AUDITORIA INTERNA
Relatório de Consultoria nº 08/2022

Outubro de 2022

PROCESSO DE APURAÇÃO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL DO ICMBIO – MINUTA DE IN

Responsável pela consultoria Patricia Alvares de Azevedo Oliveira

Realização de Exames Outubro de 2022

Sumário Executivo

CONSULTORIA PARA ELABORAÇÃO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA QUE REGULAMENTA O PROCESSO DE APURAÇÃO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL

Com a publicação do Decreto nº 11.080, de maio de 2022, que substituiu o Decreto nº 6.514, de 2008, que previa atuação conjunta do ICMBio e IBAMA nas audiências de conciliação ambiental, cada uma das entidades vinculadas ao antigo processo conciliador ficou com a incumbência de elaborar uma nova Instrução Normativa, que regulamentasse o seu processo de apuração das infrações ambientais. Minuta de normativa foi então elaborada por um conjunto de servidores do ICMBio, de modo a regulamentar os dispositivos do Decreto, considerando a estrutura organizacional e funcional do Instituto. Tendo como critério o framework de Gestão de Riscos COSO 2017, a Auditoria Interna identificou oportunidades de ajustes da normativa, que visam aumentar efetividade do processo.

Por que este trabalho foi realizado?

Considerando a experiência acumulada de avaliação do processo sancionador ambiental do IBAMA, a CGU foi chamada a contribuir, no formato de Consultoria, para a construção da normativa daquela autarquia. Com o objetivo de dar tratamento similar à proposta de normativa do ICMBio, foi solicitada à Auditoria Interna (Audit-ICMBio) a realização de consultoria que avaliasse possíveis riscos na definição do processo proposto pela normativa, bem como promovesse as recomendações necessárias para mitigar os riscos relevantes identificados.

Quais são as Recomendações da Auditoria Interna?

As principais recomendações da Audit se referem à definição de responsáveis por atividades de supervisão do processo, inclusão de coordenadores regionais enquanto responsáveis pelo julgamento para minimizar o risco de gargalos, necessidade de incluir atividades de monitoramento e de avaliação do processo, e de divulgação de resultados para prestação de contas à Alta Gestão e à sociedade.

O que foi encontrado?

A minuta de normativa proposta apresenta avanços para o processo de apuração das infrações ambientais pelo Instituto Chico Mendes, tendo inclusive sendo submetida à consulta pública interna para coletar contribuições para a qualificação dos procedimentos a serem implementados.

É possível, no entanto, aprimorá-la, considerando princípios de governança, tais como: existência de instância de governança para supervisionar os riscos; estabelecimento de estruturas operacionais para atingimento dos objetivos; definição de comportamentos esperados e formação de capital humano para atingir os objetivos.

Com relação à estratégia e definição de objetivos, a consideração dos possíveis efeitos do contexto nos objetivos e a definição dos riscos aceitáveis podem ser aprimorados com o ajuste de algumas orientações na normativa.

Além disso, não há previsão de monitoramento contínuo das atividades do processo e nem avaliação de resultados. A inserção de etapa de monitoramento permitirá identificar se a estratégia está sendo adequada ou se são necessárias mudanças nos procedimentos para correção de gargalos e verificação se os objetivos estão sendo atingidos.

A inserção da etapa de avaliação permitirá identificar se processo de apuração está sendo eficaz e efetivo, considerando aspectos de tempestividade e qualidade.

Por fim, a implementação de um processo de comunicação e divulgação dos resultados permite um melhor acompanhamento pela Alta Gestão, bem como o controle pela sociedade.

Resultado

Contextualização 1
Análise dos componentes do COSO 2
Conclusão 6

Contextualização

A partir de maio de 2022, com a publicação do Decreto nº 11.080, que substituiu o Decreto nº 6.514, de 2008, que previa atuação conjunta do ICMBio e IBAMA nas audiências de conciliação ambiental, cada uma das entidades vinculadas ao antigo processo conciliador ficou com a incumbência de elaborar uma nova Instrução Normativa, que regulamentasse o seu processo de apuração das infrações ambientais.

Considerando a experiência acumulada pela Controladoria-Geral da União (CGU) de avaliação do processo sancionador ambiental do IBAMA, o órgão de Controle Interno foi chamado a contribuir, no formato de Consultoria, para a construção da normativa daquela autarquia.

Com o objetivo de dar tratamento similar à proposta de normativa do ICMBio, foi solicitado à Auditoria Interna (AUDIT-ICMBio) a realização de consultoria que avaliasse possíveis riscos na definição do processo proposto pela normativa, bem como promovesse as recomendações necessárias para mitigar os riscos relevantes identificados.

Para a consultoria, foi utilizado o framework de Gestão de Riscos COSO ERM 2017, que contempla um conjunto de princípios organizados em cinco componentes inter-relacionados (COSO, 2017). Dos cinco componentes do modelo (governança e cultura, estratégia e definição de objetivos, performance, análise e revisão, informação e comunicação,

somente o de performance não foi considerado, na medida em que a análise realizada foi sobre uma minuta que orienta o processo, não sendo possível avaliar a implementação dela de forma prévia.

Nesse sentido, segue a análise dos componentes, com a identificação dos artigos a que se referem na Minuta de IN, bem como as observações sobre cada um deles, que deverão ser consideradas para ajuste da Minuta.

Governança

A governança dá o tom da organização para o processo, reforçando a importância dos comportamentos esperados e instituindo responsabilidades de supervisão e atribuições dos agentes envolvidos no processo.

Existência de instância de governança para supervisionar os riscos

É possível identificar nos artigos 10, 11, 14 e 15 definição de responsabilidades no processo. No entanto, alguns ajustes são necessários para garantir a supervisão adequada, sendo os principais:

- Não se encontra registrado na normativa qual setor é responsável por supervisionar as atividades dos NUCAM (monitorar a execução, avaliar resultados). Também não se encontra identificada qual a unidade organizacional responsável por autorizar o parcelamento e acompanhar o pagamento das parcelas acordadas. Por fim, não é identificado no artigo 126 de que forma deve ser endereçado o pedido de revisão (pode ser por e-mail? Etc);

- O art. 14 indica a competência do Gerente Regional para julgar os autos de infração em primeira instância. Considerando que a GR1 contempla 129 UC, é possível que o julgamento privativo do GR se torne gargalo. Ainda que o art.16 preveja a possibilidade de delegação a servidor ou colegiado de servidores, essa medida depende de portaria a ser assinada pelo Presidente do ICMBio, não havendo indicação de gatilho para que ela seja assinada (ex: quando atingir número x de autos sem julgamento). Nesse sentido, incluir os Coordenadores Regionais vinculados à GR como autoridades responsáveis pela execução das competências referentes ao art.14 minimizaria o risco de gargalos. Uma outra possibilidade seria propor autoridades julgadoras distintas conforme valores de multas, a exemplo do proposto na normativa do IBAMA.
- O art. 18, parágrafo único, informa que o relatório de fiscalização será elaborado pelo agente autuante no prazo de 15(quinze) dias, contado da lavratura do auto de infração, salvo justificada

impossibilidade. Não está estabelecido quem é o responsável pela supervisão sobre a emissão do relatório de fiscalização e que deverá cobrar a entrega do relatório.

Estabelecimento de estruturas operacionais para atingimento dos objetivos

O artigo 8º trata das Equipes de Instrução (ERI), mas não há referência na normativa sobre a estruturação dessas equipes. Caso sejam por GR, no caso da GR1, há previsão para instituição dessas equipes por Coordenações? Considerando a importância dessas equipes para o processo, é importante institucionalizá-las de alguma forma (definição de quantitativo de servidores para as ERI por unidade julgadora, a quem elas respondem tecnicamente, etc), de preferência nesta própria normativa.

Outro ajuste faz-se necessário, considerando o artigo 12, que trata da fase pós conciliação ambiental – "Passada a fase da Conciliação Ambiental, a instrução dos processos de apuração de infrações ambientais compete às Equipes de Instrução, a serem instituídas mediante portaria do Instituto Chico Mendes, que garantirá a distribuição de processos entre os membros de acordo com critérios objetivos". A normativa não prevê prazo e nem responsabilidade pela instituição das portarias, o que pode impactar o estabelecimento das ERI nas administrações futuras. Além disso não há definição dos critérios "objetivos" que subsidiarão a distribuição dos processos.

Definição de comportamentos esperados

O artigo 4º § 2º informa que o "acesso a processo eletrônico deverá ser solicitado por escrito pelo usuário externo". Não há na minuta indicação sobre a quem deve ser dirigido o pedido de acesso e nem o endereço eletrônico ao qual deve ser dirigido o pedido.

O artigo 6º informa que "os processos relacionados aos autos de infração terão seu nível de acesso classificado como público nos sistemas internos de gestão de documentos, sendo excepcionalmente o seu nível de acesso classificado como restrito ou sigiloso quando atendidas as condições legais para tanto." Considerando a Lei de Acesso à Informação, que indica a necessidade de preservação de dados sensíveis (CPF, por exemplo) nos documentos disponibilizados à sociedade, bem como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), é preciso instituir processo de tarjamento dessas informações, caso se mantenha a escolha pela classificação como público.

Segundo o artigo 4º, § 4º , " o direito de acesso a processo eletrônico dos advogados independe da existência de procuração, ressalvados os casos sob sigilo". Já o artigo 5º informa que "o acesso externo ao processo administrativo de apuração de infração ambiental somente poderá ser realizado pelos interessados legitimados, sendo eles, para os fins dessa norma". A redação dos textos parece sugerir um conflito entre ambos, já que o direito a advogados independe dele ser advogado do autuado. Se a opção for esta, não está claro no texto que um advogado que não

faz parte do processo também pode ser considerado interessado legitimado.

O artigo 8º XX informa que "Relatório de fiscalização: documento administrativo que integra ou precede a abertura do processo administrativo ambiental sancionatório, por meio do qual o agente ambiental federal relata as evidências de materialidade e....". No texto não fica claro que o agente ambiental federal responsável pelo relatório é o mesmo agente ambiental responsável pela fiscalização e autuação. Em outras partes da normativa esse agente é citado como agente ambiental designado para atividades de fiscalização. A citação genérica "agente ambiental" permite a leitura descasada entre o responsável pela autuação e o responsável pelo relatório.

O caput do artigo 18 trata da lavratura do auto de infração (fala em "termo próprio"). Considerando que o auto de infração já é eletrônico, isso deveria já estar explicitado no artigo (e também nas definições iniciais), para que não gere dúvidas. Fica ainda faltando a orientação prática do que deve ser feito após a lavratura do auto: entrega de cópia ao autuado? no processo eletrônico tem alguma forma de o autuado confirmar que teve ciência? *O detalhamento da conduta esperada minimiza os riscos de atuação indevida pelo agente de fiscalização*.

O artigo 21 informa que "O chefe da Unidade de Conservação responsável pela apuração da infração deverá comunicar ao Ministério Público e aos demais órgãos pertinentes acerca da infração constatada, fazendo acompanhar da comunicação todos os documentos pertinentes". Não consta na normativa em que momento do processo o chefe da UC deve comunicar ao MP sobre a infração.

O artigo 45 - § 4º - informa que o " Instituto Chico Mendes efetuará a demolição caso o autuado não o faça, e o notificará para restituir os valores despendidos, devidamente atualizados, no prazo de 20 (vinte) dias". Não está claro na normativa que agente público é o responsável por fazer a notificação e nem mesmo autorizar a demolição.

Formação de capital humano para atingir os objetivos

Não há na normativa qualquer previsão de capacidades (competências e habilidades) necessárias para os agentes públicos envolvidos nas atividades, de forma a atingir os objetivos a que a norma se propõe. *Ainda que exista o Regulamento Interno de Fiscalização (RIF), a previsão de quais capacidades são necessárias para a execução das atividades propostas na normativa para todos os agentes envolvidos (fiscais, ERI, autoridades julgadoras e responsáveis pela conciliação) ajudaria a minimizar os riscos de que o processo de apuração das infrações ambientais não seja realizado de forma adequada*.

Estratégia e definição de objetivos

Este componente relaciona a estratégia com a definição de objetivos. Os objetivos colocam a estratégia em prática e servem como base para identificar, avaliar e responder aos riscos que podem fazer com que a

estratégia pensada pela organização não seja implementada da forma adequada.

Consideração dos possíveis efeitos do contexto nos objetivos	Segundo o artigo 23, "o autuado será notificado da lavratura do auto de infração e dos demais atos do processo por uma das seguintes formas:..." O artigo parece indicar uma ordem de notificações, que vão do pessoal ao edital. Seria interessante prever qual seria o meio prioritário ou indicar que não é necessário passar por todos os outros meios (ex: não precisa ir por AIR antes de ir por e-mail) O artigo 31, § 3º, inciso VI informa que "A providência prevista no inciso V não se aplica quando os animais de que trata o §3º forem encontrados no interior de unidade de conservação de proteção integral." O Parecer PFE nº 175/21 trouxe novo entendimento para populações tradicionais em UC de proteção integral. Nesse sentido, é preciso reconsiderar o texto deste inciso, para adequação ao parecer.
Definição de riscos aceitáveis	O artigo 36 informa que "Os animais, produtos e subprodutos, instrumentos, petrechos, equipamentos, veículos e embarcações apreendidos serão destinados mediante uma das seguintes modalidades: ..." o § 2º fala de destinação sumária antes do julgamento, levando-se em consideração o risco de perecimento de bens apreendidos. O risco de perecimento considera veículos velhos, que costumam encher os pátios das UC até o julgamento dos autos? Se sim, seria interessante especificar melhor quais tipos de bens podem ser considerados perecíveis.

Análise e Revisão

Ao analisar sua performance, a organização tem a oportunidade de refletir sobre até que ponto os componentes do gerenciamento de riscos corporativos estão funcionando bem ao longo do tempo e no contexto de mudanças relevantes, e quais correções são necessárias. Nesse sentido, prever na normativa o monitoramento das atividades (desde a lavratura do auto até o julgamento) permitirá identificar se a estratégia desenhada está sendo adequada ou se são necessárias mudanças nos procedimentos.

Existência de mecanismo de avaliação da performance da execução	Não há na normativa previsão de previsão de monitoramento contínuo das ações, nem dos encaminhamentos dos AI, nem dos julgamentos e nem da conciliação que possa auxiliar a gestão na identificação dos gargalos e nem no atingimento dos objetivos para os quais se propõe essa normativa.

Existência de mecanismos de aprimoramento contínuo a partir dos resultados da avaliação	Não há na normativa previsão de avaliação do processo de apuração dos autos de infração, de forma periódica e sistemática, nem dos encaminhamentos dos AI, nem dos julgamentos e nem da conciliação que permita a *accountability* para a alta gestão e para a sociedade dos resultados obtidos com a atividade no Instituto.
Informação, Comunicação e Divulgação	**Um processo contínuo de obtenção e compartilhamento de informações precisas, provenientes de fontes internas e externas, originadas das diversas camadas e processos da organização é fundamental para a implementação adequada**
Utilização de sistemas de informação para comunicar os resultados	Não estão previstas formas de comunicação para acompanhamento das agendas de conciliação, quer pelos interessados, pela sociedade ou pelos responsáveis pela execução. Não estão previstas formas de comunicação para os resultados da conciliação, nem mesmo em formato consolidado, de forma a permitir o controle social.
Conclusão	A minuta de normativa proposta apresenta avanços para o processo de apuração das infrações ambientais, tendo inclusive sendo submetida a consulta pública interna para coletar contribuições que pudessem aprimorá-la. É possível, no entanto, aprimorá-la considerando princípios de governança, tais como: existência de instância de governança para supervisionar os riscos; estabelecimento de estruturas operacionais para atingimento dos objetivos; definição de comportamentos esperados e formação de capital humano para atingir os objetivos. Com relação à estratégia e definição de objetivos, a consideração dos possíveis efeitos do contexto nos objetivos e a definição dos riscos aceitáveis podem ser aprimorados com o ajuste de algumas orientações na normativa. Além disso, não há previsão de monitoramento contínuo das atividades do processo e nem avaliação de resultados. A inserção de etapa de monitoramento permitirá identificar se a estratégia está sendo adequada ou se são necessárias mudanças nos procedimentos para correção de gargalos e verificação se os objetivos estão sendo atingidos. A etapa de avaliação permitirá identificar se processo de apuração está sendo eficaz e efetivo, considerando aspectos de tempestividade e qualidade. Por fim, a implementação de um processo de comunicação e divulgação dos resultados permite um melhor acompanhamento pela Alta Gestão, bem como o controle pela sociedade.