

NOTA DE AUDITORIA

Nº 1370.1449.20

Objeto da Nota: Gratificação pelo Desempenho de
Atividades de Fiscalização – GDAF

Secretaria de Estado de Meio Ambiente e
Desenvolvimento Sustentável

23/12/2020

CONTROLADORIA-GERAL
DO ESTADO



**MINAS
GERAIS**

GOVERNO
DIFERENTE.
ESTADO
EFICIENTE.

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais
Auditoria-Geral do Estado
Controladoria Setorial da Semad

NOTA DE AUDITORIA 1370.1449.20

Unidade Auditada: **Secretaria de Estado de Meio Ambiente e
Desenvolvimento Sustentável**

Município: **Belo Horizonte/MG**

Ordem de serviço: **PACI/2017 e PACI/2020.**

MISSÃO DA CGE

Promover a integridade e aperfeiçoar os mecanismos de transparência da gestão pública, com participação social, da prevenção e do combate à corrupção, monitorando a qualidade dos gastos públicos, o equilíbrio fiscal e a efetividade das políticas públicas.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AF	Auto de Fiscalização
AGE	Advocacia-Geral do Estado
AI	Auto de Infração
ASV	Autorização para Saída de Veículo
AUGE	Auditoria-Geral do Estado
CGE	Controladoria-Geral do Estado
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
COPAM	Conselho Estadual de Política Ambiental
CSET	Controladoria Setorial
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DIFLO	Diretoria de Fiscalização de Recursos Florestais
FEAM	Fundação Estadual do Meio Ambiente
GAB	Gabinete
GDAF	Gratificação pelo Desempenho de Atividades de Fiscalização
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IC	Informações Complementares
IEF	Instituto Estadual de Florestas
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
IIA	<i>The Institute of Internal Auditors</i>
IS	Instrução de Serviço
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OS	Ordem de Serviço
PACI	Plano de Atividades de Controle Interno
PIF	Plano Individual de Fiscalização
SEMAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SGDP	Superintendência de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas
SGRAI	Subsecretaria de Gestão e Regularização Ambiental Integrada – <i>*Atual</i> <i>SURAM</i>
SISEMA	Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
S.M.J.	<i>Salvo Melhor Juízo</i>



SUCFIS	Subsecretaria de Controle e Fiscalização Ambiental Integrada – <i>*Atual</i> <i>SUFIS</i>
SUFIS	Subsecretaria de Fiscalização Ambiental
SUGER	Subsecretaria de Gestão Regional – <i>*Atual</i> <i>SUTAF</i>
SUPRAM	Superintendência Regional de Meio Ambiente
SURAM	Subsecretaria de Regularização Ambiental
SUTAF	Subsecretaria de Tecnologia, Administração e Finanças
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UICI	Unidade Integrada de Controle Interno – <i>*Atuais</i> <i>Controladorias</i> <i>Setorial/Seccional do Sisema</i>
URC	Unidade Regional Colegiada



SUMÁRIO

1. DESTINATÁRIO	7
2. REFERÊNCIA	7
3. ANÁLISE.....	9
3.1 Metodologia.....	9
3.2 Resultado dos exames – Achados de Auditoria.....	10
✓ Constatação 1: Inconsistência em relação às datas dos documentos e ausência de assinaturas das partes envolvidas	10
✓ Constatação 2: Pactuação de metas não condizentes de forma objetiva com atividades de fiscalização – insuficiência de descrição das atividades	11
✓ Constatação 3: Não disponibilização da totalidade dos documentos solicitados pela equipe de auditoria – Ausência de parte dos documentos solicitados e exigidos no Decreto nº 46.548/2014	12
✓ Constatação 4: Ausência de descrição, de forma completa, das atividades executadas no período, no item “prestação de contas” constante na ordem de serviço	14
✓ Constatação 5: Ausência de critérios objetivos para a atribuição ou revogação da GDAF	15
✓ Constatação 6: Adoção de procedimentos diferentes entre as Unidades Regionais e o Órgão Central	18
✓ Constatação 7: Continuidade de percepção da GDAF durante período de afastamento, além da ausência de emissão das documentações de controle e acompanhamento exigidas	18
4. MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO AUDITADO E RESPECTIVA ANÁLISE PELA CONTROLADORIA SETORIAL	20
4.1 Manifestação da Semad quanto ao Relatório Preliminar (“Mapa de Constatações”) emitido em 2017	20
4.2 Análise pela equipe de auditoria	29
5. RECOMENDAÇÕES	43
6. CONCLUSÃO	45



NOTA DE AUDITORIA Nº 1370.1449.20 PROCESSO DE AUDITORIA Nº 1370.137.18.0518.17

1. DESTINATÁRIO

Sra. Marília Carvalho de Melo – Secretária de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

2. REFERÊNCIA

Trata-se da auditoria realizada acerca da avaliação dos controles existentes no que atinge à percepção da Gratificação pelo Desempenho de Atividades de Fiscalização – GDAF, instituída aos ocupantes de cargo de provimento efetivo das carreiras do Grupo de Atividades de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Poder Executivo, através da Lei nº 21.333/2014 e regulamentada pelo Decreto nº 46.548/2014.

Este trabalho decorre de demanda originada no Plano de Atividades de Controle Interno (PACI) pertinente ao exercício de 2017, tendo sido executada a análise no referido ano. Tendo em vista o decurso de tempo entre a origem da demanda/execução da auditoria e a emissão desta Nota de Auditoria, seguem a seguir os devidos esclarecimentos e justificativas:

Em **22/11/2017**, foi encaminhado, ao Gabinete da Semad, o Relatório Preliminar (antigo “Mapa de Constatações”). O Gabinete solicitou prorrogações de prazo para se manifestar acerca dos achados de auditoria (constatações) e recomendações propostas pela equipe de auditoria – MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA n. 395/2017; MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA n. 17/2018.

Em **03/08/2018**, o Gabinete da Semad encaminhou, via MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA n. 110/2018, resposta parcial ao Relatório Preliminar, tendo se manifestado quanto a duas constatações: nº 2 e nº 5, bem como encaminhado minuta de Resolução Conjunta SEMAD/FEAM/IEF/IGAM que “dispõe sobre os procedimentos para atribuição da Gratificação pelo Desenvolvimento de Atividade de Fiscalização – GDAF”.

Em **12/09/2018**, por meio do MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA n. 132/2018, foi encaminhada à Unidade Integrada de Controle Interno (atual Controladoria Setorial), segunda manifestação ao Relatório Preliminar; a qual foi complementada, via MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA n. 181/2018, em **28/12/2018**.

Sendo assim, salienta-se que, no ano de 2018, não foi possível a emissão do referido relatório, uma vez que o órgão ambiental findou a manifestação acerca das constatações elencadas no Relatório Preliminar apenas ao final do referido ano.



Nesse contexto, em resposta ao protocolo n. 01370000047201865¹ – solicitação de acesso à informação – o Auditor Setorial da Semad à época esclareceu que *“embora a diretriz seja concluir o trabalho de auditoria no mesmo exercício em que ele é iniciado, a simples conclusão não representaria o atingimento dos objetivos esperados com o trabalho. Razão pela qual a Unidade de Controle Interno optou por, em caráter excepcional, não emitir o Relatório Final e aguardar a adoção das medidas apresentadas no Mapa de Constatações”*.

Posto isso, a emissão do Relatório de Auditoria (Relatório Final) acerca da avaliação de controles relacionados à GDAF constou pactuado no Plano de Atividades de Controle Interno (PACI) referente ao ano de 2019; Todavia: (1) Considerando o surgimento de demandas extraordinárias² e complexas no ano de 2019, a exemplo de trabalho de auditoria de avaliação de conformidade dos processos de licenciamento ambiental da Barragem 1, operada pela Vale S/A no município de Brumadinho; impossibilitando a execução total do PACI 2019 inicialmente pactuado; (2) Considerando período de transição devido à alteração de titularidade do responsável pela unidade da Controladoria Setorial da Semad ao final do ano de 2019 (consoante publicação no Diário do Executivo “Minas Gerais” em 20 de novembro); não foi possível a emissão do Relatório no exercício de 2019.

Diante do exposto, o trabalho foi novamente pactuado para o exercício de 2020 (PACI vigente)³.

Por fim, cumpre-nos esclarecer que, dado o decurso de tempo desde a origem da demanda e pelos motivos e circunstâncias supra explicitadas, optou-se pela consolidação dos resultados por meio desta Nota de Auditoria – produto final do trabalho, na qual serão demonstrados os achados de auditoria evidenciados conforme Relatório Preliminar (“Mapa de Constatações”) emitido em **22/11/2017**, as respectivas propostas de medidas saneadoras; a manifestação do órgão auditado e respectiva análise por esta Controladoria Setorial; bem como recomendações e sugestões propostas visando à melhoria do processo operacional relativo às concessões da GDAF.

Pertinente ressaltar que todos os achados de auditoria apresentados nesta Nota de Auditoria são resultantes dos exames e testes que foram aplicados pela equipe de auditoria no ano-exercício de 2017, consoante planejamento dos trabalhos à época. Não constituiu escopo para emissão desta Nota de Auditoria a realização de novos testes. Assim sendo, o principal intuito deste documento é apresentar a manifestação do órgão auditado perante os achados de auditoria constatados em 2017 e proceder à respectiva análise da manifestação. Nesse mesmo sentido, salienta-se que as

¹ O protocolo 01370000047201865, registrado no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), refere-se à solicitação de encaminhamento do relatório conclusivo resultante da auditoria referente à GDAF, bem como esclarecimentos/informações quanto ao instrumento legal que rege o processo de auditoria e o prazo de finalização da ação.

² As demandas extraordinárias consistem em trabalhos de controle interno realizados sem previsão inicial no Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT. Consoante disposto no art. 51 do Anexo da Instrução Normativa CGE/AUGE Nº 4/2020: *“a aceitação de uma demanda extraordinária, a exemplo da apuração, para o período do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) em andamento, ensejará a repactuação das atividades previstas, com consequente exclusão de algum trabalho planejado, caso não exista reserva técnica disponível”*. (Grifos nosso)

³ Inicialmente o trabalho estava previsto para ser finalizado no primeiro semestre de 2020; todavia, diante da determinação de teletrabalho no âmbito do Poder Executivo Estadual, como medida temporária de prevenção, enfrentamento e contingenciamento da epidemia de doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente Coronavírus (COVID-19) e, por consequência, à necessidade de adaptação para operacionalização das atividades nesse novo cenário; além da carência de pessoal na unidade da Controladoria Setorial/Seccional do Sisema, em especial no Núcleo de Auditoria, Transparência e Integridade (Nati), apenas foi possível a finalização do trabalho no segundo semestre do exercício.

recomendações e sugestões propostas também se embasaram nos fatos demonstrados no Mapa de Constatações emitido em novembro de 2017; tendo sido, adicionalmente, considerada a manifestação da Semad.

O trabalho encontra-se respaldado por orientações e normas técnicas para o exercício profissional de auditoria interna e sem que o auditor interno governamental assuma qualquer responsabilidade que seja da Administração.

3. ANÁLISE

3.1 Metodologia

O trabalho de auditoria foi realizado, em 2017, com o objetivo geral de *Avaliar os controles existentes no que a tange à percepção da Gratificação pelo Desempenho de Atividades de Fiscalização – GDFAF, instituída aos ocupantes de cargo de provimento efetivo das carreiras do Grupo de Atividades de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Poder Executivo, através da Lei nº 21.333/2014 e regulamentada pelo Decreto nº 46.548/2014.*

De modo a atingir esse objetivo, foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria:

- ➡ Análise documental;
- ➡ Conferência de requisitos formais;
- ➡ Análise de *checklist*.

Foram analisados 102 (cento e dois) processos⁴ concernentes à GDFAF pertinentes a diferentes períodos avaliativos compreendidos entre 01/07/2014 a 30/07/2017, relacionados a 66 (sessenta e seis) servidores do Sisema.

Pertinente realçar que, consoante destacado na constatação 3 do “Mapa de Constatações”, não foi disponibilizada a totalidade dos documentos solicitados pela equipe de auditoria, caracterizando-se como uma limitação do trabalho⁵.

Os critérios estabelecidos para a avaliação da regularidade dos processos relativos à percepção de GDFAF foram a Lei Estadual nº 21.333/2014; o Decreto Estadual nº 46.548/2014; a Resolução Semad 2.111/2014 e a Instrução de Serviços SUCFIS 01/2014, todos vigentes à época da realização da auditoria⁶.

Neste sentido, passa-se, a seguir, às considerações quanto aos resultados dos exames obtidos pela equipe de auditoria em 2017.

⁴ Cada processo aqui denominado referiu-se a um período avaliativo no âmbito da percepção da GDFAF de dado servidor.

⁵ A este respeito, a equipe de auditoria assim destacou no “Mapa de Constatações” (Relatório Preliminar, 2017): “*Como nem todos os documentos solicitados foram disponibilizados, a avaliação dos controles na sua completude restou prejudicada, fato que caracteriza ausência de controle e inobservância dos normativos por parte da chefia imediata e instâncias superiores*”.

⁶ Atualmente encontram-se revogadas a Resolução Semad 2.111/2014 e a Instrução de Serviços SUCFIS 01/2014. Tais normativos foram revogados quando da publicação da Resolução Conjunta SEMAD/FEAM/IEF/IGAM nº 2.692/2018.

3.2 Resultado dos exames – Achados de Auditoria

No âmbito do Relatório Preliminar (“Mapa de Constatações”) emitido em 22/11/2017, foram elencadas as seguintes Constatações ou Achados de Auditoria⁷, bem como respectivas propostas de medidas saneadoras:

✓ **Constatação 1:** Inconsistência em relação às datas dos documentos e ausência de assinaturas das partes envolvidas

Concernente à Constatação 1, a partir de análise amostral, foram destacados os seguintes pontos:

- a) Datas coincidentes evidenciadas no plano individual de fiscalização (PIF); na ordem de serviços e no documento de avaliação do plano, contrariando o disposto em normativos e orientações vigentes à época, quais sejam: Instrução de Serviços – IS SUCFIS⁸ 01/2014 e Resolução Semad n. 2.111/2014, que estabeleceram momentos distintos para a elaboração/execução das atividades dispostas nos documentos mencionados;
- b) Existência de planos de fiscalização (metas pactuadas), contendo datas de assinaturas anterior ou posterior, em média de um ano, ao período avaliativo;
- c) Inobservância quanto ao estabelecido na IS SUCFIS 01/2014 – em vigor à época – no que tange ao prazo limite para comunicação ao servidor beneficiário do resultado da avaliação quanto ao cumprimento das atividades dispostas no respectivo plano de trabalho e discriminadas nas ordens de serviços, isto é, até o primeiro dia subsequente à data de vencimento do plano;
- d) Ausência de datas e assinaturas em planos de fiscalização individual (PIF), ordens de serviço e documento de avaliação. Especificamente no caso das avaliações, sem possuir datas indicando a que período avaliativo se refere;
- e) Ordens de serviços sem datas de conclusão, apenas a referência de “antes do prazo de conclusão”, situação que se mostrou incoerente, visto que todas as atividades designadas ao servidor deveriam possuir data de conclusão pré-estabelecida;
- f) Incongruência de datas presentes em documentos analisados pertinentes, em tese, inicialmente, a um mesmo período avaliativo, isto é, evidenciou-se datas de diferentes períodos avaliativos em cada documento (PIF; ordem de serviço ou documento de avaliação);
- g) Datas de conclusão de atividades listadas em ordem de serviço e de realização de avaliação posteriores ao período avaliativo a que se referiu o plano individual de fiscalização;

⁷ Os achados de auditoria descritos no “Mapa de Constatações” encontram-se sintetizados nesta Nota de Auditoria, tendo sido destacados os pontos principais.

⁸ Atualmente SUFIS: Subsecretaria de Fiscalização Ambiental, consoante Decreto Estadual 47.787/2019.

h) Existência de dois planos de fiscalização, pertinente a um mesmo servidor e para um mesmo período avaliativo, contendo assinatura de chefias diferentes.

Relativo à constatação 1, foram propostas as seguintes medidas saneadoras no “Mapa de Constatações”:

- a) Observância, em procedimentos futuros, dos normativos legais vigentes, a fim de que haja o correto preenchimento dos dados constantes nos documentos, bem como o acompanhamento tempestivo das metas pactuadas;
- b) Atentar para que todos os documentos (plano de fiscalização, ordens de serviços e avaliação) disponham de datas condizentes com o período de execução das atividades;
- c) Atentar para que todos os documentos (anteriores e futuros) tenham a assinatura da chefia imediata e do servidor.

✓ **Constatação 2:** Pactuação de metas não condizentes de forma objetiva com atividades de fiscalização⁹ – insuficiência de descrição das atividades

Concernente à Constatação 2, a partir de análise amostral, foram destacados os seguintes pontos:

a) Metas pactuadas, em planos de trabalho, não condizentes de forma objetiva e não genérica com as atividades específicas de fiscalização ambiental de competência da SUCFIS ou SGRAI¹⁰, em inobservância ao disposto na Resolução Semad 2.111/2014 e IS SUCFIS n. 01/2014, a exemplo de:

- ✓ “Escrever ofício conforme solicitação da chefia”;
- ✓ “Emissão de pareceres”;
- ✓ “Participação em reuniões das URC’S, objetivando prestar esclarecimentos aos Conselheiros”.

b) Existência de atividades descritas, em alguns planos e ordens de serviços, que não condizem com as atividades de fiscalização ou regularização, possuindo características de serviços de rotina do servidor.

c) Avaliação de servidor com nota de 100%, em que pese estarem ausentes quantitativo, prazo e data de conclusão das atividades em ordem de serviço; descrição das atividades no item prestação de contas; bem como o resumo das atividades designadas na avaliação do plano.

Pertinente à constatação 2, foram propostas as seguintes medidas saneadoras no “Mapa de Constatações”:

⁹ Embora no Relatório Preliminar (“Mapa de Constatações”) consta descrito na Constatação 2: “Insuficiência de descrição das atividades”, julgou-se por oportuno, neste momento, a complementação da redação do título da Constatação.

¹⁰ Atual SURAM: Subsecretaria de Regularização Ambiental, consoante Decreto Estadual 47.787/2019.

- a) Evitar que servidores, os quais recebem a GDAF nível I e II exerçam atividades estranhas à fiscalização, de competência, atualmente, da SUFIS e SURAM, pois, a legislação estabelece como critério essencial à atuação na fiscalização;
- b) Rever a percepção de GDAF aos servidores que não preenchem os requisitos;
- c) Observar os critérios para concessão da GDAF II, tendo em vista que, neste caso o servidor designado deve desempenhar atividades de coordenação associada à fiscalização de competência dos Núcleos de Regularização ou de Fiscalização Ambiental, que inclusive, não deve possuir qualquer outra gratificação para este fim. As atividades de rotina administrativas exercidas por estes servidores, não devem sobressair àquelas relacionadas à fiscalização.

✓ **Constatação 3:** Não disponibilização da totalidade dos documentos solicitados pela equipe de auditoria¹¹ – Ausência de parte dos documentos solicitados e exigidos no Decreto nº 46.548/2014

Consoante registrado no Relatório Preliminar (“Mapa de Constatações”), após eleger amostra, para fins de avaliação e atingimento do objetivo do trabalho, a equipe de auditoria solicitou a unidades administrativas do Sisema, documentações relacionadas à concessão de GDAF, como: planos de trabalho, ordens de serviço, documento de avaliação pela chefia imediata quanto ao cumprimento das metas pelo servidor. Todavia, nem todos os documentos solicitados foram disponibilizados à equipe de auditoria.

Nesse contexto, o Relatório Preliminar destacou as seguintes unidades administrativas do Sisema que não teriam disponibilizado a totalidade das informações requeridas:

- ➡ Supram Central/Semad¹²;
- ➡ Supram Noroeste/Semad;
- ➡ Supram Jequitinhonha/Semad;
- ➡ Gabinete/Feam.

Ressalta-se que a não disponibilização da totalidade das documentações solicitadas pela equipe de auditoria demonstram:

- ➡ Inobservância a normativos relacionados a avaliação, pela 3ª Linha¹³, do

¹¹ Embora no Relatório Preliminar (“Mapa de Constatações”) consta descrito na Constatação 3: “Ausência de parte dos documentos solicitados e exigidos no Decreto nº 46.548/2014”, julgou-se por oportuno, neste momento, a complementação da redação do título da Constatação.

¹² O Relatório Preliminar salientou que os documentos dos servidores lotados na SUPRAM CM, referem-se à no máximo até 30/06/2016, isso muito provavelmente, pelo fato das avaliações serem anuais, e não semestrais como preconiza a instrução de serviços 01/2014.

¹³ De acordo com o *The Institute of Internal Auditors* (IIA), “a responsabilidade da gestão de atingir os objetivos organizacionais compreende os papéis da primeira e segunda linhas. Os papéis de primeira linha estão mais diretamente alinhados com a entrega de produtos e/ou serviços aos clientes da organização, incluindo funções de apoio. Os papéis de segunda linha fornecem assistência no gerenciamento de riscos”. Já a terceira linha possui o seguinte papel: “A auditoria interna presta avaliação e assessoria independentes e objetivas sobre a adequação e eficácia da governança e do gerenciamento de riscos. Isso é feito através da aplicação competente de processos sistemáticos e disciplinados, expertise e conhecimentos. Ela reporta suas descobertas à gestão e ao corpo administrativo para promover e facilitar a melhoria contínua. Ao fazê-lo, pode considerar a avaliação de outros prestadores internos e externos”.

cumprimento das metas dos Planos de Trabalho relacionados à GDAF: caput do art. 9º¹⁴ do Decreto 46.548/2014 e item 8¹⁵ da IS SUCFIS 01/2014;

- ➡ Potencial descumprimento aos regramentos que dispõe sobre obrigatoriedade de elaboração de Plano de Trabalho; Ordem de Serviço; Documentos de prestação de contas das atividades realizadas pelo servidor; Documento de Avaliação das Metas; todos referentes a documentações relacionadas à percepção da GDAF;
- ➡ Potencial falha no que tange aos controles internos referentes à gestão documental (em especial relativo aos regramentos da Lei Federal nº 8.159/1991¹⁶ e da Lei Estadual nº 19.420/2011¹⁷);
- ➡ Possível prejuízo ao atendimento da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), regulamentada, em Minas Gerais, pelo Decreto Estadual nº 45.969/2012. Consoante art. 2º deste Decreto, “os órgãos e as entidades do Poder Executivo Estadual assegurarão, às pessoas naturais e jurídicas, o direito de acesso à informação, que será proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da administração pública e as diretrizes previstas na Lei Federal no 12.527, de 2011”.

Em que pese as constatações acima, a equipe de auditoria também destacou no Relatório Preliminar que, a partir de janeiro de 2015, os documentos se mostraram mais consistentes, evidenciando prováveis aprimoramentos do acompanhamento/controle pelas chefias imediatas.

Concernente à constatação 3, foram propostas as seguintes medidas saneadoras no “Mapa de Constatações”:

- a) Promover medidas para se verificar a existência, nos arquivos locais, dos documentos faltantes e juntá-los as pastas dos servidores;
- b) Providenciar meios de controle adequados, a exemplo de pastas, por servidor, para o arquivo de todos os documentos relativos à gratificação, os quais, preferencialmente, deverão ser separados por período avaliativo, e arquivados na unidade regional de exercício do servidor. Frisa-se que no caso do servidor sofrer alteração de local de exercício, recomenda-se que a pasta permaneça sob responsabilidade da chefia imediata anterior, e seja constituída nova pasta no novo local de trabalho. Os documentos devem ser de fácil acesso, visto que

¹⁴ Art. 9º (...) Parágrafo único. As unidades de controle interno poderão requisitar os planos de trabalho para análise do cumprimento das metas em periodicidade inferior ao previsto no caput.

¹⁵ Dentre outras orientações, o item 8 da IS SUCFIS 01/2014 assim dispôs: “No que diz respeito ao controle e arquivo de documentação comprobatória, para posterior auditoria a ser exercida pela Controladoria-Geral do Estado, deverão ser criadas pastas individuais dos servidores designados, nas quais deverão ser inseridos todos os documentos pertinentes a percepção da GDAF, tais como: plano individual de trabalho, ordem(s) de serviço(s), avaliações do plano, comprovantes de cumprimento das metas estipuladas e revisões de quaisquer destes documentos, dentre outros. Salienta-se que a guarda destas pastas será de responsabilidade da chefia imediata e o arquivo deverá ser feito na unidade administrativa à qual pertence o servidor”.

¹⁶ Dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos.

¹⁷ Dispõe sobre a Política Estadual de Arquivos.

poderá ocorrer substituição de chefia imediata, que por sua vez precisará se inteirar dos trabalhos em andamentos bem como daqueles já realizados.

✓ **Constatação 4:** Ausência de descrição, de forma completa¹⁸, das atividades executadas no período, no item “prestação de contas” constante na ordem de serviço

A Resolução nº 2.111/2014, assim como a Instrução de Serviços Sucfis 01/2014, determinaram que, até o término do mês subsequente, o servidor deveria prestar contas das atividades desempenhadas no período anterior.

A instrução de serviços supradita trouxe, ainda, dispositivos específicos quanto à forma da prestação de contas das atividades, fixando que, para a efetiva comprovação do cumprimento das metas pactuadas, os seguintes documentos poderiam ser utilizados: Autos de fiscalização, Auto de Infração, Relatórios correlatos à fiscalização, notificação, autorização de saída de veículo – ASV (com placa, período de viagem e observação com o nome dos servidores passageiros), dentre outros. Enfatizou-se que não seria necessário anexar cópia dos documentos ao relatório de prestação de contas, mas todos os documentos deveriam ter suas numerações relacionadas para fins de auditoria.

A equipe de auditoria, no Relatório Preliminar, entendeu que para a correta caracterização da OS, alguns elementos seriam essenciais, como: a data de emissão, descrição e quantidade dos serviços a serem realizados, prazo para conclusão e assinaturas da chefia e servidor. Sem estes itens, a OS passaria a ter características de relatório de atividades, que se trata de um documento que relaciona todas as atividades executadas em um determinado período, indicando, os documentos que foram constituídos.

Das análises, a auditoria constatou a existência de ordens de serviços com informações incompletas no campo “prestação de contas”. Evidenciou-se, nesse contexto, por exemplo, a existência de ordens de serviços, sem constar, no item “prestação de contas”, a descrição das atividades pactuadas no plano de trabalho, em desconformidade com a instrução de serviços 01/2014, na qual houve a previsão de que para a efetiva comprovação do cumprimento das metas, os seguintes documentos poderiam ser utilizados: Auto de Fiscalização, Auto de Infração, Relatórios correlatos à fiscalização, notificação, ASV, dentre outros, destacando que os referidos documentos deveriam ter suas numerações relacionadas no âmbito da prestação de contas para fins de verificação.

Além disso, a equipe de auditoria opinou que as ordens de serviços – da forma como elaboradas no âmbito do Sisema, em que o preenchimento das informações no campo “prestação de contas” era realizado após a execução das atividades, sendo o documento, por consequência, assinados após a conclusão do período constante na OS – possuíam características de relatórios de atividades.

Referente à constatação 4, foi proposta a seguinte medida saneadora no “Mapa de Constatações”:

¹⁸ Julgou-se pertinente, no âmbito da elaboração desta Nota de Auditoria, por inserir, de forma complementar, no título da Constatação 4, o trecho “de forma completa”.

- a) Rever o mecanismo de controle existente, avaliando a possibilidade de se adotar apenas o relatório de atividades ou a instituição de um novo documento no qual englobe os instrumentos relativos à prestação de contas, visto que o formato atual não retrata a realidade.

✓ **Constatação 5:** Ausência de critérios objetivos para a atribuição ou revogação da GDAF

Cumpra esclarecer que o Decreto nº 46.548/2014 dispõe que o ato de atribuição da GDAF poderá ser revogado pelo titular da SEMAD, a qualquer tempo, observando o interesse da administração pública (art. 3º, parágrafo único). Nesse mesmo sentido, a Instrução de Serviços Sucfis 01/2014 reafirmou a possibilidade de revogação da gratificação, tendo em vista critérios de conveniência e oportunidade.

A Resolução nº 2.111/2014 e Instrução de Serviços Sucfis 01/2014 estabeleceram que para a continuidade da percepção da GDAF, o servidor deveria cumprir, no mínimo, 80 por cento do plano de trabalho do período de avaliação anterior, mediante avaliação da chefia imediata, a ser realizada semestralmente. Caso não houvesse, por parte do servidor, o cumprimento do mínimo previsto, ocorreria a revogação da gratificação, cabendo recurso julgado pela Subsecretaria a qual o servidor se encontrasse vinculado.

Nota-se que os normativos supraditos estabeleceram apenas critérios de revogação nos casos em que o servidor obtivesse nota de avaliação inferior a 80 por cento das metas pactuadas no plano. A equipe de auditoria destacou, todavia, que na grande maioria dos testes aplicados os servidores cumpriram 100 por cento das atividades. Não sendo comum, pois, a avaliação com nota inferior a 80%.

Em contrapartida, consta a previsão, nos normativos, de revogação, com base no interesse da administração. Entretanto, tal dispositivo não pode ser visto de forma irrestrita, pois, o princípio da isonomia deve ser sempre observado pela administração pública.

➔ **Quanto ao princípio constitucional da isonomia¹⁹**

A Constituição Federal de 1.988 dispõe no art. 5º, caput, sobre o princípio da igualdade também chamado de isonomia, sendo nos seguintes termos:

Artigo 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

O princípio da igualdade prevê a igualdade de aptidões e de possibilidades virtuais dos cidadãos de gozar de tratamento isonômico pela lei. Por meio desse princípio são vedadas as diferenciações arbitrárias e absurdas, não justificáveis pelos valores da Constituição Federal, e tem por finalidade limitar a atuação do legislador, do intérprete ou autoridade pública e do particular.

¹⁹ Trechos extraídos do Relatório de Auditoria Preliminar ("Mapa de Constatações").

O princípio da igualdade consagrado pela constituição opera em dois planos distintos. De uma parte, frente ao legislador ou ao próprio Poder Executivo, na edição, respectivamente, de leis, atos normativos e medidas provisórias, impedindo que possam criar tratamentos abusivamente diferenciados a pessoas que se encontram em situação idêntica. Em outro plano, na obrigatoriedade ao intérprete, basicamente, a autoridade pública, de aplicar a lei e atos normativos de maneira igualitária, sem estabelecimento de diferenciações em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça e classe social (MORAES, 2002, p. 65).

O princípio da igualdade pressupõe que as pessoas colocadas em situações diferentes sejam tratadas de forma desigual: “Dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades” (NERY JUNIOR, 1999, p. 42).

Conclui-se, portanto, que o princípio constitucional da igualdade, exposto no artigo 5º, da Constituição Federal, traduz-se em norma de eficácia plena, cuja exigência do cumprimento independe de qualquer norma regulamentadora, assegurando a todos, indistintamente, independentemente de raça, cor, sexo, classe social, situação econômica, orientação sexual, convicções políticas e religiosas, igual tratamento perante a lei, mas, também e principalmente, igualdade material ou substancial.

Nesse sentido, a Constituição Federal e a legislação podem fazer distinções e dar tratamento diferenciado de acordo com juízos e critérios valorativos, razoáveis e justificáveis, que visem conferir tratamento isonômico aos desiguais: “Assim, os tratamentos normativos diferenciados são compatíveis com a Constituição Federal quando verificada a existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado” (MORAES, 1989, p. 58).

Forçoso mencionar, analogicamente, a equiparação salarial consagrada na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), especificamente no art. 461:

Art. 461 - Sendo idêntica a função, a todo trabalho de igual valor, prestado ao mesmo empregador, na mesma localidade, corresponderá igual salário, sem distinção de sexo, nacionalidade ou idade.

§ 1º - Trabalho de igual valor, para os fins deste Capítulo, será o que for feito com igual produtividade e com a mesma perfeição técnica, entre pessoas cuja diferença de tempo de serviço não for superior a 2 (dois) anos.

Em conformidade com a CLT, para a configuração de equiparação salarial, se faz o entendimento dos seguintes requisitos a) trabalho para o mesmo empregador; b) na mesma localidade; c) entre empregados a mesma função; d) com diferença de tempo de função não superior a 2 anos; e) que exerçam o trabalho com a mesma produtividade e a mesma perfeição técnica.

O inciso III da súmula 6 do TST prevê que:

A equiparação salarial só é possível se o empregado e o paradigma exercerem a mesma função, desempenhando as mesmas tarefas, não importado se os cargos têm, ou não, a mesma denominação (ex-OJ nº 328 - DJ 09.12.03).

O nome dado ao cargo, por meio de registro ou qualquer outro documento, bem como anotação feita na CTPS do trabalhador, pouco tem relevância para a configuração de equiparação. A realidade dos fatos, ou seja, as provas de que os empregados exerciam a mesma função é que indicará o atendimento ao requisito de função idêntica, prevista no art. 461 da CLT.

Trata-se de certa forma da aplicação do princípio da primazia da realidade, o qual preconiza que, havendo conflito entre o que está documentado e o que o empregado faz (realidade), deve prevalecer esta. Em outras palavras, o mundo dos fatos, o “chão de fábrica”, vale mais para o Direito do Trabalho do que o documentado, desde que haja meio de provar tal realidade.

Percebe-se que a equiparação é um instrumento garantidor da isonomia salarial entre empregados que se enquadrem nos requisitos previstos em lei. Esse instrumento tem a função de promover a justiça social, contribuindo com a dignidade humana, melhoria das condições sociais para que assim os empregados não sejam alvo de alguma forma de discriminação.

Logo, com base no princípio da isonomia, o gestor público não deve fazer distinção entre servidores que se encontram em iguais condições, ou seja, a lei deve ser aplicada a todos de forma isonômica.

→ Quanto ao possível descumprimento da legislação

Os testes de auditoria aplicados no âmbito do Relatório Preliminar (“Mapa de Constatações” emitido em 2017) permitiram concluir a não existência, no âmbito da Semad, de critérios objetivos para a concessão ou revogação da GDAF. A título de exemplo, a equipe de auditoria mencionou, no Relatório Preliminar, o fato ocorrido em 28 de janeiro de 2017, em que diversos servidores foram destituídos da gratificação enquanto outros passaram a percebê-la, sem, no entanto, ter havido a exposição de motivos e da metodologia adotada para tal remanejamento.

Ponderou-se que a ausência de esclarecimentos dos critérios adotados poderia acarretar incompreensão por parte dos servidores acerca das possíveis e necessárias mudanças na postura de trabalho, visto não ter se identificado, à época, a exposição pelas chefias dos aspectos a serem melhorados pelos servidores. Assim, concluiu-se que a definição de métodos para a atribuição e revogação da gratificação seria de suma importância para segurança do órgão e dos servidores.

Das análises, foram constatados os principais aspectos, a saber:

- a) Em visitas realizadas à Supram Central e Supram Triângulo, verificou-se a existência de servidores que exerciam a mesma atribuição, principalmente relacionada à regularização e fiscalização ambiental, em que alguns recebiam a GDAF; enquanto outros não, sem terem sido identificados, de forma clara e objetiva, os critérios para a atribuição de forma não isonômica;
- b) Na data de 28 de janeiro de 2017, ocorreu a revogação da GDAF de alguns servidores e consequente remanejamento para outros; porém, não se verificou a transparência quanto aos critérios que justificassem a redistribuição das gratificações.

No que tange à constatação 5, foram propostas as seguintes medidas saneadoras no “Mapa de Constatações”:

- a) Estabelecer critérios objetivos e transparentes para a atribuição, revogação e remanejamento da GDAF;
- b) Atentar para que somente os servidores que exercem atividades de fiscalização, no âmbito das competências da Subsecretaria de Fiscalização e Subsecretaria de Regularização recebam a gratificação, conforme estabelecido no Decreto nº 45.548/2014 e Resolução nº 2.111/2014, sob pena de configurar descumprimento de norma.

✓ **Constatação 6:** Adoção de procedimentos diferentes entre as Unidades Regionais e o Órgão Central

No âmbito do Relatório Preliminar, a equipe de auditoria constatou ausência de padronização entre procedimentos executados pelas unidades regionais (Supram) e àqueles realizados pelo órgão central no que concerne à periodicidade do acompanhamento das metas pactuadas no plano de fiscalização.

Nesse sentido, evidenciou-se a existência de ordens de serviços mensal, semestral e anual; além de planos de trabalho e avaliações quanto ao cumprimento das metas pactuadas sendo realizados de forma anual ou semestralmente, não havendo padronização entre as unidades administrativas do órgão.

No que se refere à constatação 6, foram propostas as seguintes medidas saneadoras no “Mapa de Constatações”:

- a) Orientar as Diretorias que possuem servidores beneficiários da gratificação sobre a correta interpretação da norma, principalmente no que diz respeito ao plano e a avaliação. A orientação se faz necessária para que ocorra a uniformização dos controles entre as unidades regionais e órgão central;
- b) No que tange a ordem de serviços, não há uma definição clara quanto à periodicidade, visto que a instrução de serviços cita que deverá ser semestral, no entanto, sugere que seja mensal, pois facilita os controles. Deste modo, recomenda-se que seja implementado um mecanismo que estabeleça uma única periodicidade, não deixando margem para dupla interpretação.

✓ **Constatação 7:** Continuidade de percepção da GDAF durante período de afastamento, além da ausência de emissão das documentações de controle e acompanhamento exigidas²⁰

Em relação à servidora A.M.P., Masp 1.xxx.xx3-1, evidenciou-se as seguintes inconformidades relacionadas ao pagamento de GDAF:

- a) Recebimento de gratificação durante período no qual esteve em gozo de férias

²⁰ Julgou-se pertinente, no âmbito da elaboração desta Nota de Auditoria, por complementar o título da Constatação 7 com o trecho “além da ausência de emissão das documentações de controle e acompanhamento exigidas”.



prêmio (05/02/2016 a 08/08/2016), em que pese não haver previsão no Decreto Estadual nº 46.548/2014²¹;

b) Recebimento de gratificação durante o período supradito em que não foi identificado elaboração de plano individual de fiscalização, emissão de ordens de serviços e execução de avaliação do cumprimento das metas pactuadas, ferindo, assim, o disposto no Decreto nº 46.548/2014 o qual prevê como requisito para se receber a gratificação, além de exercer atividade ligada à fiscalização, o preenchimento dos documentos de controle e acompanhamento citados.

c) Recebimento de gratificação em período no qual a servidora exerceu atividades de fiscalização, todavia, não se identificou a realização de avaliação quanto ao cumprimento das metas pactuadas (01/07/2015 a 31/12/2015); bem como verificou-se a inexistência de assinatura da servidora nas ordens de serviços referentes aos meses de janeiro a dezembro/2016 e, ainda, divergências de datas em alguns documentos.

No que concerne à constatação 7, foram propostas as seguintes medidas saneadoras no “Mapa de Constatações”:

a) Adotar procedimento de comunicação, entre a unidade de exercício do servidor e a Superintendência de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas, de afastamentos para os quais há interrupção no pagamento da gratificação, de forma a se evitar o pagamento indevido e o consequente prejuízo aos cofres públicos;

b) Adotar procedimento de comunicação com previsão de periodicidade adequada para que seja realizada a taxaço da gratificação na folha dos servidores;

c) Promover medidas de ressarcimento ao erário, relativo ao período de recebimento indevido da gratificação, pela ex-servidora A.M.P. – Masp. 1.020.723-1 (05 de fevereiro de 2016 a agosto de 2016), em confronto ao princípio da legalidade;

d) Promover a apuração de responsabilidade administrativa em relação ao Diretor de Fiscalização de Recursos Florestais – Diflo, pois mesmo tendo ciência da intenção da servidora de se aposentar após o início das férias prêmio (05/02/2016), não adotou providências tempestivas, quanto à revogação da gratificação, opondo-se ao art. 7º do Decreto nº 46.548/2014 e Instrução de Serviços 01/2014.

✓ **Apêndice I do “Mapa de Constatações”:** Inconformidades por Unidade Administrativa

O Apêndice I²² do “Mapa de Constatações” (Relatório Preliminar, 2017), elencou

²¹ O Decreto prevê, no art. 7º, as situações pelas quais os servidores designados não perderiam a GDAF, em função de afastamentos específicos, como o período de férias regulamentares. Todavia, não trouxe previsão em relação à manutenção do pagamento da gratificação quando do gozo de férias prêmio.

²² Uma vez que o apêndice I do “Mapa de Constatações” refere-se a um detalhamento e exemplificação dos achados de auditoria (constatações) descritos no Relatório Preliminar, cujas inconformidades por unidade administrativa foram consolidadas no corpo do relatório; considerando-se, ainda, haver informações pessoais, protegidas pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) – Lei Federal 13.709/2018.; bem como, considerando-se que consistem no subsídio, o qual embasou a equipe de auditoria, quanto aos resultados do trabalho, o apêndice I do “Mapa de Constatações” será arquivado como papéis de trabalho.

inconformidades, exemplificando e detalhando as constatações detectadas, relacionadas à percepção da GDAF identificadas por Unidade Administrativa, sendo:

- ➔ Apêndice I A: Supram Central;
- ➔ Apêndice I B: Supram Zona da Mata;
- ➔ Apêndice I C: Supram Sul de Minas;
- ➔ Apêndice I D: Supram Triângulo;
- ➔ Apêndice I E: Supram Alto São Francisco;
- ➔ Apêndice I F: Supram Norte de Minas;
- ➔ Apêndice I G: Supram Noroeste;
- ➔ Apêndice I H: Supram Jequitinhonha;
- ➔ Apêndice I I: Supram Leste Mineiro;
- ➔ Apêndice I J: Diretoria de Fiscalização da Pesca;
- ➔ Apêndice I K: Diretoria de Prevenção e Emergência Ambiental e Superintendência de Controle Processual e Apoio Normativo;
- ➔ Apêndice I L: Diretoria de Fiscalização de Recursos Florestais e Biodiversidade;
- ➔ Apêndice I M: Diretoria de Gestão Territorial Ambiental e Gabinete da Feam.

4. MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO AUDITADO E RESPECTIVA ANÁLISE PELA CONTROLADORIA SETORIAL

4.1 Manifestação da Semad quanto ao Relatório Preliminar (“Mapa de Constatações”) emitido em 2017

Diante das constatações evidenciadas por meio do Relatório Preliminar (“Mapa de Constatações”, emitido em 2017), tendo em vista ainda as medidas saneadoras propostas pela equipe de auditoria, a Semad manifestou-se por meio dos seguintes documentos:

- ➔ **MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 110/2018**, de 02 de agosto de 2018: encaminhou-se o **MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 103/2018**, bem como relatório do Gabinete com considerações sobre as constatações nº 2 e nº 5, além de minuta comentada de Resolução Conjunta SEMAD/FEAM/IEF/IGAM acerca dos procedimentos para atribuição da Gratificação pelo Desenvolvimento de Atividade de Fiscalização – GDAF;
- ➔ **MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 132/2018**, de 12 de setembro de 2018: encaminhou-se o **Memorando.SEMAD/SUGER nº 102/2018** em resposta ao Mapa de Constatações;
- ➔ **MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 181/2018**, de 28 de dezembro de 2018: encaminhou-se o **Memorando.SEMAD/SUGER nº 159/2018** e anexos, em complemento ao MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 132/2018.

A manifestação da unidade auditada, por meio dos documentos supraditos, encontra-se na íntegra no **Anexo I** desta Nota de Auditoria.

Por meio do **MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 103/2018**, a Semad esclareceu que, em 07 de dezembro de 2017, foi dado conhecimento do teor do relatório produzido pela equipe de auditoria à Subsecretaria de Gestão Regional (SUGER)²³ e Superintendência de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (SGDP). Entretanto, o órgão salientou também que, durante o primeiro quadrimestre de 2018, as restrições impostas ao Estado de Minas Gerais, decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), teria impossibilitado o atendimento/correção de várias das medidas sugeridas no âmbito do Relatório Preliminar (“Mapa de Constatações”) relacionadas à GDAF, visto que, naquele período, restou vedada a concessão de novas gratificações.

No mesmo documento supradito, o Gabinete da Semad apresentou sugestões, como medidas alternativas, para correção das irregularidades apontadas nas constatações 2²⁴ e 5²⁵ do Mapa de Constatações da Auditoria de conformidade da GDAF.

Inicialmente, no âmbito da manifestação, o Gabinete salientou que o fundamento para recebimento da GDAF baseado no exercício de atividades de fiscalização ambiental, o qual possui características próprias que o diferencia das atribuições dos outros servidores, teria considerado os seguintes quesitos:

“Periculosidade, ameaças sofridas no desempenho da atividade fiscal, insalubridade, dificuldades de hospedagem e alimentação, risco na condução dos veículos e nos deslocamentos pelas rodovias de Minas Gerais, fiscalização de atividades que perpassam a esfera administrativa, como a máfia do carvão, fauna e pesca e necessidade, em determinados casos e atividades, de obtenção de porte de arma”.

Nesse sentido, o Gabinete realçou que **“toda a justificativa para a concessão da GDAF foi constituída em face do exercício da atividade fiscal estar atrelada a um fato de risco”**.

No que tange à constatação 2 do “Mapa de Constatações”, qual seja: “Insuficiência de descrição de atividades”²⁶, o Gabinete elucidou que **“o conceito para concessão da GDAF I foi justificado na prática do poder de polícia em sentido estrito²⁷, fundamentada na atuação do fiscal de campo, cuja atividade consiste na rotina de fiscalização e combate às infrações ambientais”**.

Além disso, complementou (*ipsis litteris*):

²³ Atual SUTAF: Subsecretaria de Tecnologia, Administração e Finanças, nos termos do Decreto Estadual 47.787/2019.

²⁴ Constatação 2: “Insuficiência de descrição das atividades”.

²⁵ Constatação 5: “Ausência de critérios objetivos para atribuição e revogação da GDAF”.

²⁶ Nesta Nota de Auditoria, optou-se pela seguinte redação, relativa à constatação 2: “Pactuação de metas não condizentes de forma objetiva com atividades de fiscalização – insuficiência de descrição das atividades”.

²⁷ Por meio do MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 103/2018, o Gabinete da Semad demonstrou os conceitos de **“poder de polícia, em sentido amplo”** e **“poder de polícia, em sentido estrito”**, sendo: O primeiro *“é o poder-dever do Estado de impor limites às condutas praticadas em desacordo às normas ambientais, em prol do interesse maior – o meio ambiente ecologicamente equilibrado”*; Já o segundo *“consiste nas limitações que a Administração Pública deve impor às pessoas, por meio de atos que restrinjam o uso inadequado dos recursos naturais de cujas práticas decorram agressões à natureza”*.



“Não obstante essa rotina de fiscalização não consiste em ações que se realizam e são exercidas somente em campo. O ato de ir a campo fiscalizar, pressupõe uma série de atos anteriores que deverão ser observados pelos agentes credenciados.

No caso de servidores que estão lotados nas unidades de regularização ambiental, antes de ir a campo há o preceito de que o agente credenciado tenha estudado o processo e conheça o local onde, a posteriori, procederá a fiscalização ambiental. No momento da fiscalização, este servidor elabora um relatório de vistoria ou de fiscalização, que, retornando a escritório, vai gerar novos atos.

Através deste relatório elaborado durante a vistoria, este mesmo agente credenciado pode ou não lavrar um auto de infração, caso se constate inconformidades à legislação ambiental, pode solicitar ou não informações complementares ao empreendedor, ou pode mesmo elaborar um parecer final que subsidiará a decisão da autoridade competente quanto à concessão ou não do referido ato autorizativo.

Neste sentido, vale dizer que o poder de polícia do agente credenciado é exercido desde a abertura do processo e não somente no ato da fiscalização em campo. Os atos de elaborar relatórios, lavrar autos de infração, elaborar ofícios de informações complementares, confeccionar pareceres, comparecer ao COPAM para subsidiar a decisão do Conselho, dentre outros, constituem-se como atos acessórios no processo, durante o qual o poder de polícia se fez presente.

Caso as ordens de serviço e planos de trabalho dos servidores aptos a perceber a GDAF contendam apenas a atividade principal de “fiscalizar”, e ainda, se considerarmos apenas o quesito quantitativo de fiscalizações para fins de percepção da GDAF, a Administração Pública estará por fomentar a ida indiscriminada do agente em campo, sem que se cobre dele as obrigações acessórias decorrentes do ato de realizar a vistoria e fiscalizar.

No caso acima, o que se espera do agente credenciado para fins de percepção da GDAF é que ele desempenhe e execute todos os atos acessórios anteriores e posteriores à vistoria, pois neste caso, o objetivo principal do poder de polícia – motivador da GDAF – é a conclusão do processo e não a realização de apenas uma etapa nele.

Caso os planos de trabalho não possam constar as obrigações acessórias ao ato de fiscalização em campo, teme-se que vários agentes credenciados passem a se programar para as fiscalizações em processos diversos, sem a finalidade das atividades administrativas decorrentes dele. S.M.J., o objetivo de

concessão da GDAF para os agentes credenciados que atuam na regularização ambiental se traduz no exercício do poder de polícia como estímulo à finalização de processos”.

Nesse sentido, o Gabinete da Semad manifestou discordância em parte das constatações constantes nas alíneas “a” e “c”²⁸ do Achado de Auditoria nº 2, apresentando o seguinte argumento:

“Sendo assim, discordamos em parte das constatações constantes a alíneas “a” e “c” descritas, uma vez que a descrição de atividades acessórias ao exercício de poder de polícia por parte de agentes credenciados se mostra como medida eficiente e capaz de atingir o objetivo da Administração Pública, ao disciplinar a concessão da GDAF para servidores que atuam na regularização ambiental.

A ausência dessas atividades nos planos de trabalho poderá ocasionar e impulsionar a realização de vistorias, desassociadas ao respectivo processo de regularização”.

Lado outro, o Gabinete **sugeriu, de modo alternativo** que “o detalhamento destas atividades se mantenha nos planos de trabalho e ordens de serviço, desde que associada à atividade de fiscalização”.

No que concerne à constatação 5 do “Mapa de Constatações”, qual seja: “Ausência de critérios objetivos para atribuição e revogação da GDAF”, o Gabinete inicialmente transcreveu um histórico acerca da GDAF no âmbito do Sisema, ressaltando que, quando da criação da GDAF, o art. 3º da Lei 21.333 de 26 de junho de 2014 permitiu atribuição da gratificação apenas a servidores da Semad; e somente com a edição do Decreto Estadual nº 46.686, de 26 de dezembro de 2014²⁹, foi possível atribuir, legalmente, a GDAF também a servidores lotados no Igam, IEF e Feam. Por esse motivo, a princípio foram atribuídas a servidores da Semad, no primeiro ato publicado em 3 de julho de 2014, 248 (duzentos e quarenta e oito) GDAF I e 37 (trinta e sete) GDAF II; o restante permaneceu vago³⁰.

Continuando o histórico, o Gabinete assim relatou (*ipsis litteris*):

²⁸ Alíneas “a” e “c” descritas no “Mapa de Constatações” (Relatório Preliminar, 2017):

- a) Na descrição das atividades designadas para alguns servidores consta “escrever ofício conforme solicitação da chefia”, “emissão de pareceres”, “participação de reuniões da URC’s, objetivando prestar esclarecimentos aos conselheiros”, todos com quantitativo, prazo de conclusão e data de finalização, sendo inclusive, contabilizado como meta estimada e ao final cumprida. Entende-se que tais atividades não dizem respeito à fiscalização, logo, não deveriam ser pactuadas como metas no plano de trabalho, conforme determina a Resolução 2.111/2014 e resolução 01/2014;
- b) Existência de atividades descritas em alguns planos e ordens de serviço que não condizem com as atividades de fiscalização ou regularização, possuindo características de serviços de rotina do servidor.

²⁹ O Decreto 46.686/2014 alterou o art. 3º do Decreto Estadual nº 46.548, de 27 de junho de 2014, o qual passou a vigorar com a seguinte redação: “Art. 3º A GDAF será concedida por ato de atribuição do titular da SEMAD, aos servidores lotados no IGAM, FEAM, IEF e SEMAD em efetivo exercício, de acordo com o quantitativo, identificação e codificação estabelecidos na forma do Anexo I. Parágrafo único. O ato de atribuição poderá ser revogado pelo titular da SEMAD, a qualquer tempo, observado o interesse da Administração.”

³⁰ Nos termos do §1º do art. 8º da Lei 21.333/2014, foram criadas 325 (trezentos e vinte e cinco) GDAF I e 75 (setenta e cinco) GDAF II.



“No 2º semestre de 2014 não houve atos de atribuição e revogação de GDAF em razão de impedimento imposto pelo período eleitoral;

No ano de 2015, houveram novos atos de atribuição e revogação de GDAF, mas neste ano, em razão da mudança de gestão, houve a diretriz para estabelecer um estudo e Resolução Conjunta junto às entidades, de forma que pudesse estabelecer critérios de distribuição das GDAF vagas;

*Com a exoneração do cargo da ex-Subsecretária da antiga SIL – Subsecretaria de Inovação e Logística, **este estudo se paralisou e não houveram novas atribuições de GDAF**, tampouco critérios de distribuição;*

*No ano de 2016, em razão do Estado ultrapassar o limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal com gastos com de pessoal, **foi impedida a atribuição da novas GDAF**; Assim, vários gestores solicitaram exonerações de GDAF de servidores que deixaram de fazer jus, se aposentaram, saíram do SISEMA ou por outras razões, sendo que tais GDAF foram sendo bloqueadas em razão da proibição de nova atribuição.*

Vale dizer ainda que a partir de 2014, vários servidores aprovados no concurso público de 2013 ingressaram nas unidades administrativas do SISEMA, dentre as quais as de fiscalização e regularização ambiental, sendo que a princípio, fariam jus também a concessão de GDAF.

Ocorre, a partir daí que o SISEMA passa a ter servidores aptos a receber a GDAF em muito maior número do que GDAF disponíveis. Além disso, o Decreto 46.686/14 que estendeu a concessão da GDAF a servidores do IEF, Feam e Igam, acabou por aumentar a discrepância entre o número de agentes aptos ao exercício do poder de polícia e o número de GDAF criadas, considerando que este Decreto não aumenta o número de GDAF”.

Considerando tal histórico relacionado à GDAF, o Gabinete ponderou que “o relatório da UICI não adentra no mérito de algo essencial neste processo: as GDAF são finitas!” (*ipsis litteris*). Ademais, frisou quanto a intercorrências, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, por meio das quais houve o bloqueio de várias GDAF, “impedindo que a Administração concedesse a referida gratificação a todos que faziam jus a ela”. Assim, tendo em vista tais justificativas, a Semad salientou que “não há como se aplicar o princípio da isonomia em seu sentido mais estrito quando o administrador público se encontra limitado perante a Lei”.

Destacou que, diante de tal cenário, o Sisema passou a ter discricionariedade na concessão de GDAF, sendo tal ato respaldado pela legislação: “**A atribuição da GDAF é um ato discricionário do Dirigente máximo da SEMAD, não gerando direitos ou obrigações**”. Nesse contexto, mencionou o disposto no art. 3º do Decreto 46.548/2014:



Art. 3º A GDAF será concedida por ato de atribuição do titular da SEMAD, aos servidores lotados no IGAM, FEAM, IEF e SEMAD em efetivo exercício, de acordo com o quantitativo, identificação e codificação estabelecidos na forma do Anexo I.

Parágrafo único. O ato de atribuição poderá ser revogado pelo titular da SEMAD, a qualquer tempo, observado o interesse da Administração.

Relatou-se que, em janeiro de 2017, ***“a Advocacia-Geral do Estado (AGE) elaborou parecer permitindo aos órgãos e entidades da Administração Pública a edição de atos de atribuição e revogação de cargos e gratificações, desde que não implicasse em aumento de despesa”***. Conforme informado no MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 103/2018, à época, haviam 219 (duzentas e dezenove) GDAF I ocupadas e 106 (cento e seis) vagas; além de 53 (cinquenta e três) GDAF II ocupadas e 22 (vinte e duas) vagas). Assim, teria sido permitido que houvesse a revogação e novas atribuições de GDAF apenas referentes às que estavam ocupadas.

De acordo com o referido memorando, a partir da possibilidade de remanejamento das GDAF que estavam ocupadas, nos termos do parecer emitido pela AGE, a Semad, juntamente aos seus Órgãos vinculados (IEF, Feam e Igam), adotou critérios específicos para atribuição e revogação de GDAF I e GDAF II. Os critérios adotados pelo Sisema, informados no MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 103/2018, encontram-se reproduzidos na íntegra na manifestação do auditado, constante no **Anexo I** desta Nota de Auditoria.

Nesse sentido, o Gabinete realçou que (*ipsis litteris*):

“Todas as medidas adotadas pela Semad e por seus órgãos vinculados tiveram como critério a conveniência e oportunidade da Administração Pública naquele momento – janeiro/2017 – considerando o número de GDAF em quantitativo muito inferior ao número de servidores e unidades administrativas propensas a receberem a GDAF.

Saliente-se ainda, que as medidas tomadas tiveram como base a discricionariedade administrativa conferida ao Dirigente máximo da Semad, nos termos do parágrafo único do art. 3º do Decreto 46.548/2014.

Neste sentido, s.m.j., discordamos dos apontamentos levantados pela UICI neste quesito, considerando que houveram critérios objetivos para concessão da GDAF no período de janeiro/2017.

Esses critérios foram apresentados a todos os Superintendentes das SUPRAMS em fevereiro/2017, pra que disponibilizassem a todos os servidores.

Assim, as divergências entre servidores das SUPRAM's Central e Triângulo Mineiro, onde alguns recebiam GDAF e outros não, foram motivadas pela concessão ou revogação nos termos do histórico deste quesito. Todos os servidores que tiveram suas



GDAF revogadas se deram em razão de comunicação do Superintendente ou Diretor Técnico à época para a SEMAD, no sentido de que aqueles servidores não estariam cumprindo seus planos de trabalho.

Registre-se que nesta oportunidade, devido ao prazo exíguo para concessão das GDAF – até 31/01/2017, as comunicações entre as SUPRAM s e Sede se deu por contato telefônico, quando tais gestores indicaram os servidores a terem GDAF exoneradas, bem como, aqueles que deveriam recebê-la”.

Diante disso, o Gabinete Semad, por meio do MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 103/2018, concluiu pela discordância quanto à constatação 5 do “Mapa de Constatações”, conforme segue (*ipsis litteris*):

“Por todo o exposto, consideramos que a constatação 5, no sentido de identificar ausência de critérios objetivos para atribuição e revogação de GDAF não procede, pelos motivos expostos no corpo desta explanação, além de que a Administração está apenas exercendo a discricionariedade que lhe foi imposta pela Lei.

Nos casos em que a discricionariedade prevalece, entendemos, s.m.j. que os interesses da Administração Pública devem prevalecer, não sendo cabível que as unidades de controle adentrem no mérito administrativo”.

Por fim, ainda via MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 103/2018, o Gabinete Semad enviou versão comentada da minuta de Resolução Conjunta SEMAD/FEAM/IEF/IGAM acerca dos procedimentos para atribuição da GDAF, proposta no âmbito do Sisema. Os comentários inseridos pelo Gabinete podem ser visualizados na íntegra no **Anexo I** desta Nota de Auditoria.

Pertinente ressaltar que, além de ter sido encaminhado à unidade de controle interno, o MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 103/2018 também foi encaminhado à Subsecretaria de Gestão Regional (SUGER) e à Superintendência de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (SGDP), tendo sido solicitado que a SUGER/SGDP fizessem interlocução e gestão junto às Subsecretarias de Regularização Ambiental e de Fiscalização Ambiental, bem como junto às Superintendências Regionais de Meio Ambiente (SUPRAM), acerca da implementação das medidas saneadoras apontados pelo relatório elaborado pela equipe de auditoria ou, em caso de discordância, que fossem apontadas propostas de medidas alternativas.

Nesse contexto, por meio do MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 132/2018, foi encaminhado o **Memorando.SEMAD/SUGER nº 102/2018**, de 31 de agosto de 2018, o qual informou que a Subsecretaria de Gestão Regional (SUGER) finalizou a minuta de Resolução Conjunta com o intuito de estabelecer procedimentos para atribuição e percepção da Gratificação pelo Desenvolvimento de Atividades de Fiscalização – GDAF. Desse modo, realçou-se que (*ipsis litteris*):

“A nova resolução visa ajustar as regras para a atribuição e percepção da GDAF, bem como adequá-la a nova dinâmica

trazida pela Lei 21.972, que em seu artigo 7º estabelece o poder de polícia a todos os órgãos do Sisema. Além disso, busca igualmente promover adequações visando a eficiência e razoabilidade administrativa”.

A SUGER esclareceu, além disso, que a nova Resolução Conjunta propôs a revogação da Resolução Semad nº 2.111, de 1º de julho de 2014; da Resolução Semad nº 2.119, de 17 de julho de 2014 e da Instrução de Serviço SGRAI nº 01/2014. Ademais, a Subsecretaria argumentou que a nova Resolução Conjunta atenderia, de modo geral, medidas saneadoras propostas pela equipe de auditoria no “Mapa de Constatações” (Relatório Preliminar, 2017), conforme exposto a seguir, no que tange a cada constatação:

- ➡ **Constatação 1:** A SUGER considerou que as propostas de medidas saneadoras relativas à constatação 1 seriam devidamente ajustadas a partir da publicação da Resolução Conjunta, *“em especial nos capítulos II, III e IV, nos quais dentre vários procedimentos, são estabelecidos prazos específicos para a gestão a acompanhamento da percepção da referida gratificação”*;
- ➡ **Constatação 2:** A SUGER salientou que os pontos citados nas propostas de medidas saneadoras referentes à constatação 2 já haviam sido esclarecidos por meio do MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 103/2018. Ainda, acrescentou: *“Adicionalmente, informo que as entidades vinculadas ao Sisema e as Supram já foram devidamente notificadas para adotar todos os procedimentos necessários para o cumprimento dos requisitos e critérios para percepção e manutenção dessa Gratificação, nos termos da legislação em vigor. A nova resolução estabelece, a partir da sua publicação, 20 dias corridos para revisão de todos os PIFs em vigor e elaboração de novo PIF nos termos da Resolução”*;
- ➡ **Constatação 3:** Informou-se que *“conforme previsto na Resolução, as unidades deverão avaliar os PIF em vigor, o que inclui por obvio a juntada de documentação necessária para tal. Destaco que na nova Resolução a atribuição de se manter toda a documentação anterior a norma é destacada em seu art 14º, bem como estabelece o mecanismo de guarda e envio de cópia à SGDP das documentações produzidas após a resolução com prazos específicos”*;
- ➡ **Constatação 4:** A SUGER elucidou que *“a resolução estabelece novo mecanismo de controle, conforme anexo III, o qual determina a identificação dos documentos comprobatórios do atendimento das atividades designadas”*;
- ➡ **Constatação 5:** A SUGER ponderou que os pontos concernentes às propostas de medidas saneadoras relacionadas à constatação 5 já havia sido esclarecidos pelo Gabinete da Semad, por meio do MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 103/2018. Além disso, complementou: *“Adicionalmente, informo que a Resolução prevê em seu capítulo II, capítulo III e capítulo IV, critérios para atribuição e continuidade da percepção da gratificação, observados o interesse, conveniência e oportunidade da administração”*;

- ➔ **Constatação 6:** Entendeu-se que a nova Resolução Conjunta já estipularia as orientações necessárias à gestão da GDAF. Informou-se, ademais, que a nova norma teria sido apresentada em Reunião de Dirigentes do Sisema, bem como em Reunião de Superintendentes da Semad, para fins de apresentação e esclarecimento de dúvidas. Por fim, a SUGER realçou que com a nova resolução não haveria mais previsão de obrigatoriedade de emissão de ordens de serviço;
- ➔ **Constatação 7:** Com base no disposto no art. 156, §1º, da Lei Estadual nº 869/1952 (Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado de Minas Gerais), o qual estabelece que as férias-prêmio serão concedidas com o vencimento ou remuneração e todas as demais vantagens do cargo, excetuadas somente as gratificações por serviços extraordinários, e sem perda da contagem de tempo para todos os efeitos, como se estivesse em exercício, bem como com o argumento de que o Decreto 46.548/2014 não retira o direito do servidor de perceber a GDAF, quando em usufruto de férias-prêmio; apenas não elencando como garantia do direito de permanência da gratificação durante essa situação de afastamento, a SUGER ponderou que não poderia haver interrupção do pagamento da gratificação quando o servidor estivesse usufruindo férias-prêmio, *“sob pena de ferir o princípio da legalidade”*.

Assim, diante desse contexto, a SUGER entendeu que não haveria que se falar em recebimento indevido da GDAF pela servidora A.M.P., Masp 1.xxx.xx3-1, no período de 05 de fevereiro a agosto de 2016, quando a servidora encontrava-se em usufruto de férias-prêmio. Além disso, em razão do mesmo entendimento, por consequência, a Subsecretaria considerou que não haveria o que se falar em promoção de medidas de ressarcimento ao erário, tampouco em apuração de responsabilidade administrativa em relação ao Diretor de Fiscalização de Recursos Florestais (DIFLO), por não ter adotado providências tempestivas, quanto à revogação da gratificação, mesmo tendo ciência da intenção da servidora A.M.P., Masp 1.xxx.xx3-1 de se aposentar após o início das férias-prêmio. Ademais, a SUGER ressaltou que *“a simples intenção da servidora em se aposentar não pode ser considerado como fato consumado, em razão da servidora não ter apresentado o requerimento formal para aposentadoria ou para o afastamento preliminar à aposentadoria”*. Nesse sentido, informou também que a GDAF percebida pela servidora foi revogada, a contar do pedido formal do afastamento preliminar à aposentadoria apresentado em 13 de setembro de 2016.

Anexo ao Memorando.SEMAD/SUGER nº 102/2018, a SUGER encaminhou a minuta da Resolução Conjunta com o objetivo de estabelecer procedimentos para atribuição e percepção da GDAF, elucidando que o documento também havia sido enviado à Assessoria Jurídica para emissão de parecer.

Em 28 de dezembro de 2018, via MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 181/2018, a Semad enviou o Memorando.SEMAD/SUGER nº 159/2018 e anexos, em complemento ao MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 132/2018.

O Memorando.SEMAD/SUGER nº 159/2018 emitiu manifestação acerca do Apêndice I do “Mapa de Constatações”, isto é, das inconformidades detectadas pela equipe de auditoria por unidade administrativa. Nesse sentido, esclareceu-se que (*ipsis litteris*):

“1. Todos os subsecretários e superintendentes da Semad (sede e interior), que possuem servidores com GDAF,s foram devidamente informados do trabalho realizado, seus resultados e a necessidade de ajustes, conforme exemplo de e-mail anexo.

2. Igualmente, os dirigentes das entidades vinculadas que possuem GDAsFs foram acionados para promoverem as adequações necessárias, conforme exemplo de documento anexo;

3. Conforme informado anteriormente no Memorando.SEMAD/SUGER 102/2018, a Resolução Conjunta Semad/Feam/IEF/IGAM nº 2.692 de 19 de setembro foi elaborada com vistas a sanear as inconformidades encontradas. Desta forma, todos os dirigentes, subsecretários e superintendentes que possuem servidores lotados em suas unidades com a gratificação foram devidamente notificados a adoção dos procedimentos para manutenção e percepção da GDAF, conforme documento em anexo.

Em conclusão, esclareço que após a publicação da Resolução Conjunta, foi estabelecido controle via SEI, de forma a dar mais controle e transparência na gestão da GDAF”.

4.2 Análise pela equipe de auditoria

Em apreço à manifestação da Semad às constatações evidenciadas no Relatório Preliminar de Auditoria (“Mapa de Constatações”, emitido em 2017), bem como em relação às medidas saneadoras propostas pela equipe de auditoria, verifica-se que houve discordância do órgão em relação aos achados de auditoria nº 2 e nº 5, conforme MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 110/2018 – o qual remeteu o MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 103/2018.

No que tange à constatação 2, o Gabinete da Semad discordou de modo parcial, justificando, em suma, que a pactuação, nos Planos de Trabalho, de atividades acessórias ao exercício de poder de polícia, isto é, ao ato de fiscalização em si (ações realizadas em campo), é importante para ocasionar e impulsionar a realização de vistorias em associação aos processos de regularização ambiental, evitando a ida indiscriminada do agente em campo, sem que se cobre dele as atividades administrativas necessárias para que haja a conclusão de todo o processo. Nesse sentido, o Gabinete julga necessário que o agente credenciado, para fins de percepção da GDAF, execute todos os atos acessórios anteriores e posteriores ao exercício do poder de polícia, a exemplo da elaboração de relatórios, lavratura de autos de infração, elaboração de ofícios de informações complementares, confecção de pareceres, comparecimento ao COPAM para subsidiar a decisão do Conselho, dentre outros. Assim, o Gabinete concluiu que a existência, no Plano de Trabalho, de atividades acessórias ao poder de polícia mostra-se medida eficiente e eficaz no que tange à concessão da GDAF para servidores que atuam na regularização ambiental.

De modo alternativo, o Gabinete sugeriu que “*o detalhamento destas atividades se mantenha nos planos de trabalho e ordens de serviço, desde que associada à atividade de fiscalização*”.

Diante dos argumentos acima, a equipe de auditoria manifesta-se pela concordância em se manter pactuadas nos Planos de Trabalho atividades acessórias ao poder de polícia **que estejam diretamente associadas à atividade de fiscalização**. Coadunamos, assim, com o entendimento do órgão.

De modo adicional à medida alternativa proposta pelo Gabinete, de modo a conceder a devida transparência aos atos e evitar que atividades administrativas alheias ao ato de fiscalização sejam realizadas e mensuradas indiscriminadamente para atingimento das metas constantes no Plano de Trabalho, **recomenda-se (1)** que a Semad verifique a pertinência em incluir dispositivo, por exemplo, por meio da alteração da Resolução Conjunta nº 2.692/2018 – atualmente vigente, para cujas disposições apresentaremos as considerações desta equipe de auditoria adiante – que **regulamente** e deixe explícito quais atividades administrativas consistem em atos acessórios ao poder de polícia e podem consistir em objeto a ser pactuado no Plano de Fiscalização Individual (PIF, antigo “Plano de Trabalho”); e quais atividades não podem ser pactuadas no PIF por não terem qualquer relação com atos de fiscalização, e/ou, **no mínimo**, que conste obrigatoriedade em ser inserida justificativa no PIF para inclusão de tal atividade administrativa, devendo-se explicitar-se a motivação da importância e necessidade da atividade para alcance das metas de fiscalização, normatizando, ainda, quais as informações e/ou documentações devem ser apresentadas como requisitos que devidamente comprovem que a atividade administrativa/acessória realizada está diretamente associada aos atos de fiscalização/vistoria pactuados no PIF.

Ademais, **recomenda-se (2)** verificar pertinência em se incluir dispositivo que regulamente quanto à impossibilidade de que o PIF seja pactuado exclusivamente com atividades administrativas acessórias e, ainda, quanto a um número ou percentual mínimo de atividades de fiscalização em campo devem constar no PIF, como requisito necessário para atribuição da GDAF.

Por sua vez, em relação à constatação 5, o Gabinete da Semad discordou totalmente, argumentando quanto a não procedência da ausência de critérios objetivos para atribuição e revogação de GDAF e de que o órgão estaria exercendo a discricionariedade administrativa que lhe teria sido imposta pela legislação, entendendo, nesse caso e por esse motivo, que os interesses da Administração Pública devem prevalecer.

A este respeito, primeiramente, cumpre-nos frisar, conforme já mencionado no “Mapa de Constatações”, Relatório Preliminar emitido em 2017, que o princípio da isonomia está imposto na Constituição³¹, constituindo-se o ápice do ordenamento jurídico. Nesse sentido, a observância do princípio da isonomia se faz obrigatória quando da aplicação e interpretação de qualquer norma jurídica infraconstitucional.

Ainda nesse contexto, reforça-se aqui trecho extraído do “Mapa de Constatações”:

³¹ “A Constituição Federal de 1.988 dispõe no art. 5º caput, sobre o princípio da igualdade também chamado de isonomia, sendo nos seguintes termos: *Artigo 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes*”. Trecho extraído do “Mapa de Constatações”.



Logo, com base no princípio da isonomia, o gestor público não deve fazer distinção entre servidores que se encontra em iguais condições, ou seja, a lei deve ser aplicada a todos de forma isonômica.

Entretanto, como bem mencionado no MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 103/2018, é fato que há limitação quantitativa de GDAF, consoante estabelecido por Lei (Lei Estadual 21.333/2014)³². Assim, as GDAF são finitas, de fato.

Portanto, e tendo em vista especialmente o fato de que há limitação quantitativa para atribuição de GDAF, em que pese haver previsão de discricionariedade quanto à revogação, a qualquer tempo, da atribuição da gratificação, observado o interesse da Administração, nos termos do parágrafo único do art. 3º do Decreto Estadual 46.548/2014, há que se atentar para os limites dos atos discricionários, de modo que a legitimidade e legalidade dos atos sejam atendidas, devendo-se, nessa seara, serem observados, dentre outros requisitos, os Princípios que regem a Administração.

Nesse sentido, assim manifestaram-se GOMES & GOUVEIA (2017), em artigo publicado na Revista Âmbito Jurídico³³:

Além disso, o Poder Discricionário não possui liberdade absoluta, mas sim relativa, pois está circunscrito por diversos limites, como as exigências do bem comum e os princípios norteadores do regime jurídico administrativo, em especial os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

(...)

Diante de todo o exposto, concluímos que a liberdade de agir com conveniência e oportunidade conferido pelo Poder Discricionário não é absoluta, e sim relativa.

Ao praticar o ato discricionário o administrador deverá agir pautado nos princípios norteadores do regime jurídico administrativo, buscando sempre a finalidade que é o bem comum.

Dentre os Princípios balizadores dos atos administrativos, destaca-se o **Princípio da Motivação**, o qual determina que a administração deverá justificar seus atos, apresentando as razões de direito que o fizeram decidir sobre os fatos com a observância da legalidade governamental, consoante salientado por BRITO, 2012³⁴:

³² A Lei Estadual 21.333/2014 estabeleceu o limite de 325 (trezentos e vinte e cinco) GDAF-I e 75 (setenta e cinco) GDAF-II.

³³ GOMES, Kamila Gabriely de Souza & GOUVEIA, Carlos Alberto Vieira de. *Os limites do poder discricionário*. Revista Âmbito Jurídico nº 157 – Ano XX – Fevereiro/2017. ISSN – 1518-0360. Disponível virtualmente em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/os-limites-do-poder-discricionario/>. Acesso em 18/12/2020.

³⁴ BRITO, Kely Morgana Bezerra de Lima. *A Importância do Princípio da Motivação nos Atos Administrativos*. E-Gov: Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento. Postado em 15 de outubro de 2012. Disponível virtualmente em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/import%C3%A2ncia-do-princ%C3%ADpio-da-motiva%C3%A7%C3%A3o-nos-atos->



Outro ponto importante a se observar vem com a Constituição de 1988, tem como regra geral, a obrigatoriedade de motivar os atos administrativos, com base também na consagração do princípio da moralidade, auferindo a atuação ética do administrador exposta pela indicação dos motivos e para garantir o próprio acesso ao judiciário.

De acordo com o mesmo autor, a necessidade de motivar todo e qualquer ato administrativo encontra respaldo em decisões proferidas no âmbito do Poder Judiciário, conforme segue:

O entendimento dos Tribunais quanto da importância da motivação dos atos administrativos vem sendo demonstrado nas decisões, que a motivação é necessária para todo e qualquer ato administrativo. Importantíssimo esse entendimento porque ficaria extremamente prejudicado a análise das condutas administrativas sem as razões motivadoras que permitissem reconhecer seu afinamento ou desafinamento com os princípios administrativos como da legalidade, da finalidade, da proporcionalidade, da razoabilidade, da moralidade, do contraditório e ampla defesa, permitindo assim formar uma linha divisória entre os atos praticados dentro da legalidade ou atos que acarretara a possível nulidade.

O Poder Judiciário tem se posicionado em suas decisões que o Princípio da motivação é fundamental para o controle da legalidade dos atos administrativos.

Ainda nesse contexto, pertinente realçar que, segundo CARVALHO (2018)³⁵, a ausência de motivação dos atos administrativos pode consistir em pressuposto para invalidar tais atos, ressaltando-se também que a motivação dos atos deve atender a requisitos como da *congruência, exatidão, coerência, suficiência e clareza*. Vejamos alguns trechos escritos em artigo publicado pela referida autora:

É posição assente que a motivação do ato administrativo deve, ainda que sucinta, necessariamente atender os requisitos da congruência, exatidão, coerência, suficiência e clareza. Uma motivação obscura ou incongruente, com fatos e fundamentos não compreensíveis e/ou não proporcionais entre si, evidencia uma fundamentação viciada; o mesmo acontece com a fundamentação que surge com o emprego de conceitos vagos, sem base sólida fática ou jurídica. A esse propósito, confira-se decisão do STJ:

[administrativos#:~:text=O%20Princ%C3%ADpio%20da%20motiva%C3%A7%C3%A3o%20determina,administra%C3%A7%C3%A3o%20a%20proceder%20daquele%20modo](#) . Acesso em 15/12/2020.

³⁵ CARVALHO, Raquel. A Lei 13.655/2018 e o dever de motivação pela Administração Pública na LINDB. Publicado em 12 de agosto de 2018.

Disponível virtualmente em: <http://raquelcarvalho.com.br/2018/08/12/a-lei-13-655-2018-e-o-dever-de-motivacao-pela-administracao-publica-na-lindb/> . Acesso em 18/12/2020.



“Não atende a exigência de devida motivação imposta aos atos administrativos a indicação de conceitos jurídicos indeterminados, em relação aos quais a Administração limitou-se a conceituar o desempenho de servidor em estágio probatório como bom, regular ou ruim, sem, todavia, apresentar os elementos que conduziram a esse conceito.”[1]

Contudo, se embora não adstrita ao dever de motivação, a autoridade motivar sua conduta, os pressupostos fáticos e jurídicos explicitados integram a legalidade da sua atuação. Se inverídico o pressuposto fático (motivo) ou divorciado do ordenamento o fundamento jurídico (motivo legal), lícito é ao Judiciário, uma vez provocado, reconhecer a invalidade do ato em tese. Isto porque os motivos de fato e de direito indicados como fundamento da atuação estatal, sempre que inexistentes, inverídicos ou equivocadamente qualificados, submetem-se aos efeitos do controle decorrente do artigo 5º, XXXV, da Constituição.

Além disso, a autora destacou inclusive a importância e necessidade de motivação em atos discricionários, para os quais a apresentação das fundamentações mostra-se indispensável mecanismo para aferir a legalidade administrativa, de modo que **“quanto maior a discricionariedade outorgada ao administrador, maior a necessidade de motivação da atuação estatal” (grifamos)**, vejamos:

É Odete Medauar quem elucida que “Segundo essa teoria, os motivos apresentados pelo agente como justificativas do ato associam-se à validade do ato e vinculam o próprio agente. Isso significa, na prática, que a inexistência dos fatos, o enquadramento errado dos fatos aos preceitos legais, a inexistência da hipótese legal embasadora, por exemplo, afetam a validade do ato, ainda que não haja obrigatoriedade de motivar.”[4]

De fato, é exatamente nos atos discricionários, em que há maior espaço de ação para o administrador, que se mostram indispensáveis melhores instrumentos de controle, destacando-se a fundamentação como um dos mais eficientes mecanismos de aferir a legalidade administrativa. Quanto maior a discricionariedade outorgada ao administrador, maior a necessidade de motivação da atuação estatal.

(...)

Nessa perspectiva, o professor Juarez Freitas reconhece a motivação visa, antes de tudo, coibir os vícios da discricionariedade por excesso ou omissão, além de integrar a própria higidez do ato administrativo, havendo sinais auspiciosos de que a era da motivação começa a se consolidar. Em face das resistências culturais cinzentas, defende urge, mais do que nunca, consolidar o dever da motivação.

Na mesma linha de raciocínio, o autor SCIORILLI, M.³⁶ argumenta ser imprescindível a motivação especialmente quando houver competência discricionária a ser exercitada pela Administração (**grifamos**):

*Outro limite que pode ser aventado é o da imprescindível motivação. Não há regular exercício da discricção sem a exposição clara dos motivos que conduziram o agente estatal a decidir desta ou daquela maneira. **Trata-se - a motivação – de requisito de validade de qualquer ato administrativo, mas que ganha capital relevo quando houver competência discricionária a ser exercitada pela Administração.** Tal se faz necessário para a observância do respeito aos demais limites da discricção, dentre elas a razoabilidade e o atendimento da finalidade legal.*

Pertinente ao tema em discussão, outro princípio importante a ser observado e aplicado é o “**Princípio da Publicidade**” ou da **Transparência**.

Em consonância ao disposto na Lei Federal nº 12.527, 2011 – a denominada Lei de Acesso à Informação (LAI) – regulamentada, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, pelo Decreto Estadual nº 45.969/2012, a publicidade deve ser observada como preceito geral e o sigilo como exceção; deve-se fomentar ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; utilizando-se meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; dentre outras diretrizes (art. 3º, Lei 12.527/2011 – LAI)³⁷.

Ainda de acordo com a LAI, “cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação” (art. 6º, inciso I).

Nesse contexto, é imprescindível, no cumprimento e observância de uma gestão pública transparente, que haja uma boa comunicação a todas as partes interessadas quando da aplicação de recursos públicos, por exemplo. Considerando, ainda, ser dever da administração pública exercer a devida Prestação de Contas – *Accountability*.

Nesse sentido, o art. 7º da LAI, inciso VI, dispõe sobre a transparência quanto à utilização de recursos públicos.

Lei Federal 12.527/2011 – **grifamos**:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:
(...)

³⁶ SCIORILLI, Marcelo. “Breves considerações sobre a discricionariedade administrativa”. Revista Justitia. Disponível virtualmente em: <http://www.revistajustitia.com.br/artigos/ca4y8b.pdf> . Acesso em 18/12/2020.

³⁷ Lei Federal 12.527/2011: Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, **utilização de recursos públicos**, licitação, contratos administrativos; e

Além disso, por diretriz contida no §3º do artigo supradito, a edição de ato normativo decisório **assegura o direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo (grifamos)**.

Consoante Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC)³⁸: “As companhias devem adotar, como parte de sua estratégia, boas práticas de comunicação entre os agentes da governança, mitigando a possibilidade de fracassos decorrentes de abusos de poder, erros estratégicos e até mesmo fraudes. Para tanto, a adoção dos princípios de transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa”.

Sendo assim, relevante realçar que os princípios acima descritos pelo IBGC constituem-se, segundo a instituição, como **Princípios Básicos de Governança**. Destaca-se a seguir o conceito do IBGC de três desses princípios³⁹:

Transparência

Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.

Equidade

Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (stakeholders), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

Prestação de Contas (accountability)

Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

Em suma, por todo exposto, essa equipe de auditoria compreende, pois, que, em que pese Poder Discricionário do órgão quando da atribuição ou revogação da GDAF, deve-se observar os limites da atuação discricionária, fazendo-se presentes, quando do exercício desse Poder, **o atendimento aos Princípios da Isonomia/Equidade; da Motivação; da Publicidade/Transparência; da Prestação de Contas**

³⁸ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Governança Corporativa e Boas Práticas de Comunicação. São Paulo, SP: IBGC, 2017 (Série Cadernos de Governança Corporativa, 16). 56p. ISBN: 978-85-99645-47-5. Disponível virtualmente em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21954> . Acesso em 18/12/2020.

³⁹ Referência bibliográfica constante na Nota de Rodapé 38.



(accountability), de modo a resguardar a legitimidade e legalidade dos atos discricionários.

Reconhece-se, diante da manifestação da Semad, por meio do MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 103/2018, que a administração adotou critérios – reproduzidos na íntegra na manifestação do auditado constante no **Anexo I** desta Nota de Auditoria – em janeiro de 2017, para atribuição e revogação de GDAF I e GDAF II, quando da possibilidade de remanejamento das gratificações que estavam ocupadas, nos termos de parecer emitido pela AGE.

Todavia, de maneira imprescindível para garantir a lisura e transparência do processo, faz-se essencial que os critérios adotados, especialmente no que tange ao interesse, oportunidade e conveniência – atendendo-se assim ao Princípio da Motivação – estejam **pré-estabelecidos e divulgados; de preferência normatizados**, balizando e respaldando, assim, a atuação da gestão. Além de se evitar possíveis questionamentos.

Conforme exposto no “Mapa de Constatações”:

A ausência de esclarecimentos dos critérios adotados acarreta a incompreensão por parte dos servidores acerca das possíveis e necessárias mudanças na postura de trabalho, visto não ter havido a exposição pelas chefias dos aspectos a serem melhorados. A definição de métodos para a atribuição e revogação da gratificação é de suma importância para segurança do órgão e dos servidores.

Assim, **recomenda-se à Semad (3)** pré-estabelecer e divulgar os critérios de interesse, conveniência e oportunidade a serem observados pela administração, para quando da atribuição e revogação de GDAF; incluindo, até mesmo, critérios que forem necessários para dirimir situações de “empate”, devido ao atendimento dos mesmos critérios por mais de um servidor e não houver a possibilidade de atribuição da gratificação, dada sua limitação quantitativa.

Recomenda-se (4) também que, se em dado momento, devido a situações e fatos supervenientes, observando-se a oportunidade e conveniência, em prol do atendimento maior ao interesse público, for necessário motivar atribuição ou revogação de GDAF cuja justificativa não se enquadre nos critérios previamente estabelecidos, que, no mínimo, seja determinado de modo obrigatório que a justificativa, fundamentação correspondente, seja publicada nos meios institucionais de comunicação do órgão, garantindo-se, mais uma vez, a lisura e transparência dos atos.

Ainda, **recomenda-se (5)** que, tendo em vista a limitação quantitativa de GDAF, de modo a atender o mais próximo possível aos Princípios da Isonomia e Equidade, que a Semad verifique a pertinência em se adotar “rodízio” entre os servidores, normatizando tempo máximo em que um servidor poderá usufruir da percepção da GDAF, bem como o respectivo período de vacância, antes da possibilidade de nova atribuição, na tentativa, assim, de garantir que todos os servidores que façam jus à GDAF, que estejam na mesma situação, sejam atendidos em algum momento, sem prejuízo da aplicação dos critérios relacionados à avaliação do PIF e atingimento das metas pactuadas para manutenção da percepção da gratificação.

Recomenda-se (6), para fins de cumprimento ao Princípio da Transparência/Publicidade, especialmente quando da utilização dos recursos públicos, considerando-se o atual cenário correspondente aos servidores que estão usufruindo da percepção da gratificação que sejam publicados nos sítios eletrônicos institucionais: os nomes e Masp dos servidores que possuem GDAP atualmente; quais os critérios foram utilizados para atribuição da GDAP a cada um destes servidores, isto é, qual a motivação pela qual esses servidores possuem GDAP; quais os números relativos ao quantitativo de GDAP I e II que estão atribuídos aos servidores (GDAP ocupadas) e quais estariam disponíveis para atribuição (GDAP livres); quais os motivos pelos quais eventualmente existem GDAP disponíveis e por que não podem ser atribuídas nesse momento, por exemplo, devido a vedações impostas pela LRF; bloqueios; dentre outros.

Imperioso frisar que as recomendações aqui propostas por essa equipe de auditoria **não pretendem alcançar ou questionar quanto ao mérito** da motivação ou dos critérios utilizados para atribuição de GDAP, decisão esta que é, e deve ser, da administração, isto é, da gestão⁴⁰. **O que se objetiva é**, considerando-se as competências da unidade de 3ª linha do órgão⁴¹, **assessorar, proteger e agregar valor à gestão, quanto a requisitos e aspectos que devem fazer parte de uma boa governança⁴², como Transparência/Publicidade; Equidade/Isonomia; Prestação de Contas (accountability).**

A manifestação da Semad, via MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 103/2018, quanto aos achados de auditoria nº 2 e nº 5 do “Mapa de Constatações”, Relatório Preliminar emitido em 2017, foi reforçada no âmbito do Memorando.SEMAD/SUGER nº 102/2018 – encaminhado à unidade de auditoria em anexo ao MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 132/2018. Ademais, ainda por meio do Memorando.SEMAD/SUGER nº 102/2018, a Semad encaminhou manifestação concernente aos demais achados de auditoria demonstrados no “Mapa de Constatações”.

⁴⁰ Consoante Anexo da Instrução de Serviços CGE/AUGE nº 4/2020, art. 1º, inciso IX, a auditoria interna deve **operar independentemente da gestão** para oferecer avaliação e conhecimentos sobre a adequação e eficácia da governança e do gerenciamento de riscos (incluindo controle interno). No mesmo sentido, de acordo, ainda, com o art. 15º, inciso I, a auditoria interna governamental deve manter a prestação de contas primária perante o corpo administrativo **e a independência das responsabilidades da gestão**. (Grifos nossos). Ademais, conforme destacado no item 2. REFERÊNCIA desta nota de auditoria, o trabalho encontra-se respaldado por orientações e normas técnicas para o exercício profissional de auditoria interna e **sem que o auditor interno governamental assumira qualquer responsabilidade que seja da Administração**.

⁴¹ De acordo com o *The Institute of Internal Auditors (IIA)*, “a responsabilidade da gestão de atingir os objetivos organizacionais compreende os papéis da primeira e segunda linhas. Os papéis de primeira linha estão mais diretamente alinhados com a entrega de produtos e/ou serviços aos clientes da organização, incluindo funções de apoio. Os papéis de segunda linha fornecem assistência no gerenciamento de riscos”. Já a terceira linha possui o seguinte papel: “A auditoria interna presta avaliação e assessoria independentes e objetivas sobre a adequação e eficácia da governança e do gerenciamento de riscos. Isso é feito através da aplicação competente de processos sistemáticos e disciplinados, expertise e conhecimentos. Ela reporta suas descobertas à gestão e ao corpo administrativo para promover e facilitar a melhoria contínua. Ao fazê-lo, pode considerar a avaliação de outros prestadores internos e externos”.

⁴² Consoante Anexo da Instrução de Serviços CGE/AUGE 04/2020, art. 1º, inciso XX, Governança consiste em um *conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. A governança de uma organização requer estruturas e processos apropriados que permitam a prestação de contas por parte de um corpo administrativo aos stakeholders quanto à supervisão organizacional através da integridade, liderança e transparência; ações (incluindo o gerenciamento de riscos) da gestão para atingir os objetivos da organização por meio da tomada de decisões baseada em riscos e da aplicação de recursos. Avaliação e assessoria por uma função de auditoria interna independente, para oferecer clareza e confiança, além de promover e facilitar a melhoria contínua, por meio de investigação rigorosa e comunicação perspicaz.*

De modo geral, a manifestação do órgão, no referido documento, baseou-se na minuta de nova Resolução Conjunta – a qual culminou na publicação da Resolução Conjunta Semad/Feam/IEF/Igam nº 2.692 em 02 de outubro de 2018, que se encontra vigente atualmente – que teve como intuito estabelecer procedimentos para atribuição e percepção da GDAF, buscando, segundo Memorando.SEMAD/SUGER nº 102/2018, *promover adequações visando a eficiência e razoabilidade administrativa*.

Além disso, esclareceu-se quanto à revogação da Resolução Semad nº 2.111, de 1º de julho de 2014; da Resolução Semad nº 2.119, de 17 de julho de 2014 e da Instrução de Serviço SGRAI nº 01/2014.

No que tange à constatação 1 (*Inconsistência em relação às datas dos documentos e ausência de assinaturas das partes envolvidas*), a Semad remeteu-se em especial aos capítulos II, III e IV, os quais estabeleceram, dentre outros procedimentos, prazos específicos para a gestão e acompanhamento da percepção da GDAF.

De fato, constata-se que houve a estipulação, na Resolução Conjunta Semad/Feam/IEF/Igam nº 2.692/2018, de prazos objetivos quanto à:

- ➡ Periodicidade máxima do Plano Individual de Fiscalização: 1 (um) ano, a contar da data de assinatura pelo servidor e pela chefia imediata – art. 6º, §2º;
- ➡ Periodicidade obrigatória de realização das avaliações, quanto ao cumprimento do PIF: a cada 6 (seis) meses – art. 6º, §2º;
- ➡ Prazo máximo para conclusão, pela chefia imediata do servidor, do preenchimento do formulário de “Avaliação Semestral do PIF”, incluindo notificação da nota ao servidor avaliado: 10 (dez) dias corridos, contados a partir do término do semestre de avaliação – art. 7º, §4º;
- ➡ Prazo máximo para interposição de recurso junto à chefia mediata, caso o servidor discorde do resultado da avaliação semestral do PIF: 10 (dez) dias corridos, contados a partir da data da notificação do resultado da avaliação – art. 8º, *caput*;
- ➡ Prazo para julgamento do recurso pela chefia mediata: até 10 (dez) dias corridos, contados da data do recebimento do recurso – art. 8º, §2º;
- ➡ Prazo para comunicação ao servidor acerca da decisão sobre o recurso interposto: até 10 (dez) dias corridos, contados do término do prazo estabelecido para julgamento pela chefia mediata – art. 8º, §3º;
- ➡ Prazo para encaminhamento à SGDP da cópia do formulário de “Avaliação Semestral do Plano Individual de Fiscalização” referente ao semestre avaliado: imediatamente, após decorrido o prazo estipulado para recurso do servidor avaliado – art. 7º, §5º. Além disso, toda a cópia da documentação referente ao recurso interposto pelo servidor também deverá ser encaminhada imediatamente à SGDP, após decorrido o prazo estipulado para comunicação ao servidor acerca da decisão sobre o recurso – art. 8º, §4º;

- ➡ Prazo para realização da avaliação do PIF, quando da movimentação interna, remoção, disposição ou outra modalidade de movimentação do servidor: até 5 (cinco) dias corridos, após a movimentação do servidor – art. 11º, *caput*;
- ➡ Prazo para a nova chefia imediata elaborar novo PIF, caso haja continuidade da percepção da GDAF após a movimentação do servidor: máximo de 5 (cinco) dias corridos, contados da movimentação do servidor – art. 11º, §1º;
- ➡ Prazo para encaminhamento à SGDP de cópia da documentação referente à avaliação do PIF e ao novo PIF, quando da movimentação do servidor: até 5 (cinco) dias corridos, após decorrido o prazo estipulado no *caput* do art. 11º;
- ➡ Prazo para a chefia imediata do servidor comunicar à SGDP quando o servidor deixar de preencher quaisquer das condições e requisitos exigidos para percepção da GDAF: até 10 (dez) dias corridos, contados a partir da constatação da situação – art. 12º, §1º.

Além disso, a nova Resolução Conjunta deixou explícita a necessidade de assinatura pelas partes envolvidas no âmbito do requerimento para atribuição de GDAF e do PIF, conforme segue:

Resolução Conjunta Semad/Feam/IEF/Igam nº 2.692/2018
(grifos nosso)

Art. 4º. (...)

§3º - O requerimento para atribuição da GDAF deverá ser preenchido pela chefia imediata do servidor, conforme Anexo I desta Resolução Conjunta, e encaminhado à SGDP, para fins de análise e encaminhamento para decisão do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

I – O requerimento de que trata o §3º deverá conter, além da assinatura da chefia imediata, o de acordo de seu superior imediato, da chefia superior de Regional ou Sede, quando houver, e do dirigente máximo da entidade de exercício do servidor.

Art. 6º. (...)

§1º - O PIF será pactuado entre a chefia imediata e o servidor, em formulário próprio, conforme modelo constante no Anexo II desta Resolução Conjunta, **devidamente assinado pelas partes que o pactuam.**

Ademais, no anexo III da Resolução Conjunta, pertinente ao formulário de avaliação semestral do PIF, constam os campos para assinatura tanto pela chefia imediata, quanto pelo servidor.

Sendo assim, verifica-se que houve a normatização de diretrizes objetivas e claras quanto à necessidade de assinatura e aos prazos dos documentos relacionados à GDAF, demonstrando que foram adotadas providências pela Semad no intuito de saneamento da constatação 1 do Relatório Preliminar (“Mapa de Constatações”), atendendo-se às propostas de medidas saneadoras pertinentes à constatação, de modo a potencialmente se evitar que a constatação seja reiterada. Todavia, importante realçar que, além da instituição de prazos objetivos e da normatização quanto à necessidade de assinatura dos documentos, é essencial que haja também a comunicação, orientação e capacitação dos servidores para que cumpram os normativos.



No que concerne à constatação 2 (*Pactuação de metas não condizentes de forma objetiva com atividades de fiscalização – insuficiência de descrição das atividades*), a SUGER reiterou a manifestação do Gabinete da Semad emitida via MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 103/2018. Além disso, informou terem sido realizadas notificações às entidades vinculadas à Semad, bem como às unidades regionais (Suprams), para que adotassem todos os procedimentos necessários para o cumprimento dos requisitos e critérios para percepção e manutenção da GDAF. Adicionalmente, acrescentou que a nova resolução conjunta estabeleceu prazo – 20 dias corridos, a partir de sua publicação, para que ocorresse a revisão de todos os PIF em vigor e elaboração de novo PIF nos termos da Resolução Conjunta Semad/Feam/IEF/Igam nº 2.692/2018.

As considerações desta equipe de auditoria acerca da manifestação da Semad quanto à constatação 2 já foram abordadas anteriormente nesse tópico. Reitera-se aqui, portanto, que a equipe de auditoria manifesta-se, diante dos argumentos expostos pela Semad, pela concordância em se manter pactuadas nos Planos de Trabalho atividades acessórias ao poder de polícia **que estejam diretamente associadas à atividade de fiscalização**, devendo ser consideradas pelo órgão, nesse contexto, **as recomendações 1 e 2** propostas nessa Nota de Auditoria.

Relativo à constatação 3 (*Não disponibilização da totalidade dos documentos solicitados pela equipe de auditoria – Ausência de parte dos documentos solicitados e exigidos no Decreto nº 46.548/2014*) e às respectivas medidas saneadoras propostas no “Mapa de Constatações”, a SUGER informou que, em atendimento à nova Resolução Conjunta, as unidades deverão avaliar os PIF em vigor, o que incluiria a juntada de documentação necessária.

De fato, consoante determinado pelo art. 17 da Resolução Conjunta Semad/Feam/IEF/Igam nº 2.692/2018, “a partir da publicação desta Resolução Conjunta, a chefia imediata do servidor deverá realizar a avaliação do PIF pactuado anteriormente, no prazo máximo de 20 (vinte) dias corridos”.

Ademais, a SUGER destacou, no Memorando.SEMAD/SUGER nº 102/2018, disposições da nova Resolução quanto à atribuição de se manter toda a documentação anterior à norma, nos termos do art. 14^º⁴³, bem como quanto ao estabelecimento de mecanismo de guarda e envio de cópia à SGDP, observando-se os prazos específicos estipulados, das documentações produzidas após a nova Resolução.

Pelo exposto, tendo em vista as medidas adotadas referentes às diretrizes de gestão e guarda documental no âmbito da nova Resolução Conjunta, tem-se a perspectiva de que toda documentação seja disponibilizada quando solicitada, de modo que não haja recorrência quanto ao achado de auditoria 3 descrito no “Mapa de Constatações”.

Pertinente à constatação 4 (*Ausência de descrição, de forma completa, das atividades executadas no período, no item “prestação de contas” constante na ordem de serviço*), a SUGER elucidou que “a resolução estabelece novo mecanismo de controle, conforme anexo III, o qual determina a identificação dos documentos comprobatórios do atendimento das atividades designadas”.

⁴³ Art. 14 – Os documentos referentes à GDAF anteriores à publicação desta Resolução Conjunta são de responsabilidade dos próprios servidores e de suas respectivas chefias imediatas.



De modo a sanar, porquanto, o evidenciado no âmbito da constatação 4, evitando-se que a constatação se repita, o parágrafo 2º do art. 7º da Resolução Conjunta Semad/Feam/IEF/Igam nº 2.692/2018 estabeleceu que:

Resolução Conjunta Semad/Feam/IEF/Igam nº 2.692/2018
(grifos nosso)

Art. 7º. (...)

§2º - No formulário de “Avaliação Semestral do Plano Individual de Fiscalização”, conforme Anexo III desta Resolução Conjunta, **deverá constar obrigatoriamente a identificação do(s) documento(s) comprobatório(s) do(s) atendimento(s) da(s) atividade(s) designada(s).**

Ademais, no formulário corresponde ao Anexo III da Resolução Conjunta, constam exemplos de documentações comprobatórias, como: Auto de Fiscalização (AF); Auto de Infração (AI); Ofício de solicitação de informações complementares ao empreendedor (Ofício IC); Parecer Técnico; Relatório Técnico de Vistoria; dentre outros.

Referente à constatação 5 (*Ausência de critérios objetivos para a atribuição ou revogação da GDAF*), a SUGER salientou que os pontos concernentes às propostas de medidas saneadoras relacionadas à constatação 5 já haviam sido esclarecidos pelo Gabinete da Semad, por meio do MEMO.GAB.SEMAD.SISEMA nº 103/2018. Ainda, a SUGER complementou que a nova Resolução estabeleceu critérios para atribuição e continuidade da percepção da gratificação, observados o interesse, conveniência e oportunidade da administração.

A análise e considerações feitas por essa equipe de auditoria, acerca da constatação 5, foram abordadas anteriormente nesse tópico. Nesse sentido, frisa-se quanto à importância de observância às **recomendações de auditoria 3, 4, 5 e 6** propostas nesta Nota, reforçando-se, assim, o intuito das medidas saneadoras propostas no “Mapa de Constatações” relativas à constatação 5.

Relevante reiterar a importância de ser dada a devida publicidade e transparência quanto aos motivos e às situações de interesse, conveniência e oportunidade que são observados pela administração para a atribuição, continuidade de percepção da gratificação e revogação da GDAF, em atendimento aos Princípios da Publicidade/Transparência e da Motivação.

Condizente à constatação 6 (*Adoção de procedimentos diferentes entre as Unidades Regionais e o Órgão Central*), a SUGER ressaltou que a nova Resolução Conjunta já estipularia as orientações necessárias à gestão da GDAF e que em Reunião dos Dirigentes do Sisema e em Reunião dos Superintendentes da Semad teria sido apresentada a nova norma, para fins de conhecimento e esclarecimento de dúvidas.

A este respeito, cumpre-nos salientar que é importante que a norma seja conhecida por todos os servidores, de modo que haja a adesão e pleno atendimento das novas diretrizes atinentes ao tema por todas as partes interessadas, servidores e chefias, bem como por todos os setores envolvidos, buscando-se, pois, a padronização. Nesse contexto, além da ampla divulgação da Resolução Conjunta no âmbito do Sisema, é relevante que todos os servidores e chefias sejam comunicados e recebam treinamento acerca das diretrizes, tendo oportunidade de sanar eventuais dúvidas.

Posto isso, **recomenda-se (7)** verificar pertinência quanto à necessidade de promover capacitações/treinamentos a respeito das orientações e diretrizes a serem observadas relativas à GDAF, especialmente aos servidores e chefias que estiverem ingressando nos setores cujas atividades realizadas sejam passíveis de percepção da gratificação. Além da atualização/reciclagem de servidores mais experientes nesses setores.

Concernente à constatação 7 (*Continuidade de percepção da GDAF durante período de afastamento, além da ausência de emissão das documentações de controle e acompanhamento exigidas*), a SUGER ponderou que não poderia haver interrupção do pagamento da gratificação quando o servidor estivesse usufruindo férias-prêmio, “sob pena de ferir o princípio da legalidade”.

O entendimento da SUGER baseou-se no disposto no art. 156, §1º, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais, a Lei Estadual nº 869/1952, o qual estabelece que as férias-prêmio serão concedidas com o vencimento ou remuneração e todas as demais vantagens do cargo, excetuadas somente as gratificações por serviços extraordinários, e sem perda da contagem de tempo para todos os efeitos, como se estivesse em exercício. Além disso, a Subsecretaria argumentou que o Decreto Estadual 46.548/2014 não retira o direito do servidor de perceber a GDAF, quando em usufruto de férias-prêmio; apenas não elencaria como garantia do direito de permanência da gratificação durante essa situação de afastamento.

Razoável é tal entendimento supra descrito. Todavia, baseia-se em uma questão de interpretação da norma. Sendo assim, **recomenda-se (8)** verificar pertinência em se solicitar análise jurídica a respeito, de modo a resguardar e respaldar tomada de decisão pela gestão da Semad acerca se seria realmente devida a continuidade da percepção da GDAF quando o servidor estiver usufruindo de férias-prêmio. Ainda, caso o resultado da análise jurídica seja divergente do atual entendimento adotado, **recomenda-se** o atendimento às respectivas medidas saneadoras propostas no “Mapa de Constatações”, quais sejam: *Promover medidas de ressarcimento ao erário, relativo ao período de recebimento indevido da gratificação, pela ex-servidora Â.M.P. – Masp. 1.xxx.xx3-1 (05 de fevereiro de 2016 a agosto de 2016); e promover medidas de apuração de responsabilidades.*

Acerca do apêndice I do “Mapa de Constatações”, o qual demonstrou o detalhamento das inconformidades detectadas pela equipe de auditoria (2017) por unidade administrativa do Sisema, a Semad encaminhou o Memorando.SEMAD/SUGER nº 159/2018, por meio do qual se emitiu manifestação quanto ao apêndice I, sendo esclarecido que foi dada ciência a todos os subsecretários e superintendentes da Semad (sede e interior), em cujas unidades estão em exercício servidores que recebem GDAF, acerca do trabalho de auditoria realizado, resultados correspondentes e a necessidade de ajustes. Ainda, que os dirigentes das entidades vinculadas, cujos servidores possuem GDAF, também foram cientificados a procederem às devidas adequações. Por fim, a SUGER destacou que, no intuito de sanear as inconformidades identificadas no âmbito do trabalho de auditoria, editou-se a Resolução Conjunta Semad/Feam/IEF/IGAM nº 2.692/2018 e, ainda, que após a publicação do normativo, foi estabelecido controle via SEI, de forma a dar mais controle e transparência na gestão da GDAF.

O apêndice I do “Mapa de Constatações” apresenta de forma mais detalhada e exemplificativa, por unidade administrativa as inconformidades descritas, de forma

geral e consolidada, nas constatações (achados de auditoria) do Relatório Preliminar (“Mapa de Constatações”, 2017), cujas considerações por essa equipe de auditoria quanto à manifestação do auditado foram abordadas nesse tópico.

Reconhece-se que houve diversos avanços e aprimoramentos com a publicação da Resolução Conjunta Semad/Feam/IEF/IGAM nº 2.692/2018, no que concerne à gestão da GDFAF, sendo que vários pontos que foram constatados no âmbito do “Mapa de Constatações” foram abordados com a edição da Resolução, consoante considerações descritas nesse tópico; além de terem sido atendidas medidas saneadoras propostas no Relatório Preliminar. Vislumbra-se que as ações adotadas são relevantes para se evitar ou, pelo menos, minimizar que as inconformidades descritas no Relatório Preliminar sejam corrigidas e não se repitam, gerando, assim, potenciais melhorias ao processo. Todavia, é importante salientar que ainda existem pontos que podem ser aprimorados, conforme as recomendações de auditoria propostas neste documento, por exemplo, consolidadas no item **5. RECOMENDAÇÕES**.

Frisa-se, ainda, que, no intuito de verificar a efetividade da Resolução Conjunta Semad/Feam/IEF/IGAM nº 2.692/2018, isto é, se os procedimentos relacionados à percepção de GDFAF estão sendo executados em consonância à norma, poderão ser pactuados trabalhos de auditoria futuros.

5. RECOMENDAÇÕES

Reforça-se, neste item, as recomendações propostas pela equipe de auditoria, de procedimentos, não exaustivos, a serem instituídos no âmbito do Sisema, a fim de aprimorar o processo relacionado à percepção de Gratificação pelo Desempenho de Atividades de Fiscalização (GDFAF).

Imperioso frisar que as recomendações aqui propostas por essa equipe de auditoria **não pretendem alcançar ou questionar quanto ao mérito** da motivação ou dos critérios utilizados para atribuição de GDFAF, decisão esta que é, e deve ser, da administração, isto é, da gestão. **O que se objetiva é**, considerando-se as competências da unidade de 3ª linha do órgão, **assessorar, proteger e agregar valor à gestão, quanto a requisitos e aspectos que devem fazer parte de uma boa governança, como Transparência/Publicidade; Equidade/Isonomia; Prestação de Contas (accountability).**

Posto isso, recomenda-se:

(1) De modo adicional à medida alternativa proposta pelo Gabinete, de modo a conceder a devida transparência aos atos e evitar que atividades administrativas alheias ao ato de fiscalização sejam realizadas e mensuradas indiscriminadamente para atingimento das metas constantes no Plano de Trabalho, recomenda-se que a Semad verifique a pertinência em incluir dispositivo, por exemplo, por meio da alteração da Resolução Conjunta nº 2.692/2018, que regulamente e deixe explícito quais atividades administrativas consistem em atos acessórios ao poder de polícia e podem consistir em objeto a ser pactuado no Plano de Fiscalização Individual (PIF, antigo “Plano de Trabalho”); e quais atividades não podem ser pactuadas no PIF por não terem qualquer relação com atos de fiscalização, e/ou, no mínimo, que conste obrigatoriedade em ser inserida justificativa no PIF para inclusão de tal atividade

administrativa, devendo-se explicitar-se a motivação da importância e necessidade da atividade para alcance das metas de fiscalização, normatizando, ainda, quais as informações e/ou documentações devem ser apresentadas como requisitos que devidamente comprovem que a atividade administrativa/acessória realizada está diretamente associada aos atos de fiscalização/vistoria pactuados no PIF;

(2) Recomenda-se verificar pertinência em se incluir dispositivo que regule quanto à impossibilidade de que o PIF seja pactuado exclusivamente com atividades administrativas acessórias e, ainda, quanto a um número ou percentual mínimo de atividades de fiscalização em campo devem constar no PIF, como possível requisito necessário para atribuição da GDAP;

(3) Recomenda-se pré-estabelecer e divulgar os critérios de interesse, conveniência e oportunidade a serem observados pela administração, para quando da atribuição e revogação de GDAP; incluindo, até mesmo, critérios que forem necessários para dirimir situações de “empate”, devido ao atendimento dos mesmos critérios por mais de um servidor e não houver a possibilidade de atribuição da gratificação, dada sua limitação quantitativa.

De maneira imprescindível para garantir a lisura e transparência do processo, faz-se essencial que os critérios adotados, especialmente no que tange ao interesse, oportunidade e conveniência – atendendo-se assim ao Princípio da Motivação – estejam **pré-estabelecidos e divulgados; de preferência normatizados**, balizando e respaldando, assim, a atuação da gestão. Além de se evitar possíveis questionamentos;

(4) Recomenda-se também que, se em dado momento, devido a situações e fatos supervenientes, observando-se a oportunidade e conveniência, em prol do atendimento maior ao interesse público, for necessário motivar atribuição ou revogação de GDAP cuja justificativa não se enquadre nos critérios previamente estabelecidos, que, no mínimo, seja determinado de modo obrigatório que a justificativa, fundamentação correspondente, seja publicada nos meios institucionais de comunicação do órgão, garantindo-se, mais uma vez, a lisura e transparência dos atos;

(5) Recomenda-se que, tendo em vista a limitação quantitativa de GDAP, de modo a atender o mais próximo possível aos Princípios da Isonomia e Equidade, que a Semad verifique a pertinência em se adotar “rodízio” entre os servidores, normatizando tempo máximo em que um servidor poderá usufruir da percepção da GDAP, bem como o respectivo período de vacância, antes da possibilidade de nova atribuição, na tentativa, assim, de garantir que todos os servidores que façam jus à GDAP, que estejam na mesma situação, sejam atendidos em algum momento, sem prejuízo da aplicação dos critérios relacionados à avaliação do PIF e atingimento das metas pactuadas para manutenção da percepção da gratificação;

(6) Recomenda-se, para fins de cumprimento ao Princípio da Transparência/Publicidade, especialmente quando da utilização dos recursos públicos, considerando-se o atual cenário correspondente aos servidores que estão usufruindo da percepção da gratificação que sejam publicados nos sítios eletrônicos institucionais: os nomes e Masp dos servidores que possuem GDAP atualmente; quais os critérios foram utilizados para atribuição da GDAP a cada um destes servidores, isto é, qual a motivação pela qual esses servidores possuem GDAP; quais os números

relativos ao quantitativo de GDAF I e II que estão atribuídos aos servidores (GDAF ocupadas) e quais estariam disponíveis para atribuição (GDAF livres); quais os motivos pelos quais eventualmente existem GDAF disponíveis e por que não podem ser atribuídas nesse momento, por exemplo, devido a vedações impostas pela LRF; bloqueios; dentre outros;

(7) Recomenda-se verificar pertinência quanto à necessidade de promover capacitações/treinamentos a respeito das orientações e diretrizes a serem observadas relativas à GDAF, especialmente aos servidores e chefias que estiverem ingressando nos setores cujas atividades realizadas sejam passíveis de percepção da gratificação. Além da atualização/reciclagem de servidores mais experientes nesses setores;

(8) Recomenda-se verificar pertinência em se solicitar análise jurídica a respeito, de modo a resguardar e respaldar tomada de decisão pela gestão da Semad acerca se seria realmente devida a continuidade da percepção da GDAF quando o servidor estiver usufruindo de férias-prêmio. Ainda, caso o resultado da análise jurídica seja divergente do atual entendimento adotado, recomenda-se o atendimento às respectivas medidas saneadoras propostas no “Mapa de Constatações”, quais sejam: *Promover medidas de ressarcimento ao erário, relativo ao período de recebimento indevido da gratificação, pela ex-servidora Â.M.P. – Masp. 1.xxx.xx3-1 (05 de fevereiro de 2016 a agosto de 2016); e promover medidas de apuração de responsabilidades.*

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando os resultados preliminares do trabalho de auditoria executado em 2017, bem como, após apreciação e análise da manifestação da Semad, verificou-se que houve diversos avanços e aprimoramentos com a publicação da Resolução Conjunta Semad/Feam/IEF/IGAM nº 2.692/2018, no que concerne à gestão da GDAF, sendo que vários pontos que foram constatados no âmbito do “Mapa de Constatações” foram abordados com a edição da Resolução; além de terem sido atendidas medidas saneadoras propostas no Relatório Preliminar. Vislumbra-se, assim, que as ações adotadas são relevantes para se evitar ou, pelo menos, minimizar que as inconformidades descritas no Relatório Preliminar sejam corrigidas e não se repitam, gerando, assim, potenciais melhorias ao processo.

Todavia, é importante salientar que ainda existem pontos de fragilidades que podem ser aperfeiçoados, gerando benefícios para a gestão, aprimorando a Governança do Sisema. Cita-se, por exemplo, aprimoramentos quanto à Transparência/Publicidade dos critérios de interesse, conveniência e oportunidade que são observados pela Administração para atribuição e revogação da GDAF; bem como maior atenção ao atendimento dos princípios da Isonomia e Equidade.

Desta forma, a presente Nota de Auditoria visa subsidiar a Gestão do Sisema acerca dos pontos que podem ser aprimorados. O que se objetiva é principalmente assessorar, proteger e agregar valor à gestão, quanto a requisitos e aspectos que devem fazer parte de uma boa governança, como Transparência/Publicidade; Equidade/Isonomia; Prestação de Contas (*accountability*).

Ressalta-se que os resultados de auditoria descritos nesta nota de auditoria não esgotam a possibilidade de identificação de outras fragilidades, problemas e



inconsistências significativas relativas ao objeto do trabalho, sendo competência primária das unidades e dos gestores da Secretaria, adotar processo contínuo para diagnosticá-los, bem como avaliar os riscos e as fragilidades dos controles, devendo, também, implementar as medidas cabíveis (controles internos eficazes) em resposta aos riscos identificados, tanto corrigindo as irregularidades e/ou impropriedades, quanto atuando de forma preventiva no desenvolvimento de políticas e procedimentos internos, a fim de garantir que as atividades estejam de acordo com as metas e os objetivos da Instituição.

Por fim, ressalta-se que o conteúdo orientativo deste documento não tem a intenção de esgotar o tema, não assume caráter normativo ou vinculante, não cria direitos ou garantias, nem supre ou substitui as leis específicas atinentes à matéria ou qualquer outra norma aplicável ao órgão ou entidade.

Controladoria Setorial da Semad, 23 de dezembro de 2020.