

GRUPO I – CLASSE Plenário.

TC 023.646/2018-7.

Natureza: Auditoria.

Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Ministério do Meio Ambiente.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS. ÍNDICE DE IMPLEMENTAÇÃO E DA GESTÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS (INDIMAPA). DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Relatório

Trata-se de auditoria operacional coordenada¹ nas 334 unidades de conservação federais existentes nos biomas terrestres e marinhos brasileiros, sob a gestão do Poder Público, com os objetivos de avaliar suas gestões quanto às condições normativas, institucionais e operacionais para que atinjam seus objetivos, e analisar a implementação de metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 14 e 15 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e de metas da Convenção sobre Diversidade Biológica.

2. Simultaneamente, esta Corte coordenou os trabalhos de oito Tribunais de Contas Estaduais (TCE) do bioma Amazônia (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima)², que auditaram as unidades de conservação sob a gestão de seus respectivos estados.

3. A presente auditoria é uma sequência daquela realizada, em 2013, nas unidades de conservação federais e estaduais do bioma Amazônia³ e daquela realizada entre 2014 e 2015, quando foram avaliadas as unidades de conservação federais dos demais biomas brasileiros⁴, quando esta Corte também liderou auditoria coordenada com onze Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) no âmbito da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs). O resultado desses trabalhos coordenados pelo TCU foi a avaliação padronizada de 1.120 áreas protegidas no continente latino-americano.

4. Aqui, com base no Índice de Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa)⁵, foram avaliadas a implementação e a gestão das unidades de conservação federais brasileiras, no contexto da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), com foco na Meta 11 de Aichi⁶, e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 14 e 15 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Também foram calculados o incremento da área desmatada e as estimativas de fluxos de carbono antrópicos por mudanças de cobertura e uso da terra acima do solo, no período de 2007 a 2017.

¹ Trabalho autorizado em 16/7/2018, conforme peça 7 do TC 015.536/2018.

² Acordo de cooperação técnica de maio de 2018 (TC 002.893/2013-4, peças 14 e 15).

³ Acórdão 3101/2013-TCU-Plenário, por mim relatado no bojo do TC 034.496/2012-2.

⁴ Acórdão 1206/2015-TCU-Plenário, relatado pelo ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa no bojo do TC006.762/2014-0.

⁵ Métrica de avaliação evolutiva sistêmica e multidimensional desenvolvida por este Tribunal, em 2013.

⁶ Refere-se às metas do Plano Estratégico de Biodiversidade para o período de 2011 a 2020, aprovado na 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP-10), realizada na cidade de Nagoya, na Província de Aichi, Japão.

5. Transcrevo a seguir, com ajustes, o relatório de auditoria elaborado pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental)⁷, que já leva em consideração as análises dos comentários dos gestores⁸ sobre sua versão preliminar:

“16. As áreas protegidas fazem parte da estratégia mundial de conservação da biodiversidade *in situ*, que visa à proteção de espécies e ecossistemas em seus ambientes naturais. Dada a relevância dos serviços ecossistêmicos prestados pela biodiversidade, vários países têm assumido compromissos internacionais para sua conservação, com foco em sistemas nacionais de áreas protegidas.

17. No âmbito internacional, essa estratégia tem respaldo em dois instrumentos principais: a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), de 1992, e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, de 2015.

18. A CDB tem por objetivos a conservação da diversidade biológica, o seu uso sustentável, e a distribuição justa e equitativa dos benefícios advindos do uso econômico dos recursos genéticos, respeitada a soberania nacional. No Brasil, a CDB foi ratificada pelo Decreto Legislativo 2/1994 e promulgada pelo Decreto Federal 2.519/1998.

19. Em 2010, a CDB adotou o Plano Estratégico para a Diversidade Biológica com vinte metas para orientar a atuação dos Estados-membros no período de 2011 a 2020, as chamadas ‘Metas de Aichi’ (CDB, Decisão X/2, 2010). Tem destaque a meta 11 de Aichi, que propõe que até 2020 sejam protegidos pelo menos 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras, por meio de sistemas efetivos de áreas protegidas. Essa meta foi internalizada no Brasil por meio da Resolução 6/2013 da Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio).

20. Por sua vez, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é uma declaração da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), ratificada por 193 países, e que contém 17 objetivos e 169 metas orientadores da ação dos governos, da sociedade civil, da academia, do meio empresarial e da comunidade internacional com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável, em benefício da sociedade (ONU, 2015, Resolução A/RES/70/1).

21. O modelo de desenvolvimento sustentável proposto pela Agenda 2030 baseia-se nas três dimensões clássicas da sustentabilidade: a social, a econômica e a ambiental (ONU, 2015, Resolução A/RES/70/1, parágrafo 2). Nesta auditoria, agregou-se a esse modelo uma quarta dimensão, a institucional, que diz respeito à governança pública, ou seja, ao direcionamento, à efetividade, à coerência e à avaliação da gestão pública, conforme dispõe o Decreto 9.203/2017, que trata da política de governança da administração pública federal. É importante considerar essa dimensão institucional, visto que grande parte dos objetivos e metas do desenvolvimento sustentável passa necessariamente pela implementação de políticas públicas, dependendo de uma adequada governança pública.

22. Entre os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, dois são mais relevantes para esta auditoria: o **ODS 14** (Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável) e o **ODS 15** (Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade).

23. No ODS 14, destaca-se a **meta 14.5**: ‘Até 2020, conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível’. No ODS 15, destacam-se duas metas para os fins desta auditoria: a **meta 15.1**: ‘Até 2020, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial, florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos

⁷ O relatório à peça 144 contou com os pareceres favoráveis da subunidade (peça 115) e da unidade (peça 116).

⁸ Comentários à peça 26 e análises à peça 113.

internacionais'; e a **meta 15.9**: 'Até 2020, integrar os valores dos ecossistemas e da biodiversidade ao planejamento nacional e local, nos processos de desenvolvimento, nas estratégias de redução da pobreza, e nos sistemas de contas'. Essas metas são coerentes com a CDB e com as Metas de Aichi.

24. No Brasil, há diferentes modalidades de áreas protegidas: unidades de conservação, terras indígenas, terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, áreas de preservação permanente e reservas legais (Decreto 5.758/2006, que instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP). A maior parte de áreas protegidas brasileiras corresponde às **unidades de conservação da natureza** (cerca de 18% da área continental e mais de 26% da zona costeira e marinha) e às **terras indígenas** (aproximadamente 13% do território brasileiro). As terras indígenas, embora sejam áreas protegidas, não fazem parte do escopo desta auditoria por serem criadas para outros propósitos, distintos da conservação da biodiversidade *in situ*, e por serem regidas por legislação específica.

25. Nesta auditoria, as unidades de conservação da natureza são consideradas parte integrante do patrimônio nacional a que se refere o § 4º do art. 225 da Constituição, de maneira que a sua gestão deverá respeitar as condições que assegurem a preservação do meio ambiente e a compatibilização do uso dos recursos naturais com a conservação da biodiversidade. Assim, esse importante ativo ambiental deve ser incluído no cálculo do Produto Interno Verde (PIV), criado pela Lei 13.493/2017, e integrado nas contas nacionais, nos termos da meta 15.9 do ODS 15 e da Meta 2 de Aichi.

26. A Lei 9.985/2000 estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), tendo como principais objetivos: a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos; a proteção das espécies ameaçadas de extinção; a preservação, a restauração e a recuperação dos ecossistemas naturais e degradados; o contato humano com a natureza por meio do uso público; e a subsistência das populações tradicionais que dependem do uso direto dos recursos naturais (Lei 9.985/2000, art. 4º, I, II, III, XII, XIII).

27. A lei define **unidade de conservação** como o espaço territorial legalmente instituído pelo Poder Público sob regime especial de administração, com objetivos de conservação e limites definidos, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (Lei 9.985/2000, art. 2º, I). No Brasil, existem 334 unidades de conservação (UCs) federais geridas direta ou indiretamente pelo Poder Público, não contabilizadas as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) federais. Essas 334 UCs federais encontram-se distribuídas nos seguintes grupos e categorias:

Quadro 1 – Distribuição das 334 UCs federais por grupo e categoria

Grupos, objetivos básicos e categorias de UCs		Quantidade	Área (ha)
Grupo: Unidades de Proteção Integral		149	50.179.920
Objetivo básico: preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais da UC, exceto nos casos legais (Lei 9.985/2000, art. 7º, § 1º).	Parque nacional	74	26.864.001
	Monumento natural	5	11.540.276
	Estação ecológica	30	7.209.341
	Reserva biológica	31	4.267.866
	Refúgio de vida silvestre	9	298.436
Grupo: Unidades de Uso Sustentável		185	121.244.297
Objetivo básico: compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos recursos naturais da UC (Lei 9.985/2000, art. 7º, § 2º).	Área de proteção ambiental	37	89.766.821
	Floresta nacional	67	17.827.439
	Reserva extrativista	66	13.513.329
	Reserva de desenvolvimento sustentável	2	102.619

Grupos, objetivos básicos e categorias de UCs	Quantidade	Área (ha)
Área de relevante interesse ecológico	13	34.088
Reserva de fauna	0	0
Total de UCs federais	334	171.424.217

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nos arts. 7º, 8º e 14 da Lei 9.985/2000 e nos dados fornecidos pelo ICMBio em 28/6/2019 (peça 77). Nota: não foram incluídas as reservas particulares do patrimônio natural (RPPN) federais, por não fazerem parte do escopo da auditoria.

28. (...) embora a finalidade primordial das UCs seja a conservação da biodiversidade *in situ*, elas podem ter outros objetivos, tais como a pesquisa científica, a exploração sustentável de minérios, madeira e produtos florestais não madeireiros, o uso público (visitação, educação ambiental e recreação), a subsistência de populações tradicionais, entre outros. Os aspectos específicos de cada categoria são abordados neste relatório, quando necessário.

29. (...) A norma de criação da UC dá destinação pública à área que especifica, tornando aplicável o regime jurídico da respectiva categoria de UC, restringindo ou proibindo a realização de algumas atividades dentro de seus limites. Trata-se do passo da institucionalização da política pública, que propicia um nível inicial de proteção legal aos recursos naturais contidos na UC.

30. No entanto, é indispensável que a UC, após criada, tenha garantidos todos os meios e recursos necessários para a sua adequada implementação, de forma a permitir uma gestão eficaz e o alcance dos seus objetivos, especialmente os de conservação da biodiversidade e, quando cabível, o aproveitamento sustentável do patrimônio público ambiental que ela representa, conforme as diretrizes do SNUC (Lei 9.995/2000, art. 5º, XI). Nesse sentido, o objetivo desta auditoria foi o de avaliar o nível de implementação e gestão das UCs federais.

31. Sob a perspectiva organizacional, o SNUC estrutura-se em três instâncias: consultiva-deliberativa, central-coordenadora e executora (Lei 9.985/2000, art. 6º, I, II e III). O órgão consultivo e deliberativo é o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). O órgão central e coordenador do sistema é o Ministério do Meio Ambiente (MMA). O órgão executor, na esfera federal, é o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia federal à qual competem as atividades executivas e administrativas relativas à implementação e gestão das UCs federais. Nos âmbitos estadual e municipal, as atribuições executivas e administrativas cabem aos respectivos órgãos ou entidades estaduais e municipais de meio ambiente.

32. Dessa forma, o MMA tem um papel de destaque no sistema nacional, devendo coordenar diversos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais e outros atores em busca da coerência, da cooperação e da adequada comunicação com foco na obtenção dos resultados pretendidos (Lei 9.985/2000, art. 6º, II; Decreto 5.758/2006, Anexo, itens 3.2, II, f, 3.5, II, c, 4.3, II, b).

33. Por sua vez, cabem ao ICMBio as ações dessa política pública no âmbito federal, incluindo a implementação e gestão das UCs federais, bem como sua proteção, fiscalização e monitoramento ambiental (Lei 11.516/2007, art. 1º, I). Além de sua sede em Brasília/DF, o instituto possui representação em todos os Estados brasileiros, devido à distribuição das 334 UCs federais pelo território nacional, especialmente na área rural, conferindo capilaridade à autarquia.

34. O quadro abaixo apresenta o problema, os objetivos e as questões desta auditoria:

Quadro 2 – Problema, objetivos e questões de auditoria

Problema de auditoria:

A criação de unidades de conservação (UCs) é uma das principais estratégias de conservação da biodiversidade *in situ*. Considerando que o Brasil é o país com a maior diversidade de espécies do mundo, espalhadas nos seus seis biomas terrestres (floresta amazônica, cerrado, caatinga, mata atlântica, pampas e pantanal) e biomas marinhos, a existência de UCs no país é de suma importância não só a nível nacional, mas também internacionalmente, para as presentes e futuras gerações. No entanto, a criação de UCs pode não ter sido acompanhada da disponibilização das condições necessárias à implementação e à consolidação dessas áreas, o que pode impedir ou dificultar que tais territórios atinjam os objetivos para os quais foram criados. Assim, a presente auditoria buscou realizar, sob a perspectiva do controle externo, uma avaliação sistêmica da implementação e gestão das UCs, bem como avaliar a contribuição desse patrimônio ambiental para o cumprimento de compromissos nacionais e internacionais, como a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Objetivos da auditoria:

Analisar as ações governamentais responsáveis pela implementação das políticas de conservação da biodiversidade em nível federal, mais especificamente relacionadas à gestão das unidades de conservação da natureza (UCs), de forma a avaliar as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que as UCs alcancem os objetivos para os quais elas foram criadas, identificando riscos e oportunidades de melhoria. Além disso, busca-se analisar a contribuição da política brasileira de unidades de conservação para o alcance de algumas das metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e metas da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).

Questões de auditoria:

Questão 1: Em que medida o Governo Federal tem adotado ações para o estabelecimento de um sistema efetivo de unidades de conservação, conforme prescreve o SNUC, e de que forma essas áreas contribuem para o alcance de metas de Aichi da Convenção sobre Diversidade Biológica e para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, principalmente os ODS 14 e 15?

Questão 2: Em que medida a política brasileira de conservação da biodiversidade *in situ* por meio do estabelecimento de unidades de conservação está aderente aos princípios e características do desenvolvimento sustentável, conforme estabelecido na Agenda 2030 (integração das dimensões econômica, social e ambiental; coerência entre as políticas econômicas, sociais e ambientais; coerência entre as políticas de diferentes esferas de governo; participação; inclusividade; caráter de longo prazo; e baseada em resultados)?

Questão 3: Em que medida a gestão das unidades de conservação federais tem contribuído para a conservação da biodiversidade e para o aproveitamento sustentável do patrimônio natural?

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

(...)

3. Índice de implementação e gestão de áreas protegidas (Indimapa)

39. Segundo os dados do Indimapa, houve avanços na implementação e na gestão das UCs federais entre 2014 e 2019, de uma forma geral. (...)

40. (...) sua metodologia é detalhada no Apêndice A.

41. O quadro a seguir apresenta os indicadores de implementação e gestão analisados:

Quadro 3 – Indicadores do Indimapa

Indicador	Sigla
Plano de manejo	G
Recursos humanos	H
Recursos financeiros	\$
Estrutura administrativa	E
Consolidação territorial	T

Indicador	Sigla
Proteção	F
Pesquisa	P
Monitoramento da biodiversidade	B
Conselho gestor	C
Manejo comunitário	M
Uso público	U
Articulação local	L
Concessões	N

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

42. Cada indicador é calculado a partir de três componentes. Por exemplo, o indicador plano de manejo (G) é avaliado, para cada UC, nos seguintes componentes: existência do plano (G1), aderência do plano aos objetivos específicos da UC (G2) e grau de implementação das ações previstas no plano (G3). Cada um desses componentes é avaliado em 0 (componente não atendido) ou 1 (componente atendido), a partir dos dados obtidos. A soma dos resultados dos três componentes resulta no valor do indicador para aquela UC ($G = G1 + G2 + G3$), de maneira que o indicador é calculado em uma escala de 0 a 3, que expressa a quantidade de componentes atendidos pela UC naquele indicador.

43. Cabe ressaltar que nem todos os indicadores são aplicáveis a todas as UCs, em função das especificidades dos indicadores e das categorias de Ucs. É o caso dos seguintes indicadores: consolidação territorial (T), manejo comunitário (M), uso público (U) e concessões (N).

44. Em seguida, o índice de implementação e gestão de cada UC é calculado a partir da média aritmética dos valores dos indicadores aplicáveis àquela UC. Assim, o índice também varia em uma escala de 0 a 3. Por fim, as Ucs são classificadas conforme o valor do índice em três faixas de gestão e implementação (alta, média ou baixa), cada uma delas correspondente a uma cor para facilitar a comunicação visual dos resultados, conforme quadro abaixo:

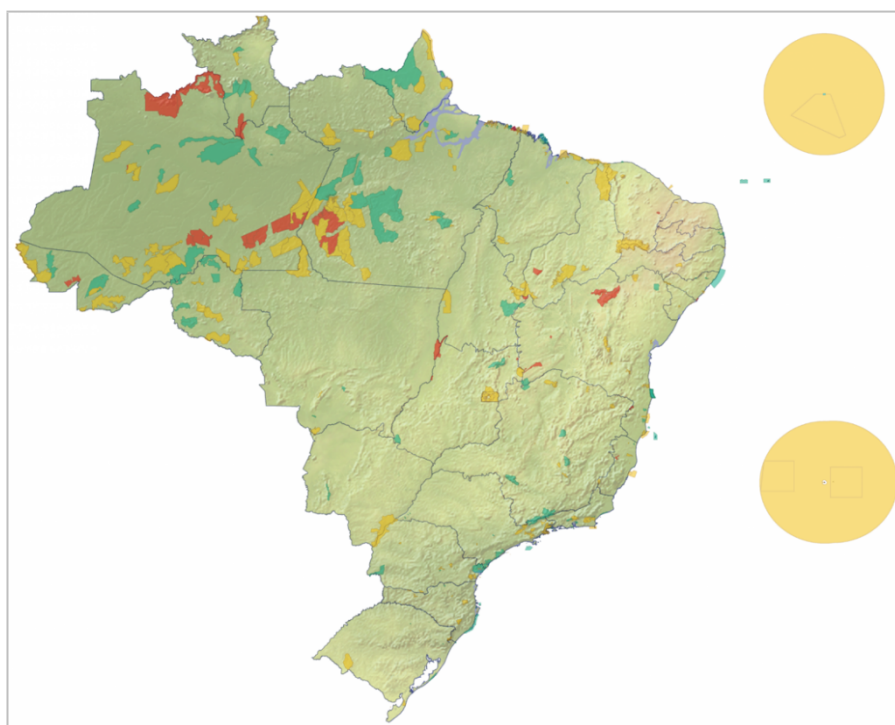
Quadro 4 – Faixas de implementação e gestão das Ucs

Faixa de implementação e gestão	Valor do índice	Cor
Alta	$2 \leq i \leq 3$	● [verde]
Média	$1 \leq i < 2$	● [amarelo]
Baixa	$0 \leq i < 1$	● [vermelho]

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

45. Por fim, os índices das UCs são correlacionados aos seus dados georreferenciados para apresentar os resultados por meio de mapas. Cada UC é mostrada na cor referente ao respectivo índice de implementação e gestão, conforme mapa abaixo:

Figura 1 – Indimapa 2019 das 334 UCs federais.



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria (Apêndice F).

(...)

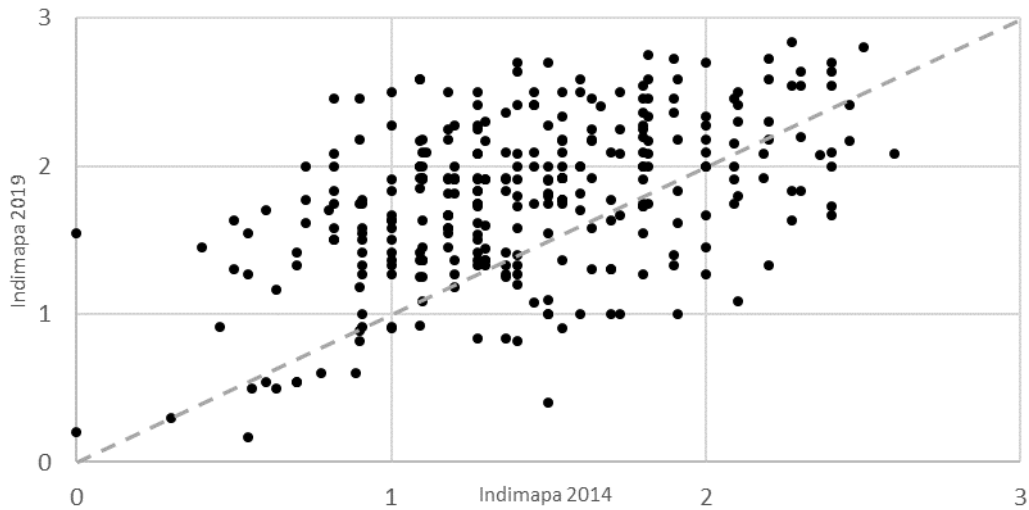
48. Os dois indicadores que apresentaram menor valor em 2019 foram uso público (U) e monitoramento da biodiversidade (B), que se referem a processos fundamentais para o alcance dos objetivos de criação das unidades de conservação da natureza. Os principais problemas relativos ao uso público são analisados no tópico 5.1 do capítulo 5 deste relatório. Quanto ao monitoramento da biodiversidade, o tema será analisado no monitoramento do Acórdão 3.103/2013-TCU-Plenário, cujo item 9.2.2 recomendou ao MMA avaliar a elaboração de uma estratégia nacional de monitoramento da biodiversidade. Cabe destacar que, recentemente, o ICMBio aprovou o Programa Nacional de Monitoramento da Biodiversidade – Monitora (Portaria 3/2017 do ICMBio; peças 80 e 82).

49. No período de 2014 a 2018, houve processos de criação, extinção, inclusão de UCs federais no SNUC e sua exclusão do sistema. Assim, elas podem ser classificadas em três grupos: as que foram avaliadas apenas em 2013 ou em 2014 (Indimapa 2014) [5 unidades]; as que foram avaliadas duas vezes (em 2013 ou 2014, e em 2019) [308 unidades]; e as que foram avaliadas apenas em 2019 (Indimapa 2019) [26 unidades]. (...)

(...)

50. A comparação de índices de implementação e gestão é possível no grupo de 308 UCs federais que possuem duas avaliações do TCU. (...) A evolução do índice de implementação e gestão dessas 308 UCs federais é apresentada no gráfico de dispersão abaixo:

Gráfico 1 – Evolução do índice de implementação e gestão de 308 UCs federais de 2014 a 2019.

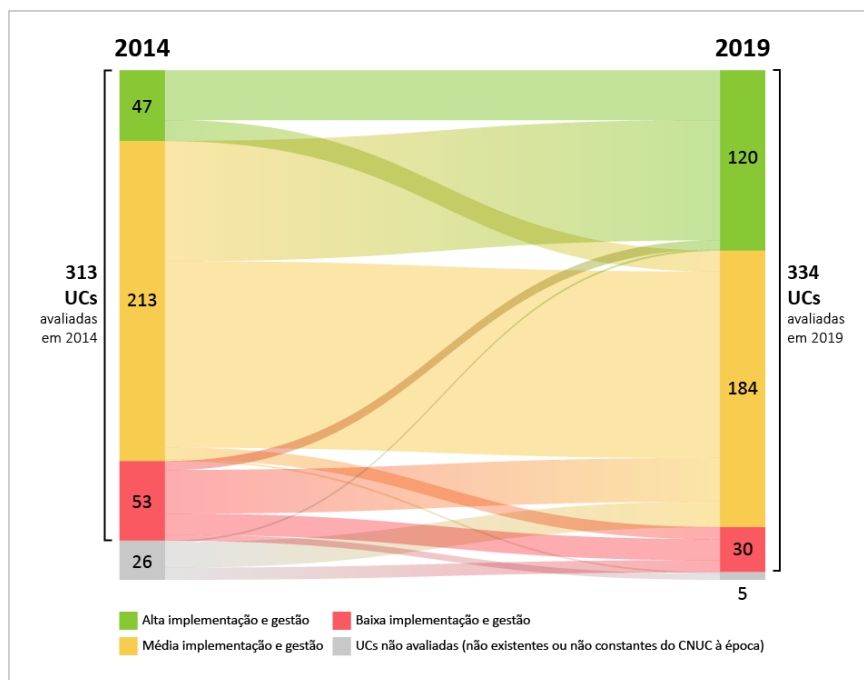


Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

51. No gráfico acima, as 308 UCs federais referidas são representadas pelos pontos. O eixo horizontal (x) corresponde à escala do Indimapa 2014, e o eixo vertical (y), à escala do Indimapa 2019, ambas variando de 0 a 3. A linha diagonal indica os casos em que o índice de implementação e gestão de 2014 é igual ao de 2019 (...). Essa linha também divide o gráfico em dois grupos: o grupo das 61 UCs cujo índice de 2019 é inferior ao índice de 2014 (pontos abaixo da linha [diagonal]); e o grupo das 244 UCs cujo índice de 2019 é superior ao de 2014 (pontos acima da linha [diagonal]). Assim, o gráfico acima demonstra que, no período de 2014 a 2019, houve uma evolução, em geral, do índice de implementação e gestão nas UCs federais.

52. (...) As transições das UCs federais entre as três faixas de implementação e gestão do Indimapa são apresentadas no gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Transições das UCs federais pelas faixas de implementação e gestão do Indimapa, de 2014 a 2019



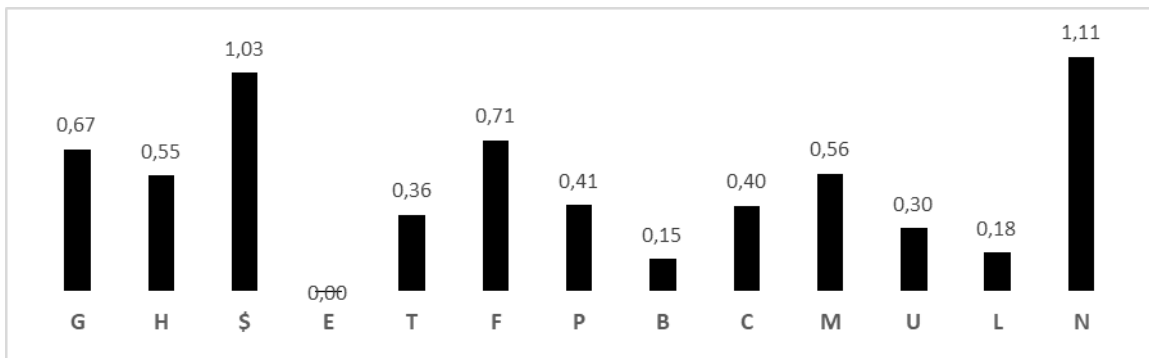
Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

53. No gráfico acima, a coluna da esquerda representa a distribuição das 313 UCs federais avaliadas em 2014 nas três faixas de implementação (alta, média e baixa); e na coluna da direita constam as 334 UCs avaliadas nessas três faixas. Ao final de cada coluna, constam as UCs não avaliadas em cada momento, porque não existiam ou não constavam do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) à época da avaliação.

54. (...) identifica-se uma clara evolução no sistema federal de unidades de conservação no período entre 2014 e 2019, com uma significativa ampliação da quantidade e percentual das UCs federais em alto nível de implementação e gestão, e uma redução das UCs federais avaliadas no nível baixo do Indimapa. Apenas a título exemplificativo, merece destaque o deslocamento de 80 UCs federais da faixa média de implementação, em 2014, para a faixa alta, em 2019. Cabe também comentar que há mais movimentação de UCs para níveis mais altos de implementação do que para níveis mais baixos.

55. As análises históricas dos indicadores e de seus componentes de 2014 para 2019 permitiram identificar os pontos em que ocorreram os avanços mais expressivos na implementação e gestão desses territórios, bem como aqueles em que houve retrocesso ou estagnação, conforme o gráfico a seguir.

Gráfico 3 – Evolução dos indicadores de 2014 a 2019 nas UCs federais



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria. Nota: as variações de cada indicador foram calculadas apenas para as UCs federais para as quais o indicador se aplicou em ambos os momentos avaliativos (2014 e 2019).

56. Por exemplo, nota-se que houve evolução no indicador G (plano de manejo), o que pode ser atribuído à implementação do novo roteiro metodológico do ICMBio para elaboração e revisão de planos de manejo (Portaria 1.163/2018 do ICMBio; peças 66 e 67), tema que será analisado com mais detalhes no monitoramento do item 9.3.1 do Acórdão 3.101/2013-TCU-Plenário. Por sua vez, os indicadores H e \$ (recursos humanos e financeiros) são relevantes para as condições operacionais de funcionamento das UCs, e a sua evolução diz respeito a uma série de medidas alternativas encontradas pelo ICMBio para suprir as carências de recursos, embora haja gargalos e dificuldades, conforme apontado nos tópicos 4.2 e 4.3 do capítulo 4 deste relatório. Os demais indicadores serão mencionados ao longo deste relatório, quando necessário à análise.

57. O índice de implementação e gestão pode ser analisado também segundo a categoria de UC. Para essa análise, foram consideradas as seis categorias que representam os maiores percentuais do total de UCs federais, para evitar distorções estatísticas. Assim, foram consideradas as reservas biológicas, as estações ecológicas, os parques nacionais, as florestas nacionais, as reservas extrativistas e as áreas de proteção ambiental. Foram desconsideradas as demais categorias que representam, juntas, menos de 10% das 334 UCs federais (áreas de relevante interesse ecológico, refúgios de vida silvestre, monumentos naturais e reservas de desenvolvimento sustentável).

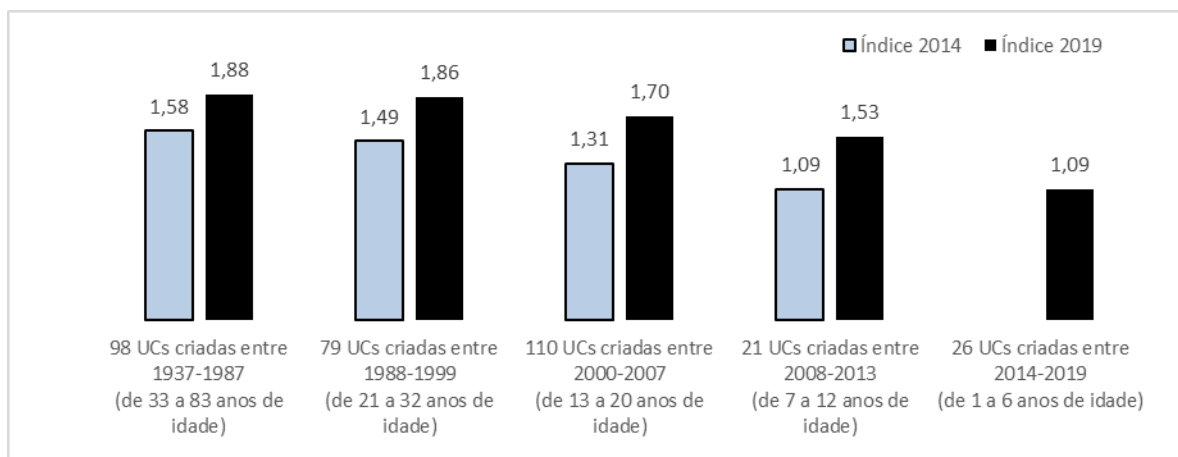
58. As categorias que apresentaram, na média, maior grau de implementação e gestão foram as reservas biológicas (1,97), as estações ecológicas (1,93) e os parques nacionais (1,82), todas do grupo de proteção integral. Em seguida, aparecem as reservas extrativistas (1,75) e as

florestas nacionais (1,63), categorias de UCs de uso sustentável que admitem moradia de populações tradicionais e o manejo dos seus recursos naturais. Por fim, vêm as áreas de proteção ambiental (1,53).

59. Esse resultado por categoria de UC pode ser decorrente de diversos fatores. As áreas de proteção ambiental são, por definição legal, áreas extensas com certo grau de ocupação humana, tendo como um de seus objetivos básicos a disciplina do processo de ocupação territorial (Lei 9.985/2000, art. 15, *caput*). Essa constante interação entre a proteção ambiental com o regramento da ocupação humana pode significar, na prática, dificuldades de implementação e gestão da UC, devido aos diversos interesses legítimos sobre o mesmo território. Por sua vez, as UCs de proteção integral são mais restritivas ao acesso público e ao uso dos seus recursos, o que pode significar processos não tão complexos de implementação e gestão por parte do Poder Público.

60. Por fim, em relação ao período de criação, as 334 UCs federais foram divididas em cinco grandes grupos temporais: 1937-1987 (UCs federais criadas antes da Constituição Federal de 1988), 1988-1999 (entre a CF/88 e a Lei do SNUC), 2000-2007 (entre a Lei do SNUC e a criação do ICMBio), 2008-2013 (entre a criação do ICMBio e a primeira avaliação do TCU) e 2014-2019 (após a primeira avaliação do TCU). O gráfico abaixo apresenta a evolução do Indimapa, de 2014 para 2019, nesses quatro grupos:

Gráfico 4 – Comparação dos índices de UCs federais em 2014 e 2019, por período de criação



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

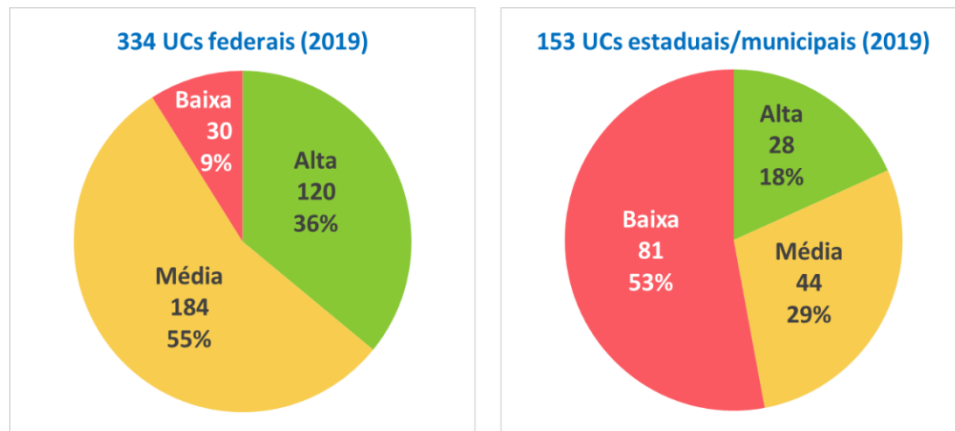
61. Da análise do gráfico acima, emergem duas constatações principais. Em primeiro lugar, as UCs federais mais antigas apresentaram, tanto em 2014 como em 2019, índice médio de implementação e gestão superior às UCs federais mais recentes. Isso pode indicar que as UCs mais antigas tiveram mais tempo de consolidação no âmbito do SNUC, no respectivo espaço geográfico e perante a sociedade, o que pode ter contribuído para o desenvolvimento dos processos que influenciam na sua implementação e gestão (plano de manejo, conselho gestor, alocação de recursos humanos e financeiros, consolidação territorial, uso público, pesquisa, monitoramento da biodiversidade etc.).

62. Em segundo lugar, verifica-se que, no período de 2014 a 2019, o índice apresentou evolução média em todos os quatro grupos temporais em que essa comparação é possível (UCs que foram avaliadas nos dois momentos). Isso indica que os processos de implementação e gestão têm avançado nas UCs federais como um todo, sem distinção do respectivo período de criação.

63. O Indimapa também foi aplicado a 153 UCs estaduais/municipais amazônicas, no âmbito da auditoria coordenada com os Tribunais de Contas dos respectivos Estados. Os gráficos abaixo apresentam a distribuição das 334 UCs federais e dessas 153 UCs

estaduais/municipais, conforme a respectiva faixa de implementação e gestão (alta, média ou baixa):

Gráfico 5 – Comparação do Indimapa de UCs federais e estaduais/municipais em 2019



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

64. Na comparação, observa-se que as UCs estaduais/municipais amazônicas enfrentam dificuldades mais sérias de implementação e gestão do que as UCs federais. Essa constatação é válida ainda que a comparação seja feita apenas com as 127 UCs federais amazônicas, cuja distribuição proporcional nas três faixas de implementação e gestão segue o padrão das demais UCs federais (40% na faixa alta, 52% na faixa média e 10% na faixa baixa). Situação semelhante havia sido verificada na auditoria de 2013 no bioma Amazônia (TC-034.496/2012-2, peça 50, itens 203-206).

65. Do exposto, conclui-se que o Indimapa apresenta evolução no grau de implementação e gestão das UCs federais de 2014 a 2019, de uma forma geral, o que indica avanços nas condições operacionais das unidades de conservação federais. Alguns desses progressos podem ser atribuídos à atuação do ICMBio em atenção às deliberações do TCU nos Acórdãos 3.101/2013-TCU-Plenário e 1.206/2015-TCU-Plenário, cujo monitoramento será feito em processos específicos.

(...)

67. Assim, propõe-se dar ciência ao Congresso Nacional, à Casa Civil da Presidência da República, ao MMA e ao ICMBio de que, na avaliação realizada pelo TCU utilizando a metodologia Indimapa, verificou-se uma melhora no nível de implementação e gestão das unidades de conservação federais de 2014 a 2019, embora tenham sido constatadas falhas de governança no SNUC e desalinhamentos entre o SNUC e outras políticas públicas, que são apontados nos capítulos seguintes deste relatório.

4. Falhas de governança pública no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

68. Foram identificadas falhas na implementação de mecanismos, componentes, princípios e boas práticas de governança pública no SNUC, gerando riscos à adequada implementação e gestão das unidades de conservação. Essas falhas de governança dizem respeito à ausência de uma estratégia nacional para o SNUC, à falta de acompanhamento sistemático e integrado dos recursos financeiros externos ao orçamento aplicados nas unidades de conservação federais, e às limitações e riscos de descontinuidade das medidas adotadas pelo ICMBio para mitigar as dificuldades de alocação e permanência de recursos humanos nas UCs federais.

69. As falhas de governança identificadas ampliam os riscos de não alcance de compromissos nacionais e internacionais assumidos pelo Brasil, tais como a garantia da efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225, § 1º, III), os

objetivos e diretrizes do SNUC (Lei 9.985/2000, arts. 4º e 5º), os objetivos e diretrizes da Política Nacional da Biodiversidade (Decreto 4.339/2002, Anexo, 11.3), os objetivos e estratégias do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (Decreto 5.758/2006, Anexo), os objetivos da Convenção sobre Diversidade Biológica (Decreto Legislativo 2/1994 e Decreto Federal 2.519/1998), a meta nacional 11 de Aichi (Resolução 6/2013 da Conabio) e as metas 14.5 e 15.1 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

70. Em última análise, essas falhas de governança expõem a risco o próprio patrimônio público ambiental que as unidades de conservação representam, desperdiçando o seu potencial econômico, social e ambiental para o desenvolvimento sustentável do país.

(...)

75. Nesta auditoria, as análises foram guiadas pelos seguintes normativos e documentos sobre governança pública: Decreto Federal 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; ‘Governança Pública: Referencial Básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhorias’ (TCU, 2014a); ‘Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas’ (TCU, 2014b); e ‘Governança de Áreas Protegidas: da compreensão à ação’ (Borrini-Feyerabend *et al*, 2017; peça 102), da série Diretrizes para melhores práticas em áreas protegidas, da Comissão Mundial de Áreas Protegidas (WCPA) da UICN.

4.1. Ausência de estratégia nacional para o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

76. O SNUC não conta com uma estratégia nacional que dê concretude aos objetivos e às diretrizes da Lei 9.985/2000, o que prejudica o monitoramento e a avaliação da política pública, a comunicação dos resultados obtidos, a tomada de decisão com base em evidências e, em última análise, a própria implementação da política pública.

77. Entre os mecanismos para o exercício da governança pública, está a ‘estratégia’, que compreende ‘a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido’ (Decreto 9.203/2017, art. 5º, II).

78. Segundo o Referencial Básico de Governança Pública do TCU, esse mecanismo envolve aspectos como: ‘escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; (...) definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo’ (TCU, 2014a, p. 51).

79. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, a definição estratégica de planos e objetivos é essencial para o sucesso da política pública, em função da necessidade de conhecimento dos rumos e dos destinos almejados, integrando as partes interessadas e os recursos disponíveis (TCU, 2014b, p. 46). No componente de governança ‘planos e objetivos’, aponta-se a seguinte boa prática (TCU, 2014b, p. 47):

‘Definição de objetivos precisos o suficiente para permitir uma delimitação nítida do campo de atuação da política, traduzindo-os, por sua vez, em metas precisas e objetivamente caracterizadas, que concorram para a consecução dos propósitos mais gerais da intervenção pública, de modo a orientar as ações governamentais e assegurar a transparência sobre metas e resultados’ (PETERS, 2012).

80. No mesmo sentido, transcreve-se consideração da UICN no âmbito do princípio de boa governança para áreas protegidas denominado ‘direção’ (Borrini-Feyerabend *et al*, 2017; peça 102, p. 77):

‘Formular e seguir uma visão estratégica inspiradora e coerente (perspectiva ampla, de longo prazo) para as áreas protegidas e os seus objetivos de conservação, fundamentada em

valores acordados e uma apreciação das complexidades ecológicas, históricas, sociais e culturais únicas de cada contexto.’

81. Os componentes e princípios de governança citados (estratégia, direção, planos e objetivos) estão diretamente atrelados ao monitoramento contínuo dos resultados das ações realizadas, de forma a avaliar o seu desempenho. O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas traz, para o componente de governança ‘monitoramento e avaliação’, as seguintes boas práticas (TCU, 2014b, p. 60-61):

‘Identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política (COMISSÃO EUROPEIA, 2009).

Desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos’ (GAO, 2005).

82. Por sua vez, a UICN propõe, quanto ao princípio de boa governança do ‘desempenho’, a seguinte consideração (Borrini-Feyerabend *et al*, 2017; peça 102, p. 59):

‘Atingir objetivos de conservação e outros, como planejado e monitorado, inclusive por meio de avaliação contínua da eficácia da gestão.’

83. Observa-se que esses mecanismos, componentes e princípios de boa governança são convergentes entre si, apontando para a necessidade de definição de uma visão estratégica ampla, sistêmica e de longo prazo, que estabeleça planos e objetivos claros, traduzidos em metas precisas e objetivamente caracterizadas, a serem alcançadas e monitoradas por meio de processos avaliativos contínuos, com coleta de dados e medição de indicadores-chave previamente acordados.

84. No caso do SNUC, os objetivos e diretrizes legalmente previstos não são traduzidos em uma estratégia nacional que permita o direcionamento da política pública e da implementação e gestão das UCs. Além disso, a falta de definição de metas e indicadores dificulta o monitoramento e avaliação do sistema, com prejuízo para a capacidade de reportar os resultados obtidos e tomar decisões com base em evidências. Esses dois aspectos (estratégia e mensuração de desempenho) são tratados de forma sequencial neste achado para fins didáticos, muito embora os mecanismos, componentes e princípios de governança sejam inter-relacionados e interdependentes.

85. A legislação brasileira em vigor estabelece objetivos e diretrizes para o SNUC. A Lei 9.985/2000, que institui o SNUC, definiu conceitos legais e estabeleceu objetivos e diretrizes para o sistema (arts. 4º e 5º). A Lei 11.516/2007 criou o ICMBio, com autonomia administrativa e financeira e finalidades diretamente relacionadas ao SNUC (art. 1º). No âmbito infralegal, o Decreto 5.758/2006 instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), que estabelece objetivos gerais e específicos para o SNUC (Decreto 5.758/2006, Anexo).

86. Assim, atende-se ao componente de governança da ‘institucionalização’ da política pública no âmbito normativo-formal, compreendido como a criação de um arcabouço legal que atribui competência aos órgãos públicos e confere legitimidade à atuação estatal para a execução de atividades previstas para a implementação da política pública (TCU, 2014b, p. 43-45). Assim, a política pública está formalmente institucionalizada, tendo sido criado espaço normativo para a atuação legítima do Estado com fundamento em instrumentos legais. No entanto, verifica-se que a lei e o PNAP não estabelecem metas precisas e objetivas para o SNUC, nem indicadores-chave para acompanhamento do progresso da política ou mecanismos de monitoramento e avaliação. Em vista disso, buscou-se identificar se existem outros instrumentos que cumprissem esse papel.

87. Perguntado sobre a visão estratégica de longo prazo do SNUC, o MMA respondeu que o Departamento de Áreas Protegidas (DAP), da Secretaria da Biodiversidade (SBio), trabalhou em uma proposta de ‘estratégia nacional para conservação e uso sustentável da biodiversidade brasileira: ampliação e consolidação do SNUC’, mas o documento ainda precisaria ser revisto e atualizado (peça 44, p. 17) (...)

(...)

88. A proposta de estratégia nacional elaborada pelo DAP, a que se refere o MMA, é uma minuta elaborada em 2012, que foi examinada pelo TCU na auditoria de 2013 (TC-034.496/2012-2, peça 50, itens 305-308). Os seis eixos temáticos daquela minuta correspondem às seis ações indicadas pelo MMA em sua resposta de 2019 (peça 44, p. 17-18). Portanto, conclui-se que a necessidade dessa estratégia é reconhecida pelo MMA desde 2012, pelo menos, e que não houve, desde então, avanços significativos no que diz respeito à redação do referido documento nem à sua efetiva implementação.

(...)

90. A ausência de estratégia nacional para o SNUC está diretamente vinculada às fragilidades e dificuldades do monitoramento e avaliação do desempenho da política pública. Sem uma definição clara de ações, prazos, responsáveis, produtos e prioridades, é inviável definir metas e indicadores e mensurar a efetividade da ação pública e o alcance dos objetivos pretendidos, com prejuízo para a avaliação de desempenho da política pública e para a tomada de decisão baseada em evidências.

91. Essa situação se verifica na incipiência de indicadores para avaliação de efetividade da gestão das UCs e na predominância dos aspectos quantitativos para reportar os avanços do SNUC e do sistema brasileiro de áreas protegidas, como o cálculo de área coberta por UCs.

92. No âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), definiu-se em 2010 o Plano Estratégico para a Biodiversidade para o período 2011-2020, com cinco objetivos estratégicos, desdobrados em 20 metas (as chamadas ‘metas de Aichi’). A meta 11 de Aichi propõe que, até 2020, pelo menos 17% da área terrestre e 10% da área costeira e marinha sejam conservados por meio de sistemas efetivos de áreas protegidas.

93. As metas de Aichi foram internalizadas no Brasil pela Resolução 6/2013 da Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio). A meta nacional 11 tem a seguinte redação (peça 107):

‘Meta nacional 11: Até 2020, serão conservadas, por meio de unidades de conservação previstas na Lei do SNUC e outras categorias de áreas oficialmente protegidas, como APPs, reservas legais e terras indígenas com vegetação nativa, pelo menos **30%** da Amazônia, **17%** de cada um dos demais biomas terrestres e **10%** de áreas marinhas e costeiras, principalmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, assegurada e respeitada a demarcação, regularização e a gestão efetiva e equitativa, visando garantir a interligação, integração e representação ecológica em paisagens terrestres e marinhas mais amplas.’

94. A internalização dessa meta representa o reconhecimento oficial a respeito da relevância de estabelecer marcos monitoráveis para o sistema brasileiro de áreas protegidas. Os elementos da meta podem ser divididos em três grupos, conforme o quadro abaixo:

Quadro 5 – Elementos da meta nacional 11 de Aichi

Modalidades de área protegida no Brasil	Percentual de área a ser protegida em cada bioma brasileiro	Aspectos relevantes da meta nacional 11
---	---	---

Unidades de conservação (UC)	30% da Amazônia	Prazo: até 2020
Áreas de preservação permanente (APP)	17% da Caatinga	Foco em áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos
Reserva legal (RL)	17% do Cerrado	Garantia da demarcação e da regularização
Terras indígenas com vegetação nativa (TI)	17% da Mata Atlântica	Gestão efetiva
Outras categorias de áreas oficialmente protegidas	17% do Pantanal	Gestão equitativa
	17% do Pampa	Interligação (conectividade ecológica)
	10% da zona marinha e costeira	Integração em paisagens terrestres e marinhas mais amplas
		Representação ecológica

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base na Resolução 6/2013 da Conabio (peça 107).

95. Na primeira e na segunda colunas do quadro acima, são indicadas as modalidades de áreas protegidas oficialmente reconhecidas no Brasil e os percentuais de cada bioma brasileiro a serem especialmente protegidos. Na terceira coluna, observa-se o prazo da meta (2020) e os aspectos qualitativos a serem buscados pelo sistema de áreas protegidas. Para os fins da análise, ressalta-se a importância da efetividade da gestão, que diz respeito ao alcance dos objetivos para os quais as áreas protegidas foram criadas.

96. Nos dois últimos relatórios apresentados pelo Brasil à CDB, constata-se que não há uma definição clara dos critérios de mensuração de efetividade das áreas protegidas, nem sobre como cada modalidade de área protegida será contabilizada e incorporada para fins de análise da meta 11. Como consequência, a comunicação dos resultados tem tido foco maior na extensão territorial e marítima coberta por áreas protegidas e no respectivo percentual do território nacional. Em outras palavras, a avaliação governamental restringe-se à parte quantitativa da meta (total e percentual de área afetada à preservação e conservação da biodiversidade), não realizando a avaliação da efetividade da gestão (parte qualitativa da meta) de maneira sistemática e consistente.

97. Em 2016, o governo brasileiro apresentou o seu Quinto Relatório Nacional para a CDB, contendo dados coletados até outubro de 2014. Esse relatório utilizou o termo ‘áreas protegidas’ referindo-se exclusivamente à definição da Lei 9.985/2000, ou seja, restringindo-se às unidades de conservação brasileiras (MMA, 2016a; peça 103, p. 113, nota de rodapé 129). Quanto às outras modalidades de área protegida, o relatório informa que seria necessário aguardar a conclusão do processo de registro das áreas de reserva legal e de preservação permanente no Cadastro Ambiental Rural (CAR) a fim de calcular, de forma adequada, o atingimento ou não da meta 11 pelo Brasil (MMA, 2016a; peça 103, p. 115).

98. No que diz respeito aos aspectos qualitativos da meta, o referido relatório limitou-se a afirmar o seguinte: ‘alcançar a gestão eficaz e equitativa das áreas protegidas e assegurar a interligação ecológica, integração e representatividade em paisagens terrestres e marinhas mais amplas ainda representam grandes desafios’ (MMA, 2016a; peça 103, p. 204). Não havia menção a indicadores de eficácia, efetividade, equidade, interligação/conectividade ecológica, integração em paisagens mais amplas e representatividade das áreas protegidas.

99. Em 2019, o Brasil apresentou o seu Sexto Relatório Nacional para a CDB, com dados coletados até dezembro de 2018. Esse relatório informa que ainda está sob discussão técnica a forma como cada um dos diferentes regimes de área protegida serão considerados e incorporados à meta 11 de Aichi (MMA, 2019c; peça 104, p. 330-331).

100. Quanto aos aspectos qualitativos, o relatório informa que ‘ainda é necessário avançar na avaliação das qualificadoras da meta relativas à gestão efetiva e equitativa, à representatividade ecológica e à conectividade das áreas protegidas’ (MMA, 2019c; peça 104, p. 331, tradução livre), e que, para isso, está em andamento o Projeto Estruturação do SNUC – *LifeWeb*, desenvolvido em cooperação com a Alemanha.

101. Indagado sobre os aspectos quantitativos e qualitativos da meta nacional 11 de Aichi, o MMA informou o seguinte (peça 44, p. 9):

‘O Departamento de Áreas Protegidas tem apoiado a elaboração do 6º Relatório Nacional para a CDB, especialmente ao que se refere à Meta 11 de Aichi. Conforme prevê a Resolução Conabio nº 06/2013 o Brasil reconhece diversas formas de proteção do território na contabilidade da meta 11, incluindo as unidades de conservação (UC) e outras Áreas Protegidas ou medidas efetivas de conservação baseadas em área (OMECs) desde que mantenham a vegetação nativa, como terras indígenas, territórios quilombolas, reservas legais, áreas de preservação permanente, entre outros. Neste momento, as estatísticas oficiais brasileiras usadas para verificar o alcance da meta 11 são referentes à área protegida pelo SNUC. Ainda está em discussão técnica a forma como os diferentes regimes de proteção ou OMECs serão contabilizados e incorporados à Meta 11.

Em relação aos aspectos quantitativos da meta, os dados apresentados demonstram que o Brasil teve um grande avanço. Em 2018 o país atingiu a marca de 18,08% de proteção de áreas terrestres e 26,36% de áreas marinhas. Os dados são públicos e estão disponíveis no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC.

Em relação aos aspectos qualitativos da meta, ainda há que se avançar na avaliação dos qualificadores da meta que preconiza a gestão efetiva e equitativa das áreas, bem como trata das questões de representação ecológica e conectividade. O Ministério do Meio Ambiente está trabalhando no desenvolvimento de indicadores que permitam aferir os critérios de gestão equitativa e efetiva das áreas protegidas, bem como, sua representação ecológica.

Neste momento, são apresentados no 6º relatório nacional o monitoramento de nove indicadores: Biomas brasileiros e área marinha em Unidades de Conservação; PADDD Redução, recategorização, desafetação de áreas protegidas; Número de Ações de Fiscalização Executadas nas Unidades de Conservação Federais; Número de Plano de Manejo em UCs federais; Índice de efetividade de gestão das UCs Federais; Número de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação criados na Esfera Federal; Taxa de desmatamento em UCs federais na Amazônia Legal; Número de Plano de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA) em Terras Indígenas; Focos de calor ativos detectados em unidades de conservação federais.’

102. Cabe enfatizar que os indicadores mencionados no trecho transcrito acima, e apresentados no Sexto Relatório Nacional do Brasil à CDB, são preliminares, conforme disposto no referido relatório (MMA, 2019c; peça 104, p. 332), na resposta do MMA ao ofício de requisição da equipe de auditoria (peça 44) e no capítulo de apresentação do documento ‘Fichas técnicas dos indicadores das metas nacionais de biodiversidade para o 6º Relatório Nacional’ (MMA, 2019d; peça 105). Tais indicadores estão orientados à comunicação internacional sobre os avanços do Brasil em relação à meta 11 de Aichi, não estando atrelados a uma estratégia nacional.

103. Assim, depreende-se das informações apresentadas que o governo federal ainda não possui critérios e indicadores de avaliação de efetividade das áreas protegidas e do cumprimento dos objetivos dessas áreas.

104. Cumpre ressaltar que alguns grupos de UCs têm sido avaliados quanto à sua gestão ou efetividade por meio de algumas ferramentas, tais como o *Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management* (RAPPAM) e o Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe). Esses métodos são importantes e contribuem para o SNUC, porém não permitem uma avaliação sistêmica e integrada, tampouco a retroalimentação para a tomada de decisão.

105. O RAPPAM avalia algumas UCs federais e estaduais da região norte do país. Essa ferramenta foi desenvolvida pelo *World Wide Fund for Nature* (WWF) e tem aplicação em 53 países, permitindo comparação internacional. No Brasil, ela tem sido apoiada pelo ICMBio e já foi aplicada três vezes (2005, 2010 e 2015), com a participação de 249 UCs na última rodada (peça 68). Entretanto, esses métodos não incorporam em suas análises todas as UCs que

compõem o SNUC, além de não contemplarem as demais áreas protegidas (terras indígenas, APPs, RLs, territórios quilombolas etc.).

106. O SAMGe foi institucionalizado pela Portaria 306/2016 do ICMBio e está sendo aplicado hoje à maioria das UCs federais (acesso feito ao sistema em 6/2/2020 retornou que 322 das 334 unidades federais possuíam índice de efetividade calculado até essa data). Seu preenchimento se pauta nos objetivos das unidades e o índice de efetividade de gestão é calculado a partir dos indicadores globais de efetividade de gestão descritos pelo ICMBio a partir de metodologia proposta pela UICN. Os relatórios por UC são disponibilizados ao público no sítio do ICMBio (peça 68).

107. No entanto, nesse sistema a avaliação é feita por UC de forma individual, para apoiar o seu próprio planejamento, a sua gestão individual e a alocação dos respectivos recursos. No capítulo introdutório do relatório de aplicação do SAMGe no ciclo de 2018, afirma-se que ‘o escopo de atuação do sistema é direcionado, primariamente, para a unidade de conservação e o auxílio à gestão em âmbito local, sistematizar e monitorar informação territorial em uma base comum e gerar relatórios gerais ou específicos’ (ICMBio, 2019b; peça 106, p. 8). Essas mesmas características são informadas na resposta do ICMBio ao ofício de requisição da equipe de auditoria (peça 68).

108. Desse modo, apesar de o SAMGe ser um sistema importante para a gestão das UCs na perspectiva local, ele não proporciona uma visão sistêmica nem captura o alcance dos objetivos do sistema nacional ou as interações das UCs entre si e com outros territórios e atores importantes.

109. A grande maioria de dados do SAMGe refere-se a UCs federais, embora haja a possibilidade de sua expansão para as esferas estadual e municipal. Acesso feito ao sistema em 6/2/2020 retornou que 180 unidades de conservação estaduais e 26 municipais possuíam índice calculado. A esse respeito, o ICMBio informou (peça 68, p. 3, item 12):

‘O Sistema de Análise e Monitoramento da Gestão de UC – SAMGe tem sido apoiado pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA como ferramenta optativa aos Estados para realizar o diagnóstico de gestão das UCs. Por meio de Acordo de Cooperação entre os órgãos gestores das unidades de conservação estaduais e o MMA, as equipes gestoras dos Estados podem participar do Diagnóstico anual, no mesmo período que as unidades de conservação federais. O MMA e o ICMBio têm apoiado ainda a capacitação dos gestores estaduais para o preenchimento qualificado do SAMGe, realizando cursos de capacitação nos Estados, conforme demanda. Indica-se a realização de cursos nos Estados da Bahia, Minas Gerais e Acre, em 2018, e previsão de novos cursos para o Ciclo 2019.’

110. Embora o SAMGe seja importante para a mensuração de resultados no nível federal, ainda não é suficiente para a mensuração dos resultados do SNUC. Esse sistema foi criado sob a perspectiva da entidade executora federal do SNUC (ICMBio), que necessita de informações para o planejamento, a gestão, a alocação de recursos e a tomada de decisões no nível operacional das UCs federais. Uma potencial expansão do sistema de forma oficial para todos os níveis federativos poderia resultar na necessidade de revisão e ajustes dos critérios de cálculo e dos indicadores medidos.

111. As dificuldades de monitoramento e avaliação são observadas no sistema brasileiro de áreas protegidas como um todo. O MMA informou que não são realizadas as avaliações periódicas sobre a implementação do PNAP, previstas no art. 3º do Decreto 5.758/2006 (peça 84, p. 5):

‘(...)

O Plano, iniciado em 2006, previa uma avaliação quinquenal de sua implementação, o que, por motivos ainda desconhecidos, nunca foi realizado, pelo menos nesse formato.

Entretanto, outros relatórios vêm sendo elaborados a intervalos até menores, como os do ICMBio, realizado anualmente.’

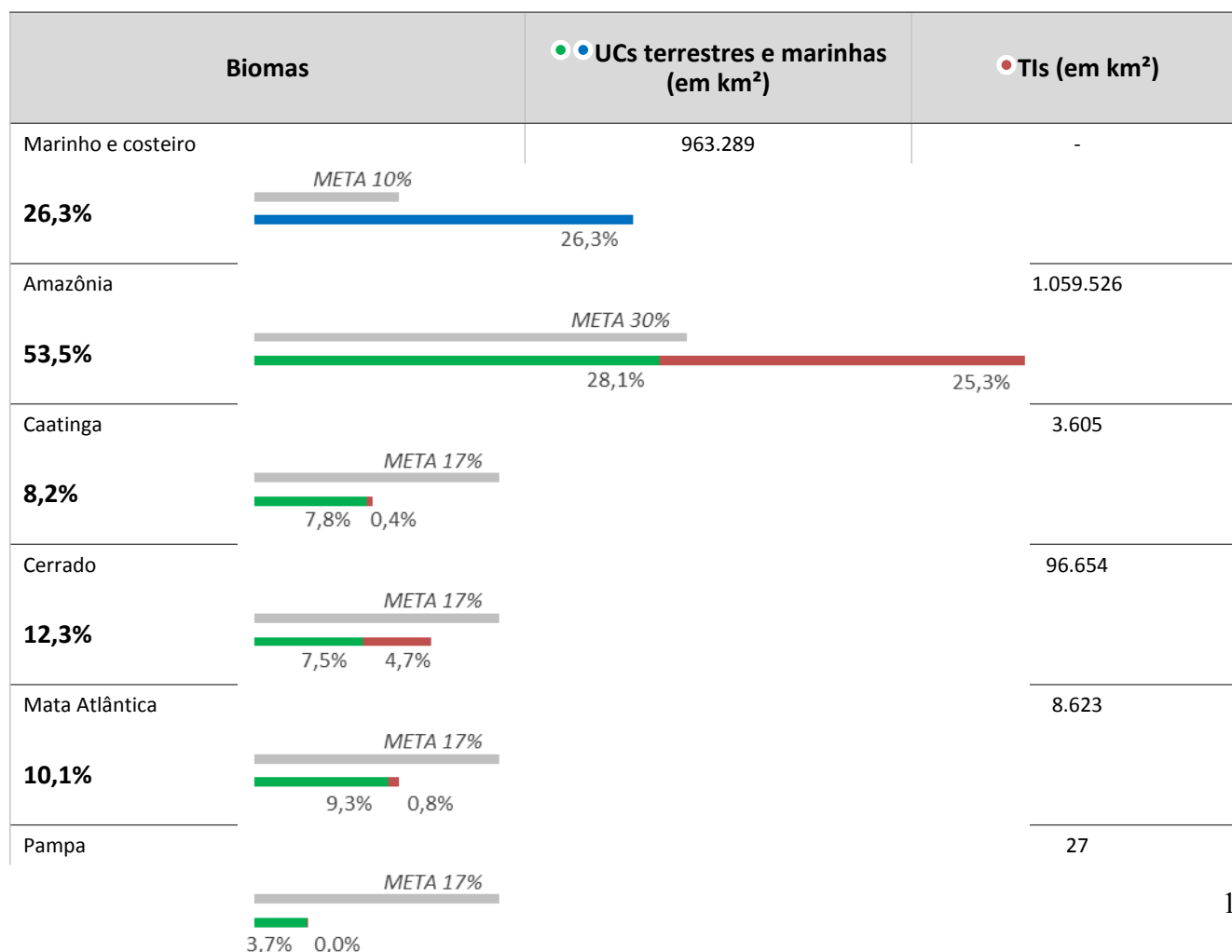
112. Assim, constata-se que a implementação do PNAP nunca foi avaliada desde a sua instituição formal, ocorrida em 2006, e que o MMA desconhece os motivos desse fato.

113. Como consequência, observa-se uma preponderância do cálculo da área ocupada pelas UCs sobre a sua efetividade para a conservação da biodiversidade, o que pode levar à equivocada conclusão de que a simples existência formal de espaços territoriais especialmente protegidos garantiria a conservação dos recursos e valores neles contidos. Como mencionado anteriormente (itens 29 e 30), a criação de áreas protegidas, tais como as UCs, é o primeiro passo para a conservação da biodiversidade *in situ*, que expressa a manifestação estatal sobre a destinação específica desses territórios, institucionaliza a conservação e a preservação ambiental neles, e produz alguns efeitos jurídicos. No entanto, após a sua criação, é preciso garantir as condições necessárias para a implementação e gestão dessas áreas, bem como estabelecer critérios oficiais de monitoramento e avaliação a respeito do cumprimento ou não dos objetivos para os quais elas foram criadas, a fim de identificar problemas a serem solucionados, ou correção de rumos.

114. Além disso, o próprio cálculo de área realizado pelo governo apresenta dificuldades, especialmente no que diz respeito à definição de limites de outras modalidades de áreas protegidas, como as áreas de preservação permanente (APP) e reserva legal (RL). Verificou-se, portanto, que não existem atualmente informações completas sobre o grau de atendimento dos percentuais de proteção de território propostos pela meta nacional 11.

115. Tendo em vista a ausência de informações oficiais sobre a cobertura de território por outras modalidades de áreas protegidas, a equipe de auditoria avançou nesse cálculo, considerando os dados oficiais georreferenciados disponíveis, que atualmente só existem para as UCs e para as terras indígenas (TIs). Esses dados são apresentados no quadro abaixo, que indica os percentuais de cada bioma cobertos por essas duas modalidades de áreas protegidas:

Quadro 6 – Área das UCs e das TIs (em km²) e seu percentual por bioma



3,7%		
Pantanal	4.940	2.688
5,0%		
Brasil	1.508.841 km²	1.171.123 km²

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados do CNUC (MMA, 2019b) e do projeto *Sea Around Us* (University of British Columbia, 2016). Notas: as UCs terrestres são representadas pela cor verde, as marinhas, pela cor azul, e as TIs, pela cor laranja; são consideradas as UCs federais, estaduais, municipais e RPPNs que possuem polígonos cadastrados na base do CNUC; sobreposições foram excluídas; pode haver divergências em relação aos dados oficiais em virtude dos métodos de cálculo utilizados (projeções, arredondamentos etc.), da data da base de dados utilizada e da não consideração de áreas que possuem área apenas reportada e não georreferenciada (áreas sem polígono).

116. Assim, embora a Amazônia e a zona costeira e marinha tenham superado a meta nacional em termos quantitativos (percentual de área coberta por área protegida), o governo não possui instrumentos adequados para afirmar sobre a efetividade de gestão das áreas nesses biomas, nem sobre os demais aspectos referidos na meta, tais como conectividade, equidade e representatividade ecológica, por exemplo.

117. Além disso, nos demais biomas (Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal), a ausência de cálculo das demais áreas protegidas (além de UC e TI) impede a avaliação sobre o alcance de cobertura mínima de 17% do território desses biomas nas modalidades de área protegida.

118. Não obstante isso, observa-se a relevância territorial das UCs para fins de atendimento à meta nacional 11. Assim, convém analisar a distribuição delas nas categorias previstas no SNUC, visto que cada categoria tem objetivos e regimes jurídicos próprios. A tabela abaixo apresenta, por categoria, os totais das áreas das UCs brasileiras cadastradas:

Tabela 2 – Área das UCs brasileiras por categoria e percentual do território nacional

Categorias de UC	Continental		Marinho e costeiro	
	Área (km ²)	% do território brasileiro (8,5 milhões de km ²)	Área (km ²)	% da área marítima (3,6 milhões de km ²)
Áreas de proteção ambiental	436.105	5,12%	842.089	23,00%
Parques (nacionais, estaduais e municipais)	352.803	4,14%	3.994	0,11%
Florestas (nacionais, estaduais e municipais)	310.855	3,65%	-	-
Reservas extrativistas	150.467	1,77%	7.720	0,21%
Estações ecológicas	121.018	1,42%	150	0,00%
Reservas de desenvolvimento sustentável	113.888	1,34%	53	0,00%
Reservas biológicas	56.324	0,66%	560	0,02%
Refúgios de vida silvestre	4.713	0,06%	866	0,02%
Reservas particulares do patrimônio natural (RPPN)	1.743	0,02%	-	-
Monumentos naturais	1.262	0,01%	116.199	3,17%
Áreas de relevante interesse ecológico	1.088	0,01%	5	0,00%

Total (já subtraídas as sobreposições da soma das categorias)	1.494.091	17,54%	957.456	26,15%
--	------------------	---------------	----------------	---------------

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados do CNUC (MMA, 2019b) e do projeto *Sea Around Us* (University of British Columbia, 2016). Notas: são consideradas as UCs federais, estaduais, municipais e RPPNs que possuem polígonos cadastrados na base do CNUC; sobreposições foram excluídas; pode haver divergências em relação aos dados oficiais em virtude dos métodos de cálculo utilizados (projeções, arredondamentos etc.), da data da base de dados utilizada e da não consideração de áreas que possuem área apenas reportada e não georreferenciada (áreas sem polígono).

119. A partir dos dados da tabela acima, verifica-se que as áreas de proteção ambiental (APAs) representam um percentual expressivo da área total protegida por UCs, sendo quase 30% da área das UCs terrestres e mais de 80% da área das UCs marinhas e costeiras. Contudo, essa categoria apresenta as avaliações mais baixas de implementação, gestão e efetividade em relação à maioria das demais categorias de UC, conforme os resultados do Indimapa e do SAMGe.

120. No Indimapa 2019, as APAs federais obtiveram em média um índice de implementação e gestão equivalente a 1,53 (numa escala de 0,00 a 3,00), enquanto as reservas biológicas, as estações ecológicas e os parques nacionais – as categorias mais bem avaliadas nessa esfera de governo – apresentaram respectivamente índices 1,97, 1,93 e 1,82. Por sua vez, o SAMGe aponta para a mesma direção, colocando as APAs (48,97) junto com as áreas de relevante interesse ecológico (46,62) como as duas categorias de menor avaliação no âmbito federal, ao passo que as estações ecológicas representam a categoria mais bem avaliada no SAMGe (57,84) (consulta feita em 6/2/2020).

121. Assim, verifica-se que uma parcela significativa da extensão territorial de área protegida no Brasil situa-se sob uma categoria cujos índices de implementação, gestão e efetividade estão entre os mais baixos nas avaliações mencionadas. Isso pode se dar pelas dificuldades operacionais, técnicas e jurídicas da própria categoria APA, cujos objetivos básicos incluem, por exemplo, a disciplina do processo de ocupação humana no território (Lei 9.985/2000, art. 15, *caput*; PÁDUA *in* BENJAMIN, 2001, p. 425-433). De qualquer maneira, essa constatação só reforça o argumento de que a avaliação do SNUC deve incluir não apenas o acompanhamento do aspecto quantitativo (extensão territorial e percentual do território nacional afetado), mas também a mensuração dos aspectos qualitativos da implementação e da gestão efetiva dessas áreas protegidas.

122. É preciso ressaltar que os dados da tabela acima foram calculados a partir dos arquivos georreferenciados disponíveis no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), acessado a partir do portal do MMA. Sabe-se que os dados do CNUC estão incompletos, visto que várias UCs estaduais e municipais, bem como RPPNs, ainda não foram cadastradas ou não possuem dados georreferenciados (Salvio, 2017, p. 53).

123. Além disso, constataram-se inconsistências nos dados publicados no Painel Dinâmico do ICMBio (<http://qv.icmbio.gov.br/>). Por exemplo, a área do Refúgio de Vida Silvestre da Ararinha Azul consta no painel como 609.866 hectares, embora o ato de criação informe que a área da unidade seja de 29.269 hectares (Decreto 9.402/2018, art. 1º); o painel indica que há 42 reservas extrativistas federais na Amazônia, enquanto a resposta do ICMBio aponta haver 46 UCs dessa categoria nesse bioma (peça 77). Esses casos são apontados a título exemplificativo, por terem sido identificados pela equipe de auditoria, que não analisou de forma exaustiva todas as eventuais inconsistências do painel.

124. Na análise das unidades de conservação que compõem o SNUC, é importante também especificar o nível federativo a que pertencem. A tabela abaixo discrimina a contribuição de cada esfera federativa para o SNUC em termos de área e percentual do território nacional:

Tabela 3 – Área das UCs por esfera federativa

Esferas federativas	Continental		Marinho e costeiro	
	Área em km ²	% do território brasileiro (8,5 milhões de km ²)	Área em km ²	% da área marítima (3,6 milhões de km ²)
UCs federais	784.650,38	9,21%	924.406,90	25,25%
UCs estaduais	688.142,61	8,08%	35.396,36	0,97%
UCs municipais	54.132,78	0,64%	423,15	0,01%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados do CNUC (MMA, 2019b) e do projeto *Sea Around Us (University of British Columbia, 2016)*. Notas: são consideradas as UCs federais, estaduais, municipais e RPPNs que possuem polígonos cadastrados na base do CNUC; sobreposições foram excluídas; pode haver divergências em relação aos dados oficiais em virtude dos métodos de cálculo utilizados (projeções, arredondamentos etc.), da data da base de dados utilizada e da não consideração de áreas que possuem área apenas reportada e não georreferenciada (áreas sem polígono).

(...)

126. As UCs municipais, embora respondam por uma parcela menor em termos territoriais [vide Tabela 3], desempenham papéis diferentes das UCs federais e estaduais. Elas frequentemente estão inseridas no contexto urbano, estando mais relacionadas à qualidade de vida da população, seja por meio dos serviços ecossistêmicos (como controle da qualidade do ar e da água e regulação do microclima), seja pelo seu potencial de uso público, como recreação e educação ambiental (SOS Mata Atlântica, 2017). Elas também contribuem para a meta 4 do ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), que propõe, no âmbito do objetivo de ‘tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis’, a estratégia de ‘fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo’ (ODS 11.4). De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2015, a maior parte da população brasileira (84,72%) vive em áreas urbanas (IBGE, 2020), sendo aí que acontece o seu maior contato com as UCs.

127. Ainda que os dados disponíveis estivessem completos e permitissem concluir sobre os percentuais de área dos biomas cobertos por áreas protegidas, mesmo assim não seria possível extrair conclusões sobre o cumprimento de seus objetivos, ou seja, sobre a efetividade dessas áreas para a preservação e a conservação da biodiversidade, dos ecossistemas e dos serviços ecossistêmicos. Isso porque ainda não há critérios oficiais para a avaliação da efetividade e da equidade da gestão, a conectividade ecológica, da representatividade ecológica e da integração dessas áreas protegidas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas.

128. Em conclusão, a ausência de uma estratégia nacional para o SNUC impede a tradução dos objetivos e diretrizes do SNUC em metas claras e precisas e em indicadores de monitoramento e avaliação da política pública.

129. Um dos principais efeitos da situação encontrada é a não implementação dos objetivos e diretrizes do SNUC previstos na Lei 9.985/2000 e no Decreto 5.758/2006 (PNAP), com prejuízo para a garantia da efetividade do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225, § 1º, III).

130. Outro efeito importante é a redução da capacidade governamental de avaliar o sistema e de reportar o alcance dos resultados pretendidos com a política pública, com a consequente impossibilidade de obter uma visão sistêmica do SNUC e das UCs brasileiras para avaliar os resultados obtidos, definir novos rumos e tomar decisões com base em evidências sobre o alcance ou não de objetivos estratégicos. Os dados e informações sobre a política pública são produzidos considerando alguns conjuntos de UCs, sem considerar o SNUC como um sistema complexo, orgânico, interligado e integrado. Além disso, não há parâmetros avaliativos para acompanhar o desempenho e o alcance dos objetivos propostos para a política pública.

131. Essa situação pode induzir a realização de ações de implementação e gestão das UCs de forma isolada por cada gestor, restringindo-se ao âmbito local e abrindo espaço à personalização da gestão, em razão da falta de diretrizes institucionais claras. Isso aumenta o risco de ações fragmentadas, desperdício de recursos e ausência de sinergia entre os diversos órgãos executores do sistema. No questionário eletrônico realizado junto aos gestores das 334 UCs federais, 72% deles responderam ser baixa ou inexistente a cooperação institucional da respectiva UC com outros órgãos e entidades governamentais de outros níveis de governo, embora se trate de uma política pública descentralizada e transversal.

132. Há, ainda, o risco de comunicação imprecisa dos resultados dos esforços governamentais de conservação da biodiversidade e do grau de atingimento de compromissos nacionais e internacionais, com a preponderância do aspecto quantitativo (percentual territorial afetado à política pública) em detrimento dos aspectos qualificadores e finalísticos da política pública (efetividade do sistema, entre outros).

133. Em razão do exposto, e em função da necessidade de estratégia ampla e sistêmica, com visão de longo prazo, diretrizes e prioridades, propõe-se determinar ao MMA que coordene a elaboração de um planejamento estratégico de longo prazo para o SNUC, com planos e objetivos traduzidos em metas precisas e indicadores, com a participação dos órgãos executores do SNUC e outros atores interessados, submetendo-o ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), instância deliberativa e consultiva do sistema.

134. Isso porque o MMA é o órgão central do SNUC, com a finalidade de coordenar o sistema (Lei 9.985/2000, art. 6º, II), e tem, em suas áreas de competência, a política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas, além das estratégias e instrumentos internacionais de promoção das políticas ambientais (Lei 13.844/2019, art. 39, II e VI). Na estrutura do MMA, cabe à Secretaria de Biodiversidade coordenar o SNUC, coordenar a implementação de assuntos relativos à CDB no Brasil, bem como ‘propor e avaliar políticas, iniciativas e definir estratégias para a implementação de programas e projetos em temas relacionados com as unidades de conservação e os espaços territoriais especialmente protegidos’ (Decreto 9.672/2019, Anexo I, art. 12, I, f, II e VII). Dentro da Secretaria de Biodiversidade, compete ao Departamento de Áreas Protegidas (DAP) coordenar o PNAP, apoiar a coordenação do SNUC e ‘subsidiar a formulação e a definição de políticas, projetos e estratégias para a conservação das unidades de conservação e dos espaços territoriais especialmente protegidos’ (Decreto 9.672/2019, Anexo I, art. 15, I, II e VII). Assim, o MMA possui competência para coordenar o SNUC, incluindo a formulação de estratégias para a sua implementação e sua avaliação.

135. Por sua vez, o órgão consultivo e deliberativo do SNUC é o Conama, colegiado que integra a estrutura do SNUC e tem as atribuições de acompanhar a implementação do sistema (Lei 9.985/2000, art. 6º, I; Decreto 99.274/1990, art. 7º, X; Portaria 630/2019 do MMA, Anexo, art. 1º). Ademais, compete ao Conama deliberar, sob a forma de resoluções, proposições, recomendações e moções, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), cujas diretrizes devem ser formuladas em normas e planos destinados a orientar os governos nos três níveis federativos, observados os princípios da PNMA, incluída a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas (Lei 6.938/1981, arts. 2º, IV, e 5º; Decreto 99.274/1990, art. 7º, XVIII).

136. Espera-se que, com a adoção dessa recomendação [determinação], haja a definição de planos e objetivos para o SNUC, com o estabelecimento de diretrizes e prioridades para as ações de implementação e gestão das UCs brasileiras, orientando a atuação dos gestores federais, estaduais e municipais e de outros atores interessados.

137. Além disso, espera-se que sejam estabelecidos parâmetros avaliativos para acompanhar o desempenho da política pública e o alcance dos seus objetivos, de modo a fortalecer os processos de monitoramento e avaliação das unidades de conservação no Brasil. Isso permitirá aperfeiçoar os processos decisórios no âmbito da política e aprimorar a

comunicação dos seus resultados, com ganho em transparência, prestação de contas e tomada de decisão baseada em evidências.

138. Em última análise, espera-se que haja um delineamento estratégico de longo prazo para uma das principais estratégias brasileiras para a conservação da biodiversidade *in situ*, que exige uma visão de longo prazo, considerando as necessidades das presentes e futuras gerações, em harmonia com o conceito de desenvolvimento sustentável.

4.2. Ausência de acompanhamento e monitoramento integrados das fontes de financiamento do SNUC no âmbito federal

139. O governo federal não realiza o acompanhamento e o monitoramento integrados das diversas fontes de financiamento das atividades de gestão em UCs federais, em especial os recursos oriundos de atores não governamentais e de cooperação internacional. As informações financeiras do componente federal do SNUC estão fragmentadas e dispersas no ICMBio e no MMA, dificultando a realização de um planejamento financeiro integrado e das atividades de monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos financeiros destinados às UCs federais. Em consequência, não há uma adequada gestão dos riscos à sustentabilidade financeira do componente federal do SNUC, especialmente relacionados à possível descontinuidade de recursos oriundos de atores externos, nem uma visão clara da distribuição desses recursos entre as UCs federais. Além disso, essa situação prejudica a transparência da gestão dessas áreas, a respectiva prestação de contas e o controle social.

140. Segundo o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, espera-se que as organizações responsáveis pelas políticas públicas possuam as estruturas e os processos apropriados para desempenhar satisfatoriamente as suas atribuições legais, executando as ações planejadas e assegurando o bom uso dos recursos públicos sob sua gestão (TCU, 2014b, p. 53). Entre as boas práticas citadas no componente ‘capacidade organizacional e recursos’, destacam-se as seguintes (TCU, 2014b, p. 54-55):

‘Disponibilidade de dotação orçamentária suficiente para cobrir todos os gastos previstos com a política pública, bem como manter um planejamento orçamentário plurianual da política (BRASIL, 2011; ALBERNAZ, 2013).

Direcionamento adequado de todas as formas de recursos em função dos diversos objetivos da política pública, permitindo a realização das ações que a integram na sequência e na intensidade necessárias (ALBERNAZ, 2013).’

141. A UICN corrobora essa orientação, no que diz respeito aos princípios de boa governança para áreas protegidas relacionados ao ‘desempenho’, à ‘responsabilização’ e à ‘prestação de contas’, fazendo as seguintes considerações (Borrini-Feyerabend *et al*, 2017; peça 102, p. 59):

‘Garantir que os recursos humanos e financeiros alocados à gestão das áreas protegidas estejam devidamente direcionados de acordo com objetivos e planos declarados.

Fazer um uso eficiente dos recursos financeiros e promover a sustentabilidade financeira.’

142. No contexto brasileiro, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) prevê, no âmbito do objetivo geral 5.4 (sustentabilidade econômica das UCs e do SNUC), o objetivo específico de ‘fortalecer os mecanismos existentes e criar novos mecanismos de fomento e captação de recursos para as unidades de conservação em âmbito nacional e internacional’ (Decreto 5.758/2006, Anexo, item 5.4, I, b).

143. As diretrizes do SNUC incluem a sustentabilidade econômica e a garantia de uma alocação adequada de recursos financeiros necessários para que as UCs, uma vez criadas, possam ser geridas de forma eficaz e alcançar seus objetivos, gozando de autonomia administrativa e financeira (Lei 9.985/2000, art. 5º, VI, XI e XII). Outra diretriz é buscar apoio e cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de diversas atividades nas UCs, tais como estudos, pesquisas, educação ambiental, turismo ecológico, monitoramento e manutenção da unidade (Lei 9.985/2000, art. 5º,

IV). Nesse sentido, a lei prevê a possibilidade de os órgãos gestores das UCs receberem ‘recursos ou doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua conservação’ (Lei 9.985/2000, art. 34).

144. O ICMBio é o órgão executor do SNUC no âmbito federal (Lei 9.985/2000, art. 6º, III). A tabela abaixo apresenta os valores pagos pelo ICMBio de 2014 a 2019, por natureza da despesa:

Tabela 4 – Valores pagos pelo ICMBio entre 2014 e 2019 (em milhões de reais)

Natureza da despesa	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pessoal e encargos sociais (1)	287,975	332,211	352,026	380,222	362,833	375,524
Outras despesas correntes (3)	219,643	179,562	207,866	203,172	206,424	223,665
Investimentos (4)	4,640	0,691	0,683	4,986	1,966	1,874
Subtotal (1+3+4)	512,258	512,464	560,575	588,380	571,223	601,063
Inversão financeira (5)	6,195	6,448	1,083	334,249	15,529	204,635
Total (1+3+4+5)	518,453	518,912	561,658	922,629	586,752	805,698

Fonte: SigaBrasil, consulta em 7/2/2020.

145. Observa-se que o valor global oriundo do Orçamento Geral da União (OGU) pago pelo ICMBio, excluídas as inversões financeiras, variou de R\$ 512 milhões em 2014 para R\$ 601 milhões em 2019, em valores nominais, com um crescimento anual próximo a 3%. O item inversão financeira foi isolado pela sua grande variação nos valores pagos em 2017 (R\$ 334 milhões) e em 2019 (R\$ 205 milhões), em função do pagamento de precatórios relacionados à regularização fundiária nesses dois exercícios. Assim, considerando as despesas ordinárias com a manutenção do ICMBio e com a implementação e gestão das UCs federais, não houve um aumento expressivo do valor pago no período de 2014 a 2019, embora tenham sido criadas 26 novas UCs federais nesse período.

146. Por natureza de despesa, observa-se que a maior parte dos valores pagos pelo ICMBio destina-se a despesas com custeio de pessoal e encargos sociais, que representaram de 41,2% a 64% do total de valores pagos entre 2014 e 2019. Isso implica uma menor disponibilidade de recursos para as atividades finalísticas do instituto.

147. O período analisado na auditoria (2014-2019) abrange dois planos plurianuais (PPA), com pequenas alterações nos programas e ações orçamentárias aplicáveis. O Programa 2018 (Biodiversidade) do PPA 2012-2015 corresponde ao Programa 2078 (Conservação e uso sustentável da biodiversidade) do PPA 2016-2019, e ambos possuem ações orçamentárias semelhantes relativas à criação, implementação, gestão, fiscalização e proteção das UCs federais.

148. A ação orçamentária **20WM** (apoio à criação, gestão e implementação das unidades de conservação federais) não teve alteração conceitual nos dois planos plurianuais. Por sua vez, as ações orçamentárias **20WO** (fiscalização ambiental em UCs) e **20MY** (prevenção e combate a incêndios florestais em UCs federais), do PPA 2012-2015, foram aglutinadas na ação orçamentária **214P** (fiscalização ambiental e prevenção a combate a incêndios florestais) no PPA 2016-2019. A tabela a seguir apresenta os valores pagos pelo ICMBio nessas ações orçamentárias, de 2014 a 2019:

Tabela 5 – Valores pagos pelo ICMBio de 2014 a 2019 nas ações orçamentárias 20WM, 20WO, 20MY e 214P (R\$ milhões)

Ação orçamentária	2014	2015	2016	2017	2018	2019
20WM: Apoio à criação, gestão e implementação	112,617	91,310	100,375	114,074	130,546	135,617

das unidades de conservação federais						
20WO: Fiscalização ambiental em unidades de conservação	5,020	3,204	-	-	-	-
20MY: Prevenção e combate a incêndios florestais em UCs federais	18,992	13,692	-	-	-	-
214P: Fiscalização ambiental e prevenção e combate a incêndios florestais	-	-	24,683	20,704	18,383	33,440
Total pago nessas ações orçamentárias	136,629	108,206	125,058	134,777	148,928	169,058
Percentual anual do valor total pago	26,4%	20,9%	22,3%	14,6%	25,4%	21,0%

Fonte: SigaBrasil, consulta em 7/2/2020.

149. Essas ações orçamentárias representam as principais finalidades legais do ICMBio enquanto executor do SNUC no âmbito federal (Lei 9.985/2000, art. 6º, III; Lei 11.516/2007, art. 1º, I, II, IV e V). Os valores pagos nessas ações orçamentárias, somados, significaram entre 14,6% e 26,4% do montante anual pago pelo instituto no período de 2014 a 2019 com recursos oriundos do orçamento federal.

150. A esse respeito, os gestores das UCs federais consideram que os recursos orçamentários não são suficientes para financiar as atividades essenciais de gestão das unidades, conforme apontam os resultados do questionário eletrônico. Das 334 UCs federais, 145 (43%) afirmaram depender de recursos provenientes de outras fontes para executar atividades essenciais de gestão. Além disso, 64 das 334 unidades (19%) afirmaram não ser capazes de realizar as atividades essenciais de gestão por causa da insuficiência de recursos financeiros, mesmo contando com recursos de fontes diversas.

151. Em função da escassez de recursos do orçamento para fazer frente às necessidades de implementação, gestão e manutenção das UCs federais, parte das atividades executadas e dos bens materiais destinados às UCs é financiada com recursos provenientes de doações ou executada diretamente por atores externos ao governo no âmbito de projetos de colaboração.

152. O documento ‘Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação’, publicado em 2007 e atualizado em 2009 (MMA, 2009), apresenta um diagnóstico geral do financiamento do SNUC, com suas principais fontes de receita efetiva e outras fontes potenciais de receitas. Não foi identificada uma versão desse documento posterior a 2009. O quadro a seguir apresenta as principais fontes de financiamento do SNUC na esfera federal identificadas em 2009, com detalhamento de cada uma e observações da equipe de auditoria:

Quadro 7 – Fontes de financiamento do SNUC identificadas pelo MMA em 2009

Fonte	Detalhamento e observações da equipe de auditoria
Orçamento federal	Inclui os valores destinados às unidades de conservação federais pelo MMA; pelo ICMBio, que foi criado em 2007; pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), cujas atribuições relativas às UCs federais foram transferidas para o ICMBio a partir de 2007 (Lei 11.516/2007, art. 3º); e pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), no que diz respeito às Florestas Nacionais (Lei 11.284/2006, art. 39, § 1º).

Fonte	Detalhamento e observações da equipe de auditoria
Compensação ambiental	Trata-se de ressarcimento financeiro por empreendimentos de significativo impacto ambiental (Lei 9.985/2000, art. 36; Decreto 4.340/2002, art. 33). Segundo o documento de 2009, a execução poderia ser direta (quando o empreendedor assumia a execução dos recursos e custos administrativos) ou indireta (mediante depósito de valores em conta bancária). Em 2016, o TCU decidiu que os recursos da compensação ambiental deveriam ser internalizados no orçamento (Acórdãos 1.853/2013, 1.004/2016 e 1.732/2016, todos do Plenário). Em 2018, a Lei 13.668 incluiu o art. 14-A na Lei 11.516/2007, prevendo a seleção de instituição financeira oficial para administrar fundo privado integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental.
Financiamento internacional	Trata-se de projetos de cooperação internacional financiados, no todo ou em parte, com recursos de organismos internacionais. O documento de 2009 citava o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa) e o Fundo para a Conservação da Mata Atlântica.
Visitação nas UCs	Arrecadação oriunda de turismo em UCs federais. Os recursos arrecadados por UCs do grupo de proteção integral devem ser aplicados segundo o art. 35 da Lei 9.985/2000.
Outras fontes	Exemplos: recursos oriundos de concessões de uso público e concessões florestais (investimento das concessionárias), arrecadação própria com uso de imagens, doações diretas e conversões de multas. No documento de 2009, afirmava-se o seguinte: ‘as informações sobre a contribuição dessas fontes para a receita das UC federais e estaduais não estão sistematizadas’ (MMA, 2009, p. 28).
Fontes potenciais	O documento de 2009 listava as seguintes fontes potenciais de receitas para o SNUC: o Fundo de Áreas Protegidas (FAP); a expansão das concessões de florestas públicas (Lei 11.284/2006); o pagamento por serviços ambientais relativos aos recursos hídricos e à energia elétrica (Lei 9.433/1997, art. 5º, IV; Lei 9.985/2000, arts. 47 e 48); o extrativismo; e a bioprospecção (o aproveitamento dos recursos genéticos foi posteriormente regulamentado pela Lei 13.123/2015).

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir do documento ‘Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação’ (MMA, 2009).

(...)

155. Cabe esclarecer que este relatório, ao tratar do financiamento do SNUC na esfera federal, aborda todas as fontes de recursos que contribuem para a implementação das UCs federais, bem como para o desenvolvimento e a manutenção de atividades necessárias ao cumprimento de seus objetivos. Assim, consideram-se os recursos financeiros de origem orçamentária, mencionados acima (itens 144-149, Tabelas 4 e 5), bem como os recursos provenientes de atores não governamentais e de cooperação internacional (itens 151 e 152, Quadro 7).

156. No caso dos recursos oriundos do orçamento federal, verificou-se que em muitos casos não é possível a individualização da sua alocação por UC. A alocação desses recursos, no que diz respeito às atividades finalísticas do ICMBio, é feita conforme os chamados ‘macroprocessos’ finalísticos, conforme informou o instituto em resposta ao ofício de requisição da equipe de auditoria (peça 52, p. 50):

‘Quanto ao orçamento anual do ICMBio, informamos que não é distribuído por unidade de conservação. Há uma ação orçamentária (20WM – Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais) na qual são alocados os recursos destinados ao custeio de todas as UCs, de maneira que a distribuição dos recursos ocorre por tipo de atividade finalística, ou o que convencionou-se chamar no ICMBio de ‘Macroprocessos’.

A título de exemplo, temos o Macroprocesso de Planejamento Operacional e Orçamento, destinado a custear os contratos de prestação de serviços que atendem as unidades (limpeza, vigilância, apoio administrativo, manutenção de veículos, combustível, etc.); o Macroprocesso de Proteção, responsável por custear ações de fiscalização e combate a incêndios; o

Macroprocesso de Uso Público e Negócios; o Macroprocesso de Pesquisa e Monitoramento; e assim por diante.

157. A adoção da sistemática de ‘macroprocessos’ pode dificultar, em alguns casos, a análise da alocação dos recursos de forma desagregada e individualizada por UC, visto que há situações em que determinado gasto beneficia, de forma difusa, a totalidade ou um grupo de UCs.

158. Essa situação pode prejudicar a gestão no âmbito individual da UC, que deve dispor de autonomia administrativa e financeira, conforme as diretrizes do SNUC (Lei 9.985/2000, art. 5º, XII). Convém frisar que essa autonomia pressupõe a responsabilidade, o dever de prestar contas e a transparência. Na medida em que as UCs constituem a manifestação a nível local da política pública de conservação da natureza e uso sustentável de seus recursos, e estão inseridas em contextos locais próprios e específicos, devem também prestar contas sobre suas atividades e resultados: a transparência a nível local, sem prejuízo da transparência a nível institucional/nacional. No entanto, parte dos recursos oriundos do orçamento federal são destinados aos referidos ‘macroprocessos’, sem ser possível especificar a qual UC se referem.

159. Por sua vez, identificaram-se dificuldades maiores no caso dos recursos provenientes de atores não governamentais e de cooperação internacional. Conforme será explicado mais adiante, não há uma nomenclatura clara e inequívoca que abarque todos esses tipos de recursos, razão pela qual são tratados neste achado como ‘recursos provenientes de atores não governamentais e de cooperação internacional’.

160. Nesta auditoria, o ICMBio e o MMA foram indagados sobre o montante desse tipo de recurso que foi destinado a cada UC federal no período de 2014 a 2019 (peças 8 e 9), bem como os mecanismos para seu controle e acompanhamento. A resposta do ICMBio revela que as informações financeiras estão dispersas no instituto e no ministério, mas que estariam sendo adotadas iniciativas para a sistematização dessas informações para monitorar e avaliar a aplicação dos referidos recursos (peça 52, p. 41-42):

‘Sobre os recursos externos atuantes no ICMBio, destacamos que os projetos de cooperação internacional são executados e coordenados por várias áreas do órgão. (...)

Uma das principais atribuições da Divisão de Recursos Externos [DRE] é realizar o levantamento das informações de todos os recursos externos atuantes no ICMBio, ou seja, sistematizar os dados de todos os projetos executados com doações internacionais, dos Termos de Ajustamento de Conduta, dos Acordos de Cooperação Técnica, e demais instrumentos que colaborem para a implementação da missão institucional.

Dessa forma, desde a sua criação, a DRE tem se esforçado para coletar e unir tais informações em um banco de dados único, que tenha como recortes, principalmente, as unidades de conservação e os macroprocessos do órgão.

As informações destes instrumentos encontram-se pulverizadas nas diversas áreas do ICMBio, desde as UCs, Diretorias, Coordenações-Regionais e nas divisões responsáveis diretamente pela execução de projetos, até no próprio Ministério do Meio Ambiente. Além disso, é importante destacar que cada instrumento possui o seu desenho próprio, o seu modelo de planejamento, monitoramento e execução, o que causa algumas dificuldades para a sistematização de dados heterogêneos. Assim, as informações foram coletadas de diferentes maneiras como o envio de planilhas pelas áreas, pesquisa em relatórios e em processos SEI, e acesso a sistemas informatizados, como o Cerebro do Funbio.

Ressalta-se que o levantamento das informações sobre os recursos externos no ICMBio não está finalizado, pois precisa ser realizado em todas as unidades administrativas do órgão. Além disso, é necessária a implementação de uma sistemática de monitoramento da sua execução, formalizada por meio de instrumento próprio, que defina os procedimentos a serem adotados no âmbito do Instituto, como seu fluxo, frequência e forma de realização, já que a execução e a coordenação de cada projeto se encontram em diversas áreas desta autarquia.’

161. O trecho transcrito acima revela que as informações sobre as fontes de financiamento das UCs federais estão fragmentadas e dispersas em diversos órgãos e sistemas governamentais. Além disso, a resposta do ICMBio apresenta duas outras fontes de recursos não mencionadas no Quadro 7: termos de ajustamento de conduta (TAC) e acordos de cooperação técnica. Nos comentários à versão preliminar deste relatório de auditoria, o ICMBio informou que está ‘em curso um plano de ação para a implementação do Escritório de Projetos, com o propósito de unificar todas as estruturas regimentais que tratam de recursos externos’ (peça 41, p. 2, item 4).

162. Por sua vez, o MMA informou o seguinte (peça 44, p. 31):

‘Os recursos externos são destinados ao SNUC através dos Projetos e Programas coordenados pelo DAP: ARPA, GEF-MAR, GEF Terrestre, SNUC Lifeweb e Áreas Protegidas Locais. Os arranjos de gestão, implementação, execução e as instituições partícipes são diferentes para cada projeto.

As informações sobre controles internos e externos estão disponíveis nos manuais operativos dos projetos. Além dos mecanismos de controle os projetos, possuem instrumentos de gestão, missões e relatorias específicas que fazem a mensuração do andamento das metas e indicadores, e do alcance dos objetivos e dos componentes do projeto. Ainda conforme os manuais operacionais são definidos estrutura de governança e atribuições dos partícipes.

O detalhamento de fluxos de aprovação para alocação e execução dos recursos assim como responsáveis pelo monitoramento dessa execução; frequência das relatorias periódicas, que permitem o monitoramento e a transparência das estruturas de gestão, objetivos, formas de execução, aplicação dos recursos e resultados alcançados pelo projeto; auditorias, realizadas pelos doadores e agências executoras de cada projeto estão disponibilizadas no site do MMA em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/programas-e-projetos.html>

Além do acompanhamento feito pelos comitês e conselhos estabelecidos nas estruturas de governanças dos projetos e programas, bem como o acompanhamento realizado pelas agências executoras e implementadoras, os recursos externos destinados ao SNUC são monitorados por instâncias internas do próprio Ministério do Meio Ambiente.

Conforme o Decreto nº 9.672, de 2 de janeiro de 2019, a Secretaria Executiva do MMA possui o Departamento de Recursos Externos, que tem a competência de coordenar e monitorar a execução dos programas e dos projetos com financiamento de organismos internacionais. Além da Secretaria Executiva, a Secretaria de Relações Internacionais (também estabelecida pelo Decreto supracitado) realiza o acompanhamento do andamento dos projetos internacionais coordenados pelo MMA.’

163. A resposta do MMA demonstra que seu acompanhamento se refere aos recursos oriundos de projetos de cooperação internacional, não incluindo outras fontes de recursos.

164. Assim, as respostas do ICMBio e do MMA demonstram que o acompanhamento dos recursos provenientes de atores não governamentais e de cooperação internacional é feito por projeto individualmente considerado e que, no caso das UCs federais, as informações sobre esses projetos ainda não se encontram reunidas em um banco de dados único, impedindo uma visão integrada e sistêmica sobre as fontes de financiamento do SNUC na esfera federal.

165. Cabe ressaltar que a ausência de um acompanhamento sistemático de todas as fontes que financiam atividades de gestão nas UCs federais havia sido identificada pelo TCU nas auditorias realizadas em 2013 e 2014 (TC-034.496/2012-2, peça 50, p. 54, item 243; TC-006.762/2014-0, peça 50, item 184). O documento ‘Pilares para a sustentabilidade financeira do SNUC’ também relata a ausência de uma sistematização sobre os demais recursos que financiam atividades de implementação e gestão das UCs federais (MMA, 2009, p. 28; Quadro 7).

166. Ademais, verificou-se que não estão uniformizados os conceitos, as modalidades de cooperação e os arranjos de execução desses recursos. Constatou-se também que algumas

expressões são utilizadas para denotar situações distintas, inclusive nas normas regimentais, e que os gestores possuem compreensões não coincidentes sobre esses recursos. Essa situação encontrada dificulta a sistematização desses recursos, o acompanhamento e o monitoramento integrado do seu ingresso e da sua execução, a prestação de contas e a compreensão sobre as diversas fontes de financiamento do SNUC no âmbito federal.

167. O MMA, por meio de sua Secretaria-Executiva, tem competência para captar recursos de fontes internacionais, incluindo organismos internacionais, acordos internacionais e projetos de cooperação técnica internacional (Decreto 9.672/2019, Anexo I, art. 5º, VI e VII). Dentro da Secretaria-Executiva, o Departamento de Recursos Externos (DRE) tem as seguintes competências:

‘[Decreto 9.672/2019, Anexo I (Estrutura Regimental do MMA)]:

Art. 8º Ao Departamento de Recursos Externos compete:

I – apoiar a Secretaria-Executiva na coordenação, em articulação com as demais Secretarias do Ministério e as entidades a ele vinculadas, do processo de proposição e elaboração de programas e projetos de cooperação técnica internacional;

II – coordenar e monitorar a execução dos programas e dos projetos com financiamento de organismos internacionais;

III – coordenar e monitorar o processo de captação de recursos de fontes internacionais;

IV – coordenar, em articulação com a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, o desenvolvimento, a implementação e a manutenção de sistema de informações gerenciais para apoiar a gestão de programas e projetos de cooperação técnica internacional;

V – apoiar as unidades organizacionais do Ministério e das entidades a ele vinculadas em negociações com organismos internacionais, entidades e governos estrangeiros sobre programas e projetos de cooperação técnica internacional; e

VI – prestar apoio técnico-administrativo às unidades responsáveis pela execução de programas e projetos de cooperação técnica internacional.’

168. Depreende-se do dispositivo transcrito acima que o DRE/MMA possui atribuições voltadas para a gestão da cooperação internacional em projetos ambientais no Brasil, incluindo os que impliquem aporte de recursos, bens e serviços ou envolvam cooperação técnica. Nesse contexto, o ministério publicou o ‘Manual Técnico de Projetos de Recursos Externos do Ministério do Meio Ambiente’ (MMA, 2017a; peça 108), com o propósito de institucionalizar a governança sobre recursos externos e estabelecer macroprocessos e fluxos processuais para os projetos de recursos externos no âmbito da cooperação internacional em meio ambiente. Esse manual utiliza o termo ‘recursos externos’ para designar esses recursos de origem estrangeira.

169. Essa mesma expressão (‘recursos externos’) é utilizada com outro sentido no regimento interno do ICMBio, que também se refere ao termo ‘recursos extraorçamentários’ para situações semelhantes. No âmbito do instituto, as atividades relativas ao planejamento e administração de recursos financeiros competem à Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (Diplan):

‘[Decreto 10.234/2020, Anexo I (Estrutura Regimental do ICMBio)]:

Art. 14. À Diretoria de Planejamento, Administração e Logística compete:

I – planejar, coordenar, supervisionar, avaliar e promover a execução:

a) das atividades relacionadas aos Sistemas de Pessoal Civil da Administração Federal, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação, de Serviços Gerais, de Planejamento e de Orçamento Federal, de Contabilidade Federal, de Administração Financeira Federal, de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal e de Gestão de Documentos de Arquivo; e

b) das políticas internas de gestão patrimonial e de almoxarifado, de processos de aquisição, licitações e contratos, de infraestrutura e de processos institucionais, no âmbito do Instituto Chico Mendes; e

II – gerenciar e monitorar a execução de projetos e a arrecadação dos recursos da compensação ambiental, no interesse da gestão eficiente do Instituto Chico Mendes; e

III – coordenar e supervisionar as atividades do Centro de Formação em Conservação da Biodiversidade.’

170. Assim, a estrutura regimental do ICMBio faz referência expressa aos sistemas de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, e à execução de projetos e à arrecadação dos recursos da compensação ambiental (expressões sublinhadas no trecho transcrito acima). Na estrutura da Diplan, a Coordenação Geral de Planejamento Operacional e Orçamento (CGPLAN) possui competências exclusivamente relacionadas aos recursos chamados ‘extraorçamentários’, conforme dispõe o art. 46 do regimento interno da autarquia:

‘Portaria 1.162/2018 do ICMBio, Anexo (Regimento Interno do ICMBio)]:

Art. 46. À Coordenação Geral de Planejamento Operacional e Orçamento – CGPLAN compete:

I – planejar, coordenar e monitorar as ações voltadas à execução da compensação ambiental e de outros recursos extraorçamentários, incluindo o Programa Nacional de Conversão de Multas;

II – propor o estabelecimento de normas, critérios e procedimentos relativos à destinação e execução dos recursos de compensação ambiental;

III – articular com os órgãos estaduais e municipais de meio ambiente o estabelecimento de normas e procedimentos, com vistas à operacionalização da compensação ambiental, destinada à unidade de conservação federal;

IV – monitorar os recursos extraorçamentários provenientes dos projetos de cooperação técnica e demais recursos externos, bem como acompanhar o cumprimento dos objetos, em articulação com os demais órgãos do Instituto Chico Mendes;

V – analisar e divulgar informações sobre a execução dos recursos extraorçamentários do Instituto Chico Mendes, por meio de relatórios gerenciais sobre a sua destinação e execução; e

VI – orientar as unidades avançadas de administração e finanças e demais unidades organizacionais do Instituto Chico Mendes nos assuntos sob a sua área de competência.’

171. Por sua vez, a CGPLAN subdivide-se em duas unidades: a Coordenação de Compensação Ambiental (Cocam), com competência para atividades relativas à execução de recursos oriundos da compensação ambiental (art. 47 do regimento interno do ICMBio); e a Divisão de Recursos Externos (DRE), competente para as atividades relacionadas aos chamados ‘recursos extraorçamentários’. As competências da DRE/CGPLAN/Diplan/ICMBio estão descritas no art. 48 do Regimento Interno do ICMBio:

‘Portaria 1.162/2018 do ICMBio, Anexo (Regimento Interno do ICMBio)]:

Art. 48. À Divisão de Recursos Externos – DRE compete:

I – apoiar o planejamento e a execução das unidades organizacionais responsáveis pelo coordenação de projetos e demais instrumentos firmados com o Instituto Chico Mendes envolvendo a aplicação de recursos extraorçamentários;

II – promover o monitoramento e controle da execução integrada dos recursos extraorçamentários alocados para o Instituto Chico Mendes; e

III – elaborar relatórios gerenciais relativos à aplicação dos recursos extraorçamentários alocados para o Instituto Chico Mendes.’

172. Depreende-se, do Regimento Interno do ICMBio, que haveria analogia conceitual entre os termos ‘recursos externos’ e ‘recursos extraorçamentários’, visto que o inciso IV do art. 46 fala em ‘recursos extraorçamentários provenientes dos projetos de cooperação técnica e demais recursos externos’, e os três incisos do art. 48 referem-se a ‘recursos extraorçamentários’ para tratar das competências da Divisão de Recursos Externos (DRE).

173. Contudo, ‘recurso extraorçamentário’ implica um recurso que entrou nos cofres públicos apenas em caráter temporário, de forma compensatória (ou seja, a Administração Pública é seu mero depositário), nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do extinto Ministério da Fazenda (MF, 2018). Segundo o MCASP, ‘ingressos extraorçamentários’ são (MF, 2018, p. 31):

‘(...) recursos financeiros de caráter temporário, do qual o Estado é mero agente depositário. Sua devolução não se sujeita a autorização legislativa, portanto, não integram a Lei Orçamentária Anual (LOA). Por serem constituídos por ativos e passivos exigíveis, os ingressos extraorçamentários, em geral, não têm reflexos no Patrimônio Líquido da Entidade.’

174. Exemplos de ingressos extraorçamentários são os ‘depósitos em caução, as fianças, as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), a emissão de moeda, e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros’ (MF, 2018, p. 32).

175. Portanto, o conceito de ‘recursos extraorçamentários’ não se aplica, em nenhum caso, aos recursos provenientes de atores não governamentais e de cooperação internacional que financiam atividades nas unidades de conservação da natureza.

176. Assim, observa-se que há confusão terminológica entre o MMA e o ICMBio. Todos os incisos da norma de competência do DRE/MMA referem-se a recursos de fontes internacionais, ‘programas e projetos de cooperação técnica internacional’ ou ‘programas e dos projetos com financiamento de organismos internacionais’ (Decreto 9.672/2019, Anexo I, art. 8º, incisos). No mesmo sentido, o ‘Manual Técnico de Projetos de Recursos Externos do Ministério do Meio Ambiente’, de 2017, define o termo ‘projetos de recursos externos’ (PRE) como aqueles projetos que ‘recebem recursos de fontes internacionais ou nacionais, cuja execução envolva cooperação com organismos internacionais. Essa classificação inclui projetos de cooperação financeira, por meio de empréstimo ou doação, e cooperação técnica, que tenham contrapartida ou não’ (MMA, 2017a; peça 108, p. 22).

177. Por sua vez, observa-se que, no Regimento Interno do ICMBio, as referências a ‘recursos extraorçamentários’ e a ‘recursos externos’ estão desalinhadas em relação ao conceito de ‘recursos externos’ utilizado pelo MMA, bem como em relação ao conceito definido no MCASP (MF, 2018). Além disso, nenhum dos termos se demonstra abrangente o suficiente para abarcar a diversidade de fontes de financiamento que o SNUC possui no âmbito federal.

(...)

179. A ausência de uniformização de conceitos, das modalidades de cooperação e dos arranjos de execução dos recursos que podem ser destinados às UCs representa uma das causas para a dificuldade do governo federal de acompanhar e monitorar, de forma sistemática e integrada, esses recursos com vistas a conhecer a composição do financiamento do SNUC no âmbito federal. Essa constatação é corroborada pelas disparidades nas respostas do ICMBio (via ofício), do MMA (via ofício) e dos gestores das UCs federais (via questionário eletrônico) a respeito do assunto.

180. Por meio de ofício, foram solicitadas ao MMA e ao ICMBio informações quase idênticas. Foram solicitados, em relação aos recursos financeiros, os mecanismos de controle para acompanhamento dos recursos externos destinados às UCs no período de 2014 a 2019 (baseando-se no conceito do referido manual do MMA) bem como o montante dos recursos financeiros externos destinados às unidades no período de 2014 a 2019, classificados por ano, modalidade de cooperação, arranjo de execução, nome do projeto e UCs beneficiárias (peça 8, item 6, a, b; peça 9, item 7, a, b). No caso do ICMBio, a pergunta foi direcionada às UCs federais; no caso do MMA, o questionamento abarcou todo o SNUC.

181. Ao se compararem as respostas obtidas, elas divergem em relação aos projetos existentes, mesmo considerando apenas a parcela federal dos projetos que foram informados pelo MMA. Essas divergências são apresentadas no quadro abaixo:

Quadro 8 – Projetos informados nos escritórios do MMA e do ICMBio

Nome do projeto	ICMBio	MMA
Arpa (Áreas Protegidas da Amazônia)	Sim	Sim
GEF Mar (Projeto Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas)	Sim	Sim
Cerrado Federal (Projeto Cerrado Federal)	Sim	Não
Cerrado Jalapão (Projeto Cerrado-Jalapão)	Sim	Não
Gestão Florestal (Projeto Gestão Florestal para a Produção Sustentável)	Sim	Não
GEF Cerrado (Programa Iniciativa Cerrado Sustentável)	Sim	Não
GEF Terrestre (Estratégias de conservação, restauração e manejo para a biodiversidade da Caatinga, Pampa e Pantanal)	Não	Sim
Áreas Protegidas Locais (Áreas protegidas e outras medidas de conservação baseadas em áreas no nível de governos locais)	Não	Sim
SNUC <i>LifeWeb</i> (Estruturação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação)	Não	Sim

Fontes: elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações fornecidas pelo ICMBio (peça 52) e pelo MMA (peça 44).

182. Nota-se uma diferença significativa entre os projetos informados por cada instituição nas respectivas respostas. Nos comentários apresentados à versão preliminar deste relatório, o MMA informou que o projeto Áreas Protegidas Locais apoia atividades em UCs municipais (e não federais) e que o projeto SNUC *LifeWeb* apoiou, até o momento, ações de consolidação do sistema, não financiando a implementação de UCs específicas; por esses motivos, tais projetos não seriam reportados pelo ICMBio em sua resposta. Todavia, embora seja justificável que o MMA e o ICMBio não apresentem os mesmos projetos em razão das suas particularidades, é importante observar que as respostas coincidiram apenas em dois dos nove projetos listados.

183. No questionário eletrônico, foi solicitado aos gestores das UCs federais que considerassem o conceito de ‘recursos externos’ como ‘recursos provenientes de fontes não-orçamentárias nacionais ou internacionais, independentemente do arranjo de execução: orçamentário ou não orçamentário’, consideradas também as modalidades de execução técnica ou financeira, com base no ‘Manual Técnico de Projetos de Recursos Externos do Ministério do Meio Ambiente’ (MMA, 2017a; peça 108).

184. Os respondentes citaram outras fontes de recursos além das mencionadas nos escritórios do MMA e do ICMBio e no manual referido, tais como: o Carteira Fauna, o Programa Costa Atlântica, conversão da dívida externa em projetos ambientais, além de diversos outros projetos financiados com recursos de organizações não-governamentais (ONG), recursos de compensação ambiental, termos de ajuste de conduta e acordos de cooperação. Isso demonstra que o entendimento dos gestores acerca do conceito de ‘recursos externos’ é bastante heterogêneo. Além disso, muitos dos recursos informados nas respostas ao questionário eletrônico destinam-se a UCs específicas, o que representa um indício de que há diversos projetos nas UCs federais sendo financiados por recursos oriundos de atores não governamentais e de cooperação internacional que não estão sendo acompanhados nem monitorados de forma integrada pelo MMA ou pelo ICMBio.

185. A disparidade entre as respostas dos escritórios e do questionário eletrônico fica ainda mais evidente quando se analisa a quantidade de UCs que recebem recursos provenientes de atores não governamentais e de cooperação internacional segundo cada um dos respondentes. O ICMBio informou que **127** UCs federais seriam beneficiadas por seis projetos distintos (peça

52); o MMA informou que seriam **105** UCs federais (peça 44); por fim, no questionário eletrônico, **192** UCs federais aparecem como beneficiárias de recursos desse tipo.

186. No entanto, é fundamental que o governo federal esteja informado sobre o ingresso e a execução de recursos destinados à implementação, gestão e manutenção das UCs federais, ainda que parte dos recursos provenientes de atores não governamentais e de cooperação internacional seja executada de forma direta pelo interessado, ou transferida ao Poder Público na forma de cooperação técnica ou doação de bens materiais. Esse acompanhamento e monitoramento integrado é essencial para a priorização e a alocação eficiente dos recursos disponíveis, e para o conhecimento da composição do financiamento do SNUC no âmbito federal.

187. Uma causa importante para a situação encontrada é a ausência de uniformização dos conceitos, das modalidades de cooperação e dos arranjos de execução desses recursos, já mencionada anteriormente (itens 166-179). Nos comentários apresentados à versão preliminar deste relatório de auditoria, o DAP apontou uma lacuna normativa relativa à definição de termos e regras básicas para orientar os ‘arranjos para a execução de projetos com recursos internacionais’ e ‘colaboradores diversos na execução, como: agências executivas privadas e/ou públicas, agências implementadores e instituições de direito público, da administração direta ou indireta’; o DAP mencionou também que esse problema não estaria restrito ao financiamento do SNUC, abrangendo diversas outras agendas ambientais e temas sob a competência de outras pastas governamentais (peça 42, p. 5, item 4).

188. Também pode ser citada como causa do presente achado a fragmentação de atribuições para o monitoramento desses recursos a depender da fonte, da destinação e do arranjo de execução. Conforme informou o ICMBio, ‘as informações destes instrumentos encontram-se pulverizadas nas diversas áreas do ICMBio, desde as UCs, Diretorias, Coordenações-Regionais e nas divisões responsáveis diretamente pela execução de projetos, até no próprio Ministério do Meio Ambiente’ (peça 52, p. 43).

189. Outra causa da situação encontrada diz respeito às dificuldades de sistematização de dados heterogêneos, apontadas pelo ICMBio (peça 52, p. 43). A heterogeneidade dos dados relativos aos recursos provenientes de atores não governamentais e de cooperação internacional advém do fato de que os instrumentos que viabilizam o ingresso e a execução de recursos financeiros na gestão das UCs possuem desenhos distintos entre si, desde a forma de proposição e planejamento, até os mecanismos de monitoramento e execução. A ausência de uniformização de conceitos, modalidades e arranjos de execução contribui para as dificuldades de sistematização mencionadas.

190. O principal efeito da ausência do acompanhamento e do monitoramento integrado dos recursos advindos de atores não governamentais e de cooperação internacional que financiam atividades em UCs é a impossibilidade de se calcular o montante efetivo desses recursos que contribui para a implementação, gestão e manutenção das UCs, bem como ausência de informação sobre a proporção que esses recursos representam na composição do financiamento do SNUC no âmbito federal. Isso configura um prejuízo à sustentabilidade financeira das UCs federais, visto que não se conhece em que medida o componente federal do sistema depende desse tipo de recurso, o que, por sua vez, não permite a gestão de riscos no caso de interrupção do recebimento desses recursos.

191. A situação encontrada prejudica também a priorização e a alocação eficiente dos recursos provenientes de atores não governamentais e de cooperação internacional destinados às UCs federais, visto que o acompanhamento atualmente existente desses recursos é realizado por projeto, e não por UC, não havendo integração dessas informações. Isso prejudica, inclusive, a tomada de decisões sobre a alocação de recursos orçamentários, uma vez que a presença de recursos oriundos de atores não governamentais e de cooperação internacional em certas unidades de conservação permitiria uma maior disponibilidade de recursos orçamentários para as demais UCs que dependem exclusivamente do OGU para financiar a sua implementação, gestão e/ou manutenção.

192. Além disso, a ausência de informações financeiras individualizadas por UC prejudica a transparência da gestão dessas áreas protegidas e a respectiva prestação de contas. Dada a natureza altamente localizada da gestão das unidades de conservação, que envolve diversos atores locais e não só nacionais, a desagregação dessas informações por UC é relevante para o exercício do controle social no âmbito local.

193. Diante do exposto, propõe-se determinar ao ICMBio que estabeleça, com o auxílio do MMA, mecanismos de acompanhamento e monitoramento integrados do ingresso e da execução dos recursos oriundos de atores não governamentais e de cooperação internacional que financiam e/ou apoiam atividades nas unidades de conservação federais, inclusive aqueles executados diretamente por atores externos, de forma a produzir informação suficiente e adequada para possibilitar a tomada de decisão baseada em evidências, o conhecimento da composição do financiamento do SNUC no âmbito federal, a gestão de riscos financeiros do SNUC, a transparência, a prestação de contas e o controle social, inclusive no nível local.

194. Além disso, com o propósito de possibilitar o acompanhamento e o monitoramento integrados constantes da proposta de encaminhamento anterior, propõe-se recomendar ao MMA e ao ICMBio que uniformizem os conceitos, as modalidades de cooperação e os arranjos de execução dos recursos oriundos de atores não governamentais e de cooperação internacional que são destinados à implementação, à gestão e à manutenção de unidades de conservação federais, incluídos os casos de recursos que são executados diretamente por atores externos ao governo.

195. Espera-se que, com a adoção das medidas propostas, seja possível ao governo federal acompanhar e monitorar, de forma integrada e sistemática, o ingresso e a execução de recursos financeiros destinados às UCs federais, de modo a permitir o conhecimento da composição do financiamento do SNUC no âmbito federal, bem como subsidiar decisões voltadas à alocação de recursos nessas unidades, contribuindo assim para a sustentabilidade financeira do sistema e para a autonomia administrativa e financeira das UCs federais. Espera-se também que seja dada maior transparência à gestão das UCs federais e condições mais favoráveis para a prestação de contas e para permitir o controle social, inclusive no âmbito local.

4.3. Limitações e riscos de descontinuidade nas medidas de mitigação da escassez de recursos humanos

196. O ICMBio tem adotado medidas alternativas e estabelecido parcerias para a implementação e gestão das UCs federais, buscando mitigar os efeitos negativos da carência de pessoal e otimizar o uso dos recursos públicos de forma a permitir que as atividades essenciais sejam realizadas. Porém, essas medidas e parcerias, ainda que tenham importante contribuição nesse contexto, apresentam limitações e riscos de descontinuidade, o que pode comprometer a realização de atividades essenciais nas UCs federais.

197. O SNUC deve ser regido por diretrizes que busquem conferir autonomia administrativa às UCs, a fim de que elas possam alcançar os seus objetivos (Lei 9.985/2000, art. 5º, XII). As UCs precisam contar com o quantitativo adequado de recursos humanos para realizar as atividades administrativas, gerenciais e finalísticas e gozar, assim, de autonomia administrativa.

198. O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) estabelece, quanto à capacidade institucional, o objetivo específico de ‘administrar os componentes federal, estaduais e municipais do SNUC com **estrutura adequada e pessoal qualificado**’ e a estratégia de ‘**compor os quadros efetivos** dos órgãos de meio ambiente para a gestão das unidades de conservação’ (Decreto 5.758/2006, Anexo, item 5.1, I, c, II, g).

199. Segundo o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, espera-se que as organizações responsáveis pelas políticas públicas possuam as estruturas e os processos apropriados para desempenhar satisfatoriamente as suas atribuições legais, executando as ações planejadas e assegurando o bom uso dos recursos públicos sob sua gestão

(TCU, 2014b, p. 53). Entre as boas práticas citadas no ‘componente capacidade organizacional e recursos’, destacam-se (TCU, 2014b, p. 54-55):

‘Disponibilidade de estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas (BRASIL, 2012; ALBERNAZ, 2013).

Direcionamento adequado de todas as formas de recursos em função dos diversos objetivos da política pública, permitindo a realização das ações que a integram na sequência e na intensidade necessárias (ALBERNAZ, 2013).’

200. A UICN, no que diz respeito aos princípios de boa governança para áreas protegidas relacionados ao ‘desempenho’, à ‘responsabilização’ e à ‘prestação de contas’, faz as seguintes considerações (Borrini-Feyerabend *et al*, 2017; peça 102, p. 59):

‘Garantir que os recursos humanos e financeiros alocados à gestão das áreas protegidas estejam devidamente direcionados de acordo com objetivos e planos declarados.

Garantir que os funcionários das áreas protegidas e os detentores de direitos e interessados diretos, quando for o caso, tenham as capacidades necessárias para assumir suas funções e responsabilidades de gestão, e que essas capacidades sejam usadas de forma eficaz.’

201. Assim, dois aspectos são fundamentais para a governança pública no que diz respeito aos recursos humanos: **suficiência e adequada alocação**. A implementação e a gestão das UCs dependem da disponibilidade de recursos humanos em quantidade e com a qualificação suficientes, além do direcionamento apropriado desses colaboradores, conforme os objetivos e as diretrizes do SNUC.

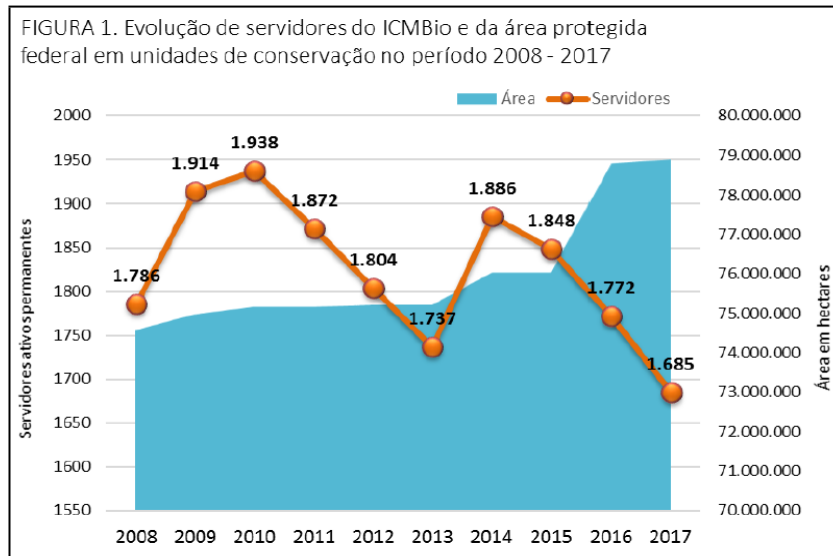
202. Segundo o ICMBio, há pouco mais de mil servidores lotados em UCs federais, que ocupam uma área superior a 171 milhões de hectares (peça 52, p. 39). Pode-se inferir que, em média, cada servidor lotado nas UCs federais seria responsável por áreas de aproximadamente 1.700 km², que é superior à área dos municípios de São Paulo (1.521,11 km²) e do Rio de Janeiro (1.200,25 km²) (IBGE, 2017). Cabe ressaltar que essa média aritmética dá apenas uma noção superficial da questão e deve ser analisada com cuidado. Afinal, embora o SNUC seja uma política pública de caráter territorial, nem todas as ações exigem necessariamente a presença física do ICMBio em toda a extensão das UCs, e muitas vezes a atenção do Poder Público é mais efetiva em pontos específicos da UC.

203. O ICMBio sofreu redução no seu quadro de servidores nos últimos anos. Em 2014, no âmbito da auditoria coordenada em áreas protegidas, o ICMBio informou dispor de **1.851** servidores efetivos (Ofício 881/2014 – GABIN/PRESI/ICMBio, TC-006.762/2014-0, peça 23, p. 6). Em 2019, esse quantitativo caiu para **1.589** (peça 52, p. 1-2). O quadro de terceirizados também sofreu redução de **2.332**, em 2014, para **1.659**, em 2019.

204. Em seu ofício, o ICMBio afirma haver um déficit de servidores, com mais de 1.300 cargos vagos no quadro, com potencial agravamento em função de futuras aposentadorias e da negativa de autorização para realizar concurso público para provimento de cargos vagos (peça 52, p. 37-40).

205. Em fevereiro de 2018, a Divisão de Gestão Estratégica e Modernização do Gabinete da Presidência do ICMBio (DGEM/GABIN) elaborou o estudo ‘Instrumentos de referência e apoio à decisão’, a fim de subsidiar a tomada de decisão do Comitê Interno de Remoção do instituto (peça 49). Esse documento técnico analisa a disponibilidade e a alocação de recursos humanos na autarquia ao longo do tempo (2008 a 2017). A figura abaixo apresenta um gráfico utilizado nesse estudo:

Figura 2 – Quantidade de recursos humanos e área total de UCs federais de 2008 a 2017



Fonte: figura elaborada pela DGEM/GABIN/ICMBio em fevereiro de 2018 (peça 49, p. 1).

206. O gráfico constante da figura acima indica que o quantitativo de servidores teve dois picos no período analisado, correspondentes ao preenchimento de vagas nos concursos de 2008 e de 2014, e constantes reduções ao longo do tempo, em razão de aposentadorias, desligamentos e óbitos. No mesmo período, a área total protegida por UCs federais aumentou (parte azulada ao fundo do gráfico), pressionando a força de trabalho disponível em função do próprio acréscimo territorial e do aumento da complexidade de gestão das UCs federais, à medida que elas foram se consolidando.

207. As principais conclusões do referido estudo são as seguintes (peça 49, p. 10):

‘1. A dinâmica histórica de movimentação interna da força de trabalho no ICMBio – orientada pela entrada de novos servidores pela região Norte e gradativa migração para outras regiões do país – dá sinais claros de saturação, seja pela dificuldade em obter autorização para abertura de novas vagas na atual crise fiscal do Estado brasileiro, seja pelo desequilíbrio inter-regional que essa movimentação provoca no quadro de servidores do ICMBio. (...)

2. A progressiva redução do quadro de servidores do ICMBio põe em risco a sua capacidade gerencial e administrativa especialmente nas unidades de conservação localizadas na região amazônica, marcada pela crescente expansão da área protegida e pela maior dificuldade de posicionamento de servidores. (...)

3. A busca por melhor qualidade de vida reflete-se em movimentações de servidores tanto entre estados e regiões distintas, como também dentro do mesmo estado ou região. (...)

4. O ICMBio ainda é uma instituição nova, mas já conta com um contingente de servidores em final de carreira que justifica a elaboração de um planejamento mais pormenorizado sobre os impactos da aposentação e uma estratégia para minimizar seus efeitos. (...)

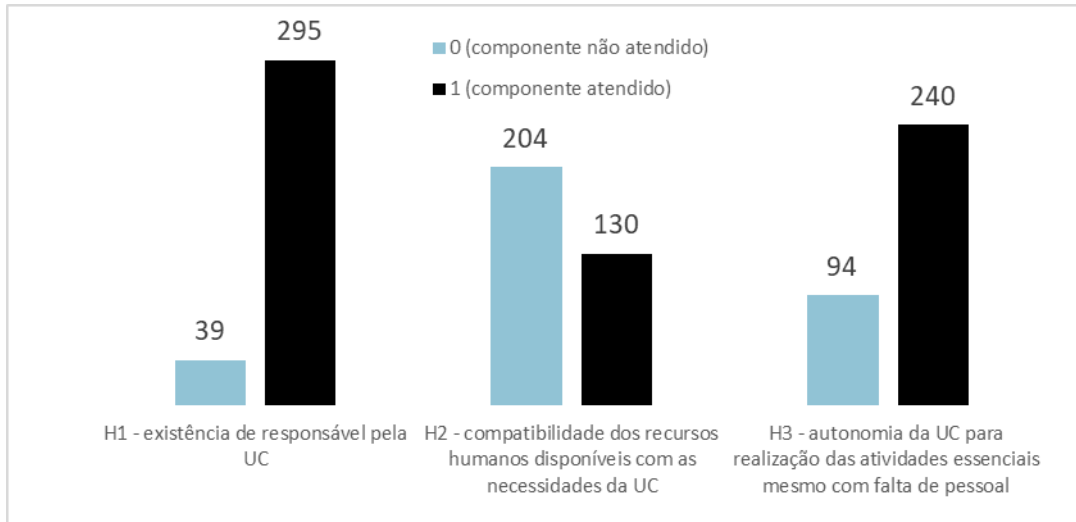
5. O processo de remoção interna dos servidores precisa avançar no estabelecimento de critérios claros e transparentes para a realização das movimentações. (...)

6. A discussão sobre o processo de remoção interna pode vir a ganhar mais robustez e qualidade se desenvolvida junto com a implementação de um programa interno de gestão por competências. (...)

208. Os resultados do Indimapa apontam na mesma direção. O indicador referente aos recursos humanos (H) é avaliado sob três aspectos: existência de ao menos uma pessoa responsável pela gestão da UC (componente H1); compatibilidade dos recursos humanos disponíveis com as necessidades da UC (componente H2); e autonomia da UC para realização

das atividades essenciais mesmo com falta de pessoal (componente H3). O gráfico abaixo apresenta a distribuição das 334 UCs federais nesses três componentes do indicador H:

Gráfico 6 – Distribuição das 334 UCs federais conforme os componentes H1, H2 e H3 em 2019



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

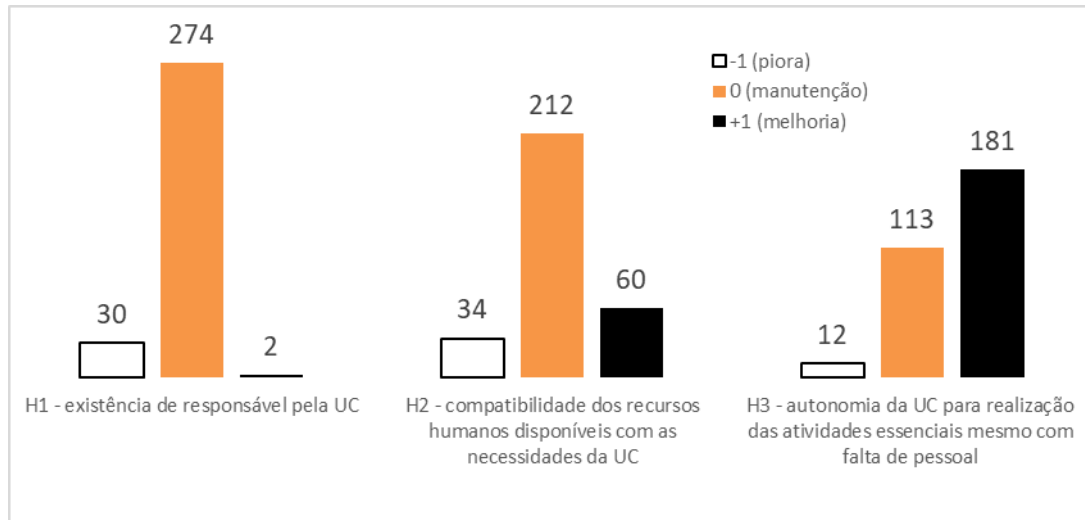
209. O gráfico acima mostra que a maior parte das UCs federais tinha em 2019 alguma pessoa responsável pela sua gestão, em diversos casos responsável por mais de uma UC simultaneamente; por outro lado, 39 UCs não possuíam gestor (**H1**). Dessas UCs sem gestor designado, 21 foram criadas de 1968 a 1999, treze foram criadas de 2001 a 2013, e cinco foram criadas em 2018, de modo que a falta de gestor não se concentra nas UCs mais novas, como seria de se esperar em razão do estágio inicial de sua implementação.

210. Além disso, a maior parte das UCs federais (61%) considera não dispor de recursos humanos em quantidade compatível com as suas necessidades (componente **H2**). Os respondentes do questionário registraram, nos campos abertos, diversos comentários que contextualizam essa alegada incompatibilidade: extensão territorial da respectiva UC, consolidação territorial (análise e instrução de processos de regularização fundiária), ordenamento do uso público e da visitação, fiscalização e proteção ambiental, processos de licenciamento ambiental e monitoramento da biodiversidade.

211. Apesar desse quadro, a maior parte das UCs apresenta ter relativa autonomia para realizar as suas atividades essenciais (componente **H3**). Nos comentários abertos, os respondentes do questionário indicam que a realização das atividades foi viável em função de parcerias, como será detalhado a seguir neste capítulo.

212. A comparação dos resultados do Indimapa de 2014 e de 2019, quanto ao indicador H, é possível para 306 UCs federais, que foram avaliadas nos dois momentos quanto aos três componentes desse indicador (H1, H2 e H3). O gráfico abaixo apresenta a evolução desses componentes de 2014 a 2019:

Gráfico 7 – Distribuição de 306 UCs federais quanto à evolução dos componentes H1, H2 e H3 de 2014 a 2019



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria. Nota: as variações dos componentes H1, H2 e H3 foram calculadas apenas para as 306 UCs federais para as quais eles se aplicaram em ambos os momentos avaliativos.

213. Nos componentes **H1** e **H2**, a maioria das UCs permaneceram como estavam na avaliação anterior quanto à existência de gestor responsável na maioria das UCs, e à incompatibilidade de recursos humanos para o atendimento de suas necessidades. No caso do componente H1, é importante destacar que 30 UCs que tinham gestor designado em 2014 deixaram de tê-lo em 2019, o que revela um quadro grave nesse quesito.

214. Quanto ao componente **H3**, observou-se uma melhoria significativa na eficiência das UCs, que têm sofrido menos impacto da carência de pessoal. Isso pode ser atribuído às medidas alternativas implementadas pelo ICMBio no período, conforme será discutido adiante.

(...)

216. Segundo os dados coletados, as atividades essenciais **têm sido realizadas** em 69% das UCs federais, sendo que o quantitativo de pessoal é considerado suficiente em 3% e insuficiente em 66%. Por sua vez, as atividades essenciais **não têm sido realizadas** em 31% das UCs federais, o que é atribuído à falta de pessoal em 28%, e a outros motivos em 3%. Entre esses outros motivos, indicados nos comentários abertos, destaca-se a falta de plano de manejo, de estrutura administrativa ou dos equipamentos necessários.

217. Chama a atenção o fato de que a insuficiência de recursos humanos, reportada por **94%** das UCs federais, impediu a realização das atividades essenciais em **28%** delas, mas não em **66%**. Isso confirma que o ICMBio tem mitigado o impacto que a ausência de pessoal tem sobre a realização das atividades essenciais à implementação e gestão das UCs federais.

218. Essa situação pode ser explicada pelas medidas alternativas adotadas pelo ICMBio nos últimos anos, informadas no seu relatório de gestão de 2018, no ofício de resposta do instituto (peça 52, p. 37-41) e nos comentários abertos dos respondentes do questionário eletrônico.

219. Entre essas alternativas, merece destaque a criação de 30 **Núcleos de Gestão Integrada (NGI)** e da **Unidade Especial Avançada (UNA)**, modelos de gestão previstos na estrutura regimental do ICMBio (Decreto 10.234/2020, Anexo I, art. 29). Os NGIs são agrupamentos de UCs contíguas ou próximas para permitir a gestão integrada, com compartilhamento dos recursos humanos e equipamentos e especialização de funções (plano de manejo, conselho gestor, fiscalização etc.), e são administrativamente vinculados à coordenação da respectiva região (Coordenação Regional do ICMBio). Já a UNA, situada em Itaituba/PA, é uma unidade similar a um NGI, porém vinculada diretamente à Presidência do instituto por sua importância estratégica, e é responsável por 12 UCs federais localizadas na área de influência da rodovia BR-163.

220. Outra medida importante é o **Programa Voluntariado ICMBio**, instituído pela IN 3/2009 do ICMBio, e que atende a 203 UCs e 11 centros de pesquisa (peça 71, p. 2). Segundo o ICMBio, há 15.500 voluntários cadastrados em sistema, porém não há a informação de quantos fazem parte de cadastro reserva e quantos estão efetivamente em qual UC ou centro de pesquisa.

221. O ICMBio também tem a possibilidade de contratação de **brigadistas** (servidores temporários) para prevenção, controle e combate de incêndios, e outras atividades (Lei 7.957/1989, art. 12, com a redação dada pela Lei 13.668/2018). A partir das alterações promovidas pela Lei 13.668/2018, esses contratos passaram a poder ser celebrados por dois anos, prorrogáveis por um ano, auxiliando o reforço de pessoal para atividades de controle de incêndios e diversas outras atividades operacionais necessárias à implementação e gestão das UCs. Essa medida está descrita no relatório de gestão do ICMBio de 2018 da seguinte forma (ICMBio, 2019a, p. 21):

‘Ampliação do prazo e o escopo da atuação dos brigadistas nas unidades de conservação, buscando instituir formas inovadoras de financiamento das contratações, com o tempo de contratação de brigadistas passando de 6 meses para 2 anos, prorrogável ainda por mais um ano, os brigadistas poderão desenvolver atividades no combate ao fogo por maior período e também poderão reforçar as medidas de prevenção, além da possibilidade de atuação em outras ações de conservação, como manejo e pesquisa de espécies ameaçadas; apoio a projetos de preservação, uso sustentável, proteção e apoio operacional à gestão de unidades; apoio à identificação à demarcação e consolidação territorial e apoio às ações de uso sustentável.’

222. Outro mecanismo que possibilita superar as dificuldades de pessoal é o **compartilhamento da gestão com o terceiro setor**, via termo de parceria, **ou ainda com a iniciativa privada**, mediante contrato de concessão de uso público. No relatório de gestão do ICMBio de 2018, essa iniciativa é definida nos seguintes termos (ICMBio, 2019a, p. 21-22):

‘Definição de estratégia para atuar com maior protagonismo no desenvolvimento de parcerias institucionais de apoio à gestão das UCs federais por meio de autorizações, permissões, concessões, delegação de serviços e gestão compartilhada, a qual permitirá expandir a oferta dos serviços de apoio à gestão das unidades de conservação federais. Nas áreas de visitação, o ICMBio definiu estratégias de chamamento e identificação de novas parcerias para concessões desses serviços. Estão em andamento editais para concessão de serviços como: transporte interno, alimentação, hospedagem, atividades de aventura, (...) esporte de aventura, venda de produtos com a marca da unidade, estacionamento, entre outros.’

223. Assim, outros agentes interessados podem contribuir com a gestão das UCs federais, auxiliando o ICMBio a cumprir a sua missão institucional, apesar da insuficiência de pessoal.

224. Por fim, destaca-se o **Projeto Motivação e Sucesso na Gestão de Unidades de Conservação (Mosuc)**, objeto de acordo de cooperação entre o ICMBio e o Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ). O projeto foi executado entre março de 2017 e agosto de 2019, com o objetivo de contratar 54 colaboradores locais para atuarem em 30 áreas protegidas amazônicas. Entre os resultados do projeto, citam-se o apoio à gestão das UCs, o fortalecimento de capacidades locais e a aproximação das instituições locais à gestão das UCs (IPÊ, 2018; peça 109).

225. Tendo em vista a situação exposta acima, nota-se que a evolução do indicador ‘recursos humanos’ (H) deve-se, sobretudo, a uma melhora na gestão e na eficiência dos recursos públicos não financeiros. Aparentemente, essas medidas mitigaram os efeitos negativos da insuficiência de recursos humanos no ICMBio e permitiram a obtenção de bons resultados para a implementação e gestão das UCs.

226. No entanto, é necessário registrar o risco de essas soluções não conseguirem sanar o problema de ausência de pessoal no longo prazo, especialmente considerando o contexto de aposentadorias e ausência de previsão de concurso para provimento de cargos vagos no quadro de servidores do ICMBio. As medidas adotadas pelo ICMBio, embora possuam relevante

contribuição no contexto da gestão de recursos humanos do instituto, apresentam limitações, conforme se verá a seguir.

227. Os Núcleos de Gestão Integrada e da Unidade Especial Avançada, por exemplo, são modelos de otimização da força de trabalho por meio do compartilhamento de recursos humanos e sua especialização. Porém, sua implementação só é possível em alguns contextos, como, por exemplo, quando as UCs são contíguas ou próximas (peça 52).

228. O programa de voluntariado, por sua vez, tem por principal objetivo a aproximação da sociedade às UCs, promovendo o sentimento de pertencimento das UCs e a conscientização sobre a importância da conservação da biodiversidade *in situ*. Portanto, essa medida não se presta primariamente a solucionar a questão de falta de pessoal nas unidades. As atividades desenvolvidas pelos voluntários são de caráter operacional e/ou burocrático, a exemplo de atividades relacionadas à pesquisa, ao monitoramento ambiental, à visitação, à comunicação, à educação ambiental e à proteção, entre outras (IN 3/2016 do ICMBio), não alcançando funções estratégicas de gestão da UC nem atividades típicas de Estado. Além disso, por não haver vínculo empregatício, trata-se de uma solução de caráter precário, apresentando riscos de descontinuidade.

229. Considerações semelhantes podem ser feitas a respeito dos brigadistas. A autorização especial dada pelo art. 12 da Lei 7.957/1989, com a alteração promovida pela Lei 13.668/2018, é restrita a atividades operacionais, relativas especialmente a funções de proteção e de apoio a funções de manejo, pesquisa, consolidação territorial, monitoramento e outras. Além disso, a contratação é temporária, sendo limitada ao período de dois anos, prorrogável por mais um ano.

230. No caso do projeto Mosuc, o apoio prestado pela contratação de 54 colabores locais durante a sua vigência (março de 2017 a agosto de 2019) também teve como foco atividades operacionais, tais como manutenção de trilha, suporte logístico e administrativo e monitoramento da biodiversidade (ICMBio, 2018).

231. No tocante ao compartilhamento da gestão com o terceiro setor e com a iniciativa privada, este fica sujeito a unidades específicas, em função do interesse que elas despertam nos atores externos ao Poder Público. Ademais, a implementação das concessões depende da existência de viabilidade econômica da exploração dos serviços e recursos da UC, o que restringe o número de UCs que podem se beneficiar dessa solução. Por fim, o compartilhamento da gestão e a concessão também não eliminam a necessidade de se alocarem servidores efetivos para desempenhar atividades de gestão da área, exclusivas do Estado.

232. Em resumo, não obstante a valiosa contribuição das medidas adotadas pelo ICMBio para enfrentar o déficit de pessoal nas UCs federais, essas soluções estão sujeitas a riscos de descontinuidade e não substituem um quadro efetivo de servidores.

233. Além da **suficiência** dos recursos humanos, é importante analisar a sua **distribuição** nas UCs federais espalhadas pelo território nacional.

234. O documento técnico elaborado pela DGEM/GABIN/ICMBio em 2018, já mencionado, examinou as 372 movimentações de servidores ocorridas entre janeiro de 2012 e dezembro de 2017, conforme os Estados de origem e de destino. O quadro abaixo apresenta essas movimentações agregadas por região geográfica do país:

Quadro 9 – Distribuição regional das movimentações de servidores do ICMBio de 2012 a 2017

Região	Servidores removidos	Servidores recebidos	Saldo
Norte	170	52	-118
Centro-Oeste	66	57	-9
Nordeste	57	91	+34

Sul e Sudeste	79	172	+93
Total	372	372	0

Fonte: estudo elaborado em fevereiro de 2018 pela DGEM/GABIN/ICMBio (peça 49, p. 7-8).

235. Observa-se que a região Norte, onde está a maior parte da Amazônia brasileira, registrou a maior perda líquida no período (118 servidores), principalmente para as regiões Sul, Sudeste e Nordeste. No referido estudo, esse padrão de movimentação é explicado pelo fato de que muitas UCs da região amazônica ‘situam-se em locais remotos e com baixa disponibilidade de infraestruturas e serviços de suporte à moradia, saúde e educação’ para os servidores do ICMBio e suas famílias (peça 49, p. 2).

236. Como resultado, observa-se uma distribuição discrepante dos recursos humanos no que diz respeito à área das UCs federais. Por exemplo, as UCs federais localizadas em três Estados da região Sudeste (RJ, SP e MG), embora somem apenas 3,4% do território das UCs federais, concentram 27% do quadro de servidores do ICMBio. Por sua vez, dois Estados da região Norte (AM e PA) abrigam 55% da área protegida por UCs federais e contam com 14,6% dos servidores do instituto (peça 49, p. 9). Embora não haja uma necessária relação entre quantidade de servidores e área das UCs, esses dados indicam uma concentração geográfica de servidores do ICMBio.

237. Os resultados do Indimapa confirmam essa tendência. No componente H2 do indicador recursos humanos (H), que mede a compatibilidade dos recursos humanos disponíveis com as necessidades da UC, 61% das UCs responderam que a quantidade de pessoal disponível não é compatível com as necessidades da gestão. No caso das UCs amazônicas, esse percentual chega a 82%; na Mata Atlântica, esse percentual chegou a 33%, sendo o menor entre os biomas.

238. Essa análise também é confirmada pelo Levantamento de Governança e Gestão Públicas realizado pelo TCU. Nas avaliações de 2017 e 2018, as principais dificuldades de governança e gestão de pessoas do ICMBio diziam respeito a gestão de riscos, adequado provimento de vagas existentes, garantia de disponibilidade de sucessores qualificados e retenção de colaboradores e gestores (TC-017.245/2017-6, Acórdão 588/2018-TCU-Plenário; TC-015.268/2018-7, Acórdão 2.699/2018-TCU-Plenário; os aspectos de governança e gestão de pessoas são abordados nos itens 2110, 4130, 4140 e 4180 do referido levantamento).

(...)

246. Diante do exposto, propõe-se dar ciência ao Congresso Nacional, à Casa Civil da Presidência da República, ao MMA e ao ICMBio das limitações e dos riscos de descontinuidade das medidas adotadas pelo ICMBio para fazer frente às dificuldades de alocação e permanência de recursos humanos nas UCs federais, especialmente na Amazônia, o que pode impactar a realização das atividades essenciais de implementação e gestão das UCs federais e o alcance dos objetivos para os quais elas foram criadas.

(...)

5. Desalinhamentos entre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e outras políticas públicas

(...)

249. O Referencial Básico de Governança do TCU, no que diz respeito ao mecanismo ‘estratégia’, traz o componente ‘alinhamento transorganizacional’, com as seguintes considerações (TCU, 2014a, p. 69):

‘A obtenção de resultados para a nação exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto. Do contrário, a fragmentação da missão e a sobreposição de programas tornam-se realidade generalizada no âmbito do governo e muitos programas transversais deixam de ser bem coordenados. Ao trabalharem em conjunto, as organizações

públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas nacionais, os objetivos ou os propósitos coletivos.’

250. Assim, para mitigar os riscos de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas nas políticas públicas, é necessário estabelecer estratégias integradas e processos de coordenação interinstitucional, definir papéis e responsabilidades e implementar mecanismos de monitoramento, controle e avaliação.

251. Na presente auditoria, foram identificados desalinhamentos entre o SNUC, a política nacional de turismo e as atividades governamentais de ordenamento territorial no Brasil. Esses desalinhamentos dificultam a adequada implementação e a gestão das UCs, com prejuízo ao alcance dos objetivos do SNUC e desperdício do potencial de desenvolvimento sustentável a partir do patrimônio ambiental representado pelas UCs. Além disso, esses desalinhamentos geram efeitos negativos também para as demais políticas públicas relacionadas.

252. Para identificar os referidos desalinhamentos, foi utilizada a Análise FSDL, referente à identificação de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas entre políticas públicas, detalhada no Apêndice E. (...).

(...)

5.1. Desperdício do potencial de uso público das UCs federais

(...)

256. O Brasil apresenta-se atualmente no cenário mundial como uma das principais potências turísticas naturais, embora esse potencial não seja suficientemente aproveitado. Em 2017, o relatório de competitividade turística do Fórum Econômico Mundial colocava o Brasil em 27º lugar geral, num ranking de 136 países avaliados quanto a 14 dimensões do turismo (WEF, 2017). No pilar referente aos recursos naturais, o Brasil aparecia em primeiro lugar, sendo considerado um país ‘abençoado com a maior quantidade e diversidade de recursos naturais do planeta’ (WEF, 2017, p. 15, 46 e 110; tradução livre).

257. No relatório de 2019 sobre competitividade turística, o Brasil caiu para a 32ª posição geral, em razão de uma deterioração das condições da segurança, da infraestrutura do serviço turístico e da competitividade de preços (WEF, 2019, p. 24 e 65). No pilar relativo aos recursos naturais, o Brasil caiu para o segundo lugar, sendo ultrapassado pelo México (WEF, 2019, p. 82). A avaliação desse pilar é feita em cinco itens. O México superou o Brasil nos itens ‘atratividade turística dos bens naturais’ (em que medida a natureza motiva o turismo internacional no país) e ‘demanda digital turística natural’ (número de buscas na internet). Por sua vez, o Brasil superou o México nos itens ‘total de áreas protegidas’ e ‘total de espécies conhecidas’ (mamíferos, aves e anfíbios). Os dois países são equivalentes no item ‘número de sítios do patrimônio mundial’, com sete sítios cada.

258. O patrimônio natural das UCs é reconhecido internacionalmente no âmbito da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972. No Brasil, foram reconhecidos sete sítios do patrimônio mundial natural, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). (...):

(...)

261. A Constituição Federal de 1988 estabelece que o turismo deverá ser promovido e incentivado pelo Poder Público como um fator de desenvolvimento social e econômico, com competências descentralizadas nos três níveis federativos (CF, art. 24, VII, art. 30, IX, e art. 180). Assim, o turismo é uma política pública transversal e descentralizada, e a sua implementação deve considerar a necessidade de coerência entre políticas públicas, incluindo diversas pastas e níveis de governo, as comunidades locais diretamente impactadas e outros atores interessados (ONU, Relatório A/73/274, 2018, itens 85.c e 86.b).

262. A Política Nacional do Turismo foi institucionalizada pela Lei 11.771/2008, que prevê o objetivo de ‘propiciar a prática de turismo sustentável nas áreas naturais, promovendo a

atividade como veículo de educação e interpretação ambiental e incentivando a adoção de condutas e práticas de mínimo impacto compatíveis com a conservação do meio ambiente natural' (Lei 11.771/2008, art. 5º, VIII). A lei prevê, ainda, que o turismo em unidades de conservação 'será desenvolvido em consonância com seus objetivos de criação e com o disposto no plano de manejo da unidade' (Lei 11.771/2008, art. 5º, parágrafo único).

263. Por sua vez, um dos objetivos do SNUC é 'favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico' (Lei 9.985/2000, art. 4º, XII). Observa-se, assim, convergência de objetivos entre essas duas políticas públicas.

264. Para o desenvolvimento do turismo em uma UC, é preciso que essa atividade esteja autorizada por lei e seja compatível com os objetivos e restrições da unidade, conforme dispuser o respectivo plano de manejo. O quadro abaixo apresenta a situação legal da visitação pública para cada categoria de UC:

Quadro 11 – Situação legal da visitação pública por categoria de UC

Situação legal da visitação pública	Categoria de UC e dispositivo legal	Quantidade de UCs federais
Incentivada	Parque nacional (art. 11, <i>caput</i> e § 2º)	74
	Reserva de desenvolvimento sustentável (art. 20, § 5º, inciso I)	2
Permitida	Floresta nacional (art. 17, § 3º)	67
	Reserva extrativista (art. 18, § 3º)	66
	Área de proteção ambiental (art. 15, § 3º)	37
	Refúgio da vida silvestre (art. 13, § 3º)	9
	Monumento natural (art. 12, § 3º)	5
	Reserva de fauna (art. 19, § 3º)	0
Proibida , exceto quando com objetivo educacional, segundo plano de manejo ou regulamento	Reserva biológica (art. 10, § 2º)	31
	Estação ecológica (art. 9º, § 2º)	30
Ausência de regulamentação legal	Área de relevante interesse ecológico	13

Fonte: elaborada pela equipe de auditoria com base na Lei 9.985/2000 e nos dados fornecidos em 28/6/2019 pelo ICMBio (peça 77).

(...)

266. O uso público e o turismo em UCs podem ser desenvolvidos diretamente pelo Poder Público ou indiretamente, mediante parceria com o terceiro setor ou com a iniciativa privada. No primeiro caso, cabe mencionar que uma das finalidades institucionais do ICMBio é a de 'promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas' (Lei 11.516/2007, art. 1º, V; Decreto 10.234/2020, Anexo I, art. 2º, VII, a, X).

267. Por outro lado, o turismo em UCs pode ser desenvolvido por terceiros, conforme a diretriz do SNUC de buscar parcerias para atividades de turismo ecológico (Lei 9.985/2000, art. 5º, IV), que podem ser celebradas com o terceiro setor ou com a iniciativa privada. A gestão compartilhada com o terceiro setor está prevista no art. 30 da Lei 9.985/2000, regulamentado nos arts. 21 a 24 do Decreto 4.340/2002. Um exemplo disso é o Acordo de Cooperação 1/2017, celebrado entre o ICMBio e o Instituto Ekos Brasil para o desenvolvimento de ações de uso público no Parque Nacional Cavernas do Peruaçu (MG).

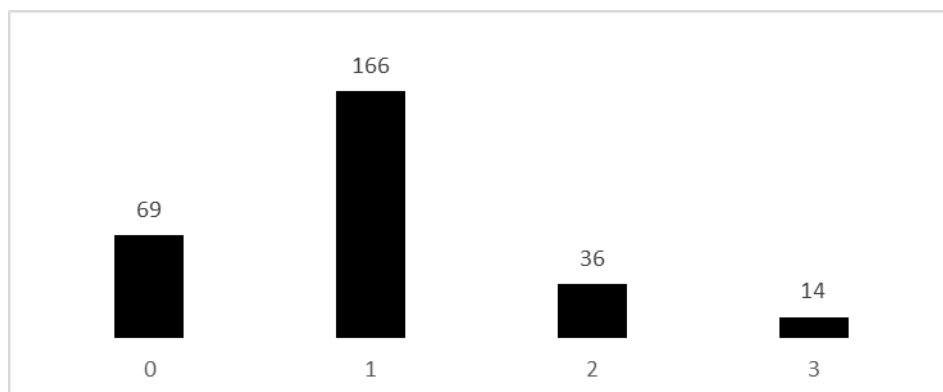
268. Já a parceria com a iniciativa privada ocorre por meio de contrato de concessão de serviços, áreas ou instalações nas UCs federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente (Lei 11.516/2007, art. 14-C, incluído pela Lei 13.668/2018). É o caso, por exemplo, das concessões de uso público nos Parques Nacionais da Tijuca (RJ), Iguaçu (PR) e Fernando de Noronha (PE). Essa modalidade será tratada adiante com mais detalhes (itens 316 a 324).

269. Desse modo, observa-se que o SNUC dispõe de condições normativas para desenvolver o uso público nas unidades de conservação da natureza, incluindo o turismo.

270. No entanto, os resultados do Indimapa revelam uma baixa implementação do processo de uso público nas UCs federais. O indicador U, que avalia o uso público, obteve em 2019 o índice mais baixo entre todos os indicadores avaliados: **0,98** em uma escala de 0 a 3 (item 48). Por uso público, compreendem-se as atividades de turismo ecológico, educação e interpretação ambiental, e recreação em contato com a natureza. Assim, o turismo é uma das atividades de uso público que podem ser realizadas nas UCs, a depender da regulamentação legal da categoria e do que dispuser o respectivo plano de manejo.

271. Em 2019, esse indicador foi considerado aplicável para 285 UCs federais, e não aplicável para 49 UCs federais. Numa escala de 0 a 3, a distribuição desse indicador concentrou-se nos valores 0 e 1, indicando uma **baixa** implementação do uso público nas UCs federais:

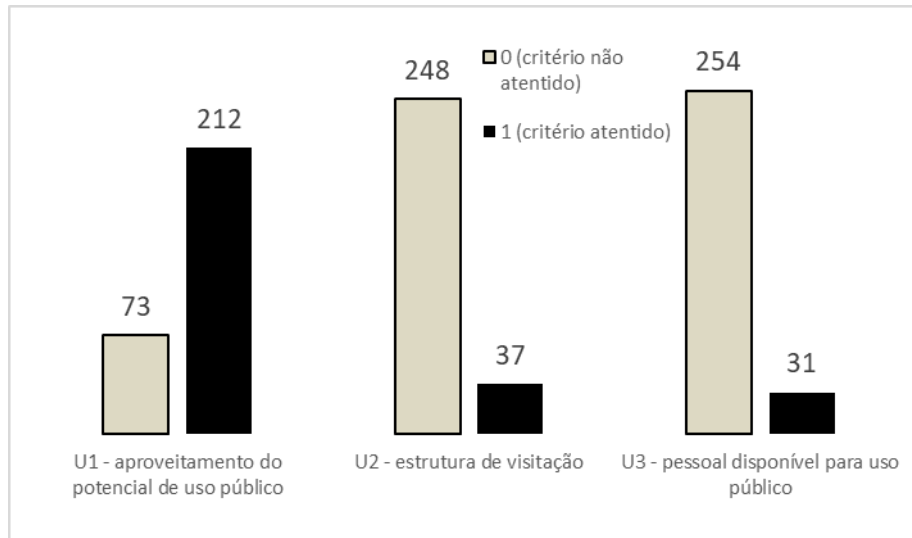
Gráfico 8 – Distribuição de 289 UCs federais conforme o valor do indicador U em 2019



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

272. O indicador uso público (U) é avaliado sob três aspectos: aproveitamento do potencial de uso público (componente U1); estrutura de visitação (componente U2); e pessoal disponível (componente U3). Para cada UC, cada um desses componentes pode ter sido considerado atendido, recebendo o valor 1, ou não atendido, recebendo o valor 0. Os resultados desses três componentes em 2019 observaram a seguinte distribuição nas 289 UCs avaliadas quanto ao indicador U:

Gráfico 9 – Distribuição de 289 UCs federais conforme os componentes U1, U2 e U3 em 2019



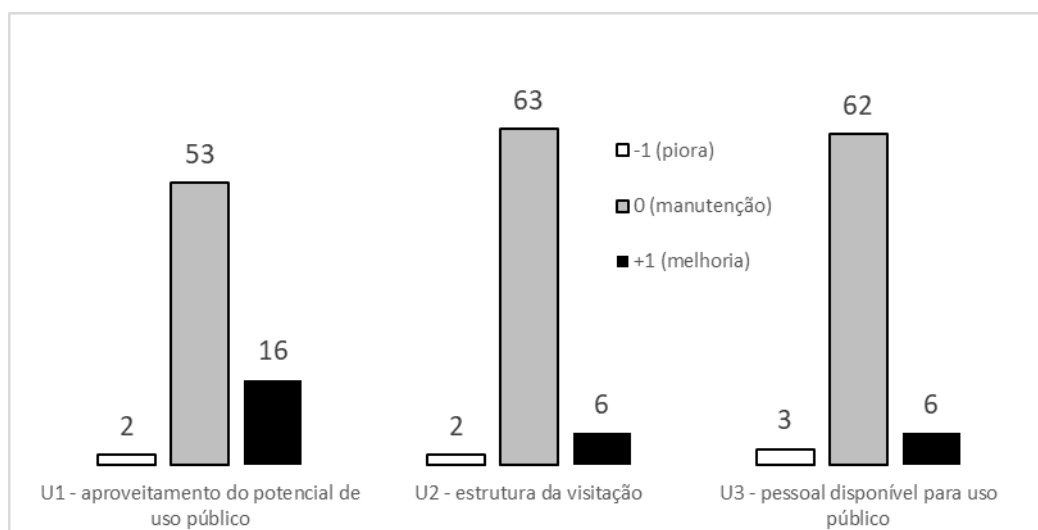
Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

273. Os resultados do componente **U1** (aproveitamento do potencial de uso público) indicam que o uso público ocorre na maioria das UCs federais, ainda que de forma desordenada, sem controle ou abaixo do potencial da UC, segundo apontado pelos próprios gestores das UCs. No questionário eletrônico, das 212 UCs que responderam aproveitar o potencial de uso público, 163 delas só conseguem aproveitar esse potencial de forma parcial. As principais dificuldades apontadas nos comentários abertos dessas UCs são: ausência de ordenamento da visitação, dificuldade de acesso à unidade e de logística da visitação, deficiências na infraestrutura, ausência de pessoal para monitoramento e controle da visitação (com ocorrência de visitação desordenada e sem controle), baixa sinalização e pendências de regularização fundiária.

274. Por sua vez, os resultados dos componentes **U2** (estrutura de visitação) e **U3** (pessoal disponível) foram muito baixos, demonstrando que a maioria das UCs federais encontra dificuldades para fornecer condições estruturais e operacionais mínimas para a visitação. Cabe lembrar que a presença de estrutura de suporte à visitação e a disponibilidade de pessoal não são necessariamente pré-requisitos para o uso público, porém são itens que permitem aumentar a segurança da experiência, qualificar a visitação, mitigar os impactos ambientais, torná-la mais atraente para o turismo, agregar valor ao ativo natural da UC e, inclusive, obter maior proveito social e econômico da visitação.

275. Em 2014, o indicador U foi considerado aplicável apenas para parques nacionais e monumentos naturais, totalizando 71 UCs federais avaliadas naquele momento. Assim, nesse grupo de 71 UCs federais, os resultados de 2014 podem ser comparados com os resultados de 2019. O gráfico abaixo apresenta a distribuição da evolução dos componentes U1, U2 e U3 nessas 71 UCs federais, considerando uma variação possível de -1, 0 ou +1:

Gráfico 10 – Distribuição de 71 UCs federais quanto à evolução dos componentes U1, U2 e U3 de 2014 a 2019



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

276. O gráfico acima demonstra que, de 2014 a 2019, a tendência geral foi de estagnação no processo de uso público nas 71 UCs federais avaliadas nos dois momentos (parques nacionais e monumentos naturais federais), especialmente quanto à estrutura de visitação e pessoal disponível para a visitação.

277. Esse quadro de subaproveitamento do potencial de uso público das UCs federais é agravado pela precariedade dos mecanismos de monitoramento, controle e avaliação da visitação, prejudicando a coleta de dados básicos sobre o processo de uso público nas UCs federais.

278. O monitoramento da visitação em UCs federais é disciplinado pela IN 5/2018 do ICMBio, que prevê diferentes formas de contagem direta e indireta de visitas, tais como: contagem manual, livro de assinatura de visitantes, sistemas de agendamento de visita, venda de ingressos, informações de empresas de turismo e estimativas (arts. 2º e 7º).

279. A tabela abaixo apresenta os registros mantidos pelo ICMBio sobre a visitação em 134 UCs federais no período de 2014 a 2018:

Tabela 7 – Número de visitas registradas por UC federal de 2014 a 2018

UC federal e Estado de localização	2014	2015	2016	2017	2018	% (2018)
Parna da Tijuca (RJ)	3.113.913	2.945.355	2.720.517	3.295.187	2.655.556	21,4%
Parna do Iguazu (PR)	1.550.607	1.642.093	1.560.792	1.788.922	1.895.628	15,3%
Resex Marinha Arraial do Cabo (RJ)	N/D	N/D	382.647	752.207	1.156.698	9,3%
Parna de Jericoacoara (CE)	400.400	780.000	780.000	800.000	1.091.829	8,8%
Parna da Serra da Bocaina (RJ)	84.666	70.122	8.897	406.066	700.915	5,7%
Mona do Rio São Francisco (AL/BA/SE)	N/D	N/D	N/D	318.140	658.556	5,3%
APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo (PE/RN)	N/D	N/D	N/D	N/D	541.942	4,4%

UC federal e Estado de localização	2014	2015	2016	2017	2018	% (2018)
Parna Marinho Fernando de Noronha (PE)	71.165	85.386	389.744	482.634	526.106	4,2%
APA Costa dos Corais (AL/PE)	192.559	236.348	235.030	265.643	297.465	2,4%
Resex Marinha de Soure (PA)	150.000	150.000	150.000	150.000	280.851	2,3%
Parna de Brasília (DF)	229.119	294.682	265.518	222.687	217.050	1,8%
APA Anhatomirim (SC)	N/D	157.681	122.249	139.864	182.701	1,5%
Parna da Chapada dos Guimarães (MT)	135.090	174.855	158.365	172.839	179.612	1,4%
Flona de Carajás (PA)	216.957	194.450	167.522	205.066	165.062	1,3%
Parna da Serra dos Órgãos (RJ)	217.764	217.372	162.868	150.091	147.365	1,2%
Parna dos Lençóis Maranhenses (MA)	47.000	40.000	40.000	89.540	126.454	1,0%
Parna de Itatiaia (MG/RJ)	117.974	133.801	127.494	139.616	124.170	1,0%
Outras 117 UCs federais	777.964	949.084	1.024.661	1.355.920	1.441.433	11,6%
Total de visitas	7.305.178	8.071.229	8.296.304	10.734.422	12.389.393	100,0%

Fonte: elaborada pela equipe de auditoria com base nos dados fornecidos em 2/7/2019 pelo ICMBio (peça 58).
 Legenda: Parna – Parque Nacional; Resex – Reserva Extrativista; Mona – Monumento Natural; APA – Área de Proteção Ambiental; Flona – Floresta Nacional.

280. Os dados da tabela acima sugerem um aumento no número total de visitas registradas ao longo do tempo (de 7,3 milhões em 2014 a 12,4 milhões em 2018), o que pode indicar que houve um aumento efetivo da visitação nesse período, e/ou que o monitoramento da visitação foi implementado ou aperfeiçoado em algumas UCs federais. Por exemplo, no caso da Reserva Extrativista Marinha Arraial do Cabo (RJ), não há dados de visitação para os anos de 2014 e 2015, apesar de o turismo já estar consolidado naquela região há muito mais tempo, o que indica que o monitoramento passou a ser realizado na UC somente a partir de 2016. Além disso, os dados obtidos podem decorrer de estimativas ou arredondamentos, como os números de visitas no Parque Nacional Jericoacoara (CE) em 2015, 2016 e 2017 (780.000 e 800.000), na Reserva Extrativista Marinha Soure (PA) de 2014 a 2017 (150.000) e no Parque Nacional Lençóis Maranhenses (MA) em 2014, 2015 e 2016 (47.000 e 40.000). Desse modo, observam-se inconsistências na série histórica dos dados, não sendo possível concluir por um efetivo aumento na visitação às UCs federais como um todo, mas apenas naquelas que possuem um sistema eficiente de monitoramento da visitação.

281. O quadro abaixo apresenta as respostas dos gestores das 334 UCs federais ao questionário eletrônico aplicado pela equipe de auditoria, no que diz respeito ao controle de visitação:

Quadro 12 – Distribuição das 334 UCs federais conforme a realização de controle de visitação

Controle de visitação	Quantidade e percentual de UCs	Observações da equipe de auditoria
Inexistente	173 (52%)	Nos comentários abertos, os respondentes em geral informaram que não há visitação, seja por dificuldades de acesso à UC ou porque a UC não está aberta à visitação.
Existente	112 (33%)	Nos comentários abertos, os respondentes informaram que o controle é

Controle de visitação	Quantidade e percentual de UCs	Observações da equipe de auditoria
		realizado de forma precária, parcial ou por estimativas. Em geral, o controle é feito manualmente, por meio de livro de assinaturas, agendamentos, registros de ingressos vendidos ou planilhas de empresas turísticas (tais como embarcações, no caso de UCs marinhas). Por sua vez, nos parques nacionais concedidos no momento de aplicação do questionário, o controle de visitantes é feito por sistema eletrônico de bilheteria (Tijuca/RJ, Iguazu/PR e Fernando de Noronha/PE).
Não se aplica	49 (15%)	Em 49 UCs federais, os respondentes informaram que a UC não possui potencial para uso público, e não responderam às questões sobre controle da visitação.

Fonte: elaborada pela equipe de auditoria com base nas respostas ao questionário eletrônico.

282. Do quadro acima, conclui-se que o controle de visitação é feito por apenas um terço das UCs federais, e que os métodos de coleta e registro não são precisos, dificultando um adequado monitoramento e acompanhamento. Nas UCs visitadas durante a auditoria, verificou-se que na maioria dos casos o controle de visitas é manual, por meio de livros físicos, e muitas UCs estão em locais distantes e em condições rústicas, o que aumenta o risco de deterioração e extravio da documentação de registro das visitas.

283. Em estudo de 2018 sobre a importância econômica das UCs brasileiras, constatou-se que as limitações do controle de visitação nas UCs federais dificultam o monitoramento e avaliação do processo de uso público e do seu impacto econômico (Young e Medeiros, 2018, p. 98):

‘Ainda se percebe uma grande lacuna na obtenção de dados básicos sobre a visitação nas UCs. Apenas 20% possuem registro, totalizando 16,8 milhões de visitantes anuais. Caso todas as UCs realizassem o controle de visitantes teríamos um resultado mais preciso e uma mensuração do impacto econômico ainda maior.

A maioria das UCs não possui métodos padronizados e eficientes de controle da visitação. Além disso, a média de gastos de visitantes poderia ser mais acurada, a partir da estimativa de gastos dos visitantes, considerando as particularidades regionais e locais.’

284. Em 2018, o Instituto Semeia realizou pesquisa em 266 parques naturais brasileiros (federais, estaduais e municipais), a fim de traçar um diagnóstico do uso público nessas áreas naturais. As conclusões da pesquisa foram de que os principais limitadores para a adequada implementação e aproveitamento do uso público nos parques naturais brasileiros são a ineficiência dos sistemas de monitoramento, a escassez de recursos humanos, a infraestrutura e o acesso à UC, as questões de regularização fundiária, os conflitos no entorno da UC e a ausência de plano de manejo (Semeia, 2019, p. 17 e 97).

285. Esse quadro demonstra que, embora o ICMBio tenha envidado esforços no sentido de instituir o uso público, o turismo (inclusive de base comunitária) e o monitoramento da visitação em um número crescente de UCs federais, ainda há gargalos e oportunidades de melhoria.

286. Portanto, na maior parte das UCs federais, o uso público e o turismo ocorrem de maneira não ordenada, não estruturada, não qualificada e não controlada e, em alguns casos, em contrariedade à categoria da UC, o que pode representar um risco à conservação da biodiversidade e dos ecossistemas dessas áreas protegidas. Conclui-se, assim, que o uso público não está sendo adequadamente aproveitado nas UCs federais, havendo desperdício do potencial econômico, social e ambiental do patrimônio natural representado por essas áreas protegidas.

287. Esses resultados podem ser atribuídos a três principais causas: falta de uma estratégia nacional para o desenvolvimento do turismo ecológico em UCs; ausência de definição clara dos papéis dos atores governamentais envolvidos; e precariedade no monitoramento, controle e avaliação da visitação em UCs. Essas causas serão tratadas a seguir.

288. Independentemente de a atividade turística em UCs ser desenvolvida diretamente pelo ICMBio, compartilhada com o terceiro setor ou concedida à iniciativa privada, é necessário haver uma estratégia que expresse as decisões governamentais para o desenvolvimento de atividades de uso público nas UCs, orientando os atores envolvidos, inclusive os prestadores e os usuários dos serviços turísticos. As UCs formam parte do patrimônio público ambiental gerido pelo Poder Público, e o desenvolvimento da atividade turística de forma sustentável nessas áreas exige ações de ordenamento, estruturação e qualificação da visitação.

289. No Referencial de Governança para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, o componente ‘planos e objetivos’ propõe que qualquer política pública seja orientada por ‘uma formulação geral que defina a sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineado em função das diretrizes, objetivos e metas propostas’ (TCU, 2014b, p. 45). São boas práticas desse componente (TCU, 2014b, p. 47):

‘Definição dos resultados das políticas tendo uma visão de longo prazo (*forward looking*), considerando a situação nacional e a internacional (*outward looking*) (UK CABINET OFFICE, 1999; NAO, 2001).

Definição de objetivos precisos o suficiente para permitir uma delimitação nítida do campo de atuação da política, traduzindo-os, por sua vez, em metas precisas e objetivamente caracterizadas, que concorram para a consecução dos propósitos mais gerais da intervenção pública, de modo a orientar as ações governamentais e assegurar a transparência sobre metas e resultados (PETERS, 2012).

Consistência na lógica de intervenção da política, alinhando insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados e das correspondentes causas identificadas na formulação da política pública (ALBERNAZ, 2013).’

290. Assim, a definição da diretriz governamental deve ser acompanhada de um adequado planejamento com visão de longo prazo, considerando a situação nacional e a internacional, com a definição dos objetivos que se pretende alcançar, traduzidos em metas precisas e objetivamente caracterizadas, a partir da conjugação de insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em relação aos problemas a serem endereçados.

291. Além do planejamento, o componente de governança ‘coordenação e coerência’ propõe que as organizações públicas trabalhem em conjunto, com foco na obtenção de resultados nas políticas públicas. Nesse sentido, o referencial traz a seguinte boa prática (TCU, 2014b, p. 59):

Estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas, para alcançar o resultado comum. (BRASIL, 2013; GAO, 2005).

292. A necessidade de clareza de atribuições de competências é expressa também no componente de governança ‘institucionalização’, com a seguinte boa prática (TCU, 2014b, p. 44-45):

Definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública (matriz de responsabilidades), de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos, incluindo-se abordagem para tratar resolução de conflitos, identificar e dividir riscos e oportunidades e estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento (CALMON, 2013; CIPFA, 2004; ANAO, 2006; AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2013; NAO, 2006).

293. Assim, observa-se a importância de se definir uma ‘diretriz governamental’ que contemple um adequado planejamento de longo prazo, estabeleça os objetivos pretendidos, metas precisas e objetivamente caracterizadas, e defina com clareza os papéis, responsabilidades, recursos e obrigações das partes envolvidas.

294. No entanto, a política nacional do turismo carece de uma definição clara de diretrizes, objetivos e metas para promover o turismo ecológico nas UCs com potencial de uso

público, e da definição clara dos papéis e responsabilidades dos atores envolvidos, especialmente as pastas do meio ambiente e do turismo.

295. O Plano Nacional de Turismo 2018-2022, atualmente em vigor, não menciona as UCs, o meio ambiente, o ecoturismo nem o turismo ecológico (Decreto 9.791/2019; peça 111). Antes desse plano, o Plano Nacional de Turismo 2013-2016 também não previa o turismo ecológico em UCs (Decreto 7.994/2013, Portaria 110/2013 do MTur; peça 110).

296. O planejamento federal do turismo teve um hiato em 2017 e 2018, anos em que não havia um plano nacional aprovado pelo Poder Executivo Federal. Assim, em 2018 o Ministério do Turismo (MTur) publicou um documento para estruturar o seu planejamento estratégico, disponível no portal do ministério (peça 111). Nesse documento, as UCs federais são citadas apenas uma vez, ao mencionar-se a relevância da atuação conjunta entre os órgãos de turismo, meio ambiente e cultura para implementar uma política de gestão das áreas de uso público nas UCs federais, no âmbito da estratégia de promoção do patrimônio cultural e natural (MTur, 2018; peça 111, p. 104). Todavia, esse documento refletia a estrutura ministerial anterior, disposta no Decreto 8.627/2015, que foi alterada pelo Decreto 9.664/2019, de maneira que as suas linhas de atuação, iniciativas e estratégias não são mais aplicáveis.

297. Na sequência, o Decreto 9.791, de 14 de maio de 2019, aprovou o Plano Nacional de Turismo 2018-2022, cobrindo um período anterior à sua vigência (ano de 2018). A única referência que esse plano faz ao turismo natural é a promoção da valorização do patrimônio cultural e natural para visitação turística, na estruturação do turismo brasileiro (art. 4º, II, c, 1). Portanto, o planejamento do turismo brasileiro não prioriza nem define uma estratégia para o aproveitamento do potencial turístico das UCs.

298. Essa lacuna também foi identificada no setor ambiental do governo federal. Em resposta ao ofício de requisição do TCU (peça 8), o MMA informou que não há estratégia nacional formal para o uso público nas UCs brasileiras, indicando apenas os seguintes instrumentos de fortalecimento da agenda de uso público (peça 44, p. 55-56):

- a) Atuação do DAP/SBio/MMA em conjunto com a recém-criada Secretaria do Ecoturismo do MMA;
- b) Acordo de Cooperação Técnica 2/2017 (MTur, MMA, ICMBio e Embratur), que contém um plano de ação com o objetivo de fortalecer o turismo em 16 UCs, que seriam promovidas em eventos do setor turístico;
- c) Aplicativo Parques do Brasil, disponível para *smartphones* Android e iOS, contendo informações sobre 30 UCs federais;
- d) Rede Nacional de Trilhas de Longo Curso e Conectividade (RedeTrilhas), instituída pela Portaria Interministerial 407/2018;
- e) Autorização legal expressa para a concessão de serviços de apoio ao uso público nas UCs (alterações legais promovidas pela Lei 13.668/2018);
- f) Decreto 9.763/2016, que dispõe sobre o Patrimônio Mundial Cultural e Natural do Brasil.

299. Por sua vez, ao ser perguntado sobre a estratégia para o uso público nas UCs federais, o ICMBio limitou-se a responder que a visitação às UCs é uma estratégia de sensibilização ambiental da sociedade, e que o instituto tem adotado ações para ampliar o rol de atividades de diversificação do ecoturismo e recreação nas UCs, incluindo a delegação de serviços e o aprimoramento da estrutura de suporte a atividades turísticas, como trilhas, centros de visitantes e outros (peça 58, p. 1).

300. Essas respostas do MMA e do ICMBio indicam ações pontuais, com abrangência restrita a alguns grupos de UCs, sem revelar a existência de estratégia nacional para a estruturação do uso público e do turismo ecológico nas UCs brasileiras. Embora seja importante dar continuidade às ações que estão sendo desenvolvidas, é necessário um planejamento mais

amplo e sistêmico para o uso público em UCs, que incluía essas e outras iniciativas e permita expandi-las.

301. Diante desse contexto, verifica-se uma lacuna na política de turismo em ambientes naturais no Brasil, em função da inexistência de um delineamento estratégico por parte do governo federal. Esse delineamento deve ter um caráter formal, ser de longo prazo e aplicação em âmbito nacional, contar com diretrizes, objetivos e metas, que considere a transversalidade e a territorialidade do turismo e dos diferentes atores envolvidos, bem como promova o uso público nas UCs de forma sustentável, nos termos da CF, da Lei 9.985/2000, da Lei 11.771/2008 e outras normas aplicáveis.

302. Também se identificou que os órgãos federais envolvidos no turismo em UCs possuem competências sobrepostas e atuam de maneira fragmentada e descoordenada, ainda que tenha havido tentativas de aproximação interinstitucional. As regras de competência dos atores governamentais envolvidos não deixam claros os objetivos, os papéis, as responsabilidades, os recursos e as obrigações de cada um na implementação da política pública, tampouco foi identificada uma matriz de responsabilidades para esse fim.

303. As estruturas e competências dos órgãos do MMA, do ICMBio e do MTur são definidas nas normas indicadas no quadro a seguir:

Quadro 13 – Estruturas regimentais e regimentos internos do MMA, do ICMBio e do MTur

Órgão	Estrutura regimental	Regimento interno
MMA	Decreto 9.672/2019, Anexo I	Portaria 483/2017 do MMA
ICMBio	Decreto 10.234/2020, Anexo I	Portaria 1.162/2018 do ICMBio
MTur	Decreto 9.664/2019, Anexo I	Portaria 36/2019 do MTur

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base na legislação vigente.

304. No MMA, foi criada em 2019 a Secretaria do Ecoturismo, com o objetivo de apoiar a coordenação e a definição de políticas públicas relacionadas à promoção do ecoturismo (Decreto 9.672/2019, Anexo I, art. 28). As ações dessa secretaria relativas ao aproveitamento turístico sustentável das UCs devem ser apoiadas pelo Departamento de Áreas Protegidas (DAP), da Secretaria de Biodiversidade (Decreto 9.672/2019, Anexo I, art. 15). Não foram consideradas as disposições do regimento interno do MMA, pois seu texto é de 2017 e não reflete a atual estrutura regimental do ministério, de 2019.

305. No ICMBio, as competências relativas ao uso público e às concessões de UCs estão concentradas na Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação (Diman), à qual compete ‘planejar, coordenar, supervisionar, avaliar e promover a execução das ações relativas à visitação pública, ao ecoturismo e ao uso econômico dos recursos naturais nas unidades de conservação federais’ (Decreto 10.234/2020, Anexo I, art. 15, I, d).

306. Nessa diretoria, destaca-se a Coordenação Geral de Uso Público e Negócios (CGEUP), com diversas competências relativas à visitação em UCs federais: planejamento, ordenamento, promoção, articulação e capacitação, entre outras (Portaria 1.162/2018 do ICMBio, art. 62). Essa coordenação-geral é composta por duas coordenações, uma voltada ao planejamento e estruturação da visitação e do ecoturismo, e outra responsável pelos contratos de serviços de concessões e permissões em UCs federais (Portaria 1.162/2018 do ICMBio, arts. 63 e 64).

307. No MTur, em relação especificamente ao turismo em UCs, as competências estão mais concentradas no Departamento de Desenvolvimento Produtivo (Deprod), da Secretaria Nacional de Integração Interinstitucional (SNINT) (Decreto 9.664/2019, Anexo I, art. 17, IV e V, e art. 19). Nesse departamento, destacam-se duas coordenações-gerais. À Coordenação Geral de Meio Ambiente, Cultura e Economia Criativa (CGMC) compete ‘articular programas, projetos e ações que promovam o uso sustentável e a visitação turística em parques nacionais e

demais unidades de conservação de uso público’ (Portaria 36/2019 do MTur, art. 94, I). Por sua vez, à Coordenação Geral de Parcerias e Concessões (CGPC) compete promover concessões e parcerias público-privadas para o desenvolvimento de destinos turísticos (Portaria 36/2019 do MTur, art. 93, I).

308. Assim, no âmbito normativo, as competências de coordenação e planejamento do ecoturismo nas UCs estão sobrepostas entre o MMA e o ICMBio. Por sua vez, as competências relativas à promoção do uso público e do turismo em UCs, especialmente parques nacionais e outras categorias de UC que admitem a visitação turística, estão sobrepostas entre a CGEUP/ICMBio e a CGMC/MTur. Por fim, a promoção das concessões para o desenvolvimento do uso público em destinos turísticos como as UCs está sobreposta entre a CGEUP/ICMBio e a CGPC/MTur.

309. Dessa forma, o mesmo tema é abordado por estruturas muito semelhantes em dois ministérios e uma autarquia federal, que executam orçamentos diversos e buscam metas institucionais próprias, sem uma definição clara dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de cada um dos envolvidos. Essa sobreposição de competências tem efeitos negativos para a política pública, podendo gerar duplicidade de esforços, contradições, desperdício de recursos, insegurança jurídica sobre limites de competência, e até mesmo ausência de atuação.

310. Durante a execução da auditoria, foram identificados três instrumentos de cooperação entre esses atores: o Termo de Cooperação Simplificado 7/2013, o Acordo de Cooperação 2/2017 e a Portaria Conjunta 407/2018. Esses instrumentos sinalizam tentativas de aproximação desses atores governamentais com o objetivo de desenvolver o turismo em UCs.

311. O Termo de Cooperação Simplificado 7/2013 foi celebrado entre o ICMBio e o MTur para a estruturação da visitação de 16 parques nacionais, em cumprimento ao item 9.3.2 do Acórdão 3.101/2013-TCU-Plenário, conforme consta do relatório de gestão do ICMBio relativo ao exercício de 2014. Por sua vez, a Portaria Conjunta 407/2018, firmada entre MMA, MTur e ICMBio, instituiu a Rede Nacional de Trilhas de Longo Curso e Conectividade. Esses dois instrumentos são exemplos de cooperação em casos pontuais, sem abranger o sistema como um todo, e podem ser considerados momentos de aprendizado interinstitucional para a estruturação e promoção do uso público em UCs.

312. Por sua vez, o Acordo de Cooperação 2/2017 foi celebrado entre o MMA, o ICMBio, o MTur e o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) com o objetivo geral de implementar ações conjuntas para o desenvolvimento, a promoção e o apoio à comercialização do turismo ecológico e integrado à diversidade sociocultural e à conservação da biodiversidade nas UCs federais (cláusula primeira). Trata-se de um documento com escopo mais amplo do que os outros dois.

313. No âmbito desse acordo, estruturou-se um plano de trabalho com atividades, produtos, metas, indicadores e responsáveis (peça 60, p. 2-13). Algumas dessas atividades são responsabilidade de uma única instituição, não ficando claro como o seu desenvolvimento seria favorecido pela cooperação interinstitucional. Ademais, o relatório das ações realizadas em 2018 no âmbito desse acordo não é claro em relação a algumas questões relevantes para o bom andamento da cooperação interinstitucional, conforme indicado no quadro abaixo:

Quadro 14 – Principais atividades do Acordo de Cooperação 2/2017 realizadas em 2018

Grupos de atividades mencionadas no relatório do Acordo de Cooperação 2/2017	Observações da equipe de auditoria sobre as atividades descritas no relatório
Realização de estudos de modelagem econômico-financeira e jurídica	A atividade foi realizada pelo ICMBio com o apoio de instituições não signatárias do acordo, sem esclarecer como se deu a cooperação interinstitucional no âmbito do acordo.
Capacitações sobre monitoramento de	As atividades de capacitação dos servidores públicos e parceiros

Grupos de atividades mencionadas no relatório do Acordo de Cooperação 2/2017	Observações da equipe de auditoria sobre as atividades descritas no relatório
contratos de concessão e avaliação dos impactos econômicos do turismo	são fundamentais no processo de implementação das políticas públicas. No entanto, as notícias mencionadas no relatório relatam apenas a participação de servidores do ICMBio, sem indicar a participação de representantes dos demais signatários do acordo.
Promoção das UCs brasileiras nos mercados nacional e internacional, e ações de atração de investimentos privados para as UCs, mediante participação em eventos nacionais e internacionais	O relatório não indica os custos dessas atividades nem os resultados esperados e obtidos, o que é relevante para a avaliação da eficácia dessas ações.
Estruturação da sinalização em UCs federais e em seu entorno	O relatório indica atividades segregadas do ICMBio e do MTur para a estruturação da sinalização em UCs federais e em seu entorno, sem esclarecer como se deu a cooperação entre as instituições para essa atividade. As ações de sinalização turística executadas pelo MTur não indicam quais foram as UCs beneficiárias, mas apenas os municípios onde essas ações foram realizadas.
Planejamento do uso público em UCs	As iniciativas indicadas são relevantes e pertinentes, porém não há indicação de qual será a estratégia adotada pelo governo federal para o uso público em UCs.
<i>Benchmarking</i> nacional e internacional	O relatório não indica propriamente atividades realizadas, mas sim um plano para 2019: três viagens internacionais (Estados Unidos, África e Argentina) e três nacionais (Foz do Iguaçu/PR, Bonito/MS e Anavilhanas/AM). Embora as atividades sejam relevantes e pertinentes, não há indicação dos critérios usados para a escolha dessas boas práticas e não de outras. No caso das viagens nacionais a UCs federais, não estão claras quais informações se pretendeu obter com essas visitas.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base no relatório de atividades realizadas em 2018 no âmbito do Acordo de Cooperação 2/2017 (peça 60, p. 37-66).

314. Registre-se que as observações do quadro acima não invalidam as atividades realizadas, mas indicam oportunidades de melhoria para a cooperação interinstitucional no âmbito do referido acordo. Em suma, pode-se concluir que o acordo de cooperação é um primeiro passo de aproximação entre as instituições envolvidas, porém não atende aos componentes de governança pública citados.

315. Assim, conclui-se que há sobreposição normativa de competências e fragmentação da atuação entre o MMA, o ICMBio e o MTur, apesar da celebração de acordos e termos de cooperação. Essa situação demonstra a indefinição de responsabilidades de diferentes atores governamentais para o alcance de objetivos comuns, em conjunto com a ausência de estratégia para o turismo em UCs.

316. A ausência de delineamento estratégico e de definição de responsabilidades também foi identificada pela Controladoria-Geral da União (CGU) no exame do programa federal de concessões de uso público em UCs, realizado em 2019 no relatório de auditoria anual de contas do ICMBio (peça 20). A constatação geral da CGU foi de que, embora o instituto venha adotando princípios da boa governança para estruturar e implementar o programa de concessões, há falhas de governança semelhantes às apontadas no presente relatório do TCU, tais como a falta de planejamento e de definição de responsabilidades (peça 20).

317. Segundo a CGU, para o aperfeiçoamento do programa de concessões, ‘cabe definir o papel do MMA e de outras instâncias governamentais na política, bem como estabelecer um documento orientador que trace objetivos, metas, indicadores e diretrizes para a política

pública' (peça 20, p. 18). Assim, o relatório da CGU recomenda ao Poder Executivo, entre outras coisas, o seguinte (peça 20, p. 32):

‘1. Elaborar documento estratégico que estabeleça objetivos, metas, indicadores e diretrizes para o programa de concessão de serviços de apoio ao uso público nas Unidades de Conservação, envolvendo o Ministério do Meio Ambiente no processo de elaboração, de modo a definir seu papel no programa.

2. Estabelecer planos operacionais que definam ações prioritárias e indiquem metas de curto e médio prazo, bem como um cronograma de implementação e fontes de financiamento para o programa de concessão de serviços de apoio ao uso público nas Unidades de Conservação. (...)’

318. Desse modo, verifica-se que a situação de ausência de objetivos, metas, indicadores, diretrizes e de responsabilidades ocorre tanto na política de turismo ecológico em UCs quanto no programa federal de concessões de uso público em UCs. Apesar dessas falhas de governança, o programa de concessões do uso público em UCs vem sendo executado pelo governo federal.

319. A celebração de contrato administrativo de concessão de serviços de uso público permite o desenvolvimento da atividade turística em UCs indiretamente, por meio da concessionária (conforme mencionado nos itens 266, 267 e 268). Até 2017, havia contratos de concessão de serviços de uso público em quatro parques nacionais: Iguaçu (PR), Tijuca (RJ), Fernando de Noronha (PE) e Serra dos Órgãos (RJ).

320. Em 2017, o ICMBio abriu os pregões eletrônicos 3 e 4/2017, para concessão de uso da área dos Parques Nacionais de Brasília (DF) e do Pau Brasil (BA), respectivamente. O pregão 3/2017 foi suspenso por decisão cautelar do Min. Weder de Oliveira em 12/5/2017 (TC-011.887/2017-6, peça 13), em razão de ausência de amparo legal para a celebração de contrato. Em seguida, ambos os pregões foram revogados pelo ICMBio, acarretando na revogação da referida medida cautelar por perda de objeto (Acórdão 2.626/2017-TCU-Plenário).

321. O debate sobre o assunto naquele ano levou à edição da Medida Provisória 809/2017, posteriormente convertida na Lei 13.668/2018, que inseriu o art. 14-C na Lei 11.516/2007, de modo a autorizar, expressamente, a concessão de serviços, áreas e instalações de UCs federais:

‘**Lei 11.516/2007, art. 14-C.** Poderão ser concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018)’

322. Cabe ressaltar que a alteração legislativa promovida pela Lei 13.668/2018 não representa um marco regulatório ou estratégico para as concessões de uso público nas UCs federais, mas sim uma autorização legal para a concessão. Não há uma definição legal e formal dos objetivos, diretrizes e resultados esperados com as concessões de uso público, tampouco uma manifestação estatal a respeito do que se pretende com a exploração do patrimônio público natural representado pelas UCs (metas, indicadores, objetivos e restrições). Assim, os contratos de concessão têm sido celebrados na ausência de um marco regulatório e estratégico específico para as concessões de serviços nas unidades de conservação da natureza, conforme constatou a CGU na auditoria referida (peça 20).

323. Em 2018, 2019 e 2020 o governo federal incluiu diversas UCs federais na pauta das concessões de uso público. Oito parques nacionais e duas florestas nacionais avançaram no processo de qualificação para o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização (PND), conforme apresenta o quadro abaixo:

Quadro 15 – UCs federais incluídas no programa federal de concessões de uso público

UC federal	Situação atual
Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (DF)	Contrato de concessão assinado com duração de 20 anos (contrato de concessão 02/2018, peça 112)
Parque Nacional do Pau Brasil (BA)	Contrato de concessão assinado com duração de 15 anos (extrato publicado no DOU de 14/12/2018)
Parque Nacional de Itatiaia (RJ)	Contrato de concessão assinado com duração de 25 anos (extrato publicado no DOU de 12/3/2019)
Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (MA)	Parques qualificados para o PPI e incluídos no PND (Decreto 10.147/2019; Resolução CPPI 79/2019)
Parque Nacional de Jericoacoara (CE)	
Parque Nacional do Iguaçu (PR)	
Parque Nacional de Aparados da Serra (RS/SC)	Opinião emitida no sentido da qualificação dos parques nacionais para o PPI e da sua inclusão no PND (Resolução CPPI 106/2019, DOU de 3/2/2020)
Parque Nacional da Serra Geral (RS/SC)	
Floresta Nacional de Canela (RS)	Opinião emitida no sentido da qualificação das florestas nacionais para o PPI e da sua inclusão no PND (Resolução CPPI 113/2020, DOU de 9/3/2020)
Floresta Nacional de São Francisco de Paula (RS)	

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações publicadas no DOU. Legenda: CPPI – Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. Notas: o contrato de concessão relativo ao Parque Nacional do Iguaçu (PR) tem vigência até o final de 2020, daí a sua inclusão nos referidos programas; o quadro acima refere-se à concessão de uso público nas UCs federais, motivo pelo qual não menciona a qualificação dos projetos de concessão florestal das Florestas Nacionais de Humaitá e de Iquiri (Resolução CPPI 114/2020, DOU de 9/3/2020).

324. Assim, constata-se que o programa federal de concessões tem avançado rapidamente, especialmente na categoria parques nacionais, apesar da inexistência de uma estratégia formal para as concessões de serviços de uso público em UCs federais e da ausência de definição clara dos papéis dos atores envolvidos nesse processo. A não formalização das diretrizes estratégicas do programa federal de concessões em UCs dificulta a transparência no processo de tomada de decisões, bem como a participação de outros atores interessados nesse processo e o controle por parte das instituições de controle, do Congresso Nacional e da sociedade a respeito das decisões tomadas pelos gestores e dos objetivos a serem perseguidos.

325. Em suma, conclui-se que: não há um delineamento estratégico para o uso público em UCs brasileiras; há sobreposição de competências e fragmentação na atuação dos órgãos e entidades federais envolvidos no assunto; e há falhas no monitoramento, controle e acompanhamento das visitas às UCs brasileiras.

326. Uma das causas para o quadro identificado é a insuficiência de atuação do MMA no seu papel de coordenador do SNUC (Lei 9.985/2000, art. 6º, II), ao qual cabe delinear uma estratégia de estruturação e promoção do turismo ecológico nas UCs brasileiras, considerando e envolvendo os demais atores interessados. Isso porque o SNUC, assim como a política de turismo, é uma política pública transversal e multinível, e deve envolver os três níveis da Federação e diversos ministérios, a iniciativa privada, a academia, a sociedade, as comunidades locais diretamente afetadas, entre outros atores.

327. O principal risco decorrente da falta de uma estratégia clara para o turismo em UCs é o desenvolvimento da atividade turística de forma desregrada, com todas as suas consequências negativas: fluxo desordenado de turistas, visitação não qualificada para o turismo em áreas protegidas, sobrecarga e deterioração dos recursos naturais e dos atrativos turísticos naturais, falhas no controle da visitação, especulação imobiliária, entre vários outros. Essas consequências geram diversos efeitos negativos em outras políticas públicas associadas ao turismo: segurança pública, saneamento básico, emprego e renda, entre outras.

328. Outro efeito significativo é o baixo aproveitamento do potencial turístico das UCs brasileiras, com implicações negativas para a sociedade, para o mercado e para a política pública ambiental. Sem um adequado aproveitamento do potencial turístico, a sociedade fica privada de exercer o seu legítimo direito ao uso público das UCs, que são patrimônio público, o setor privado não pode explorar economicamente essa atividade e há prejuízo para a conservação da biodiversidade, em função, de um lado, da visitação desordenada, descontrolada e desqualificada nas UCs mais procuradas, e, de outro, do isolamento das UCs menos buscadas e do consequente desconhecimento dos serviços ecossistêmicos prestados por elas.

329. Ademais, a ausência de uma estratégia nacional e de diretrizes que considerem as UCs na perspectiva de um sistema nacional faz com que o uso público seja pensado para cada UC de forma individualizada ou descolada do contexto no qual a UC se insere, por meio de um plano de uso público que não estará necessariamente adequado ao contexto local, regional ou nacional. O risco da manutenção dessa situação é gerar competição entre as UCs por demanda turística, sem uma perspectiva integrada do território que poderia somar esforços por meio de circuitos turísticos que posicionassem as UCs em conjunto no cenário turístico.

330. Os principais riscos da indefinição de competências e âmbito de atuação entre os órgãos e entidades envolvidos são o desalinhamento das ações governamentais, a contradição de ações, retrabalho e duplicidade de esforços, ausência de atuação, desperdício de recursos e o não atingimento dos objetivos das políticas públicas.

331. Especificamente no que diz respeito às concessões, há o risco de o Poder Público não ter orientações claras a respeito dos objetivos, diretrizes, metas e indicadores das concessões de uso público em UCs. Nesse contexto, podem ser celebrados contratos de concessão de longo prazo (15, 20 ou 30 anos) apesar da ausência de uma definição clara e formal da estratégia a ser executada pelo poder concedente, que oriente e vincule a elaboração e a celebração de tais contratos.

332. Quanto à precariedade do processo de monitoramento, controle e acompanhamento da visitação às UCs brasileiras, o principal efeito é a ausência de informação qualificada a respeito do processo de uso público nas unidades de conservação, dificultando os processos de avaliação, ordenamento, estruturação e qualificação do uso público em UCs, a mensuração do seu impacto econômico de forma precisa, o posicionamento da UC como destino turístico atrativo, o incremento do seu valor como ativo natural público, o fomento do interesse econômico no seu desenvolvimento e a gestão dos respectivos riscos.

333. Assim, propõe-se recomendar ao MMA, enquanto órgão central e coordenador do SNUC, que estabeleça, em conjunto com o MTur e o ICMBio, uma estratégia para o desenvolvimento do turismo ecológico sustentável nas unidades de conservação brasileiras, incluindo os mecanismos de articulação interinstitucional, definindo papéis, responsabilidades, prazos, produtos, metas e indicadores, de forma a ordenar, estruturar e qualificar o uso público nas unidades de conservação, e garantindo a participação de outros órgãos e entidades federais, estaduais e municipais e de outros atores interessados.

334. Ademais, propõe-se recomendar ao ICMBio que aprimore e implemente mecanismos adequados de monitoramento, acompanhamento e controle de visitas nas unidades de conservação federais, de modo a evitar os riscos advindos da precariedade do atual quadro de controle da visitação (item 332).

(...)

5.2. Grande parte da área das UCs federais de domínio público está pendente de regularização fundiária, especialmente em terras públicas que não foram entregues ao ICMBio

337. A adequada implementação e gestão das UCs federais depende da sua regularização fundiária, a fim de possibilitar a realização das suas atividades e o alcance dos objetivos para os quais elas foram criadas. Verificou-se que a maior parte da área pendente de regularização fundiária nas UCs federais já está sob o domínio público, porém ainda não foi entregue ao

ICMBio, que por lei é a entidade gestora dessas áreas. A transferência dessas áreas para o domínio do ICMBio encontra óbices nas fragmentações entre as instituições federais e nas sobreposições de áreas com destinações públicas distintas e órgãos gestores diversos. Quanto à regularização fundiária das áreas particulares dentro dos limites das UCs federais, identificaram-se avanços nos últimos anos, embora ainda haja dificuldades nesse processo.

338. A política pública de áreas protegidas pressupõe o estabelecimento de territórios voltados à conservação da biodiversidade *in situ*, demandando uma gestão territorial efetiva que permita que essas áreas alcancem os objetivos para os quais foram criadas. Assim, a adequada implementação e gestão das unidades de conservação passa necessariamente por sua consolidação territorial, que tem a regularização fundiária como componente importante. Desse modo, o SNUC insere-se no complexo contexto fundiário do país, com todas as suas questões históricas, sociais e institucionais.

339. Cabe assinalar que os problemas fundiários e de ordenamento territorial brasileiros transcendem a pasta ambiental, envolvendo diversas políticas públicas e indo além do escopo desta auditoria. Por isso, este tema já foi abordado em outros trabalhos do TCU, de modo que o diagnóstico apresentado neste capítulo diz respeito à **regularização fundiária das UCs federais** e seu impacto na implementação e na gestão dessas áreas.

340. O ICMBio possui competência para promover a regularização fundiária e a consolidação territorial das UCs federais, atribuição que é exercida pela Coordenação Geral de Consolidação Territorial (CGTER), que abrange a Coordenação de Regularização Fundiária (COREG) e a Coordenação de Compensação de Reserva Legal e Incorporação de Terras Públicas (COREL) (Decreto 10.234/2020, Anexo I, art. 2º, V; Portaria 1.162/2018 do ICMBio, Anexo, arts. 80, 81 e 82).

341. O SNUC e a gestão das unidades de conservação têm nítido caráter territorial. Segundo a Lei 9.985/2000, uma UC é um **espaço territorial com limites definidos**, e a sua criação deve ser precedida por estudos técnicos e consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados da unidade (Lei 9.985/2000, arts. 2º, I, e 22, § 2º).

342. As condições jurídicas e fáticas de domínio e posse das UCs são determinantes para a sua adequada implementação e gestão. A Lei 9.985/2000 prevê as regras gerais sobre domínio e posse para cada categoria de UC, que são individualizadas para cada unidade no respectivo ato de criação e no plano de manejo, que dispõe sobre o seu zoneamento (Lei 9.985/2000, art. 2º, XVI e XVII).

343. Com base no critério da dominialidade do território, as categorias de UCs podem ser subdivididas em dois conjuntos: algumas devem ser exclusivamente de domínio público (conjunto 1), enquanto outras admitem a existência de propriedades privadas em seu interior (conjunto 2). O quadro abaixo apresenta a distribuição das 334 UCs federais nas categorias desses dois conjuntos:

Quadro 16 – Regime de dominialidade territorial por categoria de UC

Regime de dominialidade territorial	Categoria de UC	Quantidade de UCs federais na categoria	Área total das UCs federais (ha)	% da área total
Conjunto 1: categorias em que o domínio territorial dentro dos limites da UC deve ser exclusivamente público, de modo que as áreas particulares devem ser desapropriadas como	Parque nacional	74	26.864.001	16%
	Floresta nacional	67	17.827.439	10%
	Reserva extrativista	66	13.513.329	8%
	Estação ecológica	30	7.209.341	4%
	Reserva biológica	31	4.267.866	2%

Regime de dominialidade territorial	Categoria de UC	Quantidade de UCs federais na categoria	Área total das UCs federais (ha)	% da área total
regra.	Reserva de desenvolvimento sustentável	2	102.619	0%
	Reserva de fauna	0	0	0%
	Total do Conjunto 1	270	69.784.596	40%
Conjunto 2: categorias de UCs que admitem terras públicas e particulares em seu interior, sendo que o uso das terras privadas poderá ser disciplinado pelo Poder Público.	Área de proteção ambiental	37	89.766.821	52%
	Monumento natural	5	11.540.276	7%
	Refúgio da vida silvestre	9	298.436	1%
	Área de relevante interesse ecológico	13	34.088	0%
	Total do Conjunto 2	64	101.639.622	60%
Total (Conjunto 1 + Conjunto 2)		334	171.424.217	100%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base na Lei 9.985/2000 e nos dados informados em 28/6/2019 pelo ICMBio (peça 76, p. 3-5, e peça 77). Notas: no caso das reservas de desenvolvimento sustentável, a desapropriação das áreas privadas ocorrerá somente se for necessária (Lei 9.985/2000, art. 20, § 2º); não existem reservas de fauna federais no Brasil, porém essa categoria pertence ao conjunto 1 (Lei 9.985/2000, art. 19, § 1º); não foi incluída no quadro a categoria reserva particular do patrimônio natural (RPPN), que é, por definição, constituída por áreas particulares (Lei 9.985/2000, art. 21).

344. Observa-se que o **conjunto 1** do quadro acima abrange 270 UCs federais, totalizando uma área superior a 69 milhões de hectares, ou 40% da área total das 334 UCs federais. Nesses casos, as áreas particulares incluídas dentro dos limites dessas UCs devem ser desapropriadas como regra, e as áreas públicas devem ser entregues ao ICMBio.

345. Por sua vez, o **conjunto 2** compõe-se de 64 UCs federais, somando uma área superior a 101 milhões de hectares, ou 60% da área total das UCs federais. As categorias de UCs desse conjunto admitem a coexistência de áreas públicas e particulares dentro de seus limites, e o Poder Público poderá estabelecer restrições ao uso das terras privadas, para compatibilizá-lo aos objetivos da UC. Em alguns casos, pode haver necessidade de desapropriação de áreas particulares nessas UCs, o que pode ocorrer em função dos objetivos da unidade, do seu ato de criação ou do seu zoneamento (Lei 9.985/2000, arts. 12, § 2º, 13, § 1º, 15, § 2º, e 16, § 2º). Esses casos não são tratados neste relatório por dizerem respeito à realidade individual de cada UC, o que exigiria análises muito específicas, que não fazem parte do escopo desta auditoria.

346. Assim, uma vez criada uma UC em uma das sete categorias do conjunto 1, é necessário proceder à identificação dos imóveis situados em seu interior (públicos e privados) e à transferência de seu domínio e/ou posse para a entidade gestora de direito (o ICMBio, no caso das UCs federais). Isso ocorre porque o ato jurídico de criação de uma UC não transfere, por si só, a titularidade das áreas dentro de seus limites para o respectivo órgão gestor. Ou seja, os imóveis privados devem ser desapropriados, com pagamento de indenização aos respectivos proprietários, e os imóveis públicos que estejam sob a gestão de outro órgão ou entidade pública devem ser entregues ao ICMBio.

347. No Indimapa, o processo de regularização fundiária das UCs é um dos três componentes (T1) do indicador referente à consolidação territorial (indicador T). Para este componente, as principais fontes de informação foram as respostas do ICMBio aos ofícios de requisição (peças 9 e 17) e as respostas dos gestores das UCs federais ao questionário eletrônico (Apêndice B).

348. No questionário eletrônico, perguntou-se em qual etapa se encontrava o processo de regularização fundiária de cada UC. As respostas são apresentadas na tabela abaixo, por conjunto de regime de dominialidade territorial (conjuntos 1 e 2):

Tabela 8 – Distribuição das respostas à pergunta 7.3 do questionário eletrônico

Pergunta 7.3. Em que etapa se encontra o processo de regularização fundiária da UC?	UCs federais do conjunto 1 (quantidade e percentual)	UCs federais do conjunto 2 (quantidade e percentual)
O processo foi concluído.	68 (25%)	5 (8%)
O processo não foi concluído , mas com impacto negativo mínimo sobre a UC.	88 (33%)	4 (6%)
O processo não foi concluído , com impacto negativo significativo sobre a UC.	96 (36%)	5 (8%)
Não se aplica.	18 (7%)	50 (78%)
Total de UCs federais respondentes	270 (100%)	64 (100%)

Fonte: elaborada pela equipe de auditoria com base nas respostas obtidas ao questionário eletrônico. Nota: no questionário, constava a seguinte consideração acima da pergunta 7.3: ‘Considere que o processo de regularização fundiária está concluído quando a totalidade das terras da UC são de domínio público e eventuais desapropriações e reassentamentos necessários foram todos concluídos’.

349. Os resultados do questionário apontam que o processo de regularização fundiária não foi concluído em mais de **dois terços** das UCs federais do conjunto 1 (69%), com impacto negativo significativo sobre a UC na maioria delas. Os casos de não aplicabilidade da pergunta no conjunto 1 (7%) referem-se a UCs marinhas, a UCs que já haviam sido criadas em terras públicas e a outros casos. Quanto às UCs do conjunto 2, a maior parte dos respondentes considerou que essa pergunta não se aplicava (78%), conforme explicado anteriormente (item 345).

350. Em relação ao ofício de requisição, o ICMBio foi questionado sobre os mecanismos de controle para acompanhar o processo de regularização fundiária nas UCs federais, incluindo sistemas, indicadores, rotinas de acompanhamento e outros mecanismos pertinentes (peça 9, item 9, b). Na resposta, a Coordenação Geral de Consolidação Territorial (CGTER) do ICMBio informou o seguinte (peça 76, p. 3):

‘3.11.1. Com o objetivo de organizar, padronizar e dar segurança às ações executadas no âmbito da CGTER, a coordenação possui um banco de dados geoespacial denominado ‘malha fundiária’. Cada UC possui informações espaciais individualizada onde são inseridos os dados dos imóveis, seja a partir de dados encaminhados por proprietários (ou ocupantes/posseiros/detentores), gestores de UCs, produtos fundiários levantados por empresas contratadas ou equipe de avaliadores rurais do ICMBio. A malha fundiária é subdividida de acordo com os status do imóvel em preliminar (dados não processados), trâmite (processos abertos) e adquiridos (imóveis indenizados). Essas informações são constantemente atualizadas conforme o andamento do respectivo processo do SEI. As análises de sobreposição utilizam os dados produzidos pelo ICMBio e as bases oficiais de imóveis do INCRA, FUNAI e Estados.

3.11.2. Além disso, está em fase final de ajustes e recebimento um sistema (SIGTERRA) para integrar em uma única plataforma, a relação de documentos dos imóveis com processos na CGTER, bem como o georreferenciamento e o estágio da análise. É um sistema construído para substituir o uso de planilha, que permitirá um maior controle do andamento dos processos; concentrar e possibilitar a disseminação das informações georreferenciadas, que permita obter as informações com celeridade; gerar relatórios; e por fim, de grande relevância, maior segurança nas informações.

3.11.3. De modo complementar, uma ação estratégica adotada pela coordenação é a capacitação dos servidores. Em 2018, a CGTER promoveu cursos de Georreferenciamento e Demarcação, Avaliação de Imóveis e Elaboração de Cadeia Dominial, envolvendo cerca de 60

servidores. Para 2019, encontra-se em fase final de produção a disponibilização de um curso completo de regularização fundiária de Unidades de Conservação federais, em plataforma de ensino à distância - EAD. Está previsto também a realização de novos cursos presenciais da temática (a depender de recursos).’

351. Observa-se, portanto, que houve alguns avanços na disponibilidade de informações sobre a situação fundiária das UCs federais, embora os dados provenham de planilhas e estejam sujeitos a imprecisões e desatualizações. Apesar de não corresponder ao desejável em termos de sistematização e integração de informações fundiárias, a situação atual apresenta melhorias em relação à situação encontrada pelo TCU na auditoria de 2013 (TC-034.496/2012-2, peça 50, item 277). Em 2013, o TCU recomendou que o ICMBio realizasse levantamento de informações a respeito da situação fundiária nas unidades de conservação federais a fim de subsidiar o planejamento das ações de regularização fundiária (Acórdão 3.101/2013-TCU-Plenário, item 9.3.4). O cumprimento ou não das deliberações desse acórdão será monitorado em processo específico.

352. Feitas essas considerações, as análises a seguir são baseadas nos dados informados pelo ICMBio a partir da ‘malha fundiária’, mencionada no item 3.11.1 da resposta do instituto, transcrito acima. Não obstante isso, enfatiza-se a importância de o instituto dar continuidade ao processo de sistematização, informatização e integração dos dados relativos à situação fundiária das UCs federais para obter uma compreensão mais precisa e realista do cenário fundiário das UCs, a fim de subsidiar a tomada de decisões e conferir transparência e publicidade à regularização fundiária das UCs federais.

353. As áreas das UCs federais do conjunto 1 foram classificadas pelo ICMBio em onze situações de domínio diferentes (peça 76, p. 4). Para facilitar as análises, a equipe de auditoria organizou essas onze situações de domínio em dois grupos: áreas sob o domínio do ICMBio (grupo 1) e áreas fora do domínio do ICMBio (grupo 2). Por sua vez, o grupo 2 foi subdividido em três subgrupos: áreas públicas (subgrupo 2.1), áreas privadas (subgrupo 2.2) e sobreposição com terras indígenas (subgrupo 2.3). Os grupos, subgrupos e situações de domínio são apresentados na tabela abaixo:

Tabela 9 – Distribuição das áreas das 270 UCs federais de domínio público por situação de domínio

Grupos, subgrupos e situações de domínio	Área (ha)	%
Grupo 1: Áreas sob o domínio do ICMBio	16.390.517,68	23,5%
Área com cessão de direito real de uso (CDRU) federal para o ICMBio	12.546.913,40	18,0%
Área com cessão de direito real de uso (CDRU) estadual para o ICMBio	1.852.303,06	2,7%
Imóveis privados adquiridos	1.991.301,22	2,9%
Grupo 2: Áreas fora do domínio do ICMBio (Subgrupos 2.1 + 2.2 + 2.3)	53.394.078,04	76,5%
Subgrupo 2.1: Áreas públicas	34.312.494,57	49,2%
Terras públicas federais em tramitação para o ICMBio	18.495.422,01	26,5%
Bens da União	1.437.145,82	2,1%
Glebas públicas federais não cedidas	5.131.716,16	7,4%
Estimativa de terras supostamente devolutas	4.189.725,65	6,0%
Terras públicas estaduais	5.058.484,93	7,2%
Subgrupo 2.2: Áreas privadas	11.723.246,86	16,8%
Imóveis privados com processo de desapropriação	6.129.672,60	8,8%
Estimativa de terras privadas sobrepostas	5.593.574,26	8,0%
Subgrupo 2.3: Sobreposição com terras indígenas	7.358.336,61	10,5%
TOTAL DAS UCS FEDERAIS DE DOMÍNIO PÚBLICO (Grupo 1 +	69.784.595,72	100,0%

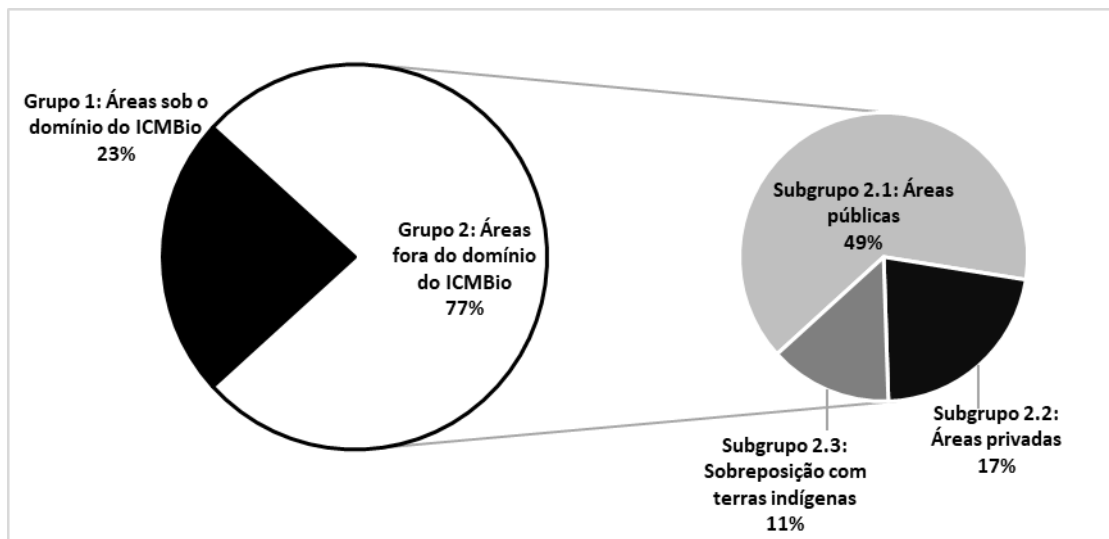
Grupos, subgrupos e situações de domínio	Área (ha)	%
Grupo 2)		

Fonte: elaborada pela equipe de auditoria com base nos dados fornecidos pelo ICMBio em 28/6/2019 (peça 76).

354. Segundo os dados da tabela acima, o ICMBio tem o domínio territorial de **menos de um quarto** (23,5%) do total de área das UCs federais de domínio público (**grupo 1**), sendo a maior parte oriunda de cessão de direito real de uso (CDRU) de áreas públicas federais (18%). Por outro lado, **mais de três quartos** (76,5%) da área total dessas 270 UCs federais está fora do domínio do ICMBio (**grupo 2**), sendo que: 49,2% estão sob domínio de outro órgão ou entidade pública; estima-se que 16,8% estejam em imóveis privados (cabendo desapropriá-los e indenizar os respectivos proprietários); e outros 10,5% estão sobrepostos com terras indígenas (devendo haver conciliação da gestão ambiental com as comunidades indígenas).

355. O gráfico abaixo ilustra essa distribuição territorial por grupo e subgrupo:

Gráfico 11 – Distribuição dos grupos e subgrupos de áreas das 270 UCs federais de domínio público



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

356. O gráfico acima deixa mais claras as duas principais constatações deste capítulo. Em primeiro lugar, a maior parte do território das 270 UCs federais referidas está fora do domínio do ICMBio (77%, **grupo 2**). Em segundo lugar, a maior parte dessas áreas já está sob domínio público, porém não foi entregue ao ICMBio (49%, **subgrupo 2.1**), e uma parte menor está em terras privadas (17%, subgrupo 2.2) ou em sobreposição com terras indígenas (11%, subgrupo 2.3). As análises a seguir tratarão desses três subgrupos, conforme suas peculiaridades.

357. O **subgrupo 2.1 (áreas públicas)** diz respeito a áreas que estão sob o domínio de outros órgãos ou entidades públicas (federais ou estaduais) e cuja regularização depende da sua entrega ao ICMBio por meio de doação ou concessão de direito real de uso (CDRU). A maior parte de áreas públicas identificadas em UCs federais são terras públicas **federais**, classificadas em quatro situações de domínio: bens da União; glebas públicas federais não cedidas; estimativa de terras supostamente devolutas; e as que estão em tramitação para o instituto (processo iniciado, porém não concluído). Por sua vez, as terras públicas **estaduais** em UCs federais representam um percentual menor.

358. A regularização dessas áreas públicas depende de articulação interinstitucional entre o ICMBio e diversos outros atores, tais como os Estados, o MMA, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) do Ministério da Economia. A necessidade de articulação e de coordenação é evidenciada pela existência de normativos conjuntos, tais como a Portaria

Interministerial MPOG-MMA 436/2009 e a Portaria Conjunta ICMBio-Incra 4/2010, que são referidas a seguir.

359. Se houver bens da União em uma UC federal, essas áreas devem ser levantadas pelo ICMBio em articulação com a SPU, entregues pela SPU ao MMA, e finalmente cedidas pelo MMA ao ICMBio, via cessão de direito real de uso (CDRU) federal (Portaria Interministerial MPOG-MMA 436/2009).

360. As glebas públicas federais não cedidas estão normalmente sob a gestão da SPU ou do Incra. No primeiro caso, essas áreas devem ser entregues pela SPU ao MMA segundo o procedimento mencionado acima (Portaria Interministerial MPOG-MMA 436/2009). No segundo caso, o Incra deve conceder o direito real de uso diretamente ao ICMBio (Portaria Conjunta ICMBio-Incra 4/2010).

361. No caso de terras públicas estaduais, a sua transferência deve ser feita por meio de negociação intergovernamental, devido à autonomia dos entes federados.

362. Por fim, no caso de terras devolutas, é necessário realizar os procedimentos de discriminação, arrecadação e/ou recuperação, que competem ao Incra ou aos órgãos estaduais de terras, conforme a titularidade da terra devoluta (federal ou estadual). Em seguida, aplica-se um dos procedimentos mencionados acima.

363. A identificação e a regularização das áreas públicas sobrepostas às UCs federais de domínio público não são tarefas simples de serem executadas, e dependem da articulação interinstitucional entre o ICMBio e outros órgãos e entidades públicos envolvidos, bem como da situação de governança e gestão destes.

364. Essa articulação interinstitucional é dificultada pela fragmentação de atuação dos órgãos federais responsáveis por diferentes políticas públicas de gestão territorial, tais como a SPU, o MMA, o ICMBio, o Incra e órgãos estaduais de terra. O quadro abaixo apresenta as principais atribuições desses órgãos no que diz respeito à gestão territorial, e os respectivos normativos de regência:

Quadro 17 – Órgãos e entidades públicas responsáveis por políticas de gestão territorial

Órgãos e entidades	Principais atribuições	Normativos
SPU	Regularização dominial e demarcação de alguns bens da União, como terrenos de marinha, margens de rios e ilhas	Decreto 9.745/2019, Anexo I, art. 102, II
MMA	Gestão ambiental territorial	Decreto 9.672/2019, Anexo I, art. 2º, I, a
ICMBio	Regularização fundiária e consolidação territorial das UCs federais	Decreto 10.234/2020, Anexo I, art. 2º, V
Incra	Gestão do ordenamento da estrutura fundiária do país e arrecadação de terras devolutas federais	Decreto 8.955/2017, Anexo I, art. 13, II e VI
Órgãos estaduais de terra	Cada Estado tem a prerrogativa de legislar sobre as terras devolutas estaduais e as ilhas não pertencentes à União	CF, art. 26 (bens do Estado); legislação estadual

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base na legislação vigente.

365. No âmbito da auditoria coordenada, os Tribunais de Contas dos Estados do Amazonas, do Maranhão, do Mato Grosso e do Pará também identificaram fragmentação de atuação ou sobreposição de competências entre órgãos e entidades públicas no que diz respeito à regularização fundiária de UCs, prejudicando a segurança jurídica territorial das unidades de conservação estaduais.

366. A fragmentação de competências entre órgãos e entidades públicas decorre dos movimentos de desconcentração e descentralização no âmbito da Administração Pública direta e

indireta. Portanto, a fragmentação não é um problema em si, desde que haja coerência e alinhamento das ações realizadas, de maneira que as atuações de cada um se reforcem mutuamente, não sejam conflitantes entre si e alcancem os objetivos da Administração Pública como um todo. Assim, é fundamental a adoção de mecanismos de governança, de modo a garantir que o exercício dessas atribuições seja eficiente, eficaz e efetivo e produza os resultados esperados de forma sinérgica.

367. Na auditoria sobre governança de solos, realizada em 2015, o TCU identificou uma série de problemas estruturais e institucionais que dificultam o ordenamento territorial no Brasil (TC-011.713/2015-1). Entre esses problemas, destacam-se a ausência de definição clara dos limites de atuação das diversas instituições responsáveis por políticas públicas relacionadas ao ordenamento territorial, podendo resultar na ‘sobreposição de competências e de atuação, desperdício de recursos públicos, materiais e humanos, além de conflitos entre os diversos ordenamentos de áreas não urbanas’ (TC-011.713/2015-1, peça 63, item 35). O relatório de auditoria também identificou problemas a respeito dos dados relativos ao ordenamento territorial brasileiro:

‘75. Em pesquisa efetuada nos principais sistemas georreferenciados e que identificam áreas cartograficamente no território brasileiro, presentes no acervo fundiário e que são alimentados por dados do MMA, ICMBio, Funai, Incra e MDA, foram constatadas diversas sobreposições de áreas federais em âmbito nacional (...).

79. As diversas áreas sobrepostas indicam que o Governo Federal não conhece bem a situação de seu próprio território, ou ainda não decidiu qual destinação dar a suas terras. (...)

81. A indisponibilidade de dados suficientes, confiáveis e relevantes sobre a destinação e a ocupação de terras públicas e privadas dificulta o planejamento das políticas públicas e a participação dos demais atores interessados na temática de território, solo e água, além de também dificultar a medição de progresso e de conquistas das políticas públicas.

82. A causa principal dessa situação é a insuficiência de ações de articulação do Governo Federal para que as diversas instituições responsáveis pela coleta e armazenamento de dados, bem como pela geração das informações georreferenciadas sobre a situação fundiária do País, principalmente terras públicas, constituíssem rotinas de conferência e acerto dessas informações, o que gera inconsistências e falta de confiabilidade.’

368. Como visto, esses problemas de governança dos solos têm reflexos diretos no SNUC, especialmente no que diz respeito à consolidação territorial das UCs federais. A sobreposição de área pública indica que uma mesma área foi afetada para duas ou mais finalidades distintas, gerando impasses dentro da própria Administração Pública quanto à gestão territorial e ao regime jurídico aplicável à área sobreposta. Ademais, as inconsistências dos dados relativos a essas áreas prejudicam a adequada definição governamental sobre a destinação e gestão desses territórios.

369. Portanto, a baixa articulação interinstitucional e a fragmentação dos dados e informações públicas comprometem a execução das diversas políticas públicas que têm caráter territorial, como ocorre com o SNUC. Assim, essa falha de governança prejudica a consolidação territorial das UCs federais, que é um processo essencial para a adequada implementação e gestão dessas áreas protegidas.

370. Uma boa prática de articulação interinstitucional para a regularização fundiária de UCs identificada na auditoria é o **Fórum Diálogo Amazonas**. Trata-se de um espaço de debate e negociação sobre a regularização fundiária de UCs federais no Estado do Amazonas, desde 2012, com a participação do ICMBio, do Ministério Público Federal (MPF), da Procuradoria-Geral do Estado do Amazonas (PGE-AM), do Incra, da SPU, do Centro Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas (Ceuc), entre outras instituições. O MPF e a PGE-AM atuam como mediadores no diálogo interinstitucional, buscando soluções técnicas, jurídicas e administrativas conjuntas para a regularização fundiária de UCs federais situadas no Estado do Amazonas.

371. Alguns resultados obtidos por meio desse fórum são: regularização fundiária de seis UCs federais, com emissão de CDRU em benefício de 1.468 famílias tradicionais; diálogo coordenado e complementar entre diversos órgãos que tratam da questão fundiária, superando os efeitos negativos da fragmentação da atuação governamental; e construção de uma agenda comum direcionada à regularização fundiárias de UCs (Santos, 2015).

372. No mesmo sentido, o ICMBio relatou o seguinte (peça 94, p. 3):

‘Como resultado da participação da CGTER/ICMBio no Fórum Diálogo Amazonas, foram regularizados mais 1.800.000 ha, nas seguintes unidades de conservação de domínio público, com presença de comunidades tradicionais: RESEX Médio Juruá, RESEX Baixo Juruá, RESEX Auati-Paraná, RESEX Arapixi, FLONA Balata-Tufari, RESEX Médio Purus e RESEX Ituxi. Relaciona-se o sucesso de resultado ao formato do Fórum, onde os atores envolvidos no processo de regularização, convidados pelo Ministério Público Federal, se reúnem mensalmente, discutem como atuar e onde estão os maiores conflitos e as limitações técnico-orçamentárias, políticas e de gestão dos órgãos que atuam ou possuem interface com a gestão de terras no Estado. Uma vez definidas as diretrizes, cada órgão assume o compromisso de resolver o problema sob sua gestão e apresentar a solução na próxima reunião. Esse modelo facilita a comunicação entre órgãos e acaba por definir prioridades conjuntas, corroborando entendimentos e resoluções de conflitos históricos.’

373. A replicação dessa experiência em outros Estados brasileiros poderia mitigar a incipiência de mecanismos e instrumentos de diálogo e articulação interinstitucional por parte do governo federal para tratar da política de regularização fundiária nas UCs federais (e de outras esferas), visto que a gestão territorial de áreas públicas no Brasil está fragmentada em vários órgãos governamentais.

374. Desse modo, conclui-se que a maior parte da área pendente de regularização fundiária nas UCs federais já está sob domínio público, porém ainda não foi entregue ao ICMBio, e a sua regularização se beneficiaria de uma melhor articulação interinstitucional, em especial no âmbito federal.

375. Em relação ao **subgrupo 2.2 (áreas privadas)** da Tabela 9, o ICMBio estima que estejam situados em terrenos privados 16,8% da área total das UCs federais que devem ser de domínio público, somando 11,7 milhões de hectares. Para regularizar essas áreas, é necessário transferir a sua titularidade do particular para o ICMBio, o que pode ser feito mediante desapropriação ou doação.

376. A regularização fundiária de áreas privadas em UCs federais tem avançado nos últimos anos. Cabe ressaltar que, da área que está atualmente sob o domínio do ICMBio, quase 2 milhões de hectares são provenientes de aquisição de áreas privadas (aproximadamente 3% do total da área das UCs de domínio público). Ademais, há processos de desapropriação tramitando para regularizar mais da metade da estimativa de terras privadas pendentes de regularização fundiária (Tabela 9). Desse modo, nota-se que o processo tem avançado.

377. A seguir, são apresentadas as principais dificuldades no processo de desapropriação de áreas privadas situadas em UCs federais, bem como as soluções encontradas pelo ICMBio, tais como o uso de recursos da compensação ambiental e o mecanismo da compensação de reserva legal.

378. O processo de desapropriação é custoso e complexo, havendo diversos obstáculos até que a propriedade do imóvel desapropriado seja efetivamente transferida ao Poder Público. Entre as dificuldades apontadas pelos gestores das UCs federais no questionário eletrônico, destacam-se duas: as inconsistências na cadeia dominial dos imóveis a serem desapropriados e a insuficiência de recursos financeiros para as indenizações. Nos comentários abertos, outra dificuldade citada com frequência foi a falta de pessoal e de qualificação para a análise dos processos de desapropriação.

379. Para que o ICMBio desapropriar um imóvel situado dentro dos limites de uma UC federal, é necessário que haja prova da propriedade, o que é feito, em regra, por meio da análise

da cadeia dominial trintenária ininterrupta (IN 4/2020 do ICMBio, art. 8º, III). Provas adicionais da propriedade podem ser exigidas quando houver dúvidas sobre o direito de propriedade, destacando-se as hipóteses de haver fortes indícios de nulidade na matrícula ou registro do imóvel, e de ter o registro imobiliário passado por intervenção correcional (IN 4/2020 do ICMBio, art. 11, II e III), que demonstram uma preocupação do ICMBio em certificar-se de que a indenização será paga ao legítimo proprietário do terreno desapropriado.

380. A dificuldade de prova da propriedade imobiliária no Brasil é um problema antigo, especialmente na Amazônia. Em 2008, o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) debruçou-se sobre as incertezas da situação fundiária na Amazônia, especialmente os casos de propriedades com documentos falsos e posses informais sobre as quais restam dúvidas sobre o direito de regularização. Segundo o estudo, aproximadamente 23% do território da Amazônia Legal corresponderia, supostamente, a propriedades privadas, sem qualquer validação pelo cadastro de terras administrado pelo Incra (Barreto *et al*, 2008). Para o Imazon, uma das causas dessa incerteza é a ausência de verificação sistemática, pelo governo, das informações declaratórias do cadastro de imóveis rurais do Incra, permitindo o surgimento de vários tipos de fraudes de documentos de terras, cujo posterior registro em cartório lhes atribuiria forte presunção de validade (Barreto *et al*, 2008).

381. Nesse contexto, é pertinente a observação feita pela CGTER a respeito da importância da capacitação dos servidores sobre os procedimentos da regularização fundiária e desapropriação, em especial nos temas de elaboração de cadeia dominial, avaliação de imóveis, georreferenciamento e demarcação (peça 76, p. 3). A quantidade e a capacidade técnica dos servidores que instruem os processos de desapropriação são elementos cruciais para a regularização fundiária das UCs federais, devendo receber a devida atenção por parte do Poder Público (ICMBio, MMA, SPU, Incra, órgãos e entidades estaduais, e outros).

382. Supondo que o processo de desapropriação seja saneado, ainda há uma dificuldade material: a escassez de recursos financeiros para o pagamento da indenização. No questionário aplicado pela equipe de auditoria, 45% das UCs federais em que a regularização não foi concluída apontaram que a insuficiência de recursos financeiros dificulta o processo de regularização fundiária.

383. O ICMBio foi questionado a respeito das estimativas de recursos necessários para custear as indenizações necessárias à regularização fundiária de UCs federais, justificando caso não fosse possível realizar esse cálculo (peça 9, item 9, g). A esse respeito, a CGTER informou o seguinte (peça 76, p. 5, item 3.16):

‘A estimativa de custos para a indenização dos imóveis privados sobrepostos às Unidades de Conservação Federais de domínio público é um cálculo extremamente complexo (porque envolve a avaliação de terras e mercado de imóveis em diferentes biomas e regiões do país). Ademais ainda existem muitas áreas potencialmente devolutas e processos judicializados devido à inconsistência de registro, o que faz que qualquer dado consolidado em termos financeiros careça de precisão e confiabilidade.’

384. De fato, o cálculo do valor a ser pago como indenização pela desapropriação das terras privadas depende de uma análise caso a caso, com base nas informações constantes de cada processo de desapropriação. No entanto, trata-se de uma informação fundamental para conduzir a estratégia de regularização fundiária por meio da desapropriação de áreas privadas, em razão da necessidade de previsão orçamentária do valor a ser pago pelo ICMBio aos proprietários dos imóveis desapropriados. A ausência de informações sistematizadas, precisas e completas sobre a área e o valor estimado dos imóveis privados dentro das UCs federais indica que essa questão ainda precisa ser resolvida pelo instituto.

385. Outra forma de pagar essas indenizações é via pagamento de precatórios, em função de impugnação judicial do valor proposto pela Administração Pública. Em 2017 e 2019, observou-se uma elevação atípica do orçamento do ICMBio em função dos pagamentos de precatórios, conforme indicado na Tabela 4. Porém, isso não ocorre com frequência no histórico

orçamentário da autarquia, motivo pelo qual as demais fontes de recursos são significativas no processo de regularização fundiária das UCs federais.

386. Nesse contexto, a compensação ambiental é uma fonte importante de recursos, com uso prioritário para a regularização fundiária das UCs federais, conforme previsão legal (Lei 9.985/2000, art. 36; Decreto 4.340/2002, art. 33, I). A tabela abaixo apresenta o uso de recursos oriundos de compensação ambiental para a regularização fundiária de UCs federais no período de 2014 a 2018:

Tabela 10 – Uso de recursos de compensação ambiental para a desapropriação de imóveis em UCs federais de domínio público de 2014 a 2018

Ano	Valor (R\$ milhões)	Área
2014	5,6	Dados de área indisponíveis pela ausência de sistema de controle e integração de dados.
2015	2,1	
2016	3,2	
2017	11,3	
2018	15,2	
Total	37,4	

Fonte: dados fornecidos pelo ICMBio em 28/6/2019 (peça 76, p. 5).

387. A tabela acima informa os valores oriundos de compensação ambiental gastos por ano no processo de desapropriação, porém não informa as áreas adquiridas, em razão da ausência de sistema de controle e integração de dados. Isso é um reflexo da situação mencionada nos itens 368, 369 e 384 deste relatório.

388. Quanto aos valores utilizados, constata-se que, em cinco anos, mais de R\$ 37 milhões oriundos da compensação ambiental foram utilizados na regularização fundiária de UCs federais, sendo que a maior parte desse valor (70%) foi executada em 2017 e 2018. Isso demonstra que o instituto da compensação ambiental tem se consolidado como fonte de recursos financeiros para a implementação e gestão das UCs federais, incluindo o processo de consolidação territorial.

389. Até 2016, a execução indireta da compensação ambiental era feita por meio de depósito em contas escriturais da Caixa Econômica Federal, com execução pelo ICMBio (IN 20/2011 do ICMBio). Visto que esses recursos não passavam pelo orçamento, o TCU determinou que o pagamento da compensação ambiental não fosse mais feito por esse procedimento, e que o saldo então existente nessas contas fosse repassado à conta única e ao orçamento fiscal da União (Acórdãos 1.853/2013, 1.004/2016 e 1.732/2016, todos do Plenário do TCU; os efeitos do acórdão de 2013 foram suspensos até o julgamento dos recursos interpostos, em 2016).

390. Em dezembro de 2017, a legislação previu um fundo privado, a ser criado e administrado por instituição financeira oficial selecionada pelo ICMBio, com recursos oriundos da compensação ambiental (Medida Provisória 809/2017, convertida na Lei 13.668/2018, que acrescentou os arts. 14-A e 14-B à Lei 11.516/2007). Em novembro de 2018, o ICMBio definiu os critérios e diretrizes para efetivar a criação e gestão do Fundo de Compensação Ambiental (Portaria 1.039/2018 do ICMBio).

391. Assim, o mecanismo da compensação ambiental tem se apresentado como importante fonte de recursos para o SNUC, especialmente para dar suporte material à realização de um dos seus processos mais sensíveis: o da regularização fundiária.

392. Outro mecanismo digno de nota é a compensação de reserva legal, previsto no Código Florestal. Segundo o código, o proprietário ou possuidor de imóvel rural que até

22/6/2008 não tenha cumprido os percentuais de reserva legal exigidos pode regularizar sua situação mediante ‘doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária’ (Lei 12.651/2012, art. 66, III, § 5º, III, e § 6º). Assim, o mecanismo busca regularizar tanto a reserva legal do imóvel rural que está irregular, quanto a área privada dentro de UC federal de domínio público. A compensação de reserva legal é regulada na IN 5/2016 do ICMBio.

393. A tabela abaixo apresenta a quantidade de área de imóveis habilitados e doados ao ICMBio até 2018 para a compensação da reserva legal:

Tabela 11 – Área de imóveis habilitados e doados ao ICMBio via compensação de reserva legal até 2018

Ano	Área total de imóveis habilitados (ha)	Área total de imóveis doados (ha)
Até 2014	410.482,08	1.652,23
2015	110.304,32	740,76
2016	16.195,42	6.522,38
2017	39.419,06	13.959,54
2018	97.633,44	28.556,00
Total	674.633,44	51.430,91

Fonte: dados fornecidos pelo ICMBio em 28/6/2019 (peça 76, p. 5)

394. No portal do ICMBio, são divulgados os imóveis, localizados em UCs federais, que foram habilitados para a compensação de reserva legal e que tiveram sua divulgação autorizada pelos respectivos proprietários (<http://www.icmbio.gov.br/portal/compensacaodereservalegal>). Assim, o interessado em regularizar a reserva legal de sua propriedade pode adquirir os imóveis habilitados e doá-los ao ICMBio, regularizando simultaneamente a reserva legal e a área correspondente da UC.

395. Embora esse mecanismo tenha avançado, há gargalos no processo. Em primeiro lugar, nem todos os Estados regulamentaram a aplicação do instituto, o que dificulta a sua operacionalização em áreas localizadas nesses Estados. Em segundo lugar, é preciso que haja a implementação definitiva do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e da regularização ambiental dos imóveis rurais, conforme dispõe o Código Florestal (Lei 12.651/2012).

396. Em suma, a regularização fundiária de terras particulares em UCs federais tem avançado nos últimos anos, embora o processo seja complexo e haja obstáculos, tais como a prova da cadeia dominial do imóvel a ser desapropriado, a dificuldade de obtenção de recursos para o pagamento das indenizações e a falta de pessoal qualificado para instruir e analisar os processos de desapropriação.

397. Por fim, no caso do **subgrupo 2.3 (sobreposições com terras indígenas)** da Tabela 9, há peculiaridades que precisam ser observadas. A política indigenista brasileira reconhece aos índios os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, sendo essas terras destinadas a sua posse permanente, com usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (CF, art. 231, *caput* e § 2º). A legislação também prevê a autodeterminação dos povos indígenas (Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, aprovada pelo Decreto Legislativo 143/2002 e promulgada pelo Decreto 5.051/2004). Ademais, as terras indígenas com vegetação nativa preservada são consideradas como áreas protegidas no sistema brasileiro, assim como as unidades de conservação (meta nacional 11 de Aichi, Resolução 6/2013 da Conabio).

398. Assim, no caso de sobreposição territorial entre UC federal e terra indígena, há a incidência de dois direitos constitucionais fundamentais: o direito territorial indígena (CF, art. 231) e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225, § 1º, III). Essa sobreposição pode gerar efeitos positivos, quando a dupla afetação territorial gera um regime de

dupla proteção ambiental para os recursos naturais contidos na área sobreposta, ou efeitos negativos, quando há conflito a respeito da gestão territorial e uso dos seus recursos.

399. O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), num tom conciliatório, prevê que os direitos territoriais dos povos indígenas devem ser assegurados como instrumento para conservação de biodiversidade, e estabelece os objetivos específicos de ‘solucionar os conflitos decorrentes da sobreposição das unidades de conservação com terras indígenas e terras quilombolas’ bem como de ‘estabelecer mecanismos que assegurem a participação de comunidades locais, quilombolas e povos indígenas, bem como de outras partes interessadas, no estabelecimento e na gestão de unidades de conservação e outras áreas protegidas existentes’ (Decreto 5.757/2006, Anexo, item 1.2, IX, item 3.2, I, e, item 4.2, I, c).

400. Nesses casos, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) prevê mecanismos de gestão compartilhada, por meio do estabelecimento de planos conjuntos de administração, garantindo-se a gestão pelo órgão ambiental e respeitando-se os usos, costumes e tradições dos povos indígenas (Decreto 7.747/2012, art. 4º, III, b).

401. No mesmo sentido, a Lei do SNUC, de 2000, já estabelecia a necessidade de articulação entre os órgãos federais responsáveis pela política ambiental e pela política indigenista:

‘Art. 57. Os órgãos federais responsáveis pela execução das políticas ambiental e indigenista deverão instituir grupos de trabalho para, no prazo de cento e oitenta dias a partir da vigência desta Lei, propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização das eventuais superposições entre áreas indígenas e unidades de conservação.

Parágrafo único. No ato de criação dos grupos de trabalho serão fixados os participantes, bem como a estratégia de ação e a abrangência dos trabalhos, garantida a participação das comunidades envolvidas.’

402. Em 2013, foi instituído um Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) entre o ICMBio e a Fundação Nacional do Índio (Funai) para analisar situações de interface territorial entre UCs e terras indígenas, identificar instrumentos para resolução de conflitos e propor medidas institucionais para implementação das ações de gestão territorial e ambiental previstas na PNGATI (Portaria Conjunta Funai-ICMBio 1/2013). Esse GTI tinha prazo de doze meses para conclusão dos trabalhos, não havendo evidência da sua prorrogação.

403. Em 2018, foi constituído um GTI especificamente para a área de sobreposição entre o Parque Nacional do Descobrimento (BA) e a Terra Indígena Comexatibá, dando continuidade a outro GTI que havia encerrado seus trabalhos em junho daquele mesmo ano (Portaria Conjunta Funai-ICMBio 4/2018).

404. Outra modalidade de área protegida, semelhante à terra indígena, é a terra ocupada por remanescentes das comunidades dos quilombos, embora a conformação jurídico-constitucional seja um pouco diferente. Os remanescentes das comunidades dos quilombos têm direito à propriedade definitiva das terras que ocupam, competindo ao Incra os processos de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dessas terras (ADCT, art. 68, Decreto 4.887/2003, art. 3º).

405. A esse respeito, o ICMBio informou que criou dois grupos de trabalho interinstitucionais com o Incra para criar fluxos de procedimentos e informações para os casos de sobreposições com UCs federais, incluindo as terras ocupadas por remanescentes de quilombos (Portarias Conjuntas ICMBio-Incra 1/2016 e 5/2018). Segundo o ICMBio (peça 72, p. 1):

‘Atualmente, 08 UC federais de proteção integral apresentam algum grau de sobreposição territorial com 08 territórios quilombolas, cujas etapas de certificação pela Fundação Cultural Palmares (FCP) e publicação de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) pelo INCRA somente ocorreram após a criação das respectivas UC. (...)

Os resultados do GTI tem propiciado o estreitamento de diálogo interinstitucional e junto às comunidades quilombolas envolvidas, com distensionamento de relações conflituosas, possibilitando inclusive a celebração de Termos de Compromisso junto à essas comunidades, instrumento esse que visa disciplinar o uso dos recursos naturais do território em sobreposição, a fim de assegurar a sobrevivência digna das comunidades, compatibilizando, na medida do possível, este uso com os objetivos de criação da UC. Até o momento, já foram celebrados 04 Termos de Compromisso e os demais se encontram em elaboração.’

406. Até a finalização deste relatório, os prazos para a conclusão dos trabalhos desses dois GTI haviam expirado, sem evidências de sua prorrogação.

407. Desse modo, observa-se que o ICMBio tem se aproximado das comunidades indígenas e quilombolas e das instituições governamentais competentes (Funai e Incra) a fim de solucionar os conflitos decorrentes da sobreposição de UCs federais com terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes de quilombos. No entanto, os mecanismos de articulação interinstitucional indicados (GTI) não têm mais vigência, não havendo evidências de que os diálogos prossiguem.

408. Do exposto, conclui-se que a maior parte da área pendente de regularização fundiária em UCs federais está situada em áreas públicas, dependendo de mecanismos de articulação interinstitucional entre o ICMBio e outros órgãos e entidades públicos. Por sua vez, as áreas privadas situadas em UCs federais de domínio público, embora representem um percentual menor (segundo as estimativas do ICMBio), devem ser desapropriados de modo a garantir o direito dos proprietários a uma justa indenização, na forma da legislação; esse procedimento demanda análise processual e dispêndio de recursos públicos (do OGU ou de compensação ambiental) ou adoção de mecanismos como a compensação de reserva legal. Por fim, a sobreposição de UCs federais com terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes de quilombos revela incidência simultânea de direitos constitucionais de idêntica hierarquia, devendo a Administração Pública estabelecer, de maneira coordenada, instrumentos de compatibilização dos diferentes regimes jurídicos aplicáveis.

409. A regularização fundiária é um componente importante no processo de consolidação territorial das UCs, que é fundamental para a sua adequada implementação e gestão e para o alcance dos seus objetivos. A permanência da situação de irregularidade dos imóveis situados dentro das UCs gera inseguranças jurídicas territoriais, tanto para a Administração Pública (no que diz respeito ao órgão ou entidade responsável pela gestão da área) como para o particular (dificuldade de alienação do imóvel, inseguranças quanto a investimentos de longo prazo etc.). Os problemas fundiários podem inviabilizar, por exemplo, a concessão florestal de florestas nacionais, a implantação do uso público em parques nacionais, ou ainda o contrato de concessão de direito real de uso (CCDRU) com as populações tradicionais residentes em reservas extrativistas e em reservas de desenvolvimento sustentável. Assim, é importante avançar no processo de regularização fundiária das UCs federais, com o objetivo de garantir o domínio e a posse da área da UC a quem de direito, conforme a respectiva categoria.

410. Entre os principais obstáculos identificados para a regularização fundiária, destacam-se: sobreposição de áreas públicas, fragmentação da atuação de órgãos e entidades públicas, insuficiência de recursos financeiros, problemas na aferição da cadeia dominial dos imóveis privados a serem desapropriados. Esses problemas fazem parte do complexo contexto fundiário brasileiro, não somente do SNUC.

411. O assunto foi tratado em auditorias anteriores, com deliberações ao governo federal. No trabalho sobre governança de solos, o TCU recomendou à Presidência da República que mapeasse as competências e os limites de atuação dos diversos órgãos que atuam na organização e no ordenamento territorial em âmbito federal, além de desenvolver, conjuntamente com os órgãos envolvidos, um planejamento de longo prazo da organização territorial em âmbito nacional (Acórdão 1.942/2015-TCU-Plenário, itens 9.1.2 e 9.1.4, e Acórdão 1.928/2019-TCU-Plenário, itens 9.5.1 e 9.5.3).

412. Em 2013, o TCU recomendou que o ICMBio realizasse levantamento de informações a respeito da situação fundiária nas unidades de conservação federais a fim de subsidiar o planejamento das ações de regularização fundiária (Acórdão 3.101/2013-TCU-Plenário, item 9.3.4). Em 2015, o Tribunal determinou ao ICMBio definir uma estratégia de consolidação territorial das UCs federais, com o estabelecimento de critérios de hierarquização e priorização do processo de regularização fundiária, considerando os aspectos técnicos, legais, econômicos, sociais e ambientais envolvidos (Acórdão 1.206/2015-TCU-Plenário, item 9.1.2.1). O cumprimento ou não dessas deliberações será monitorado em processos específicos.

413. Diante do exposto, propõe-se recomendar ao MMA e ao ICMBio que instituem formalmente mecanismos de articulação interinstitucional para endereçar as questões de regularização fundiária das unidades de conservação federais, incluindo o Ministério Público Federal, a SPU, o Inbra e, quando for o caso, a Procuradorias-Gerais dos Estados, o Ministério Público Estadual e outros órgãos e atores envolvidos nesse processo.

(...)

415. Além disso, em razão da transversalidade do tema, propõe-se dar ciência ao Congresso Nacional, à Casa Civil da Presidência da República, ao MMA, ao ICMBio, ao Inbra, à SPU, ao Conselho Nacional da Amazônia Legal e à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal de que a maior parte da área pendente de regularização fundiária em UCs federais já está sob domínio público, porém ainda não foi entregue ao ICMBio, e a sua regularização se beneficiaria de uma melhor coordenação e articulação interinstitucional, em especial no âmbito federal.

(...)

6. Efetividade das UCs para a contenção do desmatamento e para os fluxos de carbono

417. Os tópicos seguintes tratam das contribuições das unidades de conservação para a contenção do desmatamento e para a remoção de carbono da atmosfera.

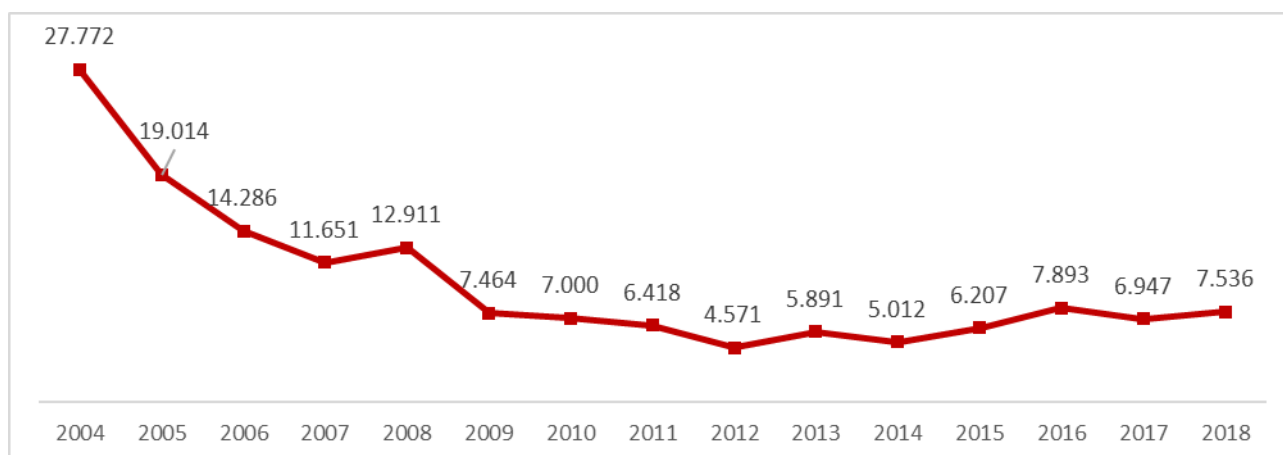
6.1. Contenção do desmatamento

418. As unidades de conservação, junto com as terras indígenas (TIs), são efetivas no combate ao desmatamento e na proteção das florestas, da biodiversidade e dos recursos naturais. Isso fica evidente quando se comparam as taxas médias de perda líquida de cobertura vegetal em UCs, TIs e áreas externas a elas no período de 2007 a 2017, calculadas pelo TCU para esta auditoria. As áreas externas registraram, no período citado, uma perda líquida de cobertura vegetal **6,71** vezes maior do que a ocorrida em UCs, e 10,9 vezes maior do que a ocorrida em TIs. Contudo, verificou-se também um indício de agravamento do desmatamento a partir de 2019, o que coloca em risco o cumprimento dos objetivos de proteção dessas áreas.

(...)

425. O Governo Federal realiza o monitoramento oficial do desmatamento anual por meio do Programa de Monitoramento da Floresta Amazônia Brasileira por Satélite (Prodes), criado em 1988 e mantido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). O Prodes permite identificar as áreas de desmatamento por meio de análises de imagens de satélites (Landsat) e fornece subsídios para o cálculo das taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal Brasileira (cujos limites estão definidos pela Lei 1.806/1953, alterada pela Lei 5.173/1966 e pela Lei Complementar 31/1977), sendo também a fonte dos dados oficiais do governo sobre esse processo.

426. Conforme os dados oficiais para o período de 2004 a 2018, a taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal apresentou redução significativa entre 2004 e 2009. Desde então essa taxa tem permanecido entre 4 mil e 8 mil km², com algumas flutuações, como mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 12 – Taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal de 2004 a 2018 (em km²)

 Fonte: Prodes 2019 ([INPE, 2019a](#)).

(...)

428. (...) foi calculada a área desmatada no período de 2008 a 2018 dentro de UCs e de TIs, bem como de toda a área externa a essas duas modalidades de área protegida (referida doravante como ‘áreas externas’). Assim, foi possível comparar o incremento da área desmatada ocorrido nesses três tipos de área.

429. O conceito de ‘desmatamento’ utilizado é o mesmo do Prodes, que é a ‘conversão por supressão de áreas de fisionomia florestal primária por ações antropogênicas’ (INPE, 2019d, p. 4). Ele é visto como um processo único e contínuo, que se inicia com a floresta intacta e termina com a conversão total da floresta original em outras coberturas. O Prodes detecta apenas desmatamento por corte raso (isto é, quando se atinge a remoção completa da cobertura florestal primária).

430. A análise demonstrou que o desmatamento ocorrido dentro dos limites de UCs e de TIs é menor do que o ocorrido em áreas externas. No caso das UCs, o incremento de desmatamento calculado para o período de 2008 a 2018 foi de aproximadamente 6.391 km², o que equivale a 0,56% da área total das UCs na Amazônia Legal. Em TIs, o incremento de desmatamento observado foi de 2.469 km², o que representa 0,22% do total de área de TIs na região. As áreas externas, por fim, registraram um incremento de desmatamento de 94.428,01 km², que equivale a 4,88% dessas áreas. Assim, tem-se que o incremento do desmatamento ocorrido nas áreas externas corresponde a 4,2 vezes o ocorrido em UCs e a 6,8 vezes o ocorrido em TIs, indicando uma contribuição significativa das UCs e das TIs para a contenção do desmatamento na floresta amazônica, conforme tabela abaixo:

Tabela 12 – Incremento de desmatamento na Amazônia Legal conforme Prodes, de 2008 a 2018

UF	Cálculo	UC	TI	Áreas externas	Total (excluídas sobreposições)	Proporção desmatamento externo/UCs	Proporção desmatamento externo/TIs
AC	Incremento de desmatamento (ha)	31.238	3.390	278.538	312.967	4,6	13,7
	Área total (ha)	4.775.907	2.432.693	9.312.523	16.405.571		
	Incremento médio	0,65%	0,14%	2,99%	1,91%		
AM	Incremento de desmatamento (ha)	34.901	34.442	661.909	728.490	12,5	6,2
	Área total (ha)	45.986.151	45.547.789	69.943.932	155.906.598		
	Incremento médio	0,08%	0,08%	0,95%	0,47%		
AP	Incremento de	8.751	2.600	27.262	38.409	6,7	1,2

	desmatamento (ha)						
	Área total (ha)	8.955.470	1.183.313	4.165.391	14.281.071		
	Incremento médio	0,10%	0,22%	0,65%	0,27%		
MA	Incremento de desmatamento (ha)	27.762	48.906	427.582	504.243	2,7	0,9
	Área total (ha)	3.603.446	2.277.005	20.362.648	26.237.343		
	Incremento médio	0,77%	2,15%	2,10%	1,92%		
MT	Incremento de desmatamento (ha)	5.990	50.282	1.431.262	1.487.478	13,0	4,9
	Área total (ha)	3.943.915	14.917.544	72.443.528	90.312.254		
	Incremento médio	0,15%	0,34%	1,98%	1,65%		
PA	Incremento de desmatamento (ha)	414.271	78.312	2.602.113	3.093.768	3,7	9,2
	Área total (ha)	35.467.776	28.990.515	60.921.198	124.774.065		
	Incremento médio	1,17%	0,27%	4,27%	2,48%		
RO	Incremento de desmatamento (ha)	102.250	14.842	861.980	978.549	3,2	13,9
	Área total (ha)	5.482.307	5.005.257	14.543.876	23.770.798		
	Incremento médio	1,87%	0,30%	5,93%	4,12%		
RR	Incremento de desmatamento (ha)	1.633	11.086	209.431	222.130	44,1	9,3
	Área total (ha)	3.112.323	10.381.529	9.048.670	22.413.899		
	Incremento médio	0,05%	0,11%	2,31%	0,99%		
TO	Incremento de desmatamento (ha)	12.273	3.088	44.090	58.012	0,6	1,8
	Área total (ha)	3.725.004	2.590.294	21.404.109	27.157.718		
	Incremento médio	0,33%	0,12%	0,21%	0,21%		
Total	Incremento de desmatamento (ha)	639.069	246.947	6.544.167	7.424.046	4,2	6,8
	Área total (ha)	115.052.299	113.325.939	282.145.874	501.259.315		
	Incremento médio	0,56%	0,22%	2,32%	1,48%		

Fonte: elaborada pela equipe de auditoria com base nos dados do Prodes (INPE, 2019a) por meio de cruzamento de dados no ArcGIS (Apêndice F).

431. Considerando que o Prodes disponibiliza dados apenas para a Amazônia Legal, a equipe de auditoria expandiu a análise para todo o território brasileiro a partir do geoprocessamento de dados do Projeto de Mapeamento Anual da Cobertura e Uso do Solo no Brasil (MapBiomias). Segundo o sítio de internet do MapBiomias:

(...)

435. A equipe de auditoria utilizou os dados dos anos de 2007 e de 2017 para realizar análises sobre a conversão de cobertura vegetal nesse período. Foi usada ferramenta de modelagem da mudança de cobertura e uso do solo que permitiu identificar e quantificar quais foram as transições e onde elas ocorreram na paisagem (identificando UCs, TIs e áreas externas). Com o detalhamento dos modelos, foi possível quantificar as perdas, ganhos e persistências líquidas das classes florestais e não florestais no Brasil entre 2007 e 2017.

436. Para calcular as perdas de cobertura vegetal, foram consideradas as transições de todas as categorias que caracterizam formações vegetais em 2007 para categorias de usos antrópicos em 2017 (incluindo agricultura, pecuária, florestas plantadas, mineração, aquicultura, área urbana, entre outras). Também foi calculada a recuperação de cobertura vegetal, a partir

das transições ocorridas no sentido contrário, isto é, de usos antrópicos para categorias de vegetação secundária. Transições não relevantes e não antrópicas foram desconsideradas, a exemplo das causadas por sazonalidades.

437. É importante ressaltar que, diferentemente das análises de desmatamento, mencionadas anteriormente neste capítulo, esta análise não considerou previamente a diferenciação entre vegetação primária e secundária, incorporando todas as perdas e ganhos das classes com cobertura vegetal (excluindo-se a floresta plantada por ser considerada um uso da terra antrópico).

438. Os procedimentos e critérios utilizados encontram-se detalhados no Apêndice F.

439. Os resultados das conversões de cobertura vegetal ocorridas de 2007 a 2017, com base na plataforma MapBiomias, por bioma e por tipo de área (UCs, TIs, áreas externas), são apresentados na tabela a seguir:

Tabela 13 – Conversões de cobertura vegetal de 2007 a 2017 conforme MapBiomias

BIOMA:	Amazônia	Caatinga	Cerrado	Mata Atlântica	Pampa	Pantanal	Brasil	
UCs	Perda em área (ha)	-1.357.476	-468.273	-1.201.000	-366.724	-24.417	-12.663	-3.430.553
	% perdido	-1,38%	-10,74%	-12,07%	-8,02%	-7,10%	-5,24%	-2,92%
	Recuperação em área (ha)	996.491	331.406	954.421	455.748	40.683	9.447	2.788.195
	% recuperado	1,01%	7,58%	9,60%	9,97%	11,83%	2,75%	2,37%
	Líquido (ha)	-360.985	-136.867	-246.579	89.024	16.266	-3.216	-643.978
	% líquido	-0,37%	-3,17%	-2,47%	1,97%	4,73%	-1,33%	-0,55%
TIs	Perda em área (ha)	-1.193.774	-23.593	-419.250	-40.844	-93,42	-14.874	-1.692.429
	% perdido	-1,16%	-16,85%	-4,90%	-13,40%	-3,16%	-8,32%	-1,66%
	Recuperação em área (ha)	970.409	22.323	295.112	30.216	200,70	44.050	1.362.311
	% recuperado	0,95%	15,94%	3,45%	9,92%	6,79%	24,65%	1,32%
	Líquido (ha)	-223.365	-1.270	-123.789	-10.628	107,28	29.176	-329.984
	% líquido	-0,21%	-0,80%	1,44%	-3,49%	3,63%	16,32%	-0,34%
Áreas externas	Perda em área (ha)	-18.092.836	-6.543.206	-17.476.127	-4.531.196	-2.021.933	-600.804	-49.266.102
	% perdido	-12,48%	-15,59%	-21,64%	-18,80%	-28,14%	-7,55%	-16,04%
	Recuperação em área (ha)	11.643.217	5.272.805	12.946.821,32	4.346.452,12	1.613.657,86	1.485.460,88	37.308.415
	% recuperado	8,06%	12,57%	16,02%	18,03%	22,46%	20,67%	12,14%
	Líquido (ha)	-6.449.617	-1.270.401	-4.529.306	-184.744	-449.159	884.657	-11.223.148
	% líquido	-4,43	-3,02	-5,61	-0,77	-6,25	11,10	-3,69%
TOTAL	Perda em área (ha)	-20.644.085	-7.035.072	-19.096.377	-4.938.764	-2.046.444	-628.342	-54.389.084
	% perdido	-6,13%	-15,12%	-19,33%	-17,22%	-28,48%	-7,49%	-10,34%
	Recuperação em área (ha)	13.610.117	5.626.534	14.196.704	4.827.899	1.613.658	1.538.958	41.413.869
	% recuperado	4,04%	12,09%	14,37%	16,83%	27,23%	4%	7,88%
	Líquido	-7.033.967	-1.408.538	-4.899.673	-110.866	-432.786	910.616	-12.975.214
	% líquido	-2,10%	-3,03%	-4,96%	-0,39%	-53,36%	10,97%	-2,47%

Fonte: elaborada pela equipe de auditoria com base nos dados do MapBiomias (MapBiomias, 2019a) por meio de cruzamento de dados no ArcGIS (Apêndice F).

440. A análise realizada pela equipe de auditoria reforça a constatação de que as UCs e TIs são medidas efetivas de proteção das florestas no Brasil, e não apenas na Amazônia Legal. Nessas duas modalidades de área protegida, tanto a perda bruta de vegetação (a que não considera a recuperação de vegetação) quanto a perda líquida de vegetação (que considera a sua recuperação) são **menores** do que nas áreas externas, indicando que a proteção da vegetação é efetiva nas UCs e nas TIs. Essas conclusões são detalhadas nos parágrafos a seguir.

441. Entre 2007 e 2017, as UCs apresentaram uma perda bruta de cobertura vegetal (sem considerar recuperação de cobertura) de cerca de 3,4 milhões de hectares no período, que representam 2,92% de sua cobertura vegetal em 2007 (aproximadamente 117 milhões de hectares), enquanto as TIs apresentaram perda bruta de cerca de 1,69 milhão de hectares, equivalente a 1,66% de sua cobertura vegetal em 2007 (aproximadamente 101 milhões de hectares). As áreas externas, por sua vez, apresentaram perda bruta de cobertura vegetal igual a 49,27 milhões de hectares, ou 16,04% de sua cobertura vegetal em 2007 (cerca de 307 milhões de hectares). Com base nesses dados, observa-se que a perda percentual bruta de cobertura vegetal em áreas externas é igual a 5,49 vezes o valor da que ocorre em UCs e 9,66 vezes o valor da que ocorre em TIs, o que permite concluir que as UCs e TIs efetivamente protegem os respectivos territórios contra a perda de vegetação em comparação com as áreas que não possuem esse tipo de proteção.

442. Além disso, as UCs e TIs têm contribuição também para a recuperação da cobertura vegetal, conforme se extrai da análise dos dados de perda líquida de cobertura vegetal, que se calcula subtraindo a área recuperada da perda bruta. Entre 2007 e 2017, a perda líquida nas UCs foi de cerca de 643 mil hectares, correspondendo a 0,55% da sua cobertura vegetal em 2007. No mesmo período, a perda líquida em TIs foi de 330 mil hectares, o que corresponde a 0,34% da respectiva cobertura vegetal em 2007. Por fim, a perda líquida em áreas externas nesse período foi de 11,22 milhões de hectares, ou 3,69% da sua cobertura vegetal em 2007. Isso significa que a perda percentual líquida de cobertura vegetal em áreas externas equivale a 6,71 vezes a ocorrida em UCs e a 10,9 vezes a ocorrida em TIs, evidenciando também a contribuição de UCs e TIs para a recuperação vegetal.

443. Cabe lembrar que, na auditoria de 2013, o TCU chegou a conclusão semelhante com base em análise dos dados do sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real (Deter) sobre alertas de desmatamento para o período de 2008 a 2012 (TC-034.496/2012-2, peça 50, item 69). A análise apontou que a ocorrência de alertas de desmatamento fora de UCs era 5,3 vezes o valor da que ocorre dentro de UCs. Ainda naquele mesmo relatório, o TCU também já havia identificado que a criação de unidades de conservação já seria uma medida das eficazes para inibir o desmatamento, como visto em casos específicos de criação de algumas unidades (TC-034.496/2012-2, peça 50, item 73).

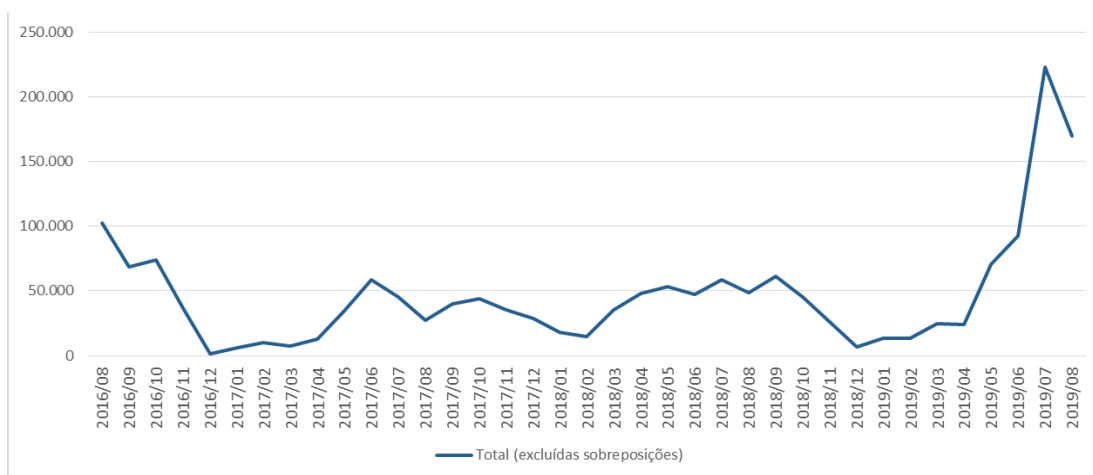
444. Contudo, considerando que, na época de execução desta auditoria, tanto os dados do Prodes quanto os do MapBiomias alcançavam apenas até o ano de 2017, a equipe de auditoria realizou também uma análise dos dados do sistema Deter para o período de setembro de 2018 a agosto de 2019. Criado em 2004, o propósito desse sistema é detectar processos de desmatamento desde seu início, gerando alertas para facilitar as ações de fiscalização. Isto é, o sistema gera alertas não apenas para desmatamentos, mas também para os casos de degradação e exploração madeireira.

445. Há que se fazer algumas considerações a respeito da utilização desses dados para mapear desmatamentos. Diferentemente do Prodes, o Deter é um sistema expedito desenvolvido com o objetivo de prestar suporte à fiscalização e ao controle do desmatamento e da degradação florestal (INPE, 2019c). Utiliza imagens de resolução menor e, portanto, detecta alterações apenas quando ocorrem em áreas superiores a aproximadamente um hectare (embora os dados disponibilizados ao público tenham resolução de 6,25 hectares). Além disso, por ser um sistema de detecção em tempo real, está também sujeito a restrições impostas pela cobertura de nuvens.

Ou seja, é possível que uma alteração seja detectada apenas em momento posterior ao de sua real ocorrência. Ademais, o alerta gerado pelo sistema não necessariamente se confirma como um desmatamento, ao mesmo tempo em que alguns processos deixam de ser detectados por causa das limitações do sistema. Ainda assim, deve-se enfatizar que o sistema é referência internacional em monitoramento de desmatamento, sendo inclusive mencionado como um dos principais fatores responsáveis pela redução do desmatamento no Brasil nos anos 2000 (Assunção *et al*, 2013, *apud* Wheeler *et al*, 2014, p. 3).

446. Sendo assim, a equipe de auditoria analisou os dados relativos à ocorrência de desmatamento nos últimos três anos na Amazônia Legal (de setembro de 2016 a agosto de 2019), a partir dos dados disponibilizados pelo Deter, desagregando-os em UCs, TIs e áreas externas (os limites das UCs considerados foram os existentes em 2019). A análise detectou um indício de aumento no desmatamento a partir de junho de 2019, conforme se nota no gráfico abaixo:

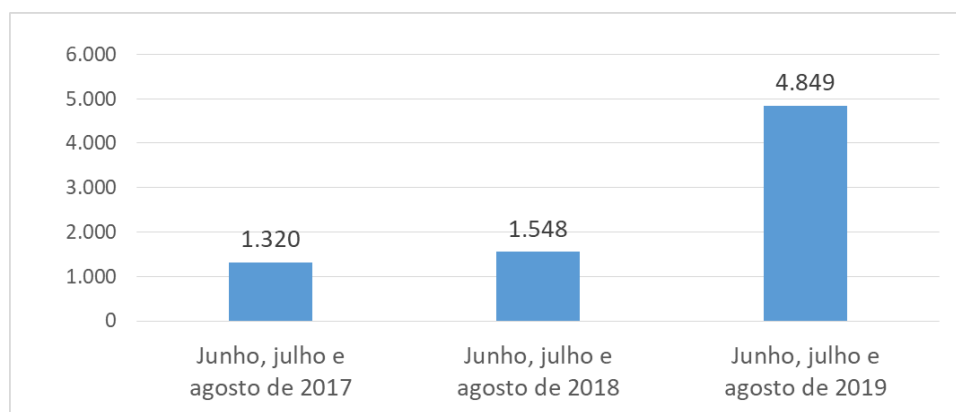
Gráfico 13 – Área de alertas de desmatamento na Amazônia Legal (Deter), por mês, de setembro de 2016 a agosto de 2019 (em ha)



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados do Deter (INPE, 2019b). Nota: o total de área de alertas mensal já exclui as sobreposições.

447. As queimadas, que constituem fator que reforça o desmatamento, são mais comuns no período da seca na Amazônia. Os índices de pluviosidade na região são mais baixos nos meses de junho, julho e agosto (França e Mendonça, 2016). Desse modo, a equipe de auditoria analisou os dados de áreas de alertas de desmatamento do Deter relativos a esse período seco (meses de junho, julho e agosto) nos últimos três anos (2017, 2018 e 2019). Esses dados são apresentados no gráfico abaixo:

Gráfico 14 – Soma das áreas dos alertas de desmatamento (Deter) para os meses de junho, julho e agosto nos anos de 2017, 2018 e 2019 na Amazônia Legal (em km²)



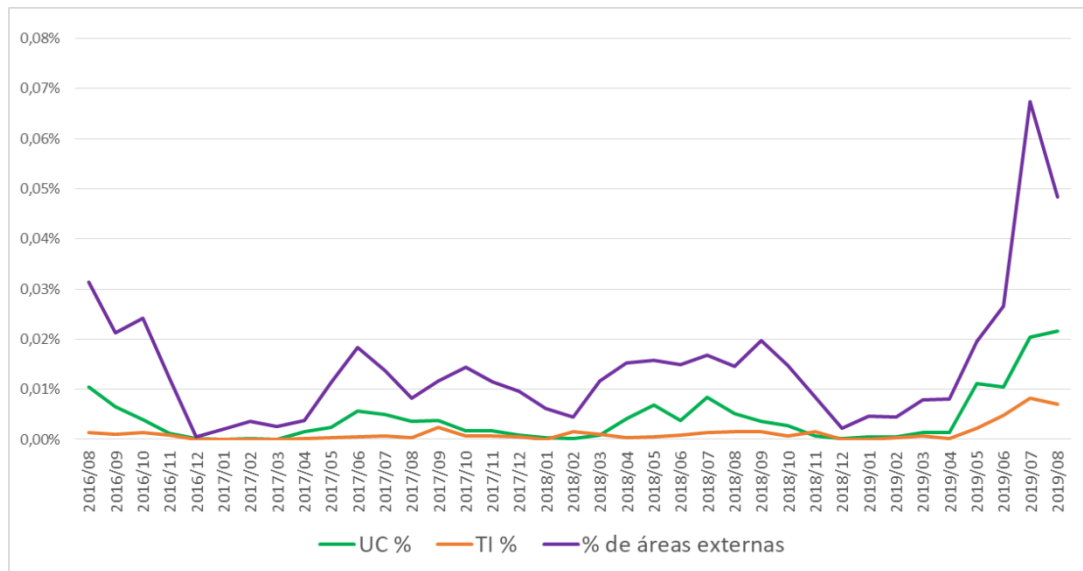
Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados do Deter (INPE, 2019b).

448. Assim, verificou-se que, considerando esses mesmos três meses, no ano de 2019 a área total de alertas de desmatamento na Amazônia Legal mais do que triplicou em relação a 2017.

449. Ao se desagregarem os dados para UCs e TIs, verifica-se que, embora também se possa identificar um indício de aumento no desmatamento dentro dessas áreas, esse aumento é menor em valores absolutos, reforçando a constatação de que esses territórios são medidas efetivas de combate ao desmatamento.

(...)

Gráfico 15 – Percentuais mensais de alertas de desmatamento (Deter) na Amazônia Legal de setembro de 2016 a agosto de 2019, por tipo de área analisada



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados do Deter (INPE, 2019b).

(...)

454. Portanto, com base nas análises fica evidenciado que, se por um lado, as unidades de conservação são uma estratégia efetiva de contenção do desmatamento e proteção das florestas e dos seus recursos, por outro lado, há atualmente um indício de aumento no desmatamento nessas áreas, o que representa um risco à manutenção da diversidade biológica e à preservação e à restauração da diversidade dos ecossistemas naturais. Cabe enfatizar que o desmatamento é um fenômeno complexo que decorre de múltiplos fatores e que, nesse contexto, as unidades de conservação são uma parte da estratégia para enfrentamento desse problema.

455. Assim, frente ao indício de desmatamento identificado, convém desde já dar ciência ao Congresso Nacional, à Casa Civil da Presidência da República, ao MMA, ao ICMBio e ao Conselho Nacional da Amazônia Legal de que, conforme as conclusões deste achado, as unidades de conservação são uma estratégia efetiva de contenção do desmatamento.

(...)

6.2. Fluxos de carbono

457. As unidades de conservação e as terras indígenas também são uma estratégia efetiva para a mitigação da emissão de gases de efeito estufa, contribuindo significativamente para as ações de mitigação da mudança do clima. Verificou-se que, entre 2007 e 2017, UCs e TIs removeram da atmosfera em conjunto mais de um bilhão de toneladas de carbono, ao passo que as áreas do território brasileiro que não contam com essa proteção emitiram no total mais de 2,2 bilhões de toneladas de carbono no mesmo período (itens 467-475 e Apêndice F). Assim, UCs e

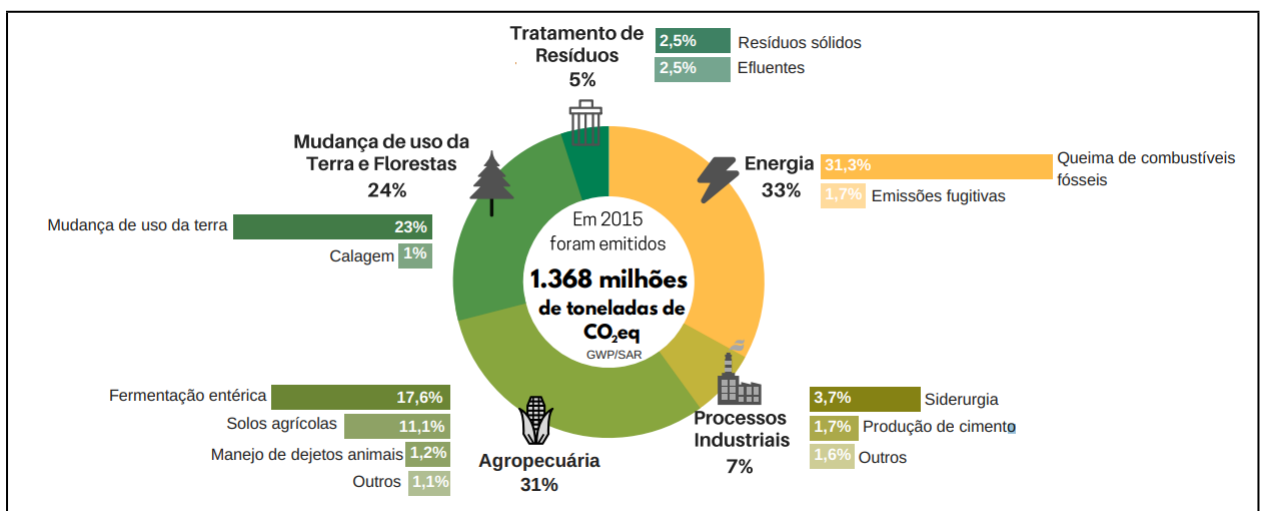
TIs foram responsáveis por mitigar mais da metade das emissões brasileiras no período considerado (52%). Contudo, assim como na questão do desmatamento, verificou-se que o possível agravamento da perda de cobertura vegetal representa um risco à contribuição dessas áreas para a regulação do clima.

(...)

462. O efeito estufa é um fenômeno natural que resulta na conservação de calor na atmosfera do planeta. Embora possua causas naturais, esse efeito tem sido intensificado por diversas atividades antrópicas, tais como a conversão de cobertura e usos da terra, a queima de combustíveis, os processos industriais, entre outros. Conforme a publicação ‘Alterações Climáticas 2013: a base científica’, as contínuas emissões de gases de efeito estufa têm aumentado a concentração dessas substâncias na atmosfera, agravando o efeito estufa e contribuindo para a elevação da temperatura, o que resulta no chamado aquecimento global (Cubasch *et al*, 2013).

463. Em 2015, foi estimada a participação de distintos setores e subsetores na emissão de gases de efeito estufa, com base nos dados do Sistema de Registro Nacional de Emissões (Sirene). O subsetor ‘mudança do uso da terra’ aparece como responsável por quase um quarto dessas emissões (24%), ou seja, cerca de 315 milhões de toneladas de carbono equivalente (CO₂eq), evidenciando a relevância do subsetor para a questão, conforme apresenta a figura a seguir:

Figura 3 – Participação dos setores e subsetores nas emissões líquidas de gases de efeito estufa em 2015



Fonte: Sirene, Estimativas Anuais Brasil – 2015 (MCTI, 2015).

464. As florestas exercem um papel crucial na fixação de carbono e na regulação do clima. A equipe de auditoria do TCU realizou cálculo de estoques de carbono em formações vegetais primárias acima do solo (florestas, savanas, campos, mangues e apicum), com base em dados do IBGE e do ‘Segundo Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa: Relatórios de Referência – Emissões de Dióxido de Carbono no Setor Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas’, documento elaborado pela Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais (Funcate), publicado em 2010 pelo então Ministério da Ciência e Tecnologia (esse documento será doravante chamado de ‘Relatórios de Referência’). O cálculo demonstra que essas formações vegetais primárias acumulam cerca de 68 bilhões de toneladas de carbono (tC) acima do solo, conforme apresenta a tabela abaixo:

Tabela 14 – Estimativas de estoques totais e médios de carbono acima do solo em formações vegetais primárias nos biomas brasileiros

Bioma	Estoque total de carbono em formações vegetais primárias (tC)	Estoque médio de carbono em formações vegetais primárias (tC/ha)
-------	---	--

Bioma	Estoque total de carbono em formações vegetais primárias (tC)	Estoque médio de carbono em formações vegetais primárias (tC/ha)
Amazônia	55.287.498.876	145,64
Caatinga	2.206.536.556	37,77
Cerrado	8.442.067.458	57,82
Mata Atlântica	1.573.589.232	83,80
Pampa	235.547.517	20,27
Pantanal	652.386.257	43,76
Total	68.397.625.896	108,68

Fonte: elaborada pela equipe de auditoria com base em cálculo realizado a partir dos valores de biomassa constantes do ‘Segundo Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções antrópicas de Gases de Efeito Estufa: Relatórios de Referência – Emissões de Dióxido de Carbono no Setor Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas’ (Funcate, 2010).

(...)

466. Cabe destacar, neste trabalho, que uma das causas do agravamento do efeito estufa é o processo de mudanças de cobertura e usos da terra. (...).

467. (...) a equipe de auditoria elaborou estimativa de fluxos de carbono antrópicos por mudanças de cobertura e uso da terra acima do solo, desagregando as transições que ocorreram em UCs, em TIs e em áreas externas. As referências a fluxos de carbono neste relatório dizem sempre respeito ao dióxido de carbono (CO₂), conforme a metodologia adotada para os ‘Relatórios de Referência’ (Funcate, 2010), e não inclui outros gases de efeito estufa, tais como o óxido nitroso (N₂O) e o metano (CH₄).

468. A análise da equipe de auditoria abrangeu todo o território brasileiro no período de 2007 a 2017, e gerou resultados desagregáveis por bioma, UCs, TIs e Estados, permitindo a expurgação de eventuais sobreposições entre essas áreas. A fonte dos dados analisados foram os mapeamentos anuais de cobertura e uso da terra elaborados e disponibilizados pela iniciativa MapBiomas, mencionado no tópico anterior deste capítulo (6.1).

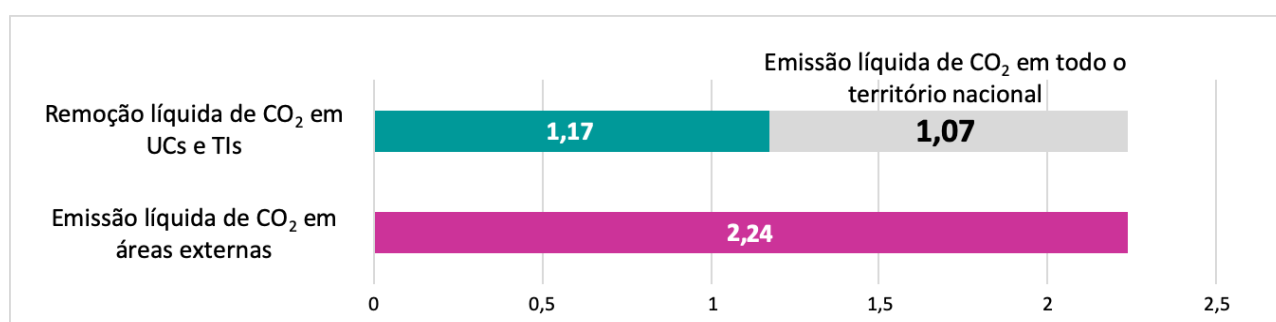
469. Essa análise funciona com a lógica de um balanço: a diferença entre os estoques de carbono fixados na biomassa acima do solo em dois momentos distintos indica os fluxos de carbono ocorridos no período compreendido entre os momentos analisados. Identificam-se as mudanças de cobertura e uso do solo (transições) e calcula-se a diferença entre os estoques de biomassa, que indica o fluxo de carbono ocorrido. Fluxos positivos são considerados como emissões de carbono, enquanto os fluxos negativos são considerados remoções de carbono. Como exemplo, a conversão de florestas em áreas de uso antrópico (tais como agricultura, pastagens, áreas urbanas e mineração) costuma vir acompanhada de emissão do carbono que anteriormente estava fixado na biomassa florestal; por outro lado, as transições que revelam recuperação florestal e crescimento de florestas plantadas contribuem para a remoção de carbono da atmosfera, em função da fixação do carbono nas formações florestais. Esse cálculo é feito pixel a pixel no mapa de transições de coberturas e usos do solo brasileiro gerado pela comparação dos mapas do Mapbiomas de 2007 e de 2017. O Apêndice F contém detalhes sobre a metodologia e os resultados.

470. Os cálculos da equipe de auditoria basearam-se em adaptação da metodologia utilizada pelo governo federal na elaboração dos inventários de emissões de gases de efeito estufa pelo setor de mudança de uso da terra e florestas. Foram utilizados como referência o ‘Segundo Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa: Relatórios de Referência’ (Funcate, 2010) e o ‘Terceiro Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa: Relatório de Referência’ (MCTI, 2015). As informações trazidas por esses documentos serviram de subsídio, respectivamente, à elaboração da Segunda e da Terceira Comunicações Nacionais do Brasil à Convenção-Quadro das Nações

Unidas sobre Mudança do Clima’ (MCT, 2010; MCTI, 2016). A metodologia utilizada pela equipe de auditoria é compatível com a apresentada no ‘Guia de Boas Práticas para Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas’ (IPCC, 2003), do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC).

471. A análise demonstrou que as UCs e as TIs foram responsáveis por remover, juntas, cerca de 1,172 bilhão de toneladas de carbono (tC) da atmosfera no período de 2007 a 2017. Desse total, as UCs são responsáveis por aproximadamente 597 milhões de tC (51%), enquanto as TIs respondem por aproximadamente 575 milhões de tC (49%). Foram também analisados os fluxos das ‘áreas externas’, que não correspondem a UCs nem a TIs. Essas áreas registraram uma **emissão** de carbono de mais de 2,2 bilhões de tC de 2007 a 2017. O gráfico abaixo ilustra esses dados:

Gráfico 16 – Fluxos antrópicos de carbono por mudança no uso e cobertura da terra acima do solo no Brasil, entre 2007 e 2017 (em bilhões de tC)



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados do MapBiomass (MapBiomass, 2019a) (Apêndice F).

472. A partir desses resultados, verifica-se que UCs e TIs, juntas, lograram abater mais da metade (52%) das emissões das áreas externas, o que corrobora sua contribuição na mitigação das mudanças do clima.

473. Foi também calculado o fluxo médio de carbono de 2007 a 2017 para UCs, TIs e áreas externas, com a unidade de medida toneladas de carbono por hectare (tC/ha). As UCs apresentaram uma **remoção** média de 3,95 tC/ha e as TIs registraram **remoção** média de 4,91 tC/ha, enquanto as áreas externas apresentaram **emissão** média de 3,85 tC/ha, conforme a tabela abaixo (última linha):

Tabela 15 – Fluxos antrópicos de carbono por mudança no uso e cobertura da terra acima do solo nos biomas brasileiros, entre 2007 e 2017

Amazônia	UCs	TIs	Áreas externas	Total
Fluxo total de carbono (tC)	-346.131.518	-388.724.761	1.972.185.726	1.237.329.447
Fluxo médio de carbono (tC/ha)	-2,94	-3,67	10,13	3,53
Caatinga	UCs	TIs	Áreas externas	Total
Fluxo total de carbono (tC)	-57.452.703	-3.948.938	-50.202.341	-111.603.982
Fluxo médio de carbono (tC/ha)	-8,85	-10,89	-0,66	-1,35
Cerrado	UCs	TIs	Áreas externas	Total
Fluxo total de carbono (tC)	-179.317.378	-170.943.272	131.994.689	-218.265.961
Fluxo médio de carbono (tC/ha)	-11,66	-17,67	0,73	-28,59
Mata Atlântica	UCs	TIs	Áreas externas	Total
Fluxo total de carbono (tC)	-11.444.572	1.039.216	193.195.541	182.790.185
Fluxo médio de carbono (tC/ha)	-1,11	1,20	1,93	1,65
Pampa	UCs	TIs	Áreas externas	Total

Fluxo total de carbono (tC)	-1.648.026	-4.327	-8.912.144	-10.564.497
Fluxo médio de carbono (tC/ha)	-2,51	-1,58	-0,52	-0,59
Pantanal	UCs	TIs	Áreas externas	Total
Fluxo total de carbono (tC)	-990328	-13.032.669	-600.804	-14.623.801
Fluxo médio de carbono (tC/ha)	-1,99	-47,91	-0,04	-0,97
TOTAL	UCs	TIs	Áreas externas	Total
Fluxo total de carbono (tC)	-596.885.561	-575.351.687	2.237.678.734	1.065.441.486
Fluxo médio de carbono (tC/ha)	-3,95	-4,91	3,85	1,25

Fonte: produzido pela equipe de auditoria com base nos dados do MapBiomias (MapBiomias, 2019a). Nota: valores negativos representam remoções de carbono (fundo da célula em verde) e valores positivos correspondem a emissões de carbono (fundo da célula em vermelho).

474. A partir dos fluxos médios, é possível realizar algumas comparações por classes agregadas, a exemplo dos biomas. Observa-se que, no bioma amazônico, que, como já dito, guarda 81% do estoque de carbono das formações vegetais primárias brasileiras, as diferenças entre remoções dentro de UCs e TIs e emissões de áreas externas são ainda maiores: enquanto as UCs nesse bioma apresentam remoção média de 2,94 tC/ha, e as TIs, 3,67 tC/ha, as áreas externas emitem em média 10,13 tC/ha. Ainda assim, na Amazônia, UCs e TIs chegam a reduzir 37,2% das emissões de carbono das áreas externas.

(...)

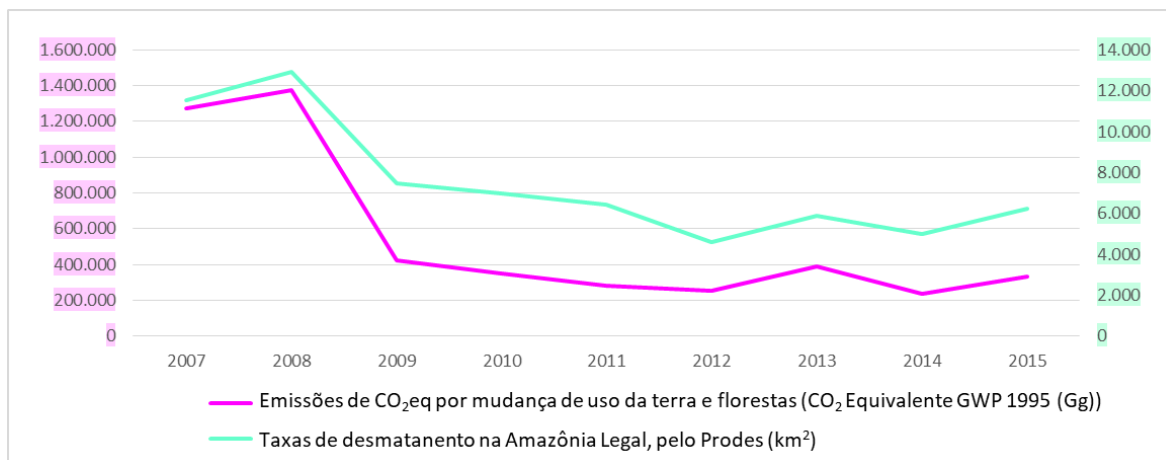
476. Cabe lembrar que, na auditoria de 2013, o TCU realizou o cálculo de estimativa de fluxos de carbono antrópicos acima do solo por mudança de uso da terra especificamente para a Amazônia, no tocante ao período de 1996 a 2006. A metodologia utilizada foi a mesma, embora as fontes de dados e alguns parâmetros tenham sido alterados desde o último cálculo (em 2013, os usos da terra considerados eram provenientes das informações dos censos agropecuários do IBGE, e não desagregavam os dados por TI, mas apenas por UC). Naquela auditoria, os resultados encontrados seguiram a tendência de que UCs, em geral, removiam carbono da atmosfera (remoção média de 1,9 tC/ha), enquanto áreas externas emitiam carbono (7,11 tC/ha).

477. Vale lembrar também que as reduções de emissões de gases de efeito estufa passaram a ter valor econômico a partir do estabelecimento dos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) a partir do protocolo de Kyoto, de 1997 (Juras, 2012). O Acordo de Paris corrobora esse entendimento em seu artigo 6º, § 4º (transferência de resultados de mitigação). O Brasil, como país signatário do acordo, muito embora não tenha ainda regulamentado seu Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE) previsto na PNMC, participa do programa REDD+ (Redução de Emissões Provenientes de Desmatamento e Degradação Florestal), que é um instrumento desenvolvido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, por sua sigla em inglês) para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados relacionados a atividades de redução de emissões provenientes de desmatamento e degradação florestal e manutenção de estoques de carbono florestal. O mercado de carbono é, portanto, uma das diversas formas de aproveitar economicamente a floresta preservada.

(...)

484. Em tempo, sabe-se que existe uma relação direta entre o desmatamento e as emissões de gases de efeito estufa por mudanças na cobertura e no uso da terra, conforme demonstrado no gráfico abaixo, que compara os dados de desmatamento do Prodes e as emissões líquidas estimadas de carbono equivalente (CO₂eq) pelo Sirene para o mesmo período. O Sirene é o sistema oficial do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação (MCTIC) que consolida os dados dos inventários nacionais de emissões de gases de efeito estufa.

Gráfico 17 – Comparação entre emissões de carbono equivalente (CO₂eq) no setor uso da terra (Sirene) e o desmatamento na Amazônia Legal (Prodes), de 2007 a 2015



Fontes: Sirene (MCTIC, 2019) (dados de emissões em dióxido de carbono equivalente por setor: 2007 a 2010 – 3º Inventário (2016); 2011 a 2015 – 4ª ed Estimativas (2017)); e Prodes 2019 (INPE, 2019a).

485(...)

487. Assim, com base nas análises, fica evidenciado que, se por um lado, as unidades de conservação têm contribuição estratégica no contexto das ações de mitigação da mudança climática, por outro, o indício de aumento do desmatamento pode representar um risco ao cumprimento desse objetivo.

488. Em conclusão, frente ao indício de desmatamento identificado e ao consequente risco de aumento nas emissões de carbono, convém desde já dar ciência ao Congresso Nacional, à Casa Civil da Presidência da República, ao MMA, ao ICMBio e ao Conselho Nacional da Amazônia Legal de que, conforme as análises da equipe de auditoria, as unidades de conservação contribuem para a manutenção dos serviços ecossistêmicos de regulação dos fluxos de carbono, sendo relevantes no contexto das ações de mitigação da mudança do clima.

(...)

9. Propostas de encaminhamento

504. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior do Ministro Relator, com as seguintes propostas de encaminhamento:

Determinações

I. **Determinar**, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, nos arts. 4º, 5º e art. 6º, incisos I e II, da Lei 9.985/2000, no Anexo do Decreto 5.758/2006, no art. 5º, inciso II, do Decreto 9.203/2017, no art. 7º, incisos X e XVIII, do Decreto 99.274/1990 e no art. 1º do Anexo da Portaria 630/2019 do MMA, ao **Ministério do Meio Ambiente (MMA)** que elabore uma estratégia nacional para a efetiva implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), com a participação dos órgãos executores do sistema e outros atores interessados, definindo ações, prazos, responsáveis, produtos, prioridades, metas, indicadores, marcos intermediários e sistemática de avaliação e revisão, e submeta tal estratégia à deliberação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), de forma a acompanhar a implementação do SNUC (item 133);

II. **Determinar**, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e nos arts. 5º, incisos IV e XII, e 34 da Lei 9.985/2000, ao **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)** que estabeleça, com o auxílio do Ministério do Meio Ambiente (MMA), mecanismos de acompanhamento e monitoramento integrado do ingresso e da execução dos recursos oriundos de atores não governamentais e de cooperação internacional que financiam atividades de implementação,

gestão e manutenção nas unidades de conservação federais, incluídos os que são executados diretamente por atores externos ao governo (item 193);

Recomendações

III. **Recomendar**, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, no art. 8º do Anexo I do Decreto 9.672/2019 e no art. 48 do Anexo da Portaria 1.162/2018 do ICMBio, ao **Ministério do Meio Ambiente (MMA)** e ao **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)** que uniformizem os conceitos, as modalidades de cooperação e os arranjos de execução dos recursos oriundos de atores não governamentais e de cooperação internacional que financiam atividades de implementação, gestão e manutenção nas unidades de conservação federais, incluídos os que são executados diretamente por atores externos ao governo (item 194);

IV. **Recomendar**, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, nos arts. 4º, inciso XII, 5º, inciso IV, e 6º, inciso II, da Lei 9.985/2000, no art. 1º, inciso V, da Lei 11.516/2007 e no art. 5º, inciso VIII e parágrafo único, da Lei 11.771/2008, ao **Ministério do Meio Ambiente (MMA)** que estabeleça, em conjunto com o **Ministério do Turismo (MTur)** e o **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)**, uma estratégia para o desenvolvimento do turismo ecológico sustentável nas unidades de conservação brasileiras, incluindo os mecanismos de articulação interinstitucional, definindo papéis, responsabilidades, prazos, produtos, metas e indicadores, de forma a ordenar, estruturar e qualificar o uso público, e garantindo a participação de outros órgãos e entidades federais, estaduais e municipais e de outros atores interessados (item 333);

V. **Recomendar**, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, no art. 4º, inciso XII, da Lei 9.985/2000, no art. 1º, inciso V, da Lei 11.516/2007, e na Instrução Normativa 5/2018 do ICMBio, ao **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)** que aprimore e implemente mecanismos adequados de monitoramento, acompanhamento e controle de visitas nas unidades de conservação federais, de modo a evitar os riscos advindos da precariedade do atual quadro de controle da visitação (item 334);

VI. **Recomendar**, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, no art. 6º, incisos II e III, da Lei 9.985/2000 e nos arts. 2º, inciso V, e 29 do Anexo I do Decreto 10.234/2020, ao **Ministério do Meio Ambiente (MMA)** e ao **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)** que instituem formalmente mecanismos de articulação interinstitucional para endereçar as questões de regularização fundiária das unidades de conservação federais, incluindo o Ministério Público Federal, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) do Ministério da Economia, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e, quando for o caso, a Procuradorias-Gerais dos Estados, o Ministério Público Estadual e outros órgãos, entidades e atores envolvidos nesse processo (item 413);

Ciência

VII. **Dar ciência** ao **Congresso Nacional**, à **Casa Civil da Presidência da República**, ao **Ministério do Meio Ambiente (MMA)** e ao **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)** de que, na avaliação realizada pelo TCU utilizando a metodologia Indimapa, verificou-se uma melhora no nível de implementação e gestão das unidades de conservação federais de 2014 a 2019, embora tenham sido constatadas falhas de governança no SNUC e desalinhamentos entre o SNUC e outras políticas públicas, conforme disposto no relatório de auditoria (item 67);

VIII. **Dar ciência**, tendo em vista o art. 2º, inciso V, do Anexo I do Decreto 10.234/2020, a Portaria Interministerial MPOG-MMA 436/2009, a Portaria Conjunta ICMBio-Incra 4/2010, e o art. 3º, inciso X, do Decreto 10.239/2020, ao **Congresso Nacional**, à **Casa Civil da Presidência da República**, ao **Ministério do Meio Ambiente (MMA)**, ao **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)**, ao **Instituto Nacional de**

Colonização e Reforma Agrária (Incrá), à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) do Ministério da Economia, ao Conselho Nacional da Amazônia Legal e à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (4CCR/MPF) de que a maior parte da área pendente de regularização fundiária em unidades de conservação federais já está sob domínio público, porém ainda não foi entregue ao ICMBio, e a sua regularização se beneficiaria de uma melhor coordenação e articulação interinstitucional, em especial no âmbito federal (item 415);

IX. **Dar ciência**, tendo em vista os arts. 23, inciso VII, e 225, § 1º, incisos III e VII, da Constituição Federal, o art. 4º, inciso VII, da Lei 12.187/2009, e o art. 3º, inciso XII, do Decreto 10.239/2020, ao **Congresso Nacional, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)** e ao **Conselho Nacional da Amazônia Legal** de que as unidades de conservação são uma estratégia efetiva de contenção do desmatamento e contribuem para a manutenção dos serviços ecossistêmicos de regulação dos fluxos de carbono, sendo relevantes no contexto das ações de mitigação da mudança do clima (itens 455 e 488);

X. **Dar ciência**, tendo em vista o art. 5º, inciso XII, da Lei 9.985/2000, e o art. 3º, incisos V e VII, do Decreto 10.239/2020, ao **Congresso Nacional, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)** e ao **Conselho Nacional da Amazônia Legal** das limitações e dos riscos de descontinuidade das medidas adotadas pelo ICMBio para fazer frente às dificuldades de alocação e permanência de recursos humanos nas unidades de conservação federais, especialmente na Amazônia, o que pode impactar a realização das atividades essenciais de implementação e gestão das unidades de conservação e o alcance dos objetivos para os quais esses territórios foram criados (item 246);

Planos de ação

XI. **Determinar ao Ministério do Meio Ambiente (MMA)** que encaminhe ao TCU, no prazo de 180 dias da ciência da decisão que vier a ser prolatada, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das determinações e recomendações feitas, com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem adotadas;

XII. **Determinar ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)** que encaminhe ao TCU, no prazo de 180 dias da ciência da decisão que vier a ser prolatada, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das determinações e recomendações feitas, com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem adotadas;

Encaminhamento do relatório

XIII. **Encaminhar** o Relatório, o Voto e o Acórdão que vier a ser prolatado aos seguintes órgãos, entidades e colegiados:

- 1) Casa Civil da Presidência da República;
- 2) Comitê Interministerial de Governança;
- 3) Conselho Nacional da Amazônia Legal;
- 4) Ministério do Meio Ambiente;
- 5) Ministério do Turismo;
- 6) Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União do Ministério da Economia;
- 7) Fundação Nacional do Índio;
- 8) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;

- 9) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;
- 10) Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas, do Congresso Nacional;
- 11) Comissões da Câmara dos Deputados:
 - i. Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural;
 - ii. Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia;
 - iii. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;
 - iv. Comissão de Turismo;
- 12) Comissões do Senado Federal:
 - i. Comissão da Agricultura e Reforma Agrária;
 - ii. Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo;
 - iii. Comissão de Meio Ambiente;
 - iv. Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor;
- 13) 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

Outras propostas de encaminhamento

XIV. **Autorizar a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente** a proceder ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo; e

XV. **Arquivar** os autos.”

6. Tendo em vista que alguns dos relevantes achados reportados pela equipe de auditoria não foram suficientemente aprofundados e analisados, pois escapariam ao escopo da presente auditoria, determinei a abertura de processo apartado de representação, conforme as razões a seguir detalhadas⁹:

“3. Na seção 4 de seu relatório, a equipe de auditoria reporta uma série de achados relacionados à governança no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Dentre esses achados, destaca-se, para os propósitos da presente ação processual interlocutória, a ‘falta de acompanhamento sistemático e integrado dos recursos financeiros externos ao orçamento aplicados nas unidades de conservação federais’.

(...)

4. No âmbito federal, o ICMBio é o órgão executor do SNUC¹⁰ e deve, nessa condição, atuar em favor da sustentabilidade econômica e da garantia de alocação de recursos financeiros necessários para que as UCs alcancem os objetivos para os quais foram criadas, com autonomia administrativa e financeira¹¹, seja com recursos orçamentários ordinários do Governo Federal, seja incentivando o aporte de recursos ou doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais¹².

5. Ainda que assegurar o aporte de recursos financeiros para essa finalidade esteja, em geral, fora da governabilidade do instituto, não manter informações sobre as necessidades de financiamento do SNUC, de forma confiável e transparente, é um indício de irregularidade que precisa ser apurado de forma mais aprofundada.

6. Em relação aos recursos oriundos do OGU, os seguintes dados foram apresentados, em R\$ milhões¹³ correntes.

⁹ Peça 117.

¹⁰ Art. 6º, III, da Lei 9.985/2000.

¹¹ Art. 5º, VI, XI e XII, da Lei 9.985/2000.

¹² Art. 34, Lei 9.985/2000.

Natureza da despesa	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pessoal e encargos sociais (1)	287,975	332,211	352,026	380,222	362,833	375,524
Outras despesas correntes (3)	219,643	179,562	207,866	203,172	206,424	223,665
Investimentos (4)	4,640	0,691	0,683	4,986	1,966	1,874
Subtotal (1+3+4)	512,258	512,464	560,575	588,380	571,223	601,063
Inversão financeira (5)	6,195	6,448	1,083	334,249	15,529	204,635
Total (1+3+4+5)	518,453	518,912	561,658	922,629	586,752	805,698

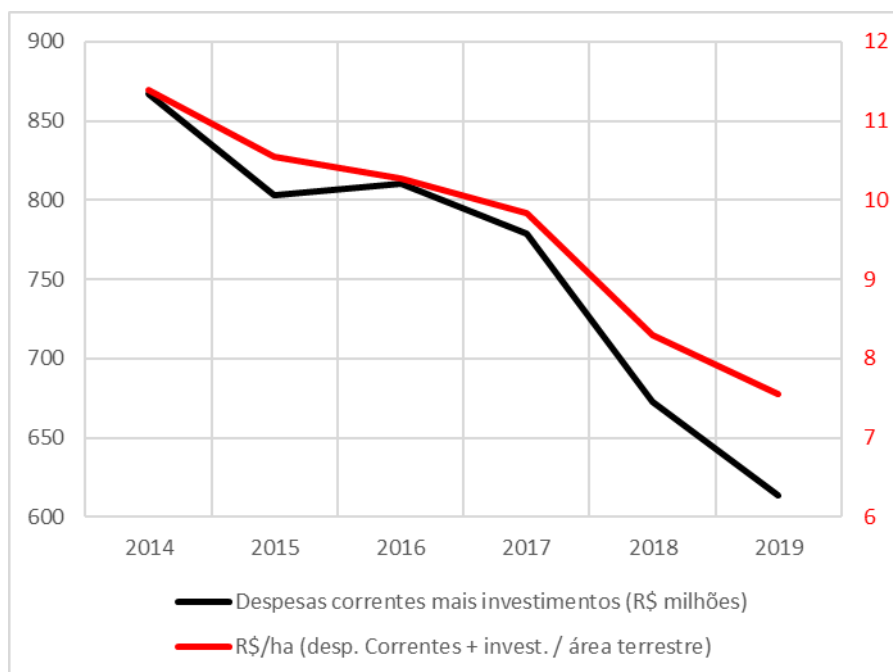
7. A equipe de auditoria ponderou que:

‘(...) considerando as despesas ordinárias com a manutenção do ICMBio e com a implementação e gestão das UCs federais, não houve um aumento expressivo do valor pago no período de 2014 a 2019, embora tenham sido criadas 26 novas UCs federais nesse período.’

8. Com efeito, a situação revela-se bem mais grave quando os mesmos dados são visualizados em valores constantes, a preços de dezembro de 2019¹⁴, como se vê na tabela a seguir.

Natureza da despesa	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Subtotal (1+3+4)	866,764	803,251	810,123	778,942	672,713	613,414
Inversão financeira (5)	10,482	10,107	1,565	442,504	18,288	208,840
Total (1+3+4+5)	877,246	813,357	811,688	1.221,446	691,001	822,253

9. No gráfico seguinte, constata-se que despesas correntes e investimentos, em R\$ milhões (exclusive inversões financeiras) têm se tornado progressivamente insuficientes para fazer frente às necessidades de financiamento de uma área protegida cada vez maior, o que sugere uma crise potencial de sustentabilidade financeira do sistema.



III

¹³ Tabela 4 do relatório de auditoria.

¹⁴ Os valores foram inflacionados pelo IPCA mensal, considerando-se o valor de cada mês um duodécimo do montante anual.

10. Quanto à possibilidade de identificar a alocação de recursos por UC, a unidade instrutiva registra que:

‘156. No caso dos recursos oriundos do orçamento federal, verificou-se que em muitos casos não é possível a individualização da sua alocação por UC. A alocação desses recursos, no que diz respeito às atividades finalísticas do ICMBio, é feita conforme os chamados ‘macroprocessos’ finalísticos, conforme informou o instituto em resposta ao ofício de requisição da equipe de auditoria (peça 52, p. 50):

‘Quanto ao orçamento anual do ICMBio, informamos que não é distribuído por unidade de conservação. Há uma ação orçamentária (20WM – Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais) na qual são alocados os recursos destinados ao custeio de todas as UCs, de maneira que a distribuição dos recursos ocorre por tipo de atividade finalística, ou o que convencionou-se chamar no ICMBio de ‘Macroprocessos’.

A título de exemplo, temos o Macroprocesso de Planejamento Operacional e Orçamento, destinado a custear os contratos de prestação de serviços que atendem as unidades (limpeza, vigilância, apoio administrativo, manutenção de veículos, combustível, etc.); o Macroprocesso de Proteção, responsável por custear ações de fiscalização e combate a incêndios; o Macroprocesso de Uso Público e Negócios; o Macroprocesso de Pesquisa e Monitoramento; e assim por diante.’

11. A esse respeito, pondera:

‘158. Essa situação pode prejudicar a gestão no âmbito individual da UC, que deve dispor de autonomia administrativa e financeira, conforme as diretrizes do SNUC (Lei 9.985/2000, art. 5º, XII). Convém frisar que essa autonomia pressupõe a responsabilidade, o dever de prestar contas e a transparência. Na medida em que as UCs constituem a manifestação a nível local da política pública de conservação da natureza e uso sustentável de seus recursos, e estão inseridas em contextos locais próprios e específicos, devem também prestar contas sobre suas atividades e resultados: a transparência a nível local, sem prejuízo da transparência a nível institucional/nacional. No entanto, parte dos recursos oriundos do orçamento federal são destinados aos referidos ‘macroprocessos’, sem ser possível especificar a qual UC se referem.’

12. Em reunião realizada no dia 26/11/2020, o ICMBio informou que, devido às dificuldades operacionais inerentes ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), a alocação de despesas discricionárias por unidade de conservação é registrada no Sistema Integrado de Gestão do ICMBio (SIG-ICMBio)¹⁵, mas com informações ainda incompletas. Não há, por exemplo, sistemática de apropriação – nem sequer por estimativa – das despesas obrigatórias, que correspondem ao grupo materialmente mais relevante dos gastos nas UCs, o que seria possível se fazer a partir da utilização de sistemas como o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape).

13. A falta de transparência em relação aos recursos externos é ainda mais grave, pois, a toda evidência, o instituto parece não saber quanto, como e onde tais recursos são alocados, como se vê na declaração adiante.

‘Sobre os recursos externos atuantes no ICMBio, destacamos que os projetos de cooperação internacional são executados e coordenados por várias áreas do órgão. (...)’

Uma das principais atribuições da Divisão de Recursos Externos [DRE] é realizar o levantamento das informações de todos os recursos externos atuantes no ICMBio, ou seja, sistematizar os dados de todos os projetos executados com doações internacionais, dos Termos de Ajustamento de Conduta, dos Acordos de Cooperação Técnica, e demais instrumentos que colaborem para a implementação da missão institucional.

¹⁵ <https://sigicmbio.icmbio.gov.br>.

Dessa forma, desde a sua criação, a DRE tem se esforçado para coletar e unir tais informações em um banco de dados único, que tenha como recortes, principalmente, as unidades de conservação e os macroprocessos do órgão.

As informações destes instrumentos encontram-se pulverizadas nas diversas áreas do ICMBio, desde as UCs, Diretorias, Coordenações-Regionais e nas divisões responsáveis diretamente pela execução de projetos, até no próprio Ministério do Meio Ambiente. Além disso, é importante destacar que cada instrumento possui o seu desenho próprio, o seu modelo de planejamento, monitoramento e execução, o que causa algumas dificuldades para a sistematização de dados heterogêneos. Assim, as informações foram coletadas de diferentes maneiras como o envio de planilhas pelas áreas, pesquisa em relatórios e em processos SEI, e acesso a sistemas informatizados, como o *Cerebro* do Funbio.

Ressalta-se que o levantamento das informações sobre os recursos externos no ICMBio não está finalizado, pois precisa ser realizado em todas as unidades administrativas do órgão. Além disso, é necessária a implementação de uma sistemática de monitoramento da sua execução, formalizada por meio de instrumento próprio, que defina os procedimentos a serem adotados no âmbito do Instituto, como seu fluxo, frequência e forma de realização, já que a execução e a coordenação de cada projeto se encontram em diversas áreas desta autarquia.⁷

14. Observa-se ainda que as fragilidades na governança vêm se acentuando ultimamente. Por exemplo, com a edição do Decreto 10.224/2020, o conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente¹⁶ excluiu os representantes da sociedade civil de sua composição, que ficou restrita a quatro representantes do MMA, um da Casa Civil e um do Ministério da Economia, diminuindo, assim, a permeabilidade do processo decisório sobre a alocação e do acompanhamento da aplicação dos recursos ao controle social.

IV

15. Mais adiante, a equipe de auditoria registra que os recursos associados à compensação ambiental¹⁷ têm sido aplicados de forma crescente na regularização fundiária das UCs federais¹⁸:

Ano	Valor (R\$ milhões)	Área
2014	5,6	Dados de área indisponíveis pela ausência de sistema de controle e integração de dados.
2015	2,1	
2016	3,2	
2017	11,3	
2018	15,2	
Total	37,4	

Fonte: dados fornecidos pelo ICMBio em 28/6/2019 (peça 76, p. 5).

16. Observa, contudo, falta de transparência na aplicação de tais recursos.

‘387. A tabela acima informa os valores oriundos de compensação ambiental gastos por ano no processo de desapropriação, porém não informa as áreas adquiridas, em razão da ausência de sistema de controle e integração de dados. Isso é um reflexo da situação mencionada nos itens 368, 369 e 384 deste relatório.

388. Quanto aos valores utilizados, constata-se que, em cinco anos, mais de R\$ 37 milhões oriundos da compensação ambiental foram utilizados na regularização fundiária de UCs

¹⁶ O FNMA se destina a apoiar projetos que objetivem o uso racional e sustentável de recursos naturais, incluída a manutenção, a melhoria ou a recuperação da qualidade ambiental, com vistas a elevar a qualidade de vida da população brasileira (art. 1º do Decreto 10.224/202).

¹⁷ Quando se identificam impactos negativos não mitigáveis durante o licenciamento ambiental dos empreendimentos, são elaborados planos de trabalho e termos de referência para aquisição de bens e contratação de serviços a título de compensação ambiental, conforme art. 36, da Lei 9.985/2000 e art. 33, do Decreto 4.340/2002.

¹⁸ Tabela 10 do relatório de auditoria.

federais, sendo que a maior parte desse valor (70%) foi executada em 2017 e 2018. Isso demonstra que o instituto da compensação ambiental tem se consolidado como fonte de recursos financeiros para a implementação e gestão das UCs federais, incluindo o processo de consolidação territorial.¹⁹

17. Os recursos da compensação ambiental se tornaram, ao longo do tempo, uma das mais importantes fontes de financiamento para apoiar a implantação e a manutenção das unidades de conservação, e vinculam-se a¹⁹:

I - regularização fundiária e demarcação das terras;

II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;

III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;

IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e

V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.¹⁹

18. Até 2016, o empreendedor podia implementar diretamente as obrigações de compensação consignadas no licenciamento ambiental ou podia optar por depositar esses recursos em contas escriturais da Caixa Econômica Federal (Caixa)²⁰, deixando a execução por conta do ICMBio, modalidade conhecida como execução indireta.

19. Com o advento do acórdão 1853/2013-TCU-Plenário, de minha relatoria, ratificado pelo acórdão 1004/2016-TCU-Plenário, fundamentado pelo voto revisor apresentado pelo ministro Walton Alencar Rodrigues, esta Corte entendeu que não havia fundamento legal para a modalidade de execução indireta e determinou ao ICMBio que incorporasse o saldo existente nas contas escriturais da Caixa à Conta Única e ao Orçamento Geral da União.

20. Posteriormente, a Medida Provisória 809/2017, convertida na Lei 13.668/2018, promoveu alterações na Lei 11.516/2007, que passou a prever, em seu art. 14-A, um fundo privado integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental. Em novembro de 2018, o ICMBio denominou esse fundo de Fundo de Compensação Ambiental (FCA) e definiu critérios e diretrizes para sua criação e gestão²¹.

21. Atualmente, portanto, os recursos da compensação ambiental têm três regimes de execução: via OGU; execução direta; e via FCA.

22. Os recursos que constam do OGU são aqueles decorrentes do cumprimento da determinação contida no subitem 9.1.2 do acórdão 1853/2013-TCU-Plenário, que estavam nas contas escriturais da Caixa relativamente à chamada execução indireta. O FCA, por sua vez, foi registrado pela Caixa em 27/12/2018 e não recebeu aportes antes de 2019.

23. De acordo com dados do relatório de gestão do ICMBio, referente ao exercício de 2018, 50,3% dos R\$ 30,3 milhões dos recursos da compensação ambiental executados via OGU foram destinados à regularização fundiária, outros 46,1% foram aplicados na implementação de unidades de conservação e o restante foi dividido entre pesquisa, plano de manejo e criação de unidades.

24. A partir de 2019, a execução dos recursos da compensação ambiental passou a se dar preponderantemente via FCA, fora, portanto, dos controles da conta única e do OGU. Segundo informações prestadas pelo ICMBio, na reunião de 26/11/2020, atualmente conta-se basicamente com os controles internos da Caixa, e de um painel dinâmico em seu sítio de internet para o controle da execução desses expressivos recursos.

¹⁹ Art. 33, do Decreto 4.340/2002.

²⁰ Em 2008, o ICMBio firmou contrato para a gestão financeira e execução dos recursos da compensação ambiental por meio de contas escriturais com a Caixa, nos termos da IN ICMBio 20/2011.

²¹ Portaria ICMBio 1.039/2018.

25. Consta também do relatório de gestão do exercício de 2018 a informação de que até o primeiro semestre de 2019 estaria concluído um sistema informatizado para gestão dos recursos de compensação ambiental²², que deveria incluir a elaboração de propostas de aplicação de recursos e o monitoramento das etapas de celebração do termo de compromisso, execução e prestação de contas, mas nada foi dito a esse respeito na reunião de 26/11/2020.

26. A baixa transparência na execução de recursos que tem suas finalidades legalmente vinculadas e pactuadas em termos de compromisso de compensação ambiental (TCCA) afigura-se, por si só, uma irregularidade, visto não estarem claros os mecanismos de publicidade, controle e prestação de contas inerentes à gestão pública.

27. Ademais, restam dúvidas acerca da real natureza do FCA, que também deve ser objeto de análise mais detalhada por esta Corte em razão da finalidade pública dos recursos ali aportados.

-*-

28. Ante o exposto, deve a SecexAgroambiental, com base no art. 24, parágrafo único, da Resolução TCU 175/2005, autuar processo apartado com natureza de representação para apurar as questões aqui suscitadas.

29. Deve também a unidade instrutiva excluir a Casa Civil da Presidência da República tanto das unidades jurisdicionadas do cabeçalho do presente processo, quanto da representação que vier a ser autuada em cumprimento à determinação antecedente.

Restituam-se os autos à SecexAgroambiental para as providências a seu encargo e posterior devolução ao meu gabinete para continuidade da análise da auditoria.”

7. Em resposta a esse despacho, a SecexAgroAmbiental adotou as seguintes providências²³:

“Informo o cumprimento das providências a cargo desta unidade técnica, determinadas nos itens 28 e 29 do despacho do Relator (peça 117), a saber: autuação de representação para apurar as questões suscitadas no despacho (TC 005.955/2021-1), e exclusão da Casa Civil da Presidência da República das unidades jurisdicionadas do cabeçalho do presente processo e da referida representação.

Por oportuno, informo que as peças 119-123, juntadas ao processo após a manifestação do Relator, tratam de tema afeto à representação recém autuada (TC 005.955/2021-1), de modo que serão apreciadas naquele processo.”

É o relatório.

²² Acordo de Cooperação no 19/2018 entre o ICMBio e o Instituto Conexões Sustentáveis (Conesxus), com recursos externos do *Grant Award Letter Agreement*.

²³ Peça 124.

Voto

Conforme se extrai do enunciado do problema de auditoria¹, o sistema de unidades de conservação (UC)² é uma das principais estratégias de conservação da biodiversidade *in situ*. No entanto, a criação dessas unidades não necessariamente foi acompanhada de condições de implementação e consolidação, o que pode impedir ou dificultar que tais territórios atinjam os objetivos para os quais foram criados.

2. Na presente auditoria buscou-se realizar uma verificação da existência de condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que as UC alcancem os objetivos para os quais foram criadas, identificando riscos e oportunidades de melhoria. Paralelamente, foi feita uma avaliação da contribuição desse patrimônio ambiental para o cumprimento de compromissos nacionais e internacionais, como a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

3. Para alcançar esses objetivos, a equipe formulou as seguintes três questões de auditoria:

“Questão 1: Em que medida o Governo Federal tem adotado ações para o estabelecimento de um sistema efetivo de unidades de conservação, conforme prescreve o SNUC, e de que forma essas áreas contribuem para o alcance de metas de Aichi da Convenção sobre Diversidade Biológica e para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, principalmente os ODS 14 e 15?”

Questão 2: Em que medida a política brasileira de conservação da biodiversidade *in situ* por meio do estabelecimento de unidades de conservação está aderente aos princípios e características do desenvolvimento sustentável, conforme estabelecido na Agenda 2030 (integração das dimensões econômica, social e ambiental; coerência entre as políticas econômicas, sociais e ambientais; coerência entre as políticas de diferentes esferas de governo; participação; inclusividade; caráter de longo prazo; e baseada em resultados)?

Questão 3: Em que medida a gestão das unidades de conservação federais tem contribuído para a conservação da biodiversidade e para o aproveitamento sustentável do patrimônio natural?”

4. O desenvolvimento do trabalho conduziu a avaliações e achados agrupados nos seguintes quatro aspectos principais:

- Índice de implementação e gestão de áreas protegidas (Indimapa);
- falhas de governança pública no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza;
- desalinhamentos entre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e outras políticas públicas;
- efetividade das UC para a contenção do desmatamento e para os fluxos de carbono.

5. Cada um desses aspectos será desenvolvido nas sessões seguintes deste voto.

¹ Peça 114, p. 7, Quadro 2.

² No Brasil, o termo “áreas protegidas” tem significado disto e bem mais abrangente do que em outros países. Internacionalmente, áreas protegidas equivalem ao que aqui designa-se unidades de conservação. Áreas protegidas abrangem, no Brasil, também, as terras indígenas e os territórios quilombolas, conforme o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto 5.758/2006, que considera ainda as áreas de preservação permanente e as reservas legais elementos integradores da paisagem no âmbito da abordagem ecossistêmica. (adaptado do item 6 do apêndice A)

II

O Índice de implementação e gestão de áreas protegidas (Indimapa)

Em 2013, o Indimapa foi desenvolvido no âmbito desta Corte de Contas como forma de suprir a carência de uma métrica mais abrangente de avaliação – para fins de orientação da atividade de controle externo –, uma vez que, naquela época, a principal forma de comunicação dos resultados dessa política pública vinha sendo o tamanho da superfície territorial abarcada por essas áreas.

6. Para atingir esse objetivo de comunicação, o Indimapa foi concebido como uma tentativa de exprimir numericamente a existência de condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que as UC alcançassem as finalidades para as quais foram criadas³. Em tese, portanto, o índice não reflete o atingimento das finalidades de uma UC (efetividade), mas, de alguma forma, afere se os processos necessários para que ela atinja suas finalidades estão implementados (aproximando-se mais de uma medida de eficácia).

7. Quando o Indimapa foi aplicado pela primeira vez, o governo brasileiro não dispunha de modelo nem de sistemática madura⁴ de aferição das dimensões qualitativas da política de conservação da biodiversidade declarada no arcabouço constitucional-legal brasileiro tampouco nos compromissos internacionais do qual o país é signatário.

8. O Indimapa se baseia em duas experiências de avaliação utilizadas mundialmente, a Metodologia para Avaliação Rápida e a Priorização da Gestão de Áreas Protegidas (RAPPAM)⁵ e o *Tracking Tool* (TT)⁶, bem como nos indicadores de efetividade da implementação de unidades de conservação estaduais do Amazonas⁷.

9. Atualmente, o ICMBio utiliza o Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe)⁸ que teve, em 2019, seu 5º ciclo de aplicação. De acordo com informações levantadas pela equipe de auditoria, 322 das 334 unidades de conservação federais tiveram, em 2020, sua efetividade avaliada no SAMGe⁹.

10. Conforme sugere a equipe de auditoria, o Indimapa tem, em relação às sistemáticas avaliativas internacionais, a vantagem de capturar dimensões socioambientais de forma mais adequada aos objetivos das unidades de conservação preconizados na legislação brasileira¹⁰. Em relação ao SAMGe, a equipe pondera que o sistema proporciona uma avaliação individual, por UC, para apoiar o planejamento da própria unidade, mas não propicia “uma visão sistêmica nem captura o alcance dos objetivos do sistema nacional ou as interações das UC entre si e com outros territórios e atores importantes”¹¹.

11. A equipe pondera também que, como várias das informações coletadas pelo SAMGe são descritivas e, portanto, dificultam a comparabilidade entre as unidades de conservação, a ferramenta não facilita a obtenção de uma visão gerencial do SNUC, tampouco a produção da avaliação global da situação das unidades de conservação federais que deve ser apresentada bianualmente pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, nos termos do art. 51 da Lei 9.985/2000.

³ Vide item 65 do relatório da deliberação do TC 006.762/2014-0

⁴ O ICMBio dispunha do incipiente Sistema de Gestão Integrada do ICMBio (Sige) e tinha como foco medir o desempenho dos processos afetos à gestão das UC.

⁵ Ferramenta elaborada pelo *World Wildlife Fund* (WWF) segue padrões e categorias definidos pela *International Union for Conservation of Nature* (IUCN).

⁶ Ferramenta de avaliação de efetividade de gestão em unidades de conservação baseada no modelo desenvolvido pela Comissão Mundial de Áreas Protegidas (CMAP), da IUCN.

⁷ Criados pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas (SDS-AM), em 2006.

⁸ Institucionalizada por intermédio da Portaria do ICMBio 306/2016.

⁹ Peça 114, p. 23.

¹⁰ Peça 114, p. 119.

¹¹ Peça 114, p. 23.

12. A equipe, que considera o Indimapa uma medida indireta de efetividade, acrescenta¹²:
- “4. Embora os percentuais de proteção de território sejam mais facilmente medidos e, portanto, comunicados nos relatórios nacionais à [Convenção sobre Diversidade Biológica] CDB, os outros parâmetros da meta exigem uma avaliação bem mais complexa. Apesar dos avanços dos últimos anos, a exemplo da criação do Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe) difundido apenas na esfera federal, o governo federal brasileiro ainda não comunica sobre a efetividade e a equidade de gestão de APs, tampouco sua representatividade, sua interconectividade e sua integração a paisagens mais amplas. Assim, a aferição dos componentes qualitativos da meta segue sendo um grande desafio.
5. Nesse contexto se insere o método aqui apresentado. O Indimapa permite a avaliação de diversos aspectos da gestão de APs, partindo da premissa de que, se as áreas protegidas estão implementadas, contam com os recursos necessários e seus processos estão funcionando e atingindo seus objetivos, então a gestão é efetiva. Trata-se de uma *proxy* para avaliar a efetividade de gestão do ponto de vista do controle externo.
- (...)
7. Cabe frisar que o escopo dos aspectos de gestão avaliados pelo Indimapa vai além da mera proteção dessas áreas, abarcando não apenas aspectos ambientais, mas também econômicos e sociais de sua governança. Sendo assim, o método encontra-se alinhado ao conceito de desenvolvimento sustentável proposto pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Outros princípios da Agenda 2030 considerados na avaliação do Indimapa são a inclusividade, os processos participativos de gestão, a importância dos contextos locais na implementação de políticas públicas e o aproveitamento de sinergias entre políticas inter-relacionadas (ONU, 2015).” (destaquei)
13. Os três principais objetivos declarados do Indimapa são a avaliação da implementação e da gestão das áreas protegidas, o monitoramento ao longo do tempo e a comunicação dos resultados das análises¹³.
14. Nesta terceira edição de apuração do Indimapa, sobressai a análise da dinâmica evolutiva das UC ao longo do tempo. Esse aspecto inédito permitiu uma reflexão crítica mais aprofundada acerca das limitações do índice e das oportunidades de torná-lo cada vez mais apto a representar o estado da arte das unidades do sistema de áreas protegidas. As reflexões a esse respeito serão encaminhadas diretamente à SecexAgroAmbiental.
15. Antes de apresentar as principais conclusões da equipe em relação às UC federais, é relevante esclarecer que, na edição de 2019, os questionários e informações utilizados no cálculo de Indimapa referem-se à implementação dos processos e à maturação da gestão no período que vai de 2014, ano da penúltima apuração, até 2018¹⁴.
- “105. Na aplicação do Indimapa realizada em 2019, no âmbito da Auditoria Coordenada nas Unidades de Conservação, foram avaliadas todas as 334 UC federais, bem como 153 UC estaduais da região amazônica. A tabela abaixo detalha esses números. Cabe ressaltar que o questionário foi aplicado ainda no início de 2019, de modo que os resultados refletem a gestão dessas áreas até 2018.”
16. Sendo assim, um plano de manejo criado em 2015, por exemplo, contribui para a apuração do índice aqui designado como Indimapa 2019, mas que captura, na verdade, eventos ocorridos após a coleta de informações utilizadas para o cálculo do Indimapa 2014 e o ano de 2018.
17. Os períodos referidos, no relatório de auditoria, como sendo de 2014 a 2019, devem ser lidos como sendo de 2014 a 2018.

¹² Peça 114, p. 110.

¹³ Peça 114, p. 113.

¹⁴ Peça 114, p. 120.

18. Os resultados do Indimapa 2019 conduziram a equipe às conclusões adiante reportadas.
19. Primeira conclusão: entre as 308 UC comparáveis, ou seja, aquelas que foram avaliadas nas edições de 2014 e 2019 do Indimapa, pode-se dizer que, de acordo com os resultados apurados, houve uma melhora sistêmica das condições de implementação das unidades¹⁵.
20. Segunda conclusão: aparentemente, o Indimapa foi fortemente influenciado pela implementação de planos de manejo, mas essa conclusão só poderá ser confirmada após o monitoramento do item 9.3.1 do acórdão 3.101/2013-TCU-Plenário¹⁶.
21. Terceira conclusão: os indicadores de recursos humanos e recursos financeiros também impactaram a melhora do Indimapa, mas, como registra a unidade instrutiva, tais melhoras decorrem de “uma série de medidas alternativas encontradas pelo ICMBio para suprir as carências de recursos”¹⁷ e podem não ser sustentáveis.
22. Quarta conclusão: quanto maior o nível de proteção, maior o grau de implementação das UC. Assim, em média, as unidades de proteção integral são aquelas com melhores resultados no Indimapa¹⁸.
23. Quinta conclusão: a consolidação das UC é um processo de maturação lenta. Quanto mais antigas, melhores são os resultados do Indimapa. Foi assim na avaliação de 2014 e foi assim na avaliação de 2019¹⁹.
24. Sexta conclusão: a existência, na esfera federal, de um órgão executor – o ICMBio – para implementar a gestão das UC federais potencializa as respostas às ações de controle e o atendimento a deliberações desta Corte, que parecem estar contribuindo para o aprimoramento da política²⁰.

III

Falhas de governança pública no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

25. Mesmo com os auspiciosos resultados apurados na rodada do Indimapa de 2019, a equipe identificou relevantes fragilidades na governança do SNUC que, segundo ela, implicam riscos à adequada implementação e gestão das unidades de conservação, bem como do não cumprimento de compromissos nacionais e internacionais assumidos pelo Brasil. Nas palavras da equipe de auditoria, tais falhas “expõem a risco o próprio patrimônio público ambiental que as unidades de conservação representam, desperdiçando o seu potencial econômico, social e ambiental para o desenvolvimento sustentável do país”.

III.1

Ausência de estratégia nacional para o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

26. Um dos principais achados da presente auditoria é que não existe plano detalhado que conduza à implementação dos objetivos da Lei 9.985/2000²¹ – lei de criação do SNUC –, fato que prejudica o monitoramento, a avaliação, a comunicação dos resultados, a tomada de decisão e, por consequência, a implementação da política pública de conservação da biodiversidade. A equipe

¹⁵ Vide itens 49 a 54 do relatório precedente.

¹⁶ Vide item 56, parte inicial, do relatório precedente.

¹⁷ Vide item 56, parte final, do relatório precedente.

¹⁸ Vide itens 58 e 59 do relatório precedente.

¹⁹ Vide itens 60 a 62 do relatório precedente.

²⁰ Vide item 65 do relatório precedente.

²¹ Os objetivos listados na lei são a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos; a proteção das espécies ameaçadas de extinção; a preservação, a restauração e a recuperação dos ecossistemas naturais e degradados; o contato humano com a natureza por meio do uso público; e a subsistência das populações tradicionais que dependem do uso direto dos recursos naturais.

concluiu que, apesar de o MMA reconhecer, pelo menos desde 2012, essa necessidade, não houve avanços significativos para sua efetiva implementação.

27. Com efeito, apesar de o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP)²² enunciar princípios e diretrizes orientadores das ações para estabelecer um sistema abrangente de áreas protegidas – que deveria ter sido implantado até 2015 – a equipe de auditoria aponta que não há definição clara de ações, prazos, responsáveis, produtos e prioridades.

28. Vale dizer que no eixo temático relativo de governança, participação, equidade e repartição de custos e benefícios²³ há previsão para o estabelecimento de sistemas de governança, e no eixo temático de avaliação e monitoramento²⁴ são preconizadas ações relacionadas à gestão, ao monitoramento e à avaliação do PNAP.

29. A edição do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dá concretude a esses comandos.

“Art. 4º São diretrizes da governança pública:

(...)

III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

(...)

Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:

(...)

II - estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e

(...)

Art. 6º Caberá à alta administração dos órgãos e das entidades, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos neste Decreto.”

30. Como se vê, a estratégia contida no PNAP tem pouco efeito prático sem a existência de um plano contendo cronograma, responsáveis, metas e indicadores para sua implementação.

31. O Brasil internalizou os compromissos do Plano Estratégico para a Biodiversidade para o período 2011-2020, definidos em 2010, no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) –conhecido como metas de Aichi²⁵ –, cuja meta 11 implicou o compromisso de conservar, até 2020, por meio de unidades de conservação, pelo menos 30% da Amazônia, 17% de cada um dos demais biomas terrestres e 10% de áreas marinhas e costeiras do país.

32. Nos quinto²⁶ e sexto²⁷ relatórios apresentados pelo Brasil à CDB, contudo, os critérios de mensuração de efetividade das áreas protegidas não tinham sido definidos para fins de análise de cumprimento da meta 11.

33. Na prática, a extensão das áreas protegidas terrestres e marítimas tem sido o foco de informação dos resultados reportados pelo Brasil, sem que se leve em conta aspectos qualitativos

²² Implantado pelo Decreto 5.758/2006.

²³ Eixo temático 2.2 do PNAP.

²⁴ Eixo temático 2.4 do PNAP.

²⁵ As vinte metas de Aichi, agrupadas em cinco objetivos estratégicos, foram internalizadas no Brasil pela Resolução 6/2013 da Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio).

²⁶ Relatório divulgado em 2016, com dados até outubro de 2014.

²⁷ Relatório divulgado em 2019, com dados até dezembro de 2018.

como, por exemplo, eficácia, efetividade, equidade, interligação/conectividade ecológica, integração em paisagens mais amplas e representatividade das áreas protegidas.

34. Diante da ausência de dados oficiais, a equipe de auditoria estimou a cobertura de território por outras modalidades de áreas protegidas usando apenas os dados oficiais georreferenciados disponíveis no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC). Esse banco de dados, entretanto, é sabidamente incompleto e tem inconsistências.

35. Com base nos cálculos efetuados e considerando as limitações do CNUC, na perspectiva meramente quantitativa, o Brasil atingiu a marca de 18% de proteção de áreas terrestres e 26% de áreas marinhas, o que representou um avanço. A criação de unidades de conservação, contudo, é apenas o primeiro passo para a conservação da biodiversidade *in situ*. Após isso, é preciso garantir as condições necessárias para implementação e gestão.

36. Note-se, a esse respeito, que, conforme os resultados tanto do Indimapa quanto do SAMGe, as áreas de proteção ambiental (APA), que apresentam as piores avaliações de implementação, gestão e efetividade, representam quase 30% da área das UC terrestres e mais de 80% da área das UC marinhas e costeiras.

37. Ou seja, uma parcela significativa das áreas protegidas pertence a uma categoria cujos índices de implementação, gestão e efetividade estão entre os mais baixos. Essa constatação só reforça o argumento de que a avaliação do SNUC deve incluir não apenas o acompanhamento do aspecto quantitativo (extensão territorial e percentual do território nacional afetado), mas também a mensuração dos aspectos qualitativos da implementação e da gestão efetiva dessas áreas protegidas. Da mesma forma, o Indimapa deve evoluir para ponderar seus fatores constitutivos de modo a capturar esse tipo de fenômeno.

38. Deve-se reconhecer, ainda, que a dificuldade de se definir os limites de outras modalidades de áreas protegidas – que não sejam UC ou TI –, tais como as áreas de preservação permanente (APP) e reserva legal (RL), dificulta sobremaneira a possibilidade de se concluir com razoável grau de certeza sobre o grau de atendimento dos percentuais de proteção de território propostos pela meta nacional 11, mesmo que seja na ótica meramente quantitativa.

39. Constatou-se, ainda, que o MMA não realiza avaliações periódicas sobre a implementação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), desde a sua instituição formal, em 2006²⁸.

40. Do ponto de vista da transparência acerca do cumprimento da meta 11, não há certeza sobre os percentuais da área protegida e, diante da ausência de critérios oficiais para a avaliação da efetividade, nada se pode concluir acerca da equidade da gestão, da conectividade ecológica, da representatividade ecológica e da integração dessas áreas protegidas em paisagens terrestres e marinhas.

III.2

Fragilidade no acompanhamento e monitoramento das fontes de financiamento do SNUC

41. Na seção 4.2 de seu relatório, a equipe de auditoria reporta a ‘falta de acompanhamento sistemático e integrado dos recursos financeiros externos ao orçamento aplicados nas unidades de conservação federais’.

“156. No caso dos recursos oriundos do orçamento federal, verificou-se que em muitos casos não é possível a individualização da sua alocação por UC. A alocação desses recursos, no que diz respeito às atividades finalísticas do ICMBio, é feita conforme os chamados ‘macroprocessos’ finalísticos, conforme informou o instituto em resposta ao ofício de requisição da equipe de auditoria (peça 52, p. 50).

²⁸ Conforme art. 3º do Decreto 5.758/2006.

(...)

158. Essa situação pode prejudicar a gestão no âmbito individual da UC, que deve dispor de autonomia administrativa e financeira, conforme as diretrizes do SNUC (Lei 9.985/2000, art. 5º, XII). Convém frisar que essa autonomia pressupõe a responsabilidade, o dever de prestar contas e a transparência. Na medida em que as UCs constituem a manifestação em nível local da política pública de conservação da natureza e uso sustentável de seus recursos, e estão inseridas em contextos locais próprios e específicos, devem também prestar contas sobre suas atividades e resultados: a transparência no nível local, sem prejuízo da transparência no nível institucional/nacional. No entanto, parte dos recursos oriundos do orçamento federal são destinados aos referidos ‘macroprocessos’, sem ser possível especificar a qual UC se referem.”

42. De acordo com o ICMBio, a alocação de despesas discricionárias por unidade de conservação é registrada no Sistema Integrado de Gestão do ICMBio (SIG-ICMBio)²⁹, mas com informações ainda incompletas. Não há, por exemplo, sistemática de apropriação – nem sequer por estimativa – das despesas obrigatórias, que correspondem ao grupo materialmente mais relevante dos gastos nas UCs.

43. A falta de transparência em relação aos recursos externos é ainda mais grave, pois o instituto parece não saber quanto, como e onde tais recursos são alocados.

44. Em mais um achado relevante, a equipe de auditoria registra que os recursos destinados à compensação ambiental³⁰ têm sido aplicados de forma crescente na regularização fundiária das UCs federais, mas, também nesse caso, sem transparência, uma vez que não foi possível localizar informações sobre as áreas adquiridas, em razão da ausência de sistema de controle e integração de dados.

45. A partir de 2019, a execução dos recursos da compensação ambiental passou a se dar preponderantemente via Fundo de Compensação Ambiental (FCA), fora, portanto, dos controles da conta única e do OGU. Segundo o ICMBio, atualmente conta-se basicamente com os controles internos da Caixa, e de um painel dinâmico em seu sítio de internet para o controle da execução desses expressivos recursos.

46. A baixa transparência na execução de recursos que tem suas finalidades legalmente vinculadas e pactuadas em termos de compromisso de compensação ambiental (TCCA) afigura-se, por si só, uma irregularidade, visto não estarem claros os mecanismos de publicidade, controle e prestação de contas inerentes à gestão pública.

47. As questões tratadas nesta subseção, contudo, por ensejar a apuração que requer a aplicação de extenso e diverso conjunto de procedimentos de auditoria em um escopo de análise que desborda o núcleo da auditoria que aqui se analisa, serão tratadas em representação específica autuada sob o número TC 005.955/2021-1, razão pela qual não serão endereçadas deliberações a esse respeito no presente processo.

III.3

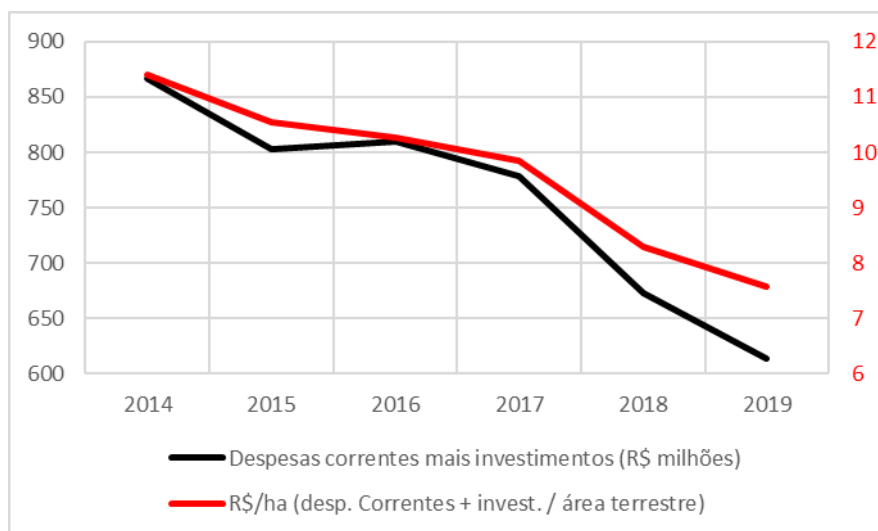
Escassez de recursos humanos

48. Ainda que a existência de estrutura adequada e pessoal qualificado e efetivo nos órgãos que gerenciam as unidades de conservação integrem os objetivos e estratégias do PNAP, atualmente, a carência de pessoal tem sido mitigada por medidas alternativas e parcerias que possibilitem a realização de atividades essenciais nas UC. Tais medidas, contudo, são limitadas e têm risco de descontinuidade.

²⁹ <https://sigicmbio.icmbio.gov.br>.

³⁰ Quando se identificam impactos negativos não mitigáveis durante o licenciamento ambiental dos empreendimentos, são elaborados planos de trabalho e termos de referência para aquisição de bens e contratação de serviços a título de compensação ambiental, conforme art. 36, da Lei 9.985/2000 e art. 33, do Decreto 4.340/2002.

49. Esse cenário é, em parte, explicado pela redução das despesas correntes e dos investimentos que têm se tornado progressivamente insuficientes para fazer frente às necessidades de financiamento de áreas cada vez mais extensas:³¹



50. Segundo o ICMBio, há pouco mais de mil servidores lotados em UC federais, que ocupam uma área superior a 171 milhões de hectares. Isso quer dizer que, em média, teoricamente, cada servidor seria responsável por uma área equivalente à dos municípios de São Paulo (1.521,11 km²) e do Rio de Janeiro (1.200,25 km²) juntos.

51. Em 2014, o ICMBio dispunha de 1.851 servidores efetivos. Em 2019, eram 1.589. No mesmo período, o número de prestadores de serviços, terceirizados, também caiu: de 2.332 para 1.659. Atualmente, há mais de 1.300 cargos vagos, com prognóstico de piora da situação devido a potenciais aposentadorias e à não autorização de concursos públicos. Há que se considerar que o ICMBio, apesar de ser uma instituição nova, conta com muitos servidores em final de carreira.

52. Do ponto de vista da alocação de pessoal, a falta de realização de concursos tem afetado a dinâmica histórica de movimentação interna – caracterizada pela entrada de novos servidores pela região Norte e posterior migração para outras regiões do país. As UCs federais localizadas no RJ, em SP e em MG, que somam 3,4% do território protegido, concentram 27% do quadro de servidores do ICMBio. AM e PA, que detêm 55% da área federal protegida, por seu turno, contam com tão somente 14,6% dos servidores.

53. De acordo com dados do Indimapa 2019, 61% dos gestores das UC considera não dispor de recursos humanos em quantidade compatível com as suas necessidades. Na Amazônia, esse percentual chega a 82%, enquanto na Mata Atlântica é de 33%. Apesar disso, a maioria desses gestores alega ter relativa autonomia para realizar as suas atividades essenciais. Em outras palavras, os gestores se percebem com autonomia de ação, mas não dispõem dos meios para a subsequente implementação ou implementam as ações a despeito de não disporem desses meios de forma sustentável e persistente.

IV

Desalinhamentos entre o SNUC e outras políticas públicas

54. Na presente auditoria, foram identificados desalinhamentos entre o SNUC, a política nacional de turismo e as atividades governamentais de ordenamento territorial no Brasil. Esses desalinhamentos dificultam a adequada implementação e a gestão das UCs, com prejuízo ao alcance dos objetivos do SNUC e desperdício do potencial de desenvolvimento sustentável a partir do

³¹ Os valores foram inflacionados pelo IPCA mensal, considerando-se o valor de cada mês um duodécimo do montante anual.

patrimônio ambiental representado pelas UCs. Além disso, esses desalinhamentos geram efeitos negativos também para as demais políticas públicas relacionadas.

IV.1

Subaproveitamento do potencial de uso público das UC federais

55. Noutra quadra, a equipe de auditoria observou um subaproveitamento do potencial de uso público – atividades de turismo ecológico, de educação e interpretação ambiental e de recreação em contato com a natureza – das UC federais. Apontou, também que, quando implementado, o uso público e o turismo ocorrem de forma desordenada, não estruturada, não qualificada e não controlada e, em alguns casos, em afronta à categoria da UC, o que pode representar risco à conservação da biodiversidade e dos ecossistemas dessas áreas protegidas, havendo baixo ou nenhum aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental do patrimônio natural representado por essas áreas protegidas.

56. Com efeito, o Indimapa 2019 revelou que o indicador que avalia a implementação do uso público das UC³² foi o mais baixo entre todos os demais, sem melhora significativa em relação a 2014³³. As principais dificuldades apontadas pelos gestores foram a ausência de ordenamento da visitação, dificuldade de acesso à UC e de logística da visitação, deficiências na infraestrutura, ausência de pessoal para monitoramento e controle da visitação, baixa sinalização e pendências de regularização fundiária.

57. Conforme observado pela equipe, a precariedade dos mecanismos de apuração, monitoramento, controle e avaliação da visitação, impossibilitam sustentar diagnósticos ou conclusões sobre o que de fato vem acontecendo em termos de uso público das UC, bem como de seu impacto econômico. Por exemplo, a variação de 7,3 milhões de visitantes, em 2014, para 12,4 milhões de visitantes, em 2018, pode tanto ter decorrido de um aumento efetivo da visitação quanto ao fato de que o registro da visitação passou a ser realizado em unidades que não o faziam anteriormente. Ainda hoje, o controle de visitação é feito em apenas um terço das UC federais.

58. Esse panorama decorre, em boa medida, da falta de coordenação interministerial entre as áreas de meio ambiente e turismo, com sobreposição normativa de competências e fragmentação da atuação entre o MMA, o ICMBio e o MTur e, última análise, da inexistência de estratégia nacional para o uso público nas UC.

59. Os principais riscos da indefinição de competências e âmbito de atuação entre os órgãos e entidades envolvidos são o desalinhamento e incongruência das ações governamentais, retrabalho e duplicidade de esforços, ausência de atuação, desperdício de recursos e o não atingimento dos objetivos das políticas.

60. Segundo aponta a equipe, o planejamento do turismo não define estratégia para o aproveitamento do potencial das UC. Conforme observa, o Plano Nacional de Turismo³⁴ 2018-2022 não menciona as UCs, o meio ambiente, o ecoturismo nem o turismo ecológico.

61. Segundo a Controladoria-Geral da União (CGU), no exame do programa federal de concessões de uso público em UCs, no relatório de auditoria das contas do exercício de 2019 do ICMBio, para o aperfeiçoamento do programa de concessões, “cabe definir o papel do MMA e de outras instâncias governamentais na política, bem como estabelecer um documento orientador que trace objetivos, metas, indicadores e diretrizes para a política pública”³⁵.

³² O uso público foi considerado aplicável para 285 UC federais avaliadas.

³³ Entre as edições do Indimapa de 2019 e 2015 foi possível estabelecer a comparação entre 71 UC.

³⁴ Decreto 9.791/2019.

³⁵ Peça 20, p. 18.

62. Em 2018, 2019 e 2020 diversas UC federais foram incluídas na pauta das concessões de uso público. Oito parques nacionais e duas florestas nacionais avançaram no processo de qualificação para o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização (PND)³⁶

63. Como se vê, o programa federal de concessões tem avançado, especialmente na categoria parques nacionais. A equipe de auditoria anota, contudo, que não há estratégia formal para as concessões de serviços de uso público em UCs federais tampouco definição clara dos papéis dos atores envolvidos nesse processo. Como resultado, falta clareza acerca das decisões tomadas pelos gestores e dos objetivos a serem perseguidos.

64. Até 2017, apesar de algumas concessões terem se consumado ao longo do tempo³⁷, não havia autorização legal para concessão da gestão de unidades de conservação por entidades privadas. Essa questão foi amplamente discutida no bojo de denúncia contra irregularidades no pregão 3/2017, suspenso por decisão cautelar desta Corte, em 12/5/2017³⁸ e, posteriormente, revogado pelo ICMBio.

65. Quando da revogação da medida cautelar por perda de objeto, expus de forma mais abrangente a tese da inexistência, àquela altura, de marco regulatório para a delegação pretendida pelo Poder Público. Destaque, àquela altura, na proposta de deliberação do acórdão 2626/2017-TCU-Plenário:

“(...) o instituto da concessão de uso das áreas dos parques nacionais tem sido viabilizado por construções jurídicas ad hoc, sem respaldo em um marco regulatório próprio. Nessa esteira, argumentos metajurídicos, sobretudo aqueles relacionados às condições orçamentárias e operacionais do ICMBio, que vêm impondo sérios limites para a autarquia cumprir a contento sua precípua missão quanto aos parques, têm tido grande peso na decisão de delegar à iniciativa privada relevantes atribuições atinentes à gestão dessas unidades de conservação.

8. (...) das doze categorias de unidades de conservação, apenas as florestas nacionais têm regulação específica para lidar com a possibilidade de agentes privados auferirem benefício econômico a partir de seu uso.

9. Trata-se de marco legal abrangente e profundo, que estabelece as diretrizes para a gestão das florestas públicas; cria instrumentos de planejamento, como o plano anual de outorgas; estabelece as interconexões ministeriais necessárias à definição de onde, quando e em que condições serão concedidas as áreas, bem como as interconexões federativas a partir dos zoneamentos ecológicos-econômicos das demais esferas de governo; normatiza os procedimentos do processo de outorga; institui cadastros e ferramentas específicas de gestão; delinea critérios para o licenciamento ambiental; enumera as cláusulas editalícias mínimas; especifica as garantias aceitáveis; estipula as cláusulas essenciais do contrato e prazos de concessão; dentre tantas outras prescrições que impactam diretamente na segurança jurídica do processo.

10. A lei do sistema nacional de unidades de conservação (SNUC) não abre a possibilidade de delegação do uso de unidades de conservação de proteção integral a terceiros, exceto quando, em seu artigo 30, menciona que podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão.”

66. A lacuna legal suscitada por esta Corte à época foi suplantada pela edição da Medida Provisória 809/2017, posteriormente convertida na Lei 13.668/2018, que inseriu o art. 14-C na Lei 11.516/2007, de modo a autorizar, expressamente, a concessão de serviços, áreas e instalações de UC.

³⁶ Vide Quadro 15 no relatório precedente.

³⁷ Iguaçú (PR), Tijuca (RJ), Fernando de Noronha (PE) e Serra dos Órgãos (RJ).

³⁸ TC-011.887/2017-6, de minha relatoria.

“art. 14-C. Poderão ser concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018)”

67. Como se vê, a solução legislativa adotada não instituiu, propriamente, um marco regulatório.

68. É exatamente esse o cerne do diagnóstico crítico apresentado pela CGU e pela equipe de auditoria e que culmina com a seguinte observação:

“322. (...) a alteração legislativa promovida pela Lei 13.668/2018 não representa um marco regulatório ou estratégico para as concessões de uso público nas UCs federais, mas sim uma autorização legal para a concessão. Não há uma definição legal e formal dos objetivos, diretrizes e resultados esperados com as concessões de uso público, tampouco uma manifestação estatal a respeito do que se pretende com a exploração do patrimônio público natural representado pelas UCs (metas, indicadores, objetivos e restrições). Assim, os contratos de concessão têm sido celebrados na ausência de um marco regulatório e estratégico específico para as concessões de serviços nas unidades de conservação da natureza, conforme constatou a CGU na auditoria referida (peça 20).”

IV.2.

Obstáculos à regularização fundiária

69. A regularização fundiária e a consolidação territorial – processos que envolvem a gestão tanto de áreas de domínio público quanto de propriedades privadas – são condições *sine qua non* para a implementação das unidades de conservação.

70. Cerca de 40% da área protegida por UC federais está em unidades constituídas exclusivamente por terras públicas (270 UC que cobrem 69 milhões de hectares) e os demais 60% em unidades que admitem a coexistência de terras públicas e particulares dentro de seus limites (64 UC que cobrem 101 milhões de hectares).

71. Identificou-se no presente trabalho que 63% das áreas que já estão sob domínio público nas UC federais ainda não foi entregue ao ICMBio, sobretudo por causa da descoordenação entre as instituições federais e das sobreposições de terras com destinações públicas distintas³⁹. Houve avanços, contudo, em relação à regularização fundiária das áreas particulares dentro dos limites das UC federais.

72. A regularização dessas áreas públicas depende de articulação entre o ICMBio e outros atores, tais como a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) do Ministério da Economia, o MMA, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e os órgãos de terra estaduais.

73. A equipe registrou, ainda, que o ICMBio vinha se aproximado das comunidades de indígenas e de quilombolas, bem assim das instituições governamentais competentes,⁴⁰ a fim de solucionar conflitos decorrentes da sobreposição de UC federais com terras afetadas a essas populações, mas os mecanismos de articulação interinstitucional que vigiam até 2018 não foram renovados.

74. De acordo com a equipe de auditoria, o Fórum Diálogo Amazonas, instância de negociação sobre a regularização fundiária das UC federais no Amazonas, pode ser considerada uma iniciativa de

³⁹ A sobreposição de área pública significa que uma mesma área foi afetada para duas ou mais finalidades distintas, gerando dúvidas quanto à gestão territorial e ao regime jurídico a ela aplicável.

⁴⁰ Funai, Fundação Cultural Palmares (FCP) e Incra.

referência para a solução desse problema. O fórum funciona desde 2012 e evolui, entre outras instituições, o ICMBio, o Ministério Público Federal, a Procuradoria-Geral do Estado do Amazonas, o Incra, a SPU, o Centro Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas.

75. Se de um lado, de acordo com informações dos gestores no bojo da apuração do Indimapa 2019, em mais de dois terços das UCs federais compostas exclusivamente por terras públicas, o processo de regularização fundiária está inconcluso, de outro lado, atualmente, estima-se que mais da metade das propriedades privadas requeridas para a regularização fundiária estão em processos de desapropriação, mas esse processo enfrenta dificuldades históricas, como a inconsistência na cadeia dominial dos imóveis passíveis de desapropriação⁴¹, bem como a escassez de recursos para as indenizações.

76. Ao mesmo tempo que essa escassez vem sendo mitigada pelo uso crescente dos recursos da compensação ambiental, problemas de transparência e controle podem estar associados ao uso do FCA, como visto nos itens 45 a **Error! Reference source not found.** deste voto.

77. A incorporação de terras privadas para fins de regularização fundiária das UC também pode se dar pela compensação de reserva legal, instituto por meio do qual o proprietário ou possuidor de imóvel rural que até 22/6/2008 não cumpriu suas obrigações de reserva legal pode regularizar sua situação mediante doação ao poder público de área localizada dentro de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária⁴². Esse mecanismo, contudo, tem encontrado óbices na falta de regulamentação em alguns estados, na implementação definitiva do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e na regularização ambiental dos imóveis rurais.

V

Contribuição das UC para a contenção do desmatamento e para os fluxos de carbono

78. As unidades de conservação, junto com as terras indígenas (TIs) constituem estratégias efetivas no combate ao desmatamento⁴³, na proteção das florestas, da biodiversidade e dos recursos naturais, bem como para a mitigação da emissão de gases de efeito estufa, contribuindo significativamente para as ações de mitigação da mudança do clima.

79. De acordo com cálculos realizados pela equipe auditoria⁴⁴, entre 2007 e 2017, a perda bruta de cobertura vegetal⁴⁵ nas áreas externas a essas modalidades de áreas protegidas foi cerca de cinco vezes e meia maior do que dentro das UC, e cerca de nove vezes e meia maior do que dentro das terras indígenas. Mesmo assim, a partir de 2019, houve agravamento do desmatamento dentro dessas áreas protegidas, o que coloca em risco o cumprimento de seus objetivos.

80. Enquanto o incremento do desmatamento dentro das UC e das TI foi de aproximadamente 8.860 km², menos de 0,5% do total, nas áreas externas foi de 94.428,01 km², quase 5% do total, no período de 2008 a 2018.

81. No mesmo sentido, entre 2007 e 2017, UCs e TIs removeram da atmosfera mais de um bilhão de toneladas de carbono, ao passo que as áreas externas emitiram mais de 2,2 bilhões de toneladas de carbono no mesmo período⁴⁶. Segundo cálculos da equipe de auditoria, essas modalidades de áreas protegidas foram responsáveis por mitigar cerca de 52% das emissões brasileiras no período.

⁴¹ De acordo com dados do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), em 2008, aproximadamente 23% do território da Amazônia Legal corresponderia a propriedades privadas sem validação pelo cadastro de terras administrado pelo Incra.

⁴² Art. 66, III, § 5º, III, e § 6º, da Lei 12.651/2012.

⁴³ O conceito de desmatamento utilizado é o mesmo do Programa de Monitoramento da Floresta Amazônia Brasileira por Satélite (Prodes), que é a 'conversão por supressão de áreas de fisionomia florestal primária por ações antropogênicas'.

⁴⁴ Os procedimentos e critérios utilizados encontram-se detalhados no Apêndice F.

⁴⁵ Considera a recuperação de vegetação.

⁴⁶ Vide peça 114, itens 467-475 e Apêndice F.

O agravamento da perda de cobertura vegetal, contudo, pode limitar a contribuição dessas áreas para a regulação do clima.

-*-

82. A presente e bem elaborada auditoria é resultado de um esforço extraordinário e muito qualificado da SecexAgroambiental que, além dos resultados aqui discutidos e aprofundados, coordenou e ainda presta consultoria aos tribunais de contas do bioma Amazônia (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima)⁴⁷, que auditaram as unidades de conservação sob a gestão de seus respectivos estados.

83. Um trabalho extenso como esse somente pode ser empreendido porque conta um grupo de profissionais competentes, experientes e comprometidos, que se dedica, com muita motivação e intensidade, há muitos anos, de forma exclusiva, à temática ambiental. Essa alocação especializada, por seu turno, se deve à estratégia institucional de longo prazo consistentemente implantada por esta Corte e mantida em sucessivas gestões.

84. A rodada do Indimapa 2019, que, como dito, se refere à mensuração da implementação dos processos e à maturação da gestão no período que vai de 2014 até 2018, bem assim os demais achados de auditoria, trazem resultados que são, ao mesmo tempo, relevantes e preocupantes em relação à política pública de conservação da biodiversidade *in situ*.

85. O que se verifica é que a maturação da implementação da gestão das unidades de conservação federais, ao longo de quase cinco anos, evoluiu com base em estratégias paliativas adotadas pelos gestores do ICMBio para contornar a precariedade da estrutura, a falta de recursos financeiros e a carência de pessoal para realizar as atividades essenciais necessárias ao funcionamento das áreas protegidas (seção II).

86. Trata-se de uma política carente de planos, monitoramento e avaliação (seção III.1), submetida a uma expressiva restrição de financiamento (seção III.3) e agravada por sérias deficiências no planejamento e acompanhamento das fontes suas de recursos (seção III.2).

87. Se de um lado o subfinanciamento da estrutura estatal tem restringido a atuação do ICMBio, órgão executor das ações da política nacional de unidades de conservação da natureza e responsável por promover e executar programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nesses territórios, de outro lado, a participação da iniciativa privada, atualmente legalmente permitida⁴⁸, fica comprometida pela ausência de um marco regulatório consistente, com diretrizes e regras que propiciem o estabelecimento de uma programa de outorgas sistêmico e aderente aos objetivos de conservação da biodiversidade harmonicamente conciliado com as oportunidades de aproveitamento do potencial econômico e turístico das áreas protegidas (seção IV.1).

88. Em outra quadra, os processos de regularização fundiária e consolidação territorial, fundamentais para a adequada implementação das unidades de conservação, estão obstaculizados pela descoordenação federal e federativa (seção IV.2).

89. Apesar do difícil contexto exposto na auditoria, a institucionalização formal das áreas protegidas e a existência de uma estrutura orgânica cujo principal objetivo é a execução da política de conservação da biodiversidade – o ICMBio – vêm conseguindo produzir resultados positivos (seção V).

90. Finalmente, será necessário proceder a uma adaptação dos termos da proposta de encaminhamento tendo em vista que ela foi originalmente formulada pela equipe de auditoria, ratificada pelas instâncias supervisora e dirigente da SecexAgroAmbiental e remetida ao meu gabinete

⁴⁷ Acordo de cooperação técnica de maio de 2018 (TC-002.893/2013-4, peças 14 e 15).

⁴⁸ Art. 14-C da Lei 11.516/2007.

dias antes da edição da Resolução TCU 315/2020, que dispõe sobre a elaboração de deliberações no âmbito deste Tribunal.

91. A despeito disso, a minuta de proposta de encaminhamento foi submetida pela unidade instrutiva para que os gestores sobre ela se manifestassem, ficando, assim, cumprido o disposto no art. 14 da Resolução TCU 315/2020, que trata da construção participativa das deliberações.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2021.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1383/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.646/2018-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Ministério do Meio Ambiente.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria nas unidades de conservação federais dos biomas terrestres e marinhos brasileiros, com os objetivos de avaliar suas gestões e analisar a implementação de metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 14 e 15 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e de metas da Convenção sobre Diversidade Biológica.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. Determinar, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, no art. 2º, I, da Resolução TCU 315/2020, nos arts. 4º e 5º, da Lei 9.985/2000, na diretriz 1.2, XVII, do Anexo e no art. 3º, ambos do Decreto 5.758/2006, nos arts. 4º, III, 5º, II e 6º, do Decreto 9.203/2017 e no art. 7º, X e XVIII, do Decreto 99.274/1990, ao Ministério do Meio Ambiente (art. 6º, II, da Lei 9.985/2000 e art. 2º do Decreto 5.758/2006) que, em 180 (cento e oitenta dias), a contar da ciência deste acórdão, realize a avaliação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas;

9.2. Recomendar, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, no art. 2º, III da Resolução TCU 315/2020:

9.2.1. ao Ministério do Meio Ambiente (art. 6º, II, da Lei 9.985/2000) e ao Ministério do Turismo (art. 3º, da Lei 11.771/2008), que elaborem estratégia conjunta para desenvolver o turismo ecológico sustentável nas unidades de conservação brasileiras, consoante arts. 4º, XII, 5º e IV, da Lei 9.985/2000, art. 1º, V, da Lei 11.516/2007 e no art. 5º, VIII e parágrafo único, da Lei 11.771/2008;

9.2.2. ao Ministério do Meio Ambiente (art. 6º, II, da Lei 9.985/2000), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (art. 2º, V, do Decreto 10.234/2020), à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (art. 102 do Decreto 9.745/2019) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Decreto 10.592/2020), que elaborem plano para acelerar o processo de regularização fundiária nas unidades de conservação federais a fim de tornar efetivo o disposto no art. 2º, V, do Anexo I do Decreto 10.234/2020;

9.2.3. ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (art. 4º, XII, da Lei 9.985/2000 e art. 1º, V, da Lei 11.516/2007) que aprimore e implemente mecanismos de monitoramento, acompanhamento e controle de visitas nas unidades de conservação federais consoante Instrução Normativa ICMBio 5/2018;

9.3. Encaminhar cópia da presente deliberação:

9.3.1. à Casa Civil da Presidência da República; ao Ministério do Meio Ambiente; ao Ministério do Turismo; à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União do Ministério da Economia; à Fundação Nacional do Índio; ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

9.3.2. ao Comitê Interministerial de Governança; ao Conselho Nacional da Amazônia

Legal;

9.3.3. à Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas, do Congresso Nacional; à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, da Câmara dos Deputados; à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, da Câmara dos Deputados; à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, da Câmara dos Deputados; à Comissão de Turismo, da Câmara dos Deputados; Comissão da Agricultura e Reforma Agrária, do Senado Federal; à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, do Senado Federal; à Comissão de Meio Ambiente, do Senado Federal; à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, do Senado Federal;

9.3.4. à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

9.4. Encerrar o processo e arquivar os autos.

10. Ata nº 20/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 9/6/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1383-20/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral, em exercício