

PARECER N^º , DE 1999

Da Comissão de Assuntos Sociais, sobre o Aviso n^º 32/99, abrangendo a Decisão n^º 651/99, adotada pelo Tribunal de Contas da União, sobre auditoria de desempenho realizada no IBAMA, com o objetivo de identificar eventuais falhas no processo de arrecadação das receitas próprias da Entidade.

Relator: Senador DJALMA BESSA

I – RELATÓRIO

O Tribunal de Contas da União, por meio do Aviso n^º 990 – SGS – TCU, encaminhou ao Senado Federal cópia da Decisão n^º 651/99, adotada pelo Tribunal na Sessão Ordinária do Plenário de 22.09.99, bem como dos respectivos Relatório e Voto que a fundamentam. No Senado Federal, o processo foi autuado como Aviso n^º 32, de 1999 e remetido à Comissão de Assunto Sociais em função de suas competências regimentais.

A matéria tratada na Decisão em apreço envolve trabalho de auditoria de desempenho realizada no período de 09.11 a 11.12.98 no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.¹ Mais especificamente, examinou-se o processo de arrecadação de receitas próprias da Autarquia, com o propósito de identificar os estrangulamentos na cobrança de débitos e as oportunidades de melhoria dos procedimentos de modo a incrementar a eficácia do sistema.

A auditoria em tela integra um dos seis trabalhos realizados no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica TCU – Reino Unido para o desenvolvimento de técnicas de auditoria nas áreas de educação, saúde e meio ambiente. O Projeto tem financiamento do “Department for International Development”, do Reino Unido.

O IBAMA foi criado pela Lei n^º 7.735/89, assumindo as atribuições até então exercidas pela Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, pela Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE, pela

¹ Vale mencionar que ao se reportar a auditoria de desempenho, o Tribunal refere-se a trabalho de avaliação sistemática de programas, projetos e atividades governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionadas. Abrange, por conseguinte, o que se conhece por auditoria operacional e por avaliação de programa.

Superintendência da Borracha – SUDHEVEA e pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF. No exercício de suas funções, o IBAMA arrecada nada menos que 121 tipos de receitas, sendo as principais relacionadas a cobrança de autos de infração, cadastramento, concessão de registros e licenças.

Para se ter uma idéia da ordem de grandeza dos valores arrecadados pela Autarquia, o Tribunal assevera que, no exercício de 1997, foram realizadas receitas de R\$ 66 milhões, aproximadamente. As receitas enfocadas na auditoria do Tribunal respondem por mais da metade desse montante.

Os principais problemas detectados pelo TCU referem-se a equívocos na emissão de autos de infração, inconsistências no sistema de informação utilizado para arrecadação de receitas, excessiva morosidade na tramitação de processos de cobrança em face de sucessivas instâncias recursais e desatualização do Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais e do Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

As inconsistências no preenchimento dos autos de infração geram dificuldades no processo de cobrança, por vezes a inviabilizando, além de causar retardos desnecessários no ingresso dos recursos em face do acatamento de recursos administrativos que questionam as impropriedades de preenchimento.

Ademais, foi constatado que as informações geradas pelo SISARR – Sistema Informatizado de Arrecadação de Receitas, em implantação desde 1997, não são confiáveis, dificultando a mensuração e tornando imprecisa a análise dos dados. O Sistema também demonstrou inconsistências nos registros de tramitação processual.

Com relação aos Cadastros geridos pelo IBAMA, o TCU informa que inexiste uma definição normativa clara que evidencie com exatidão as receitas passíveis de serem arrecadadas pela Entidade em razão da manutenção cadastral. No que concerne ao Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, a regulamentação em vigor isenta de qualquer ônus a instituição pleiteante ao cadastramento.

Além disso, há um universo expressivo de potenciais contribuintes a serem integrados ao Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais. A incorporação de outras bases disponíveis no Governo Federal poderia acrescentar aproximadamente 680 mil contribuintes ao Cadastro, mais de cinco vezes o número atual de registros. Espera-se que no futuro esse Cadastro transforme-se na maior fonte de receita permanente do IBAMA. A arrecadação poderia passar dos atuais R\$ 15,2 milhões para cerca de R\$ 80 milhões, consoante o TCU.

No que pertine aos recursos no âmbito administrativo, a situação hodierna mostra um excessivo formalismo processual, com a interposição de várias instâncias decisórias e com prazos médios excessivamente dilatados para a apreciação dos recursos. As cobranças podem ser argüidas em três instâncias, além de possíveis recursos ao Ministério do Meio Ambiente e ao Conama. Observou-se, outrossim, uma grande disparidade nos prazos de apreciação dos recursos nas várias Superintendências estaduais analisadas. Informou-se que nas instâncias administrativas recursais encontravam-se pendentes, à época da auditoria, recursos no montante de R\$ 63,6 milhões, sugerindo que a agilização dos trâmites levará a um aumento efetivo da arrecadação.

Diante das constatações, o Tribunal de Contas da União entendeu conveniente formular uma série de recomendações à Entidade, das quais destaca-se a proposição de alguns indicadores de desempenho a serem continuamente aferidos, a saber:

- débitos cobrados / débitos lançados (para penalidades pecuniárias);
- débitos quitados / débitos cobrados (para penalidades pecuniárias);
- número de contribuintes pagantes / número de contribuintes cadastrados;
- valores arrecadados / contribuintes cadastrados;
- tempo médio de permanência de processos em fase de recurso na Superintendência;
- tempo médio de permanência de processos em fase de recurso na Presidência.

A implementação desses indicadores, que não gerará maiores dificuldades operacionais, em virtude de sua simplicidade, deverá ser combinada com a fixação de metas realistas e desafiadoras, favorecendo a otimização das rotinas e procedimentos efetivados pela Autarquia.

Além disso, o Tribunal decidiu recomendar, entre outros pontos, ao IBAMA que:

- realize treinamentos específicos para os agentes fiscalizadores, de forma a reduzir o número de irregularidades no preenchimento dos autos de infração;
- mantenha criterioso registro de todas as movimentações de processos, com vistas a evitar as inconsistências identificadas na base de dados do SISARR;
- em relação ao Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais e ao Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental:

- dê continuidade às negociações junto ao Ministério do Meio Ambiente para definição do instrumento legal que permitirá a cobrança das taxas de registro;
- implemente sistemáticas de atualização das bases de dados de contribuintes potenciais;

→ estude a possibilidade de redução no número de instâncias recursais e considere a pertinência de estabelecer, como condição para admissão de recursos administrativos, o depósito do valor da multa, ou de sua fração, com o objetivo de elidir a interposição de recursos meramente protelatórios;

→ estabeleça cronograma de implementação das recomendações propostas;

→ indique um grupo de contato de auditoria para facilitar o acompanhamento da implementação e aperfeiçoamento do desempenho, o qual será responsável pelo intercâmbio de informações com o TCU e com o Controle Interno do Poder Executivo – CISET/MMA.

II – VOTO

Ante o exposto, votamos por que esta Comissão tome conhecimento da Decisão nº 651/99, adotada pelo Tribunal de Contas da União e delibere no sentido de:

- a) comunicar ao Tribunal de Contas da União que tomou ciência da Decisão em apreço;
- b) recomendar ao Tribunal de Contas da União que envide esforços para acompanhar a implementação das providências solicitadas à Autarquia, considerando a implementação das medidas como critério para efeito do julgamento anual das contas dos administradores do IBAMA;
- c) determinar o arquivamento do presente processo.

Sala da Comissão, em 29 DE MARÇO DE 2000.

Senador OSMAR DIAS, PRESIDENTE

Senador DJALMA BESSA, RELATOR