



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO

Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade
Instituto Estadual do Ambiente
Ouvidoria

RELATÓRIO DE ATIVIDADES OUVIDORIA DO INEA 2019 – 2º SEMESTRE



Fabiana Coelho da Silva
Ouvidora
Dezembro/2019





Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade
Instituto Estadual do Ambiente
Ouvidoria

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 implantado.

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 também foram acrescidos às atribuições do órgão, assim como, em junho de 2018, também foi acrescida a função de gestão da transparência do órgão.

Com a criação do Instituto e o surgimento de numerosas requisições do Ministério Público, 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, e com a edição do Decreto Estadual nº 46.619/2019, ficou sacramentado em seu art. 40 que é atribuição da Ouvidoria do INEA gerir os ofícios e requisições do Ministério Público.

A Ouvidoria do INEA possui outras funções de igual relevo, como atuar como o canal de comunicação interativo com o público externo e com o Ministério Público, receber e tratar reclamações, denúncias, solicitações, elogios e sugestões, bem como, avaliar a transparência dos dados produzidos pela Instituição. Algumas das atividades também incluem a participação em grupos de trabalho, apoio na elaboração de normas, apoio no cumprimento de determinações judiciais provenientes de ações propostas pelo Ministério Público, 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 nº 5.101/2007 (art. 20), no Decreto Estadual nº 46.619/2019 (art. 38), bem como na Lei Federal nº 13.460/2017 (art. 14). Neste sentido, o primeiro relatório da Ouvidoria foi elaborado em 2009 e o segundo em 2014 (referente aos anos de 2011, 2012 e 2013). A partir de 2017 foram elaborados relatórios anuais de 2017 e 2018, e para atender a previsão da Lei Estadual nº 5.101/2007 e do Decreto Estadual nº 46.619/2019, foi elaborado o presente relatório com os dados de 2019.

Vale acrescentar, ainda, que eventuais requisições e pedidos de informação recebidos e respondidos diretamente pelas unidades descentralizadas do INEA (como as superintendências) 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.

III – O que mudou nos últimos anos

Desde o ano de 2016, a totalidade das demandas de Ministério Público referentes à sede do INEA, bem como às Unidades de Conservação, são elaboradas e encaminhadas por esta Ouvidoria, o que aumentou significativamente a demanda desta unidade. Antes, a Ouvidoria era o canal de

entrada dos ofícios de Ministério Público, porém os ofícios direcionados às Diretorias eram respondidos diretamente pelos próprios diretores.

O procedimento atual de atendimento tanto ao Ministério Público, quanto ao Cidadão consiste na seguinte rotina: (i) recebimento dos ofícios ou manifestação externa pela Ouvidoria; (ii) cadastramento no sistema; (iii) instauração de processo no Sei; (iv) encaminhamento para área técnica para obtenção de subsídios^{1 2}; (v) devolução dos autos para avaliação pela Ouvidoria³; e, por fim, (vi) elaboração de ofício e/ou emissão de resposta pela Ouvidoria nos sistemas⁴.

Em adição a esta demanda incremental, foram implementados no ano de 2019 dois novos sistemas de transparência e ouvidoria, em âmbito estadual, o e-Sic, implementado em fevereiro de 2019, e e-Ouv, implementado em junho de 2019, o qual foi suprimido pela Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação – Fala Br. A implementação de novos mecanismos de transparência e gestão 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 é feito pela Ouvidoria do INEA.

O sistema e-Sic tem por objeto o atendimento das demandas referentes às solicitações de acesso à informação com base na Lei Federal nº 12.527/2011. Já o sistema Fala Br., tem por objeto o atendimento de denúncias, reclamações, solicitações e elogios de todo cidadão direcionado ao INEA.

A implementação do sistema Fala Br. vem sendo objeto de constante evolução na sua aplicação dentro do Instituto, visto que com a utilização do sistema, todas as demandas externas também

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, o sistema sei permite que o processo seja encaminhado para diversas áreas ao mesmo tempo.

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 resposta, como no caso de respostas parciais de diversos setores.



Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade
Instituto Estadual do Ambiente
Ouvidoria

passaram a se concentrar num único canal de entrada, a Ouvidoria do INEA. Desta forma, a Ouvidoria está avaliando junto às unidades descentralizadas, a melhor forma de gerir o recebimento de denúncias e encaminhá-las para fiscalização de modo célere, a fim de não inviabilizar o flagrante das denúncias encaminhadas.

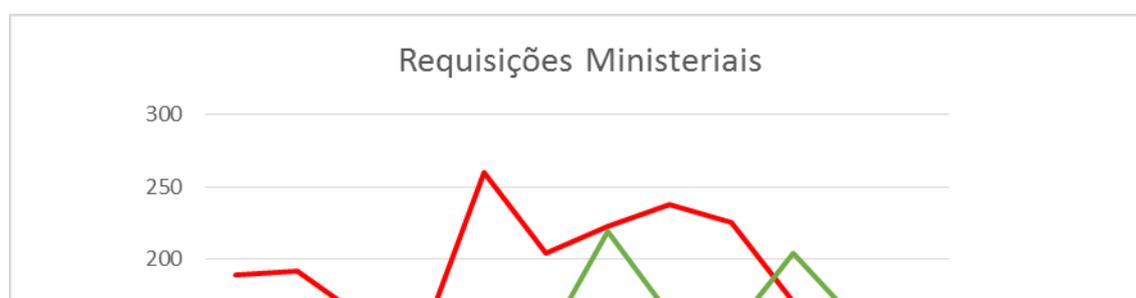
Assim, é indispensável que, em conjunto com tal implementação, sejam aprimorados os mecanismos de recebimento e atendimento destas manifestações no âmbito do INEA. Em outras palavras, a mera utilização de um novo sistema não tem o condão de gerar efetivo benefício ao cidadão, sendo necessário que o Instituto 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 telefone, presencial e via sistema; e (ii) a GEFISO, Superintendências e Gestores de Unidades de Conservação, setores com atribuição para executar 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

Conforme relatado na introdução, o Inea, com a finalidade de atender de forma sistematizada e precisa as requisições do Ministério Público, e considerando que ambas as instituições possuem o interesse comum de proteção do patrimônio ambiental, decidiu por reunir num único setor o controle quanto ao atendimento das demandas ministeriais, bem como a interface com promotores e procuradores.

Os gráficos a seguir apresentam a quantidade de ofícios recebidos pela sede deste Instituto Estadual do Ambiente do Ministério Público Federal, Estadual e do Trabalho, desde janeiro/2019 até 30 de dezembro de 2019, assim como as respostas emitidas no período.





Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade
Instituto Estadual do Ambiente
Ouvidoria

Observa-se que foram emitidos **1.870** ofícios resposta ao Ministério Público durante o ano de 2019. 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 implica na atuação de técnicos, advogados, gestores, além de gastos com logística como diárias, veículos e combustível.

Cabe pontuar, que a demanda do Ministério Público não se restringe às requisições proferidas por meio de ofícios, além destes são solicitadas reuniões diversas, vistorias conjuntas, formação de grupos de trabalho, assim como, elaboração/análise de Termos de Ajustamento de Condutas.

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.

Embora haja o objetivo comum do Ministério Público e do INEA pela proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o elevado volume de requisições prejudica a execução de ações de forma planejadas por parte do INEA, que em razão de ter que atender os prazos determinados nos ofícios, se vê inviabilizado de fazer um juízo de qual demanda seria mais urgente para ser atendida. A esse respeito, a colaboração do próprio Ministério Público seria de grande valia, fazendo um crivo preliminar das reclamações que 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. Tais casos, em geral, envolvem um esforço maior de atendimento do Instituto, considerando que muitas vezes

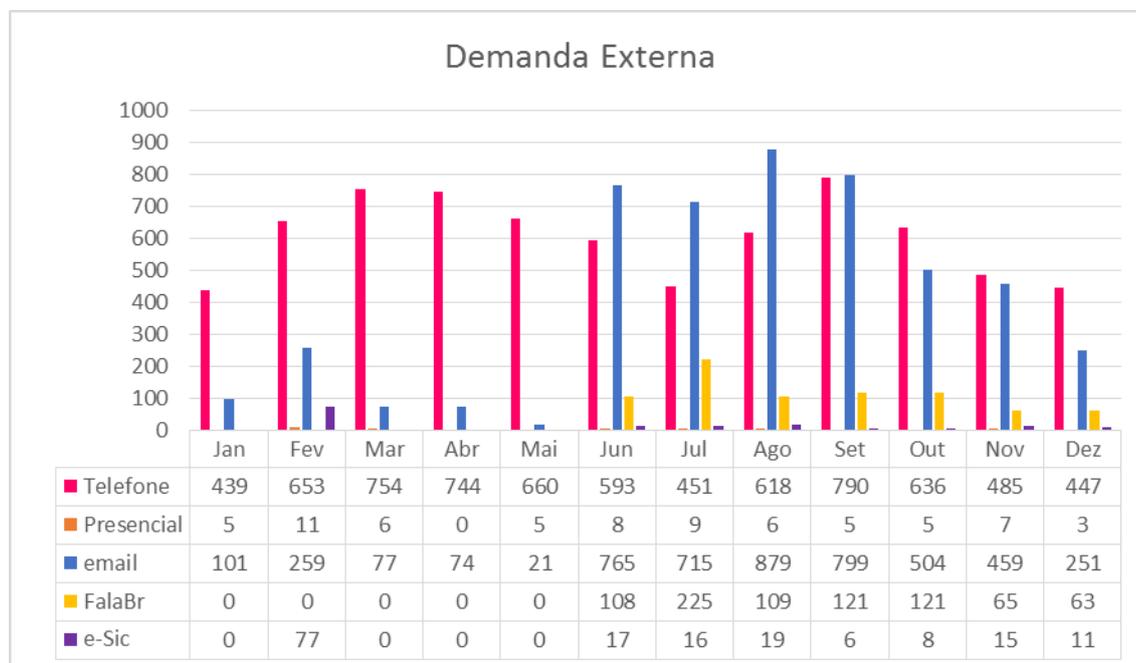
solicitam a revisão de atos e processos administrativos, assim como a tomada de decisão de diversas instâncias, incluindo o Conselho Diretor.

Em poucas palavras, o Ministério Público continua sendo um importante 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.

Neste sentido, a Ouvidoria do Inea vem buscando uma aproximação cada vez maior com os promotores e procuradores, comparecendo às reuniões específicas de temáticas ambientais com o GAEMA do MPRJ, colocando a Ouvidora do Inea à sua disposição para intermediar o diálogo com as áreas técnicas do Instituto, atendendo aos pleitos de disponibilização de informações no site do órgão, dentre outras ações.

V – Manifestações externas

Os gráficos a seguir apresentam a quantidade de manifestações externas recebidas e as respondidas por este Instituto Estadual do Ambiente, desde janeiro/2019 até 30 de dezembro de 2019. Tais manifestações constituem as atividades típicas de ouvidoria e envolvem pedidos de vistoria, denúncias, reclamações, elogios, solicitações de informações, etc.



tendimento
neste caso,
mentos são
Quando tais
Núcleo, que

elaboram a resposta e abastecem os sistemas, visando sempre simplificar eventuais conceitos técnicos complexos em linguagem acessível ao público.

A esse respeito, cabe apontar mais uma vez os mecanismos de controle e transparência atualmente utilizados (e-Sic e Fala Br.). O uso de tais sistemas vem permitindo que o cidadão possa consultar mais rapidamente a administração pública acerca de assuntos de seu interesse.

Contudo, mesmo diante do cenário acima exposto, a Ouvidoria do Inea reporta que mudanças vem ocorrendo no atendimento ao cidadão, como: a implementação de novos sistemas; edição de legislação específica sobre o tema, como é o caso da Lei Federal nº 13.460/2017 e regulamentações promovidas pela Controladoria Geral do Estado; e a criação no Estado do Rio de Janeiro da Ouvidoria Geral do Estado.

Ressalta-se que a Lei Federal nº 13.460/2017 estabeleceu em seu art. 16 o prazo de 30 dias, prorrogáveis por mais 30 dias, para que as demandas de Ouvidoria sejam respondidas, neste sentido, temos a expectativa de que num curto espaço de tempo a Ouvidoria do Inea consiga obter respostas mais céleres às demandas registradas pelo cidadão.

VI - Transparência

A Lei Estadual nº 7.989 de 14 de junho de 2018, que tratou do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro – SICIERJ e criou a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – CGE, estabeleceu em seu art. 7º, I, ‘b’, que no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, as Ouvidorias também teriam a função de ser o órgão responsável por fiscalizar a transparência de suas instituições.

Ou seja, há mais de um ano, a Ouvidoria do INEA também assumiu a função de desempenhar o controle interno e fomentar o controle social e a participação popular, por meio de definição de

mecanismos que contribuam para a acessibilidade, clareza e integridade das informações disponibilizadas à sociedade (art. 6º, I, 'c', da Lei Estadual nº 7.989/2018).

No que tange à transparência ativa do INEA, no ano de 2019, começamos a referida tarefa, com a criação de um Grupo de Trabalho composto por um representante de cada Diretoria do INEA, e áreas afins, com objetivo de conferir maior transparência ao Portal do Inea (Portaria INEA/PRES nº 842/2019), bem como, estamos trabalhando em conjunto com o MPRJ, representado pelo CAO⁵ e GAEMA⁶, já tendo sido realizadas reuniões entre INEA e MPRJ sobre o assunto.

Quanto à transparência passiva, por meio do sistema e-Sic, vimos atendendo a todos os pedidos de acesso às informações produzidas pelo INEA, valendo registrar que desde que começamos a gerir o sistema e-Sic, em fevereiro de 2019, procuramos atender as solicitações dentro do prazo legal de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias (art. 11 da Lei Federal nº 12.527/2011). No entanto, faz-se necessário frisar que, na maioria dos casos, a demanda precisa ser encaminhada para as áreas técnicas do Inea, ficando a Ouvidoria na dependência desse retorno para que possa responder efetivamente ao cidadão.

No que se refere aos recursos protocolados pelo sistema, ainda não conseguimos conferir a celeridade que se requer, e atende-los todos dentro do prazo de 5 dias (art. 15, parágrafo único da Lei Federal nº 12.527/2011), contudo vale registrar, que muitas solicitações novas são realizadas em formato de recurso, o que a Ouvidoria Geral do Estado informou já estar atenta e trabalhando numa regulamentação para evitar essa utilização equivocada do instrumento recurso.

Por fim, ainda dentro do tema transparência, a Ouvidoria do INEA iniciou a elaboração da Carta de Serviços ao Usuário do INEA, em atenção ao estabelecido no art. 7º da Lei Federal nº 13.460/2017.

VII – Conclusões

⁵ Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural.

⁶ Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente.



Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade
Instituto Estadual do Ambiente
Ouvidoria

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), o que também pode ser replicado por analogia para a capacidade de atendimento ao Público Externo.

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, o INEA vem aprimorando os seus mecanismos de transparência ativa no Portal do INEA, 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.

Assim, a Ouvidoria do Inea vem buscando fazer reuniões com o Ministério Público com o objetivo de, 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.

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 Fala Br.

Para tanto, no último relatório de atividades foi levantada a necessidade de alocação de ao menos dois servidores com perfil de analista, para fins de gestão do setor em suporte ao Ouvidor; gestão dos sistemas recentemente implantados; gestão da transparência ativa do Instituto, em especial do Portal do INEA; análise dos dados gerados e cobrança dos setores; além do recebimento, tratamento e resposta às manifestações recebidas. Neste ponto, a Ouvidoria do INEA conseguiu a alteração de parte do seu corpo atendentes ao público externo, o que otimizou o trabalho executado, mas ainda se faz necessária a alocação de pelo menos mais um servidor com perfil de analista, para dar suporte a equipe hoje existente.

Em adição a isto, parece importante a manutenção de medidas atualmente em andamento, em especial a inclusão de atendimento às requisições do Ministério Público como uma das metas institucionais.

Por fim, é oportuno ressaltar que embora ainda sejam observados alguns casos de atrasos no atendimento às 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, e a maioria dos inquéritos policiais instaurados, foram arquivados.

A esse respeito, todas as evidências apontam para a existência de grande preocupação institucional com o atendimento ao Ministério Público e Público Externo, de forma conclusiva e



Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade
Instituto Estadual do Ambiente
Ouvidoria

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 ativa e 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.