite que o Ibama tenha uma noção de quanto lhe custaria aumentar o número de fiscais em um determinado Estado. Esse valor pode ser comparado com o custo de se obter a mesma quantidade de fiscais por meio da celebração de convênio com órgãos estaduais. Nessa comparação, o custo operacional da fiscalização pelo conveniente para o Ibama seria o valor que o conveniente tem direito a receber em função do valor que arrecada, que é, afinal, o custo que o Ibama tem na execução dos convênios.

e) eficiência nas ações fiscalizadoras

número de atuações
número de fiscais

Esse é um indicador de eficiência da atividade de fiscalização, especificamente no que se refere a seu aspecto punitivo, estando relacionado ao produto “sanções aplicadas em decorrência das violações à lei ambiental” (fl. 32). Pode ser utilizado para efetuar a comparação da atuação dos fiscais do Ibama com a dos fiscais dos órgãos convenientes. Em relação à comparação entre diferentes Estados, alguns cuidados são necessários já que determinadas áreas possuem uma incidência de infrações maior que outras, elevando o índice, não pelo desempenho dos fiscais, mas pela própria característica da região. Portanto, o indicador serve principalmente para efetuar a comparação entre polícias e Supes (que atuam na mesma área), para comparar regiões de características semelhantes e fazer uma análise da evolução temporal do desempenho numa mesma área.

Com os dados disponíveis (fl. 138), o cálculo desse indicador aponta valores extremamente baixos, chegando a atingir 0,1 atuações por fiscal em um mês.

É importante verificar se esses valores refletem a realidade ou se há distorções devido ao atraso sistemático na alimentação do sistema, fato confirmado pela Corin no caso das Supes de Minas Gerais e Santa Catarina (fls. 76/81). Antes de qualquer análise sobre esses valores, as distorções existentes devem ser corrigidas.

f) eficácia do processo de repasse de recursos aos convenientes

repasse 100%
débito acumulado

Esse indicador tem a função de medir a tempestividade no repasse dos recursos devidos às PMs em decorrência dos convênios, referindo-se ao produto “repasses efetuados tempestivamente” constante do mapa de produtos (fl. 32). O débito acumulado corresponde à soma do débito do ano anterior (valor que a polícia teria direito no ano anterior, mas que não foi repassado) e o valor a que faz jus a polícia no ano. O ideal é que esse indicador se aproxime de 100%, possivelmente sem atingi-lo uma vez que, sendo o repasse periódico, existe sempre um hiato entre a arrecadação e o repasse.

A escolha desse indicadores está ligada à constatação de que há atrasos sistemáticos nos repasses devidos às PMs, prejudicando as atividades de fiscalização (subitem 4.6).

Os indicadores apresentados podem ser medidos tanto para as atividades de fiscalização exercidas diretamente pelo próprio Ibama como por meio dos órgãos conveniados, para efeito de comparação e avaliação dos próprios convênios. Nessa auditoria, não foi possível calcular todos eles em razão da ausência de alguns dados e inconsistência de outros.

Para aperfeiçoar a avaliação das atividades de fiscalização, sejam elas realizadas diretamente ou por meio de convênios, o Ibama deve passar a coletar de forma sistemática, e exigir dos convenientes que também o façam, os dados que permitam calcular os indicadores de desempenho sugeridos ou outros considerados adequados. Uma vez estabelecida a coleta de dados, deverão ser também estabelecidas metas de aperfeiçoamento do desempenho, com a especificação dos níveis de desempenho almejados. Essas metas devem ser realistas, levar em conta a disponibilidade de recursos, mas deverão tornar-se mais ambiciosas com o tempo.

4. ACHADOS DE AUDITORIA

4.1 SISTEMAS INFORMATIZADOS

Um aspecto relevante observado pela equipe é a existência de dois sistemas independentes no Ibama, que apresentam diversas informações em duplicidade. O Sistema de Fiscalização (Sifisc) é um sistema, implantado a partir de 1997, cujas informações são alimentadas pelas superintendências estaduais a partir dos dados constantes dos documentos utilizados pelos fiscais em sua atividade. O sistema permite a obtenção de diversos tipos de consolidações, combinando os tipos de informação constantes nos referidos documentos. Pode-se obter, por exemplo, o valor autuado em determinado Estado num determinado período; o número de autuações realizadas de uma empresa num período desejado; a quantidade apreendida de determinado bem em um certo Estado (as informações que podem ser obtidas do Sistema estão apresentadas às fls. 82). Muitas das informações que constam do Sifisc também podem ser obtidas de outra fonte: o Sistema Siref, desenvolvido no Defis. Esse sistema, utilizado no âmbito daquele departamento, é alimentado com as informações constantes de relatórios mensais enviados pelas Supes.

A equipe constatou que apesar de os sistemas possibilitarem o acesso a informações muitas vezes em duplicidade, nenhum dos dois, no momento, consegue apresentar tais informações de maneira completa. No caso do Sifisc, que é um sistema mais abrangente, diversas Supes encontram-se em atraso na alimentação dos dados,

enquanto que algumas Supes também não remetem os relatórios mensais que alimentam o Siref.

O exemplo a seguir ilustra o que foi mencionado. A equipe solicitou à Defis um relatório de bens apreendidos no ano de 1998 para os Estados nos quais os convênios com as PMs estão sendo estudados. Não havia qualquer informação no Siref para os Estados de Minas Gerais e Santa Catarina, já que eles não enviaram relatórios no presente ano. O mesmo tipo de informação foi solicitada à Corin, responsável pela elaboração do Sifisc. No relatório apresentado constava que o número de apreensões em Goiás e Espírito Santo era zero, quando no relatório do Siref constavam diversas apreensões nesses Estados, indicando que não houve alimentação do Sifisc por parte desses Estados. Em Santa Catarina, por exemplo, não constavam apreensões feitas pela Supes daquele Estado, indicando, também, que aquela superintendência não alimentou o sistema (fls. 83/101).

A equipe entende que quando o Sifisc estiver funcionando plenamente, será desnecessário o registro em duplicidade das informações. Isso pouparia esforços por parte das superintendências, que não mais necessitariam consolidar em seus relatórios mensais as informações que já fazem parte do sistema. Esses relatórios que compõem o Siref poderiam se concentrar em outras informações relevantes para o acompanhamento do desempenho tanto das atividades de fiscalização feitas diretamente pelo Ibama como pelos convenentes. As Supes fariam constar desses relatórios as informações que fossem necessárias para o cálculo e acompanhamento dos indicadores de desempenho sugeridos e outras informações julgadas relevantes para o acompanhamento da atividade de fiscalização.

É importante recomendar ao Ibama que fortaleça a integração de informações entre os sistemas Sifisc e Siref, evitando duplicidade da alimentação dos dados, e envide esforços para manter a alimentação atualizada.

4.2 BENEFÍCIOS DOS CONVÊNIOS

Com relação à opção de firmar convênios para complementar a execução da atividade de fiscalização direta do Ibama, observa-se que, em tese, essa escolha apresenta vantagens que, até certo ponto, independem da análise do desempenho apresentado pelo convenente.

Nos Estados de Goiás e Santa Catarina, a própria existência do batalhão florestal foi atribuída à iniciativa do Ibama de procurar a polícia militar propondo a celebração do convênio, fato que, por si só, mostra a importância da aplicação desse instrumento para o estímulo à ampliação da capacidade de fiscalização ambiental do Estado.

Ademais, nos Estados em que o convênio foi celebrado, a capacidade de fiscalização ambiental passou a contar com reforço significativo, essencialmente a custo de autuação zero para o Ibama, que só assume os custos de cobrança e repassa apenas parte dos recursos efetivamente arrecadados. Segundo os dados atuais (fls. 138), esse reforço apresenta, em relação ao número de fiscais e veículos da Supes do mesmo Estado, os seguintes valores:

TABELA I – Incremento percentual nos recursos humanos e materiais, no exercício de 1998, nos Estados em que houve convênio do Ibama com a PM.

	ES	GO	MG	PB	SC
Nº DE FISCAIS	1622%	2417%	3529%	95%	-
Nº DE VEÍCULOS	95%	150%	5714%	18%	-

Sem antecipar as deficiências e limitações que serão discutidas abaixo e que, se minoradas, podem dar origem a melhoria no desempenho desse convênios, deve ser ressaltado que a participação da polícia militar representa aumento nos volumes apreendidos, nos valores auatuados e nos valores arrecadados, atingindo os seguintes percentuais em relação aos valores das Supes, referentes ao exercício de 1998 (fl. 138):

TABELA II – Incremento percentual nos valores auatuados e arrecadados, no exercício de 1998, nos Estados em que houve convênio.

	ES	GO	MG	PB	SC
VALOR AUTUADO	140%	310%	1312%	30%	1007%
VALOR ARRECADADO	437%	457%	347%	23%	2718%

Quanto à iniciativa para celebração desses convênios, observa-se que não há orientação definida pelo Ibama Sede incentivando as Supes no sentido de buscar a colaboração das PMs, nos Estados em que o convênio dessa natureza não foi celebrado. Informações coletadas nas entrevistas por telefone dão conta de que prevalece a iniciativa isolada das Supes, que buscam a formalização desses convênios a partir de colaborações locais que surgem espontaneamente.

Em vista da escassez de recursos humanos e materiais disponíveis para a fiscalização, entendeu-se oportuno recomendar ao Ibama que passe a estimular de forma sistemática a celebração desses convênios, estabelecendo orientação geral para que as Supes façam gestões no sentido de estimular esses instrumentos com as polícias estaduais que disponham de recursos operacionais adequados, especialmente naqueles Estados deficitários em número de fiscais e para os quais não exista nenhum convênio dessa natureza firmado até o momento.

Considerando que apenas 8 Estados possuem esse convênio, no momento, o aumento no número de convênios pode incrementar significativamente a capacidade de fiscalização do Ibama. A recomendação no sentido de estimular os convênios não deve ignorar a possibilidade de ocorrência de dificuldades regionais para a celebração desses convênios que podem existir em Estados específicos. No entanto, afastando essas considerações, é interessante observar que se os incrementos percentuais de 30% e 23% no valor auatuado e no valor arrecadado, respectivamente (como observados no estado da Paraíba), fossem alcançados em médio prazo pela celebração de convênios com os demais estados poderia ser atingido incremento de mais de R\$ 7 milhões no valor auatuado

e de mais de R\$ 1 milhão no valor arrecadado (Considerando os valores au tuados e arrecadados durante o exercício de 1997, fls. 102).

4.3. CRITÉRIOS PARA AFIXAÇÃO DO VALOR A SER REPASSADO AO CONVENIENTE

Atualmente, para o cálculo do valor a ser repassado para o conveniente é fixado um percentual que incide sobre o valor arrecadado pelo Ibama oriundo de multas aplicadas pelo conveniente. Essa forma de cálculo é bastante conveniente, pois dispensa o investimento prévio de recursos do Ibama. Assim, considerando-se que a arrecadação seja suficiente para cobrir os custos processuais, o resultado financeiro do órgão relacionado ao convênio será sempre positivo.

O sistema, contudo, só considera um critério para esse cálculo: o valor das multas. Ou seja, quanto mais multas o conveniente aplicar, maior será o valor a que fará jus. Isso pode trazer distorções nos objetivos a serem visados pelo conveniente. Pode parecer-lhe interessante somente aplicar mais multas, quando o objetivo real da fiscalização é fazer com que essas multas não sejam necessárias.

Para solucionar esse problema, a simples inserção de outros critérios para o cálculo do repasse seria útil. Tais critérios deveriam estimular o incremento da fiscalização, com ações de caráter rotineiro e ostensivo, que, mesmo que não sejam “rentáveis”, desestimulem a prática de atividades ilegais. Isso seria possível se o desempenho do conveniente fosse levado em consideração para a elaboração de critérios, sendo fixados parâmetros ou metas a serem alcançadas em um determinado período. Assim, poderia ser garantido um percentual de repasse mínimo, independente do aspecto desempenho. Esse percentual, porém, poderia ser aumentado, até um limite máximo, de acordo com o desempenho alcançado. Por exemplo, um repasse de 25% das multas arrecadadas seria garantido, sendo possível elevar esse valor em até 15 pontos percentuais (totalizando 40% no máximo), de acordo com o desempenho alcançado.

No entanto, para que isso seja possível, há a necessidade de que o desempenho do conveniente seja mensurado de maneira objetiva. Devem, então, ser previamente identificados os indicadores que melhor refletirão os aspectos desse desempenho. Para isso, o Ibama pode considerar os seguintes indicadores sugeridos no subitem 3.1:

- nº de inspeções regulares / nº de inspeções realizadas;
- denúncias investigadas / total de denúncias;
- prazo para atendimento de denúncias;
- valor arrecadado / valor au tuado;
- custo operacional (o custo operacional refere-se ao valor repassado pelo Ibama ao conveniente) / nº de fiscais.

Com relação ao primeiro, deve-se considerar que a confiabilidade da informação fornecida pelo conveniente pode decrescer em proporção direta do peso que o critério relacionado a efetividade tiver no cálculo do repasse. Assim, dados relativos às inspeções realizadas pelo Ibama poderiam também ser incluídos para o cálculo. Outra forma de minorar o problema, seria o Ibama checar se determinadas inspeções

informadas foram realmente realizadas de maneira adequada – por exemplo, visitando algumas empresas fiscalizadas pelo conveniente. Deve-se considerar o custo-benefício desse controle.

É recomendável que o Ibama estude a alteração dos critérios para o cálculo dos repasses para os convenientes de forma que esses não enfatizem exclusivamente a atuação e estimulem fiscalizações rotineiras e ostensivas de caráter preventivo, não relacionadas a situações em que o dano ambiental esteja configurado.

Essa forma de cálculo, além de incentivar a melhoria do desempenho do conveniente, presta-se como instrumento de planejamento, visto que pode ser utilizada para estimular um determinado tipo de atividade, relacionando-a a um peso maior quando da elaboração do cálculo.

4.4 FALTA DE COORDENAÇÃO

Um outro aspecto observado diz respeito à falta de coordenação por parte do Ibama em relação a determinadas atividades das Supes na área de fiscalização.

Na questão de treinamento, foi solicitado ao Defis a relação dos cursos realizados a partir de 1995. Na resposta encaminhada (fls. 103/105), observa-se que não consta que tenha sido oferecido, após 1995, qualquer treinamento às Polícias Militares que possuem convênios de fiscalização com o Ibama. Entretanto, nas entrevistas telefônicas realizadas com as PMs, a polícia do estado de Goiás, por exemplo, fez menção a cursos realizados pela Supes/GO no presente ano. Tal fato indica que podem estar ocorrendo treinamentos a nível das Supes nos estados sem que o Defis tome conhecimento. A falta desse tipo de coordenação impede que o Departamento de Fiscalização controle e tenha conhecimento do nível de treinamento oferecido tanto aos convenientes quanto ao seu próprio pessoal.

Ainda em relação ao aspecto de treinamento, nas entrevistas telefônicas realizadas com as PMs, foi geral a reclamação de que o treinamento promovido pelo Ibama é insuficiente ante as necessidades dos policiais. Da relação de cursos promovidos pelo órgão mencionada no parágrafo anterior, pode-se verificar que o quantitativo de treinamentos oferecidos às Supes é bem superior ao oferecido às PMs, apesar do número de policiais atuando na fiscalização ser normalmente maior que o número de fiscais do Ibama nos estados em que existe convênio. Há que se considerar ainda que os policiais militares não possuem formação original específica na área ambiental, o que aumentaria a sua necessidade de treinamento.

É importante que o Ibama avalie as necessidades de treinamento para a fiscalização e estude a forma de reforçar o treinamento dos convenientes, especialmente naqueles estados onde identificar uma maior deficiência em sua atuação.

Outro ponto relevante relacionado ao aspecto da coordenação das atividades das Supes é a própria questão da produção dos dados para composição da base de dados do Sifisc e Siref. Além do aspecto de duplicidade de informações mencionado no subitem 4.1, constatou-se, conforme anteriormente relatado, que nenhum dos sistemas consegue apresentar um retrato fiel do que é realizado na área de fiscalização. Em relação ao Siref, alimentado com base em relatórios mensais enviados pelas Supes (exemplo às fls. 106/116), algumas superintendências não enviaram qualquer

relatório no ano, impedindo a composição de forma integral da base de dados do sistema. O Sifisc, alimentado diretamente nas Supes, a partir das informações contidas nos diversos documentos utilizados pelos fiscais (auto de infração, termo de apreensão etc.), também não é capaz de fornecer o retrato completo da atividade porque algumas superintendências não o alimentam sistematicamente, como pôde ser observado nos relatórios de bens apreendidos nos estados de Goiás e Espírito Santo.

Outro exemplo dessa falta de coordenação pode ser observado também no Siref. Nos estados em que existem convênios de fiscalização, não há uma padronização na apresentação dos relatórios pelas Supes. Alguns Estados as apresentam de forma consolidada, juntando as atividades do Ibama e dos convenentes, caso da Paraíba, por exemplo, enquanto outros como Goiás apresentam relatórios separados da PM e da Supes. No entender da equipe, é necessário que o Defis também obtenha informações sobre o desempenho dos órgãos convenentes, já que a responsabilidade pelo convênio celebrado é do Presidente do Ibama e não das Supes.

É fundamental que o Ibama defina exatamente suas necessidades quanto ao tipo de informação que deseja obter das Supes, forneça-lhes os meios necessários para a coleta de dados e cobre efetivamente a disponibilização das informações requeridas. Só assim o órgão poderá ter de forma completa as informações necessárias ao acompanhamento, avaliação e otimização da atividade de fiscalização.

4.5 ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DOS CONVÊNIOS

Atualmente, o acompanhamento dos convênios é realizado mediante relatórios elaborados pelos convenentes, relativos a períodos que variam entre um trimestre e um ano, cujo conteúdo constitui-se, principalmente, de informações acerca das infrações autuadas, bem como das sanções aplicadas no período. Outras informações constantes de alguns relatórios referem-se a gastos operacionais, a denúncias recebidas e atendidas, números de vistorias e fiscalizações realizadas, entre outros. O quadro abaixo detalha, como exemplo, alguns dados apresentados nesses relatórios (fls. 117/137).

Informações fornecidas	Convênios firmados		
	PM/MG	PM/GO	PM/ES
Nº de fiscalizações realizadas	-	-	-
Infrações identificadas	x	-	-
Autos de infração lavrados	-	x	x
Valor arbitrado de multa	-	-	x
Termos de apreensão, embargos, depósito, soltura e doação emitidos	-	-	x
Laudos de vistorias executadas	-	-	x
Produtos doados	-	-	-
Bens e produtos apreendidos	-	x	x
Animais apreendidos	-	x	x
Embargos e interdições	-	x	-
Nº de denúncias recebidas	-	-	-
Denúncias atendidas	-	-	x
Quilometragem percorrida	-	-	x

Apesar de serem fornecidos relatórios periódicos, a avaliação do desempenho dos convenentes não vem sendo realizada pelo Ibama. Além disso, como evidenciado no quadro acima, falta uniformidade nesses relatórios (no quadro estão relacionados três relatórios fornecidos pelos convenentes).

Contudo, essa avaliação possibilitaria a melhoria do processo de fiscalização mediante convênio. Isso, porque permitiria a consideração de outras variáveis para nortear a decisão de aditar ou não convênio firmado, bem como para o cálculo do valor a ser repassado para o convenente.

É importante mencionar que a mudança que vem ocorrendo na Administração Pública no sentido de passar a adotar um modelo de administração gerencial, exigirá que todas as atividades desenvolvidas pelo Governo Federal sejam submetidas a avaliação periódica, conforme dispõe o art. 5º do Decreto nº 2.829/98.

Para solucionar essas deficiências, é necessário, inicialmente, a partir do objetivo geral de incrementar o nível de conformidade das atividades humanas em relação à legislação ambiental, que os objetivos específicos que motivam a realização de convênios estejam definidos e enunciados de maneira clara. A partir disso, podem ser estabelecidas metas quantificáveis a serem atingidas em períodos de tempo predeterminados. Por fim, devem ser definidos indicadores que mensurem a consecução desses objetivos e metas e que possibilitem a identificação das causas de eventuais diferenças entre o planejado e os resultados da fiscalização.

Feito isso, torna-se possível estabelecer metas mínimas cujo alcance indicaria a adequação do convênio às necessidades da sociedade. Em adição, a realização do acompanhamento permite que o cálculo do valor repassado para os convenentes considere aspectos relacionados a seu desempenho, conforme discutido no subitem 4.3.

Para implementar o acompanhamento e avaliação do desempenho do convenente, será necessário, como mencionado, que o Ibama defina os indicadores apropriados. Para isso podem ser considerados os sugeridos abaixo, já analisados no subitem 3.1:

- nº de inspeções regulares / nº de inspeções realizadas;
- denúncias investigadas / total de denúncias;
- prazo médio para atendimento de denúncias;
- valor arrecadado / valor autuado;
- nº de autuações / nº de fiscais;
- custo operacional / nº de fiscais

Para possibilitar a avaliação de desempenho dos convenentes é recomendável ainda que o Ibama defina um padrão de relatório a ser elaborado periodicamente pelo convenente. Devem ser incluídas as informações e os dados necessários ao cálculo dos indicadores de desempenho a serem considerados tanto na avaliação quanto na determinação do valor a ser repassado ao convenente.

Desse modo, considerou-se oportuno que o Tribunal recomende ao Ibama o acompanhamento e a avaliação periódica da atuação dos convenentes baseada em relatórios a serem fornecidos pelos convenentes, cujo padrão deve ser definido da

forma mencionada no parágrafo anterior. Para que isso seja possível, pode-se ainda recomendar que sejam identificados os indicadores úteis à análise, levando-se em conta o estudo prévio apresentado neste relatório.

4.6 REPASSE DE RECURSOS AOS CONVENIENTES

Sobre a parte dos recursos arrecadados que deve ser repassada às PMs, observa-se que o percentual é fixado nos termos dos convênios e, apropriadamente, contempla apenas fração dos recursos efetivamente arrecadados. Esse procedimento evita que sejam efetuados repasses relativos a valores autuados e que, por diversas razões, não foram, de fato, arrecadados, o que geraria despesa para o Ibama.

Ademais, quanto à necessária fixação de periodicidade para os repasses devidos, observa-se que, nos convênios mais recentes, o Ibama tem incluído cláusula definindo a periodicidade com que os repasses devem ser feitos para as PMs. Esse procedimento, por si só, mostra que a autarquia reconhece a importância da manutenção de repasses regulares para o planejamento adequado das atividades de fiscalização da polícia.

Entretanto, observa-se que o repasse trimestral acordado em vários convênios não tem sido cumprido e, acompanhando a evolução dos valores devidos às PMs e o efetivamente repassado por exercício, constata-se a sistemática persistência de débitos acumulados que não são saldados e resultam transferidos para exercícios posteriores. De fato, o débito acumulado evoluiu conforme o quadro abaixo que mostra o percentual repassado por exercício em relação ao débito acumulado até o final daquele exercício (valor que deveria ter sido repassado para zerar o saldo devido às polícias).

TABELA III – Percentual do débito acumulado que foi repassado aos convenientes.

<i>Ano</i>	<i>PM/ES</i>	<i>PM/GO</i>	<i>PM/MG</i>	<i>PM/PB</i>	<i>PM/SC</i>
1995	33,0%	21,7%	0,0%		53,7%
1996	54,5%	14,2%	17,2%	35,4%	32,8%
1997	57,8%	49,7%	48,3%	48,0%	57,8%

Embora deva ser reconhecido que houve tendência geral de melhoria do exercício de 1996 para 1997, confirmada em alguns casos pelos dados preliminares relativos ao exercício de 1998, o fato é que o atraso no repasse não se justifica, do ponto de vista do conveniente, já que os recursos arrecadados por meio de sua atuação já se encontram nos cofres do Ibama.

Cumprir observar ainda que, mesmo em termos de proposta orçamentária, o repasse para esses convênios não é priorizado. De fato, o quadro abaixo mostra o percentual dos valores da proposta original do Ibama para o orçamento anual em relação ao valor acumulado de crédito das PMs até o final do exercício anterior. Destaque-se que, mesmo considerando a melhora na previsão dos percentuais repassados, o valor do débito acumulado é sempre superior à proposta orçamentária, que,

portanto, em nenhum exercício, chega a incluir a previsão de repasse para valores arrecadados no próprio exercício.

TABELA IV – Planejamento orçamentário dos convênios.

	1996	1997	1998
Débito ao final do exercício anterior (R\$)	1.200.350,70	1.988.897,95	1.280.756,84
Proposta orçamentária (R\$)	646.800,00	1.118.524,00	1.222.000,00
Proposta/Débito	53,9%	56,2%	95,4%

Nesse ponto é necessário enfatizar a importância do repasse tempestivo aos convenientes. O atraso no repasse desses recursos, além de prejudicar diretamente o desempenho das atividades de fiscalização, gera descontentamento das PMs que, com razão, argumentam que os recursos devidos já foram arrecadados, sendo injustificável sua retenção pelo Ibama. Esse descontentamento, por sua vez, desgasta o relacionamento das polícias com o Ibama, dificultando o acompanhamento e o controle da execução do convênio pelas Supes.

Em que pese o reconhecimento das dificuldades orçamentárias que afetam toda a Administração Pública, é preciso haver a conscientização de que os recursos a serem repassados pertencem de direito, nos termos do convênio, às polícias até porque representam tão-somente uma fração dos recursos que são arrecadados com o resultado da atuação da PM. Sem a colaboração da polícia, nem a parte que lhe é devida nem o que efetivamente fica com o Ibama seria arrecadado. Na verdade, o atraso no repasse para as PMs coloca em risco, por perda de interesse no convênio, a arrecadação futura fruto dessa parceria. A autarquia deixaria de contar com a arrecadação de recursos que, considerando os autos da série D e apenas os estados de Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais e Santa Catarina ultrapassa o valor de R\$ 500.000,00 (dados da Corin de 10/12, fls. 80/81), só no exercício de 1998, prejuízo que se adicionaria à diminuição da capacidade de fiscalização do Ibama.

Por esses motivos, entendeu-se importante recomendar ao Ibama que envide esforços no sentido de evitar atrasos nos repasses às polícias e estude a possibilidade de contemplar na proposta orçamentária não só o débito acumulado, mas também adicional relativo à previsão de arrecadação do exercício.

Além dessa questão orçamentária, foram detectadas demoras desnecessárias no processo de repasse, que ficaram evidenciadas no mapa de processo para a atividade de fiscalização por meio de convênios. Esse mapa (fls. 34) mostra todas as etapas percorridas nesse procedimento, desde a celebração do convênio até o efetivo repasse dos valores arrecadados.

Especificamente, constatou-se que, conforme o procedimento adotado pelo Ibama, após o cálculo de participação de cada polícia no valor arrecadado e antes do efetivo repasse, é celebrado termo aditivo e essa operacionalização leva, nos casos analisados, em média, seis meses, contribuindo decisivamente para o atraso observado no repasse.

Observa-se que, em relação aos procedimentos indicados no mapa de processos, todas as etapas são repetidas a partir da adequação da minuta e, em especial, fica evidenciada a demora na fase que inclui a solicitação, seguida da apresentação da documentação para comprovação da regularidade fiscal das PMs.

Sobre o procedimento adotado pelo Ibama e a necessidade de comprovar a habilitação fiscal do conveniente, cumpre ressaltar o seguinte. Nos termos da Constituição Federal, a pessoa jurídica em débito com o sistema de seguridade social não poderá contratar com o Poder Público (art. 195, § 3º), o que, por analogia, corresponderia à necessidade de comprovação de adimplência no momento da celebração do convênio, exigência que é feita pelo Ibama.

Em consonância com os termos constitucionais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO alusivas aos exercícios de 1997, 1998 e 1999 estabelecem que a comprovação de adimplência deve ser exigida no ato da assinatura do instrumento original (art. 18 da Lei nº 9.293/96, art. 26 da Lei nº 9.473/97 e art. 27 da Lei nº 9.692/98).

Finalmente, a IN/STN nº 1, de 15.01.97, ao mesmo tempo em que veda a celebração de convênios com qualquer órgão ou entidade inadimplente para com a União ou com entidade da Administração Pública Federal Indireta (art. 5º, inciso I), estabelece que não se exigirá a comprovação de regularidade fiscal para a liberação de parcelas durante a vigência do instrumento (art. 3º, § 3º) e, no caso de convênio plurianual, a comprovação da situação de regularidade deverá se dar no início de cada exercício financeiro, em momento anterior à emissão do empenho (art 3º, § 5º).

Portanto, no caso dos convênios de fiscalização, que são plurianuais, envolvendo atividades de caráter continuado, a exigência de comprovação da regularidade fiscal pode ser feita no início de cada exercício, não sendo necessário repeti-la para a liberação das parcelas devidas ao longo do exercício, durante a vigência do convênio.

Essa providência simplifica e agiliza os procedimentos, que de outra forma seriam desnecessariamente burocratizados com a exigência, a cada repasse, de todos os comprovantes de regularidade que são elencados nos incisos do art. 3º da IN/STN nº 1/97 e, tipicamente, são de curta validade.

Nesse sentido, é suficiente alertar, possivelmente até incluindo como cláusula do próprio termo de convênio, que é obrigação do conveniente manter durante toda a execução do convênio, em compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições de habilitação legais, nos termos do art. 55, inciso XIII c/c art. 116 da Lei nº 8.666/93.

Dessa forma, com o intuito de agilizar o processo de repasse de recursos para as PMs, considera-se importante recomendar ao Ibama que verifique a possibilidade de incluir como cláusula do convênio a necessidade de o conveniente manter as condições de regularidade fiscal durante a execução do instrumento, nos termos do art. 55, inciso XIII, c/c art. 116 da Lei nº 8.666/93, e que a solicitação dos documentos comprovando essa regularidade seja feita na celebração do convênio e no início do exercício financeiro, nos termos do art. 3º da IN/STN nº 01/97.

5. RECOMENDAÇÕES

Considerando as conclusões acima apresentadas, que destacam a importância de manter mecanismos de acompanhamento e avaliação do desempenho das atividades de fiscalização ambiental e as vantagens e os benefícios potenciais da celebração de convênios de fiscalização com polícias militares, entende-se que, no intuito de contribuir para o aprimoramento do desempenho da Entidade, seja recomendado ao Ibama que:

I - passe a coletar, de forma sistemática, os dados que permitam calcular os indicadores de desempenho sugeridos no subitem 3.1 ou outros considerados adequados, exigindo que os convenentes que atuam na fiscalização também o façam (subitem 3.1);

II - fortaleça a integração de informações entre os sistemas Sifisc e Siref, evitando duplicidade da alimentação dos dados, e envide esforços para manter a alimentação dos sistemas atualizada (subitem 4.1);

III – estabeleça orientação geral para que as Supes busquem a celebração de convênios com as polícias estaduais que disponham de recursos operacionais adequados, especialmente naqueles estados deficitários em número de fiscais e para os quais não exista nenhum convênio dessa natureza firmado até o momento (subitem 4.2);

IV - estude a alteração dos critérios para o cálculo dos repasses para os convenentes, de forma que esses não enfatizem exclusivamente a atuação e estimulem fiscalizações rotineiras e ostensivas de caráter preventivo, não relacionadas a situações em que o dano ambiental esteja configurado (subitem 4.3);

V - avalie as necessidades de treinamento para a fiscalização e estude a forma de reforçar o treinamento dos convenentes, especialmente naqueles estados onde for identificada uma maior deficiência em sua atuação (subitem 4.4);

VI - defina exatamente suas necessidades quanto ao tipo de informação sobre a atividade de fiscalização que deseja obter das Supes, forneça-lhes os meios necessários para a coleta de dados e cobre, efetivamente, a disponibilização das informações requeridas (subitem 4.4);

VII – acompanhe e avalie periodicamente a atuação dos convenentes, exigindo relatórios padronizados que incluam as informações necessárias ao cálculo dos indicadores de desempenho considerados pertinentes (subitem 4.5);

VIII - envide esforços no sentido de evitar atrasos nos repasses às polícias e estude a possibilidade de contemplar, na proposta orçamentária, não só o débito acumulado mas também adicional relativo à previsão de arrecadação do exercício (subitem 4.6);

IX - considere a possibilidade de incluir como cláusula do convênio a necessidade de o convenente manter as condições de regularidade fiscal durante a execução do instrumento, nos termos do art. 55, inciso XIII c/c art. 116 da Lei nº 8.666/93 e solicite os documentos comprovando essa regularidade somente no momento da celebração do convênio e no início de cada exercício financeiro, nos termos do art. 3º da IN/STN nº 01/97 (subitem 4.6);

X - finalmente, para facilitar o acompanhamento da implementação e aperfeiçoamento do desempenho, deve ser recomendado ao Ibama que estabeleça um Grupo de Contato de Auditoria que se reunirá com servidores do TCU e que deverá contar com a participação do titular da Diretoria de Controle e Fiscalização e o chefe do Departamento de Fiscalização daquele órgão.

6- COMENTÁRIOS DO GESTOR SOBRE AS RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS

Por meio do Ofício nº 791/98-SECEX-6, de 15.12.98 (fl. 139), foi encaminhada ao IBAMA a versão preliminar deste relatório, solicitando o pronunciamento da Entidade, bem como comentários acerca do trabalho realizado e das recomendações feitas.

Em resposta foram enviados o OF/IBAMA/PRESI/nº 81/99, do Presidente do IBAMA, Sr. Eduardo de Souza Martins (fls. 140/142); o Ofício/PRESI/AUDIT/nº 009/99 do Auditor Chefe do IBAMA, Sr. Ayrton Carneiro de Almeida, encaminhando informação do Departamento de Fiscalização (fls. 163/164) e os anexos de fls. 143/162.

De forma geral, os comentários demonstram a disposição da Entidade para implementar as recomendações propostas. Não obstante, é necessário tecer algumas considerações sobre as colocações apresentadas acerca dos itens III, IV, V, VIII e IX.

‘Item III – **Celebração de novos Convênios** – O IBAMA reconhece a importância destes instrumentos para aumento e melhoria do desempenho do Estado e sempre adotou esta prática, principalmente por ser política inserida dentro do programa de desconcentração das atividades deste Órgão. Entretanto, muitos dos órgãos estaduais que dispõem de recursos operacionais adequados e estão interessados, não conseguem atender a legislação que disciplina a celebração de Convênios, quanto a exigência de comprovação de regularidade fiscal junto aos governos federal e estadual. E este, sem dúvida, é um dos fatores impeditivos do aumento do número de Convênios de fiscalização. Neste momento encontra-se em fase final de assinatura Convênio de Fiscalização com a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. É meta do Instituto, ainda neste exercício, a ampliação desses acordos envolvendo todos os estados que possuam polícias ambientais ou florestais’.

Embora o IBAMA reconheça a importância desses convênios, afirmando, inclusive, que sempre adotou a prática de firmá-los e que “é meta do Instituto a ampliação desses acordos”, esta equipe de auditoria constatou o desconhecimento, no âmbito operacional da Entidade, de metas ou mesmo planos de ação visando à ampliação desses acordos e, das entrevistas realizadas com cinco Superintendências Estaduais, em apenas uma foi apontado que a iniciativa para celebração do convênio teria sido do IBAMA/Sede.

‘Item IV – Para implantação da sugestão de estudos de alteração de critérios para o cálculo dos repasses para os Convênio de Fiscalização é necessário a definição de padrões de desempenho, a partir da uniformização de relatórios e informações. O estudo e levantamento de dados está em fase inicial e foi apresentado à equipe de

Auditoria. Com o retorno das observações, estas, serão adotadas em fase experimental neste exercício’.

De fato, foram apresentados à equipe de auditoria estudos para definição de indicadores de desempenho bem como dados sobre a atividade de fiscalização, que encontravam-se armazenados, sem análise, e que foram recuperados por solicitação nossa. Estudos sobre a alteração de critérios para o cálculo de repasses não nos foram apresentados. De qualquer forma, a Entidade mostra-se disposta a implantar o recomendado, em fase experimental, neste exercício.

‘Item V – **Quanto aos treinamentos** – No decorrer dos últimos anos o Ibama vem promovendo treinamento para a fiscalização e abrindo sempre espaço para a participação dos órgãos conveniados. Para este exercício está programado a realização de diversos eventos, conforme programação em anexo, e neles estão incluídos os servidores dos órgãos convenientes’.

A recomendação para avaliar as necessidades de treinamento foi motivada pela constatação da pequena participação dos policiais militares nos cursos promovidos pelo IBAMA nos últimos exercícios e por reclamações de PMs sobre a insuficiência quantitativa do treinamento. Esses fatos indicam a ausência de ações efetivas que incrementem a participação dos convenientes nos cursos oferecidos. A proposta foi no sentido de reforçar essa participação, o que pode inclusive ser feito sem despesas adicionais consideráveis, aumentando a participação proporcional de policiais militares nos cursos oferecidos.

‘Item VIII – **Repasse de recursos tempestivamente** – O fator que atualmente impede que os recursos devidos aos órgãos conveniados sejam transferidos de forma sistemática, conforme compromissado, é de caráter orçamentário. Não é aprovado no Orçamento anual crédito específico suficiente para o cumprimento dos compromissos assumidos. Mesmo que se empenhe o valor no início do exercício, o limite orçamentário é insuficiente para contemplar o valor necessário. Neste momento, foi liberado o Orçamento/99 e já estão sendo providenciados os aditamentos de todos os Termos de Convênio visando a transferência dos recursos em 1999. Gestões estão sendo feitas no sentido de compatibilizar o orçamento às reais necessidades de transferência, até porque estes valores são percentuais de arrecadação’.

Foi constatado pela equipe que, na verdade, a proposta orçamentária que sai originalmente do IBAMA não cobre o total dos valores já devidos, tampouco a previsão de repasse referente à arrecadação do exercício. Embora não seja esse o único fator responsável pelos atrasos verificados, é inegável que valores insuficientes na proposta original agravam a situação no caso de eventuais cortes orçamentários posteriores.

‘Item IX – **Exigência de documentação** – A documentação comprovando a regularidade fiscal dos estados/convenientes é exigida somente à época de celebração dos Convênios e quando é assinado aditivo para o repasse de recursos do exercício, podendo ser no início deste ou não, dependendo da data de liberação do orçamento e da agilidade do conveniente em comprovar tal regularidade. A sugestão de inclusão de cláusula nos convênios da necessidade de o conveniente manter as condições de

regularidade fiscal será adotada já nos próximos instrumentos que vierem a ser celebrados’.

Segundo identificado na auditoria, o procedimento de exigir a comprovação de regularidade fiscal no momento em que é assinado o termo aditivo para o repasse dos recursos contribui para os atrasos verificados. Nos termos propostos, para convênios já em execução, a documentação comprovando a regularidade fiscal seria pedida no início do exercício. Esse último procedimento está de acordo com a IN/STN nº 01/97 e tem por objetivo tornar mais célere o repasse, visto que antecipa a etapa de comprovação da regularidade fiscal e, como consequência, simplifica as etapas a serem cumpridas após a liberação dos recursos.

7. CONCLUSÃO

Pelo exposto, entendemos que os comentários do gestor não demandam alterações nos encaminhamentos alvitrados e ratificamos as propostas de recomendação nos termos formulados às fls. 26/27. Adicionalmente, considerando que as medidas sugeridas nos itens I, II, IV, V, VI, VII e VIII podem demandar implementação por etapas ou implantação progressiva, entendemos oportuno recomendar ao IBAMA que, para facilitar o acompanhamento pelo Grupo de Contato, defina cronograma de atividades para as medidas necessárias, fixando metas, quando for o caso.

Por fim, propomos que seja encaminhada cópia do presente relatório, bem como do relatório, voto e decisão a ser proferida ao Ministério do Meio Ambiente, à Secretaria de Controle Interno do MMA e ao Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama”.

3. É o relatório.

VOTO

O Relatório de Auditoria que ora se examina constitui um dos seis trabalhos desenvolvidos no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica TCU – Reino Unido para o Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria Operacional nas áreas de educação, saúde e meio ambiente, conforme Decisão n. 722/98, deste Plenário.

2.Essa modalidade de Auditoria tem por objetivo precípua contribuir para a melhoria do desempenho de instituições governamentais e da utilização de recursos públicos por meio da implementação de recomendações decorrentes das auditorias de desempenho conduzidas pelo TCU.

3.Destaco, nesta oportunidade, o excelente trabalho produzido pela equipe de auditoria, o qual desenvolve ampla análise da atuação governamental na fiscalização do meio ambiente, por meio do Ibama e das entidades estaduais, tanto em relação aos aspectos operacionais quanto ao impacto das ações implementadas.

4.O presente relatório demonstra o cuidado e o empenho dispensado pela equipe em sua preparação, uma vez que o resultado final atingiu o padrão de qualidade técnica desejado, identificando os principais óbices à eficiência e eficácia da atividade de fiscalização do meio ambiente.

5. As recomendações sugeridas foram objeto de análise criteriosa por parte da equipe, tendo examinado o impacto dos problemas identificados e as melhorias a serem verificadas com a implementação das referidas medidas, quantificando os efeitos potenciais nos custos e no desempenho da fiscalização ambiental.

6. Conforme ressaltou o titular da 6ª Secex, a implementação das recomendações propostas poderá resultar, entre outros, nos seguintes benefícios:

“a) aumento da capacidade de fiscalização do Ibama em termos de recursos materiais e humanos;

b) incremento de cerca de até R\$ 7 milhões anuais no valor autuado e de R\$ 1 milhão no valor arrecadado”.

7. Ressalto a importância da recomendação sugerida no sentido de que o Ibama estimule a celebração de convênios com as polícias estaduais, com vistas a incrementar a capacidade de fiscalização dessa entidade, porquanto, nos Estados em que firmou convênio com a polícia militar registra-se reforço significativo na fiscalização ambiental, com aumento nos volumes apreendidos, nos valores concernentes às autuações e nos valores arrecadados. Num país de tão grandes dimensões territoriais como o Brasil, faz-se imprescindível descentralizar e desconcentrar esforços, compartilhando as responsabilidades para propiciar melhores resultados.

8. Ademais, a meu ver, o objetivo principal da fiscalização a cargo da Autarquia não consiste em incrementar a arrecadação de fundos para a Administração, mas sim em propiciar melhor qualidade de vida a toda a coletividade. Logo, em não havendo dano ao meio ambiente, desnecessário será autuar e apenar. Daí, a pertinência da recomendação no sentido de que o Ibama altere os critérios para o cálculo dos repasses aos convenientes de forma que estimulem fiscalizações rotineiras e ostensivas de caráter preventivo, não relacionadas a situações em que o dano ambiental esteja configurado.

9. Como já se disse em outras oportunidades, a inovação trazida na Auditoria de Desempenho é a participação conjunta do controle externo, controle interno e entidade auditada, que se unem em busca de soluções que viabilizem a consecução de melhores resultados, transpassando o plano da legalidade para alcançar o da eficácia.

10. Conforme ressaltou o Ministro Humberto Souto, ao relatar a Auditoria de Desempenho da Secretaria de Políticas de Saúde e da Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde (TC-929.132/98-0), “não obstante a concordância dos órgãos auditados com praticamente todas as recomendações sugeridas, fato esse evidenciado nos comentários acostados aos autos, a efetividade de trabalhos dessa espécie reside, a meu ver, na instituição de mecanismos permanentes de acompanhamento da implementação das recomendações e dos efeitos produzidos”.

11. Desse modo, entendo relevante a recomendação sugerida no sentido de que o Ibama indique um grupo de contato de auditoria, para facilitar o acompanhamento da implementação e aperfeiçoamento do desempenho, o qual será responsável pelo intercâmbio de informações com o TCU e com a Ciset/MMA.

Entendo oportuno, tal como deliberou este Tribunal ao apreciar os processos TC-929.132/98-0 (Decisão n. 308/99) e TC-929.718/98-4 (Decisão n. 226/99), enca-

minhar cópia destes Relatório e Voto, bem como da respectiva Decisão, à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados e à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, para conhecimento.

Ante o exposto, acolho as conclusões do Relatório e voto por que seja adotada a Decisão que ora submeto à apreciação deste E. Plenário.

DECISÃO Nº 574/99 – TCU – PLENÁRIO¹

1. Processo TC-930.133/98-6.
2. Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria de Desempenho.
3. Responsável: Eduardo de Souza Martins - Presidente.
4. Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama.
5. Relator: Ministro José Antonio Barreto de Macedo.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Lucas da Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: 6ª Secex.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator,

DECIDE:

- 8.1 - recomendar ao Ibama que:
 - 8.1.1 - passe a coletar, de forma sistemática, os dados que permitam calcular os indicadores de desempenho considerados adequados, exigindo que os convenentes que atuam na fiscalização também o façam;
 - 8.1.2 - fortaleça a integração de informações entre o Sistema de Fiscalização-Sifisc e o Sistema de Relatórios de Fiscalização-Siref, evitando duplicidade da alimentação dos dados, e envide esforços para manter a alimentação dos sistemas atualizada;
 - 8.1.3 - oriente as Superintendências Estaduais - Supes no sentido de envidarem esforços com vistas a celebração de convênios com as polícias estaduais que disponham de recursos operacionais adequados, especialmente naqueles Estados deficitários em número de fiscais e para os quais não exista convênio dessa natureza firmado até o momento;
 - 8.1.4 - promova a alteração dos critérios para o cálculo dos repasses para os convenentes, de forma a que, para esse efeito, não seja considerada, apenas, a autuação, mas sejam estimuladas também as fiscalizações rotineiras e ostensivas de caráter preventivo, não relacionadas a situações em que o dano ambiental esteja configurado;
 - 8.1.5 - avalie as necessidades de treinamento para a fiscalização e estude a forma de reforçar o treinamento dos convenentes, especialmente naqueles Estados onde for identificada maior deficiência;
 - 8.1.6 - defina de modo o mais preciso possível o tipo de informações sobre a atividade de fiscalização que deseja obter das Supes, forneça-lhes os meios necessários para coletá-las e exija a efetiva disponibilização dos dados obtidos;

¹ Publicada no DOU de 14/09/1999.

8.1.7 - acompanhe e avalie periodicamente a atuação dos convenientes, por meio de relatórios padronizados que incluam as informações necessárias ao cálculo dos indicadores de desempenho considerados pertinentes;

8.1.8 - envide esforços no sentido de evitar atrasos nos repasses às polícias e estude a possibilidade de contemplar, na proposta orçamentária, não só o débito acumulado, assim também adicional relativo à previsão de arrecadação do exercício;

8.1.9 - considere a possibilidade de incluir como cláusula dos convênios a necessidade de o conveniente manter as condições de regularidade fiscal durante a execução do instrumento, nos termos do art. 55, inciso XIII, c/c art. 116 da Lei n. 8.666/93, e solicite os documentos comprovando essa regularidade somente no momento da celebração do convênio e no início de cada exercício financeiro, nos termos do art. 3º da IN/STN n. 01/97;

8.1.10 - indique um grupo de contato de auditoria, para facilitar o acompanhamento da implementação e aperfeiçoamento do desempenho, o qual será responsável pelo intercâmbio de informações com o TCU e com a Ciset/MMA;

8.1.11 - estabeleça cronograma de atividades, fixando metas, com vistas à implementação das recomendações objeto dos subitens 8.1.1 a 8.1.8 supra;

8.2 - remeter o processo à 4ª Secex para o devido acompanhamento da implementação das recomendações de que trata o subitem 8.1;

8.3 - encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam ao Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-Ibama, para conhecimento e adoção das providências cabíveis, objetivando a implementação das recomendações ora formuladas;

8.4 - encaminhar, também, cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam ao Ministro de Estado do Meio Ambiente, ao Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados e ao Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, para conhecimento.

9. Ata nº 038/99 - Plenário.

10. Data da Sessão: 25/8/1999 - Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo (Relator).

IRAM SARAIVA
Presidente

JOSÉ ANTONIO BARRETO DE MACEDO
Ministro-Relator