AUDITORIA INTERNA
Relatório de Consultoria nº 09/2022

Novembro de 2022

MINUTA DO REGULAMENTO INTERNO DE FISCALIZAÇÃO - RIF

Responsável pela consultoria Patricia Alvares de Azevedo Oliveira

Realização de Exames Novembro de 2022

Sumário Executivo

CONSULTORIA PARA ELABORAÇÃO DA NORMATIVA QUE REGULAMENTA REGULAMENTO INTERNO DE FISCALIZAÇÃO

Iniciativa Estratégica proposta pela Coordenação de Fiscalização (COFIS) em junho de 2022, a atualização do Regulamento Interno de Fiscalização (RIF) representa um esforço de aprimoramento da atividade de fiscalização no ICMBio. Tendo passado por consulta pública interna, o instrumento mostra-se robusto, carecendo de alguns ajustes quanto à governança e controles internos. Além disso, como a minuta prevê que várias regulamentações ocorrerão em normativas a serem instituídas posteriormente, sua completa efetividade somente se dará a partir da elaboração dos instrumentos normativos previstos na normativa.

Por que este trabalho foi realizado?

Considerando a experiência em avaliação de riscos, a Auditoria Interna (AUDIT) foi chamado a contribuir, no formato de Consultoria, na avaliação da proposta do novo RIF, de forma a identificar lacunas de governança e controles internos, e elaborar recomendações para promover maior efetividade à proposta realizada pela COFIS.

Quais são as Recomendações da Auditoria Interna?

As principais recomendações da AUDIT se referem à necessidade de registrar as atividades e responsabilidades não identificadas na normativa referentes aos componentes de governança, performance, análise e revisão, e informação, comunicação e divulgação. Além disso, é fundamental que se estabeleça um plano de ação para elaboração das normativas complementares propostas, a fim de garantir a efetividade do RIF.

O que foi encontrado?

A fundamentação para revisão do Regulamento Interno da Fiscalização Ambiental do ICMBio - RIF (Portaria nº 95, de 2012) se baseou fundamentalmente nas alterações legislativas ocorridas desde a publicação da normativa anterior, bem como alterações na estrutura organizacional do ICMBio desde então.

A minuta de normativa proposta apresenta avanços na regulamentação da atividade de fiscalização no âmbito do Instituto Chico Mendes, com identificação de atribuições dos diversos agentes envolvidos na fiscalização e na supervisão dessas atividades, bem como nos comportamentos esperados.

O escopo trabalho da consultoria incluiu a análise dos componentes de gerenciamento de riscos proposta no framework COSO 2017, onde todos os cinco componentes do modelo (governança e cultura, estratégia e definição de objetivos, performance, análise e revisão, informação e comunicação) foram utilizados na análise da AUDIT.

As principais fragilidades encontradas foram: a) **governança** – não identificação da unidade ou agente responsável por monitorar o período mínimo de participação (PMP) do servidor para participar de atividades de fiscalização e não identificação de quem será o responsável por iniciar processo de responsabilização no caso de descumprimento da obrigatoriedade, b) **performance** – ausência de previsão de atividade de monitoramento das atividades de fiscalização, c) **análise e revisão** – ausência de orientação sobre a condução da avaliação da conduta dos membros da equipe e inexistência de previsão de avaliação consolidada das atividades de fiscalização, d) **informação, comunicação e divulgação** – ausência de previsão de endereçamento do relatório consolidado e de comunicação de resultados de forma consolidada em transparência ativa, para informação à sociedade.

Resultado

Contextualização 1
Análise dos componentes do COSO 2
Conclusão 5

Contextualização

Iniciativa Estratégica proposta pela Coordenação de Fiscalização (COFIS) em junho de 2022, a fundamentação para revisão do Regulamento Interno da Fiscalização Ambiental do ICMBio - RIF (Portaria nº 95, de 2012) se baseou fundamentalmente nas alterações legislativas ocorridas desde a publicação da normativa, bem como alterações na estrutura organizacional do ICMBio desde então.

Considerando a experiência em avaliação de riscos, a Auditoria Interna (AUDIT) foi chamado a contribuir, no formato de Consultoria, na avaliação da proposta do novo RIF, de forma a identificar lacunas de governança e controles internos, e elaborar recomendações para promover maior efetividade à proposta realizada pela COFIS.

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). Todos os cinco componentes do modelo (governança e cultura, estratégia e definição de objetivos, performance, análise e revisão, informação e comunicação) foram utilizados na análise da AUDIT.

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 5º e 10 definição de responsabilidades no processo de fiscalização. No entanto, alguns ajustes são necessários para garantir a supervisão adequada, sendo os principais:

- Não foi identificado na normativa quem (ou que unidade) será responsável por monitorar o período mínimo de participação do servidor designado por portaria em atividades de fiscalização;

- Não está previsto na normativa quem será responsável por abrir o processo de apuração referente ao não cumprimento do Período Mínimo de Participação (PMP) e nem a que setor deverá ser encaminhado. Em casos de representação, a Corregedoria é a unidade que tem competência regimental para apuração.

- O art. 9º §3º não indica prioridade na coordenação das ações: COFIS ou GR? Necessário definir partir de que critérios pode ser uma ou pode ser outra.

- O art. 5º, §3º informa que o cumprimento do PMP independe de autorização da chefia e o art. 12 fala que compete ao chefe da UC autorizar (sempre que possível) participação de agentes de fiscalização em ações de outras unidades, o que parece divergir do art. 5º.

Estabelecimento de estruturas operacionais para atingimento dos objetivos

Encontram-se presentes na minuta de normativa previsão de instituição de Equipes Especiais de Fiscalização, a serem instituídas mediante Ordem de Serviço da Presidência, compostas por Agentes de Fiscalização Ambiental, a serem selecionados anualmente (Art. 6º). No entanto, a minuta prevê que os critérios de seleção, acionamento e funcionamento dessas equipes serão definidas em instrumento próprio.

Ainda, o art. 7º prevê a seleção de Agentes de Fiscalização Ambiental para atuação em atividades de inteligência, cujas atribuições também serão definidas em instrumento próprio.

Nesse sentido, para dar efetividade à estrutura operacional necessária para o atingimento dos objetivos é preciso elaborar e implementar o instrumento proposto, sem o qual essa previsão não gera efetividade.

Definição de comportamentos esperados

Os artigos 3º, 4º, 5º, 11, 12, 13, 14, 16, 23 e 27 definem diretrizes para as atividades de fiscalização, bem como comportamentos esperados para agentes de fiscalização, chefes de unidades de conservação, gerentes regionais, coordenadores de fiscalização.

No entanto, alguns deles remetem à necessidade de posterior regulamentação para as seguintes atividades: a) educação física institucional, b) definição de prazos para encaminhamento do relatório consolidado, c) institucionalização de protocolo de resgate e salvamento.

Nesse sentido, para definir com clareza os comportamentos esperados de todos os agentes envolvidos, é preciso elaborar e implementar os instrumentos propostos, sem o qual essa previsão não gera efetividade.

Performance

A partir dos riscos identificados para a execução, a organização define respostas para aqueles que considera relevantes e comunica aos principais agentes interessados (stakeholders) envolvidos com a supervisão dos riscos.

Identificação dos riscos e previsão de implementação de respostas aos riscos

O artigo 10º elenca as competências da COFIS.

Dentre as competências citadas, não há previsão da atividade de monitoramento das atividades de fiscalização pela COFIS (existe apenas a de supervisão).

A atividade de monitoramento pressupõe atividade constante de acompanhamento do previsto x realizado (incluindo as fiscalizações com recursos de projetos especiais), bem como de ações a serem realizadas no caso de identificação de divergências relevantes entre o que foi planejado e o que está sendo executado.

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.

Existência de mecanismo de avaliação da performance da execução	O art. 5º informa que os agentes de fiscalização deverão cumprir anualmente vinte dias de participação em ações de fiscalização em qualquer unidade de conservação federal, a título de Período Mínimo de Participação – PMP. No entanto, não é identificado no artigo quem e de que forma os 20 dias anuais serão controlados e por quais atores, e onde isso será registrado para fins de monitoramento. O art.13, inciso XIII, indica que compete ao coordenador de fiscalização avaliar a conduta dos membros da equipe, mas não indica onde deve ser registrada a avaliação e com que periodização (após cada fiscalização?) e a quem deverá ser reportada (chefe da UC, GR, COFIS?). Por fim, o art. 11 trata de avaliação da execução pelas GR, mas não orienta sobre periodização, registro e a quem se destinam.
Existência de mecanismo de aprimoramento contínuo a partir dos resultados da avaliação	Não foi identificada na normativa previsão de avaliação consolidada das atividades de fiscalização, de forma periódica (semestral ou anual, por exemplo), de forma a comunicar em que medida os resultados obtidos estão de acordo com o que foi planejado. Importante ressaltar que a Emenda Constitucional 109/2021 inseriu na Constituição Federal a obrigatoriedade de órgãos e entidades da administração pública realizarem avaliação das políticas públicas sob sua responsabilidade, com divulgação dos resultados alcançados.
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	O art. 13 inclui nas atribuições do Coordenador da Ação de Fiscalização a de elaboração do Relatório Consolidado. No entanto, o artigo não informa a quem deve ser endereçado o Relatório Consolidado e quem deverá monitorar o atendimento dessa exigência (Chefe da UC, GR, COFIS?). Ainda, não há previsão de comunicação de resultados de forma consolidada em transparência ativa, para informação à sociedade.

Conclusões

Iniciativa Estratégica proposta pela Coordenação de Fiscalização (COFIS) em junho de 2022, a atualização do Regulamento Interno de Fiscalização representa um esforço de aprimoramento da atividade de fiscalização no ICMBio.

Tendo passado por consulta pública interna, o instrumento mostra-se robusto, carecendo de alguns ajustes quanto à governança e controles internos.

Além disso, como a minuta prevê que várias regulamentações ocorrerão em normativas a serem instituídas posteriormente, sua completa efetividade somente se dará a partir da elaboração dos instrumentos normativos previstos na normativa.