



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

OUVIDORIA DO INEA:

RELATÓRIO DE ATIVIDADES 2014 A 2018



Marlus Oliveira
Ouvidor
Dezembro/2018





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

I – Introdução

O Instituto Estadual do Ambiente (INEA) foi criado pela Lei Estadual 5.101, publicada em 05 de outubro de 2007. Muito embora sua criação tenha ocorrido em 2007, somente em 13 de janeiro de 2009, com a publicação do Decreto Estadual 41.628, o Instituto foi efetivamente instalado.

Do referido Decreto, resultou também a extinção das antigas autarquias responsáveis pela gestão ambiental no Estado do Rio de Janeiro: Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente (FEEMA), Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA) e Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF).

Deste momento em diante, a gestão ambiental estadual passou a ser feita por uma única entidade, o INEA. Tal medida teve como objetivo aumentar a eficiência da administração pública, garantindo maior celeridade, unificação de posicionamentos e segurança jurídica.

A Ouvidoria do Inea constitui órgão de controle interno previsto desde o momento da criação do Instituto, conforme artigo 2º, §1º da Lei Estadual 5.101/07. Além das atividades típicas de Ouvidoria, o controle e acompanhamento das requisições do Ministério Público foram posteriormente acrescentados nas atribuições do órgão.

É que, com a criação do Instituto e o surgimento de numerosas requisições, fez-se necessária a gestão sistematizada de tais ofícios, em especial com objetivo de resguardar a instituição e seus servidores. Neste contexto, a Deliberação 01 do Conselho Diretor do Inea outorgou à Ouvidoria a competência para atender as demandas do Ministério Público Estadual e Federal, desde o recebimento dos ofícios, até a sua efetiva resposta.

A Ouvidoria do Inea possui outras funções de igual relevo, como atuar como o canal de comunicação interativo com o público externo e receber e tratar reclamações, denúncias e





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

sugestões. Algumas das atividades também incluem a participação em grupos de trabalho, apoio na elaboração de normas, coordenação de Termos de Ajustamento de Conduta e orientação dos servidores em eventuais procedimentos administrativo, inclusive de investigação.

II – Relatórios

A obrigação de elaboração de relatórios acerca das atividades da Ouvidoria está prevista na Lei Estadual 5.101/07 e no Decreto Estadual 41.628/09. Neste sentido, o primeiro relatório da Ouvidoria foi elaborado em 2009 e o segundo em 2014 (referente aos anos de 2011, 2012 e 2013).

Os dados referentes ao período de 2014 a 2017 (parcial) foram compilados pela Ouvidora do período, Maria Helena Chianca, embora não tenham sido objeto de um relatório específico. Desta forma, o presente documento, inclui tais dados, assim como as informações complementares de 2017 e 2018 (até outubro). Em outras palavras, com a emissão do presente documento, os dados referentes à 2009 e ao período de 2011 a 2018 (outubro) estão contemplados.

Vale acrescentar, ainda, que eventuais requisições e pedidos de informação recebidos e respondidos pelas unidades descentralizadas do INEA (como superintendências e unidades de conservação, por exemplo) não foram incluídos no presente levantamento. Isso porque parte destas requisições tramitam exclusivamente pelas unidades descentralizadas, que fazem diretamente o acompanhamento de prazos e conteúdo.

Ao final do presente relatório constam as observações feitas pela Ouvidoria sobre o período de referência, assim como as propostas de melhorias para os próximos exercícios, em especial considerando as novas fontes de manifestações mencionadas no capítulo seguinte.





III – O que mudou nos últimos anos

Quando da elaboração do último relatório (2014), algumas diretorias do INEA emitiam as respostas diretamente ao Ministério Público, como o caso da Diretoria de Licenciamento Ambiental. Posteriormente, tais respostas eram encaminhadas à Ouvidoria para controle de prazos e conteúdo.

Atualmente, no entanto, a totalidade das respostas emitidas pela sede do INEA são elaboradas e encaminhadas por esta Ouvidoria, o que aumentou significativamente a demanda desta unidade. O procedimento consiste na seguinte rotina: (i) recebimento dos ofícios ou manifestação externa pela Ouvidoria; (ii) cadastramento no sistema; (iii) Encaminhamento para área técnica para obtenção de subsídios^{1 2}; (iv) devolução dos autos para avaliação pela Ouvidoria³; e, por fim, (v) elaboração de ofício e emissão de resposta pela Ouvidoria⁴.

Em adição a esta demanda incremental, estão sendo implementados novos sistemas de transparência e ouvidoria, em âmbito federal e estadual, em especial E-Sic e E-Ouv. A implementação de novos mecanismos de transparência traz impactos positivos para a sociedade, que passa a contar com instrumentos mais simples e ágeis para acompanhamento e cobrança de ações do poder público. O acompanhamento de tais sistemas também deverá ser feito pela Ouvidoria do INEA.

Por outro lado, é indispensável que, em conjunto com tal implementação, sejam aprimorados os mecanismos de recebimento e atendimento destas manifestações no âmbito do

¹ Parte de tais ofícios e manifestações é respondida diretamente pela Ouvidoria do INEA, sem necessidade de encaminhamento à área técnica. Isto ocorre, principalmente, nos casos de informações disponíveis no sistema, nas hipóteses de competência de outro ente federativo e questionamentos de ordem administrativa ou jurídica.

² Comumente o mesmo ofício demanda a manifestação de diversos setores e diretorias do INEA. Neste caso, além do encaminhamento do documento original para a área técnica, são emitidas Comunicações Internas (CI's), com pedidos específicos para cada uma das áreas.

³ No caso de resposta insuficiente, os autos são encaminhados novamente para área técnica, com pedido específico de complementação de informações.

⁴ O mesmo ofício pode ensejar a emissão de diversos ofícios em resposta, como no caso de respostas parciais de diversos setores.



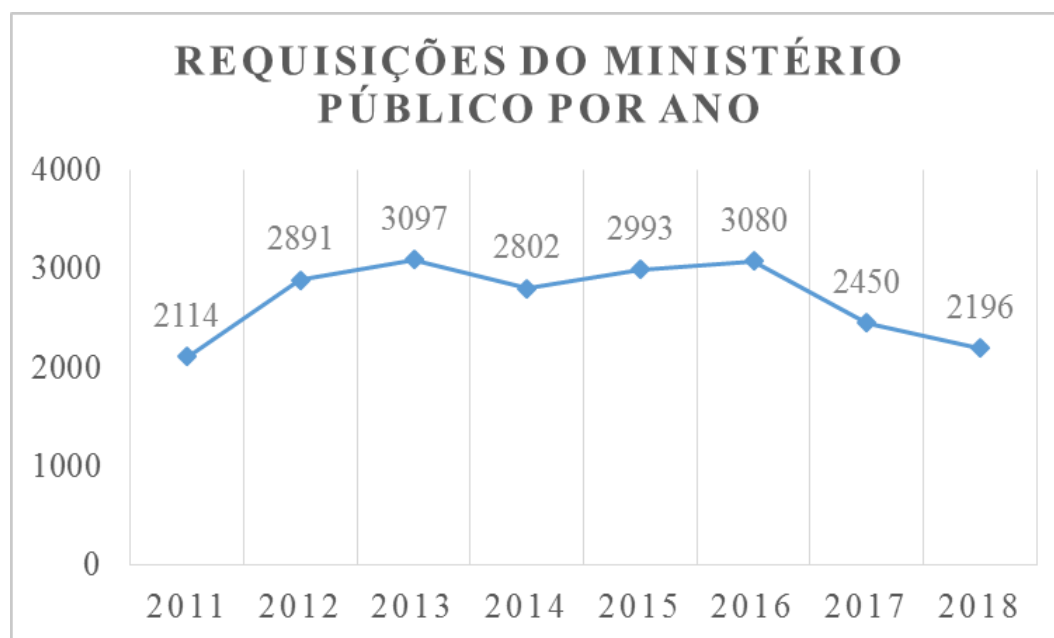
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

INEA. Em outras palavras, a mera utilização de um novo sistema não tem o condão de gerar efetivo benefício ao cidadão, sendo necessário que o Instituto se prepare para atender adequada e tempestivamente tais pedidos de informação.

Neste sentido, acende a luz amarela para dois setores do INEA: (i) o Núcleo de Atendimento ao Público da Ouvidoria, responsável pelos atendimentos por e-mail e telefone; e (ii) a COGEFIS, setor com atribuição para coordenar as ações de fiscalização do Instituto. É preciso que tais setores sejam reforçados, para evitar a criação de passivo no atendimento ao cidadão.

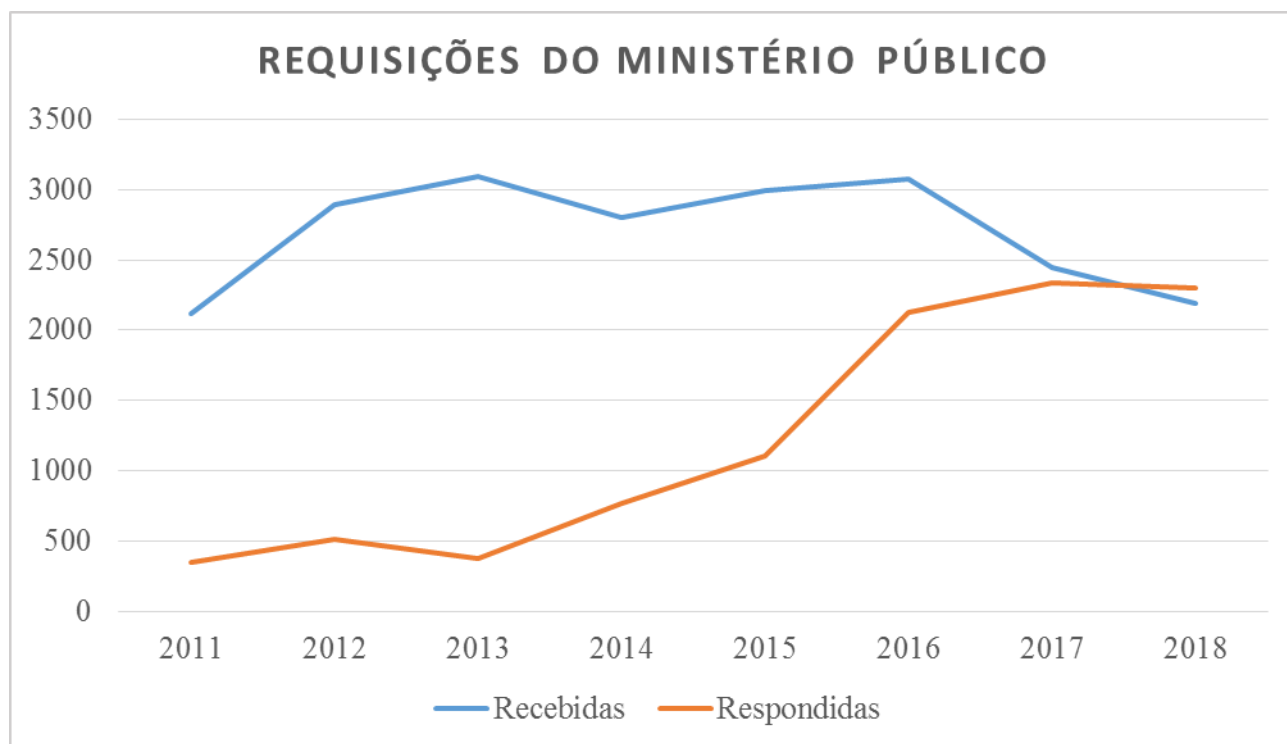
IV – Requisições do Ministério Público

Os gráficos a seguir apresentam a quantidade de ofícios recebidos por este Instituto Estadual do Ambiente do Ministério Público Federal e Estadual, desde 2011 até outubro de 2018, assim como as respostas emitidas no período.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Em 2014 pode ser observado o início da curva ascendente de respostas emitidas pela Ouvidoria do INEA. A linha permanece em ascensão até os dias atuais, valendo lembrar que os dados de 2018 se referem até o mês de outubro, razão pela qual não existe dúvida que os valores serão superiores aos de 2017.

Também cabe pontuar que entre 2015 e 2016 houve um aumento 93% do número de respostas emitidas por este setor. Neste período a Ouvidoria do INEA passou a emitir os ofícios solicitando prorrogação de prazo de forma automática, em resposta a todas as requisições recebidas.

Conforme pode ser visto acima, em 2018 o número de respostas emitidas pela Ouvidoria superou a quantidade de ofícios recebidos. Isto se deve a dois principais fatores: (i) aumento do número de respostas emitidas diretamente pela Ouvidoria; (ii) acompanhamento mais preciso dos prazos de atendimento ao Ministério Público, com emissão de ofícios solicitando prorrogação de prazo nos casos de impossibilidade de atendimento no prazo assinalado.

Conforme vem sendo informado em todos os relatórios já elaborados pela Ouvidoria, a grande quantidade de ofícios emitidos pelo Ministério Público ao INEA demanda significativa dedicação por parte deste Instituto, o que eventualmente implica na atuação de técnicos, advogados, gestores, além de gastos com logística como diárias, veículos e combustível.

Tal número é particularmente relevante se considerarmos as demais tarefas típicas do INEA, que incluem o licenciamento ambiental, a fiscalização de infrações e empreendimentos, gestão de recursos hídricos, gestão de unidades de conservação, execução de projetos e obras, entre outras.

Em se tratando de entidade da administração pública indireta, com recursos limitados, o deslocamento de equipes para atendimento ao Ministério Público implica, obrigatoriamente, a redução da dedicação às demais tarefas acima mencionadas. Em outras



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

palavras, com um cobertor curto, atender ao Ministério Público acarreta na redução da dedicação ao licenciamento e fiscalização.

Associado a isto, eventual demora no atendimento ao Ministério Público pode implicar a responsabilização do gestor público competente pela emissão de resposta. Por conta deste risco, naturalmente ocorre certa preferência ao atendimento destas requisições ministeriais, em detrimento das demais tarefas.

Da mesma forma, a dedicação ao atendimento ao Ministério Público acaba por comprometer, também, o atendimento às demais manifestações externas recebidas no INEA. Tal “escolha de Sofia” se reflete nos reduzidos números de atendimento ao público externo pelo corpo técnico do INEA.

Em resumo, ao mesmo corpo técnico são estabelecidas três tarefas principais: (i) realizar suas tarefas típicas (licenciar, fiscalizar ou gerenciar); (ii) responder Manifestações Externas; e (iii) responder ao Ministério Público. Ocorre que apenas uma destas tarefas pode implicar em ação criminal contra o servidor público, razão pela qual acaba por ser executada com certa preferência.

No mesmo contexto, cabe repetir o mencionado no último relatório desta Ouvidoria, no sentido de que a *“agenda própria do Inea no exercício do poder de polícia fica significativamente comprometida pelo atendimento a demandas induzidas de requisições, de forma que as ações prioritárias e planejadas do Inea acabam sendo relegadas a segundo plano”*.

Embora haja o objetivo comum do Ministério Público e do INEA pela proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o elevado volume de requisições acarreta na impossibilidade de o INEA executar suas ações planejadas. A esse respeito, a colaboração do próprio Ministério Público seria de grande valia, fazendo um crivo preliminar das reclamações que



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

recebe e encaminhando ao INEA somente aquelas de fato de competência estadual, com relevância para o meio ambiente e cujas informações não possam ser obtidas diretamente pelo *Parquet*.

Destaque especial, deve ser dado às recomendações do Ministério Público. O gráfico a seguir demonstra o número de recomendações recebidas por este INEA a cada ano desde 2009. Tais casos, em geral, envolvem um esforço maior de atendimento do Instituto, considerando que muitas vezes solicitam a revisão de atos e processos administrativos, assim como a tomada de decisão de diversas instâncias, incluindo o Conselho Diretor.



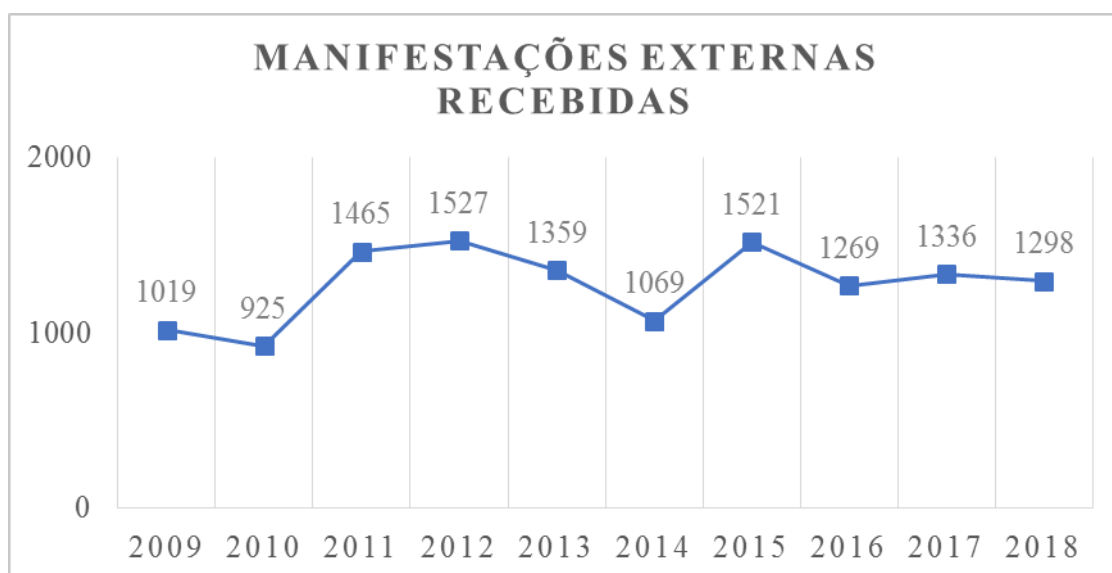
Em poucas palavras, o Ministério Público continua sendo o principal demandante da atuação do Instituto Estadual do Ambiente. Se por um lado a atuação coordenada com a instituição de controle traz benefícios para a gestão ambiental, por outro, o atendimento apenas às prioridades do órgão ministerial pode prejudicar as funções típicas do INEA.



IV – Manifestações externas

Os gráficos a seguir apresentam a quantidade de manifestações externas recebidas por este Instituto Estadual do Ambiente, desde 2009 até outubro de 2018. Tais manifestações constituem as atividades típicas de ouvidoria e envolvem pedidos de vistoria, denúncias, reclamações, elogios, solicitações de informações, etc.

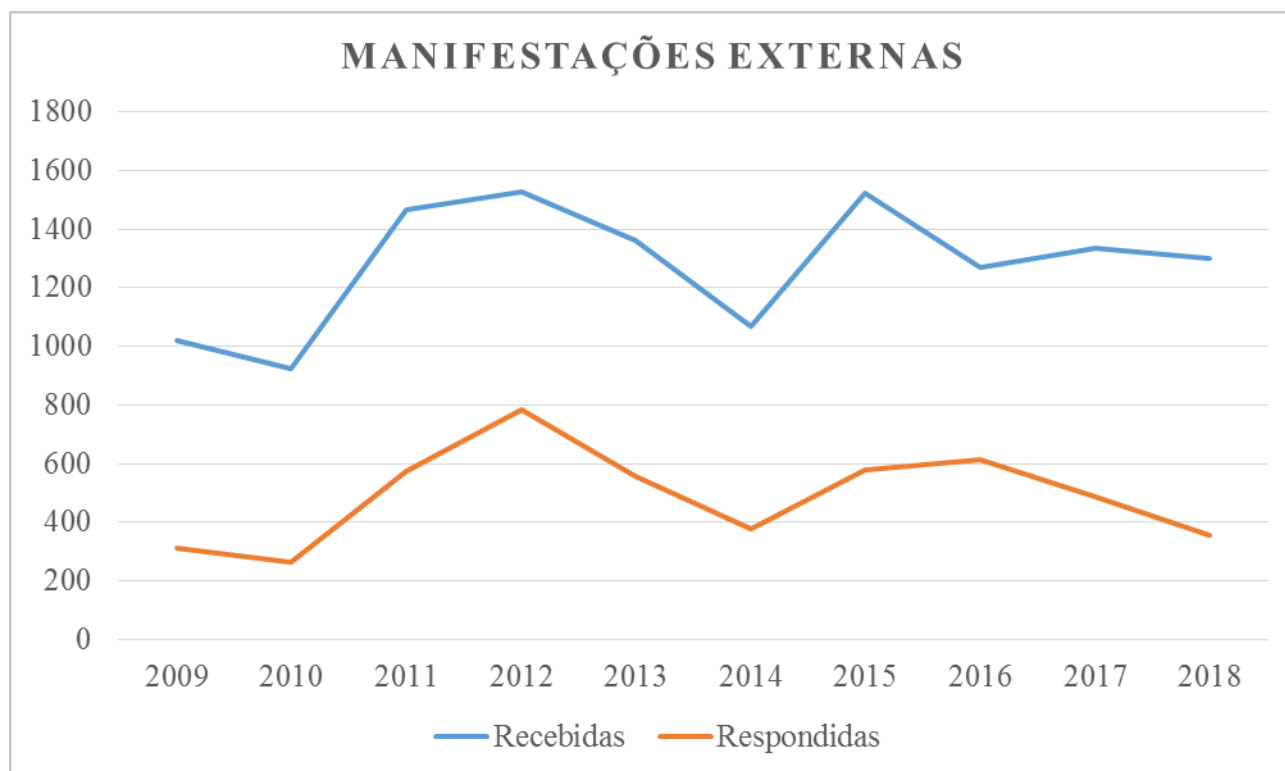
Tais valores não incluem as respostas e pedidos de informações respondidas diretamente por telefone pelas atendentes do Núcleo de Atendimento ao Público, que somente no ano de 2018 somaram mais de 7.000 consultas até outubro.



O procedimento, neste caso, é semelhante ao descrito anteriormente: após o recebimento das manifestações externas, os documentos são encaminhados para as áreas técnicas específicas, com solicitação de esclarecimentos. Quando tais informações retornam à Ouvidoria, são avaliadas pelas servidoras lotadas no referido Núcleo, que elaboram a resposta, visando sempre simplificar eventuais conceitos técnicos complexos em linguagem acessível ao público.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

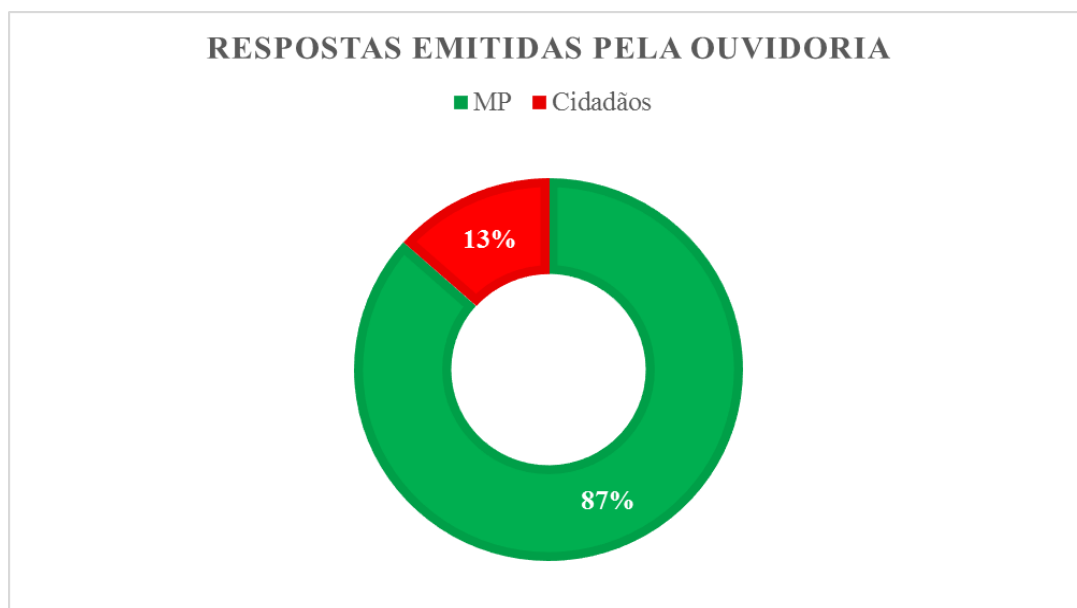




GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

A grande distância entre o número de manifestações externas recebidas e as efetivamente respondidas pode ser explicada pelos mesmos fatores apontados acima: a limitação de recursos do INEA, associado ao risco de responsabilização por não atendimento ao Ministério Público, acaba por criar uma preferência *prima facie* ao atendimento ao *Parquet* em detrimento da população em geral.

Isto se comprova se observados os quantitativos de respostas exaradas em 2018. Enquanto foram emitidas 2.300 comunicações ao Ministério Público até outubro de 2018, no mesmo período foram recebidas apenas 356 respostas técnicas referentes a manifestações externas. Essa defasagem pode ser melhor observada no gráfico a seguir:

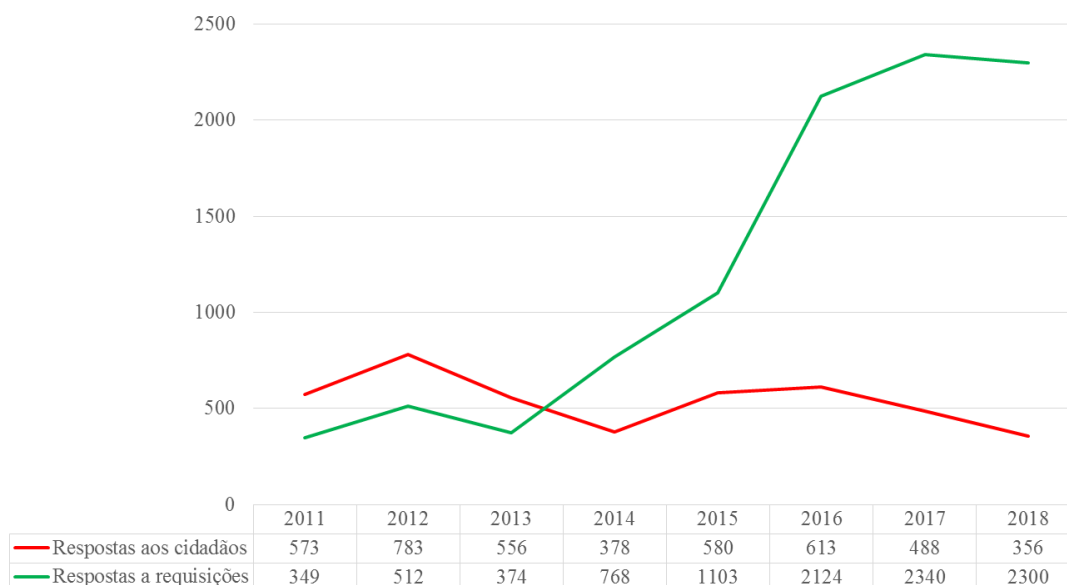


Na mesma linha, a figura a seguir demonstra que nos primeiros anos de instalação do INEA, o número de respostas às manifestações externas era superior ao número de respostas ao Ministério Público. Em 2013, no entanto, estas linhas se cruzaram e desde então é verificada a clara tendência ao atendimento preferencial ao Ministério Público:



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

RESPOSTAS EMITIDAS PELA OUVIDORIA



A esse respeito, cabe apontar mais uma vez o risco de ineficiência dos novos mecanismos de controle e transparência atualmente em fase de implementação (E-Sic e E-Ouv). A início do uso de tais sistemas permitirá que o cidadão possa consultar mais rapidamente a administração pública acerca de assuntos de seu interesse.

Por outro lado, caso a administração não se prepare para atender na mesma agilidade, há o risco de ineficiência do instrumento. Ou seja, será apenas uma porta aberta, para geração de passivo no atendimento, uma vez que o corpo técnico permanecerá dedicado ao atendimento ao Ministério Público.

Se mantida a tendência observada desde 2013, sem a adoção de nenhuma providência, o recebimento de um maior número de pedidos de informações apenas irá aumentar o passivo decorrente de respostas não emitidas.



VI – Conclusões

Em 2018 foi realizada pesquisa interna com os servidores acerca da capacidade de atendimento ao Ministério Público, que contou com a participação de 48 setores internos do INEA, incluindo atividades-meio (contratos, financeiro, etc) e atividades-fim (licenciamento, fiscalização, recursos hídricos, gestão de unidades de conservação, etc).

Dentre as razões para não atendimento às requisições no prazo assinalado, as 3 respostas que mais se repetiram foram: (i) excesso de demanda (36%); (ii) insuficiência de pessoal (21%); e (iii) insuficiência logística (6%).

Acerca disto, há necessidade de adoção de mecanismos de transparência passiva, especialmente em cooperação com o Ministério Público, de forma a reduzir o significativo número de requisições ministeriais recebidas e, conseqüentemente, o risco de responsabilização dos gestores pelo não atendimento tempestivo.

Não se está aqui a dizer que a parceria com o Ministério Público é prejudicial à gestão do meio ambiente, bem pelo contrário, a contribuição do órgão de controle é muito bem-vinda e muitas vezes efetivamente contribui para o melhor desenrolar de problemas ambientais. Apesar disto, é importante que seja dito, o Instituto Estadual do Ambiente possui atribuições próprias e não pode ser visto como mero agente executivo do órgão de controle.

Com este norte, seria possível a realização de reuniões com as promotorias que emitem o maior número de requisições para este INEA. A nuvem de palavras abaixo representa a proporção de ofícios recebidos, por Município de origem. Os 5 maiores demandantes em 2018 foram: (i) Rio de Janeiro; (ii) Petrópolis; (iii) Teresópolis; (iv) Niterói; e (v) Nova Iguaçu.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA



Os objetivos destas reuniões seriam, além do estreitamento de laços institucionais, a colheita de sugestões para redução do número de requisições, envolvendo mecanismos de consulta direta pelo Ministério Público, assim como demais ações de transparência ativa.

Uma outra oportunidade de melhoria reside no planejamento de logística para fins de realização de vistorias e ações de fiscalização. A esse respeito, não é incomum que técnicos se desloquem da sede para realização de uma única vistoria em municípios afastados da sede (ex.: vistoria em unidade de tratamento de resíduos em Itaperuna). O planejamento das ações de fiscalização ao longo de todo o ano permitiria a otimização dos recursos de pessoal e logística.

Exemplo disso é o procedimento adotado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro no âmbito dos Temas de Maior Significância (TMS). Nestes casos, após o planejamento prévio da área temática a ser avaliada ao longo do ano, são realizadas atividades de campo por 3 semanas seguidas (de segunda a sexta-feira). Durante a quarta semana, os técnicos responsáveis permanecem na sede finalizando os relatórios acerca das semanas anteriores.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

A referida medida permitiria aumentar o número de vistorias (e atividades de campo em geral) realizadas pelo INEA, além da otimização de recursos de pessoal e logística, já mencionada. Ademais, permitiria incluir no planejamento anual do Instituto as ações demandadas pelo Ministério Público, assim como as consideradas como necessárias pelo Instituto. Assim, seria possível balancear, proporcionalmente, o atendimento ao *Parquet* junto com as atribuições do INEA.

Com relação ao atendimento realizado pela Ouvidoria, convém reiterar a necessidade de melhoria estrutural no Núcleo de Atendimento ao Público. Neste sentido, é importante que o referido órgão tenha capacidade de atendimento às novas demandas a serem recebidas em decorrência dos sistemas E-Sic e E-Ouv. Para tanto, estima-se a necessidade de contratação de ao menos dois servidores com perfil de analista, para fins de recebimento das manifestações e emissão das respostas.

Em adição a isto, parece importante a manutenção de medidas atualmente em andamento, em especial: (i) inclusão de atendimento às requisições do Ministério Público como uma das metas institucionais; e (ii) possibilidade de acesso dos promotores e procuradores da república ao sistema INEA de tramitação de processos, permitindo a consulta direta.

Por fim, é oportuno ressaltar que embora ainda sejam observados alguns casos de atrasos no atendimento a requisições e manifestações externas, não se trata de omissão voluntária ou dolosa do Instituto ou de seus servidores, mas de limitação de recursos associada à expressiva demanda, conforme pode ser verificado do presente relatório.

Isso se comprova pelo insucesso das tentativas de imputação de responsabilidade penal aos servidores do INEA pelo crime previsto no art. 10 da Lei 7.347/85 (“*constitui crime (...), a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público*”). Pelo que se tem conhecimento, até o momento, todas as ações intentadas resultaram em absolvição.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

A esse respeito, todas as evidências apontam para a existência de grande preocupação institucional com o atendimento ao Ministério Público e cidadãos, de forma conclusiva e tempestiva, o que pode ser verificado por diversos fatores: (i) existência de setor exclusivamente dedicado a esta função; (ii) grande número de respostas emitidas anualmente pelo INEA; (iii) mapeamento e controle das demandas; (iv) ações de transparência passiva; etc.

Neste sentido, embora ainda não haja o atendimento tempestivo de todas as demandas, o Instituto vem caminhando para a melhoria dos serviços prestados, de forma que os casos isolados de não atendimento, ao nosso ver, não configuram hipótese de omissão dolosa, mas sim de efetiva impossibilidade de atendimento.

