



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração



Tribunal de Contas do Distrito Federal

nin Núcleo de Estudos e Pesquisas
em Inovação e Estratégia

MARIANA CLÁUDIA AUN DE AZEVED COSTA

**UMA PERSPECTIVA AMBIENTAL NAS ATIVIDADES DE
AUDITORIA: estudo sobre a relevância de se instituir a
Auditoria Ambiental como instrumento de controle externo.**

Brasília – DF

2017

MARIANA CLÁUDIA AUN DE AZEVEDO COSTA

UMA PERSPECTIVA AMBIENTAL NAS ATIVIDADES DE AUDITORIA: estudo sobre a relevância de se instituir a Auditoria Ambiental como instrumento de controle externo.

Trabalho de Conclusão de curso apresentado ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Gestão Pública.

Professor Orientador: Doutor, Ricardo Wahrendorff Caldas, Ph.D

Brasília – DF

2017

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	3
1.1	Conrexualização do assunto	4
1.2	Formulação do problema.....	7
1.3	Objetivo geral	7
1.4	Objetivos específicos.....	7
1.5	Justificativa	7
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	9
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	31
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa	31
3.2	Caracterização da organização, setor ou área	31
3.3	População e amostra.....	31
3.4	Caracterização dos instrumentos da pesquisa	32
3,5	Procedimentos de coleta e de análise de dados	32
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	32
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	41
	REFERÊNCIAS.....	44
	ANEXOS	46
	Anexo A - Relatório de Auditoria Ambiental do TCE do Estado do Rio de Janeiro ...	47
	Anexo B - Relatório de Auditoria Ambiental do TCE do Estado do Amazonas	58
	Anexo C - Relatório de Auditoria Ambiental do TCE do Paraná	64

1 INTRODUÇÃO

Diante dos altos custos sociais e econômicos advindos de impactos causados ao meio ambiente, a gestão ambiental está constantemente na pauta da Administração Pública de maneira cada vez mais acentuada, influenciando nos processos de tomada de decisão, uma vez que o meio ambiente tem interface com as mais diversas áreas.

O presente trabalho tem como finalidade abordar a inserção da questão ambiental no âmbito de atuação do controle externo, esboçando um panorama de como os tribunais de contas tem tratado e protegido o patrimônio público ambiental, de quais instrumentos de fiscalização tem se valido para tal e de como estão enfrentando os novos desafios apresentados que ensejam respostas rápidas e eficientes do Poder Público.

Além disso, esse estudo objetiva apresentar efetiva contribuição para a melhoria da qualidade das auditorias governamentais com viés ambiental realizadas pelos tribunais de contas, em especial àqueles que ainda não se estruturaram ou que não estabeleceram uma estratégia de atuação em nome do princípio da sustentabilidade.

Desse modo, têm os tribunais de contas um importante papel a cumprir como agente proativo protetor de um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Por meio de trabalhos de auditoria ambiental são examinados os aspectos econômicos e sociais dos programas e políticas governamentais, oportunidade em que o órgão fiscalizador promove a avaliação dos efeitos ambientais dessas ações.

Nesse contexto, o papel dos órgãos de controle externo é de grande pertinência, seja no sentido de verificar a conformidade dos atos de gestão com os preceitos legais, ou no de contribuir com a coerência entre a ação governamental e as exigências de um modelo de desenvolvimento sustentável.

Essas linhas de ação vêm, de forma gradativa, sendo adotadas pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)¹ em todo o mundo. Atualmente, existem grupos que

¹ Instituições do Estado responsáveis por realizar auditoria governamental.

reúnem várias dessas entidades em torno do objetivo de desenvolver os métodos de auditoria ambiental e o conhecimento necessário para cumprir essa função.

Pode-se pensar esta pesquisa em 4 capítulos, sendo que o primeiro contempla essa introdução e a contextualização; o segundo abrange a formulação do problema até a justificativa; o terceiro compreende o referencial teórico; o quarto vai de métodos e técnicas de pesquisa até resultados e discussão e o quinto envolve a conclusão e recomendações.

1.1 Contextualização

1.1.1 Cenário Contemporâneo – O papel do meio ambiente na geopolítica mundial

Os tribunais de contas não estão isolados na sua preocupação com a questão ambiental, que tem ocupado um espaço cada vez mais relevante nas relações internacionais contemporâneas.

Novos processos emergem no cerne da dinâmica capitalista e contribuem para uma nova geopolítica global, como a reestruturação produtiva, a globalização econômico-financeira e os avanços tecnológicos e científicos, principalmente no campo da biotecnologia.

Negociações e aplicações de tratados, acordos, convenções e a realização de reuniões internacionais com agendas amplas e complexas dão contornos a um sistema internacional multilateral imerso em conflitos e contradições.

Algumas temáticas ambientais, cujos impactos extrapolam as fronteiras dos Estados Nacionais, têm surgido com maior destaque na política internacional e influenciado a configuração da geopolítica mundial.

Nessa esteira, é possível mencionar o agravamento da crise ambiental, com problemas como a diminuição da camada de ozônio, a mudança do clima global, a perda da biodiversidade, a poluição dos ambientes marítimos e a devastação das florestas, além de múltiplos desafios relacionados à água e à energia. Portanto, o meio ambiente e a geopolítica se entrecruzam em razão do território ser ao mesmo tempo fonte e estoque de recursos naturais.

O meio ambiente é considerado elemento proeminente na definição dos contornos da geopolítica mundial, projetando um cenário de desafios e possibilidades para o Brasil, que se constitui em ator global no que concerne à temática ambiental, mas que ainda busca se afirmar como tal.

O Brasil ocupa uma posição mundial de relevância, quando o assunto é meio ambiente, por deter um grande território, a maior biodiversidade do planeta, áreas extensas de florestas e reservas de água doce, apenas para citar algumas características. Entretanto, a busca de uma inserção mais efetiva e articulada do Brasil nas discussões da agenda ambiental internacional esbarra nas assimetrias de poder entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

O Estado no desenvolvimento das atividades relativas às suas funções econômicas e políticas clássicas possui responsabilidades ambientais fundamentais, quer como agente do desenvolvimento, quer como regulador das atividades que podem ter impactos sócio-ambientais sérios. É nesse duplo papel que deve ser entendida a atuação do Estado e as questões ambientais. O mesmo Estado que desenvolve políticas relativas à matriz energética tem de regular a questão do uso da água e a do lixo nuclear.

A partir dessas constatações, devemos entender o Estado como um ente sócio-político, influenciado pelos diversos atores do cenário político na construção de sua Agenda. Assim, consolida-se a questão ambiental como fator inter e multidisciplinar que interfere em vários problemas de organização da sociedade.

Como agente do desenvolvimento, o Estado se vale das suas funções econômicas clássicas, tendo como desafio buscar alternativas sustentáveis para construção do

progresso, redução do deficit social e evolução dos indicadores de desenvolvimento humano.

No início da década de 70, a questão ambiental entrou na agenda internacional de maneira sistêmica e global, passando por marcos como o Relatório Willy Brandt, a Conferência do Rio (1992) e a construção da Agenda 21 Global, a Conferência sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), a Conferência de Quito (1997), chegando ao impasse de Haia (2000).

Destaca-se que a questão ambiental, quando não se impõe como tema central do diálogo internacional, está se impondo como tema transversal e multidisciplinar necessário em todo instrumento de cooperação firmado na última década.

Em trinta anos de inserção na Agenda Internacional, o tema meio ambiente passou a ter importância real na condução e na elaboração de políticas internas e externas das nações: na Alemanha, os verdes são força política expressiva, a bandeira ecológica é ponto expressivo na plataforma Liberal; nos EUA, a questão ambiental tornou-se fator decisivo para concessão de financiamento de projetos de desenvolvimento por organismos internacionais (Banco Mundial, BID, BIRD, etc.).

A questão ambiental, muitas vezes utilizada como catalizador de vários interesses econômicos, é condição irrefutável nas negociações internacionais e pode ser utilizada pelos países em desenvolvimento em prol da construção de um modelo de desenvolvimento próprio que resolva seus problemas sociais e que promova a sustentabilidade.

1.2 Formulação do problema

Essa pesquisa foi pensada devido à necessidade de se inserir sistematicamente a dimensão ambiental no controle externo, uma vez que nem todas as cortes de

contas estão aparelhadas apropriadamente para fiscalizar problemas relativos ao meio ambiente, seja do ponto de vista do conhecimento teórico ou em razão da inexistência de um corpo técnico especializado.

A maioria dos tribunais de contas do Brasil carece de uma estrutura adequada e consistente para verificar as questões ambientais, tanto as implícitas nas políticas e programas de governo, como as decorrentes de denúncia ou representação que ensejam a determinação de realização de uma auditoria ambiental propriamente dita.

1.3 Objetivo Geral

Tendo em vista a problemática levantada, o presente estudo tem o objetivo geral de aprimorar a qualidade das auditorias governamentais.

1.4 Objetivos Específicos

Avaliar a qualidade de auditorias com foco ambiental em três diferentes tribunais de contas;

Comparar as três auditorias.

1.5 Justificativa

Em razão da relevância com que questões ambientais estão sendo tratadas no cenário mundial e, em particular, pela sociedade brasileira, a ponto de os tribunais de contas buscarem uma reorientação do curso de suas auditorias, a fim de incluí-lhes uma perspectiva ambiental, as cortes de contas, como órgãos que têm matriz constitucional detentoras de competências fiscalizatórias, controlando e monitorando a aplicação dos recursos públicos, necessitam ampliar o escopo das fiscalizações, relacionando-as com a gestão do meio ambiente.

O estudo em tela tem o condão de analisar como os tribunais de contas, no exercício do controle externo, examinam questões ambientais, ao mesmo tempo em que se pretende ilustrar como o enfoque ambiental concernente ao âmbito do objeto auditado contribui para a qualidade dos resultados dos trabalhos relativos ao controle exercido pelos tribunais de contas.

À vista disso, a pesquisa em destaque, além de instrumentalizar outros estudos desenvolvidos, ou que estão em desenvolvimento, no que tange ao controle de questões ambientais, proporcionando subsídios para o alcance de objetivos mais amplos, servirá como contribuição aos tribunais de contas que ainda não se estruturaram tecnicamente, mas que sentem essa necessidade, com vistas a incluírem a dimensão ambiental nas atividades de controle externo, em particular o Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF.

Nesse sentido, entende-se que o presente trabalho de pesquisa estará alinhado aos interesses institucionais do TCDF, ao mesmo tempo em que atenderá aos objetivos estratégicos do Órgão, promovendo a efetivação de sua atuação ao garantir agilidade ao ciclo processual e efetividade dos instrumentos de controle, em concordância com o Mapa Estratégico do TCDF – 2016/2019.

Em suma, a justificativa é onde se enfatiza a importância do tema no contexto do desenvolvimento do trabalho. É na qual se justifica os porquês da escolha do tema e sua relevância. Diz respeito às contribuições para com a teoria e a prática.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Controle Externo e a atual estrutura de controle ambiental

A Constituição Federal disciplina a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, do artigo 70 ao 75, determinando, nesse último dispositivo, que tais normas se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Para maior compreensão desta diretriz constitucional, importa saber algumas particularidades contidas nos dispositivos citados. No art. 70 da Carta Maior a atividade objeto de controle deve ser fiscalizada quanto aos seus aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, permitindo a verificação contábil, receitas e despesas, da execução do orçamento, dos resultados alcançados, bem como dos acréscimos e diminuições patrimoniais.

No que tange ao controle, ele deve ser observado considerando os seguintes pontos: controle de legalidade dos atos, atenção ao disposto nas normas pertinentes; controle de legitimidade, considerar o exame de mérito do ato fiscalizado e o atendimento das prioridades previamente estabelecidas; controle de economicidade, verificar se o órgão controlado procedeu de modo mais econômico visando a adequação dos recursos aplicados; controle de fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos, incluindo neste caso os bens ambientais, que como visto, fazem parte do patrimônio público; e controle de resultados de cumprimento de programas, trabalhos e metas.

Quanto às pessoas, são obrigatoriamente submetidas a este controle e fiscalização, União, Estados, Municípios, Distrito Federal, entidades da administração direta e indireta e todas aquelas pessoas que física ou juridicamente utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos ou pelos

quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Há ainda a possibilidade e obrigatoriedade do controle e fiscalização ser exercido por órgão pertencente ao mesmo Poder, denominado controle interno, e por órgão pertencente a outro Poder, chamado controle externo, como é o caso do Poder Legislativo, que é titular do controle externo e auxiliado na sua missão fiscalizatória pelos tribunais de contas.

Na forma do controle externo, as cortes de contas tiveram suas competências ampliadas, conforme disposto no 71 da Constituição Federal, as quais destacam-se: a realização da fiscalização financeira, a análise de consultas de casos hipotéticos, a prestação de informações quando solicitado, o julgamento das contas daqueles sujeitos ao controle externo, a aplicação de sanções quando as contas são consideradas ilegais ou irregulares, a determinação de prazo para adoção de ações de natureza corretivas para tornar válida atividade considerada irregular e o recebimento e apuração de denúncias que configurarem ofensa ao princípio da legalidade ou fatos que levem a classificação de determinada conduta como irregular.

Quando foram criados, os tribunais de contas tinham uma função exclusivamente voltada para análise da aplicação dos recursos de natureza pública. Com o passar dos anos, inclui-se a arrecadação dos recursos como elemento de verificação. O sistema de contabilidade pública passou por uma grande evolução. Os três mais importantes instrumentos para aferição do cumprimento de metas e objetivos previamente definidos, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentária e a lei orçamentária anual receberam tratamento especial na Constituição de 1988, sendo, portanto, peças determinantes para realizar o controle orçamentário.

Ao mesmo tempo em que houve um novo disciplinamento para tratamento das contas públicas, os tribunais de contas foram legitimados para considerar outros temas em sua missão institucional. A prestação da saúde, a promoção da assistência social e suas vertentes como família, crianças, idosos e portadores de necessidades especiais, ações de fomento a cultura, a realização de atividades

voltadas ao bem estar dos índios e a gestão do patrimônio público ambiental, entre outras, passam a ser alvo de atuação do poder conferido às cortes de controle externo.

Especificamente sob o viés ambiental, objeto deste estudo, e buscando tornar mais clara esta nova possibilidade de atuação, o Tribunal de Contas da União – TCU elaborou a Portaria nº 383/1998 que definiu as estratégias de procedimento para controle e fiscalização da gestão ambiental, de qual conceito vem assim definido no § 1º do art. 1º: “conjunto das ações que visem à adequada utilização do meio ambiente”.

Seguindo orientação da INTOSAI, organização internacional que congrega todas as Entidades de Fiscalização Superior – EFS – o TCU, na Portaria nº 383/1998, considera como premissas para execução das Auditorias Ambientais o dever do Poder Público em preservar a qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, com vistas à disponibilidade equitativa e permanente dos recursos ambientais e a necessidade de promoção do desenvolvimento socioeconômico.

O modo de exercício deste controle será efetuado em três vertentes: (a) por meio de fiscalização ambiental de ações executadas por órgãos integrantes do SISNAMA e de políticas e programas de desenvolvimento que possam degradar o meio ambiente; (b) por meio da introdução do viés ambiental na fiscalização de políticas e programas de desenvolvimento que tenham potencial de causar danos ambientais e em projetos e atividades que decorram da ocorrência de impactos negativos ao meio ambiente; e (c) por meio da inserção do aspecto ambiental nos processos de tomadas e prestações de contas de órgãos e entidades integrantes do SISNAMA e daqueles responsáveis por políticas, programas, projetos e atividades com potencial de degradar o meio ambiente.

Desse modo, o art. 225 da Constituição de 1988 não fica apenas no papel e a acepção da expressão “impondo-se ao poder público” acaba por incluir também os tribunais de contas, órgão público independente e auxiliar do Poder Legislativo por excelência, no dever de defender e preservar o meio ambiente para as atuais e futuras gerações.

2.2 As ferramentas passíveis de serem utilizadas para a análise das questões ambientais

2.2.1 As Auditorias de Desempenho

Na definição de Barros (2000:1):

Auditoria, em sentido amplo, pode ser entendida como um processo de investigação sistemático em que são obtidas e analisadas evidências suficientes que permitam ao auditor pronunciar-se sobre a conformidade de uma situação vigente com os critérios de comparação selecionados e comunicar os resultados aos usuários interessados.

Da definição acima se pode estabelecer que a auditoria vislumbra duas dimensões temporais, a saber: análise de eventos passados com relação aos efeitos gerados no presente e análise de ações no presente com relação as suas repercussões nos resultados futuros. Nas duas dimensões a auditoria encontra espaço para ação, e procura através da comparação das rotinas operacionais com os padrões estabelecidos, aferir o grau de conformidade da gestão da entidade com as políticas pré-estabelecidas, além do efetivo impacto criado por essa gestão. Barros (2000) afirma que dependendo dos objetivos da investigação, pode-se destacar dois tipos de auditoria:

- a) Auditoria Contábil - que tem como escopo determinar se as demonstrações contábeis da entidade representam adequadamente sua situação financeira, os resultados de suas operações e seus efetivos fluxos de caixa, de acordo com os princípios de contabilidade geralmente aceitos.
- b) Auditoria de Desempenho - que é um exame sistemático e objetivo de evidências com o propósito de fornecer uma avaliação independente do desempenho de uma organização governamental, seus programas, atividades ou funções, para prover informações que aperfeiçoem a accountability e facilitem a tomada de decisão pela supervisão ou pela iniciativa de ações corretivas.

Uma interessante subdivisão da auditoria de desempenho é feita pelo Tribunal de Contas da União, que assim define: "A auditoria de desempenho consiste na avaliação sistemática dos programas, projetos e atividades governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal." (BARROS, 2000:1). A Egrégia Corte de Contas Federal delimita dois campos de ação para a auditoria de desempenho: A auditoria operacional e a avaliação de programas. (BARROS,2000).

O Tribunal de Contas da União define que para os aspectos de economia, eficiência e eficácia aplica-se a auditoria operacional, e para o aspecto da efetividade, a avaliação de programas, que objetiva examinar o impacto nos programas, projetos e atividades governamentais Barros (2000).

Barros (2000) ainda ressalta que embora reconhecidamente de aplicação excepcional para a avaliação da gestão pública, a ausência de uma estrutura pré-definida para a execução dos procedimentos da auditoria de desempenho, consequência de sua própria natureza ad-hoc, que torna a sua execução amplamente diferenciada de um programa para o outro, faz com que a implementação dessa ferramenta configure-se em um dos principais temas na atualidade dos órgãos de controle governamental.

De acordo com Silva Oliveira (2003) os conceitos de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade constituem e/ou consubstanciam os principais objetivos da auditoria operacional.

A partir das considerações de Silva Oliveira parece estabelecer-se um conflito conceitual. Contudo, este aparente conflito não invalida as referidas considerações do autor, uma vez que os quatro aspectos que são tidos como alvos nas auditorias de desempenho se fazem representar na abordagem do referido autor. Afinal, todo o ferramental dessa metodologia é importado de países como Canadá, Reino Unido, USA e Nova Zelândia, cada um com suas próprias definições e conceitos sobre a matéria. Doravante, quando mencionarmos auditoria operacional, estaremos nos referindo a auditoria de desempenho e vice-versa.

Assim, conforme estabelece o autor, a auditoria de desempenho ou operacional divide-se em três áreas principais:

1. Auditoria de Eficiência e Economicidade: que segundo o autor se propõe a analisar se:
 - a. o órgão está adquirindo, protegendo e empregando seus recursos econômica e eficientemente;
 - b. o órgão tem cumprido as leis e regulamentos aplicáveis em matéria de economia e eficiência;
 - c. é adequado o grau de eficiência e economia alcançado pelo órgão, ou se há causas de ineficiência ou práticas antieconômicas.

Silva Oliveira relata que as auditorias de eficiência e de economicidade priorizam examinar:

Se as entidades estão adquirindo os materiais ou serviços de que efetivamente necessitam com qualidade e na quantidade adequada, e ao menor custo possível; cumprem as disposições legais e regulamentares, cuja inobservância possa afetar significativamente a aquisição, salvaguarda e uso dos recursos; e ainda se utilizam um sistema de controle adequado para medir o seu desempenho, em termos de economia e eficiência dos programas. (Silva Oliveira, 2003:8).

O autor enfatiza que: "(...) face a seu potencial de redução de custos este tipo de auditoria operacional é particularmente atraente nos períodos de restrição orçamentária." (Silva Oliveira, 2003:8).

2. Auditoria de Eficácia: que objetiva medir o grau dos resultados ou benefícios alcançados em determinado programa, ou ainda, objetiva verificar se a administração, através de um projeto ou meta, conseguiu atingir os objetivos a que se propôs, inclusive, os estabelecidos pelas normas pertinentes.

Um viés apontado pelo autor é o de que muitas entidades não dispõem de sistemas estruturados para coletas de dados que propiciem a adequada avaliação do desempenho. No entanto, havendo o referido sistema, o auditor deverá desenvolver a:

- a. avaliação da adequação dos indicadores de eficácia escolhidos pela administração;
- b. validação dos bancos de dados que servem de apoio aos indicadores de eficácia;
- c. verificação se a administração tem formulado alternativas para execução dos programas que possam conduzir aos resultados desejados com maior eficácia e a um menor custo.

Como resultados práticos desse tipo de auditoria pode-se apontar possíveis ganhos em: desempenho da entidade, aprimoramento dos procedimentos e dos controles administrativos, ou seja, o processo de gestão em seus múltiplos aspectos de planejamento, execução, controle e avaliação.

3. Auditoria de Efetividade: que visa mensurar o efeito ou impacto transformador de uma ação que quer se modificar. De acordo com Silva Oliveira (2003:10):

Neste enfoque de auditoria operacional, é fundamental examinar três dimensões básicas: a primeira diz respeito à adequação, em que é verificado se os resultados apresentados correspondem às necessidades de que deu origem a ação; a segunda é da equidade, que implica verificar se a ação implementada e os resultados permitiram uma distribuição mais justa dos recursos e dos benefícios; a terceira refere-se à propriedade política, ou seja, verificar se houve a satisfação das exigências e demandas da sociedade.

Este tipo de auditoria consiste em:

- a. avaliar os impactos e benefícios econômicos e sociais concernentes a atuação do órgão;
- b. identificar os padrões de desempenho operacional específicos para avaliar a efetividade dos programas ou projetos governamentais no médio ou longo prazo.

Entretanto, em virtude do grau intangível de mensuração, ainda persiste uma certa dificuldade quanto a disponibilidade de indicadores eficazes para esse tipo de avaliação. (Silva Pinheiro, 2003).

De acordo com Barros (2000:3), "A auditoria em qualquer de suas vertentes, compreende as seguintes macro-etapas: planejamento, obtenção e análise de evidências, preparação e divulgação de relatórios." Entretanto, não obstante a importância de todas as fases no processo de auditoria:

Na auditoria operacional a fase de planejamento ganha relevância, em virtude da necessidade de se determinar o alcance da auditoria, seus objetivos, critérios, recursos necessários, a formação de equipe com especialistas em diversas áreas etc., a fim de garantir que a auditoria abranja os aspectos de maior impacto na entidade auditada. (Oliveira, 1996:24).

Das referências bibliográficas utilizadas por Barros (2000) em sua pesquisa, a orientação do General Accounting Office - GAO para as etapas que devem ser consideradas na fase de planejamento, parece-nos a mais completa, e portanto as reproduzimos abaixo:

Segundo a autora:

O GAO entende o produto do planejamento como uma metodologia de orientação dos trabalhos de auditoria que conduza o auditor à obtenção de evidência adequada, relevante e suficiente, englobando não apenas a natureza dos procedimentos de auditoria, mas também sua dimensão.

As estas são as seguintes:

- a) obter uma compreensão do programa a ser auditado;
- b) considerar os requisitos legais e regulamentares;
- c) considerar os controles administrativos;
- d) identificar os critérios que serão necessários para avaliar as questões sujeitas à auditoria;
- e) identificar descobertas significativas e recomendações de auditorias prévias que poderiam afetar os objetivos da auditoria atual (...);
- f) identificar fontes potenciais de dados que poderiam ser usadas como evidência de auditoria e considerar a validade e confiabilidade dos dados (...);
- g) considerar se o trabalho de outros auditores e especialistas pode ser usado para satisfazer alguns dos objetivos dos auditores;
- h) prover pessoal e outros recursos suficientes para efetuar a auditoria;

i) documentar o planejamento de auditoria.

Nesse diapasão, o Conselho da Federação Internacional de Contadores-IFAC, recomenda que no planejamento da auditoria de desempenho seja dada especial atenção aos aspectos de risco e de impacto. E assim, orienta aos auditores que considerem os seguintes aspectos ao desenvolverem o plano de auditoria: (BARROS, 2000).

- a) conhecimento do negócio;
- b) entendimento dos sistemas contábeis e de controle interno;
- c) risco e relevância;
- d) natureza, época de aplicação e extensão dos procedimentos;
- e) coordenação, direção, supervisão e revisão.

Vale ressaltar o benefício extra que a aplicação de programas de auditoria de desempenho agrega aos serviços prestados pelos órgãos de controle. A esse respeito Falcão & Abe (1997:32) informam que:

Nesse sentido, é adequado entender este processo de avaliação da gestão por meio da auditoria com enfoques gerenciais utilizados nas auditorias da qualidade como mais um instrumento de trabalho possível de utilização pelos controles interno e externo. Não há que imaginar-se que em qualquer momento haverá abandono de qualquer técnica já incorporada ao cabedal de conhecimentos dos controles, apenas haverá o acréscimo de mais um tipo de procedimento.

2.2.2 As Formas de Atuação

A literatura internacional especifica duas ferramentas básicas para atuação na área ambiental: a auditoria operacional ou de programas nos órgãos ou projetos que cuidem do meio ambiente ou a auditoria ambiental. A Estratégia de Controle da Gestão Ambiental, do Tribunal de Contas da União, alude à possibilidade de inserção de critérios ambientais em auditorias e contas de entidades que tragam prejuízos ao meio ambiente.

A avaliação de desempenho (operacional ou de programas) de entidades que tenham responsabilidades diretas com a conservação do meio ambiente representa uma ferramenta interessante por possibilitar a avaliação da implementação das políticas públicas na área. Porém, por uma característica muito específica desse campo de estudo, sua interdisciplinaridade e seu impacto em praticamente todos os projetos, essa ferramenta de auditoria, apesar de ampla, não abarca toda a complexidade do problema. O controle e a avaliação do efeito focal da política, pelas características do tema, não permitem avaliar as questões como um todo.

A auditoria ambiental tem caráter mais focal ainda; ela avalia o impacto e as implicações ambientais de determinada atividade, obra ou projeto. Exercida por órgãos de controle externo podem representar duplicidade de esforços, uma vez que, normalmente, já são efetuadas ou por órgãos de controle específicos (IBAMA, Secretarias de Meio Ambiente, etc) ou por auditorias independentes.

A inserção de critérios ambientais em avaliações parece a ferramenta razoável para cobrir as lacunas de análise, principalmente se observadas nas auditorias de desempenho de todos os órgãos da Administração.

A possibilidade de integrar a questão ambiental à avaliação de desempenho das diversas áreas é a oportunidade de dar a dimensão mais próxima da realidade ao problema enfrentado: entender que grande parte dos problemas humanos ou são decorrentes ou têm impacto no ambiente, entender que, se não houver visão ampla e integrada do processo, não se chega às causas do problema; enfim, entender que o paradigma Cartesiano não pode ser indiscriminadamente aplicado em todos os casos.

A utilização integrada dessas ferramentas pode garantir visão ampla e completa do problema; é necessária a construção de um sistema que trate esses dados e que possa emitir análises conjuntas com todos os órgãos e as entidades que estejam trabalhando na área.

2.2.3 Auditorias Ambientais

No intuito de resgatar as raízes da auditoria, Boynton, Johnson e Kell (2002, p. 34-35) afirmam que a auditoria começa em época tão remota quanto à contabilidade.

Assim, no Egito antigo, autoridades providenciavam verificações independentes nos registros de arrecadação de impostos; na Grécia eram realizadas inspeções nas contas dos funcionários públicos; os romanos comparavam gastos com autorizações de pagamento; e os nobres de castelos medievais ingleses indicavam auditores que revisavam os registros contábeis e relatórios preparados pelos criados.

Ao longo dos anos e com a necessidade de se padronizarem as normas de auditoria, tanto pública quanto privada, os autores acima citados, asseveram que:

As auditorias públicas podem envolver auditorias contábeis e ou de desempenho e devem seguir as diretrizes do U.S. General Accounting Office – GAO, que estabelece normas para a auditoria de organizações, programas, atividades e funções públicas e auditoria de fundos públicos recebidos por organizações não governamentais. Essas normas são reconhecidas como "normas de auditoria pública geralmente aceitas" e são também denominadas de "normas do livro amarelo". As normas de auditoria pública geralmente aceitas são classificadas em cinco categorias: normas gerais, normas de trabalho de campo de auditorias contábeis, normas de parecer de auditorias contábeis, normas de trabalho de campo de auditorias de desempenho e normas de parecer de auditorias de desempenho. (BOYNTON; JOHNSON e KELL, 2002, p. 44)

É importante salientar que os relatórios técnicos que abordam esse tipo de auditoria, geralmente, contemplam não somente avaliação da eficiência e da eficácia, mas também recomendações para aperfeiçoamento de algumas atividades ou de um programa específico. E na definição de Boynton, Johnson e Kell (2002, p. 32):

Uma auditoria operacional envolve obtenção e avaliação de evidências a respeito da eficiência e eficácia das atividades operacionais de uma entidade em comparação com os objetivos estabelecidos. Esse tipo de auditoria às vezes é denominado de auditoria de desempenho ou auditoria gerencial.

O trabalho de auditoria, já há muito, examina os aspectos econômicos e sociais dos programas e políticas governamentais. Surgem então oportunidades para se promover a devida consideração aos efeitos ambientais dos principais gastos governamentais aprimorando as práticas de auditoria.

A relevância da questão ambiental como critério a ser abordado dentro de uma auditoria é relativamente nova. A preocupação com o desenvolvimento sustentável e com a preservação do meio ambiente fez surgir nova categoria de auditoria, denominada por alguns de eco-auditoria ou auditoria ambiental.

Cantarino (2003, p. 27) ao discorrer sobre a origem da auditoria ambiental, salienta: As auditorias originaram-se nos Estados Unidos, onde na década de 70 foram realizadas voluntariamente. Nos EUA, os requisitos da Securities and Exchange Commission (SEC) exerceram um peso considerável no desenvolvimento de auditorias como técnica. As auditorias consistiam de análises críticas do desempenho ambiental ou de auditorias de conformidade, uma vez que seu objetivo era reduzir os riscos dos investimentos quanto a ações legais resultantes das operações das empresas.

A partir do final da década de 80, as auditorias ambientais se tornaram uma ferramenta comum de gestão nos países desenvolvidos, e é cada vez maior sua aplicação nos países em desenvolvimento, tanto pelas empresas internacionais quanto pelas nacionais.

Quanto à evolução da eco-auditoria, Cantarino (2003, p. 28) salienta:

Mundialmente, os sistemas de avaliação de desempenho atual evoluíram da área da gestão da conformidade para a área de responsabilidade corporativa. As companhias líderes utilizam atualmente a informação gerada pelos programas de avaliação de desempenho para avaliar os riscos e gerenciar problemas, visando minimizar futuros riscos e passivos ambientais.

Dois diretrizes internacionalmente reconhecidas ressaltam a necessidade de auditorias ambientais: 1 - Princípio de Valdez: "As empresas realizarão uma auto-avaliação anual, tornarão públicos os resultados e realizarão uma auditoria independente dos resultados". 2 - Carta de Negócios para o Desenvolvimento Sustentável do ICC: "Sinceridade sobre impactos e preocupações". "Assegurar a

conformidade por meio de avaliação do desempenho, de auditorias e da periódica divulgação de informações aos acionistas”.

No Brasil, a Lei Federal n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, constituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA e criou o Cadastro de Defesa Ambiental. Assim, a legislação ambiental brasileira iniciou a regulamentação de normas para cobrir as lacunas existentes, tornando-se mais restritiva no tocante ao controle dos impactos.

Nas últimas duas décadas, foram desenvolvidos sistemas públicos de gestão ambiental e um acervo que inclui sistemas gerenciais, metodologias para caracterizar a qualidade do meio ambiente, identificar agentes poluidores, analisar impactos ambientais, licenciar e fiscalizar as atividades produtivas, implantar equipamentos de controle e programas de recuperação ambiental.

No País, a inclusão da variável ambiental na gestão empresarial e a busca pela certificação de acordo com a norma da Organização Nacional para Padronização, NBR ISO 14001, levaram as auditorias ambientais a fazer parte do cotidiano das empresas. O Selo Verde passou a ser não apenas um diferencial competitivo, mas uma questão de sobrevivência dos negócios numa perspectiva de curto e longo prazo.

Sales (2001), ao abordar a responsabilidade do profissional do Direito, alerta para a necessidade do desenvolvimento global de um esquema jurídico-ambiental, através do qual um número crescente de requisitos legais e um esforço político sistemático para sua implantação e disseminação objetivam pressionar a comunidade a estabelecer procedimentos de auto-avaliação ambiental.

Fernandes (2001, p. 16) aponta o inovador trabalho da lavra de Marcos Valério de Araújo, sob o título *Auditoria Ambiental – emergente forma de controle do patrimônio público*, vencedor do concurso de monografia realizado em 1996 pelo Instituto Serzedello Corrêa – Escola do Tribunal de Contas da União, destacando o importante passo para realização de auditoria ambiental na esfera pública. O autor destaca que:

se destaca a aferição econômica de resultados.

Araújo (1996, p. 43), ao apontar o impacto nas finanças do Estado em nível federal, estadual, distrital e municipal, decorrente de questões ecológicas mal geridas, usa o exemplo brasileiro e afirma:

(...)

em tempos coloniais, a zona da mata nordestina, como área fértil e cortada de rios, tanto que a Capitania de Pernambuco, sinônimo de abundante riqueza, foi a grande sede do império brasileiro da Companhia das Índias Ocidentais. Aquela e outras capitanias, não menos atrativas, foram, como nenhum outro ponto do território nacional, alvo de investidas dos dominadores dos impérios europeus. O desmatamento indiscriminado ocorrido na região tornou-a desértica e pobre. Nenhum outro ponto do País representou neste século ônus mais pesado aos cofres públicos do que a Região Nordeste, com o objetivo governamental de reverter a seca, através de obras artificiais, de amparar moradores famintos e de conter legiões de migrantes, causas do inchaço dos grandes centros urbanos do País e fontes de novos problemas a serem custeados com recursos públicos.

O I Concurso Anual da Organización Latino Americana Y Del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS, realizado em 1998, teve como vencedor o técnico de controle externo do Tribunal de Contas da União, Mazzaro (1998, p. 23), que discorreu sobre o tema *Um programa de qualidade e capacitação – caminho para um TCU preparado para novos desafios*. No capítulo 9, a proposição de um projeto de programa de qualidade e capacitação aplicado ao TCU referindo-se às novas vertentes da auditoria e suas relações com a qualidade destaca a importância da auditoria de meio ambiente:

A inclusão deste tema como aspecto central do XV Congresso da INTOSAI, em 1995, no Egito, mostra bem sua importância para as atividades típicas do TCU. O capítulo especial que o meio ambiente merece na Constituição de 1988 também reforça a atuação do Tribunal nesta área, que também já tem considerável legislação ordinária a ser verificada.

Atos internacionais com força de lei acrescentaram mais um fator que inclui a auditoria ambiental nas atividades do TCU. Entre esses atos podemos citar o Tratado da Antártica (1959), o Tratado de Cooperação com a Amazônia (1978), a

Convenção de Viena para a proteção da Camada de Ozônio (1985) e a Declaração do Rio (Eco 92).

Projetos de cooperação técnica internacional têm sido efetuados para capacitação do TCU, dentre os quais podemos citar os conduzidos com a Overseas Development Agency, do Reino Unido, e com a Auditoria Geral da Noruega, bem os de nível nacional, ressaltando-se o recente com a Universidade do Meio Ambiente, do Paraná.

Os aspectos da qualidade tornaram-se palpáveis a partir de uma análise das recomendações do XV INTOSAI, citado anteriormente. Quando há referência aos aspectos financeiros, legais e de desempenho a serem incluídos na auditoria ambiental, configurando o que se chama de Contabilidade Ambiental (custos, prejuízos e benefícios), verifica-se que pode existir uma medição de Qualidade Total, importante na medida em que pequenos impactos podem causar grandes efeitos a curto, médio ou longo prazo.

No âmbito desse contexto, o Tribunal de Contas da União editou a Portaria n. 214, de 28 de junho de 2001, aprovando o Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União, o qual contém informações gerais, procedimentos operacionais e estratégias metodológicas visando orientar a execução de auditorias de meio ambiente.

De acordo com o referido manual, o objetivo da auditoria ambiental de conformidade é a análise do cumprimento de políticas, diretrizes, regras, procedimentos, etc., estabelecidos por normas, instituídas ou não pelo órgão ou entidade responsável pela ação investigada. São elencados, também, outros tipos de auditoria ambiental, como a de desempenho e avaliação de programas, que poderão ser utilizados de forma a permitir maior controle sobre a efetividade das ações governamentais sobre o meio ambiente.

Muitos problemas de natureza ambiental poderão ser evitados, especialmente em obras públicas, mesmo que se faça uso apenas dessa modalidade de auditoria ambiental – de conformidade dos procedimentos adotados no dia-a-dia com os parâmetros ambientais considerados aceitáveis pela legislação.

O eminente Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Fernandes (2002, p. 282), ao abordar auditoria operacional e inspeção, entende que:

Ao estabelecer a competência do Tribunal de Contas da União para efetivar o controle mediante auditoria operacional, o constituinte resguardou com esse poderoso instrumento, de forma inédita na vida jurídica nacional, a possibilidade de concretização dos princípios da eficiência e eficácia. Racionalização e qualidade devem ser, pois, palavras de ordem contra o controle burocrático e a mera regularidade da escrituração contábil; a essência sobre a forma. O exame da relação do custo e a verificação dos benefícios, numa concepção ética e axiológica de função pública.

A Resolução CONAMA n. 306, de 05 de julho de 2002, estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. O inciso II do Anexo I do referido diploma legal define auditoria ambiental como sendo:

Processo sistemático e documentado de verificação, executado para obter e avaliar, de forma objetiva, evidências que determinem se as atividades, eventos, sistemas de gestão e condições ambientais especificados ou as informações relacionadas a estes estão em conformidade com os critérios de auditoria estabelecidos nesta resolução, e para comunicar os resultados desse processo.

Cabe registrar que, em Minas Gerais, a Lei Estadual n. 10.627, de 16 de janeiro de 1992, tratou da realização de auditorias ambientais. Em seu art. 1º conceitua auditoria ambiental como a realização de avaliações e estudos destinados a determinar: I – os níveis efetivos ou potenciais de poluição ou de degradação ambiental provocados por atividades de pessoas físicas ou jurídicas; II – as condições de operação e de manutenção dos equipamentos e sistemas de controle de poluição; III – as medidas a serem tomadas para restaurar o meio ambiente e proteger a saúde humana; IV – a capacitação dos responsáveis pela operação e manutenção dos sistemas, instalações e equipamentos de proteção do meio ambiente e da saúde dos trabalhadores.

O Professor Fernandes (2002, p. 285), em apertada síntese, aponta a importância da fiscalização do meio ambiente pelos tribunais de contas ressaltando que:

A auditoria ambiental é outro aspecto merecedor de atenção e constitui uma nova fronteira para a ação do controle. Mediante a celebração de convênios com universidades e órgãos de fiscalização ambiental, diversas ações têm sido implementadas no sentido de capacitação de servidores e no estabelecimento de uma estratégia específica de atuação dos tribunais de contas nesta área.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná editou o Guia básico de auditoria ambiental no âmbito dos tribunais de contas, elaborado por Corrêa (1997, p. 16-17) que, ao discorrer sobre auditoria ambiental, assim conceitua:

um instrumento, disponível aos setores público e privado, destinado a estudar e avaliar de forma sistêmica, mediante critérios objetivos, consolidada conforme procedimentos próprios e realizada por profissionais habilitados, os impactos positivos e negativos que determinada obra ou atividade, unidade produtiva ou produto causam ao meio ambiente, assim como verificar sua conformidade com a legislação ambiental vigente, a regularidade com o sistema de gestão ambiental específico, bem ainda implicações financeiras de tais aspectos no passivo da unidade avaliada.

Em continuidade, a interpretação de Corrêa (1997) relaciona, inclusive, um roteiro para o procedimento de auditoria ambiental. Retornando ao modelo proposto, verifica-se que é elaborado nos moldes do estabelecido pelo IBAMA, em que são delineadas quatro fases: *pré-auditoria*, *inspeção in loco*, *elaboração do relatório* e *pós-auditoria*.

A primeira fase, *pré-auditoria*, ocorre quando o tribunal de contas determina a realização das questões próprias a estas auditorias, com elementos de seu próprio quadro ou recrutando recursos humanos externos, passando a equipe a planejar essa auditoria de acordo com os procedimentos próprios às demais já realizadas pelos tribunais de contas.

A segunda fase, *inspeção in loco*, se dá quando a equipe conhecerá a unidade auditada, o sistema operacional, o sistema de gestão ambiental com posterior avaliação crítica das evidências constadas, mediante arrolamento das constatações e estabelecimento de padrão mínimo para auditagem. (CORRÊA, 1997, p. 16-17)

A terceira fase, elaboração do relatório de auditoria, faz constar os achados de auditoria e recomendações, e sua respectiva emissão e remessa ao presidente do respectivo tribunal.

A quarta fase recebeu o nome de pós-auditoria, e corresponde ao processamento regular dos procedimentos de auditoria, com intimação e contraditório, com ampla defesa pelo órgão auditado, remessa ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, retorno ao relator para elaboração de voto e julgamento final, bem como medidas cabíveis, tais como o encaminhamento para as autoridades competentes nos casos de evidência de prática de ilícitos cíveis, administrativos ou penais.

Registra-se que, como conseqüência desta última fase, e por se tratar de fiscalização da gestão do meio ambiente, é indispensável a comunicação dos resultados da auditoria também aos órgãos de controle ambiental respectivos, para que tomem ciência dos fatos levantados e adotem as medidas punitivas próprias, bem como as necessárias ao saneamento do dano ambiental.

Consciente da necessidade de superar os problemas que envolvem o meio ambiente, o Tribunal de Contas da União vem desempenhando papel muito importante no desenvolvimento sustentável por meio de suas auditorias ambientais, executadas pela Diretoria de Auditoria Ambiental do TCU. Em geral, os auditores fazem um exame das atividades operacionais e administrativas dos entes públicos com enfoque no meio ambiente. Nesse diapasão, assinalam-se as ações dessa Diretoria nas seguintes linhas:

- Auditorias ambientais piloto: elaborar e testar metodologia para auditorias ambientais a serem usadas por outras unidades do Tribunal e nas auditorias de cooperação internacional.
- Pesquisas ambientais: coordenar a inserção de pesquisas ambientais nas auditorias executadas por outras unidades do Tribunal com o objetivo de verificar, na fase de planejamento da ação governamental auditada, se há algum tipo de avaliação ambiental ou algum estudo ecológico análogo. O propósito é ajudar no processo de tomada de decisão a respeito da política, do programa, projeto ou atividade.

- Auditorias de avaliação de custos ambientais: identificar e avaliar o custo dos danos ao meio ambiente em relação ao custo de proteção e reabilitação.
- Auditoria ambiental de questões relevantes: manter o foco em questões ambientais discutidas atualmente pela mídia ou que se encontram na agenda do Congresso Nacional.
- Auditoria ambiental em cooperação com outras instituições brasileiras de auditoria e com outras Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).

Atualmente, além do Tribunal de Contas da União, no Brasil existem vários tribunais estaduais e municipais que realizam auditorias ambientais, por exemplo: o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Tribunal de Contas do Município de São Paulo, Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso e Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Fernandes (2002) lembra que o TCU é o paradigma para as unidades da federação, devendo as normas constitucionais pertinentes ser aplicadas, no que couber, aos tribunais de contas dos estados.

Moura (2002, p. 40), em artigo intitulado *A responsabilidade ambiental dos municípios*, ressalta:

A implantação definitiva de auditoria ambiental é emergencial. O crescimento anormal e descontrolado de algumas regiões tem ocasionado graves danos ao meio ambiente decorrentes, por exemplo, de loteamentos clandestinos em áreas de mananciais ou reservas, aterros sanitários fora dos padrões e emissão de gases e resíduos sem tratamento adequado. O mais grave disso tudo é que não se constata punições pela omissão da autoridade. Este quadro deve mudar em breve.

Em Minas Gerais, o Tribunal de Contas do Estado ainda não efetua auditorias operacionais com o foco na gestão ambiental e/ou auditorias ambientais propriamente ditas. Cabe aqui lembrar que o planejamento estratégico dessa Corte – que contempla metas para serem cumpridas e observadas no período compreendido entre 2004 a 2008, dentre elas, as atividades de controle externo – não prevê a realização de auditorias ambientais.

Contudo, é importante registrar que o Conselheiro Flávio Régis de Moura e Castro, representando o Tribunal mineiro, apresentou, no XXIII Congresso dos Tribunais de Contas dos Estados, realizado no Paraná em novembro de 2005, trabalho intitulado A fiscalização ambiental pelos tribunais de contas.

No referido trabalho, Moura e Castro (2005) ressalta a importância de inclusão da variável ambiental na análise dos gastos públicos e de como a fiscalização exercida pelos órgãos públicos de controle externo pode contribuir para o enfrentamento dos problemas e até coibir danos ao meio ambiente.

Ressalta, ainda, a evolução das auditorias nas últimas décadas, abandonando caráter fiscal e punitivo para se afirmar na moderna concepção de prestar um serviço essencial à sociedade e, mais diretamente, às administrações, por meio de identificação de falhas e fragilidades de sistema de controle e de operações, recomendando medidas para sua melhoria e aperfeiçoamento. Nesse sentido, Moura e Castro (2005, p. 01) alerta:

Os meios de controle ambiental convencionais, executados, isoladamente, por órgãos tradicionais do governo, não têm sido capazes de enfrentar este tormentoso momento histórico de luta pela preservação da natureza. Daí a relevância do papel dos tribunais de contas no controle fiscal do meio ambiente.

Moura e Castro (2005, p. 01) lembra a importância da consciência de que os bens naturais não são inesgotáveis. Registra que a principal reserva subterrânea de água doce da América Latina, o aquífero Guarani, não tem recebido das autoridades brasileiras atenção necessária, tendo sido sugerido pela UNESCO que fosse transformado em patrimônio da humanidade. Além disso, alerta para a importância da elaboração de projetos de preservação e de gerenciamento adequados, evitando a degradação ambiental e sinaliza:

A fiscalização exercida pelos órgãos de controle externo sobre o manejo dos resíduos sólidos e o uso da água potável poderá contribuir, a partir da troca de experiências entre os diversos agentes fiscalizadores, para o equacionamento dos problemas atinentes à complexa questão ambiental. A inclusão da variável ambiental na análise dos gastos públicos pode coibir sobremaneira os danos ao meio ambiente.

Em nível mundial, dentre as entidades de controle externo, destaca-se a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que possui grupos de trabalho regionais no mundo ocidental e oriental e já inclui a variável ambiental dentre os aspectos a serem verificados numa auditoria, quais sejam: African Organization of Supreme Audit Institutions (AFROSAI); Arab Organization of Supreme Audit Institutions (ARABOSAI); Asian Organization of Supreme Audit Institutions (ASOSAI); Caribbean Organization of Supreme Audit Institutions (AROSAI); European Organization of Supreme Audit Institutions (EUROSAI); South Pacific Association of Supreme Audit Institutions (SPASAI) e Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions (OLACEFS).

Na segunda metade do século XX, como resultado da maior conscientização social acerca das pressões exercidas pelo homem sobre o meio ambiente, grande parte dos governos do mundo passou a dedicar maior atenção à proteção ambiental. Nesse contexto, diversas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) ao redor do globo voltaram-se também ao controle dos atos governamentais que causam impactos sobre o meio ambiente. De um lado, é avaliado o impacto das ações que objetivam protegê-lo. De outro, fiscalizam-se ações que, potencial ou efetivamente, resultam em degradação ambiental, no sentido de garantir que sejam tomadas as medidas necessárias para preveni-la ou mitiga-la.

Para proporcionar o aperfeiçoamento do controle externo da gestão ambiental, em 1992, 32 EFS membros da INTOSAI se reuniram e formaram o Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental, que, no Brasil, é representado por técnicos do TCU.

Cabe registrar que o Tribunal de Contas da União exerce papel relevante na OLACEFS e, há dois anos, realizou, em Brasília, a Conferência Internacional de Auditoria Ambiental – contribuições do controle externo para o desenvolvimento sustentável e a IX Reunião do Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da INTOSAI, que muito contribuíram para a troca de experiências, o aperfeiçoamento e desenvolvimento da auditoria ambiental, possibilitando o fomento da gestão fiscal ambiental em nível nacional e internacional.

Para implementação de uma auditoria de gestão ambiental no âmbito dos tribunais de contas dos Estados e municípios, o que parece a forma mais adequada e

eficiente para a consecução dos fins pretendidos, não necessita de grandes investimentos. Em princípio, faz-se necessária a formação de uma equipe multidisciplinar, composta por técnicos de controle externo com formação em Direito, Engenharia, Economia, Administração de empresas, Contabilidade, que já integram o corpo funcional das cortes de contas, e por profissionais ligados à área de Ciências Biológicas, que poderão ser incorporados por cedência (temporária) de órgãos públicos, especialmente daqueles encarregados das políticas de meio ambiente, sem prejuízo de criação do cargo de biólogo junto aos TCs e de realização de concurso público para preenchimento de vagas.

Essa equipe multidisciplinar deverá receber, a seguir, treinamento específico para a realização de auditoria ambiental, ministrado por profissionais da área, o que poderá ser realizado mediante cursos proferidos via convênio com entidades de ensino, sociedade civil, organizações não governamentais, bem como órgãos públicos que atuam especificamente na área ambiental.

Conforme demonstrado, parece, pois, indispensável e urgente a realização, pelos tribunais de contas, de auditorias ambientais, que poderão ser, em um primeiro momento, incluídas nas auditorias ordinárias por eles já realizadas, e, preferencialmente, por meio de auditorias específicas.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A presente pesquisa foi operacionalizada por meio de levantamento e leitura de material como artigos, relatórios de auditoria ambiental, legislação afim, Regimentos Internos de Tribunais de Contas, bem como consulta à literatura disponível na área de estudo.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Esta pesquisa é predominantemente exploratória, com vistas ao alcance de maior familiaridade com o tema em questão, assim como à busca do aprimoramento de ideias, fazendo-se uso, também, da pesquisa descritiva, quando se deseja proporcionar uma nova visão sobre a realidade já existente. A abordagem é qualitativa e os dados obtidos são secundários.

3.2 Caracterização da organização, setor ou área

Os dados foram coletados de Tribunais de Contas, Órgãos administrativos, vinculados ao Poder Legislativo, aos quais compete o controle externo das contas públicas. Uma de suas atribuições precípua é a realização de auditorias para verificar se critérios estabelecidos em legislação pertinente, bem como se a observância à conservação de bens públicos e, nesse caso específico, do meio ambiente estão sendo cumpridos.

3.3 População e amostra

A pesquisa foi realizada tendo-se como população o conjunto das auditorias ambientais realizadas por tribunais de contas.

A amostra é o subconjunto de três auditorias ambientais: uma realizada pelo Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, outra pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso e outra pelo Tribunal de Contas da Amazônia.

3.4 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

Os instrumentos de pesquisa foram livros técnicos, internet e indagações via telefone a tribunais de contas.

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Os dados foram coletados por meio eletrônico, disponíveis nos sítios dos tribunais de contas, em relatórios de auditoria. Para análise dos dados fez-se uma síntese dos relatórios de auditoria de cada tribunal de contas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Atuação de tribunais de contas com viés ambiental

Foram escolhidas três auditorias ambientais de diferentes tribunais de contas estaduais que tiveram repercussão positiva pelas normas técnicas de auditoria do Setor Público, entretanto negligenciaram questões ambientais que seriam importantes para se ter ampla e multidisciplinar visão dos problemas gerais decorrentes da implementação de Políticas, Programas, Projetos e Atividades dos governos, uma vez que são várias as interfaces com o meio ambiente no aspecto social e econômico.

A seguir, uma síntese das auditorias mencionadas:

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

“O TCE-RJ elegeu o tema “resíduos sólidos” como de maior significância em 2012”. Em consequência, foram realizadas inspeções nos municípios tendo por objetivo verificar as condições de organização e funcionamento dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos no que se refere ao planejamento e organização da gestão, coleta de resíduos sólidos (urbanos e de serviços de saúde) e sua destinação final’.

A Comissão Especial do Lixo criada em 2005 para analisar irregularidades nos contratos de coleta lixo terceirizada dos municípios do Estado, apontou como uma das principais irregularidades a **pesagem do lixo**. "Dos 22 municípios do Estado sorteados, para apresentar a documentação referente aos contratos, a maioria paga às empresas por tonelada de lixo recolhido, mas os lixões não possuem balança para que o lixo seja pesado. A comissão tem recebido muitas denúncias sobre a coleta de lixo do município de Cabo Frio, do qual o deputado foi prefeito por dois mandatos. O parlamentar afirmou que, durante seus mandatos, a coleta era feita por funcionários e equipamentos da própria prefeitura".

O custo mensal para cada habitante dos municípios da Região dos Lagos pelos serviços de limpeza urbana, coleta de resíduos sólidos urbanos e disposição final desses resíduos em 2011, estranhamente, é muito variável. Vai de R\$ 5,66 mensal/habitante- o mais barato- em São Pedro da Aldeia, até R\$ 37,37- o mais caro- em Armação dos Búzios. Em segundo lugar temos Cabo Frio com R\$ 31,38, seguido de Rio das Ostras com R\$ 20,22, Arraial do Cabo R\$ 10,66, Araruama R\$ 6,92 e Iguaba Grande R\$ 6,62.

Estranhamente os municípios que mais recebem royalties de petróleo são os que apresentam os custos mensais/habitante mais altos pelos serviços de limpeza urbana: Armação dos Búzios (43% de sua receita total de 2012 provieram das receitas vinculadas ao petróleo), Cabo Frio (44%) e Rio das Ostras (49%). Por outro lado, os que recebem menos royalties são os que têm os menores custos: São

Pedro da Aldeia (8% de sua receita total de 2012 provieram das receitas vinculadas ao petróleo), Iguaba Grande (12%) e Araruama (6%).

Também causa estranheza que estes municípios que mais recebem royalties de petróleo- verdadeiros emirados da Região dos Lagos- sejam aqueles que apresentam custos mensais superiores à média mensal custo/habitante para a Região Sudeste que foi de R\$ 11,95 nesse ano (ABRELPE, Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais, 2011).

Muito mais estranha é a diferença entre a quantidade média /dia de lixo gerado por habitantes dos municípios da Região dos Lagos, confirmando a conclusão da Comissão Especial do Lixo da ALERJ de que a principal irregularidade nos contratos de coleta lixo terceirizada dos municípios do Estado é a **pesagem do lixo**. Enquanto cada habitante de São Pedro da Aldeia produz em média 0,613 kg por dia o habitante de Armação dos Búzios produz 1,855. Como explicar essa enorme diferença? Da mesma forma como explicar que o habitante de Rio das Ostras produza 1,368 kg/dia enquanto o de Iguaba Grande produza 0,779 kg/dia? Cabo Frio produz mesmo 0,816 kg/hab/dia?

Nas inspeções feitas pelo TCE-RJ se constatou que a maioria dos municípios da Região não realizavam coleta seletiva. Não realizavam: Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia. Os dois últimos nem mesmo realizavam a coleta de resíduos da construção civil.

Apesar de gastarem uma fortuna com as terceirizações dos serviços de limpeza pública a auditoria realizada pelo TCE-RJ constatou que, na ampla maioria dos municípios, eles são prestados sem controle e de forma inadequada. Vejam abaixo os gastos por município com o serviço de limpeza pública no ano de 2011:

- 1º) Cabo Frio: R\$ 70.127.390,12
- 2º) Rio das Ostras: R\$ 25.639.158,76
- 3º) Armação dos Búzios: R\$ 12.390.842,15
- 4º) Araruama: R\$ 9.303.425,70
- 5º) São Pedro da Aldeia: R\$ 5.968.695,80

6º) Arraial do Cabo: R\$ 3.543.727,17

7º) Iguaba Grande: R\$ 1.815.866,40.

A seguir, vejam as principais falhas dos gestores municipais no trato de seus resíduos sólidos apontadas pela auditoria realizada pelo TCE-RJ em 2012:

Armação dos Búzios -

Ausência de plano de gerenciamento de resíduos sólidos de serviços de saúde para unidades administradas pelo município;

Controle inadequado dos serviços prestados

Prestação inadequada de serviços

Araruama

Planejamento inadequado da gestão de resíduos

Controle inadequado dos serviços prestados

Prestação inadequada de serviços

Arraial do Cabo

Planejamento inadequado da gestão de resíduos

Ausência de plano de gerenciamento de resíduos sólidos de serviços de saúde para unidades administradas pelo município

Controle inadequado dos serviços prestados

Prestação inadequada de serviços

Descumprimento de contrato.

Cabo Frio

Ausência de plano de gerenciamento de resíduos sólidos de serviços de saúde para unidades administradas pelo município

Controle inadequado dos serviços prestados

Prestação inadequada de serviços.

Iguaba Grande

Planejamento inadequado da gestão de resíduos

Uso irregular de recursos estaduais destinados à gestão de resíduos sólidos

Ausência de plano de gerenciamento de resíduos sólidos de serviços de saúde para unidades administradas pelo município

Controle inadequado dos serviços prestados

Prestação inadequada de serviços

Licenciamento ambiental irregular

Rio das Ostras

Ausência de plano de gerenciamento de resíduos sólidos de serviços de saúde para unidades administradas pelo município

Licenciamento ambiental irregular

Infraestrutura inadequada de local de destinação final de resíduos sólidos urbanos.

São Pedro da Aldeia

Uso irregular de recursos estaduais destinados à gestão de resíduos sólidos

Ausência de plano de gerenciamento de resíduos sólidos de serviços de saúde para unidades administradas pelo município

Controle inadequado dos serviços prestados

Prestação inadequada de serviço

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

Uma fiscalização realizada pelo Departamento de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM/Deamb) nos sistemas públicos de abastecimentos de água de 17 municípios — entre eles Parintins, Manacapuru e Tefé — identificou uma série de irregularidades, da captação à distribuição, que podem comprometer a saúde de centenas de amazonenses.

O relatório conclusivo da auditoria, que elencou 13 recomendações e seis determinações a serem cumpridas em 12 meses pelo governo do Estado e pelos municípios envolvidos, foi julgado na última sessão do Pleno do TCE, em dezembro/2016. Na ocasião, o conselheiro-relator do processo, que teve o voto

seguido pelo colegiado, recomendou ao Executivo que definisse a situação da Companhia de Saneamento do Estado do Amazonas que, apesar do status 'em extinção' desde 2003, "operacionaliza os serviços de abastecimento em 12 municípios, com quadro de insolvência, o que impede a realização de concursos e renovação dos quadros e investimentos de custeio". Todos foram notificados.

A auditoria foi realizada pelo Deamb por determinação do Pleno do TCE, ao ser informado pelo conselheiro Júlio Pinheiro de problemas decorrentes do debilitado tratamento de resíduos sólidos na cidade de Tabatinga. Na ocasião, foram sugeridos os demais municípios. A fiscalização foi feita para diagnosticar as gestões, com análise da capacidade dos sistemas em assegurar a disponibilidade de água tratada (captação, adução, tratamento, reservação e distribuição) para os consumidores, por meio de ações de operacionalização, planejamento e prevenção.

O critério da auditoria foi a Política Nacional de Saneamento – Lei 11.445/2007; a Política Estadual de Recursos Hídricos — Lei 3.167/2007; e o os parâmetros e condições estabelecidas na Portaria no 2914/2011 do Ministério da Saúde, que dispõem sobre os padrões de potabilidade da água para consumo humano.

Análise foi feita com a ajuda da FVS e Funasa

Segundo o Deamb, com o apoio da Fundação de Vigilância de Saúde (FVS), por intermédio do Laboratório Central, a auditoria inovou ao realizar as análises das águas produzidas pelos sistemas de abastecimento. A auditoria também teve apoio de técnicos da Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

Os municípios percorridos por técnicos do Deamb foram Anori; Atalaia do Norte; Beruri; Nhamundá; Novo Airão; Benjamin Constant; Carauari; Careiro da Várzea; Manaquiri; Tabatinga; Itacoatiara; Manacapuru; Parintins; Presidente Figueiredo; Tefé; Coari e Humaitá.

Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Em 2010, a Coordenadoria de Auditorias do TCE (CAD) realizou auditoria junto ao Instituto Ambiental do Paraná - IAP referente à Gestão Florestal do Estado, em

atendimento à recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU), devido à implantação de nova sistemática de transporte de produtos e subprodutos florestais de origem nativa em todo o Brasil, por meio do Documento de Origem Florestal (DOF), pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

O objeto da auditoria compreendeu os procedimentos de gestão florestal compartilhada entre o IAP e o Ibama, firmado por meio do Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada nº 016, entre Ibama e IAP, em 31/05/2007, no Estado do Paraná, bem como a sua eficácia e alcance na fiscalização. Assim, a auditoria avaliou aspectos relativos ao controle interno das unidades responsáveis pela gestão dos sistemas, à fiscalização dos produtos florestais no Estado do Paraná e ao cumprimento da legislação que disciplina a matéria da gestão florestal.

As atividades envolvidas na sistemática de controle do transporte de produtos florestais foram identificadas e rastreadas pela auditoria. Assim, detectaram-se oportunidades de melhoria nos processos adotados. Como resultado final, foram apresentadas recomendações a serem adotadas pelo IAP, a fim de aprimorar a gestão florestal compartilhada no Estado do Paraná.

Comparando enfoques de atuação nos casos apresentados

As três auditorias têm componentes de grande impacto ambiental, sendo as duas primeiras, do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro e do Amazonas, com grande repercussão social e econômica também. Analisando os casos, constata-se uma superficialidade no componente ambiental, principalmente na do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro.

Isso pode estar relacionado com o fato de ainda se ter a cultura nas Casas de Contas que a conformidade à legislação e a fiscalização de recursos públicos gastos são mais relevantes que os prejuízos ambientais causados por ações danosas. Não é que tais ações não são registradas, muitas não o são mesmo, mas não são tratadas com a mesma seriedade que a má aplicação do erário.

No caso da auditoria do Tribunal de Contas do Amazonas, reconhecida com mérito pelo Tribunal de Contas da União, é mister informar que essa Casa instituiu, por Resolução, o Departamento de Meio Ambiente, conferindo-lhe atribuições específicas e corpo técnico capacitado. Pode-se pensar que se tratando da Amazônia, “o pulmão do mundo”, estado com área preponderantemente florestal e visado pelo mundo, não é surpreendente o preparo da sua Corte de Contas para fiscalizações ambientais.

Convém destacar, que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná editou o Guia básico de auditoria ambiental no âmbito dos tribunais de contas, elaborado por Corrêa (1997, p. 16-17), relacionando, inclusive, um roteiro para procedimento de auditoria ambiental, como nessa do exemplo exposto.

Em cada um dos três casos estudados, adotou-se uma postura distinta para tratar problemas relativos ao meio ambiente, o que demonstra que mesmo que se tenha uma sistematização da auditoria ambiental, essa não está internalizada e efetivamente implementada nas unidades responsáveis pelo controle.

Para que possa incrementar o atual sistema de controle externo na área ambiental, com o fim de que ele dê respostas satisfatórias à sociedade e aos órgãos legislativos, algumas ações devem ser implantadas:

- a) Integração com os vários órgãos de controle: tribunais de contas dos estados, controladorias, ministério público, etc.
- b) Redes de trabalho com universidades, institutos de pesquisa, ONGs, que possibilitem o fluxo de conhecimento e informação de ponta para subsidiar as análises;
- c) Construção e/ou acesso a bancos de dados sobre séries históricas de análise de informações sobre políticas ambientais e impacto ambiental de políticas públicas, etc.;
- d) Cadastramento de um banco amplo de especialistas que possam servir de consultores para projetos em que o tribunal não possua servidor qualificado;
- e) Incentivo ao desenvolvimento de pesquisas na área de contabilidade ambiental e avaliação econômica do meio ambiente;

- f) Desenvolvimento de técnicas e métodos que permitam a verificação dos dados informados pelos gestores, permitindo a integração de varias bases de dados.
- g) Desenvolvimento de canais de comunicação mais ágeis para a participação da sociedade.

Recomenda-se a utilização das auditorias de desempenho, como forma de coletar dados e formar juízo de valor, utilizando-se as informações armazenadas nos sistemas desenvolvidos.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O meio ambiente é uma preocupação mundial e, apesar de pressionados a preservá-lo, os governos não atuam na mesma velocidade dos empreendimentos privados no que se refere ao controle da gestão ambiental.

Este cenário, além de evidenciar necessidades de mudanças, impõe aos governos e organizações que se antecipem a um futuro pessimista e adotem uma nova postura para fazer frente aos desafios impostos pela sociedade moderna. As ações, antes de punitivas, devem ter um caráter pedagógico, de conscientização da necessidade de mudança de uma cultura institucional acondicionada para uma visão sustentável, tendo em vista os princípios da eficácia, eficiência, economicidade, equidade, moralidade.

Assim, as mudanças experimentadas pela sociedade têm provocado reflexões acerca do modelo predominante de controle e auditoria utilizado pelos tribunais de contas, que são impulsionados pela necessidade de modernização do setor público, especialmente no que diz respeito às questões ligadas ao meio ambiente, de uma forma integral. Neste contexto, surge a discussão do papel do Estado no enfrentamento dos novos desafios apresentados.

À vista disso, este estudo objetivou, principalmente, apresentar efetiva contribuição para a melhoria da qualidade das auditorias governamentais realizadas pelas cortes de contas, principalmente àquelas que ainda não instituíram o aspecto ambiental nas suas atividades precípuas, no sentido de promover o aperfeiçoamento dos métodos, técnicas e rotinas de trabalho, visando uma efetiva intervenção da ação controladora diante dos problemas ambientais que afetam a população de maneira generalizada.

Isto porque o conhecimento e aplicação da auditoria ambiental no setor público, impulsionado por um adequado modelo de controle e fiscalização ambiental, aplicável aos Tribunais de Contas, revestem-se de urgência. Ademais, possibilitará não apenas a sua modernização, como também a melhoria dos serviços prestados à coletividade, garantindo que se proceda a um racional uso desses recursos,

minimizando desperdícios dele decorrentes, com vistas a preservar a qualidade de vida da população e, em última análise, a sobrevivência do planeta.

No âmbito nacional, é importante a interação entre os tribunais de contas e destes com demais órgãos regionais de fiscalização ambiental para que não ocorram grandes lacunas técnicas entre eles, visto fazerem parte de um sistema maior de controle, cujos benefícios devem ser revertidos em prol da coletividade.

No âmbito estadual, sete tribunais de contas já inseriram regularmente nas suas atividades de controle a auditoria ambiental, com a edição de manuais, contendo normas, e resoluções instituindo um departamento de meio ambiente, como é o caso do Tribunal de Contas da União e do estado do Amazonas, respectivamente.

Nessa ótica, ressalta-se a necessidade dos tribunais de contas capacitarem os seus membros, além de promoverem a participação, a integração e a realização de encontros nacionais, estaduais e municipais que venham a possibilitar a troca direta de experiências e de procedimentos praticados em órgãos gerenciadores e fiscalizadores do meio ambiente, tendo em vista o aprimoramento das técnicas de auditorias e a especialização de pessoal em assuntos concernentes ao meio ambiente.

A sociedade está, a cada dia, mais consciente de que a sobrevivência da espécie humana depende do uso e manejo racionais dos recursos naturais – renováveis ou não – para assegurar a conservação e preservação da biodiversidade e minimizar os impactos da ação do homem sobre o meio ambiente.

Como resultado deste estudo, pode-se concluir que é oportuno o desenvolvimento da matéria por parte dos Tribunais de Contas, visto que a fiscalização, no cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, permite a reorientação de estratégias de política ambiental e a introdução de melhorias e aperfeiçoamento nos sistemas de gestão e processos operacionais.

Espera-se que este trabalho possa servir de incentivo para que se comece a estudar a problemática ambiental como uma estratégia de sobrevivência da atual e das futuras gerações e como uma maneira de indicar ações que possam promover a melhoria da qualidade de vida da população.

Nesse contexto, constatamos que as antigas formas de tutela do meio ambiente propiciadas pelo Direito Público ou pelo Direito Privado são insuficientes. Urgem a

necessidade de parcerias, a publicização do privado e a privatização do espaço público.

Contudo, este processo é, por vezes, lento. A mudança de mentalidade e de postura da sociedade requer esforços conjuntos no intuito de despertar a responsabilidade social para com o meio ambiente, tanto dos cidadãos quanto dos servidores públicos e dos agentes políticos.

Para tanto, destacamos dentre os instrumentos utilizados na política de preservação do meio ambiente a educação ambiental para a conscientização da importância de cada um nessa arena. Não é admissível o desperdício de recursos públicos, sejam eles financeiros, orçamentários e/ou patrimoniais.

Ao tribunal de contas, como fiscal da coisa pública, cabe certificar a sociedade de que o meio ambiente, bem de uso comum do povo, está sendo tutelado, protegido e preservado para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marcos Valério de. Auditoria Ambiental: emergente forma de controle do patrimônio público. 1996. Monografias Vencedoras - Prêmio Serzedello Corrêa São Paulo, 1995-1996

ARAUJO, Rosalina Corrêa de. Direito da natureza no Brasil. São Paulo: Líber Juris.1992.p.230.

BARROS, Elisabeth Ferraz. AUDITORIA DE DESEMPENHO E AUDITORIA CONTÁBIL: principais aspectos metodológicos da etapa de planejamento. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE, 16., 2

BOYNTON, W. C.; JOHNSON, R. N; KELL, W. G. Auditoria. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: Acesso em 29 nov. 2005.

BRASIL. Política Nacional do Meio Ambiente. (aprovada pela Lei nº 6.938 de 1981).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União. (aprovado pela Portaria nº 63 de1996).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União. TCE, 2001.

CANTARINO, Anderson A. A. Auditoria Ambiental e Gestão Empresarial. Revista Eco 21, ano XII, n. 74, jan., p. 27-28, 2003.

CORRÊA, Elizeu de Moraes. Auditoria ambiental. Guia Elementar no âmbito dos Tribunais de Contas. Curitiba: TCE/PR,1997.

FALCÃO, Mário & ABE, Seiichi. Qualidade e participação na Administração Pública Federal – Novos critérios para a avaliação da gestão pública. Brasília, 1997.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Lixo: Limpeza Pública Urbana. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2001, p. 11-16

MOURA E CASTRO, Flávio Régis de. A fiscalização ambiental pelos Tribunais de Contas. In: XXIII CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS, 2005, Paraná. Anais...Paraná: 2005, realizado no Paraná em novembro de 2005. p.1

MOURA, Carlos Eduardo de. A responsabilidade ambiental dos Municípios. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Curitiba, n. 142, abr.maio.jun. p. 40, 2002.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Direito Constitucional. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 55

SALES, Rodrigo. Auditoria Ambiental: aspectos Jurídicos. São Paulo: LTR, 2001.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Direito Ambiental Internacional: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial. Rio de Janeiro: Thex Editora, 1999. p. 25.

ANEXOS

Anexo A

Relatório de Auditoria Ambiental do TCE do Estado do Rio de Janeiro

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

GABINETE DO CONSELHEIRO JULIO L. RABELLO

VOTO GC-6 1.195/2013

PROCESSO: TCE-RJ Nº 206.092-8/12

ORIGEM: Tribunal de Contas

ASSUNTO: Relatório de Auditoria Governamental - Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios

Trata o presente processo de Relatório de Auditoria Governamental, realizada no âmbito do Tema de Maior Significância – TMS estabelecido para o ano de 2012, em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Governamental – PAAG para o referido exercício (processo TCE-RJ 300.181-6/12), que teve por objetivo verificar as condições de organização e funcionamento dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, no que tange ao planejamento e organização da gestão, coleta de resíduos sólidos (urbanos e de serviços de saúde) e sua destinação final, no Município de Armação dos Búzios.

A Inspeção efetuada pelo Corpo Instrutivo apontou os seguintes fatos:

TÓPICO 1. PLANEJAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Achado 1. Ausência de plano de gerenciamento de resíduos sólidos de serviços de saúde para unidades administradas pelo município

. a. Situação encontrada: Até o momento da visita desta equipe de inspeção (dia 25.04.12), o município não dispunha de plano de gerenciamento de resíduos sólidos de serviços de saúde para unidades por ele administradas

. b. Critérios: A Lei 12.305/2010 e o Decreto 7.404/2010, que a regulamentou, estabelece, em seu art. 20, que estão sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos, dentre outros, os geradores de resíduos de serviços de saúde. Embora esses planos tenham que seguir as orientações do plano municipal ou intermunicipal (art. 21, § 1º), não depende da existência desses para serem elaborados (art. 21, § 2º). De qualquer forma, na construção do plano deve-se observar as recomendações e requisitos dos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), do Sistema Nacional de TCE-RJ PROCESSO Nº 206.092-8/12 RUBRICA FLS:126 Vigilância Sanitária (SNVS) e da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

c. Evidências: Ofício s/nº (fls. 06).

d. Causas: Desconhecimento da obrigatoriedade legal.

e. Efeitos: - Risco de contaminação ambiental e de trabalhadores, devido a adoção de procedimentos inadequados de acondicionamento, coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos de serviços de saúde.

f. Proposta de encaminhamento: ESTABELEECER Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS) com base nas orientações dos órgãos pertencentes ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), ao Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) e da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

g. Benefício da proposta: - Melhoria na organização administrativa, que passará a dispor de normas inerentes aos resíduos de serviços de saúde no âmbito municipal. - Impactos ambientais positivos, já que o município terá melhor controle na gestão de resíduos perigosos.

TÓPICO 2. COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Achado 2. Controle inadequado dos serviços prestados (coleta de resíduos sólidos).

a. Situação encontrada:

1. No momento da visita desta equipe de inspeção (dia 25.04.12) constatou-se o que se segue, no que tange ao controle dos serviços públicos de coleta de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU):

- A Fiscalização não mantém registros próprios do cumprimento da programação estabelecida para coleta de RSU nas diversas localidades.

2. No momento da visita desta equipe de inspeção (dia 25.04.12) constatou-se o que se segue, no que tange ao controle dos serviços de coleta de Resíduos de Serviços de Saúde (RSS):

- A Fiscalização não mantém registros próprios do cumprimento da programação estabelecida para coleta de RSS nas unidades de saúde. TCE-RJ PROCESSO Nº 206.092-8/12

- Inconsistência de registros da Fiscalização para acompanhamento da disposição de RSS, no que se refere à classificação dos resíduos de saúde (Não são classificados por Grupos conforme Resolução CONAMA 005/1998).

b. Critérios: A NBR 13463:1995 (Coleta de resíduos sólidos) estabelece, dentre outros requisitos, parâmetros que devem ser observados no dimensionamento e controle dos serviços de coleta dos resíduos (item 4.5).

c. Evidências: PR.TMSRS.02.01 (fls. 103). PR.TMSRS.02.02 (fls. 104). Relatório fotográfico (fls. 107).

d. Causas: Não identificadas. Comentários do Gestor: Dificuldades pessoais, materiais e operacionais para a Administração efetuar controle por verificação sistemática.

e. Efeitos: - Gastos com coleta de resíduos acima do necessário.

- Pagamentos por serviços não realizados ou realizados parcialmente.

- Baixa qualidade dos serviços prestados.

f. Proposta de encaminhamento: ESTABELEECER sistemática de controle dos serviços prestados, direta ou indiretamente, visando à identificação e à correção de falhas e irregularidades, bem como à melhoria contínua dos serviços, com base nos parâmetros estabelecidos pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), em suas normas aplicáveis.

g. Benefício da proposta: - Maior economia para o município, em razão das estimativas de gastos serem baseadas em dados mais fidedignos. - Melhoria nos controles internos, tendo em vista o acompanhamento sistemático dos serviços prestados. - Melhoria dos resultados apresentados, tendo em vista o aprimoramento dos canais de comunicação existentes e atendimento a reclamações.

Achado 3. Prestação inadequada de serviços (coleta de resíduos sólidos).

a. Situação encontrada: 1. Quanto aos veículos utilizados na coleta de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) constatou-se o que se segue:

- Existência de veículos sem jogo de cones para sinalização, bandeirolas e pisca-pisca.
- Existência de veículos sem botão que desligue o acionamento do equipamento de carga e descarga ao lado da tremonha de recebimento dos resíduos, em local de fácil acesso, nos dois lados.
- Existência de veículos sem buzina intermitente acionada quando engatada a marcha a ré do veículo coletor.
- Existência de veículos sem lanterna pisca-pisca giratória para coleta noturna em vias de grande circulação.
- Existência de veículos com mais de cinco anos de uso.
- Existência de veículos com pneus gastos.
- Existência de veículos com mais de 40% de amassados/arranhados
- . - Existência de veículos com faróis ou lanternas danificados.
- Existência de veículos com equipamentos com defeitos. 2. Quanto aos veículos utilizados na coleta de Resíduos de Serviços de Saúde (RSS) constatou-se o que se segue:
 - Existência de veículos que não indicam o tipo de resíduos transportados (NBR 10004).
 - Existência de veículos que não indicam o respectivo número.
- b. Critérios: A NBR 13463:1995 (Coleta de resíduos sólidos) estabelece, dentre outros requisitos, parâmetros que devem ser observados no dimensionamento e controle dos serviços de coleta dos resíduos (item 4.5). Já a NBR 13221:2003 (Transporte terrestre de resíduos) estabelece requisitos gerais que devem ser observados pelos veículos que coletam e transportam tais resíduos (item 4.1).
- c. Evidências: PR.TMSRS.02.01 (fls. 103). PR.TMSRS.02.02 (fls. 104). Relatório fotográfico (fls. 107-107v).
- d. Causas: Desconhecimento da obrigatoriedade legal.
- e. Efeitos: - Baixa qualidade dos serviços prestados. - Pagamentos por serviços em qualidade diferente da especificada. - Falta de segurança do trabalhador. - Interrupção da prestação dos serviços e suas consequências ambientais e sanitárias.
- f. Proposta de encaminhamento: ESTABELECER sistemática de controle dos serviços prestados, direta ou indiretamente, visando a correção de falhas e irregularidades e a melhoria contínua dos serviços, com base nos parâmetros

estabelecidos pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), em suas normas aplicáveis.

NOTIFICAR a empresa prestadora dos serviços para que corrija falhas e irregularidades constatadas.

g. Benefício da proposta: - Melhoria nos controles internos.

- Redução do risco de interrupção de serviços por falhas em veículos e equipamentos ou faltas de trabalhador.

- Melhoria dos resultados apresentados.

Em Conclusão de fls. 119/119v, o Corpo Instrutivo sugere:

3.1. COMUNICAÇÃO ao Sr. DELMIRES DE OLIVEIRA BRAGA, Prefeito Municipal de Armação dos Búzios, nos termos do §1º do artigo 6º da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, a ser efetivada na forma do artigo 3º da Deliberação TCE/RJ nº 234/06, alterado pela Deliberação TCE/RJ nº 241/07, ou, na impossibilidade, nos moldes do artigo 26 e seus incisos do Regimento Interno desta Corte de Contas, cientificando-o das irregularidades apontadas ao longo do relatório de auditoria e determinando-lhe que:

a. remeta, a este Tribunal, no prazo de 60 dias, Plano de Ação com as informações constantes do modelo em anexo;

b. designe servidor cujo cargo guarde correspondência com a responsabilidade assumida, para controlar o cumprimento das ações elencadas e servir de contato direto entre a Administração Municipal e esta Corte;

c. remeta a esta Corte, em decorrência do item anterior, juntamente com o Plano de Ação, os dados (nome, cargo/função e telefone de contato) do servidor designado.

3.2. CIÊNCIA aos órgãos a seguir relacionados, acerca dos fatos constantes do presente relatório:

3.2.1. Ministério do Meio Ambiente, a quem compete:

a. coordenar as atividades do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Decreto 7.404/2010, art. 3º, inc. I), cujos objetivos incluem instituir os procedimentos para elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS;

b. coordenar a elaboração do PNRS (Decreto 7.404/2010, art. 46), cujo conteúdo mínimo inclui o diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos e o

estabelecimento de normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos da União, para a obtenção de seu aval ou para o acesso a recursos administrados, direta ou indiretamente, por entidade federal, quando destinados a ações e programas de interesse dos resíduos sólidos;

c. coordenar e articular o Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR (Decreto 7.404/2010, art. 71), cuja TCE-RJ PROCESSO Nº 206.092-8/12 RUBRICA FLS:130 finalidade inclui a coleta e a sistematização de dados relativos à prestação dos serviços públicos e privados de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, e a agregação das informações sob a esfera de competência da União, estados e municípios.

3.2.2. Ministério das Cidades, a quem compete:

a. coordenar a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – PNSB (Decreto 7.217/2010, art. 57, inc. I), que prevê estudos para a identificação da demanda e necessidade de investimentos para universalização do acesso a cada um dos serviços de saneamento básico em cada bacia hidrográfica e em cada município;

b. avaliar a compatibilidade entre o PNRS e o PNSB (Decreto 7.404/2010, art. 54, § 1º).

3.2.3. Secretaria Estadual do Ambiente – SEA, a quem compete:

a. apoiar os municípios, visando integrá-los aos benefícios do ICMS Ecológico (Lei Estadual 5.100/2007, art. 3º, § único);

b. celebrar instrumentos de cooperação federativa, materializados através de convênios administrativos, convênios de cooperação ou consórcios públicos, com um ou mais municípios, incluindo o repasse de recursos financeiros, no âmbito do “Pacto pelo Saneamento”, que inclui o programa “Lixão Zero” (Decreto estadual 42.930/2011, art. 4º).

3.2.4. Instituto Estadual do Ambiente – INEA, a quem compete:

a. conduzir, no âmbito do estado do Rio de Janeiro, os processos de licenciamento ambiental de competência estadual e expedir as respectivas licenças, determinando a realização e aprovando os estudos prévios de impacto ambiental (Lei Estadual 5.101/2007, art. 5º, inc. I), e considerando que o licenciamento de aterros sanitários é de competência estadual (Decreto estadual 42.159/2009);

b. desempenhar o papel de órgão normativo de licenciamento ambiental e fiscalizador dos sistemas de saneamento básico objeto do “Pacto pelo Saneamento” (Decreto estadual 42.930/2011, art. 3º, § 1º).

3.3. APENSAÇÃO do presente ao processo TCE-RJ 103.553-8/12, por aquele constituir os levantamentos iniciais e o planejamento das inspeções associadas ao TMS 2012 – RESÍDUOS SÓLIDOS, realizadas em todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal de Contas.

3.4. RETORNO À SGE para fins de MONITORAMENTO das ações previstas no item 3.1.1, de acordo com o item 8.5, da Seção B, do Manual de Auditoria Governamental do TCE-RJ, aprovado pela Resolução nº 266, de 10.08.10.

O Ministério Público, representado pela Procuradora Marianna Montebello Willeman (fls. 102), concorda com as medidas propostas acima.

É O RELATÓRIO

Em virtude da recente aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305/2010, abrem-se novas perspectivas de análises e soluções dos problemas relacionados ao manejo de RSU.

Conforme apurado em inspeção deste Tribunal, diversas irregularidades comprometeram a execução e as condições de organização e funcionamento dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, em síntese:

- 1) Ausência de plano de gerenciamento de resíduos sólidos de serviços de saúde para unidades administradas pelo município.
- 2) Controle inadequado dos serviços prestados (coleta de resíduos sólidos).
- 3) Prestação inadequada de serviços (coleta de resíduos sólidos).

O Corpo Instrutivo, às fls. 119/119v, mesmo após os fatos apurados in loco, propôs determinações ao Sr. Delmires de Oliveira Braga, Prefeito Municipal de Armação dos Búzios.

Manifesto-me em desacordo com a comunicação sugerida pelo Corpo Instrutivo.

Pelas evidências acostadas aos autos, considerando a relevância econômica, social e ambiental dos serviços de coleta e destinação final dos resíduos sólidos, cuja responsabilidade está a cargo da municipalidade; restou comprovado o descumprimento, pelo ex-prefeito, Sr. Delmires de Oliveira Braga, da Lei nº

12.305/10 e da inobservância a normas relativas à proteção da saúde pública e da qualidade ambiental e à execução de despesas e contratos.

Com fundamento nessas observações, entendo que (i) o Sr. Delmires de Oliveira Braga, responsável pela gestão municipal e pela contratação dos serviços de limpeza urbana¹, deva ser notificado pelas irregularidades elencadas acima; e (ii) a comunicação sugerida pelo corpo instrutivo deva ser encaminhada ao atual prefeito de Búzios.

Por outro lado, manifesto-me de acordo com a equipe de auditoria que propôs um conjunto de medidas, com as quais se pretende obter:

a. Melhoria na organização administrativa, em razão de: • serem editadas normas inerentes aos resíduos sólidos no âmbito municipal.

b. Melhoria na forma de atuação do município, em razão de: • ser estabelecida maior segurança jurídica na contratação pública.

c. Melhoria na prestação de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, em razão de: • serem aprimorados os canais de comunicação existentes e atendimento a reclamações; • serem reduzidos os riscos de interrupção de serviços por falhas em veículos e equipamentos ou faltas de trabalhador; • serem reduzidos os riscos de interrupção dos serviços por litígio.

d. Impactos econômicos positivos, em razão de: • serem estimados gastos com base em dados mais fidedignos;

e. Melhoria nos controles internos, em razão de: • serem sistematicamente acompanhados os serviços prestados.

f. Impactos sociais positivos, em razão de: • serem criadas oportunidades de inclusão social de catadores.

g. Impactos ambientais positivos, em razão de: • serem reduzidos os impactos ambientais adversos com soluções ambientalmente adequadas de disposição do lixo; • serem melhor controlados os resíduos perigosos; • serem fiscalizados os serviços pelo órgão ambiental competente; • serem reduzidos os riscos de proliferação de zoonoses ou agentes poluidores; • serem reduzidos os riscos à navegação aérea; • serem reduzidos os de acidentes ambientais ou seus efeitos, à saúde pública e à segurança da população e dos trabalhadores do local. • serem reduzidos os riscos de contaminação de águas subterrâneas, do solo e do ar.

h. Incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas, em razão de: • ser cumprido integralmente o contrato celebrado.

Por esses fatos, acolho as demais sugestões formuladas pela unidade técnica, exceto no que diz respeito à apensação do presente processo ao processo TCE-RJ 103.553-8/12 (conhecido em Sessão de 05/02/2013), alusivo ao planejamento das inspeções de resíduos sólidos, uma vez que a análise situacional das carências e peculiaridades de cada Município do Estado do Rio de Janeiro deve ser analisada individualmente.

Diante de todo o exposto de acordo parcialmente² com o Corpo Instrutivo e com o parecer do Ministério Público,

VOTO

I - Pela NOTIFICAÇÃO Sr. Delmires de Oliveira Braga, Prefeito Municipal de Armação de Búzios, responsável pela gestão municipal e pela contratação dos serviços de limpeza urbana, na forma estabelecida na Lei Complementar nº 63/90, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, juntando a documentação comprobatória que se fizer necessária, apresente razões de defesa, juntando documentação comprobatória:

- 1) Ausência de plano de gerenciamento de resíduos sólidos de serviços de saúde para unidades administradas pelo município.
- 2) Controle inadequado dos serviços prestados (coleta de resíduos sólidos).
- 3) Prestação inadequada de serviços (coleta de resíduos sólidos).

II - Pela COMUNICAÇÃO ao atual Prefeito Municipal de Armação de Búzios, para que, nos termos da Lei Complementar nº 63/90, cumpra as seguintes DETERMINAÇÕES, a serem cumpridas no prazo de 60(sessenta) dias:

- 1) Encaminhe a este Tribunal de Contas, Plano de Ação com as informações constantes do modelo em anexo (fls. 121/122v);
- 2) Designe servidor cujo cargo guarde correspondência com a responsabilidade assumida, para controlar o cumprimento das ações elencadas e servir de contato direto entre a Administração Municipal e esta Corte;
- 3) Encaminhe a este Tribunal de Contas, em decorrência do item anterior, juntamente com o Plano de Ação, os dados (nome, cargo/função e telefone de contato) do servidor designado.

III – Pela CIÊNCIA aos órgãos a seguir relacionados, acerca dos fatos constantes do presente relatório:

1) Ministério do Meio Ambiente, a quem compete:

a) coordenar as atividades do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Decreto 7.404/2010, art. 3º, inc. I), cujos objetivos incluem instituir os procedimentos para elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS;

b) coordenar a elaboração do PNRS (Decreto 7.404/2010, art. 46), cujo conteúdo mínimo inclui o diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos e o estabelecimento de normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos da União, para a obtenção de seu aval ou para o acesso a recursos administrados, direta ou indiretamente, por entidade federal, quando destinados a ações e programas de interesse dos resíduos sólidos;

c) coordenar e articular o Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR (Decreto 7.404/2010, art. 71), cuja finalidade inclui a coleta e a sistematização de dados relativos à prestação dos serviços públicos e privados de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, e a agregação das informações sob a esfera de competência da União, estados e municípios.

2) Ministério das Cidades, a quem compete:

a) coordenar a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – PNSB (Decreto 7.217/2010, art. 57, inc. I), que prevê estudos para a identificação da demanda e necessidade de investimentos para universalização do acesso a cada um dos serviços de saneamento básico em cada bacia hidrográfica e em cada município; b) avaliar a compatibilidade entre o PNRS e o PNSB (Decreto 7.404/2010, art. 54, § 1º). 3) Secretaria Estadual do Ambiente – SEA, a quem compete: a) apoiar os municípios, visando integrá-los aos benefícios do ICMS Ecológico (Lei Estadual 5.100/2007, art. 3º, § único);

b) celebrar instrumentos de cooperação federativa, materializados através de convênios administrativos, convênios de cooperação ou consórcios públicos, com um ou mais municípios, incluindo o repasse de recursos financeiros, no âmbito do “Pacto pelo Saneamento”, que inclui o programa “Lixão Zero” (Decreto estadual 42.930/2011, art. 4º).

4) Instituto Estadual do Ambiente – INEA, a quem compete:

a) conduzir, no âmbito do estado do Rio de Janeiro, os processos de licenciamento ambiental de competência estadual e expedir as respectivas licenças,

determinando a realização e aprovando os estudos prévios de impacto ambiental (Lei Estadual 5.101/2007, art. 5º, inc. I), e considerando que o licenciamento de aterros sanitários é de competência estadual (Decreto estadual 42.159/2009);

b)desempenhar o papel de órgão normativo de licenciamento TCE-RJ PROCESSO Nº 206.092-8/12 RUBRICA FLS:136 ambiental e fiscalizador dos sistemas de saneamento básico objeto do “Pacto pelo Saneamento” (Decreto estadual 42.930/2011, art. 3º, § 1º).

IV - Pela CIÊNCIA à SGE para fins de MONITORAMENTO das ações previstas no item 3.1.1, de acordo com o item 8.5, da Seção B, do Manual de Auditoria Governamental do TCE-RJ, aprovado pela Resolução nº 266, de 10.08.10.

GC - 6, 9 de maio de 2013.

JULIO L. RABELLO

RELATOR

Anexo B

Relatório de Auditoria do TCE do Estado do Amazonas

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

Gab. Cons. Josué Cláudio de Souza Filho

Tribunal Pleno BF 1 Proc. Nº 1210/2016 Fls. Nº _____

PROCESSO Nº: 1210/2016

NATUREZA: AUDITORIA OPERACIONAL

RELATÓRIO

INTERESSADO(A): COMPANHIA DE SANEAMENTO DO AMAZONAS - COSAMA

SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE MANACAPURU - SAAE

SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE ITACOATIARA - SAAE

SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE PRESIDENTE FIGUEIREDO -

SAAE SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE TEFÉ - SAAE SERVIÇO

AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE PARINTINS - SAAE COMPANHIA DE

ÁGUA, ESGOTO E SANEAMENTO DE COARI - CAESC COMPANHIA

HUMAITAENSE DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO - COHASB COMPANHIA

DE SANEAMENTO DO AMAZONAS - COSAMA GOVERNO DO ESTADO DO

AMAZONAS MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL/MPF-AM

ADVOGADO(A): NÃO POSSUI

OBJETO: RELATÓRIO CONCLUSIVO DE AUDITORIA OPERACIONAL E

AMBIENTAL REALIZADA EM SISTEMAS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE

ÁGUA DO AMAZONAS

ÓRGÃO TÉCNICO: RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES ÀS

MUNICIPALIDADES E ÀS INSTITUIÇÕES AUDITADAS

PROCURADOR: RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA

CONSELHEIRO-RELATOR: JOSUÉ CLÁUDIO DE SOUZA FILHO RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental realizado pelo Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB, no sentido de avaliar a gestão dos Sistemas Públicos de Abastecimento de Água no âmbito de 17 (dezessete) municípios do Estado do Amazonas.

A presente auditoria foi realizada pelo Departamento de Auditoria Ambiental, com apoio da Secretaria Geral de Controle Externo, em atendimento a propositura feita pelo Conselheiro Júlio Assis Correa Pinheiro em sessão plenária de 04 de agosto de 2014.

A auditoria tem como escopo averiguar à captação, adução, tratamento, reservação, distribuição e a capacidade de assegurar a disponibilidade de água tratada para os consumidores, nas estruturas, instalações e nos sistemas públicos saneamento no âmbito das Administrações de Anori, Atalaia do Norte, Beruri, Carauari, Careiro da Várzea, Benjamin Constant, Coari, Humaitá, Itacoatiara, Manacapuru, Manaquiri, Nhamundá, Novo Airão, Parintins, Presidente Figueiredo, Tabatinga e Tefé.

Às fls. 02/111, insta Relatório Conclusivo de Auditoria Ambiental e Operacional no qual se constatou fragilidades no planejamento das ações as quais comprometem os serviços oferecidos e no controle e vigilância da qualidade da água que é oferecida fora dos parâmetros legais, inadequação estrutural de gerenciamento não atendendo a necessidade do sistema no âmbito técnico e operacional e insustentabilidade financeira dos sistemas ameaçando a continuidade dos serviços prestados à população.

Dessa maneira, o órgão técnico sugere uma série de recomendações e determinações às municipalidades e às instituições auditadas visando a melhoria dos processos de construção, expansão, operacionalização, gerenciamento, controle e monitoramento das ações relacionadas ao abastecimento de água, bem como para o fortalecimento e ampliação do exercício da participação popular, objetivando a instauração de política de saneamento.

O Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 3295/2016 – MP – RMAM, às fls. 117/124, de lavra do Procurador Ruy Marcelo Alencar de Mendonça, manifestando-se pela concessão de prazo ao Governo do Estado do Amazonas e às Prefeituras Municipais para que estabeleçam um grupo de força tarefa para a adoção de medidas emergenciais de regularização e de melhoria dos serviços locais, sob pena de multa pela reincidência, bem como, pela requisição de relatórios periódicos acerca das providências adotadas para garantir o atendimento da recomendação desta Corte.

É o Relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Em face do exposto neste Relatório e tudo o mais que dos presentes autos consta. Verifica-se que os presentes autos cuidam de Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental realizado pelo Departamento de Auditoria Ambiental – DEAMB, no sentido de avaliar a gestão dos Sistemas Públicos de Abastecimento de Água no âmbito de 17 (dezesete) municípios do Estado do Amazonas, relativos à captação, adução, tratamento, reservação, distribuição e a capacidade de assegurar a disponibilidade de água tratada para os consumidores.

Destaca-se que os princípios do contraditório e da ampla defesa são matérias imprescindíveis à legitimação do processo, garantindo aos responsáveis e aos interessados todos os meios de defesa moral e legalmente admitidos no ordenamento jurídico brasileiro.

Compulsando os autos, nota-se que os gestores das Prefeituras Municipais, dos Serviços Autônomos de Água e Esgoto, das companhias municipais e da COSAMA tomaram conhecimento da auditoria em análise por intermédio dos Ofícios nº 24-41/2015 – SECEX – DEAMB, tendo apresentado justificativas, consoante se vê às fls. 128/199. Razão pela qual, entendo adimplidos os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Consoante exposto pelos órgãos técnico e ministerial, a Constituição Federal de 1988, estabelece a competência comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para promover melhorias nas condições do saneamento básico prestado à população, dentre os quais o fornecimento, a fiscalização e a inspeção de águas para o consumo humano.

Nesse contexto, em meados de 2007, foi sancionada a Lei nº 11.445 que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, tendo como princípios fundamentais, dentre outros, a integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados, o abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente, a disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes, adequados

à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado, a segurança, qualidade e regularidade na prestação do serviço e a integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

De acordo com o mencionado diploma legal, entende-se por saneamento básico o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas.

No presente feito, o objeto da auditoria foi tão somente o sistema de abastecimento de água potável, assim constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição.

Ressalta-se a gravidade dos achados no laudo técnico conclusivo, os quais demonstraram fragilidades no planejamento das ações comprometendo a prestação dos serviços oferecidos, inadequação das estruturas de gerenciamento, ações de controle e qualidade da água se encontram fragilizadas e fora dos parâmetros legais e insustentabilidade dos sistemas financeiros ameaçando a continuidade da prestação dos serviços.

A consolidação da má prestação de um serviço essencial infere grave ameaça à saúde pública. De acordo com a auditoria, não há universalidade no acesso à água e ao esgoto sanitário, é dizer, que para muitos cidadãos inexistente a prestação de tais serviços. Ademais, foram detectados casos de contaminação na água nos municípios de Novo Ayrão, Beruri, Nhamundá e Manacapuru.

Em regra, é precária a aferição da qualidade da água, a prestação do serviço não é ininterrupta, incorrendo na ineficiência do sistema mas também no risco de contaminação do recurso natural nos dutos do trajeto até o consumidor.

Pelo exposto, no entendimento deste Conselheiro, é mister que esta Corte de Contas, dentro da competência estabelecida na Lei Orgânica TCE/AM, na Resolução nº 04/2002 e da Resolução nº 04/2011, determine às entidades em tela, a adoção de medidas para assegurar a melhoria da prestação dos serviços prestados pelos sistemas públicos de abastecimentos de água no âmbito do Estado do Amazonas.

VOTO

Com base nos autos, em consonância com o Ministério Público de Contas e em consonância com o órgão técnico VOTO no sentido de o Tribunal Pleno:

- 1- Recomendar ao Governo do Estado do Amazonas que, no prazo de 12 (doze) meses, ao Governo do Estado do Amazonas e às Prefeituras Municipais que estabeleçam grupo de força tarefa, de base associativa, contando com a participação da COSAMA e SAAE's e de seus técnicos, com o escopo de montar cronograma que abranja a conjugação de esforços comuns tanto para a adoção de medidas emergenciais de regularização e de melhoria dos serviços locais, bem como, para a adoção das medidas elencadas nas fls. 97/107 do Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental. Findo o prazo, tornem-se exigíveis, contra as prefeituras, todas as determinações propostas no relatório de auditoria com previsão de aplicação de multa no caso de persistência, de omissão e do descumprimento da decisão, com fundamento no art. 308, I, "a" da Resolução n.º 04/2002 – RI/TCE-AM c/c art. 54, inciso IV, da Lei nº 2.423/1996.
- 2- Requisitar às partes relatórios periódicos das providências adotadas no sentido de garantir o atendimento da recomendação da Corte, com vistas ao adequado monitoramento das tratativas.
- 3- Dar ciência ao Ministério Público Federal/MPF-AM acerca do abandono de obras de saneamento público financiadas com recursos federais. Após, retornem os autos à Comissão de Auditoria Operacional Ambiental para que encaminhe cópia da Decisão, do Relatório/Voto e do Relatório Final de Auditoria Operacional aos interessados. Bem como, realize o monitoramento do Acórdão.
- 4- Dar ciência ao Governo do Estado do Amazonas e demais interessados, desta Decisão.
- 5- Arquivar o presente processo, após cumpridos todos os itens acima, nos termos regimentais.

É o voto.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 2 de
Dezembro de 2016.

JOSUÉ CLÁUDIO DE SOUZA FILHO

Conselheiro-Relator

ANEXO C

Relatório de Auditoria Ambiental do TCE do Estado do Paraná

RELATÓRIO

I INTRODUÇÃO

1. Trata-se de relatório de auditoria operacional efetuada por técnicos da Coordenadoria de Auditorias – CAD do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, designados pela Presidência por meio da Portaria nº 254/10, de 11/06/2010, a fim de verificar os procedimentos de gestão florestal compartilhada entre o Instituto Ambiental do Paraná – IAP e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, por meio dos sistemas eletrônicos desses órgãos, respectivamente: Sistema Estadual de Reposição Florestal Obrigatória – SERFLOR1 e Documento de Origem Florestal – DOF2 , relativos ao exercício de 2009.

2. A deliberação para realização da auditoria originou-se do item 9.6 do Acórdão 309/20093 do Tribunal de Contas da União e está respaldada pela aprovação do Plano Anual de Fiscalização – PAF4 , exercício 2010, conforme Acórdão 967/2010 do Tribunal Pleno, de 25/03/2010, onde se encontra a previsão desta auditoria pela CAD, autorizada, posteriormente, pela Presidência, conforme documento Solicitação de Instauração de Auditoria, fls. 99. Em decorrência da previsão anterior desta auditoria, no PAF 2009, a CAD já vinha realizando os procedimentos preliminares necessários à execução dos exames, o que foi ratificado na Portaria nº 254/10.

3. A auditoria avaliou aspectos relativos ao controle interno das unidades responsáveis pela gestão dos sistemas DOF e SERFLOR, à fiscalização dos produtos florestais no Estado do Paraná e ao cumprimento da legislação que disciplina a matéria da gestão florestal.

II IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO DA AUDITORIA

II.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

4. Baseada no Código Florestal⁵, a exploração de florestas e formações sucessoras⁶, até 2006, dependia da aprovação prévia do IBAMA, sendo o controle do transporte dos produtos florestais centralizado pelo Governo Federal, por meio da Autorização de Transporte de Produtos Florestais – ATPF.

5. A ATPF consistia em documento impresso em papel-moeda, com numeração controlada, preenchido manualmente e obrigatório para o transporte de produtos florestais. Essa metodologia de controle do transporte possuía diversas fragilidades que comprometiam sua eficácia. Fraudes, falsificações e reutilização de guias, ausências de controles e impossibilidade de cruzamento de dados para confirmar a legalidade do transporte foram alguns dos problemas enfrentados.

6. A lei de concessão de florestas – Lei nº 11.284, de 02/03/2006, introduziu alterações substanciais no Código Florestal, modificando a sistemática da gestão florestal. Desde então, o controle da exploração de florestas foi compartilhado, tornando-se, em regra, de competência estadual.

7. O órgão competente para autorizar o Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS ou a supressão de florestas e formações sucessoras para o uso alternativo do solo, nos termos do art. 19 da Lei nº 4.771/1965, alterada pela Lei nº 7.511/1986, concede a licença para o transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa por solicitação do detentor da autorização ou do adquirente de tais produtos.

8. O Decreto nº 5.975, de 30/11/2006, regulamentou a sistemática de transporte desses produtos em todo o território nacional, que devem estar acompanhados de registros válidos para todo o tempo da viagem, seja por meio de transporte rodoviário, aéreo, ferroviário, fluvial ou marítimo, ou de seu armazenamento, sendo que tal documento constitui-se de licença obrigatória com informações sobre a procedência e o destino.

9. Em atendimento ao disposto no art. 1º da Portaria do Ministério do Meio Ambiente – MMA nº 253, de 18/08/2006, posteriormente regulamentada pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA nº 379, de 19/10/2006⁸, foi criado, a partir de 1º de setembro de 2006, no âmbito do IBAMA, o Sistema DOF.

10. O DOF substituiu a Autorização para Transporte de Produtos Florestais – ATPF, no âmbito federal, com a proposta de prover maior controle e agilidade na fiscalização do transporte de produtos florestais nativos, bem como obter maior segurança contra fraudes, já que o antigo instrumento consistia em documento preenchido manualmente e possuía diversas fragilidades que comprometiam sua eficácia. A nova sistemática de controle dos produtos florestais se propõe a ser transparente e impessoal, contendo mudanças principalmente na base tecnológica.

11. O DOF é um documento oriundo de um sistema eletrônico que gerencia os dados da gestão florestal no território nacional, disponibilizado pelo IBAMA na rede internet⁹. O acesso ao serviço é feito pela pessoa física ou jurídica cadastrada em pelo menos uma das atividades indicadas no site e em situação regular junto ao IBAMA, verificada por meio do Certificado de Regularidade.

12. Segundo o art. 6º, § 2º, da Resolução CONAMA nº 379/2006, os Estados podem utilizar sistemas próprios para emissão de controle do transporte e armazenamento de produtos florestais, desde que atendam às disposições constantes no anexo desta Resolução.

13. No Paraná, a fiscalização e a gestão florestal são de competência do Estado, em comum com a União e os Municípios (Constituição Estadual de 1989, artigos 12, 13 e 207), por meio do IAP (Leis nº 10.066, de 27/07/1992, e nº 11.352, de 13/02/1996 e Decreto nº 1.502/1992), em diretrizes estabelecidas para licenciamento e autorização florestal, definidas em instruções normativas e procedimentos administrativos genéricos por meio de critérios estabelecidos no Manual de Licenciamento Ambiental¹⁰ e controlada pelo Sistema Estadual de Reposição Florestal Obrigatória – SERFLOR (Decreto Estadual nº 1.940/1996).

14. O SERFLOR determina a obrigatoriedade de “todos os consumidores de matéria prima de origem florestal efetuar a reposição florestal em quantidade equivalente ao volume consumido” e tem como objetivo propiciar alternativas técnicas e economicamente viáveis aos consumidores para realizarem os seus reflorestamentos em terras próprias, terras de terceiros, sob regime de sociedade, associações, em parcerias ou individualmente, ou ainda sob delegação ao Estado, através do recolhimento de “Cotas-árvore¹¹”, cujos recursos são destinados especificamente ao Programa Estadual de Desenvolvimento Florestal – PRODEFLO (Decreto Estadual nº 387, de 03/03/1999).

15. Com a meta de atingir a equivalência entre o que se corta e o que se planta de árvores no Estado do Paraná, garantindo a perpetuidade da base florestal, o SERFLOR é destinado a todos os consumidores de matéria prima de origem florestal, sendo definidos e classificados em categorias¹² no cadastramento junto ao IAP.

16. O licenciamento de corte de espécies nativas é feito, por meio de diversos tipos de documentos denominados formulários¹³ do SERFLOR, conforme a característica da vegetação. Após o encaminhamento, pelo requerente, do processo de solicitação de exploração florestal, este é analisado e vistoriado por técnico competente no IAP, deferido e lançado no sistema SERFLOR, alimentando assim o banco de dados de armazenamento de todas as autorizações de corte e manejo de espécies nativas de origem do Paraná (Lei nº 10.155/1992 modificada pela Lei nº 11.054/1995 – Lei Florestal do Estado do Paraná).

17. Com o objetivo de estabelecer regras e condições, foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada nº 016, entre IBAMA e IAP, em 31/05/2007, “visando o licenciamento e a gestão compartilhada dos recursos florestais no Estado do Paraná” e determinando as competências desses órgãos ambientais para a interligação do sistema de controle estadual (SERFLOR) por meio do sistema nacional (DOF).

18. Considerando o Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada nº 016/2007 e a Resolução CONAMA nº 379/2006, a Portaria

SEMA/IAP nº 120, de 09/07/2007, disciplinou o transporte e o armazenamento de produtos e/ou subprodutos de origem florestal nativa e carvão vegetal, no âmbito do Estado do Paraná e adotou o DOF a partir de 1º de julho de 2007. Até então, o controle do transporte de produtos florestais no Paraná era realizado por meio de Selos de Transporte¹⁴ obrigatórios, os quais continham todas as informações requeridas no SERFLOR

19. O requerente estando devidamente cadastrado no Cadastro Técnico Federal – CTF¹⁵ e de posse do respectivo documento que o habilita para o corte das árvores registrado no SERFLOR, deverá requisitar o lançamento do saldo em volume de árvores no Sistema DOF. Essas informações são inseridas e geridas pelo usuário interno¹⁶ do IAP.

20. A atual sistemática de controle do transporte de produtos florestais no Paraná envolve três etapas que podem ser descritas sucintamente, a seguir:

a) o saldo¹⁷ inicial dos produtos florestais a serem comercializados via DOF, de modo geral, tem origem nas autorizações florestais concedidas pelos órgãos ambientais (IAP ou IBAMA) ou em escrituras¹⁸ públicas de compra e venda formalizadas pelos empreendedores. As autorizações florestais são concedidas após vistoria e demais etapas¹⁹ de cadastramento do requerente junto aos órgãos ambientais IAP ou IBAMA. Esses dados são lançados no SERFLOR e no DOF, respectivamente;

b) as quantidades autorizadas são inseridas no sistema DOF, o que gera um saldo para movimentação que funciona como uma conta corrente, na qual somente é autorizada a emissão do documento se houver saldo disponível. O sistema eletrônico está disponível na internet no site do IBAMA e os documentos de transporte podem ser emitidos diretamente pelas empresas cadastradas, depois de homologados pelo IAP. A diminuição do saldo do vendedor equivale ao aumento no saldo do comprador;

c) a conferência física dos produtos movimentados se dá por meio da fiscalização²⁰ integrada pelo IAP e Batalhão da Polícia Ambiental denominada Programa Força Verde, com a finalidade de verificação da validade do documento eletrônico e checagem dos itens registrados no sistema DOF.

21. As informações constantes do DOF devem conter os dados e as características mínimas contidas no Anexo da Resolução CONAMA nº 379/2006, tais como: a identificação do emissor, do receptor e do produto florestal; a localização da área do produto de origem com as coordenadas geográficas, a quantidade em unidades de medidas definidas automaticamente no sistema e outros dados complementares (endereços, meio de transporte, placa e registro do veículo, nota fiscal etc.)

. II.2 OBJETIVOS E ESCOPO DA AUDITORIA

22. Na fase de planejamento da auditoria foi verificado que o IAP já realizava o controle da gestão florestal no Paraná, por meio do SERFLOR e seus respectivos procedimentos, desde 1996. Com a nova sistemática do IBAMA (Instruções Normativas nºs 096/2006, 112/2006, 134/2006 e 187/2008), houve a necessidade de adaptação e inserção de operacionalização do sistema DOF por parte do órgão ambiental, que se propôs à integração do mesmo, após Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada entre IBAMA e IAP.

23. Os aspectos técnicos e de projeto do sistema de informações eletrônico DOF utilizado em âmbito nacional, não foram objeto desta auditoria, já que as considerações da auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TC 022.424/Acórdão nº 309/2009)²¹ podem ser atribuídas aos problemas semelhantes encontrados no Estado do Paraná: lentidão na rede internet, impossibilidade de geração de relatórios, fragilidades na segurança de registros dos usuários, dentre outros, e, também, devido à indisponibilidade de pessoal da área de Tecnologia de Informação do Tribunal de Contas do Paraná para a execução deste trabalho.

24. O escopo da auditoria restringiu-se à sistemática do transporte de produtos florestais, em suas três etapas: (a) controle da gestão das explorações florestais no IAP por meio do SERFLOR; (b) inclusão, gestão e homologação dos saldos das empresas cadastradas no sistema DOF; (c) fiscalização conjunta pelo IAP e a Polícia Ambiental Força Verde.

25. Assim, as seguintes questões de auditoria foram replicadas do relatório de auditoria de origem do Tribunal de Contas da União, adaptadas, a fim de definir o

escopo dos trabalhos em relação à gestão florestal pelos sistemas DOF e SERFLOR no Paraná:

QUESTÃO 1 As disposições da Resolução CONAMA nº 379/2006 e do Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada entre IBAMA e o IAP, de 31/05/2006, referentes ao transporte de produtos florestais foram implementadas?

QUESTÃO 2 Os recursos de apoio fornecidos pelo IAP, para a gestão dos sistemas DOF e SERFLOR, são adequados para cumprir com as atribuições previstas no Acordo de Cooperação Técnica de Gestão Florestal Compartilhada com o IBAMA?

QUESTÃO 3 A integração dos sistemas DOF e SERFLOR garante a consistência das informações que gerencia?

QUESTÃO 4 Quais as dificuldades encontradas pelos usuários do sistema DOF?

QUESTÃO 5 O IAP está estruturado para exercer de forma satisfatória a fiscalização do transporte de produtos florestais?

26. A auditoria identificou as atividades envolvidas na sistemática de controle do transporte de produtos florestais e detectou oportunidades de melhoria nos processos adotados. Como resultado final, foram apresentadas recomendações a serem adotadas pelo IAP, a fim de aprimorar a gestão florestal no Estado do Paraná.

II.3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

27. As questões de auditoria abordadas foram selecionadas na fase de planejamento, quando a equipe coletou informações sobre os sistemas DOF e SERFLOR, por meio de entrevistas com gestores do IAP, da Polícia Ambiental Força Verde, na legislação aplicável, em artigos da internet e em matérias de jornais locais. Buscou-se, dessa forma, uma compreensão acerca do contexto relacionado com a utilização do DOF no controle do transporte de produtos florestais no Estado do Paraná, a fim de definir o escopo e o plano de auditoria.

28. No Brasil, a Mata Atlântica²² é considerada patrimônio nacional e, segundo a Lei Federal nº 9.605/1998, o desmate nesse bioma é considerado crime. Apesar de, essa lei já trazer maior rigidez nas penalidades para corte irregular e desmatamentos, que saem da esfera administrativa e adquirem caráter criminal, ainda ocorrem altos índices de desflorestamentos.

29. Segundo a Fundação SOS Mata Atlântica e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, a taxa de desflorestamento de Mata Atlântica no Paraná, no período de 2005 a 2008, foi de 9,85%, ou 9.978 hectares.

(...) De acordo com os dados do Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica, divulgado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE e pela Fundação SOS Mata Atlântica, em maio de 2010, a taxa anual de desmatamento da Mata Atlântica foi de 2,7 mil hectares. O estado do Paraná, que originalmente tinha 98% de seu território coberto pelo bioma, hoje tem apenas 10,5% de floresta remanescente.

30. Em pesquisa realizada nas bases cartográficas da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA e no Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, podemos visualizar imagem dos remanescentes florestais no Paraná, juntamente com as áreas geográficas delimitadas para esta auditoria, Figura 01. FIGURA 01 – ÁREAS GEOGRÁFICAS DELIMITADAS PELA AUDITORIA Fonte: IPARDES, 2007. Base Cartográfica: ITCG, 2010.24

31. A área geográfica delimitada como universo amostral pela auditoria foi escolhida pelas características consideradas mais críticas, baseando-se na fragilidade ambiental e em notícias de fraudes veiculadas pelos jornais²⁵, sendo as regiões de Guarapuava e União da Vitória os territórios mais representativos em termos de remanescentes florestais no Estado e de Guaíra, fronteira com o Paraguai, pelo tráfico de carvão vegetal.

32. Durante a execução dos trabalhos, diversas técnicas de diagnóstico foram adotadas, com o intuito de mapear a sistemática de controle do transporte de produtos florestais realizada pelo IAP, bem como identificar as falhas e oportunidades de melhoria nos processos relacionados

33. Para melhor compreensão dos sistemas, foram solicitados documentos e informações relacionadas à gestão do banco de dados do SERFLOR, à operacionalização do sistema DOF, à segurança da informação e à composição da

equipe responsável por sua integração. Em seguida, solicitou-se extração de informações das bases de dados do SERFLOR e do DOF para verificar a consistência e a confiabilidade dos respectivos sistemas e, ainda, relatórios de fiscalização e dos Autos de Infração Ambiental – AIA (Decreto nº 2.320/1993) e também do Relatório “Ocorrências de Flora (transporte, armazenamento, industrialização de carvão e produtos ou subprodutos de origem vegetal) – Lei nº 9.605/1998, artigos 46 e parágrafo único, Crimes contra o Meio Ambiente, período 2009”, enviado pelo Batalhão da Polícia Ambiental Força Verde, 3ª Seção (P/3).

34. A fim de confrontar as informações recebidas para subsidiar os achados decorrentes das questões de auditoria, a equipe adotou as seguintes técnicas: análise documental; observação direta; entrevistas com gestores e responsáveis técnicos pela operação dos sistemas no IAP e entrevistas com os usuários externos²⁶ do sistema DOF, para pesquisa de satisfação.

35. A amostra foi delimitada a partir da base de dados dos DOF's emitidos em 2009, para transporte de toras²⁷ de espécies nativas negociadas pelos empreendedores localizados em municípios pertencentes aos Escritórios Regionais do IAP em Guarapuava e em União da Vitória e dos DOF's emitidos para transporte de carvão vegetal, nos municípios pertencentes ao Escritório Regional de Toledo.

36. Feita esta seleção, procedeu-se à classificação por fornecedor e por escritórios regionais do IAP, somando-se o movimento anual de transações, com tora ou carvão, em termos físicos e monetários no ano de 2009. Em seguida, foram classificados esses valores, por ordem decrescente, e extraiu-se uma amostra de fornecedores²⁸ cujas transações representaram 80% do movimento anual da região.

37. Foram selecionados três fornecedores de cada escritório regional do IAP para proceder às checagens dos valores autorizados com os saldos cadastrados no DOF e posterior visita aos escritórios sedes das empresas com a finalidade de aferir o grau de satisfação dos usuários externos.

38. Além disso, foram verificados processos de Autos de Infração Ambiental – AIA, emitidos no período de 1º de janeiro de 2008 a 31 de dezembro de 2009, pelos escritórios regionais do IAP em Guarapuava, Toledo e União da Vitória. Para subsidiar a análise efetuada durante a auditoria, foram realizadas inspeções e entrevistas com os gestores das seguintes unidades do IAP:

- DIRAM – Diretoria de Recursos Ambientais;
- DIDEF – Diretoria de Desenvolvimento Florestal;
- ERGUA – Escritório Regional de Guarapuava;
- ERTOL – Escritório Regional de Toledo;
- ERUVI – Escritório Regional de União da Vitória.

39. Uma das limitações aos trabalhos foi a dificuldade de acesso aos dados, em virtude da precariedade de estrutura na disponibilidade de informações²⁹ do sistema DOF, bem como a lentidão nas respostas do IAP às solicitações da auditoria.

40. Por outro lado, as informações relativas às infrações ambientais apresentadas nos relatórios emitidos pelo IAP e pelo Batalhão da Polícia Ambiental Força Verde – BPamb-FV, não são padronizadas, não sendo possível identificar se as infrações são as mesmas, de forma que impossibilita uma análise mais apurada a respeito da eficiência da fiscalização conjunta.

41. Em síntese, os resultados apresentados nesta auditoria derivam da análise da legislação aplicável ao tema, das respostas obtidas em pesquisas realizadas com os usuários do sistema DOF, dos documentos recebidos, das entrevistas realizadas com os gestores nas unidades do IAP e das inspeções realizadas em campo, no período de maio a julho de 2010.

III ACHADOS DA AUDITORIA

QUESTÃO 1 As disposições da Resolução CONAMA nº 379/2006 e do Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada entre IBAMA e o IAP referentes ao transporte de produtos florestais, foram implementadas?

III.1.1 IMPLEMENTAÇÃO PARCIAL DAS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 379/2006 NO ÂMBITO DO ESTADO DO PARANÁ

42. A Resolução CONAMA nº 379, de 19 de outubro de 2006, criou e regulamentou o sistema de dados e informações sobre a gestão florestal no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, visando integrar a atuação dos órgãos ambientais na execução da política florestal do país.

43. O CONAMA, considerando a necessidade de regulamentar os procedimentos e critérios de padronização e integração de sistemas, instrumentos e documentos de controle, transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais pela União e Estados, especialmente para eficiência dos procedimentos de fiscalização ambiental, estabeleceu as competências e atividades, descritas no Quadro 01.

44. A auditoria, tendo em vista as limitações às competências do IAP, à legislação relacionada, à pesquisa no site do IAP na rede internet e às informações levantadas em entrevistas com os usuários externos do sistema DOF, com os gestores do IAP e da Polícia Ambiental Força Verde, concluiu que ainda não foram cumpridas todas as disposições estabelecidas nessa Resolução, conforme os comentários seguintes:

QUADRO 01 – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS DISPOSIÇÕES DA RESOLUÇÃO CONAMA N º 379/2006 ARTIGO SEÇÃO DESCRIÇÃO
 COMENTÁRIO ATENDIDO SIM NÃO 1º Os órgãos integrantes do SISNAMA disponibilizarão na Rede Internet as informações sobre a gestão florestal, no prazo máximo de 180 dias, observadas as normas florestais vigentes e, em especial: I Autorizações de Plano de Manejo Florestal Sustentável³⁰ - PMFS, sua localização georreferenciada e os resultados das vistorias técnicas. Atualmente, o site do IAP na rede internet não disponibiliza informações referentes a essas autorizações, limitando-se à legislação relacionada, permitindo acesso a consultas. X Fonte: Resolução CONAMA nº 379/2006 e auditoria. 30 O Regime de Rendimento Sustentado é uma forma sustentável da exploração da floresta, tirando dela apenas o incremento de um determinado período deixando a floresta se recuperando para uma nova intervenção. Informação disponível em

<http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=7> (consultado em 24/08/2010). Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 14 QUADRO 01 – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS DISPOSIÇÕES DA RESOLUÇÃO CONAMA N ° 379/2006 (CONT.) ARTIGO SEÇÃO DESCRIÇÃO COMENTÁRIO ATENDIDO SIM NÃO 1º (cont.) II Autorizações para a supressão da vegetação arbórea natural para uso alternativo do solo cuja área deverá estar georreferenciada, nos termos da legislação em vigor, bem como a localização do imóvel, das áreas de preservação permanente e da reserva legal. Atualmente, o site do IAP na rede internet não disponibiliza informações referentes a essas autorizações. X V Documento para o transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa – DOF. O IAP e o IBAMA compartilham as informações de gestão florestal que validam as guias DOF, porém sem integração dos seus sistemas eletrônicos. X VI Informações referentes às aplicações de sanções administrativas, (art. 4º da Lei 10.650, de 16/04/2003 e do 61-A do Decreto 3.179, de 21/09/1999), incluindo a tramitação dos respectivos processos administrativos, bem como os dados constantes dos relatórios de monitoramento, controle e fiscalização das atividades florestais. O IAP realiza fiscalização conjunta com a Polícia Ambiental Força Verde, por amostragem, baseando-se em denúncias registradas em canais de acesso público (0800 6430304) e autuadas por meio de processos administrativos e penais (Autos de Infração Ambientais). A relação de autos lavrados está sendo construída no site do IAP, porém, essas informações ainda não estão disponíveis na rede internet. X IX Mecanismos de controle e avaliação social relacionados à gestão florestal. Existem quatro canais de acesso ao público: o telefone 0800 6430304 da BPamb-FV; e, no IAP, o telefone 3333-6161 da Ouvidoria; o canal “Fale Conosco” no site da internet e pessoalmente, nas unidades do IAP. X X Tipo, volume, quantidade, guarda e destinação de produtos e subprodutos florestais apreendidos. Essas informações não estão disponíveis no site do IAP na rede internet. X Fonte: Resolução CONAMA nº 379/2006 e auditoria. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 15 QUADRO 01 – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS DISPOSIÇÕES DA RESOLUÇÃO CONAMA N ° 379/2006 (CONT.) ARTIGO SEÇÃO DESCRIÇÃO COMENTÁRIO ATENDIDO SIM NÃO 1º (cont.) § 3º Estarão disponibilizadas para fins de publicidade as informações pertinentes à gestão florestal relativas a: I. Instituições responsáveis pela gestão florestal; II. Recursos humanos envolvidos com a gestão

florestal; III. Infraestrutura e equipamentos utilizados na gestão florestal; IV. Apoios recebidos para o fortalecimento institucional dos órgãos florestais; De modo geral, as informações não estão disponíveis no site do IAP na rede internet, com exceção do item I. X § 4º Os órgãos integrantes do SISNAMA elaborarão anualmente relatório de avaliação de desempenho relacionado ao licenciamento, controle e fiscalização das atividades florestais, que deverá estar disponibilizado na internet; Essas informações não estão disponíveis no site do IAP na rede internet. X 3º Caberá aos órgãos integrantes do SISNAMA responsáveis pela gestão florestal: I Facilitar e disponibilizar a todos os entes da federação o acesso a sistemas e documentos de controle da atividade florestal, em especial aqueles necessários às atividades de fiscalização ambiental. As informações, bem como as orientações e formulários necessários para o cadastramento ao sistema DOF estão disponíveis no site do IAP na rede internet, porém, limitados ao acesso que os sistemas permitem. X II Disponibilizar ao público, por meio da internet, as informações necessárias para verificação da origem de produtos e subprodutos florestais. Essas informações não estão disponíveis no site do IAP na rede internet. X III Adotar os critérios fixados nesta Resolução e o conteúdo mínimo de informações na expedição de documentos para o controle do transporte de produtos e subprodutos florestais. Os critérios da Resolução estão sendo implementados e as informações estão sendo disponibilizadas no site do IAP e/ou através de link para o site do IBAMA, na rede internet. X Fonte: Resolução CONAMA nº 379/2006 e auditoria. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 16 QUADRO 01 – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS DISPOSIÇÕES DA RESOLUÇÃO CONAMA N ° 379/2006 (CONT.) ARTIGO SEÇÃO DESCRIÇÃO COMENTÁRIO ATENDIDO SIM NÃO 3º (cont.) IV Publicar e manter atualizada e disponível na internet a lista de produtos e subprodutos florestais dispensados de cobertura de documento de transporte, no âmbito de sua jurisdição. De modo geral, as informações estão disponíveis no link Legislação³¹ no site do IAP na rede internet. X § 1º O atendimento ao disposto neste artigo dar-se-á no prazo de até cento e oitenta dias a partir da data de publicação. O prazo não foi atendido. X § 2º Os sistemas eletrônicos e os modelos de documentos para controle do transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa serão cadastrados junto ao IBAMA. Os modelos de documentos oriundos do sistema eletrônico SERFLOR estão disponíveis no site do IAP na rede internet, porém, ainda sem integração ao sistema DOF. X 4º

O Ministério do Meio Ambiente e o IBAMA manterão atualizado um portal na internet, que integre e disponibilize as informações sobre o controle da atividade florestal, para atendimento do disposto na legislação ambiental, em especial as que tratem do fluxo interestadual de produtos e subprodutos florestais. As informações estão disponíveis nos sites do IAP e do IBAMA na rede internet, porém com limitações inerentes aos sistemas e com acesso restrito aos usuários. X § 3º Os documentos para cobertura, transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa emitidos pelos órgãos ambientais, na forma do Anexo desta Resolução serão válidos em todo o território nacional. X 5º As informações referentes às autorizações, licenciamentos e documentos para o transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa observarão, no mínimo, as seguintes diretrizes: I Garantia do controle da origem, destino e respectivas transformações industriais dos produtos e subprodutos florestais de origem nativa. Essas informações podem ser consultadas através dos sistemas SERFLOR e DOF no IAP, com limitações inerentes aos sistemas e com acesso restrito aos usuários. X Fonte: Resolução CONAMA nº 379/2006 e auditoria.

31

Disponível

em

<http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=879> (consultado em 23/08/2010). Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 17 QUADRO 01 – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS DISPOSIÇÕES DA RESOLUÇÃO CONAMA N º 379/2006 (CONT.) ARTIGO SEÇÃO DESCRIÇÃO COMENTÁRIO ATENDIDO SIM NÃO 5º (cont.) II Garantia do acesso aos usuários, União, Estados, Municípios e ao público em geral às informações por meio da internet. O acesso às autorizações, licenciamentos e documentos para o transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa não são disponibilizadas ao público em geral. X III Geração, emissão e controle dos documentos por meio de sistema eletrônico e informatizado. Os documentos para transporte de produtos florestais (guias DOF) no Paraná são gerados e emitidos por meio do sistema eletrônico disponível no site do IBAMA, na rede internet. X IV Emissão, uso e conteúdo de responsabilidade do usuário. As guias DOF são emitidas pelo usuário externo (empreendedor) e validadas pelo usuário interno (IAP). X V Transparência das informações disponibilizadas na internet. As informações disponibilizadas na rede internet, sejam no site do IBAMA ou do IAP, ainda não estão acessíveis ao público em geral. X 6º Os documentos para o transporte e

armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa, instituídos pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, conterão as informações e características mínimas contidas no Anexo desta Resolução. As informações de que trata o anexo estão sendo registradas pelo empreendedor no sistema DOF, quando de seu cadastramento junto ao IBAMA e eventualmente, conferidas pelo IAP, no ato da validação das guias para transporte dos produtos florestais. X § 1º Todas as informações constantes do Anexo desta Resolução devem conter formato eletrônico e ficar disponíveis para consulta na internet em sistema que permita aferir sua validade. O acesso às informações é disponibilizado aos usuários externos (empreendedores) cadastrados e aos usuários internos (IAP). X Fonte: Resolução CONAMA nº 379/2006 e auditoria.

III.1.1.1 CRITÉRIOS Resolução CONAMA nº 379/2006. III.1.1.2 EVIDÊNCIAS a) Constatações decorrentes de pesquisas realizadas no site do IAP na rede internet; b) respostas às entrevistas com usuários internos e externos; Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 18 c) respostas às entrevistas com a Polícia Ambiental Força Verde. III.1.1.3 CAUSAS a) Escassez de pessoal para desenvolvimento e integração dos sistemas eletrônicos SERFLOR e DOF no IAP; b) escassez de pessoal para operacionalização dos sistemas eletrônicos SERFLOR e DOF no IAP; c) ausência da integração dos sistemas SERFLOR e DOF; d) indisponibilidade de informações oriundas do sistema DOF/IBAMA. III.1.1.4 EFEITOS POTENCIAIS a) Deficiências na operacionalização dos sistemas eletrônicos SERFLOR e DOF; b) comprometimento da transparência decorrente da ausência da disponibilização de dados na internet; c) ausência de informação para verificação de origem dos produtos e subprodutos florestais ao público em geral; d) descrédito ao sistema DOF pelos usuários. III.1.1.5 CONCLUSÃO 45. A auditoria constatou que as disposições da Resolução CONAMA nº 379/2006 estão parcialmente implementadas, não obstante o prazo de 180 dias a partir da data de publicação para sua implementação, em 20/10/2006, previsto no caput do seu art. 1º. III.1.1.6 RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA 46. O IAP deverá: a) incrementar a estrutura de gestão florestal, quanto a pessoal capacitado e equipamentos necessários, a fim de dar cumprimento às suas obrigações; b) viabilizar, juntamente com o IBAMA, a integração dos sistemas SERFLOR e DOF, para uniformizar as informações e conferir maior agilidade ao sistema e segurança nos dados; c) solicitar apoio ao IBAMA, conforme item (c) das Competências, visando a execução das atividades dispostas no Acordo de Cooperação Técnica

para Gestão Florestal Compartilhada entre IBAMA e IAP. III.1.2 IMPLEMENTAÇÃO PARCIAL DAS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA PARA GESTÃO FLORESTAL COMPARTILHADA ENTRE IBAMA E IAP

47. O Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada nº 016/2007, firmado entre IBAMA e IAP, em 31/05/2007, “visando o licenciamento e a gestão compartilhada dos recursos florestais no Estado do Paraná” e observando as diretrizes para interligação do sistema de controle estadual (SERFLOR) por meio do sistema nacional (DOF), determinou as competências desses órgãos ambientais, descritas no Quadro 02. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 19 48. A auditoria, tendo em vista as entrevistas com os gestores e usuários nas unidades do IAP, conclui que não foram cumpridas todas as disposições, conforme comentários seguintes: QUADRO 02 – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DOS TERMOS DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA PARA GESTÃO FLORESTAL COMPARTILHADA ENTRE IBAMA E IAP CLÁUSULA SEÇÃO DESCRIÇÃO COMENTÁRIO ATENDIDO SIM NÃO 1ª O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objetivo o estabelecimento de regras e condições de cooperação técnica visando o licenciamento e a gestão compartilhada dos recursos florestais no Estado do Paraná, com suporte no artigo 19 da Lei nº 4.771, de 19/09/1965, com redação dada pelo artigo 83 da Lei nº 11.284, de 02/03/2006, na Lei nº 6.938, de 31/08/1981, com redação da Lei nº 7.804, de 18/07/1989 e regras previstas nas Resoluções CONAMA nº 237, de 14/04/2004; nº 378, de 19/10/2006 e nº 379, de 19/10/2006, observando-se as seguintes diretrizes: I Evitar impactos no atendimento e prestação de serviços ao usuário durante a transição e transferência de atribuições federais para o órgão de meio ambiente do Estado. O processo de transferência dos serviços do IBAMA para o IAP ocorreu legalmente, porém, os sistemas eletrônicos DOF e SERFLOR, responsáveis pela gestão florestal compartilhada não estão integrados e causam dúvidas e transtornos aos usuários externos. X I I Interligação dos sistemas de controle estadual por meio do sistema nacional. Os sistemas eletrônicos SERFLOR/IAP e DOF/IBAMA não estão interligados gerando uma série de problemas apontados neste Relatório. X 2ª I Compete ao IBAMA: (a) Disponibilizar dados, informações, normas, sistemas, formulários, inclusive os relacionados com o controle de transporte de produtos e subprodutos florestais, bem como banco de dados indispensáveis à implementação da Resolução CONAMA nº 379/2006. As informações constantes do sistema

eletrônico DOF/IBAMA não podem ser acessadas, em sua totalidade, pelos usuários internos no IAP, bem como não permite elaborar relatórios gerenciais. X Fonte: Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Compartilhada entre IBAMA e IAP e Auditoria. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 20

QUADRO 02 – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DOS TERMOS DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA PARA GESTÃO FLORESTAL COMPARTILHADA ENTRE IBAMA E IAP (CONT.) CLÁUSULA SEÇÃO DESCRIÇÃO COMENTÁRIO

ATENDIDO SIM NÃO 2ª (b) Implementar junto ao IAP, o Documento de Origem Florestal – DOF, fazendo as necessárias adaptações no sistema por solicitação do IAP, quando julgadas adequadas por ambas as partes, caso não seja adotado outro sistema. O sistema DOF foi implementado parcialmente junto ao IAP, com restrições devidas à não integração com o sistema SERFLOR. X II Compete ao IAP: (a) Manter atualizado e disponível para consulta, cadastro e bancos de dados dos empreendimentos industriais e das atividades utilizadoras de recursos florestais, passíveis de licenciamento ambiental. As informações constantes deste item estão disponíveis para consulta no IAP. Porém, devido à escassez de pessoal qualificado para operacionalizar tais tarefas, as ações estão prejudicadas quanto a sua atualização. X (b) Controlar o fluxo e transporte de produtos e subprodutos florestais, oriundos do Estado do Paraná, e as respectivas ações de monitoramento, controle e fiscalização da política florestal estadual, respeitando-se as regras e limites das normas gerais fixadas pela legislação federal. Esta tarefa vem sendo realizada pelos fiscais do IAP e do BPamb-FV, mediante denúncia. X (c) Orientar os interessados, no ato da emissão de autorização, sobre os procedimentos a serem adotados na execução das atividades correlatas. Todas as informações, procedimentos e formulários, bem como as orientações referentes à gestão florestal estão disponíveis no site do IAP na rede internet e pessoalmente, nas unidades do órgão. X (d) Realizar a capacitação do pessoal envolvido nas atividades objeto do presente Termo de Compromisso. Não houve capacitação e/ou treinamento referente às questões deste Acordo aos servidores do IAP. X (e) Utilizar o DOF a partir de 1º de junho de 2007, devendo operar integralmente o sistema, caso não tenha optado por outro. O IAP utiliza o sistema DOF desde setembro de 2007, dentro das limitações quanto à sua operacionalização, integração ao SERFLOR e à escassez de pessoal. X Fonte: Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Compartilhada entre IBAMA e IAP e Auditoria. III.1.2.1 CRITÉRIOS Acordo de Cooperação Técnica para Gestão

Florestal Compartilhada entre IBAMA e IAP/2007. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 21

III.1.2.2 EVIDÊNCIAS a) Constatações decorrentes de pesquisa realizada no site do IAP na rede internet; b) constatações de pesquisa realizada no site do IBAMA na rede internet; c) constatações decorrentes das visitas de campo às unidades do IAP; d) resultados de testes realizados nos sistemas SERFLOR e DOF; e) respostas às entrevistas com usuários das unidades IAP.

III.1.2.3 CAUSAS a) Escassez de pessoal para desenvolvimento e integração dos sistemas eletrônicos SERFLOR e DOF no IAP; b) escassez de pessoal para operacionalização dos sistemas eletrônicos SERFLOR e DOF e de fiscais no IAP; c) limitações na utilização de informações oriundas do sistema DOF pelo IAP (por ex., geração de extratos e relatórios gerenciais); d) ausência de coordenação das ações de fiscalização conjunta entre o IAP e o BPAMB-FV; e) ausência de integração dos sistemas SERFLOR e DOF.

III.1.2.4 EFEITOS POTENCIAIS 49. As ações de fiscalização podem ficar prejudicadas, por ausência de cruzamento de dados dos diferentes sistemas e por falta de pessoal capacitado e ausência de coordenação das ações, o que potencializa sua falta de efetividade e alcance.

III.1.2.5 CONCLUSÃO 50. A auditoria constatou que as competências do IAP nos termos do Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada entre IBAMA e IAP, de 31/05/2007, estão parcialmente implementadas, prejudicando o desempenho das ações para a gestão florestal no Estado do Paraná.

III.1.2.6 RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA 51. O IAP deverá:

a) incrementar a estrutura de gestão florestal, quanto a pessoal capacitado e equipamentos necessários, a fim de dar cumprimento às suas obrigações; b) viabilizar, juntamente com o IBAMA, a integração dos sistemas SERFLOR e DOF, para uniformizar as informações e conferir maior agilidade ao sistema e segurança nos dados; c) solicitar apoio ao IBAMA, conforme item (c) das Competências, visando a execução das atividades dispostas no Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada entre IBAMA e IAP. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 22

QUESTÃO 2 Os recursos fornecidos pelo IAP, para a gestão dos sistemas DOF e SERFLOR, são adequados para cumprir com as atribuições previstas no Acordo de Cooperação Técnica de Gestão Florestal Compartilhada com o IBAMA?

III.2 INSUFICIÊNCIA DE PESSOAL EFETIVO DO IAP PARA ADMINISTRAR OS SISTEMAS DOF E SERFLOR

52. A guia DOF constitui-se na licença obrigatória, de âmbito nacional, para o transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa. Tal documento contém informações sobre a origem desses produtos, sendo gerado pelo sistema eletrônico disponibilizado pelo IBAMA na internet e impresso pelo empreendedor. No Paraná, os lançamentos no sistema DOF são administrados e validados pelo usuário interno no IAP, por dados oriundos das autorizações florestais cadastradas no SERFLOR ou do lançamento de saldos originados por meio de escrituras de compra e venda, pelo próprio empreendedor, via sistema DOF na internet.

53. Com a Lei nº 11.284/2006, cada Estado passou a ter autonomia para utilizar um sistema próprio, integrado ao sistema federal. A Instrução Normativa nº 112 do IBAMA, de 21/08/2006, que regulamenta o uso do sistema DOF, faculta aos Estados, no seu art. 32, utilizarem outros sistemas para emissão de documentos de transporte de produtos e subprodutos florestais. Segundo o Decreto nº 5.975/2006 e a Resolução CONAMA nº 379/2006, “a geração, emissão e controle dos documentos de transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa devem ser emitidos por sistema eletrônico integrado que permita aferir sua autenticidade e validade”. Assim, cada Estado deve administrar e compartilhar informações com o sistema DOF.

54. O Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada nº 016/2007, firmado entre IBAMA e IAP, “visando o licenciamento e a gestão compartilhada dos recursos florestais no Estado do Paraná”, e observando as diretrizes para interligação do sistema de controle estadual (SERFLOR) por meio do sistema nacional (DOF), determinou as competências desses órgãos ambientais, já discutidas nos Achados da Questão nº 1 deste Relatório.

55. As competências atribuídas ao IAP pelo Acordo de Cooperação Técnica resultaram em aumento de atividades a serem executadas, porém, o número de

servidores continuou o mesmo, causando transtornos que comprometem a eficiência dessas atividades

. 56. O sistema DOF, para operação no IAP, tem cadastrado 14 servidores³² autorizados (usuários internos), contudo, o que se observa é que, na prática, apenas dois servidores efetivos do IAP estão operando esta função, em todo o Estado do Paraná, assim distribuídos: um servidor na DIDEF em Curitiba, auxiliado por três estagiários e outro no Escritório Regional de União da Vitória (ERUVI). O Escritório Regional de Guarapuava (ERGUA) possui um servidor cedido pela Prefeitura Municipal para executar essas tarefas. A informação obtida pela equipe é de que no SERFLOR, até 30/12/2009, os números cadastrados totalizavam 22.196 empresas (7.224 pessoas físicas e 14.972 pessoas jurídicas)³³ que comercializam produtos e subprodutos florestais no Paraná, tendo um volume de transações média de aproximadamente 1.500 DOF's válidos/dia³⁴ .

57. Os dados de gestão florestal, no Paraná, são inseridos e administrados pelos usuários internos do sistema SERFLOR no IAP, que por sua vez, alimentam o sistema DOF. Conforme informado à auditoria, não houve capacitação e/ou treinamento específico para esta função aos usuários internos, tendo somente ocorrido uma ³² Informação constante do Relatório de Atividades SERFLOR e DOF – Período 2009/IAP. ³³ Informação constante de Relatório do SERFLOR, de 14/04/2010. ³⁴ Dados informados pelo responsável da gestão dos sistemas na DIDEF, em 27/10/2009. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias ²³ comunicação de implementação do sistema em reunião conjunta com IBAMA e IAP, unidade Sede e Escritórios Regionais.

58. A constatação da auditoria é de que há um déficit de pessoal na operacionalização dos sistemas de gestão florestal no IAP. Com a escassez de recursos humanos, os usuários internos dos sistemas DOF e SERFLOR ficam vulneráveis aos mais diversos problemas, tais como, excesso de trabalho, acúmulo de funções, impossibilidade de segregação de tarefas, dificuldade em se ausentar para férias, tratamento de saúde ou quaisquer outros impedimentos

. 59. Na sede do IAP, em Curitiba, o responsável pela gestão do sistema DOF é servidor na unidade DIDEF e atualmente é auxiliado por três estagiários para realizar praticamente todo o movimento de produtos florestais no Paraná, com exceção da região de Guarapuava – ERGUA e de União da Vitória – ERUVI. De modo geral, a demanda de serviço é superior à força de trabalho disponível. 60. No ERGUA, o usuário do DOF é funcionário da Prefeitura Municipal de Guarapuava e, assim, o IAP corre o risco de ficar desprovido deste servidor e sem o conhecimento acumulado da tarefa. 61. No ERUVI, o usuário é servidor efetivo e técnico fiscal, porém é o único que opera o sistema. Em uma necessidade maior, o sistema pode ficar descoberto com a falta do usuário, quando este for destacado para outra tarefa ou por motivos pessoais. 62. Nos demais escritórios regionais do IAP não há usuário do sistema DOF, ficando esta função designada para a unidade DIDEF. 63. Nesse sentido, as deficiências de gestão florestal compartilhada, observadas nas unidades do IAP: DIRAM, DIDEF, ERGUA, ERUVI e ERTOL, podem estar sendo causadas principalmente pela insuficiência de pessoal, gerando fatores de risco detectados na auditoria que podem comprometer a confiabilidade dos dados movimentados nos sistemas DOF e SERFLOR, tais como: informações inexatas, erros de digitação, ausência de conferência de dados, dificuldade no atendimento às solicitações diversas, deficiências no atendimento ao usuário externo, tempo escasso para desenvolvimento das tarefas e treinamento. Tais falhas podem comprometer os resultados da gestão florestal compartilhada e inviabilizar a fiscalização ambiental. 64. Portanto, o número de servidores qualificados e disponíveis no quadro efetivo do IAP, para as tarefas em questão, não é suficiente. Para realizar tais funções com segurança, essenciais para maximizar a confiabilidade dos dados geridos pelos sistemas DOF e SERFLOR, o IAP necessita de um quadro de pessoal compatível com a sua responsabilidade ambiental, diga-se, prevista em lei, extremamente diversa e complexa, dado os biomas existentes no Estado do Paraná.

III.2.1 CRITÉRIOS a) Portaria MMA nº 253/2006; b) Instrução Normativa IBAMA nº 112/2006; c) Resolução CONAMA nº 379/2006; d) Decreto nº 1.940/1996 do Estado do Paraná; e) Acordo de Cooperação Técnica nº 016/2007– IBAMA/IAP; f) Quadro de Pessoal do IAP. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 24

III.2.2 EVIDÊNCIAS a) DOF's válidos para o ano de 2009 (IBAMA); b) relatório de atividades do SERFLOR e DOF – Período 01/01 a 31/12/2009/IAP; c) relatório de autorização florestal – Período 01/01 a 31/12/2009/IAP; d) relatório

consolidado SERFLOR/PRODEFOR de 2009/IAP; e) lista de servidores, estagiários e/ou terceirizados da DIRAM; f) lista de servidores autorizados (usuários internos do DOF) da DIDEF; g) relação de funcionários e estagiários, equipamentos e veículos do ERGUA; h) Relatório de Situação Histórico Funcional do ERUVI; i) respostas das entrevistas com servidores usuários internos dos sistemas DOF e SERFLOR e gestores nas unidades DIDEF, ERGUA e ERUVI.

III.2.3 CAUSAS a) Escassez de pessoal qualificado para executar as atividades de gestão florestal; b) aposentadorias sem a respectiva reposição, mediante concurso público; c) ausência de concurso público, desde 1990.

III.2.4 EFEITOS POTENCIAIS a) Não confiabilidade dos dados cadastrados; b) deficiência na gestão dos sistemas eletrônicos SERFLOR e DOF; c) deficiência na gestão florestal; d) precariedade dos dados sobre as transações comerciais de produtos florestais no Estado, como, por exemplo, os oriundos de escrituras de compra e venda, que não são de controle do IAP, que desconhece a origem dos produtos.

III.2.5 CONCLUSÃO 65. A atual legislação brasileira compartilhou a competência da gestão florestal do IBAMA com os Estados e autorizou-os a utilizarem sistemas eletrônicos próprios. No Paraná, o controle da gestão florestal é operado pelo sistema SERFLOR desde 1996 e, a partir do final de 2007, por força de Acordo de Cooperação Técnica entre o IBAMA e o IAP, incluiu a sistemática da movimentação de dados adotada pelo sistema eletrônico DOF. Ambos os sistemas demandam procedimentos seguros para a inclusão de créditos iniciais nas contas dos empreendedores, bem como necessitam de serem utilizados concomitantemente, para conferência dos dados cadastrais. Tudo é muito burocrático e demorado.

66. A auditoria constatou incertezas quanto à confiabilidade dos dados geridos no sistema DOF, visto que dependem da exatidão com que são manuseados e controlados. Foi verificado que os riscos de tais dados estarem inexatos decorrem especialmente da ausência de integração dos sistemas DOF e SERFLOR e da possibilidade de falhas nos procedimentos de gestão dos mesmos, devido principalmente às deficiências Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 25 quanto à estrutura operacional e ao escasso número de servidores, usuários internos daqueles sistemas. Visto que a falta de comunicação nos sistemas aumenta a interferência humana no processo de cadastramento dos dados e, por consequência, os riscos de erro.

67. Verifica-se, portanto, a deficiência no controle da gestão florestal compartilhada entre IBAMA e IAP por meio dos sistemas DOF e SERFLOR. A fim de garantir que os dados

cadastrados nos sistemas sejam acreditados é preciso que o IAP: a) tenha um Quadro de Pessoal compatível com a realidade; b) promova a integração dos sistemas DOF e SERFLOR, ou utilize outro sistema compatível com o DOF para efetivo controle da gestão florestal compartilhada; c) fortaleça os procedimentos de controle interno adotados na operacionalização dos sistemas de gestão florestal compartilhada; d) estabeleça o planejamento de rotinas para que a fiscalização consiga monitorar e detectar com agilidade e eficiência se os produtos e subprodutos florestais transportados e/ou armazenados no Estado realmente advêm de locais onde a exploração foi devidamente autorizada.

III.2.6 RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA 68.

O IAP deverá: a) fornecer os recursos necessários à execução das atividades de gestão florestal compartilhada para atender com presteza e eficiência as tarefas delegadas; b) realizar estudos objetivando adequar as responsabilidades ambientais previstas em leis com os recursos disponíveis no órgão; c) implementar procedimentos necessários a suprir a deficiência de recursos com base em estudo efetuado; d) elaborar um plano de capacitação permanente em gestão florestal para os servidores do quadro efetivo e demais parceiros conveniados e/ou terceirizados.

Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Coordenadoria de Auditorias 26 QUESTÃO 3 A

integração dos sistemas DOF e SERFLOR garante a consistência das informações que gerencia?

III.3 AUSÊNCIA DE INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS DOF E SERFLOR 69.

Para o empreendedor poder transportar produtos florestais, em âmbito nacional, deve estar devidamente cadastrado e regularizado no Cadastro Técnico Federal (IBAMA)³⁵ e se habilitar no sistema DOF, por meio de formulários³⁶ próprios, diretamente no site do IBAMA na internet. 70. No Estado do Paraná o sistema DOF é alimentado por dados registrados em outro sistema que já estava em operação desde 1996, o SERFLOR³⁷. Após, a implementação do sistema DOF, em 2007, e com o Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada, firmado com o IBAMA, o IAP necessitaria integrar as bases de dados dos sistemas DOF e SERFLOR, para possibilitar a comunicação das informações. 71. Os sistemas eletrônicos DOF e SERFLOR possuem diferentes desenhos e linguagens de informação, o que impossibilitaria sua integração. As informações constantes do sistema DOF são gerenciadas pelo IBAMA, que tem a responsabilidade do desenvolvimento eletrônico e demais atividades de tecnologia de informação do sistema. 72. O SERFLOR cadastra os empreendimentos industriais e de gestão de recursos florestais, por

meio de formulários³⁸ específicos e adequados, através dos quais são concedidas as autorizações de corte das espécies nativas. De posse do respectivo documento registrado no SERFLOR, o empreendedor deverá requisitar o lançamento do saldo em volume de produtos florestais no sistema DOF, para possibilitar a sua negociação e posterior transporte. 73. Em virtude da ausência de integração dos sistemas DOF e SERFLOR, os dados são registrados eletronicamente e conferidos um a um, de forma manual pelo usuário no IAP. Nesta operação, o usuário do sistema DOF faz a pesquisa no SERFLOR, para checagem dos dados cadastrados e em seguida lança no sistema DOF o saldo existente para a comercialização, em virtude das autorizações de corte concedidas. Em alguns casos, essas autorizações são expedidas pelo IBAMA, não constando da base de dados do sistema SERFLOR, gerando a necessidade de o usuário interno entrar em um terceiro sistema (neste caso, do Cadastro Técnico Federal – CTF, do IBAMA) para uma simples conferência de dados, ou ainda, poder verificar o Certificado de Regularidade³⁹ do empreendedor. 74. Toda esta rotina burocrática de verificações demanda tempo, pois cada cadastro tem informações disponíveis em várias páginas do sistema e cada passo nessa análise demora alguns minutos para ser verificado e anotado. Se considerar o já escasso quadro de pessoal, esta tarefa torna-se morosa e complexa.

35 Cadastro Técnico Federal, IBAMA: Nos termos da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, alterada pela Lei nº 7.804 de 18 de julho de 1989, Art.17, incisos I e II, é obrigatório o registro de todas as pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a atividades potencialmente poluidoras e/ou a extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente, assim como de minerais, produtos e subprodutos da fauna e flora, indicadas na IN nº 010/01. Vide em <http://www.ibama.gov.br/cadastro/cadastro.htm> (consultado em 27/07/2010). 36 Formulários DOF: vide em <http://servicos.ibama.gov.br/cogeq> (consultado em 27/07/2010). 37 Para facilitar os procedimentos aos usuários do Sistema Estadual de Reposição Florestal - SERFLOR, o IAP publicou a Coletânea SERFLOR, reunindo os fundamentos técnicos e os embasamentos legais como o Decreto Estadual nº 1.940/96, as Portarias Normativas, os formulários utilizados e instruções de procedimentos, disponível em <http://www.iap.pr.gov.br> (consultado em 27/07/2010).

38 Formulários SERFLOR: vide <http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=378> (consultado em 27/07/2010). 39 Da Instrução Normativa do IBAMA nº 31, de 03/12/2009, Art. 8º:

O Certificado de Regularidade, com validade de três meses a partir da data de sua emissão, conterá o número do cadastro, o CPF ou CNPJ, o nome ou razão social, as atividades declaradas que estão ativas, a data de emissão, a data de validade e chave de identificação eletrônica; § 1º (...) será disponibilizado para impressão, via internet, desde que verificado o cumprimento das exigências ambientais previstas em Leis, Resoluções do CONAMA, Portarias e Instruções Normativas do IBAMA e a ausência de débitos provenientes de taxas e multas administrativas por infrações ambientais.

Disponível

em

http://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/certificado_regularidade.php (consultado em 05/08/10). Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 27 75. Portanto, a confiabilidade das informações utilizadas no controle do transporte de produtos florestais não depende somente do sistema DOF, mas também da segurança da informação dos demais sistemas utilizados pelo IAP, pois qualquer falha de segurança nesses sistemas afeta diretamente a qualidade daquelas informações. III.3.1 CRITÉRIOS a) Resolução CONAMA nº 379/2006; b) Instrução Normativa IBAMA nº 96/2006; c) Instrução Normativa IBAMA nº 112/2006; d) Decreto nº 1.940/1996 do Estado do Paraná; e) Acordo de Cooperação Técnica nº 016/2007– IBAMA/IAP. III.3.2 EVIDÊNCIAS Resultados dos testes efetuados pela equipe de auditoria que constatou o apontado no parágrafo 63, p. 23 deste Relatório. III.3.3 CAUSAS a) Diferenças nos desenhos e linguagem das bases tecnológicas dos sistemas eletrônicos SERFLOR e DOF que impedem a integração; b) inexistência de instrumentos que proporcionem ao IAP, por meio da integração dos sistemas de controle da gestão florestal (DOF e SERFLOR), as atribuições de controle, checagem e uniformização de procedimentos de forma eficiente e rápida. III.3.4 EFEITOS POTENCIAIS a) Possibilidade de comércio ilegal de produtos florestais, oriundos da fragilidade das ferramentas de controle; b) comprometimento da eficiência no controle do transporte de produtos e subprodutos florestais; c) possibilidade de utilização de informação incorreta na tomada de decisão pelos agentes de fiscalização da gestão florestal e demais instituições correlatas; d) possibilidade de empresas irregulares estarem em operação no sistema DOF; e) desmotivação dos usuários para continuar utilizando o sistema DOF. III.3.5 CONCLUSÃO 76. Verifica-se a impossibilidade de assegurar a total confiabilidade das informações gerenciadas pelo sistema DOF em função da ausência de integração ao sistema eletrônico SERFLOR. Tal fato decorre por essas informações

estarem sujeitas à interferência humana na checagem dos dados nos diferentes sistemas, concomitantemente. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 28 III.3.6 RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA 77. O IAP deverá: a) incrementar ações de controle interno na operacionalização dos sistemas SERFLOR e DOF; b) juntamente com o IBAMA realizar estudos para promover a integração dos sistemas (DOF e SERFLOR), a fim de aperfeiçoar os mecanismos de controle e otimizar a utilização de seus recursos; c) elaborar um plano de ação para o processo de integração entre o DOF e o SERFLOR e/ou outros sistemas estaduais de licenciamento ambiental e demais procedimentos, discriminando as atividades e responsáveis, prazos e recursos necessários. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 29 QUESTÃO 4 Quais as dificuldades encontradas pelos usuários do sistema DOF? 78. Os usuários do sistema DOF são oriundos de diversos setores. O empreendedor que possui a obrigação legal de usar o sistema em virtude de exercer atividade econômica de exploração e comercialização de produtos florestais é denominado usuário externo. Como usuários internos do sistema DOF, são considerados aqueles que, em razão da natureza de suas atribuições, utilizam o sistema para exercício de atividades de fiscalização e/ou operacionalização dos sistemas, servidores do IAP. 79. Os meios disponíveis para esclarecimento de dúvidas do usuário externo são o atendimento telefônico e o manual do sistema DOF nas páginas do IBAMA e do IAP na internet. Durante a execução da auditoria, a equipe realizou entrevistas para avaliar a satisfação desses usuários, no período de 17 de maio a 09 de julho de 2010, nas regiões de Guarapuava, União da Vitória e Toledo. 80. A partir das respostas obtidas com as entrevistas, juntamente com a análise de documentos e observação direta, a equipe de auditoria constatou oportunidades de melhoria no atendimento aos dois tipos de usuários. III.4.1 DEFICIÊNCIAS DE PROJETO DO SISTEMA DOF APONTADAS PELO USUÁRIO INTERNO 81. Não obstante a deficiência de pessoal no quadro efetivo do IAP, as atividades para a gestão dos sistemas são complexas e exigem atenção do servidor. Além disso, devido à ausência de integração dos sistemas SERFLOR e DOF, nem sempre é possível para os usuários internos viabilizarem a solução para os conflitos no sistema DOF, principalmente, em relação aos usuários externos. 82. Os problemas mais recorrentes apontados pelos entrevistados são os seguintes: a) quando uma AUTEX (autorização de exploração florestal, assim denominada no sistema DOF) expira seu prazo⁴⁰ e o empreendedor

ainda não finalizou a operação (de corte, por exemplo), o item “desaparece” do sistema DOF para o usuário externo. Para corrigir e possibilitar a transação comercial, ele deve solicitar ao IAP para que seja novamente autorizado o lançamento. Desta forma, o trabalho fica sobrecarregado, pois o servidor no IAP tem que entrar com todos os dados novamente no sistema DOF para lançar a autorização e disponibilizar a AUTEX ao empreendedor. Além dessas repetidas operações, o usuário interno precisa registrar todos os dados no SERFLOR para atualizar vários campos em diversas páginas, tornando o serviço burocrático e demorado; b) problemas com a conversão de subprodutos. Os usuários internos no IAP não são autorizados para gerenciar este ou demais quesitos relacionados ao projeto do sistema eletrônico DOF, sendo função do IBAMA. Com essa restrição, a correção dos dados fica prejudicada, pela impossibilidade técnica ou a demora de resposta pelo IBAMA, por questões burocráticas. Por exemplo, no Paraná, a realidade demonstra que 1 m³ de tora de araucária pode ser transformada em 0,7 a 0,8 m³ de madeira serrada, sendo que o sistema DOF não permite este índice, sendo automático o padrão de 1 m³ de tora para 0,5 m³ de subproduto. Essas diferenças tornam vulnerável o sistema, deixando o saldo do empreendedor descoberto e sujeito à multa; c) impossibilidade de emissão de relatórios gerenciais, ou relacionados a extratos históricos por empreendedor, ou por DOF's emitidos, entre outros.

40 O prazo da autorização florestal depende de cada caso, em geral de seis meses a um ano. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 30 83. Além disso, devido ao acúmulo de tarefas e ausência de treinamento, os usuários internos ficam sem tempo e condições para realizar atividades relacionadas à qualidade do serviço, como por exemplo, estudar e pesquisar a legislação que dá suporte à matéria.

III.4.1.1 CRITÉRIOS a) Portaria MMA nº 253/2006; b) Instrução Normativa IBAMA nº 112/2006; c) Resolução CONAMA nº 379/2006; d) Acordo de Cooperação Técnica entre IBAMA e IAP/2007.

III.4.1.2 EVIDÊNCIAS a) Respostas às entrevistas aos usuários internos do ERGUA e ERUVI; b) testes realizados no sistema DOF.

III.4.1.3 CAUSAS a) Insuficiência de pessoal; b) deficiências na capacitação do usuário interno; c) falta de atualização do sistema para adaptá-lo às necessidades locais; d) ausência de integração dos sistemas SERFLOR e DOF.

III.4.1.4 EFEITOS POTENCIAIS a) Comprometimento da credibilidade dos serviços florestais ao público em geral e da ferramenta DOF; b) resistência ao uso do sistema DOF por parte do usuário externo; c) insatisfação do

usuário interno. III.4.1.5 CONCLUSÃO 84. Os dados de gestão florestal, no Paraná, são inseridos e administrados pelos usuários internos do sistema SERFLOR, servidores do IAP, que por sua vez, alimentam o sistema DOF. Devido, principalmente, a ausência de integração desses sistemas e a escassez de pessoal na operacionalização da função no IAP, o sistema DOF está sujeito a inúmeros problemas como excesso de pedidos de homologação, bloqueios e/ou cancelamento de DOF's por parte dos usuários externos. 85. Dificuldades apontadas pelos usuários externos como: a falta de treinamento pelos órgãos ambientais, a falta de clareza na documentação do sistema DOF, a lentidão do sistema na internet e a dificuldade em gerar relatórios impressos, propicia a ocorrência de erros e a desmotivação por parte dos empreendedores quanto a utilização da ferramenta DOF. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 31 86. As deficiências encontradas no sistema DOF, bem como as dificuldades de operação pelos usuários, levam a concluir que há necessidade de adaptar-se o sistema à realidade dos produtos e subprodutos florestais do Estado, principalmente, no que se refere aos índices de conversão e de destinação dos mesmos. III.4.1.6 RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA 87. O IAP deverá: a) Incrementar a estrutura de gestão florestal, quanto aos recursos humanos e equipamentos necessários; b) promover a integração dos sistemas SERFLOR e DOF, para uniformizar as informações ao usuário externo sobre o uso dos serviços florestais; c) pesquisar junto aos usuários do sistema as dificuldades de sua operacionalização e incorporá-las como aperfeiçoamento, a fim de minimizar os transtornos ocasionados; d) realizar treinamento e capacitação permanente dos servidores atencentes aos usuários externos, sobre a gestão florestal e a operacionalização do sistema DOF; e) disponibilizar no site do IAP na internet as informações sobre a gestão florestal, conforme determina a Resolução CONAMA nº 379/2006, Artigo 1º; f) implementar estratégias de comunicação com o usuário externo do sistema DOF, com o objetivo de informar e esclarecer questões relativas à gestão florestal, responsabilidade ambiental e orientar o uso do sistema; g) elaborar proposta ao IBAMA para correção dos índices de desdobramento de madeira bruta (tora) em subprodutos florestais e outros índices e parâmetros regionais e pertinentes à realidade do Paraná, diferentes daqueles vigentes e que são automáticos no sistema DOF. III.4.2 DEFICIÊNCIAS DE PROJETO NO SISTEMA DOF APONTADAS PELO USUÁRIO EXTERNO 88. Antes de emitir um documento de transporte DOF, o possuidor do

produto florestal deve oferecê-lo ao comprador utilizando o próprio sistema em sua empresa. O comprador, por sua vez, também utilizando o sistema, deverá aceitar ou recusar a oferta. Somente após esse passo é que se torna possível emitir a guia DOF, gerada eletronicamente, para acobertar o transporte do produto vendido. 89. Entrevistados pela auditoria, a respeito de prazos e outros conflitos no sistema DOF, as reclamações foram as seguintes: a) procedimentos como homologação e cancelamento de guias no sistema DOF devem ser solicitados ao IAP. O problema apontado é a demora de até dois dias para ser finalizado um lançamento no sistema, sendo que neste intervalo a empresa fica sem poder cortar ou não poder transportar o produto comercializado, o que causa transtornos os mais diversos ao empreendedor; b) o sistema DOF só permite o cancelamento de uma guia até duas horas após sua emissão. Entretanto, é comum ocorrerem problemas de logística que impossibilitam o carregamento do caminhão, por exemplo, chuva. Esse prazo de cancelamento, segundo os empreendedores visitados, é insuficiente, tendo em vista a distância da área trabalhada à sede da empresa, o que torna inviável a transação comercial, travando todo o sistema de negociação entre as duas empresas envolvidas, acarretando em mais serviços no escritório; Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 32 c) outra deficiência apontada é em relação às automatizações do sistema DOF. Segundo empresas de União da Vitória, a maior dificuldade encontra-se no cálculo do desdobramento da madeira bruta, que em média, para esta região do Estado, é da ordem de 70% de aproveitamento, sendo os 30% restantes considerados subprodutos (sarrafo, cavaco, ripa etc.) e que são denominados “resíduos” para o sistema DOF. Entretanto, no sistema DOF, o índice utilizado para este desdobramento está automatizado para 50% de “resíduo”. Desta forma, o madeireiro fica na realidade com os subprodutos aproveitáveis no pátio sem a correspondente cobertura legal e sujeito às multas, porque o sistema contabiliza automaticamente um “resíduo” maior do que o cálculo real. 90. Outras dificuldades apontadas pelos usuários externos são: a falta de treinamento pelos órgãos ambientais, a falta de clareza na documentação do sistema DOF, a lentidão do sistema na internet e a dificuldade em gerar relatórios impressos.

III.4.2.1 CRITÉRIOS a) Portaria MMA nº 253/2006; b) Instrução Normativa IBAMA nº 112/2006; c) Resolução CONAMA nº 379/2006; d) Acordo de Cooperação Técnica

entre IBAMA e IAP/2007. III.4.2.2 EVIDÊNCIAS Respostas das entrevistas aos empreendedores localizados nos municípios de Guarapuava, Quedas do Iguaçu, União da Vitória e Paulo Frontin.

III.4.2.3 CAUSAS a) Deficiências no sistema operacional DOF; b) ausência de integração dos sistemas SERFLOR e DOF; c) deficiências no atendimento ao usuário externo.

III.4.2.4 EFEITOS POTENCIAIS a) Falta de credibilidade da ferramenta DOF; b) resistência para uso do sistema por parte do usuário externo; c) insatisfação do usuário externo; d) possibilidade de infrações decorrentes de conflitos no sistema.

III.4.2.5 CONCLUSÃO 91. Os dados de gestão florestal, no Paraná, são inseridos e administrados pelos usuários internos do sistema SERFLOR, servidores do IAP, que por sua vez, alimentam o sistema DOF. Devido, principalmente, a ausência de integração desses sistemas e a escassez de pessoal na operacionalização da função no IAP, o sistema DOF Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 33 está sujeito a inúmeros problemas como excesso de pedidos de homologação, bloqueios e/ou cancelamento de DOF's por parte dos usuários externos. 92. Dificuldades apontadas pelos usuários externos como: a falta de treinamento pelos órgãos ambientais, a falta de clareza na documentação do sistema DOF, a lentidão do sistema na internet e a dificuldade em gerar relatórios impressos, propicia a ocorrência de erros e a desmotivação por parte dos empreendedores quanto a utilização da ferramenta DOF.

93. As deficiências encontradas no sistema DOF, bem como as dificuldades de operação pelos usuários, levam a concluir que há necessidade de adaptar-se o sistema à realidade dos produtos e subprodutos florestais do Estado, principalmente, no que se refere aos índices de conversão e de destinação dos mesmos.

III.4.2.6 RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA

94. O IAP deverá: a) Incrementar a estrutura de gestão florestal, quanto aos recursos humanos e equipamentos necessários; b) promover a integração dos

sistemas SERFLOR e DOF, para uniformizar as informações ao usuário externo sobre o uso dos serviços florestais; c) pesquisar junto aos usuários do sistema as dificuldades de sua operacionalização e incorporá-las como aperfeiçoamento, a fim de minimizar os transtornos ocasionados; d) realizar treinamento e capacitação permanente dos servidores atencentes aos usuários externos, sobre a gestão florestal e a operacionalização do sistema DOF; e) disponibilizar no site do IAP na internet as informações sobre a gestão florestal, conforme determina a Resolução CONAMA nº 379/2006, Artigo 1º; f) implementar estratégias de comunicação com o usuário externo do sistema DOF, com o objetivo de informar e esclarecer questões relativas à gestão florestal, responsabilidade ambiental e orientar o uso do sistema; g) elaborar proposta ao IBAMA para correção dos índices de desdobramento de madeira bruta (tora) em subprodutos florestais e outros índices e parâmetros regionais e pertinentes à realidade do Paraná, diferentes daqueles vigentes e que são automáticos no sistema DOF.

III.4.3 DIFICULDADES NA OPERACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DOF PELO USUÁRIO EXTERNO

95. Verificou-se que o grau de satisfação dos usuários externos com o sistema DOF depende do grau de disponibilização das informações requeridas para o seu uso, bem como da capacitação dos seus funcionários. Observou-se que, quanto maior o porte da empresa, maior a capacidade de operacionalização do sistema. 96. Nem todos os usuários estão capacitados e estruturados para movimentar seus saldos no sistema DOF. O que se nota é que quanto menor a empresa, pior é a sua estrutura de informatização, sendo que as empresas maiores prestam apoio às pequenas. De modo geral, o acesso à internet é satisfatório, mas são encontradas várias dificuldades operacionais no sistema. Todos os usuários entrevistados registraram que não obtiveram nenhum contato pessoal nem receberam treinamento para operacionalizar o sistema DOF. Na grande maioria, os empreendedores e funcionários aprenderam sozinhos com a prática e a leitura do manual on line (via internet), tirando suas dúvidas por telefone com servidores do IBAMA ou do IAP.

Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 34

97. A equipe de auditoria detectou, a partir das entrevistas, que os empreendedores carecem de informações sobre o sistema e sobre a legislação que o ampara. Além disso, verifica-se o despreparo de muitos empreendedores para utilizar sistemas informatizados. Diante de tais razões, observa-se a existência de uma relação de dependência entre o empreendedor e o IBAMA ou o IAP. Quando questionados sobre a sua relação com os órgãos ambientais, os empreendedores observam que não recebem relatórios, comunicados ou qualquer tipo de informação daquelas instituições.

98. Demais dificuldades operacionais são apontadas pelo Relatório de Auditoria Operacional TC 022.424, do Tribunal de Contas da União, discutidas adiante neste trabalho.

III.4.3.1 CRITÉRIOS a) Resolução CONAMA Nº 379/2006; b) Acordo de Cooperação Técnica entre IBAMA e IAP/2007.

III.4.3.2 EVIDÊNCIAS Respostas das entrevistas aos empreendedores localizados nos municípios de Guarapuava, Quedas do Iguaçu, União da Vitória, Paulo Frontin e Guaíra.

III.4.3.3 CAUSAS a) Deficiências no atendimento ao usuário DOF pelos órgãos ambientais IBAMA e IAP; b) dificuldades do usuário externo na utilização das ferramentas de informática e do sistema DOF.

III.4.3.4 EFEITOS POTENCIAIS a) Falta de credibilidade da ferramenta DOF; b) resistência para uso do sistema DOF por parte do empreendedor; c) insatisfação do usuário externo.

III.4.3.5 CONCLUSÃO 99. Os dados de gestão florestal, no Paraná, são inseridos e administrados pelos usuários internos do sistema SERFLOR, servidores do IAP, que por sua vez, alimentam o sistema DOF. Devido, principalmente, a ausência de integração desses sistemas e a escassez de pessoal na operacionalização da função no IAP, o sistema DOF está sujeito a inúmeros problemas como excesso de pedidos de homologação, bloqueios e/ou cancelamento de DOF's por parte dos usuários externos.

100. Dificuldades apontadas pelos usuários externos como: a falta de treinamento pelos órgãos ambientais, a falta de clareza na documentação do sistema DOF, a lentidão do sistema na internet e a dificuldade em gerar relatórios impressos, propicia a ocorrência de erros e a desmotivação por parte dos empreendedores quanto a utilização da ferramenta DOF.

101. As deficiências encontradas no sistema DOF, bem como as dificuldades de operação pelos usuários, levam a concluir que há necessidade de adaptar-se o sistema à realidade dos produtos e subprodutos florestais do Estado, principalmente, no que se refere aos índices de conversão e de destinação dos mesmos.

Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 35

III.4.3.6 RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA 102. O IAP deverá: h)

Incrementar a estrutura de gestão florestal, quanto aos recursos humanos e equipamentos necessários; i) promover a integração dos sistemas SERFLOR e DOF, para uniformizar as informações ao usuário externo sobre o uso dos serviços florestais; j) pesquisar junto aos usuários do sistema as dificuldades de sua operacionalização e incorporá-las como aperfeiçoamento, a fim de minimizar os transtornos ocasionados; k) realizar treinamento e capacitação permanente dos servidores atencentes aos usuários externos, sobre a gestão florestal e a operacionalização do sistema DOF; l) disponibilizar no site do IAP na internet as informações sobre a gestão florestal, conforme determina a Resolução CONAMA nº 379/2006, Artigo 1º; m) implementar estratégias de comunicação com o usuário externo do sistema DOF, com o objetivo de informar e esclarecer questões relativas à gestão florestal, responsabilidade ambiental e orientar o uso do sistema; n) elaborar proposta ao IBAMA para correção dos índices de desdobramento de madeira bruta (tora) em subprodutos florestais e outros índices e parâmetros regionais e pertinentes à realidade do Paraná, diferentes daqueles vigentes e que são automáticos no sistema DOF.

Tribunal de Contas do Estado do Paraná
 Coordenadoria de Auditorias 36 QUESTÃO 5 O IAP está estruturado para exercer de forma satisfatória a fiscalização do transporte de produtos florestais? III.5.1 DEFICIÊNCIAS NA DISTRIBUIÇÃO DOS FISCAIS AMBIENTAIS, RECURSOS FINANCEIROS E EQUIPAMENTOS PARA A FISCALIZAÇÃO 103. As ações e os recursos para fiscalização de produtos e subprodutos florestais previstas no Plano Plurianual do Estado do Paraná - PPA 2008-2011 estão contempladas no programa "Preservação Ambiental e Gestão de Recursos Hídricos" nos seguintes projetos/atividades, Tabela 01: TABELA 01 – VALORES E METAS PREVISTAS NO PLANO PLURIANUAL 2008 – 2011 PPA (R\$ 1.000.000) METAS REGIONALIZADAS 2008 -2011 (1.000) PROJETO ATIVIDADE TOTAL 2008 2009 2010 2011

PRODUTOS	CE	L	N	NO	O	SO	2120	9,4	2,2	2,3	2,4	2,5		
Fiscalização e exploração de produtos e subprodutos florestais (20,8 mil patrulhas)														
								8,0	5,6	2,4	2,4	1,2	1,2	2357
Desenvolvimento de ações de fiscalização em áreas do Programa Força Verde (13,3 mil Km ²)														
								4,0	3,1	1,7	1,3	1,0	2,2	2359
Execução de ações de fiscalização, licenciamento e monitoramento ambiental (199,6 mil ações)														
								60,0	46,4	20,0	20,0	20,0	33,2	2359
Desenvolvimento de ações de fiscalização pela Polícia Verde em 7,2 mil Km ²														
								2,0	1,4	0,8	0,8	1,6	0,6	2359
Execução de ações de fiscalização, licenciamento e monitoramento ambiental (93,2 mil ações)														

36,0 25,2 4,0 12,0 4,0 12,0 Manter ações de fiscalização e de monitoramento ambiental na área PROATLÂNTICA (45,6 mil Km²) 45,6 Fonte dos dados: Plano Plurianual 2008 – 2011 Legenda: 2120 - Policiamento do Meio Ambiente – SESP; 2357 - Administração e Execução do Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA – SEMA; 2359 - Fiscalização, Licenciamento e Conservação da Biodiversidade – IAP. Legenda: CE – região centro-expandido do Estado; L – região leste do Estado; N – região norte do Estado; NO – região noroeste do Estado; O – região oeste do Estado; SO – região sudoeste do Estado. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 37 104. Conforme os Relatórios de Execução Financeira do Orçamento Programa 41, a execução física e financeira – execução financeira orçamentária ou despesa empenhada - desses projetos atividade até o momento é a seguinte: QUADRO 03 – EXECUÇÃO DAS METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS, SEGUNDO PROJETO/ATIVIDADE PROJETO ATIVIDADE EXERCÍCIOS COMENTÁRIOS 2120 2008 Os recursos financeiros previstos foram executados em sua totalidade. Em termos físicos, 19,8 mil patrulhas foram alocadas (95,43% do previsto para o período do PPA). 2009 Os recursos financeiros previstos foram executados em sua totalidade. Em termos físicos, 30,2 mil patrulhas foram alocadas (45,2% acima do previsto para o período do PPA). 2357 2008 Foram executados orçamentariamente 81,1% dos recursos previstos para esse ano (R\$7,3 milhões). Com relação à execução física dos produtos, a situação verificada foi a seguinte: a) não consta a realização de nenhuma ação de fiscalização em áreas do Programa Força Verde; b) com relação à execução de ações de fiscalização, licenciamento e monitoramento ambiental, foram executadas 2,71% das ações previstas para o período todo do PPA. 2009 Foram executados orçamentariamente 50% a mais dos recursos previstos para esse ano (R\$13,5 milhões). Com relação à execução física dos produtos, a situação verificada foi a seguinte: a) as metas físicas previstas de fiscalização em áreas do Programa Força Verde foram executadas; b) com relação à execução de ações de fiscalização, licenciamento e monitoramento ambiental, constam apenas 10 ações, o que praticamente nada significa diante do previsto para o período como um todo do PPA. 2359 2008 Foram executados orçamentariamente 81,4% dos recursos previstos para esse ano (R\$4,07 milhões). Com relação à execução física dos produtos, a situação verificada foi a seguinte: a) não foi realizada nenhuma ação de fiscalização pela Polícia Verde; b) foram executadas 12,7 mil ações de fiscalização, licenciamento e monitoramento

ambiental, o que corresponde a 13,6% das ações previstas para o período do PPA; c) nenhuma ação de fiscalização e de monitoramento ambiental na área do PROATLÂNTICA foi executada. Fonte: Relatórios de Execução Financeira do Orçamento Programa (SEPL) 41 Disponível em <http://www.sepl.pr.gov.br>. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 38 QUADRO 03 – EXECUÇÃO DAS METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS, SEGUNDO PROJETO/ATIVIDADE (CONT.) PROJETO ATIVIDADE EXERCÍCIOS COMENTÁRIOS 2359 (cont.) 2009 Foram executados orçamentariamente 87,4% dos recursos previstos para esse ano (R\$ 4,98 milhões). Com relação à execução física dos produtos, a situação verificada foi a seguinte: a) foram realizadas 2,6 mil ações de fiscalização pela Polícia Verde; b) foram executadas 90,6 mil ações de fiscalização, licenciamento e monitoramento ambiental, o que corresponde a 97,2% das ações previstas para o período do PPA; c) nenhuma ação de fiscalização e de monitoramento ambiental na área do PROATLÂNTICA foi executada. Fonte: Relatórios de Execução Financeira do Orçamento Programa (SEPL) 105. Conforme visto no quadro acima, a meta financeira do projeto-atividade 2357 não foi executada em 2008 e as do projeto-atividade 2359 não foram executadas em sua totalidade em 2009. Por outro lado, a execução das metas físicas dos produtos contidos nesses dois projetos ficou abaixo do previsto nos dois anos (2008 e 2009). 106. É pública⁴² e já antiga a situação de escassez de pessoal apresentada pelo IAP. O último concurso público realizado foi em 1990, sendo que nos últimos anos as atribuições do órgão aumentaram consideravelmente, em razão da importância que a temática ambiental vem despertando na comunidade e nos governos. A estrutura funcional do Instituto, em termos de quantitativo de servidores lotados nos escritórios regionais visitados pela auditoria, é a seguinte: TABELA 02 - ÁREA A SER FISCALIZADA POR SERVIDORES DO IAP, SEGUNDO OS ESCRITÓRIOS REGIONAIS

ESCRITÓRIO REGIONAL	SERVIDORES	ÁREA TERRITORIAL (KM ²)	KM ² /SERVIDOR
ERGUA	20	17.451,00	872,55
ERTOL	36	9.206,00	255,72
ERUVI	19	7.305,00	384,47
IAP	587	199.314,85	339,55

Fonte: IBGE e Portal do Governo do Estado do Paraná (julho de 2010). 42 Disponível no Jornal Gazeta do Povo, de 23/04/2008, disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=759401>.

Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 39 GRÁFICO 01 - ÁREA A SER FISCALIZADA POR SERVIDORES DO IAP, SEGUNDO OS

ESCRITÓRIOS REGIONAIS 0,00 100,00 200,00 300,00 400,00 500,00 600,00 700,00 800,00 900,00 1.000,00 ERGUA ERTOL ERUVI IAP/ESTADO Escritórios regionais e total do IAP Km2/Servidor Fonte: Tabela 02. 107. Na região de Guarapuava, maior área geográfica do estado com 17.451,00 km² (IBGE), compreendida por 18 municípios, onde a atividade florestal é a mais intensa do Estado, por ser o maior território com remanescentes florestais, a situação apresentada é a mais crítica: com um servidor tendo que cobrir 872,55 Km² de área. A situação é ainda mais grave, uma vez que o serviço de gestão florestal é apenas uma atividade do IAP, dentre outras, questões ambientais, que compreende: o licenciamento, a averbação de reserva natural, as unidades de conservação e biodiversidade. 108. Quando se considera unicamente os servidores que exercem a função de fiscal, a situação é a seguinte: em Guarapuava, há apenas cinco fiscais qualificados para atender à demanda, o que significa 3.490 Km² de área para cada fiscal, enquanto nos demais escritórios a área a ser atendida por cada fiscal é menor.

TABELA 03 - ÁREA A SER FISCALIZADA POR SERVIDORES DO IAP QUE EXERCEM EFETIVAMENTE A FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO, SEGUNDO OS ESCRITÓRIOS REGIONAIS

ESCRITÓRIO REGIONAL	SERVIDORES	ÁREA TERRITORIAL (KM ²)	KM ² /SERVIDOR
ERGUA	5	17.451,00	3.490,20
ERTOL	10	9.206,00	920,60
ERUVI	4	7.305,00	1.826,25
IAP	90	199.314,85	2.214,61

Fonte: IBGE e Auditoria. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 40

GRÁFICO 02 - ÁREA A SER FISCALIZADA POR SERVIDORES DO IAP QUE EXERCEM EFETIVAMENTE A FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO, SEGUNDO OS ESCRITÓRIOS REGIONAIS

ESCRITÓRIO REGIONAL	VEÍCULOS	ÁREA TERRITORIAL (KM ²)	VEÍCULO/KM ²
ERGUA	11	17.451,00	1.586,45
ERTOL	3	9.206,00	3.068,67
ERUVI	2	7.305,00	3.652,50

Fonte: Auditoria. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 41

GRÁFICO 03 - ÁREA A SER

FISCALIZADA POR VEÍCULOS DISPONÍVEIS, SEGUNDO OS ESCRITÓRIOS REGIONAIS

0,00	500,00	1.000,00	1.500,00	2.000,00	2.500,00	3.000,00	3.500,00	4.000,00	
ERGUA	ERTOL	ERUVI	Escritórios regionais do IAP					Km2/veículo	Fonte:

Tabela 04. 111. Em relação ao escritório regional de Guarapuava, os demais se encontram em situação precária em número de veículos disponíveis para fiscalização. O Escritório de União da Vitória possui quatro camionetes, porém, duas estão inativas, precisando de manutenção e das duas que estão em uso, uma está com restrições mecânicas. 112. A estrutura insuficiente de fiscalização dos escritórios regionais se reflete em número pequeno de Autos de Infração lavrados com base no transporte irregular de produtos e subprodutos florestais (sem ou com DOF irregular). Durante o período 2008/2009, apenas 9% dos Autos lavrados era relativo a transporte irregular de produtos e subprodutos florestais, algo que chama atenção diante das irregularidades apuradas recentemente nas operações realizadas pelo IBAMA e Polícia Federal no Estado⁴³. 43 Conforme apontado pelo Jornal Gazeta do Povo nas edições dos dias: 16/03/2009: “Paraná desmata o que sobrou de araucária”; 10/06/2009: “Fiscalização no Paraná aplica R\$ 10 milhões em multas”; 17/11/2009: “Ex-prefeito, procurador e PM são presos em Guaratuba; vice-prefeito é procurado”; 05/01/2010: “Polícia Ambiental encontra desmatamento de araucárias em Prudentópolis”; 11/06/2010: “Grupo “esquentava” carvão ilegal do MS”. Conforme apontado no Jornal do Estado na edição do dia:- 25/03/2010: “IBAMA faz operação contra carvão ilegal no Paraná”. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias

42 TABELA 05 – AUTOS DE INFRAÇÃO AMBIENTAL (AIA) LAVRADOS PELO IAP, SEGUNDO O TIPO DE INFRAÇÃO

INFRAÇÃO Nº	%
1. Desmate não autorizado.	75 19,33
2. Impedir a regeneração natural de vegetação nativa em áreas de preservação permanente.	36 9,28
3. Lançamento irregular de efluentes líquidos.	34 8,76
4. Transporte de produtos florestais sem DOF.	33 8,51
5. Disposição inadequada de resíduos sólidos.	12 3,09
6. Utilização irregular da área de reserva legal.	3 0,77
7. Funcionamento de aterro sanitário em desacordo com a licença obtida.	1 0,26
8. Outros (principalmente problemas relativos à licença ambiental irregular).	194 50,00
TOTAL	388 100,00

Fonte: CELEPAR/IAP - Relatório de Autos de Infração Ambiental Lavrados nos ERGUA, ERTOL e ERUVI, 2008/2009. 113. O número de ocorrências relacionadas ao “transporte, armazenamento, industrialização de carvão e produtos ou subprodutos de origem vegetal” que constituem “crimes contra o meio ambiente”

pela Lei 9.605/1998 e que foram registrados pelo Batalhão da Polícia Ambiental Força Verde, no ano de 2009, foram os seguintes: TABELA 06 - OCORRÊNCIAS DE INFRAÇÃO FLORESTAL LAVRADOS PELO BPAMB-FV EM 2009

MUNICÍPIOS	Nº	Nº DE OCORRÊNCIAS POR MUNICÍPIO	TOTAL
Imbituva	1	12	12
São João do Triunfo	1	10	10
Quedas do Iguaçu	1	9	9
Paranaguá	1	8	8
Ponta Grossa, Pinhão, Palmas	3	7	21
Inácio Martins, Castro	2	6	12
Fernandes Pinheiro, Campina Grande do Sul	2	5	10
Espigão Alto do Iguaçu, Curitiba, Clevelândia	3	4	12
São Mateus do Sul, Morretes, Mangueirinha, Laranjeiras do Sul, Guaraqueçaba, Cândói, Agudos do Sul	7	3	21

Fonte: Relatório do Batalhão da Polícia Ambiental Força Verde: Ocorrências de FLORA (transporte, armazenamento, industrialização de carvão e produtos ou sub produtos de origem vegetal) - LEI 9.605/98 - artigos 46 e parágrafo único. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 43

TABELA 06 - OCORRÊNCIAS DE INFRAÇÃO FLORESTAL LAVRADOS PELO BPAMB-FV EM 2009 (Cont.)

MUNICÍPIOS	Nº	Nº DE OCORRÊNCIAS POR MUNICÍPIO	TOTAL
Teixeira Soares, Reserva do Iguaçu, Planalto, Palmeira, Ivaí, Guarapuava, Coronel Domingos Soares, Campo Magro, Antonio Olinto	9	2	18
Tunas do Paraná, Toledo, Tibagi, São José dos Pinhais, Santana do Itararé, Santa Maria do Oeste, Rio Bonito do Iguaçu, Rio Azul, Realeza, Prudentópolis, Porto Amazonas, Piraí do Sul, Matelândia, Mandirituba, Laranjal, Lapa, Irati, Guaratuba, Guamiranga, Dois Vizinhos, Cruz Machado, Coronel Vivida, Chopinzinho, Céu Azul, Campo Largo, Campina do Simão, Bocaiúva do Sul, Balsa Nova, Apucarana	29	1	29
TOTAL	59	162	162

Fonte: Relatório do Batalhão da Polícia Ambiental Força Verde: Ocorrências de FLORA (transporte, armazenamento, industrialização de carvão e produtos ou sub produtos de origem vegetal) - LEI 9.605/98 - artigos 46 e parágrafo único. 114.

Das informações sobre a atuação dessas duas instituições na fiscalização do transporte de produtos e subprodutos florestais, o que pode se observar é que: a) O IAP e o BPAMB-FV têm poder de polícia, mas não realizam as ações de forma coordenada, resultando em dispersão de recursos e dificultando uma análise mais apurada da eficiência das ações no combate às irregularidades; b) as infrações registradas no Relatório do BPAMB-FV não estão categorizadas, não ficando claro para a auditoria se aquelas registradas como “ocorrências” pelo Batalhão Força Verde são as mesmas registradas pelo IAP, por meio do relatório disponibilizado pela CELEPAR. Assim, a análise da eficácia das ações fica prejudicada. III.5.1.1

CRITÉRIOS a) Lei Federal nº 9.605/1998; b) Quadro de Servidores do Estado do

Paraná, 2010; c) Manual Operativo do Programa Força Verde. III.5.1.2 EVIDÊNCIAS a) Relação de veículos do ERGUA, ERUVI e ERTOL; b) respostas das entrevistas com servidores usuários internos dos sistemas DOF e SERFLOR nas unidades DIDEF, ERGUA e ERUVI; c) Relatório Autos de Infração Ambiental – CELEPAR/IAP nas unidades ERGUA, ERUVI e ERTOL; d) Plano Plurianual do Estado do Paraná – PPA 2008-2011; e) Relatórios de Execução Financeira do Orçamento Programa – 2008-2009; Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 44 f) Relatório do BPamb-FV: Ocorrências de Flora (transporte, armazenamento, industrialização de carvão e produtos ou subprodutos de origem vegetal) - Lei 9.605/98 - artigos 46 e parágrafo único, de 20/08/2010. III.5.1.3 CAUSAS a) Disponibilidade de recursos humanos e financeiro não atende às necessidades da área de fiscalização; b) falhas na distribuição e aproveitamento dos recursos humanos e materiais; c) equipamentos para fiscalização escassos e com funcionamento precário. III.5.1.4 EFEITOS POTENCIAIS a) Prejuízos para a efetividade das ações de fiscalização; b) desmotivação dos fiscais para trabalharem em condições pouco propícias ao desempenho de suas atividades. III.5.1.5 CONCLUSÃO 115. As ações de fiscalização de produtos florestais realizadas pelo IAP e Batalhão da Polícia Ambiental Força Verde não têm sido, em muitos aspectos, satisfatórias, por várias razões: a) ausência de monitoramento e fiscalização rotineira de produtos florestais; b) ausência de plano de aplicação de recursos para a fiscalização; c) ausência de coordenação das ações; d) ausência de autonomia financeira por parte do Batalhão, que se reflete na dependência de recursos orçamentários do IAP para a concessão de diárias e pagamentos de despesas de combustível e reparo dos veículos utilizados nas operações; e) deficiência de pessoal por parte do IAP; f) ausência de treinamento e capacitação permanente dos servidores e fiscais; g) deficiência na estrutura e disponibilização da frota de veículos e respectiva manutenção; h) deficiência de fiscalização conjunta e rotineira em Guaíra, nas aduanas de fronteira com o Paraguai; i) ausência de integração com a Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal e outras instituições relacionadas; j) comprometimento da eficiência do controle do transporte de produtos florestais e do combate às fraudes; k) desmotivação dos usuários para continuarem utilizando o sistema DOF. 116. Devido a essas características, de modo geral no Estado do Paraná, a fiscalização ao transporte de produtos e subprodutos florestais está prejudicada, colocando em risco os remanescentes florestais nativos. 117. Acerca

da documentação solicitada, a auditoria observa a dificuldade de tabulação de dados devido a complexidade e diversidade na legislação ambiental quanto aos autos de infração ambiental. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 45 III.5.1.6 RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA 118. O IAP deverá: a) Incrementar o quadro de pessoal destinado à fiscalização ambiental; b) avaliar a possibilidade de disponibilizar permanentemente postos de fiscalização ambiental nas aduanas com a fronteira do Paraguai; c) estabelecer, em conjunto com o Batalhão Força Verde, um plano de monitoramento e fiscalização ambiental adequado à realidade ambiental/florestal do Estado, de acordo com as suas fragilidades; d) realizar esforços no sentido de possibilitar uma maior coordenação das ações de fiscalização em conjunto com o BPamb-FV; e) unificar os demais sistemas eletrônicos de infrações, fiscalização, etc; f) elaborar um plano de aplicação de recursos destinados à fiscalização conjunta com o BPamb-FV; g) elaborar um plano de capacitação permanente para a fiscalização ambiental. 119. O Batalhão da Polícia Ambiental Força Verde, através da Secretaria de Estado da Segurança Pública, deverá realizar esforços junto à SEMA/IAP e ao Governo do Estado do Paraná no sentido de dispor de maior autonomia financeira e orçamentária para as ações de fiscalização ambiental. III.5.2 DEFICIÊNCIAS NA FISCALIZAÇÃO CONJUNTA PELO IAP E POLÍCIA AMBIENTAL FORÇA VERDE 120. Já são recorrentes notícias sobre operações de fiscalização ambiental em todo o País. Mais recentemente, no Paraná, houve uma série de ações conjuntas revelando crimes ambientais, denominada operação “Tolerância Zero”: (...) De acordo com a Polícia Federal, que comandou a ação, os alvos das prisões são acusados de expulsar famílias assentadas e ocupar lotes para extrair madeira ilegalmente e, em associação com empresários, processar o material e vender na região. (...) A operação deflagrada, além das 15 prisões, resultou na interdição de 35 madeiras e apreensão de 107 caminhões com madeira de corte ilegal em 12 municípios das regiões Oeste e Sudoeste do Paraná. Ao todo, participaram 240 policiais federais, 258 policiais militares, 28 servidores do Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) e 23 do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).⁴⁴ 121. Com a implementação da gestão compartilhada entre IBAMA e IAP na sistemática DOF, e tendo em vista o escasso número de fiscais para atender à demanda, o IAP compôs com o Batalhão de Polícia Ambiental o Programa Força Verde, com a finalidade da integração de esforços

financeiros, estruturais e pessoal, com vistas a execução de ações de fiscalização dos recursos ambientais, especialmente os florestais. 122. O Manual Operativo do Programa Força Verde, de novembro de 2005, estabelece as diretrizes e orientações gerais a serem adotadas, no exercício da fiscalização e policiamento ambiental, visando à uniformização dos procedimentos, de forma que todos os servidores envolvidos mantenham o mesmo nível de entendimento. O Manual estabelece uma divisão de tarefas na fiscalização, que não é rígida, onde: (...) Cabe às equipes de fiscalização do IAP concentrar esforços fiscalizatórios sobre os empreendimentos industriais e /ou de prestação de serviços. Ao BPamb-FV cabe a fiscalização sobre os recursos florísticos e faunísticos, bem como às atividades deles decorrentes, e ainda empreendimentos que possam causar danos ao meio ambiente (...). 44 Jornal Gazeta do Povo, de 24/11/2009 (disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=947789>, consultado em 24/08/2010). Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 46 123. A fim de avaliar a estrutura da fiscalização conjunta, foram realizadas visitas às unidades do IAP: DIRAM, ERGUA, ERUVI, ERTOL, aos Pelotões da Polícia Ambiental Força Verde de Guarapuava e de Toledo e ao município de Guaíra, nas aduanas Porto Sete Quedas e Ponte Ayrton Senna de fronteira com o Paraguai. 124. No que diz respeito à fiscalização de transporte de produtos e subprodutos florestais, a auditoria observou que, de modo geral, as equipes do BPamb-FV e do IAP trabalham com procedimentos diversos, não seguindo um plano previamente determinado para fiscalização, não obstante o previsto no Manual. Somente quando é necessária a perícia ambiental, é solicitado ao IAP um técnico para compor a equipe de fiscalização. 125. Em União da Vitória não existe Posto do BPamb-FV, porém, foi disponibilizado dois policiais para o ERUVI, pelo Batalhão mais próximo (Lapa). No entanto, verificou-se a existência de conflitos de ordem cultural (principalmente em relação aos procedimentos de autuação) entre os membros da equipe das duas instituições, o que inviabilizou o trabalho conjunto. 126. De forma geral, a fiscalização aos produtos florestais ocorre somente para atender às denúncias registradas pelo telefone 08006430304 do BPamb-FV. O serviço Disque Denúncias registra todas as suspeitas de crimes ambientais no Estado. O número de ocorrências é alto, com uma média diária de 13 ligações no ano de 2009, Tabela 07: TABELA 07 – 10 MAIORES OCORRÊNCIAS DE INFRAÇÃO FLORESTAL NO PARANÁ LAVRADOS PELO BPAMB-FV EM 2009,

SEGUNDO OS MUNICÍPIOS MUNICÍPIO DENÚNCIAS Curitiba 752 São José dos Pinhais 198 Colombo 153 Foz do Iguaçu 151 Ponta Grossa 141 Paranaguá 136 Londrina 110 Campo Largo 103 Guarapuava 74 Araucária 73 TOTAL 1.891 Fonte: Serviço Disque Denúncia Força Verde (0800 6430304) 127. Após a denúncia registrada no serviço, o BPAmb-FV faz uma triagem por prioridades, selecionadas no Batalhão em São José dos Pinhais, e o atendimento pode demorar até três meses, o que prejudica qualquer ação posterior, sem evidências para a tomada de medidas legais cabíveis. As prioridades ficam em estado de urgência e o procedimento para a operação de fiscalização pela BPAmb-FV é planejado por logística geográfica de deslocamento. Além disso, são realizadas operações conjuntas entre IBAMA, Polícia Federal e INCRA, na frequência de duas vezes ao ano. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 47 128. Após ser autuado o crime ambiental, as partes infracional e penal são aplicadas e dá-se abertura ao processo administrativo. Os autos são enviados ao Ministério Público, que monta o processo e o envia ao IAP, para lançamento nos sistemas próprios e verificação de documentação. 129. Pelo convênio firmado entre o IAP e o BPAmb-FV, para operações conjuntas na fiscalização ambiental, cabe ao IAP arcar com recursos financeiros destinados às despesas de diárias, deslocamentos, investimentos, custeio e manutenção de viaturas, embarcações e aeronaves, serviços e materiais de consumo necessários ao exercício das atividades de policiamento ambiental, exclusivamente dos policiais militares lotados no BPAmbFV, obedecida a disponibilidade orçamentária e financeira atual do IAP (Manual Operativo do Programa Força Verde, p. 11). 130. Entretanto, um dos problemas apontado pelo BPAmb-FV de Guarapuava é a insuficiência na disponibilização dos recursos para viabilizar a utilização da estrutura (veículos e manutenção; diárias para deslocamento do pessoal e demais equipamentos necessários em campo). Outras dificuldades relatadas são: falta de treinamento pelos órgãos ambientais e ausência de acesso ao sistema DOF. 131. O IAP deve contar com um plano destinado à realização de vistoria in loco nas áreas com exploração autorizada, de forma organizada e dirigida. Não obstante, a possibilidade de checagem da conformidade de planos de manejo e/ou de autorizações de corte com usos de técnicas como análise de imagens de satélite, também, é indispensável garantir que os procedimentos adotados sejam padronizados e monitorados. 132. Além disso, o IAP carece de parceria com outros órgãos para realização de verificação e

cruzamento de dados e/ou imagens com os bancos de dados de, como por exemplo, Receita Federal, Polícia Rodoviária Estadual e Federal, INCRA e outros relacionados.

III.5.2.1 CRITÉRIOS a) Instrução Normativa IBAMA nº 112/2006; b) Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada nº 016/2007; c) Manual Operativo do Programa Força Verde.

III.5.2.2 EVIDÊNCIAS a) Respostas das entrevistas realizadas nas unidades do IAP: ERGUA, ERUVI e ERTOL; b) Relatório Autos de Infração Ambiental – CELEPAR/IAP nas unidades ERGUA, ERUVI e ERTOL; c) Lista de Autos de Infração Ambiental nas unidades ERGUA, ERUVI e ERTOL, no período de 01/01 a 31/12/2009; d) Relatório do BPamb-FV: Ocorrências de Flora (transporte, armazenamento, industrialização de carvão e produtos ou subprodutos de origem vegetal) - Lei 9.605/98 - artigos 46 e parágrafo único, de 20/08/2010; e) Processo 07.753.745-7 IAP/ERGUA, de 11/02/2010; f) Processo BPFlo/P/3 nº 2847/04; AIA nº 47.163, de 12/08/2004; g) Processo AIA nº 8.229.423-6 IAP/ERUVI, de 16/08/2004; h) Processo AIA nº 07.312.665-7 IAP/ERUVI, de 24/12/2008; i) Processo BPFlo 4ª Cia. AIA nº 84.547 IAP/ERTOL, de 04/05/2009; Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 48 j) Processo BPFlo 4ª Cia. AIA nº 84.553 IAP/ERTOL, de 31/05/2009.

III.5.2.3 CAUSAS a) Insuficiência de pessoal no quadro efetivo do IAP; b) deficiências na integração entre os fiscais do IAP e Polícia Ambiental Força Verde; c) ausência de integração e/ou parcerias com instituições correlacionadas.

III.5.2.4 EFEITOS POTENCIAIS a) Falta de credibilidade da ferramenta DOF; b) insatisfação dos fiscais; c) resistência dos fiscais para atuação conjunta; d) baixa efetividade da fiscalização por ausência de ferramentas gerenciais; e) possibilidade de fraudes decorrentes de brechas no sistema DOF; f) possibilidade de fraudes decorrentes de deficiências na fiscalização ambiental.

III.5.2.5 CONCLUSÃO 133. As ações de fiscalização de produtos florestais realizadas pelo IAP e Batalhão da Polícia Ambiental Força Verde não têm sido, em muitos aspectos, satisfatórias, por várias razões: a) ausência de monitoramento e fiscalização rotineira de produtos florestais; b) ausência de plano de aplicação de recursos para a fiscalização; c) ausência de coordenação das ações; d) ausência de autonomia financeira por parte do Batalhão, que se reflete na dependência de recursos orçamentários do IAP para a concessão de diárias e pagamentos de despesas de combustível e reparo dos veículos utilizados nas operações; e) deficiência de pessoal por parte do IAP; f) ausência de treinamento e capacitação permanente dos servidores e fiscais; g) deficiência na

estrutura e disponibilização da frota de veículos e respectiva manutenção; h) deficiência de fiscalização conjunta e rotineira em Guaíra, nas aduanas de fronteira com o Paraguai; i) ausência de integração com a Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal e outras instituições relacionadas; j) comprometimento da eficiência do controle do transporte de produtos florestais e do combate às fraudes; k) desmotivação dos usuários para continuarem utilizando o sistema DOF. 134. Devido a essas características, de modo geral no Estado do Paraná, a fiscalização ao transporte de produtos e subprodutos florestais está prejudicada, colocando em risco os remanescentes florestais nativos. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 49 135. Acerca da documentação solicitada, a auditoria observa a dificuldade de tabulação de dados devido a complexidade e diversidade na legislação ambiental quanto aos autos de infração ambiental. III.5.2.6 RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA 136. O IAP deverá: a) Incrementar o quadro de pessoal destinado à fiscalização ambiental; b) avaliar a possibilidade de disponibilizar permanentemente postos de fiscalização ambiental nas aduanas com a fronteira do Paraguai; c) estabelecer, em conjunto com o Batalhão Força Verde, um plano de monitoramento e fiscalização ambiental adequado à realidade ambiental/florestal do Estado, de acordo com as suas fragilidades; d) realizar esforços no sentido de possibilitar uma maior coordenação das ações de fiscalização em conjunto com o BPamb-FV; e) unificar os demais sistemas eletrônicos de infrações, fiscalização, etc.; f) elaborar um plano de aplicação de recursos destinados à fiscalização conjunta com o BPamb-FV; g) elaborar um plano de capacitação permanente para a fiscalização ambiental. 137. O Batalhão da Polícia Ambiental Força Verde, através da Secretaria de Estado da Segurança Pública, deverá realizar esforços junto à SEMA/IAP e ao Governo do Estado do Paraná no sentido de dispor de maior autonomia financeira e orçamentária para as ações de fiscalização ambiental. III.5.3 DEFICIÊNCIAS NA FISCALIZAÇÃO DE PRODUTOS E SUBPRODUTOS FLORESTAIS EM GUAÍRA NA FRONTEIRA COM O PARAGUAI 138. Todo o carvão importado ou adquirido no Brasil gera créditos em saldo no sistema DOF, que permitem o transporte e o comércio do produto. No entanto, segundo informações e operações efetuadas pela fiscalização do IBAMA, em 22/03/2010, denominada “Corcel Negro”, (...) empreendedores vendem o carvão, mas não dão baixa nos créditos correspondentes no Sistema. Com o saldo, eles “esquentam” carvão vegetal de origem ilícita. A maior parte do carvão vegetal

consumido no Brasil é importada do Paraguai. O produto abastece as fornalhas das siderúrgicas de Minas Gerais, maior consumidor dessa fonte de energia no país. Segundo o IBAMA, boa parte do carvão paraguaio cruza a fronteira ilegalmente e as empresas “esquentam” o produto por meio de documentação irregular. O instituto aponta ainda que madeira nativa brasileira é usada na produção deste carvão vegetal. 45 139. O movimento de transporte de carvão vegetal observado pela auditoria em Guaíra, nos dias 05 e 06/07/2010, na fronteira com o Paraguai, foi considerado de grande intensidade, pois foram vistos mais de 20 caminhões carregados de carvão vegetal estacionados no pátio do Porto Sete Quedas, além de outros tantos na alfândega da Ponte Ayrton Senna. Nessas aduanas não tem posto da fiscalização de Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte – ICMS, não tem posto do IBAMA e não tem posto do IAP.

45 Jornal Gazeta do Povo, de 30/03/2010 (disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?tl=1&id=987622&tit=Multas-a-empresas-carboniferas-doOeste-do-estado-somam-R-84-milhoes>, consultado em 24/08/2010). Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 50 140. A empresa que negocia produtos florestais no Brasil, por meio de Importação e Exportação, deve estar cadastrada regularmente no IBAMA, para lançar a origem desses produtos no sistema DOF, não obstante não se poder verificar a origem dos produtos no país estrangeiro. Segundo a Instrução Normativa IBAMA nº 112/2006: Art. 28: As pessoas físicas ou jurídicas que importem produtos ou subprodutos florestais especificados na presente Instrução Normativa devem apresentar os documentos de importação ao IBAMA, para efeito de lançamento no Sistema - DOF, controle de pátio e de transporte, exceto quando o Estado receptor possuir legislação específica de controle de transporte desses produtos. 141. No sistema DOF, esses produtos são ofertados por empresas brasileiras e após o aceite pelo comprador, são transportados para outros destinos no Brasil. Os caminhões provenientes do Paraguai entram no Brasil pelo porto ou pela Ponte Ayrton Senna, trazendo carga de carvão vegetal ou de madeira nativa, portando o Manifesto Internacional Comercial – MIC ou Declaração de Importação – DI, que autoriza o transporte internacional de produtos florestais da origem estrangeira até o destino final no Brasil. 142. A Resolução Conjunta IBAMA/SEMA/IAP nº 047/2007,

Art.4º, determina que, para fins de autorização de transporte de carvão vegetal oriundo de países do Mercosul, a Declaração de Importação – DI é válida até a zona alfandegária indicada no documento de importação, após, para o transporte no mercado interno deverá ser expedido o DOF e a Nota fiscal, aplicando-se, no que couberem, os demais artigos desta Resolução. 143. De forma geral, as cargas trazidas do Paraguai tem como destino final relatado no MIC, Guaíra/PR, mas na realidade, pelas transações verificadas, por esta auditoria, pelas empresas importadoras do produto, os produtos são transportados para outras localidades no Paraná e Minas Gerais, contrariando o Decreto Federal nº 1.704, de 17/11/1995, Art. 3º: São infrações ou contravenções graves as seguintes: (c) De carga: (...) 9. Executar transporte sem Carta de Porte, Manifesto de Carga ou documento análogo; 10. Apresentar Carta de Porte, Manifesto de carga ou documento análogo com dados contraditórios ou falsos; 11. Discrepância entre o lugar de destino do manifesto e o lugar de destino do conhecimento. 144. Os motoristas ficam até tarde da noite no pátio do porto, aguardando um despachante trazer o DOF para seguir viagem. Não há fiscalização rotineira por parte dos órgãos ambientais IBAMA e IAP nessa região para verificar a validade dessas guias DOF ou mesmo das respectivas origens das cargas. 145. Além disso, o coeficiente de medida do carvão vegetal nesses documentos divergem: no MIC, o carvão é medido em toneladas e no DOF, o carvão é medido em mdc (metro de carvão)⁴⁶, o que dificulta a fiscalização. 146. Outro detalhe é que, segundo a Resolução 210/2006 do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN⁴⁷, o caminhão não pode exceder 4,40 m de altura na carga e a medida da largura deve ser a mesma paralelamente com a largura dos eixos, além da tonelage por modelo de carroceria. O que a Polícia Rodoviária Federal tem feito a este respeito é não deixar passar o caminhão que ultrapassa esses índices. 147. Verificação na Ponte Ayrton Senna, fronteira em Guaíra (fotografia): 46 Para efeito de conversão do produto, a cada 2m³ de lenha, são considerados 1metro de carvão (Resolução Conjunta IBAMA/SEMA/IAP nº 047/2007, Art.1º, Parágrafo único). 47 Resolução CONTRAN nº 210, de 13/11/2006: Estabelece os limites de peso e dimensões para veículos que transitem por vias terrestres e dá outras providências. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 51 Fotografia: Caminhões do Paraguai parados na ponte Ayrton Senna, fronteira em Guaíra/PR, impedidos de trafegar, pela Polícia Rodoviária Federal, pelo excesso de altura na carga (4.40m é o máximo) e pela largura em relação ao eixo. Em 06/07/2010. 148.

Os policiais do posto da Polícia Rodoviária Federal na ponte Ayrton Senna de Guaíra/PR, fronteira com o Paraguai, relatam que não conhecem o DOF nem tiveram treinamento ambiental e somente têm orientado sobre a legislação CONTRAN aos despachantes aduaneiros e motoristas dos veículos de transporte.

149. Devido a essas características, de modo geral no Estado do Paraná, a gestão florestal de competência do IAP, compartilhada com o IBAMA, por meio dos sistemas eletrônicos SERFLOR e DOF, bem como a fiscalização ao transporte de produtos e subprodutos florestais estão prejudicadas, principalmente pela falta de servidores capacitados no Estado e pelas deficiências na gestão das atividades, como já apontado.

III.5.3.1 CRITÉRIOS a) Decreto Federal nº 1.704/1995; b) Resolução CONTRAN nº 210/2006; c) Instrução Normativa IBAMA nº 112/2006; d) Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada entre IBAMA e IAP/2007; e) Resolução Conjunta IBAMA/SEMA/IAP nº 47/2007; f) Convênio entre IAP e Batalhão da Polícia Ambiental e Manual Operativo do Programa Força Verde.

Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 52

III.5.3.2 EVIDÊNCIAS a) Respostas às entrevistas realizadas no Posto da Receita Federal do Porto Sete Quedas e Posto da Polícia Rodoviária Federal na Ponte Ayrton Senna; b) respostas à entrevista com usuário externo do DOF em Guaíra; c) MIC nº PY – 193756394, de 01/07/2010; d) MIC nº PY – 199100339, de 05/07/2010; e) MIC nº PY – 193700262, de 26/11/2008.

III.5.3.3 CAUSAS a) Deficiência de fiscalização conjunta e rotineira em Guaíra, nas aduanas de fronteira com o Paraguai; b) ausência de integração com IBAMA, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal e outras instituições relacionadas.

III.5.3.4 EFEITOS POTENCIAIS a) Falta de credibilidade da ferramenta DOF; b) insatisfação e/ ou resistência dos fiscais para atuação conjunta; c) baixa efetividade da fiscalização por ausência de informações integradas com outros órgãos federais e estaduais; d) possibilidade de fraudes decorrentes de deficiências na fiscalização.

III.5.3.5 CONCLUSÃO 150. As ações de fiscalização de produtos florestais realizadas pelo IAP e Batalhão da Polícia Ambiental Força Verde não têm sido, em muitos aspectos, satisfatórias, por várias razões: a) ausência de monitoramento e fiscalização rotineira de produtos florestais; b) ausência de plano de aplicação de recursos para a fiscalização; c) ausência de coordenação das ações; d) ausência de autonomia financeira por parte do Batalhão, que se reflete na dependência de recursos orçamentários do IAP para a concessão de diárias e pagamentos de despesas de combustível e reparo dos veículos

utilizados nas operações; e) deficiência de pessoal por parte do IAP; f) ausência de treinamento e capacitação permanente dos servidores e fiscais; g) deficiência na estrutura e disponibilização da frota de veículos e respectiva manutenção; h) deficiência de fiscalização conjunta e rotineira em Guaíra, nas aduanas de fronteira com o Paraguai; i) ausência de integração com a Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal e outras instituições relacionadas; Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 53 j) comprometimento da eficiência do controle do transporte de produtos florestais e do combate às fraudes; k) desmotivação dos usuários para continuarem utilizando o sistema DOF. 151. Devido a essas características, de modo geral no Estado do Paraná, a fiscalização ao transporte de produtos e subprodutos florestais está prejudicada, colocando em risco os remanescentes florestais nativos. 152. Acerca da documentação solicitada, a auditoria observa a dificuldade de tabulação de dados devido a complexidade e diversidade na legislação ambiental quanto aos autos de infração ambiental. III.5.3.6 RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA 153. O IAP deverá: a) Incrementar o quadro de pessoal destinado à fiscalização ambiental; b) avaliar a possibilidade de disponibilizar permanentemente postos de fiscalização ambiental nas aduanas com a fronteira do Paraguai; c) estabelecer, em conjunto com o Batalhão Força Verde, um plano de monitoramento e fiscalização ambiental adequado à realidade ambiental/florestal do Estado, de acordo com as suas fragilidades; d) realizar esforços no sentido de possibilitar uma maior coordenação das ações de fiscalização em conjunto com o BPamb-FV; e) unificar os demais sistemas eletrônicos de infrações, fiscalização, etc.; f) elaborar um plano de aplicação de recursos destinados à fiscalização conjunta com o BPamb-FV; g) elaborar um plano de capacitação permanente para a fiscalização ambiental. 154. O Batalhão da Polícia Ambiental Força Verde, através da Secretaria de Estado da Segurança Pública, deverá realizar esforços junto à SEMA/IAP e ao Governo do Estado do Paraná no sentido de dispor de maior autonomia financeira e orçamentária para as ações de fiscalização ambiental. III.5.4 IMPOSSIBILIDADE DE GERAÇÃO DE RELATÓRIOS NO SISTEMA DOF DIFICULTA A FISCALIZAÇÃO⁴⁸ 155. O sistema DOF foi concebido para ser a principal ferramenta de fiscalização do transporte de produtos florestais e tem papel importante no processo de descentralização da gestão florestal como integrador de informações entre os Estados. Para atingir esses objetivos, deve prover acesso de maneira rápida e simples não só a informações

pontuais, mas também a informações gerenciais para a atuação dos fiscais e entidades parceiras e subsidiar os gestores no planejamento das ações de controle.

156. Atualmente, o sistema DOF não fornece relatórios gerenciais para os usuários internos e externos. As informações estão registradas no sistema, mas não podem ser extraídas de forma sistematizada e, assim, auxiliar a fiscalização. Para se obter os dados relativos a movimentação de determinado produto, por exemplo, seria necessário realizar consultas diversas no sistema, empresa por empresa, e anotar os resultados, tornando o trabalho inviável. Tal situação é reflexa do precário número de técnicos de informática no IBAMA dedicados ao desenvolvimento e manutenção do sistema. 48 Dados extraídos do Relatório de Auditoria Operacional – Processo TC 022.424/2007-8. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 54 157. Por meio de entrevistas, análise documental e observação direta foram coletadas observações e sugestões de melhoria, pelo TCU, principalmente relacionadas à criação de relatórios gerenciais e novas funcionalidades para a fiscalização. Dentre as sugestões para criação de relatórios gerenciais, destacam-se: a) relatório de operações; b) extrato de ajustes administrativos/judiciais; c) extrato dos lançamentos de créditos de reposição florestal (arts. 18 e 25 do Decreto nº 5.975/2006); d) extrato unificado do usuário interno; e) extrato unificado de origem; f) extrato das ofertas emitidas e recebidas; g) gestão de projetos de florestamento e reflorestamento; h) índice dos memorandos circulares; i) relatório de requisições dos canais de atendimento. 158. Outras sugestões, coletadas por meio de entrevistas, dizem respeito à exclusão de informações, à alteração de funcionalidades existentes, à geração de alertas automáticos, a melhorias nos mecanismos de autenticação dos usuários e à criação de novas modalidades de documentos, de novas formas de consulta e de novas funcionalidades: a) exclusão de pátios que não fazem parte do empreendimento do usuário e possibilidade de criação de apenas um pátio por pessoa física ou jurídica; b) implementação de módulo do sistema DOF com transporte conjugado (ex. transporte fluvial e rodoviário); c) criação de modalidade de documento de origem florestal exclusivo para exportação; d) criação de modalidade de documento de origem florestal exclusivo para importação; e) criação de módulo de transferência de crédito de reposição florestal (artigos 18 e 25 do Decreto nº 5.975/2006); f) implementação da consulta de validade de documentos de origem florestal via 0800 (programação da unidade de resposta audível) e acesso à Internet via telefonia

móvel com consulta às guias florestais estaduais; g) criação de um gerador automático de relatórios gerenciais e de controle, com possibilidade de escolha dinâmica dos campos a serem mostrados; h) visualização do número do processo que deu origem ao saldo nas consultas a relatórios de origens; i) criação de relatório de saldo de madeira nos pátios por espécie; j) refinamento da descrição da rota e integração com bases de dados do DENATRAN para consultar veículos; k) integração com as bases de dados da Receita Federal para verificar a regularidade dos CNPJs e CPFs inscritos no Cadastro Técnico Federal; l) utilização de certificação digital para usuários internos com perfil de alteração e para usuários externos de grande porte; Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 55 m) apresentação, na página de consultas do sistema DOF, dos links de consulta pública aos documentos de controle dos demais estados que utilizam outros sistemas; n) criação de alertas automáticos para a fiscalização em caso de situações específicas de movimentação, como por exemplo, empresas negociando espécies em extinção, documentos pendentes de aceite; o) criação de filtros, semelhantes ao sistema de malhas da Receita Federal, para apoiar o planejamento das ações de controle. 159. Convém ressaltar que a principal causa apontada pelos gestores para a não implementação de tais funcionalidades é a carência de profissionais de tecnologia da informação para implantar novas demandas. III.5.4.1 CRITÉRIOS Decreto nº 5.975/2006. III.5.4.2 EVIDÊNCIAS Respostas ao questionário aos usuários externos (Processo TC 022.424/2007-8). III.5.4.3 CAUSAS a) Insuficiência de profissionais de tecnologia da informação para promover a evolução do sistema DOF; b) falhas na fase de especificação de requisitos do sistema DOF. III.5.4.4 EFEITOS POTENCIAIS a) Comprometimento da eficiência do controle do transporte de produtos florestais e do combate às fraudes; b) desmotivação dos usuários para continuarem utilizando o sistema DOF. III.5.4.5 CONCLUSÃO 160. Observou-se que não há, atualmente, relatórios gerenciais extraídos do sistema DOF (IBAMA) que auxiliem as atividades de fiscalização ambiental. Existe uma gama de informações cadastradas no sistema que podem ser tratadas de modo a identificar fraudes e a direcionar de forma mais eficiente às ações de fiscalização. III.5.4.6 RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA (EXTRAÍDO E ADAPTADO DO PROCESSO TC 022424) O IAP deverá viabilizar a extração de relatórios decorrentes dos dados oriundos do Sistema DOF. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 56 IV COMENTÁRIOS DO GESTOR

AOS ACHADOS DA AUDITORIA 161. Atendendo ao contido no Ofício nº 075/10-CAD, de 1º de setembro de 2010, foram encaminhadas as considerações da Diretoria de Desenvolvimento Florestal - DIDEF e da Diretoria de Controle de Recursos Ambientais - DIRAM, por meio de Of. Nº 580/2010/IAP/GP, do Gabinete da Presidência do IAP, em 05 de outubro de 2010, a respeito dos Achados da Auditoria.

IV.1 IMPLEMENTAÇÃO PARCIAL DAS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NA RESOLUÇÃO CONAMA 379/2006 NO ÂMBITO DO ESTADO DO PARANÁ 162. Os comentários apresentados pelo gestor referem-se àqueles efetuados pela auditoria no Quadro 01, p. 13, e são os seguintes:

163. Com relação ao previsto na seção I, art. 1º da Resolução CONAMA 379/2006, quanto à disponibilização de informações, na rede internet, sobre a gestão florestal, no prazo máximo de 180 dias, observadas as normas florestais vigentes e, em especial, no que se refere às autorizações concedidas do Plano de Manejo Florestal Sustentável, sua localização georeferenciada e os resultados das vistorias técnicas, o comentário efetuado foi o seguinte: Estas informações são disponibilizadas na internet através do Sistema DOF, quando solicitado pelo detentor da autorização de corte, ficando o acesso restrito ao interessado, por tratar-se de uma conta pessoal, cujo acesso é efetuado por uma senha particular.

164. A lei nº 10.650, de 16/04/2003, dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, e a seção I, art. 1º da Resolução CONAMA nº 379/2006 estabelece, repisa-se, a necessidade da disponibilização do Plano de Manejo Florestal Sustentável, bem como de sua localização georeferenciada e dos resultados das visitas técnicas. Neste sentido, a legislação deixa evidente a necessidade de transparência de todas as ações, não havendo menção a qualquer restrição ao acesso às informações.

165. A seção II, do art. 1º da Resolução CONAMA nº 379/2006, prevê, da mesma forma que o exposto anteriormente, a divulgação no caso das autorizações para a supressão da vegetação arbórea natural para uso alternativo do solo cuja área deverá estar georeferenciada, bem como a localização do imóvel, das áreas de preservação permanente e da reserva legal. A este respeito o comentário efetuado pelo gestor foi no sentido de que: A supressão da vegetação arbórea natural está suspensa devido à Lei da Mata Atlântica. Contudo, nos casos em que a supressão é possível, a informação estará disponível para o requerente quando o mesmo solicitar o lançamento do crédito no Sistema DOF.

166. Destaque-se que, a lei nº 10.650/2003 e a Resolução CONAMA nº

379/2006 prevêem a divulgação pública das informações e não restrita ao requerente como informa o IAP. 167. Ainda no § 3º, art. 1º, a Resolução CONAMA nº 379/2006, prevê que deverão estar disponibilizadas para fins de publicidade as informações pertinentes à gestão florestal relativas às(aos): instituições responsáveis pela gestão florestal; recursos humanos envolvidos com a gestão florestal; infraestrutura e equipamentos utilizados na gestão florestal; apoios recebidos para o fortalecimento institucional dos órgãos florestais. E, no § 4º, que os órgãos integrantes do SISNAMA deverão elaborar anualmente relatório de avaliação de desempenho relacionado ao licenciamento, controle e fiscalização das atividades florestais, que deverá estar disponibilizado na internet. O comentário efetuado pelo gestor foi o seguinte: O IAP vai estudar uma alternativa viável para atender este item. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 57 168. Na seção II, art. 3º, a Resolução CONAMA nº 379/2006, prevê a disponibilidade ao público, por meio da internet, das informações necessárias para verificação da origem de produtos e subprodutos florestais. Neste sentido, o comentário do IAP foi o seguinte: As informações de origem e destino são fornecidas através do Sistema DOF, na última transação efetuada. Sendo o acesso restrito ao comprador e vendedor do produto florestal, pois se trata de contas particulares. 169. Novamente, cita-se a lei nº 10.650/2003 e a Resolução CONAMA nº 379/2006, que deixam claro a respeito da transparência das informações ao público e não restrita ao requerente como informa o IAP. 170. Em seu § 1º, art. 3º, a Resolução CONAMA nº 379/2006, preconiza que o atendimento ao disposto neste artigo dar-se-á no prazo de até cento e oitenta dias a partir da data de publicação. O comentário efetuado foi o seguinte: O prazo foi atendido através de Termo de Cooperação Técnica com o IBAMA, no qual o IAP assumiu o compromisso de operar o Sistema DOF oferecido pelo IBAMA. 171. Os termos do Acordo de Cooperação Técnica nº 016/2007, em sua Cláusula 1ª, estabelecem as regras e condições tendo como suporte as regras previstas na Resolução CONAMA nº 379/2006, portanto, no prazo de até cento e oitenta dias a partir da data de publicação, em 20/10/2006, ou seja, até 17/04/2007. Sendo assim, o prazo para atendimento deste item não foi cumprido, não obstante o Acordo de Cooperação Técnica. 172. A Resolução CONAMA nº 379/2006, no art. 5º seções II e V, prevê que as informações referentes às autorizações, licenciamentos e documentos para o transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa observarão, no mínimo, a garantia do acesso aos

usuários, União, Estados, Municípios e ao público em geral às informações, bem como a transparência destas, disponibilizadas por meio da internet. O comentário efetuado foi o seguinte: Os acessos são disponibilizados aos interessados, através de senha própria, por se tratar de conta particular, razão pela qual o seu acesso deve ser restrito ao detentor desta conta. 173. Repisa-se a lei nº 10.650/2003 e a Resolução CONAMA nº 379/2006, que dispõem literalmente a respeito da transparência das informações ao público e não restrita ao requerente como informa o IAP. 174. Com relação às causas identificadas no item III.1.1.3, tais como, escassez de pessoal para desenvolvimento e integração dos sistemas eletrônicos SERFLOR e DOF no IAP; escassez de pessoal para operacionalização dos sistemas eletrônicos SERFLOR e DOF no IAP; ausência da integração dos sistemas SERFLOR e DOF; indisponibilidade de informações oriundas do sistema DOF/IBAMA; o comentário foi o seguinte: A escassez de pessoal no IAP (itens a, b), apontada pela Auditoria, vem recebendo atenção especial por parte da Diretoria do IAP e SEMA, conforme protocolo SIP 10449756-0, referente à solicitação para contratação imediata de 106 servidores concursados para atuarem no IAP. Este pleito está com indicativo de autorização por parte do Governo do Paraná. Com relação à ausência de integração dos sistemas SERFLOR e DOF (item c), encontra-se em desenvolvimento o DOF PARANÁ, através do Sistema ATLAS que visa fazer esta integração. 175. A auditoria recomenda ao IAP que implemente as ações previstas no item III.1.1.6, p. 18. IV.2 IMPLEMENTAÇÃO PARCIAL DAS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA PARA GESTÃO FLORESTAL COMPARTILHA 016/2007 ENTRE IBAMA E IAP 176. Os comentários apresentados pelo gestor referem-se àqueles efetuados pela auditoria no Quadro 02, p. 19, e são os seguintes: 177. O Acordo, em sua Cláusula 1ª, seções I e II, dispõe no sentido de evitar impactos no atendimento e na prestação de serviços ao usuário durante a transição e transferência de atribuições federais para o órgão de Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 58 meio ambiente do Estado, bem como na interligação dos sistemas de controle estadual por meio do sistema nacional. O comentário efetuado foi o seguinte: Estas deficiências poderão ser atendidas com a implantação do Sistema ATLAS, atualmente em fase adiantada de desenvolvimento pelo IAP e CELEPAR. 178. Em relação à Cláusula 2ª, seção I (a) do Acordo, compete ao IBAMA disponibilizar dados, informações, normas, sistemas, formulários, inclusive os relacionados com o

controle de transporte de produtos e subprodutos florestais, bem como banco de dados indispensáveis à implementação da Resolução CONAMA nº 379/2006. O comentário efetuado foi o seguinte: O acesso das informações constantes do sistema eletrônico DOF/IBAMA, seria o ideal para os usuários internos do IAP. Em vista disso, vamos gestionar junto ao IBAMA um link de acesso a estes relatórios detalhados. 179. No disposto na Cláusula 2ª, seção II (d): Compete ao IAP realizar a capacitação do pessoal envolvido nas atividades objetos do Termo de Compromisso. Com relação à capacitação e ou treinamento aos servidores do IAP, já foram feitas gestões com o IBAMA, mas até o momento não atendido. Na realidade falta mais suporte por parte do IBAMA. 180. A auditoria recomenda ao IAP que implemente as ações previstas no item III.1.2.6, p. 21. IV.3 INSUFICIÊNCIA DE PESSOAL EFETIVO DO IAP PARA ADMINISTRAR OS SISTEMAS DOF E SERFLOR 181. Os comentários apresentados pelo gestor referem-se àqueles efetuados pela auditoria na Questão 2, p. 22, e são os seguintes: 182. Em relação ao Item III.2, quanto à deficiência no controle da gestão florestal compartilhada entre IBAMA e IAP por meio dos sistemas DOF e SERFLOR, à estrutura operacional e ao escasso número de servidores, usuários internos daqueles sistemas, o comentário efetuado foi o seguinte: Para solucionar estas questões a Direção do IAP e SEMA estão envidando todos os esforços possíveis para suprir essas necessidades. Conforme informado, o IAP aguarda uma definição o mais breve possível para a contratação emergencial de 106 servidores, pleito registrado no protocolo SIP 10449756-0. Essa contratação poderá suprir parte significativa do atual déficit de pessoal, mas as gestões para novas contratações deverão continuar já no próximo ano, para que as atividades do Órgão voltem à normalidade. Da mesma forma, o IAP vai elaborar um plano de treinamento e capacitação dos servidores. 183. A auditoria recomenda ao IAP a implementação das ações previstas no item III.2.6, p. 25. IV.4 AUSÊNCIA DE INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS DOF E SERFLOR 184. Os comentários apresentados pelo gestor referem-se aos efetuados pela auditoria na Questão 3, p. 26, e são os seguintes: 185. Em relação ao Item III.3, no que se refere à ausência de integração aos sistemas DOF e SERFLOR, o comentário efetuado foi o seguinte: Para suprir a deficiência na integração dos Sistemas DOF e SERFLOR, como já afirmado acima, encontra-se em desenvolvimento o DOF PARANÁ, através do Sistema ATLAS que visa fazer esta integração. Vamos solicitar as equipes técnicas para que agilizem a finalização desse novo Sistema. 186. A auditoria

recomenda ao IAP a implementação das ações previstas no item III.3.6, p. 26. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 59 IV.5 DEFICIÊNCIAS DE PROJETO DO SISTEMAS DOF APONTADAS PELO USUÁRIO INTERNO 187. Os comentários apresentados pelo gestor referem-se àqueles efetuados pela auditoria na Questão 4, p. 29, e são os seguintes: 188. Em relação ao Item III.4.1, no que se refere às deficiências de projeto do Sistema DOF apontadas pelo usuário interno, tais como, prazos, impossibilidades de emissão de relatórios gerenciais, entre outros, o comentário efetuado foi o seguinte: Com relação às deficiências do Sistema DOF, apontadas pelo usuário interno, informamos que o Sistema DOF é de responsabilidade do IBAMA, em função disso o IAP vai gestionar junto ao IBAMA para sanar estas deficiências apontadas pela auditoria. Da mesma forma, vamos solicitar ao IBAMA para que seja ajustada a conversão de subprodutos florestais à realidade do Estado do Paraná. 189. A fim de atendimento ao disposto, a auditoria recomenda ao IAP que implemente as condições necessárias em conjunto com o IBAMA, apresentando plano de ação. 190. A auditoria recomenda ao IAP a implementação das ações previstas no item III.4.1.6, p. 31. 191. Quanto ao Item III.4.2 da auditoria, verificou-se dificuldades e insatisfação pelos usuários externos do Sistema DOF, tais como prazos de homologação, automatização e cancelamento de guias, entre outros. O comentário foi o seguinte: Com relação às deficiências do Sistema DOF, apontadas pelo usuário externo, no item a, informamos que o usuário externo precisa se organizar também, pois muitas vezes não busca a solução no tempo certo, por isso, de modo geral, considerados essa demora de dois dias, como normal. Com relação ao item b, que cita o cancelamento de uma guia somente até duas horas após a emissão, informamos que essa medida é para evitar fraudes, mas reconhecemos que em certas ocasiões causa dificuldade aos usuários externos. Vamos estudar uma forma de ajustar este item junto com o IBAMA. 192. A auditoria recomenda ao IAP a implementação das ações previstas no item III.4.2.6, p. 33. 193. Com relação ao Item III.4.3 da auditoria, verificou-se dificuldades e insatisfação pelos usuários externos do Sistema DOF, tais como, falta de treinamento, falta de clareza na documentação, lentidão no sistema na internet, entre outros. O comentário foi o seguinte: Com relação às deficiências apontadas na operacionalização do Sistema DOF, pelo usuário externo, como já afirmado anteriormente, o IAP vai procurar suprir, gradativamente, a deficiência de pessoal, a integração do Sistema DOF com

o SERFLOR, fazer os treinamentos e capacitações necessárias, melhorar o sistema de informações, bem como vai atuar no sentido de melhorar e corrigir as demais deficiências apontadas. 194. A auditoria recomenda ao IAP a implementação das ações previstas no item III.4.3.6, p. 35.

IV.6 AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DO GESTOR A ACHADOS DA AUDITORIA 195.

Os Achados a seguir relacionados tiveram aspectos não abordados na manifestação do gestor, logo a auditoria reitera as recomendações contidas nos respectivos itens.

IV.6.1 IMPLEMENTAÇÃO PARCIAL DAS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 379/2006 NO ÂMBITO DO ESTADO DO PARANÁ 196.

O gestor deixou de efetuar comentários sobre os seguintes itens: a) seção VI, art. 1º da Resolução CONAMA nº 379/2006, indicado no Quadro 01 (p. 14); b) seção X, art. 1º da Resolução CONAMA nº 379/2006, indicado no Quadro 01 (p. 14); Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 60 c) art. 4º da Resolução CONAMA nº 379/2006, indicado no Quadro 01 (p. 16).

IV.6.2 IMPLEMENTAÇÃO PARCIAL DAS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA PARA GESTÃO FLORESTAL COMPARTILHADA ENTRE IBAMA E IAP 197.

O gestor deixou de efetuar comentário sobre a seção “a”, cláusula II do Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada entre o IBAMA e IAP, Quadro 02, p. 19.

IV.6.3 DEFICIÊNCIAS NA DISTRIBUIÇÃO DOS FISCAIS AMBIENTAIS, RECURSOS FINANCEIROS E EQUIPAMENTOS PARA FISCALIZAÇÃO 198.

Em relação ao Item III.5.1, p. 36, no que se refere à deficiência na distribuição de fiscais ambientais, recursos financeiros e equipamentos para fiscalização, o gestor efetuou o comentário a seguir, de caráter genérico, não tratando especificamente do ponto abordado. Incrementar o quadro de pessoal destinado a fiscalização ambiental: a escassez de pessoal no Instituto vem sendo conduzida com a possibilidade de contratação de 106 servidores concursados para o IAP, deverá também ser aumentado o contingente do batalhão de Polícia Ambiental Força Verde. Traçar estratégia em conjunto com o Batalhão de Polícia Ambiental Força Verde, elaborando planos de fiscalização ambiental com ações de fiscalização a cada 2 meses a nível de Estado. O sistema ATLAS prevê a integração da fiscalização ambiental. A capacitação dos servidores do IAP e dos componentes da Força Verde inicia em outubro com 5 treinamentos em todo o Estado, abrangendo as macroregiões, com aproximadamente 120 servidores do IAP e 70 da Força Verde. O Batalhão de Polícia Ambiental Força Verde deverá ter recursos

financeiros próprios para as ações de fiscalização ambiental no Estado do Paraná.

IV.6.4 DEFICIÊNCIAS NA FISCALIZAÇÃO CONJUNTA PELO IAP E POLÍCIA AMBIENTAL FORÇA VERDE 199. Em relação ao Item III.5.2, p. 45, no que se refere à deficiências na fiscalização conjunta pelo IAP e Polícia Ambiental Força Verde, o gestor efetuou o comentário a seguir, de caráter genérico, não tratando especificamente do ponto abordado. Incrementar o quadro de pessoal destinado a fiscalização ambiental: a escassez de pessoal no Instituto vem sendo conduzida com a possibilidade de contratação de 106 servidores concursados para o IAP, deverá também ser aumentado o contingente do batalhão de Polícia Ambiental Força Verde. Traçar estratégia em conjunto com o Batalhão de Polícia Ambiental Força Verde, elaborando planos de fiscalização ambiental com ações de fiscalização a cada 2 meses a nível de Estado. O sistema ATLAS prevê a integração da fiscalização ambiental. A capacitação dos servidores do IAP e dos componentes da Força Verde inicia em outubro com 5 treinamentos em todo o Estado, abrangendo as macroregiões, com aproximadamente 120 servidores do IAP e 70 da Força Verde. O Batalhão de Polícia Ambiental Força Verde deverá ter recursos financeiros próprios para as ações de fiscalização ambiental no Estado do Paraná.

IV.6.5 DEFICIÊNCIAS NA FISCALIZAÇÃO DE PRODUTOS E SUBPRODUTOS FLORESTAIS EM GUAÍRA, NA FRONTEIRA COM O PARAGUAI 200. Em relação ao Item III.5.3, p. 49, no que se refere à deficiências na fiscalização de produtos e subprodutos florestais em Guaíra na Fronteira com o Paraguai, o gestor efetuou o comentário a seguir, de caráter genérico, não tratando especificamente do ponto abordado. Incrementar o quadro de pessoal destinado a fiscalização ambiental: a escassez de pessoal no Instituto vem sendo conduzida com a possibilidade de contratação de 106 servidores concursados para o IAP, deverá também ser aumentado o contingente do batalhão de Polícia Ambiental Força Verde. Traçar estratégia em conjunto com Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 61 o Batalhão de Polícia Ambiental Força Verde, elaborando planos de fiscalização ambiental com ações de fiscalização a cada 2 meses a nível de Estado. O sistema ATLAS prevê a integração da fiscalização ambiental. A capacitação dos servidores do IAP e dos componentes da Força Verde inicia em outubro com 5 treinamentos em todo o Estado, abrangendo as macroregiões, com aproximadamente 120 servidores do IAP e 70 da Força Verde. O Batalhão de Polícia Ambiental Força Verde deverá ter recursos financeiros próprios para as ações de

fiscalização ambiental no Estado do Paraná. IV.6.6 IMPOSSIBILIDADE DE GERAÇÃO DE RELATÓRIOS NO SISTEMA DOF DIFICULTA A FISCALIZAÇÃO

201. Em relação ao Item III.5.4, p. 53, no que se refere à dificuldades de fiscalização em decorrência da impossibilidade de geração de relatórios no Sistema DOF, o gestor efetuou o comentário a seguir, de caráter genérico, não tratando especificamente do ponto abordado. Incrementar o quadro de pessoal destinado a fiscalização ambiental: a escassez de pessoal no Instituto vem sendo conduzida com a possibilidade de contratação de 106 servidores concursados para o IAP, deverá também ser aumentado o contingente do batalhão de Polícia Ambiental Força Verde. Traçar estratégia em conjunto com o Batalhão de Polícia Ambiental Força Verde, elaborando planos de fiscalização ambiental com ações de fiscalização a cada 2 meses a nível de Estado. O sistema ATLAS prevê a integração da fiscalização ambiental. A capacitação dos servidores do IAP e dos componentes da Força Verde inicia em outubro com 5 treinamentos em todo o Estado, abrangendo as macroregiões, com aproximadamente 120 servidores do IAP e 70 da Força Verde. O Batalhão de Polícia Ambiental Força Verde deverá ter recursos financeiros próprios para as ações de fiscalização ambiental no Estado do Paraná. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 62 V CONCLUSÃO 202. Em atendimento ao disposto no art. 1º da Portaria MMA nº 253/2006, posteriormente regulamentada pela Resolução CONAMA nº 379/2006, foi criado, a partir de 1º de setembro de 2006, pelo IBAMA, o Sistema DOF. 203. O DOF substituiu a ATPF, no âmbito federal, com a proposta de prover maior controle e agilidade na fiscalização do transporte de produtos florestais nativos, bem como obter maior segurança contra fraudes, já que o antigo instrumento consistia em documento preenchido manualmente e possuía diversas fragilidades que comprometiam sua eficácia. A nova sistemática de controle dos produtos florestais se propõe a ser transparente e impessoal, contendo mudanças principalmente na base tecnológica. 204. O DOF é um documento oriundo de um sistema eletrônico que gerencia os dados da gestão florestal no território nacional, disponibilizado pelo IBAMA na rede internet. O acesso ao serviço é feito pela pessoa física ou jurídica cadastrada em pelo menos uma das atividades indicadas no site e em situação regular junto ao IBAMA, verificada por meio do Certificado de Regularidade. 205. Segundo o art. 6º, § 2º, da Resolução CONAMA nº 379/2006, os Estados podem utilizar sistemas próprios para emissão de controle do transporte e armazenamento de produtos florestais, desde que

atendam às disposições constantes no anexo desta Resolução. 206. No Paraná, a fiscalização e a gestão florestal são de competência do Estado, em comum com a União e os Municípios, por meio do IAP, em diretrizes estabelecidas para licenciamento e autorização florestal, definidas em instruções normativas e procedimentos administrativos genéricos por meio de critérios estabelecidos no Manual de Licenciamento Ambiental e controlada pelos sistemas SERFLOR (Decreto Estadual nº 1.940/1996). 207. Com o objetivo de estabelecer regras e condições, foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada nº 016/2007, entre IBAMA e IAP, “visando o licenciamento e a gestão compartilhada dos recursos florestais no Estado do Paraná” e determinando as competências desses órgãos ambientais para a interligação do sistema de controle estadual (SERFLOR) por meio do sistema nacional (DOF). 208. Os aspectos técnicos do sistema DOF não foram objeto desta auditoria, já que as considerações da auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TC 022.424/Acórdão nº 309/2009) podem ser atribuídas aos problemas semelhantes encontrados no Estado do Paraná: lentidão na rede internet, impossibilidade de geração de relatórios, fragilidades na segurança de registros dos usuários, dentre outros. Foram consideradas (no Achado III.7) as sugestões do Relatório do TCU, tendo em vista os aspectos de melhoria na gestão dos sistemas eletrônicos no que cabe à esfera estadual. 209. O escopo da auditoria restringiu-se à sistemática do transporte de produtos florestais, em suas três etapas: (a) controle da gestão das explorações florestais no IAP por meio do SERFLOR; (b) inclusão, gestão e homologação dos saldos das empresas cadastradas no sistema DOF; (c) fiscalização conjunta pelo IAP e a Polícia Ambiental Força Verde. 210. Em síntese, os resultados apresentados nesta auditoria derivam da análise da legislação aplicável ao tema, das respostas obtidas em pesquisas realizadas com os usuários externos (empreendedores) do sistema DOF, dos documentos recebidos, das entrevistas realizadas com os gestores e usuários internos do DOF nas unidades do IAP e das inspeções realizadas em campo, no período de maio a julho de 2010. 211. A auditoria constatou que: a) as disposições da Resolução CONAMA nº 379/2006 estão parcialmente implementadas, não obstante o prazo de 180 dias a partir da publicação da resolução para sua implementação, em 20/10/2006, previsto no caput do seu art. 1º; Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 63 b) as competências do IAP nos termos do Acordo de Cooperação Técnica para

Gestão Florestal Compartilhada entre IBAMA e IAP, de 31/05/2007, estão parcialmente implementadas, prejudicando o desempenho das ações para a gestão florestal no Estado do Paraná. 212. Devido principalmente a ausência de integração dos sistemas eletrônicos DOF e SERFLOR e à escassez de pessoal na operacionalização da função no IAP, o sistema DOF está sujeito a inúmeros problemas como excesso de pedidos de homologação, bloqueios e/ou cancelamento de guias DOF por parte dos usuários externos. 213. Dificuldades apontadas pelos usuários externos como: a falta de treinamento pelos órgãos ambientais, a falta de clareza na documentação do sistema DOF, a lentidão do sistema na internet e a dificuldade em gerar relatórios impressos propicia erros e desinteresse por parte dos empreendedores em utilizar a ferramenta DOF. 214. As deficiências encontradas no sistema DOF, bem como as dificuldades de operacionalização pelos usuários levam a concluir que há necessidade de adaptar-se o sistema à realidade dos produtos florestais do Estado, principalmente, no que se refere aos índices de conversão e de destinação dos produtos e subprodutos florestais. 215. As deficiências de gestão florestal compartilhada, observadas nas unidades do IAP: DIRAM, DIDEF, ERGUA, ERUVI e ERTOL, podem estar sendo causadas principalmente pela insuficiência de pessoal, gerando fatores de risco detectados na auditoria que podem comprometer a confiabilidade dos dados movimentados nos sistemas DOF e SERFLOR, tais como: informações inexatas, erros de digitação, ausência de conferência de dados, dificuldade no atendimento às solicitações diversas, deficiências no atendimentos ao usuário externo, tempo escasso para desenvolvimento das tarefas e treinamento. Tais falhas podem comprometer os resultados da gestão florestal compartilhada e inviabilizar a fiscalização ambiental. 216. Verifica-se, portanto, a deficiência no controle da gestão florestal compartilhada entre IBAMA e IAP, por meio dos sistemas DOF e SERFLOR. A fim de garantir que os dados cadastrados nos sistemas sejam acreditados é preciso que o IAP: a) tenha um Quadro de Pessoal compatível com a realidade; b) promova a integração dos sistemas DOF e SERFLOR, ou utilize outro sistema compatível com o DOF para efetivo controle da gestão florestal; c) fortaleça os procedimentos de controle interno adotados na operacionalização dos sistemas de gestão florestal; d) estabeleça o planejamento de rotinas para que a fiscalização consiga monitorar e detectar com agilidade e eficiência se os produtos e subprodutos florestais transportados e/ou armazenados no Estado realmente advêm de locais onde a exploração foi devidamente

autorizada. 217. Das informações sobre a atuação do IAP e do BPAmb-FV na fiscalização conjunta do transporte de produtos e subprodutos florestais, o que pode se observar é que: a) o IAP e o BPAmb-FV têm poder de polícia mas não realizam as suas ações de forma coordenada, resultando em dispersão de recursos e dificultando uma análise mais apurada da eficiência das ações no combate as irregularidades; b) as infrações registradas no Relatório do BPAmb-FV não estão categorizadas, não ficando claro para a auditoria se aquelas registradas como “ocorrências” pelo Batalhão Força Verde são as mesmas registradas pelo IAP, por meio do Relatório disponibilizado pela CELEPAR. Assim, a análise da eficácia das ações fica prejudicada. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 64 218. As ações de fiscalização de produtos e subprodutos florestais realizadas pelo IAP e Batalhão da Policia Ambiental Força Verde não têm sido, em muitos aspectos, satisfatórias, por várias razões: a) ausência de monitoramento e fiscalização rotineira de produtos e subprodutos florestais; b) ausência de plano de aplicação de recursos para a fiscalização ambiental; c) ausência de coordenação das ações de gestão florestal; d) ausência de autonomia financeira por parte do BPAmb-FV, que se reflete na dependência de recursos orçamentários do IAP para a concessão de diárias e pagamentos de despesas de combustível e reparo dos veículos utilizados nas operações; e) deficiência de pessoal por parte do IAP; f) ausência de treinamento e capacitação permanente dos servidores e fiscais; g) deficiência na estrutura e disponibilização da frota de veículos e respectiva manutenção.

IV.1 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO 219. A realização desta auditoria decorre de previsão contida no Plano Anual de Fiscalização do exercício de 2010 e teve por objetivo, por meio de ações gerenciais apropriadas, promover melhorias nas operações do órgão. Assim, submete-se este Relatório de Auditoria à consideração superior, com as propostas que se seguem: I Encaminhar cópia deste Relatório ao Tribunal de Contas da União. II Recomendar ao IAP a adoção das seguintes medidas: a) incrementar a estrutura de gestão florestal, quanto a pessoal e equipamentos necessários, a fim de dar cumprimento às suas obrigações; b) juntamente com o IBAMA realizar estudos para promover a integração dos sistemas (DOF e SERFLOR), a fim de aperfeiçoar os mecanismos de controle e otimizar a utilização de seus recursos; c) solicitar apoio ao IBAMA, visando a execução das atividades dispostas no item (c) das Competências do Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada; d) fornecer os recursos necessários à

execução das atividades de gestão florestal para atender com presteza e eficiência as tarefas delegadas; e) realizar estudos objetivando adequar as responsabilidades ambientais previstas em leis com os recursos disponíveis no órgão; f) implementar procedimentos necessários a suprir a deficiência de recursos com base em estudo efetuado; g) elaborar um plano de capacitação permanente em gestão florestal para os servidores e fiscais do quadro efetivo e demais parceiros conveniados e/ou terceirizados; h) incrementar e fortalecer ações de controle interno na operacionalização dos sistemas SERFLOR e DOF; i) elaborar um plano de ação para o processo de integração entre o DOF e o SERFLOR e/ou outros sistemas estaduais de licenciamento ambiental e demais procedimentos, discriminando as atividades e responsáveis, prazos e recursos necessários; j) implementar estratégias de comunicação com o usuário externo do sistema DOF, com o objetivo de informar e esclarecer questões relativas à gestão florestal, responsabilidade ambiental e orientar o uso do sistema; k) realizar treinamento e promover capacitação permanente aos servidores atencientes aos usuários externos, sobre a gestão florestal e a operacionalização do sistema DOF; l) disponibilizar no site do IAP na internet as informações sobre a gestão florestal, conforme determina a Resolução CONAMA nº 379/2006, artigo 1º; m) elaborar proposta ao IBAMA para correção dos índices de desdobramento de madeira bruta (tora) em subprodutos florestais e outros índices e parâmetros regionais e pertinentes à realidade do Paraná, diferentes daqueles vigentes e que são automáticos no sistema DOF; n) incrementar o quadro de pessoal destinado à fiscalização ambiental; o) avaliar a possibilidade de disponibilizar permanentemente postos de fiscalização ambiental nas aduanas com as fronteiras do Paraguai; p) estabelecer, em conjunto com o BPamb-FV, um plano de monitoramento e fiscalização ambiental adequado à realidade ambiental/florestal do Estado, de acordo com as suas fragilidades; q) realizar esforços no sentido de possibilitar uma maior coordenação das ações de fiscalização conjunta com o BPamb-FV; r) unificar os sistemas eletrônicos de infração, monitoramento e fiscalização ambiental; s) elaborar um plano de aplicação de recursos destinados à fiscalização conjunta com o BPamb-FV. t) O IAP deverá viabilizar a extração de relatórios decorrentes dos dados oriundos do Sistema DOF. III Recomendar ao Batalhão da Polícia Ambiental Força Verde, através da Secretaria de Estado da Segurança Pública, que realize esforços junto à SEMA/IAP para que atuem

efetivamente em conjunto quando das ações de fiscalização. IV Determinar ao Instituto Ambiental do Paraná que elabore e remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias, a contar da publicação do Acórdão, PLANO DE AÇÃO, contemplando o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo TCE/PR, com indicação dos responsáveis pela implementação destas medidas. V Encaminhar os autos à 3ª Inspeção de Controle Externo, a qual fiscaliza o IAP no exercício de 2010, para que programe o monitoramento da decisão materializada no Acórdão que vier a ser prolatado, nos termos do inciso III do art. 267 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Curitiba, 02 de outubro de 2010. DENISE PINHEIRO FRANCISCO CASTELO BRANCO Matrícula – 50.320-7 Analista de Controle AC – G/07 CRBio n.º 05313-03 D Coordenadora de Auditoria MARIA DO SOCORRO JAPIASSU MARINHO Matrícula – 50.075-5 Analista de Controle AC – H/11 CORECON/PR n.º 4.442 CARLOS AUGUSTO PAZ BRITO Matrícula – 50.184-0 Técnico de Controle TC – C/11 Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 66

ACÓRDÃO ACÓRDÃO Nº 63/11 - Primeira Câmara PROCESSO N.º : 91159/09 ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ASSUNTO : RELATÓRIO DE AUDITORIA RELATOR : Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG Auditoria operacional, objeto de deliberação no item 9.6 do Acórdão 309/2009 do TCU. Procedimentos de Gestão Florestal Compartilhada entre o IAP e o IBAMA, por meio de seus sistemas eletrônicos SERFLOR e DOF. Exercício de 2009. Aprovação do Relatório, com a adoção das propostas e recomendações sugeridas pela Coordenadoria de Auditorias.

RELATÓRIO Trata-se de auditoria operacional realizada por técnicos da Coordenadoria de Auditorias deste Tribunal - CAD, originada em deliberação contida no item 9.6 do Acórdão nº 309/2009 do Tribunal de Contas da União, exarada no processo TC 022.424/2007-8, respaldada pela aprovação do Plano Anual de Fiscalização – PAF, exercício 2010, conforme Acórdão nº 967/2010 do Tribunal Pleno. O TCU propõe, em sua decisão, que os Tribunais de Contas estaduais “avaliem a conveniência e a oportunidade de realizarem auditorias operacionais com o objetivo de verificar os procedimentos de segurança adotados para uso dos sistemas de transporte de produtos florestais, sob controle das secretarias de meio ambiente de seus respectivos estados”. Em atendimento ao Despacho nº 596/09 da Coordenadora Geral desta Corte (fls. 93), a CAD informou, por meio do Despacho nº

001/09 (fls. 94), não haver trabalho desta natureza que tenha sido realizado por aquela unidade, ou qualquer trabalho similar em andamento neste Tribunal, esclarecendo ser possível que tal tipo de auditoria integre o escopo dos trabalhos daquela Coordenadoria. Considerando o contido no Despacho nº 001/09 – CAD, foram designadas as técnicas Denise Pinheiro Francisco, Adriana Lima Domingos e Maria Socorro Japiassú Marinho para Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 67 procederem à auditoria operacional de que trata o item 9.6 do Acórdão nº 309/2009 do TCU, no âmbito do Instituto Ambiental do Paraná – IAP, com a finalidade de verificar aspectos relativos ao controle interno das unidades responsáveis pela gestão dos sistemas SERFLOR (Sistema Estadual de Reposição Florestal Obrigatória) e DOF (Documento de Origem Florestal), à fiscalização dos produtos florestais no Estado do Paraná e ao cumprimento da legislação que disciplina a matéria da gestão florestal, com período previsto para a realização da inspeção de 15/01/10 a 31/07/10, prorrogado para 30/09/10 em função de dificuldades no fornecimento de informações solicitadas junto ao órgão. Finda a inspeção, o Relatório de Auditoria (fls. 113/179) apontou os seguintes achados: 1) Implementação parcial das disposições contidas na Resolução CONAMA nº 379/2006 no âmbito do Estado do Paraná; 2) Implementação parcial das disposições contidas no Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada entre IBAMA e IAP; 3) Insuficiência de pessoal efetivo do IAP para administrar os Sistemas DOF e SERFLOR; 4) Ausência de integração dos Sistemas DOF e SERFLOR; 5) Deficiências de Projeto do Sistema DOF apontadas pelo usuário interno; 6) Deficiências de Projeto do Sistema DOF apontadas pelo usuário externo; 7) Dificuldades na operacionalização do Sistema DOF pelo usuário externo; 8) Deficiências na distribuição dos fiscais ambientais, recursos financeiros e equipamentos para a fiscalização; 9) Deficiências na fiscalização conjunta pelo IAP e Polícia Ambiental Força Verde; 10) Deficiências na fiscalização de produtos e subprodutos florestais em Guaíra na fronteira com o Paraguai e; 11) Impossibilidade de geração de Relatórios do Sistema DOF dificulta a fiscalização. Em atendimento ao disposto no art. 389 do Regimento Interno desta Corte, o Coordenador da CAD solicitou ao Diretor Presidente do Instituto Ambiental do Paraná, Sr. José Volnei Bisognin, que se manifestasse sobre os comentários e colocações contidas no Relatório de Auditoria, em particular os Achados, no prazo de 15 (quinze) dias, prorrogado por igual período a pedido do IAP. Tribunal de Contas do Estado do

Paraná Coordenadoria de Auditorias 68 O IAP protocolou, sob nº 55839-6/10 (fls. 107/112), as considerações apresentadas pelas unidades do IAP competentes para exame da matéria, Diretoria de Desenvolvimento Florestal – DIDEF e Diretoria de Controle de Recursos Ambientais – DIRAM, a respeito da gestão dos sistemas SERFLOR e DOF. Após análise das informações prestadas pelo IAP, e considerando que o objetivo da auditoria é o de promover melhorias nas operações do órgão por meio de ações gerenciais apropriadas, a equipe designada submete o Relatório à consideração superior, contendo as seguintes propostas: I – Encaminhar cópia deste Relatório ao Tribunal de Contas da União. II – Recomendar ao IAP a adoção das seguintes medidas: a) Incrementar a estrutura de gestão florestal, quanto a pessoal e equipamentos necessários, a fim de dar cumprimento às suas obrigações; b) Juntamente com o IBAMA realizar estudos para promover a integração dos sistemas (DOF e SERFLOR), a fim de aperfeiçoar os mecanismos de controle e otimizar a utilização de seus recursos; c) Solicitar apoio ao IBAMA, visando a execução das atividades dispostas no item (c) das Competências do Acorde de Cooperação Técnica para Gestão Florestal Compartilhada; d) Fornecer os recursos necessários à execução das atividades de gestão florestal para atender com presteza e eficiência as tarefas delegadas; e) Realizar estudos objetivando adequar as responsabilidades ambientais previstas em leis com os recursos disponíveis no órgão; f) Implementar procedimentos necessários a suprir a deficiência de recursos com base em estudo efetuado; g) Elaborar um plano de capacitação permanente em gestão florestal para os servidores e fiscais do quadro efetivo e demais parceiros conveniados e/ou terceirizados; h) Incrementar e fortalecer ações de controle interno na operacionalização dos sistemas SERFLOR e DOF; Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 69 i) Elaborar um plano de ação para o processo de integração entre o DIF e o SERFLOR e/ou outros sistemas estaduais de licenciamento ambiental e demais procedimentos, discriminando as atividades e responsáveis, prazos e recursos necessários; j) Implementar estratégias de comunicação com o usuário externo do sistema DOF, com o objetivo de informar e esclarecer questões relativas à gestão florestal, responsabilidade ambiental e orientar o uso do sistema; k) Realizar treinamento e promover capacitação permanente aos servidores atendentes aos usuários externos, sobre a gestão florestal e a operacionalização do sistema DOF; l) Disponibilizar no site do IAP na internet as informações sobre a gestão florestal,

conforme determina a Resolução CONAMA nº 379/2006, artigo 1º; m) Elaborar proposta ao IBAMA para correção dos índices de desdobramento de madeira bruta (tora) em subprodutos florestais e outros índices e parâmetros regionais e pertinentes à realidade do Paraná, diferentes daqueles vigentes e que são automáticos no sistema DOF; n) Incrementar o quadro de pessoal destinado à fiscalização ambiental; o) Avaliar a possibilidade de disponibilizar permanentemente postos de fiscalização ambiental nas aduanas com as fronteiras do Paraguai; p) Estabelecer, em conjunto com o BPAmb-FV, um plano de monitoramento e fiscalização ambiental adequado à realidade ambiental/florestal do Estado, de acordo com as suas fragilidades; q) Realizar esforços no sentido de possibilitar uma maior coordenação das ações de fiscalização conjunta com o BPAmb-FV; r) Unificar os sistemas eletrônicos de infração, monitoramento e fiscalização ambiental; s) Elaborar um plano de aplicação de recursos destinados à fiscalização conjunta com o BPAmb-FV; t) O IAP deverá viabilizar a extração de relatórios decorrentes dos dados oriundos dos Sistema DOF. III – Recomendar ao Batalhão da Polícia Ambiental Força Verde, através da Secretaria de Estado da Segurança Pública, que realize esforços junto à SEMA/IAP para que atuem efetivamente em conjunto quando das ações de fiscalização. Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 70 IV – Determinar ao Instituto Ambiental do Paraná que elabore e remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias, a contar da publicação do Acórdão, PLANO DE AÇÃO, contemplando o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo TCE/PR, com indicação dos responsáveis pela implementação destas medidas. V – Encaminhar os autos à Inspeção de Controle Externo que fiscaliza o IAP, para que programe o monitoramento da decisão materializada no Acórdão que vier a ser prolatado, nos termos do inciso III do art. 267 do Regimento Interno desta Corte de Contas.” O Ministério Público junto a este Tribunal, através do Parecer nº 12201/10 (fls. 184/185), diante do que conta dos autos, opina pela aprovação do Relatório ora em questão, com as propostas e recomendações sugeridas pela Coordenadoria de Auditorias. VOTO Acato a manifestação do Ministério Público junto a este Tribunal esposada no Parecer nº 12201/10, e VOTO pela aprovação do Relatório de Auditoria contido no protocolo em epígrafe, com o encaminhamento de cópias ao Tribunal de Contas da União para conhecimento e adoção das recomendações sugeridas pelas técnicas que realizaram os trabalhos de auditoria. Acatando, ainda, as sugestões

finais da equipe de auditoria, determino: i) ao Instituto Ambiental do Paraná que elabore e remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias, a contar da publicação do Acórdão, PLANO DE AÇÃO, contemplando o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo TCE/PR, com indicação dos responsáveis pela prática destas medidas, e ii) o encaminhamento dos autos à Inspeção de Controle Externo que fiscaliza o IAP, para que programe o monitoramento da decisão materializada no Acórdão que vier a ser prolatado, nos termos do inciso III do art. 267 do Regimento Interno desta Corte de Contas. VISTOS, relatados e discutidos estes autos de RELATÓRIO DE AUDITORIA, ACORDAM Tribunal de Contas do Estado do Paraná Coordenadoria de Auditorias 71 Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, por unanimidade em: I - Aprovar o presente Relatório de Auditoria, com o encaminhamento de cópias ao Tribunal de Contas da União para conhecimento e adoção das recomendações sugeridas pelas técnicas que realizaram os trabalhos de auditoria. II - Determinar ao Instituto Ambiental do Paraná - IAP que elabore e remeta a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação do Acórdão, PLANO DE AÇÃO, contemplando o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo TCE/PR, com indicação dos responsáveis pela prática destas medidas, e III - Encaminhar os autos à Inspeção de Controle Externo que fiscaliza o IAP, para que programe o monitoramento da decisão, nos termos do inciso III do art. 267 do Regimento Interno desta Corte de Contas. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA. Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI. Sala das Sessões, 25 de janeiro de 2011 – Sessão nº 2. HEINZ GEORG HERWIG Conselheiro Relator ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO Presidente

