

# FISCALIZAÇÕES MEIO AMBIENTE

2007-2023



## **MINISTROS**

Bruno Dantas, Presidente  
Vital do Rêgo, Vice-presidente  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz  
Jorge Oliveira  
Antonio Anastasia  
Jhonatan de Jesus

## **MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman  
Marcos Bemquerer  
Weder de Oliveira

## **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral  
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral  
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral  
Marinus Eduardo de Vries Marsico  
Júlio Marcelo de Oliveira  
Sergio Ricardo Costa Caribé  
Rodrigo Medeiros de Lima

# Sumário

<b>Conservação e uso sustentável da biodiversidade</b>	<b>3</b>
Cavernas	
Concessões Florestais Federais	
Pesca da Tainha	
Plano Anual de Outorga Florestal	
Recursos Pesqueiros	
Unidades de Conservação	
Áreas Protegidas (auditorias coordenadas)	
<b>Fiscalização ambiental</b>	<b>22</b>
Barragem do Fundão em Mariana – MG	
Financiamento do BNDES na Amazônia	
Desmatamento ilegal na Amazônia	
Processo sancionador do Ibama	
Queimadas e Incêndios Florestais	
Trânsito de Produtos Florestais	
<b>Governança Ambiental</b>	<b>38</b>
Função Gestão Ambiental	
Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS	
Rio+20	
Tratado de Cooperação Amazônica	
<b>Mudança do Clima</b>	<b>50</b>
Efeito Estufa na Amazônia Legal	
Adaptação de Zonas Costeiras às Mudanças Climáticas	
Segurança Hídrica do Semiárido Brasileiro	
Ações de Adaptação da Agropecuária às Mudanças Climáticas	
Monitoramento Consolidado Mudanças Climáticas	

## **Qualidade Ambiental**

Compensação Ambiental  
Esgotamento Sanitário  
Licenciamento Ambiental Federal  
Resíduos Sólidos

60

## **Recursos Hídricos**

Gestão Federal da Crise Hídrica  
Gestão Federal de Recursos Hídricos  
Revitalização do Rio São Francisco

77

## **Uso Racional de Recursos Naturais**

Energias Renováveis  
Sustentabilidade e Legado Ambiental das Olimpíadas  
Sustentabilidade na Administração Pública  
Uso Racional de Recursos Naturais na Administração Pública

85

## **Desestatização (Concessão de Uso Público)**

Florestas Nacionais de Canela e de São Francisco de Paula  
Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral  
Parque Nacional do Iguaçu  
Parque Nacional da Chapada dos Guimarães  
Parque Nacional de Jericoacoara

94



## **AUDITORIA OPERACIONAL DA GOVERNANÇA FEDERAL DE CAVERNAS**

As cavidades naturais subterrâneas ou cavernas constituem ecossistemas peculiares, devido à ausência de luz e de verde vegetal. Uma caverna abrange um complexo sistema de canais horizontais e verticais subterrâneos, formados pela ação da água sobre a rocha matriz ou pelo desmoronamento de rochas.

Consideradas bens da União (Constituição Federal, art.20, X), as cavernas constituem um ecossistema frágil e sensível, em que pequenas alterações podem causar ameaças sérias à sua integridade. Muitas vezes, elas são submetidas a impactos pela implantação de empreendimentos e atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental (mineração, barragens, grandes obras de engenharia, turismo em massa) que, nesse sentido, requerem licenciamento ambiental.

A espeleologia é a ciência que estuda as cavidades naturais e outros ambientes formados por relevos geológicos originários de corrosões das rochas.

A gestão do patrimônio espeleológico, no nível federal, é de responsabilidade do Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Cavernas, que faz parte do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Cecav/ICMBio).

O potencial espeleológico brasileiro se situa na faixa de 300 mil cavernas, enquanto de acordo com o Cecav/ICMBio, em 2014, havia somente 12.364 cavernas cadastradas em seu banco de informações. Portanto, são conhecidas atualmente apenas cerca de 5% das cavernas brasileiras. Esse baixo percentual resulta, especialmente, da ausência de pesquisa, do pequeno número de espeleólogos e das dificuldades de acesso.

Com a edição do Decreto 6.640/2008, passou-se a permitir a execução de atividades ou de empreendimentos em áreas de ocorrência de cavernas que trouxessem impactos ambientais irreversíveis, desde que houvesse licenciamento ambiental. Essa permissão só não se aplicava às cavernas com grau de relevância máximo (os outros graus de relevância são o alto, médio e baixo).

### **OBJETIVO**

A auditoria foi decorrente de solicitação da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados (CMADS/CD), que demandou que o TCU procedesse a uma análise da proteção das cavernas do Brasil. A solicitação da Câmara dos Deputados se desdobrou em quatro indagações, a saber:

- I) O conjunto normativo vigente é suficiente para garantir a proteção constitucional das cavernas enquanto bens da União e integrantes do patrimônio espeleológico nacional?
- II) O Cecav é portador de condições materiais para efetivamente proteger as cavernas brasileiras no cumprimento das normas a elas atinentes?
- III) O Cecav e as demais instituições federais têm condições de monitorar e fiscalizar os processos de licenciamento ambiental de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal no que tange ao impacto dos empreendimentos sobre as cavernas?
- IV) Os critérios de enquadramento de categoria das cavernas previstos no Decreto 6.640/2008 e na IN MMA 2/2009 são legitimados pela comunidade científica especializada?

Para tanto, neste trabalho, avaliaram-se as estruturas normativa, gerencial e operacional do governo federal relacionadas à conservação das cavidades naturais subterrâneas. A auditoria foi realizada no ICMBio e no Ibama, que manteve a responsabilidade sobre os planos de manejo espeleológicos, a despeito da transferência do Cecav para o ICMBio.

## CONSTATAÇÕES

O atual arcabouço técnico-jurídico-legal que rege o uso e a proteção do patrimônio espeleológico brasileiro permite a execução de atividades/empreendimentos que podem impactar negativamente as cavidades naturais subterrâneas, mediante seu licenciamento ambiental. Contudo, não há como identificar se esse renovado ordenamento referente ao licenciamento ambiental repercutiu no aumento de supressão de cavernas, tendo em conta que não há dados comparativos do período anterior à mudança da legislação. Pode-se afirmar que a permissão acima aludida, introduzida pelo novo arranjo legal, contribuiu para o incremento do conhecimento do patrimônio espeleológico brasileiro.

No tocante às condições materiais do Cecav, foi identificada uma estrutura reduzida frente à demanda potencial decorrente do seu papel institucional, com baixo número de servidores e de bases avançadas, além de recursos financeiros modestos e contingenciados, o que restringe a implementação de algumas ações finalísticas.

A não ser de maneira supletiva ou subsidiária, os normativos vigentes não preveem o monitoramento ou a fiscalização pelos órgãos federais nos processos de licenciamento ambiental realizados por entes estaduais, no que se refere ao impacto dos empreendimentos sobre as cavernas. No entanto, existem ações coordenadas pelo Cecav/ICMBio no intuito de capacitar técnicos nos estados para o bom desempenho de suas atribuições quanto à proteção do patrimônio espeleológico.

Ausência de consenso na comunidade científica quanto aos critérios de enquadramento de categoria das cavernas previstos nos normativos vigentes.

## DELIBERAÇÕES

### Recomendações MMA

- I) Atuar no sentido de que a competência para aprovação de plano de manejo espeleológico de caverna inserida em unidade de conservação federal seja transferida do Ibama para o ICMBio.

### ICMBio

- II) Considerar a oportunidade e a viabilidade de realizar estudos para definir a necessidade de recomposição ou de ampliação dos quadros do Cecav, com identificação do número ideal de servidores e dos locais onde se faz importante a presença de bases avançadas;
- III) Avaliar a possibilidade de fazer constar no Cadastro Nacional de Informações Espeleológicas (Canie) informações que correlacionem o licenciamento ambiental com as cavernas ali existentes, os impactos decorrentes e as respectivas compensações, bem como incentivando e auxiliando a alimentação de dados pelos órgãos responsáveis pela análise dessas informações.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1.571/2014- Plenário

Data da sessão: 11/6/2014

Relator: Ministro-Substituto Marcos

Bemquerer Costa

TC: 016.535/2013-8

Unidade Técnica Responsável:

SecexAgroAmbiental

## AUDITORIA OPERACIONAL NAS CONCESSÕES FLORESTAIS FEDERAIS

O instrumento da concessão florestal foi idealizado com o objetivo de permitir que o governo gerencie o patrimônio florestal de forma a combater a grilagem de terras e evitar a exploração predatória dos recursos existentes, evitando assim a conversão do uso do solo para outros fins, como pecuária e agricultura, e promovendo uma economia em bases sustentáveis e de longo prazo. Para o governo, a vantagem da concessão é transferir parte das funções e responsabilidades públicas para a iniciativa privada, alcançando, simultaneamente, o manejo sustentável das florestas e a diminuição dos custos governamentais de administração, monitoramento e fiscalização dessas áreas.

Por esse mecanismo de concessão, há o acesso e a exploração dos recursos de florestas nacionais, estaduais ou municipais, via concessão onerosa por tempo determinado, realizada por meio de licitação. As terras continuam sob domínio público, mas com permissão para o setor privado desenvolver atividades voltadas para produção de madeira, produtos não madeireiros e serviços como o turismo.

O Serviço Florestal Brasileiro (SFB), vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), é o gestor da concessão

florestal no âmbito federal. Cabe ao SFB definir as áreas a serem concedidas, estabelecer os critérios para licitação dessas áreas e monitorar todos os compromissos assumidos pelos concessionários nos contratos de concessão florestal.

O ritmo de implementação das concessões florestais tem sido lento, conforme se depreende do quadro abaixo, onde se compara a quantidade de florestas públicas federais identificadas como passíveis de exploração com a quantidade de licitações efetivamente realizadas.

### OBJETIVO

Avaliar o processo de concessão florestal federal no que se refere aos fatores que prejudicam a implantação e consolidação das concessões florestais federais, com vistas a identificar gargalos e oportunidades de melhorias, bem como identificar os resultados alcançados pelas concessões em execução que têm contribuído para a conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região.

**Quadro 1: Grau de Implementação das Concessões Federais**

PAOF	Quantidade de Florestas Identificadas	Quantidade de Licitações Realizadas	% de Execução
2008	7	1	14
2009	30	0	0
2010	24	1	4
2011	11	1	9
2012	10	2	20

Fonte: Planos Anuais de Outorga Florestal (PAOFs) e Relatórios de Gestão de Florestas Públicas – 2008 a 2013

## CONSTATAÇÕES

- I) Existência de deficiências no arcabouço institucional e legal que tendem a impactar negativamente a implantação e consolidação das concessões florestais federais, com destaque para a falta de coordenação da atuação dos vários atores envolvidos e a atuação informal das unidades responsáveis pela concessão no âmbito do SFB.
- II) Necessidade de melhorar a atratividade econômica das concessões, havendo questionamentos sobre o preço mínimo das primeiras concessões, o elevado nível de investimento inicial requerido, os custos de operação, a dificuldade em atender à exigência da garantia, o prazo entre a assinatura do contrato e o início da exploração, a ausência de incentivos e ações de fomento para estimular a atividade, as fragilidades nos inventários florestais que respaldam os editais de licitação e os problemas de concorrência com a madeira ilegal ou não sustentável.
- III) Obtenção de resultados favoráveis em pequena escala, que podem ser amplificados à medida que a política de concessão for sendo consolidada, já que a concessão contribui para a conservação da floresta em razão de a exploração ocorrer em bases sustentáveis e devido ao controle de acesso na área realizado pelo concessionário.

## DELIBERAÇÕES

### Recomendações

#### MMA e SFB

- I) Aprimorar o planejamento de outorgas de concessões florestais.

#### SFB

- II) Analisar a pertinência dos questionamentos que balizam a necessidade de conferir maior atratividade econômica ao empreendimento das concessões florestais.
- III) Avaliar as alegações dos concessionários em relação às indefinições conceituais que dificultam a obtenção de garantia e financiamento bancário para viabilizar as concessões.
- IV) Modificar procedimentos de maneira a possibilitar a redução do prazo para o início da exploração da concessão.

### Outras Deliberações

#### MMA e SFB

- V) Alertar que a ausência do Regimento Interno do SFB configura omissão prejudicial à adequada e necessária definição de responsabilidades e de processos gerenciais.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2176/2014 – Plenário

Data da sessão: 20/8/2014

Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira

TC: 046.126/2012-0

Unidade Técnica Responsável:

SecexAgroAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL

### MONITORAMENTO DA AUDITORIA OPERACIONAL NAS CONCESSÕES FLORESTAIS FEDERAIS

No acórdão 2176/2014, em sessão de 20/8/2014 do plenário do TCU, foram proferidas as seguintes deliberações em relação às concessões florestais federais:

Recomendações Ministério do Meio Ambiente e Serviço Florestal Brasileiro

I) Aprimorar o planejamento de outorgas de concessões florestais.

Serviço Florestal Brasileiro

II) Analisar a pertinência dos questionamentos que balizam a necessidade de conferir maior atratividade econômica ao empreendimento das concessões florestais.

III) Avaliar as alegações dos concessionários em relação às indefinições conceituais que dificultam a obtenção de garantia e financiamento bancário para viabilizar as concessões.

IV) Modificar procedimentos de maneira a possibilitar a redução do prazo para o início da exploração da concessão.

Outras deliberações Ministério do Meio Ambiente e Serviço Florestal Brasileiro

I) Alertar que a ausência do Regimento Interno do Serviço Florestal Brasileiro configura omissão prejudicial à adequada e necessária definição de responsabilidades e de processos gerenciais.

#### OBJETIVO

Avaliar o cumprimento das deliberações anteriormente elencadas em referência às concessões florestais federais.

#### CONSTATAÇÕES

##### Implementadas

Recomendações ao SFB

Itens

II e III

##### Em Implementação

Recomendação ao MMA e SFB

Itens

I

Outras Deliberações ao MMB e SFB

I

##### Insubsistentes

Recomendação ao SFB

Itens

IV

#### DELIBERAÇÃO

Dar ciência do acórdão ao MMA, ao SFB, ao Ibama e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

#### DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2590/2016 – TCU – Plenário

Data da sessão: 11/10/2016

Relator: Ministro - Substituto Weder Oliveira

TC: 021.791/2016-3

Unidade Técnica Responsável:

SecexAgroAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL

### ORDENAMENTO DA PESCA DA TAINHA

#### OBJETIVO

A atuação do TCU teve origem em questionamento do Ministério Público Federal acerca da regularidade de Instrução Normativa expedida conjuntamente pelos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, que permitiu a pesca da tainha na Região Sudeste e Sul do Brasil em 2010 por um número de embarcações muito superior ao que vinha sendo autorizado nos anos anteriores a 2008. A tainha é espécie classificada, conforme norma do Ministério do Meio Ambiente, como sobreexplotada ou ameaçada de sobreexplotação e sua pesca teria sido autorizada durante o período de migração reprodutiva.

#### CONSTATAÇÕES

O Tribunal constatou que não há informações científicas e dados de monitoramento suficientes sobre a tainha para subsidiar a definição de critérios de captura máxima sustentável e do esforço máximo de pesca, com o objetivo de ordenamento da pesca dessa espécie, que seriam as medidas ideais de controle da sustentabilidade dos estoques.

Embora a IN MMA 05/04, norma que reconhece as espécies de invertebrados aquáticos e peixes ameaçadas de extinção, superexploradas ou ameaçadas de superexploração, preveja um prazo de 5 anos para o desenvolvimento de um plano de gestão para as espécies ameaçadas, verificou-se que o plano de gestão da tainha ainda não havia sido elaborado. Na realidade, de todas as espécies listadas na IN MMA 05/04, apenas a lagosta possuía plano de gestão aprovado. E, embora esteja em andamento o desenvolvimento de planos de gestão de várias espécies listadas na IN MMA 05/04, a tainha não estava entre delas.

Para o limite de 115 embarcações que teriam atuado na captura da tainha em 2008, não foi apresentado nenhum embasamento científico ou estatístico que justificasse a manutenção desse número nos anos posteriores. Os dados históricos apontam para uma média de 67 embarcações atuando na pesca da tainha, sendo que o ano de 2008 teria sido atípico, com um pico de 115 barcos, quase 90% acima da média anual.

Ano	Número de embarcações atuantes na pesca da tainha
2001	50
2002	77
2003	76
2004	63
2005	76
2006	62
2007	67
2008	115

Fonte: Relatório de Reunião Técnica para o Ordenamento da Pesca da Tainha na Região Sudeste/Sul do Brasil, Ibama/ICMBio/Cepsul, 2007

Os recursos financeiros diretos totais alocados ao então Programa para Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva - REVIZEE, cujo objetivo era realizar levantamento dos potenciais sustentáveis de captura dos recursos vivos na Zona Econômica Exclusiva, no período de 1994-2003, foram em torno de R\$ 30 milhões, correspondendo a um valor médio anual de R\$ 3 milhões. A título comparativo, o Reino Unido investe na pesquisa marinha em torno de £ 270 milhões anuais, complementados por £ 220 milhões de fundos da indústria pesqueira.

## DELIBERAÇÕES

O TCU determinou que os Ministérios do Meio Ambiente e da Pesca e Aquicultura apresentem, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, proposta conjunta de plano de ação, contendo cronograma de medidas necessárias à elaboração e à implementação do plano de gestão do uso sustentável da tainha, definindo prazos e responsáveis por tais medidas. Além disso, recomendou-se, dentre outras medidas, que sejam definidos e quantificados os parâmetros técnicos e normativos adotados para o ordenamento sustentável das próximas safras da tainha, com base em dados técnicos e científicos existentes, sendo que, no caso de não existência dos dados indicados no item anterior, deve-se observar o princípio da precaução.

Este processo foi monitorado por meio do TC 002.283/2012-3

### DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdãos:496/2011- Plenário,1844/2011- Plenário e 1475/2001- Plenário

Relator: Ministro Substituto André Luís de Carvalho

TC: 015,810/2010-0

Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental

## AUDITORIA COORDENADA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA AMAZÔNIA

As Unidades de Conservação (UCs) são territórios instituídos pelo Poder Público em razão de características naturais relevantes e fazem parte da estratégia mundial de conservação da biodiversidade, detendo importantes nascentes de água, jazidas minerais, madeira, látex e outros recursos naturais de valor econômico, turístico, social e ambiental. As UCs visam também o manejo da natureza pelo uso humano de forma sustentável.

A criação e implementação de UCs, em especial na Amazônia, contribuem para a redução do desmatamento e da emissão de carbono, principal gás responsável pelo efeito estufa. Na região, localiza-se um terço das florestas tropicais do planeta, um quinto da disponibilidade mundial de água potável e expressiva amostra da biodiversidade. As UCs do bioma Amazônia ocupam 59 milhões de hectares (ha) e representam 80% da área total das UCs federais no Brasil.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) coordena o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) cabe a gestão das UCs. O SNUC divide as UCs em dois grupos e doze categorias conforme abaixo. No grupo de Proteção Integral, em regra, não é permitida a fixação de pessoas. No grupo de Uso Sustentável, a presença de populações tradicionais é admitida e incentivada.

### OBJETIVO

Avaliar se existem as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que as 107 UCs federais e as 140 estaduais localizadas na Amazônia atinjam os objetivos para os quais foram criadas, identificando gargalos e oportunidades de melhoria, bem como boas práticas que aperfeiçoem a gestão dessas áreas.

A auditoria realizou-se de maneira conjunta pelo TCU e nove Tribunais de Contas estaduais (do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins).

### CONSTATAÇÕES

#### Quanto aos Resultados

- I) Subutilização do potencial de uso público (visitação, turismo e recreação) dos Parques Nacionais.
- II) Baixo número de concessões florestais onerosas, deixando-se de se promover a exploração legal de madeira nas Florestas Nacionais.

III) Dificuldades na promoção de atividades nas Reservas Extrativistas, em função dos obstáculos ao acesso dos recursos naturais, condições precárias de produção/comercialização e menor atratividade econômica do extrativismo florestal não madeireiro.

IV) Insuficiência das pesquisas e no monitoramento da biodiversidade, que gera problemas na mensuração e comunicação dos resultados alcançados na proteção do patrimônio natural e na promoção do desenvolvimento socioambiental das UCs.

#### Quanto às Condições de Trabalho

V) Inexistência, inadequação e baixo grau de implementação dos Planos de Manejo, nos quais se estabelece o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área da UC e o manejo dos seus recursos naturais. Apenas 42% das UCs federais do bioma Amazônia possuem Plano de Manejo aprovado.

VI) Recursos financeiros incompatíveis com as necessidades de gestão. O volume de recursos aplicados pelo ICMBio por km<sup>2</sup> de área protegida é muito inferior ao montante alocado por outros países na gestão de UCs.

VII) Recursos humanos incompatíveis com as necessidades de gestão. A proporção de km<sup>2</sup> de área de UC para cada servidor do ICMBio é muito superior à relação observada no principal órgão responsável pela gestão de UCs em outros países.

VIII) Pendências relevantes de regularização fundiária e de consolidação de limites, causando dificuldades à gestão das UCs e conflitos pela posse e uso da terra.

#### Quanto à Articulação

IX) Deficiências na coordenação do SNUC pelo MMA.

X) Baixa cooperação e frágil comunicação entre os atores (órgãos federais, estaduais, municipais e não governamentais) que possuem interface com o SNUC.

Materializando essas constatações, o TCU criou o Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa), instrumento de avaliação, de comunicação e de monitoramento, visualizado por meio de mapas georreferenciados. Conforme mapa abaixo, apenas 4% das UCs apresentaram alto grau de implementação e gestão.

## DELIBERAÇÕES:

### Determinação ao MMA

- I) Adotar providências para o exercício da coordenação do Snuc.

### Recomendações MMA

#### ICMBio

- I) Em articulação com outros ministérios, fomentar atividades sustentáveis e economicamente viáveis para os extrativistas do bioma Amazônia.
- II) Avaliar a elaboração de uma estratégia nacional de monitoramento da biodiversidade.
- III) Insuficiência das pesquisas e no monitoramento da biodiversidade, que gera problemas na mensuração e comunicação dos resultados alcançados na proteção do patrimônio natural e na promoção do desenvolvimento socioambiental das UCs.

### Recomendações ao MMA e ao ICMBio

- I) Em articulação com outros ministérios, fomentar atividades sustentáveis e economicamente viáveis para os extrativistas do bioma Amazônia.
- II) Avaliar a elaboração de uma estratégia nacional de monitoramento da biodiversidade.

III) Promover campanhas de comunicação para informar que vários pontos turísticos brasileiros se encontram em Unidades de Conservação.

IV) Implementar mecanismos que assegurem maior divulgação e troca de informações entre os atores que compõem o Snuc.

V) Dotar as UCs de Planos de Manejo adequados a sua realidade.

VI) Estudar formas de implementar o incremento da visitação, do turismo e da recreação nas UCs.

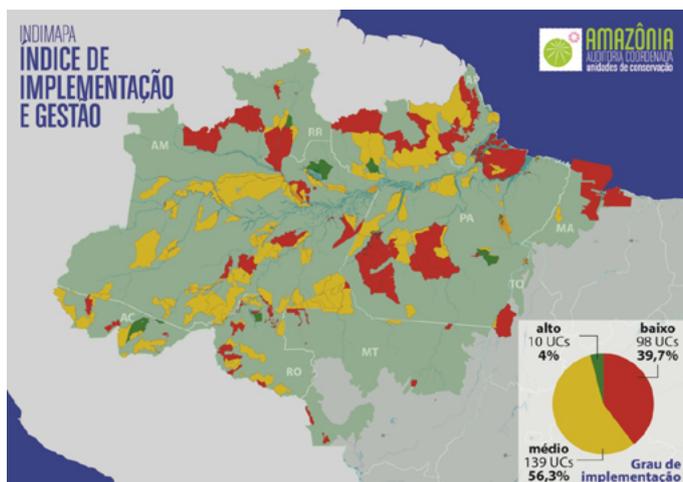
VII) Promover ações de articulação institucional para aprimorar a infraestrutura de apoio à pesquisa.

VIII) Realizar levantamento de informações a respeito da situação fundiária nas UCs federais para subsidiar o planejamento das ações de regularização fundiária.

IX) Aperfeiçoar o macroprocesso de negócios para aumentar as oportunidades de captação de recursos para o fortalecimento do Snuc.

X) Definir mecanismos e diretrizes para o estabelecimento de parcerias com os atores envolvidos na gestão das UCs federais localizadas no bioma Amazônia, de forma a minimizar a escassez de recursos financeiros e humanos.

Figura: Índice de implementação e gestão das Unidades de Conservação



## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 3.101/2013 – TCU – Plenário

Data da sessão: 20/11/2013

Relator: Ministro Substituto Weder de Oliveira

TC: 034.496/2012-2

Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental

## Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas

### AUDITORIA COORDENADA NAS ÁREAS PROTEGIDAS DA AMÉRICA LATINA

As áreas protegidas (APs) ou unidades de conservação (UCs) são territórios estabelecidos pelos governos como estratégia mundial de conservação da biodiversidade.

A Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB) estabelece que os 193 países, signatários do acordo, devem até 2020 proteger pelo menos 17% de áreas terrestres e 10% de áreas marinhas, por meio de sistemas de áreas protegidas representativas, geridas efetivamente.

#### OBJETIVO DA AUDITORIA COORDENADA

Com o objetivo de avaliar a governança das áreas protegidas da América Latina, em especial a implementação e a gestão desses territórios, foi realizada auditoria coordenada com as Entidades de Fiscalização Superior (EFS) de 12 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru e Venezuela.

O trabalho, coordenado pelas EFS do Brasil (TCU) e do Paraguai, analisou de forma padronizada 1120 APs latino-americanas, o que permitiu elaborar uma visão sistêmica da gestão desses territórios.

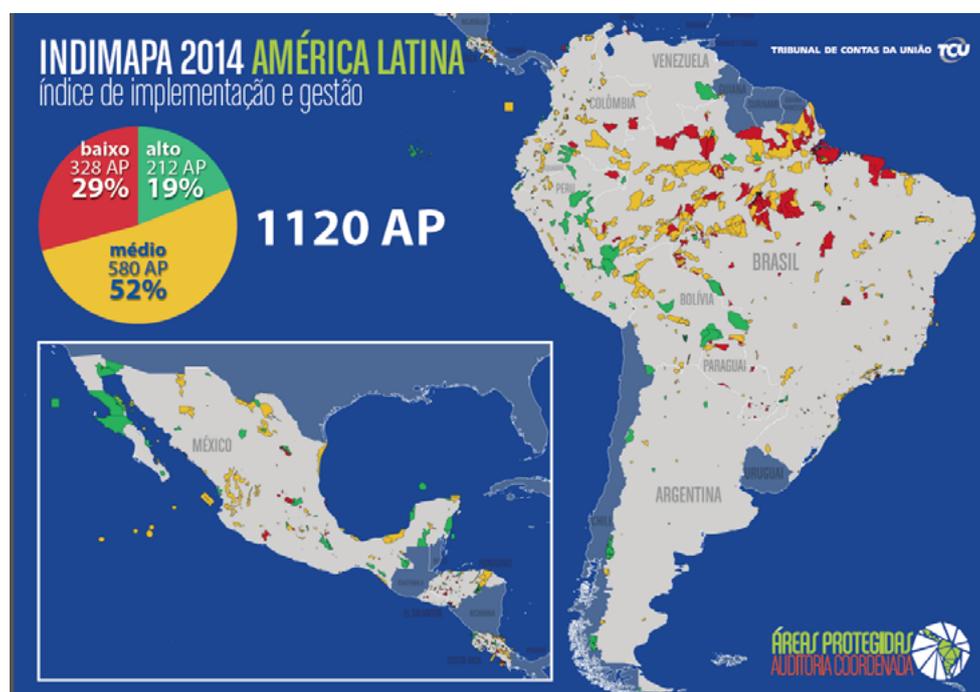
#### PRINCIPAIS RESULTADOS

Verificou-se que a meta de proteção de 17% de áreas terrestres já foi atingida por 9 países enquanto que o percentual de 10% para as áreas marinhas ainda está longe de ser alcançado. Quanto à gestão desses territórios, o compromisso internacional exige que, além de criadas, as áreas sejam geridas de forma eficiente.

Assim, para avaliar a gestão das APs no continente latino-americano, o TCU criou o Indimapa, método de Avaliação da Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas. Essa ferramenta georreferenciada utiliza indicadores e índices os quais são visualizados em mapas e permitem classificar a gestão das APs em três níveis: vermelho, amarelo e verde, correspondentes respectivamente ao nível baixo, médio e alto de implementação de gestão.

Atualmente, 19% das APs latino-americanas encontram-se na faixa verde, indicativa de alto grau de implementação e gestão, enquanto que quase 30% ainda está no nível mais baixo de gestão.

OLACEFS  
ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE  
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES



## Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas

Para chegar a esse resultado, foram estabelecidos indicadores que, dispostos em um gráfico de radar, permitem identificar os pontos fortes e oportunidades de melhoria em cada área protegida, bem como obter um panorama da política pública de conservação da biodiversidade em nível regional.



- G** Plano de manejo
- B** Monitoramento da biodiversidade
- H** Recursos humanos
- \$** Recursos financeiros
- T** Consolidação territorial
- E** Estrutura física
- F** Fiscalização ambiental
- P** Pesquisa
- C** Conselho gestor
- M** Manejo comunitário
- U** Uso público
- N** Concessões
- L** Articulação na área protegida

Da avaliação dos indicadores, verificou-se que quase metade das áreas protegidas não dispõe de plano de manejo, considerado o principal instrumento de planejamento e gestão desses territórios.

Além disso, identificaram-se fragilidades na verificação da efetividade dessas áreas na conservação da biodiversidade, uma vez que em 44% das APs latino-americanas não se realiza a atividade de monitoramento da biodiversidade.

Quanto à avaliação dos recursos humanos, vale destacar que em 13% desses territórios (149 APs) não há um único responsável pela gestão, o que prejudica a realização de atividades essenciais como pesquisa, fiscalização e uso público.

Somado a isso, em 54% das áreas foram encontrados problemas na consolidação territorial, a exemplo da regularização fundiária, que dificultam a gestão das APs por trazerem indefinição quanto à posse e à propriedade. Por fim, fragilidades de articulação entre os atores envolvidos impactam negativamente a governança ambiental nas APs.

### RECOMENDAÇÕES DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Os órgãos de controle, em geral, recomendaram aos governos nacionais que estabeleçam, no processo de criação e consolidação de áreas protegidas, mecanismos que assegurem os recursos essenciais à efetiva implementação e adequada gestão desses territórios.

Também foi recomendado que seja definida uma estratégia de consolidação territorial das áreas protegidas que considere os aspectos técnicos, jurídicos, sociais e ambientais envolvidos nesse processo.

Por último, recomendou-se que os governos nacionais fomentem ações de articulação local, institucional e não-governamental, considerando a transversalidade do tema áreas protegidas e a necessidade de melhoria da governança ambiental.

### BENEFÍCIOS ESPERADOS

Espera-se que os atores interessados, após conhecerem a avaliação realizada pelos órgãos de controle, promovam, de maneira articulada, medidas necessárias para incrementar o aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental das áreas protegidas latino-americanas.

Nessa linha, é almejado que as áreas protegidas, se bem geridas, contribuam para o desenvolvimento econômico por meio de atividades como o turismo e a pesquisa científica, ao mesmo tempo em que continuem com seu papel relevante na conservação da biodiversidade.

A partir da auditoria coordenada, a sociedade e os órgãos de controle poderão acompanhar a evolução na gestão das áreas protegidas latino-americanas, cobrando dos responsáveis o aperfeiçoamento da governança nesse patrimônio ambiental.

Por fim, os órgãos de controle, ao promoverem avaliações conjuntas, fomentam o cumprimento dos acordos internacionais e estimulam o aperfeiçoamento da gestão ambiental em direção ao desenvolvimento sustentável.

**OLACEFS**

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE  
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

Informações complementares  
podem ser obtidas no endereço  
eletrônico [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

[www.facebook.com/tcuoficial](https://www.facebook.com/tcuoficial)

[www.twitter.com/tcuoficial](https://www.twitter.com/tcuoficial)

[www.youtube.com/tcuoficial](https://www.youtube.com/tcuoficial)



## UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS

### O QUE O TCU FISCALIZOU

O TCU realizou, entre 2018 e 2020, auditoria para avaliar a gestão e a implementação das unidades de conservação federais quanto às condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que essas áreas atinjam os objetivos para os quais foram criadas. Também foi analisada a implementação de metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 14 e 15 da Agenda 2030 e de metas da Convenção sobre Diversidade Biológica.

As unidades de conservação fazem parte da estratégia mundial de conservação da biodiversidade *in situ*, que é a conservação de ecossistemas e habitats em seus ambientes naturais. Elas representam cerca de 18% do território brasileiro e mais de 26% da zona costeira e marinha do país, e têm por finalidade principal a conservação da biodiversidade, além de outros objetivos, como a pesquisa científica, o uso público, a exploração sustentável de recursos naturais e a subsistência de populações tradicionais. Assim, as unidades de conservação constituem parte significativa do sistema brasileiro de áreas protegidas, e contribuem para o alcance de objetivos e metas assumidas pelo Brasil no âmbito internacional.

### O QUE O TCU ENCONTROU

O Tribunal constatou que a implementação e a gestão das unidades de conservação (UCs) federais melhoraram, de uma forma geral, de 2014 a 2019, embora haja deficiências, limitações e riscos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) instituído pela Lei 9.985/2000.

A principal falha identificada foi a ausência de uma estratégia nacional para o SNUC, em prejuízo ao monitoramento e avaliação da política pública, à comunicação dos resultados e à tomada de decisão. Verificou-se também que o governo federal não acompanha nem monitora, de forma integrada, os recursos oriundos de atores não governamentais e de cooperação internacional destinados às UCs federais, além de não haver uniformização de conceitos, modalidades de cooperação e arranjos de execução desses recursos. Ademais, identificaram-se limitações e riscos de descontinuidade das medidas adotadas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) para mitigar as dificuldades de alocação e permanência de recursos humanos nas UCs.

Constatou-se que, embora o Brasil se destaque no cenário turístico internacional, o potencial de uso público das UCs brasileiras é desperdiçado em razão da ausência de uma estratégia nacional para o turismo ecológico nessas áreas, da existência de sobreposições e fragmentações nas instituições governamentais, e da precariedade dos mecanismos de monitoramento, acompanhamento e controle da visitação nas UCs federais.

Em relação ao aspecto territorial do SNUC, concluiu-se que a regularização fundiária das UCs federais se beneficiaria de uma melhor coordenação e articulação interinstitucional, visto que parcela significativa da área das UCs federais de domínio público ainda não foi entregue ao ICMBio.

### O QUE PRECISA SER FEITO

O TCU recomendou o aprimoramento da governança do SNUC, em especial quanto à definição de uma estratégia nacional e ao monitoramento e acompanhamento integrados dos recursos oriundos de atores não governamentais e de cooperação internacional. Recomendou também o estabelecimento de uma estratégia para o turismo ecológico sustentável nas UCs, bem como o aprimoramento e a implementação de mecanismos adequados de controle de visitas. No âmbito territorial, o Tribunal recomendou que sejam instituídos mecanismos formais de articulação interinstitucional para endereçar as questões de regularização fundiária das UCs.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1.383/2021, do Plenário

Data da sessão: 09/06/2021

Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira

TC-023.646/2018-7

Unidade técnica responsável: AudAgroAmbiental

Outras deliberações relevantes: Acórdãos

3.101/2013, 1.206/2015, 2.571/2021 2.871/2021,

968/2023, todos do Plenário



# ÁREAS PROTEGIDAS

## AUDITORIA COORDENADA

O estabelecimento de **áreas protegidas** (APs) é a principal estratégia mundial para a conservação in situ da biodiversidade. A gestão deste patrimônio natural depende da implementação de políticas públicas efetivas por parte dos governos e atores envolvidos. A importância dos sistemas nacionais de áreas protegidas é reconhecida pelas Nações Unidas, na **Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)** e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**.

A Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente (COMTE-MA) da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) realizou a segunda edição da Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas. O trabalho foi realizado entre 2019 e 2020, sob a coordenação do Tribunal de Contas da União (TCU), a Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) do Brasil. Este processo contou com a participação de mais de 100 auditoras e auditores de 26 equipes de auditoria, permitindo avaliar 2.415 áreas protegidas em 17 países.

Países participantes da auditoria em 2019



Fonte: elaboração própria.

A auditoria teve por objetivo avaliar o nível de implementação e gestão das áreas protegidas dos países participantes, assim como seus avanços no cumprimento de metas internacionais, como as da CDB e da Agenda 2030.

### Meta 11 de Aichi – cobertura terrestre e marinha

A **Meta 11 de Aichi** da CDB estabelece para 2020 a conservação de pelo menos **17%** das áreas terrestres e de águas continentais e **10%** das áreas marinhas e costeiras por meio de **sistemas de áreas protegidas** administrados de maneira efetiva e equitativa, entre outros atributos. Esta meta é consistente com as metas 15.1 e 14.5 dos ODS.

Concluiu-se que as contribuições dos países participantes foram significativas, considerando as porcentagens propostas.

Em 2019, 13 dos 17 países participantes possuíam pelo menos 17% de suas áreas terrestres e de águas continentais incluídas em seus sistemas de áreas protegidas. Com relação às áreas marinhas e costeiras, foram obtidos dados de 14 países, 8 dos quais possuem mais de 10% de suas áreas marinhas e costeiras protegidas. Isto representa um avanço significativo em relação a 2014, uma vez que naquele ano a proteção das áreas marinhas e costeiras se encontrava longe da meta.

Contribuições à Meta 11 de Aichi

País	Terrestre	Marinho
Argentina	13,1%	7,1%
Bolívia	26,5%	NA
Brasil	18,1%	26,4%
Chile	20,5%	42,3%
Colômbia	16,3%	13,8%
Costa Rica	25,5%	2,6%
Cuba	17,2%	25,0%
Equador	22,0%	13,0%
El Salvador	24,8%	0,9%
Espanha	32,8%	12,0%
Guatemala	30,9%	0,9%
Honduras	28,4%	Sem dados
México	10,9%	22,1%
Paraguai	15,0%	NA
Peru	17,3%	0,5%
Portugal	25,0%	9,2%*
República Dominicana	25,0%	10,0%

\*Considerando-se a plataforma continental estendida, área pendente de confirmação pelas Organização das Nações Unidas.

Fonte: elaboração própria, com base em dados compilados pelas EFS entre 2019 e 2020. Os percentuais podem ter mudado desde então.

## Implementação e gestão das áreas protegidas

Na auditoria, foi utilizado o **Índice de Implementação e Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa)**, que permite avaliar as áreas protegidas em três faixas de implementação e gestão – baixo, médio e alto – por meio de 13 indicadores, que são avaliados em uma escala que varia de 0 a 3. O índice de cada AP é calculado a partir da média dos indicadores aplicáveis à mesma.

### Os 13 indicadores do Indimapa

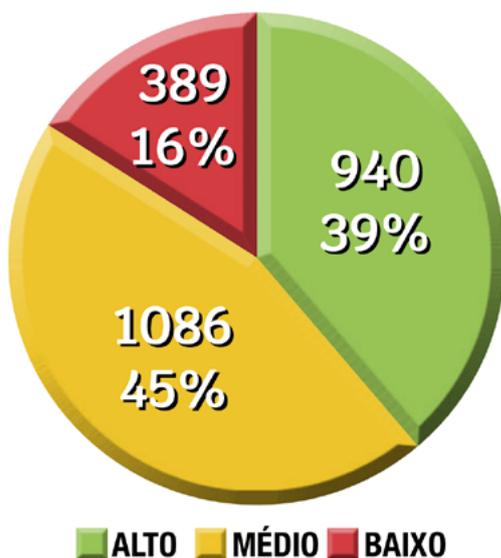
<b>G</b>	Plano de manejo/instrumentos de planejamento
<b>H</b>	Recursos humanos
<b>\$</b>	Recursos financeiros
<b>E</b>	Estrutura administrativa
<b>T</b>	Consolidação territorial
<b>F</b>	Proteção
<b>P</b>	Pesquisa
<b>B</b>	Monitoramento da biodiversidade
<b>C</b>	Gestão participativa (conselho gestor)
<b>M</b>	Manejo por comunidades tradicionais e/ou locais
<b>U</b>	Uso público
<b>L</b>	Articulação na AP
<b>N</b>	Concessões

Fonte: elaboração própria.

Foram avaliadas, ao todo, **2.415** áreas.

## INDIMAPA 2019

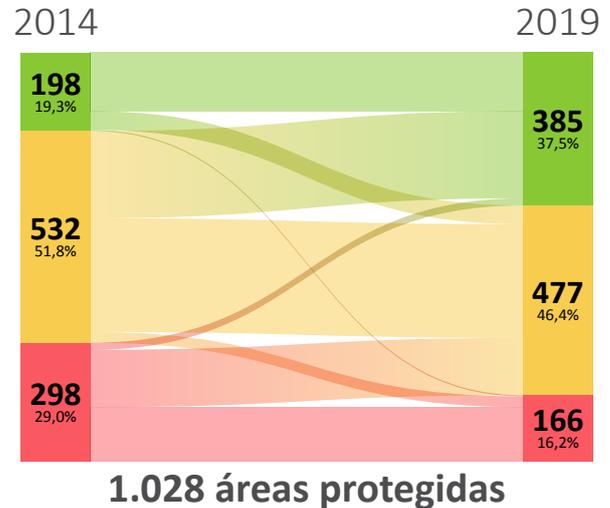
2.415 APs (países da América Latina, do Caribe e da Península Ibérica)



Fonte: elaboração própria.

O Indimapa permite também monitorar os avanços no nível de implementação e gestão, a partir da linha de base gerada na auditoria anterior. No grupo de **1.028 APs** avaliadas em ambas as edições da auditoria, constatou-se uma melhora em sua implementação e gestão, como sugerem as transições entre as três faixas (baixo, médio e alto).

### Transição de APs entre as faixas do Indimapa



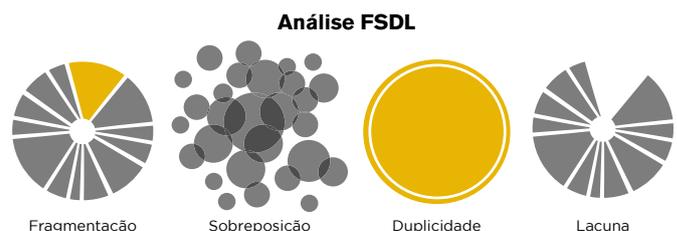
Fonte: elaboração própria.

Além disso, foram identificados avanços em aspectos específicos, como os planos de manejo/gestão (indicador G) e os recursos humanos (indicador H), ainda que estes processos ainda necessitem de atenção por parte dos governos e atores envolvidos. Por outro lado, foram identificadas fragilidades em processos importantes no monitoramento da biodiversidade (indicador B), no manejo dos recursos naturais pelas comunidades tradicionais e/ou locais (indicador M), no uso público (indicador U), na articulação na AP (indicador L) e nas concessões (indicador N).

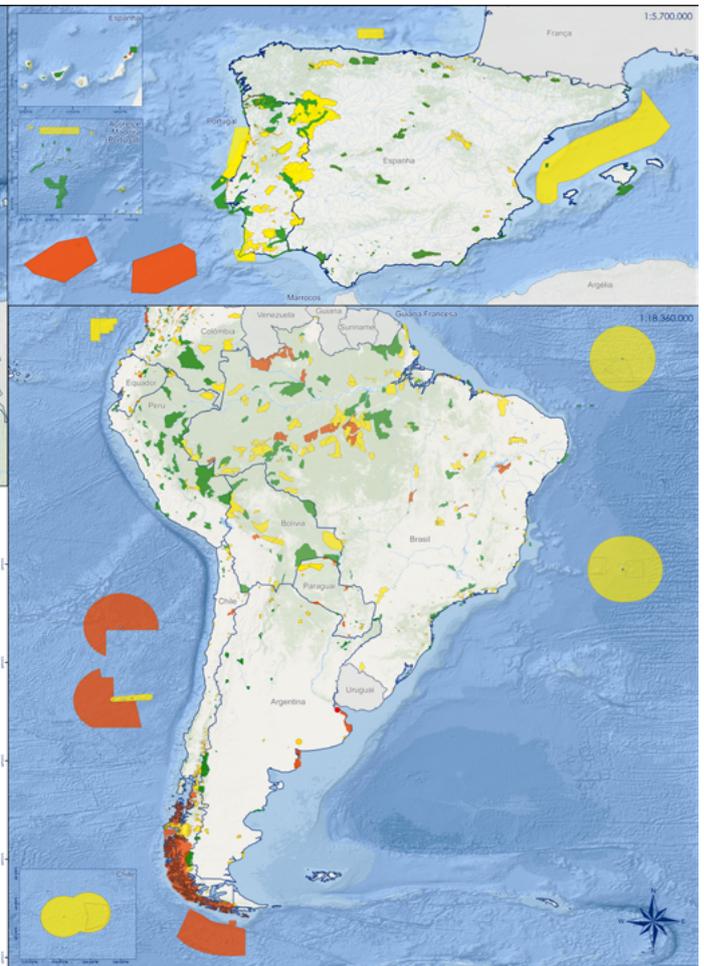
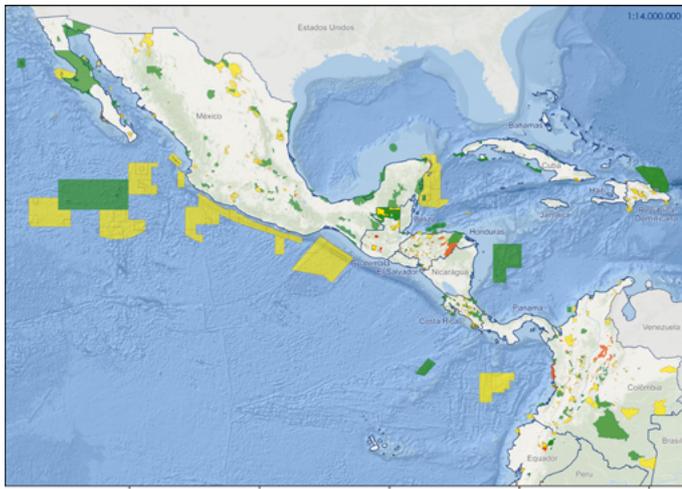
A média dos índices de todas as APs avaliadas em 2019 foi de **1,73**.

### A política de áreas protegidas e outras políticas públicas

As interações entre as políticas e as instituições públicas foram avaliadas por meio da **Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas (FSDL)**.



Fonte: Guia do FSDL, desenvolvido pelo TCU, a partir do GAO-15-49SP (U.S. GAO).



## ÁREAS PROTEGIDAS AUDITORIA COORDENADA

### INDIMAPA 2019

- Alto  $2 \leq i \leq 3$
- Médio  $1 \leq i < 2$
- Baixo  $0 \leq i < 1$



Sistema de coordenadas geográficas: Datum: WGS 1984. Fonte: Poliec Natura Earth. Áreas protegidas: WDPA; Indimapa 2019/2014 e arquivos originais do Organismo Provincial para o Desenvolvimento Sustentável (OPDS) da Província de Buenos Aires, organizadas pelo anexo de auditoria do ITCBA; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Instituto Chico Mendes de Conservação de Biodiversidade (IBAMA); Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Cadmipa); Sistema Nacional de Áreas de Conservação (SICOM); Ministério do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Paraguai); Sistema Nacional de Informação Geográfica do Ambiente e do Mar dos Açores (Portugal); Instituto da Conservação da Natureza e dos Florestas (Portugal); INEPA/INIA; entidades fiscalizadoras superiores e subnacionais participantes da Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas.



Foram analisadas as interações entre a política de APs e as políticas públicas de uso público em APs e de consolidação territorial destes territórios.

Com relação ao processo de uso público em APs (atividades de turismo ecológico/natural, recreação em ambientes naturais, educação e interpretação ambiental), a maioria das EFS identificaram FSDL com efeitos negativos, tais como:

- ausência de uma estratégia governamental para o turismo ecológico/natural nas APs;
- escassez ou ausência de pessoal, recursos e estrutura de suporte turístico;
- fragmentação entre os ministérios e departamentos responsáveis, sem instrumentos de coordenação.

Estes desalinhamentos prejudicam o uso público sustentável nas APs e conduzem ao desperdício de seu potencial socioeconômico, reconhecido globalmente (WEF, 2019).

Da mesma forma, diversas EFS latino-americanas identificaram FSDL no processo de consolidação territorial, as quais geram insegurança jurídica nos territórios e pressão sobre o uso de seus recursos naturais, em função de:

- sobreposição do território das APs com áreas que possuem outros regimes jurídicos e de posse da terra;

- divergência nas informações cartográficas e de registro territorial nos cadastros oficiais; e
- lacunas nas normativas relacionadas com o ordenamento territorial.

### Mecanismos de governança

Os mecanismos de governança de **participação pública** são relevantes para permitir a inclusão nas políticas públicas, em conformidade com o princípio da Agenda 2030 de “não deixar ninguém para trás”.

Constatou-se que a maioria dos países que participaram da auditoria possuem previsões legais de mecanismos de participação pública na política de APs. A auditoria avaliou também os mecanismos de participação no âmbito local da gestão das APs. Ainda que estes mecanismos existam na maior parte das APs avaliadas, muitos deles não estão ativos e/ou não são representativos (indicador C do Indimapa).

Também foi avaliado o mecanismo de governança de monitoramento e acompanhamento de resultados da política pública de APs (indicador B). Constatou-se que, em geral, os países participantes possuem sistemas de monitoramento ambiental em operação sobre desmatamento e espécies ameaçadas de extinção, ainda que de forma parcial e sem desagregação dos dados por AP.

Verificou-se, ainda, que, entre as AP avaliadas, mesmo que a maioria conte com algum tipo de atividade de monitoramento da biodiversidade, estas não são realizadas com a frequência necessária, e costumam ser insuficientes para gerar informações sobre os resultados de conservação alcançados. Esta situação dificulta a identificação oportuna de vulnerabilidades e riscos à diversidade biológica, o que prejudica a tomada de decisões para a proteção e a conservação ambientais.

### Informações complementares

Além dos resultados apresentados, foram analisados outros temas relacionados com o objeto da auditoria, relativos às contas econômicas ambientais e à Base de Dados Mundial sobre Áreas Protegidas (WDPA).

Com relação às contas econômicas ambientais, uma vez que se trata de tema relevante e complexo, propõe-se desenvolver, na COMTEMA, futuros trabalhos de pesquisa, capacitação e controle externo.

Quanto à WDPA, foram identificadas deficiências que limitaram algumas análises na auditoria, tais como a desatualização ou falta de dados, deficiências nos arquivos vetoriais e divergências com dados dos relatórios nacionais à CDB. Entretanto, reconhecem-se os esforços de criação, manutenção e divulgação da WDPA, considerada a base de dados global mais completa sobre áreas protegidas.

### Recomendações

Levando em conta os resultados da auditoria, recomenda-se aos governos nacionais que:

- estabeleçam os mecanismos necessários para alcançar uma implementação e uma gestão efetivas das áreas protegidas, assim como atender às vulnerabilidades destas áreas, especialmente com relação ao uso público e à consolidação territorial;
- adotem estratégias e responsabilidades precisas, a definição clara do regime jurídico aplicável a cada área protegida, e maior transparência de dados e informações oficiais, a fim de mitigar os problemas de insegurança jurídica territorial nas APs;
- garantam mecanismos ativos e representativos de participação pública na gestão das APs; e
- realizem atividades de monitoramento da biodiversidade com a frequência e suficiência necessárias para gerar informações sobre os resultados de conservação alcançados.

### Mensagem final

Espera-se que, a partir da realização desta auditoria coordenada, os sistemas nacionais de APs sejam aperfeiçoados, com o objetivo de elevar o nível de implementação e gestão das APs, assim como promover a coerência entre as políticas públicas, gerindo as FSDL com efeitos negativos. Finalmente, espera-se que as políticas públicas de APs sejam mais efetivas, atingindo seus objetivos de conservação *in situ* da diversidade biológica e de manutenção dos serviços ecossistêmicos para as gerações atuais e futuras, rumo ao desenvolvimento sustentável.

Siglas: U.S. GAO – U.S. Governmental Accountability Office; WEF – World Economic Forum (The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019).

#### FICHA DA AUDITORIA

Realização: OLACEFS/COMTEMA

Coordenação: TCU – Brasil

#### Participação

Entidades Fiscalizadoras Superiores  
Auditoria Geral da Nação (Argentina)  
Controladoria-Geral do Estado Plurinacional da Bolívia  
Controladoria-Geral da República do Chile  
Controladoria-Geral da República da Colômbia  
Controladoria-Geral da República da Costa Rica  
Controladoria-Geral da República de Cuba  
Câmara de Contas da República Dominicana  
Controladoria-Geral do Estado da República do Equador  
Corte de Contas da República de El Salvador  
Tribunal de Contas da Espanha  
Controladoria-Geral de Contas da República da Guatemala  
Tribunal Superior de Contas da República de Honduras  
Auditoria Superior da Federação (México)  
Controladoria-Geral da República do Paraguai  
Controladoria-Geral da República do Peru  
Tribunal de Contas de Portugal

Entidades Fiscalizadoras Subnacionais  
Honorável Tribunal de Contas da Província de Buenos Aires  
Tribunal de Contas do Estado do Acre  
Tribunal de Contas do Estado do Amapá  
Tribunal de Contas do Estado do Amazonas  
Tribunal de Contas do Estado do Maranhão  
Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso  
Tribunal de Contas do Estado do Pará  
Tribunal de Contas do Estado de Rondônia  
Tribunal de Contas do Estado de Roraima

#### Apoio

CCC/OLACEFS  
GIZ

#### TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
SAFS Quadra 4, Lote 1  
70042-900 Brasília - DF  
secexamb@tcu.gov.br  
+55 61 3527-5425

## ACOMPANHAMENTO DO PLANO ANUAL DE OUTORGA FLORESTAL 2014

O Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) é um instrumento de planejamento das ações dirigidas à produção florestal sustentável pela concessão de florestas públicas. Este plano é elaborado e proposto pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), definido e aprovado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

O PAOF deve conter a descrição de todas as florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão no ano, observando o disposto na Lei 11.284/06 e no Decreto 6.063/07. Cabe ao TCU acompanhar o PAOF anualmente e verificar se o plano atende aos requisitos legais e não possui indícios de irregularidades.

### OBJETIVO

O acompanhamento realizado verificou se havia observância das normas legais no Plano Anual de Outorga Florestal e se o documento apresentava o conteúdo mínimo exigido pela legislação.

### CONSTATAÇÕES

O PAOF foi elaborado conforme as disposições legais vigentes e com base no Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), que registrou 308 milhões de hectares cadastrados em novembro de 2012, dos quais apenas quatro milhões seriam elegíveis para concessão, excluindo-se áreas com restrições legais. As áreas passíveis de concessão estariam localizadas em onze florestas nacionais em quatro estados: AC, AM, PA e RO.

O plano elaborado levou em consideração o planejamento das políticas públicas para o setor florestal em atendimento aos preceitos legais. O Plano Plurianual 2012-2015 previu recursos para promoção de ações voltadas ao uso sustentável do patrimônio florestal, ampliando a oferta de áreas para concessão florestal.

Até 2012, foram assinados cinco contratos de concessão florestal, e na safra daquele ano foram arrecadados mais de 1 milhão de reais resultantes do transporte da madeira. No PAOF de 2014, estavam detalhadas as florestas públicas passíveis de concessão naquele ano, apresentando suas áreas georreferenciadas e respectivas áreas adjacentes.

### DELIBERAÇÃO

O Acórdão 1.175/2014-TCU-Plenário deliberou por dar ciência ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) que o PAOF de 2014 não apresentou indícios de irregularidades.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1.175/2014 – TCU – Plenário  
 Data da sessão: 07/05/2014  
 Relator: Marcos Bemquerer Costa  
 TC: 000.625/2014-0  
 Unidade Técnica Responsável:  
 SecexAgroAmbiental

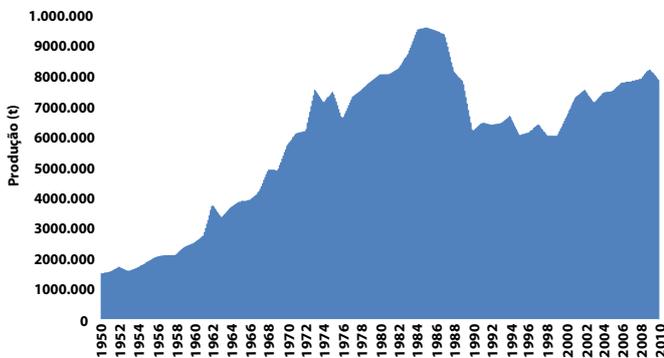
## GESTÃO AMBIENTAL

# LEVANTAMENTO SOBRE A GESTÃO DO USO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS PESQUEIROS

Para a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), a gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros pode ser entendida como o processo integrado de coleta de informação, análise, planejamento, consulta, tomada de decisão, alocação de recursos, formulação e execução, assim como a imposição, quando necessário, de normas que regulamentem as atividades pesqueiras, de modo a assegurar a sustentabilidade dos recursos. Uma pesca sustentável deve garantir o atendimento das necessidades atuais da sociedade e dos indivíduos envolvidos na pesca, sem comprometer o consumo das gerações futuras.

A pesca extrativa mundial, incluso o Brasil, vem sofrendo de uma estagnação/redução da produção nos últimos anos, conforme se visualiza no gráfico abaixo.

**Figura 1: Situação da produção da pesca extrativista marinha e continental no Brasil.**



Fonte: Ministério da Pesca e da Agricultura (2010)

No Brasil, estudos de avaliação dos estoques indicam que 80% dos principais recursos pesqueiros nacionais encontram-se plenamente explorados, sobrepescados, esgotados ou em processo de recuperação. A atividade pesqueira é a principal ameaça à biodiversidade marinha nas águas brasileiras. A principal ação para proteger essa biodiversidade é a criação de Unidades de Conservação (UCs). O País tem atualmente apenas 3,1% da zona costeira e marinha dentro de UCs.

A pesca extrativa marinha é a principal fonte de produção do pescado nacional, sendo responsável por 42,4% do total. Nessa produção extrativa marinha, 65% são efetivados por pesca artesanal.

Quando da realização deste levantamento, a competência para fixar as normas, critérios e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros cabia, conjuntamente, ao Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Foi estabelecido um sistema de gestão compartilhada do uso sustentável dos recursos pesqueiros, composto por comitês, câmaras técnicas e grupos de trabalho. Nos Comitês Permanentes de Gestão (CPGs), devem participar, paritariamente, representantes do Estado, dos pescadores e de organizações não governamentais. Esses comitês são assessorados por subcomitês científicos e de acompanhamento. As propostas dos CPGs são submetidas à Comissão Técnica Interministerial da Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros (CTGP), formada por representantes do MPA e MMA.

### OBJETIVO

Realizar uma avaliação sintética da gestão de recursos pesqueiros no Brasil, concentrado na pesca marinha, ilustrando a complexidade de se conciliar aspectos econômicos, sociais e ambientais nas políticas baseadas na exploração de recursos naturais.

O trabalho é um estudo de caso que foi realizado no contexto do levantamento de auditoria que analisou como estão sendo internalizados, nas políticas públicas nacionais, os compromissos assumidos pelo governo brasileiro decorrentes da Conferência Rio-92, especificamente as Convenções sobre Mudança do Clima, Diversidade Biológica e Combate à Desertificação, além da Agenda 21.

### CONSTATAÇÕES

- I) Inobservância do sistema de gestão compartilhada e insuficiências na implantação dos CPGs.
- II) Conflito de interesses entre os atores envolvidos na gestão sustentável dos recursos pesqueiros, a exemplo do MMA, que possui uma agenda conservacionista dos recursos naturais, e do MPA, que visa à expansão do setor pesqueiro. Além disso, registram-se conflitos também entre governo e setor acadêmico, pescadores e setor acadêmico, pescadores artesanais e UCs, pescadores artesanais e pescadores industriais, pescadores e Ibama.
- III) Deficiência no controle do registro geral da atividade pesqueira comprometendo o seguro defeso, que existe para proporcionar renda aos pescadores impedidos de trabalhar no período de defeso ou de reprodução e crescimento das espécies aquáticas.

- IV) Liberação de licenças de pesca sem controle, com atraso e sem transparência.
- V) Arrendamento de embarcações estrangeiras sem benefício para a atividade pesqueira brasileira.
- VI) Acesso desigual ao programa de subvenção na aquisição do óleo diesel marinho, em prejuízo dos pescadores artesanais.
- VII) Descontinuidade no sistema de levantamento e monitoramento de dados estatísticos, subsídios fundamentais para as medidas de ordenamento pesqueiro.
- VIII) Insuficiência de compatibilidade entre os programas de pesquisa científica e os problemas prioritários das pescarias.
- IX) Precariedade de meios materiais e humanos para as ações de fiscalização da pesca.
- X) Ausência de efetividade dos programas de apoio aos pescadores artesanais.

## **DELIBERAÇÕES**

### Determinações

#### MPA e MMA

- I) Implementar os Comitês Permanentes de Gestão e seus respectivos Subcomitês Científicos e de Acompanhamento.
- II) Divulgar as atas referentes às reuniões já ocorridas da Comissão Técnica da Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros e dos Comitês Permanentes de Gestão.

### Recomendações

#### MPA e MMA

- III) Desenvolver, conjuntamente, uma estratégia de promoção e incentivo à pesquisa pesqueira, de forma a propiciar o desenvolvimento sustentável da atividade.
- IV) Avaliar uma possível revisão do normativo que restringe a participação no Comitê Permanente de Gestão exclusivamente às entidades com assentos no Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (Conape).

### MMA

- V) Avaliar a oportunidade de fortalecer os Centros Especializados em Pesquisa Pesqueira como instância de apoio técnico-científico ao processo decisório do ordenamento pesqueiro.

### Ciências MPA e MMA

- I) Ocorrências de casos em que os dados técnicos e científicos disponíveis não foram considerados no processo de tomada de decisão, como as solicitações de reduzir o período de defeso da lagosta, o restabelecimento do período de defeso da piramutaba e o arrendamento de embarcações estrangeiras para a pesca de demersais.
- II) Ocorrência de caso em que o princípio da precaução não foi utilizado para embasar o processo decisório da CTGP (autorização provisória para pesca durante o período de defeso do camarão-rosa).
- III) Não disponibilização ao Ibama de dados e informações do Registro Geral da Pesca relativas às licenças, permissões e autorizações concedidas para o exercício da atividade pesqueira.

## **DADOS DA DELIBERAÇÃO**

Acórdão: 1404/2012- Plenário  
Data da sessão: 6/6/2012  
Relator: Ministro Augusto Nardes  
TC: 034.633/2011-1  
Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental



consequências danosas do acidente, tais como ações emergenciais de contenção dos rejeitos, ações de recuperação de nascentes, revegetação de áreas diretamente afetadas, apoio à implantação de Unidades de Conservação, de centros de triagem de animais silvestres e de instrumentos de gestão territorial.

## **DELIBERAÇÃO**

Foi determinado que a SecexAmbiental do TCU autue processo para avaliar a eficácia dos programas e ações socioambientais de recuperação dos danos causados pelo rompimento da barragem do Fundão, em Mariana/ MG, à bacia do rio Doce e às áreas costeiras, estuarinas e marinhas atingidas.

### **DADOS DA DELIBERAÇÃO**

Acórdão: 8620/2016 – 2ª. Câmara  
Data da sessão: 19/7/2016  
Relator: Ministro André Luís de Carvalho  
TCs: 033.739/2015-3 e 021.677/2016-6  
Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental



## FINANCIAMENTO DO BNDES NA AMAZÔNIA

TCU propõe o envolvimento de órgãos ambientais na formulação de políticas de desenvolvimento econômico da Amazônia, de modo a compatibilizá-las com as políticas ambientais estabelecidas para a região.

### OBJETIVO

Diante de notícias publicadas na mídia de que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) estaria financiando atividades econômicas que incentivam o desmatamento ilegal na Amazônia, a Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados encaminhou solicitação de informações ao TCU sobre os investimentos do BNDES em participação acionária de frigoríficos que adquirem gado originário de fazenda com irregularidades socioambientais.

Para atender à solicitação do Congresso Nacional, o Tribunal realizou fiscalização com o objetivo de verificar se as diretrizes de agentes financeiros oficiais, como o BNDES, o Banco da Amazônia (Basa) e o Banco do Brasil, no que tange à concessão de financiamento a atividades do setor agropecuário na Amazônia, estão em consonância com a legislação ambiental e, em especial, com as políticas de redução do desmatamento

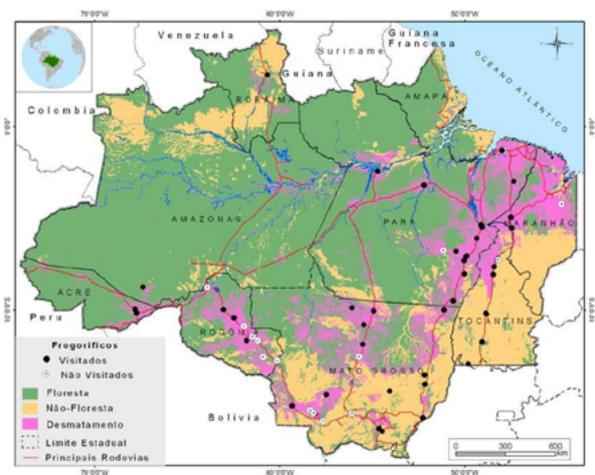
### CONSTATAÇÕES

O TCU verificou que as diretrizes adotadas pelos bancos na concessão de financiamentos a atividades agropecuárias na Amazônia Legal estão em conformidade com as regras estabelecidas no Manual de Crédito Rural do Banco Central e com a Resolução CMN 3.545/2008, que exige a comprovação de regularidade ambiental para fins de financiamento agropecuário no bioma Amazônia.

No entanto, a legislação federal limita-se à obrigatoriedade de licenciamento ambiental do empreendimento financiado, sem exigir avaliação dos impactos ambientais indiretos provocados pela cadeia produtiva como um todo.

Apesar de não terem sido identificadas ilegalidades na concessão de crédito rural, constataram-se incoerências entre políticas de fomento ao setor agropecuário e os programas de combate ao desmatamento da Amazônia. Mesmo respeitando as normas ambientais em vigor, investimentos de grande volume com financiamento público a atividades que são vetores de desmatamento, como é o caso da pecuária, podem estimular o avanço da fronteira agropecuária em direção à floresta

### Distribuição do Desmatamento e de frigoríficos instalados na Amazônia



Fonte: Imazon (frigoríficos registrados no Sistema de Inspeção Federal em 2005; desmatamento conforme Inpe, 2007)

O BNDES, como agente executor da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), investiu, entre janeiro de 2005 e março de 2010, mais de R\$ 12 bilhões em empresas frigoríficas que possuem unidades industriais nos estados da Amazônia Legal. As operações de financiamento respeitaram a legislação vigente e, em alguns casos, exigiram-se dos beneficiários obrigações que foram além daquelas estabelecidas pelas normas ambientais.

Ainda assim, verificou-se que as salvaguardas socioambientais estipuladas na concessão de empréstimos a frigoríficos na região amazônica não foram suficientes para impedir a ocorrência de irregularidades na cadeia produtiva da pecuária, como desmatamento ilegal e trabalho escravo.

**Operações de financiamento do BNDES a frigoríficos que têm unidades na Amazônia Legal. (Valores em milhões.)**

Ano	Automáticas	Exportação	Não Automáticas	Renda Variável	Total geral
2005	7,99	-	62,79	-	70,77
2006	8,17	4,02	-	-	12,19
2007	41,18	-	466,94	1,66,49	2.187,41
2008	51,22	-	526,03	4.759,20	5.336,45
2009	25,96	-	-	4.629,60	4.655,56
2010	12,08	-	-	-	12,08
<b>Total</b>	<b>146,59</b>	<b>16,83</b>	<b>1.055,76</b>	<b>11.055,28</b>	<b>12.274,46</b>

O TCU constatou, também, que as políticas de crédito rural em vigor ainda são insuficientes para induzir a adoção de práticas agropecuárias adequadas do ponto de vista ambiental.

## DELIBERAÇÕES

O TCU recomendou ao MDIC e à Casa Civil que, ao formularem planos de desenvolvimento regionais ou nacionais, a exemplo da PDP, reforcem a articulação interministerial, envolvendo as instituições ambientais competentes, de modo a compatibilizá-los com as metas de redução de desmatamento da Amazônia assumidas pelo Governo Federal e com as políticas de desenvolvimento sustentável da região, como o Plano Amazônia Sustentável.

Recomendou, também, que a Casa Civil coordene esforços, juntamente com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), para estruturar e capacitar os órgãos prestadores de serviços de aperfeiçoamento dos sistemas de produção no setor agropecuário, além de estudar formas de indução de práticas sustentáveis a serem conjugadas à concessão de crédito rural na região.

Este processo foi monitorado por meio do TC 003.736/2014-8

### DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2671/2010- Plenário  
Relator: Ministro Raimundo Carreiro  
TC nº 026.021/2009-9  
Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL

# COMBATE AO DESMATAMENTO ILEGAL NA AMAZÔNIA LEGAL

### O QUE O TCU FISCALIZOU

O TCU realizou, em 2019, auditoria para avaliar as ações do Governo Federal voltadas para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal, no período de 2016 a 2020, relacionadas à governança da política para a prevenção e o controle do desmatamento e às atividades de fiscalização ambiental federal.

O desmatamento é um problema grave, que causa diversos impactos negativos de ordem ambiental, econômica e social. Na Amazônia, os problemas são potencializados, dada a extensão da área – boa parte coberta por florestas –, a riqueza de sua biodiversidade, os efeitos no regime de chuvas em todo o país, além do impacto climático gerado pelas emissões de gases de efeito estufa decorrentes desse desmatamento.

### O QUE O TCU ENCONTROU

Nesse trabalho, o TCU detectou a ausência de elementos fundamentais nos planos de controle do desmatamento em vigor. Além disso, verificou a falta de definição clara das competências dos principais atores envolvidos na formulação e coordenação da política, além da redução, ao longo do tempo, da participação das partes interessadas nessa política.

Constatou-se que mensagens emitidas por autoridades de alto escalão do Poder Executivo Federal de deslegitimação e desqualificação do trabalho realizado pelas instituições envolvidas no processo de fiscalização têm impactado negativamente essa atividade.

Com relação à fiscalização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), detectaram-se situações que têm prejudicado a atuação adequada da instituição: redução de sua capacidade de fiscalização ao longo dos anos pela diminuição do número de agentes aptos para a atividade; ausência de estratégia de comunicação social; deficiências no processo de nomeação para cargos estratégicos; e fragilização do direito ao porte de arma pelos fiscais.

Verificou-se, também, a falta de amparo jurídico para utilização das Forças Armadas, no âmbito de Operação de Garantia da Lei e da Ordem, para combater a infrações administrativas ambientais, tal como ocorreu em 2019 e 2020/2021, bem como a inadequação, de ordem técnica, para que a coordenação das ações de combate ao desmatamento fique a cargo dessas forças. Detectaram-se, ainda, problemas de coordenação entre o Ministério da Defesa e o Ibama no planejamento e execução das ações no âmbito da Operação Verde Brasil 2.

Os achados relatados representam obstáculos significativos para que o país possa adotar medidas efetivas para combater o desmatamento, minimizar os seus efeitos negativos e possibilitar o atingimento da meta assumida pelo governo brasileiro de zerar o desmatamento ilegal na região até 2030.

### O QUE PRECISA SER FEITO

Foi recomendado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e ao Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL) que aprimorassem o arranjo normativo-institucional da política de controle do desmatamento na Amazônia.

Adicionalmente, recomendou-se à Presidência da República, ao MMA e ao Ibama que as mensagens públicas referentes ao combate ao desmatamento e à atuação das instituições envolvidas no processo de fiscalização estejam alinhadas aos objetivos da política de controle do desmatamento.

Deliberou-se, ainda, ao CNAL, MMA e Ibama a adoção de providências com vistas a sanar e/ou mitigar as demais fragilidades apontadas (relacionadas ao porte de arma, a deficiências na nomeação para cargos estratégicos, à capacidade de fiscalização e à comunicação social).

### DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão 1.758/2021, do Plenário

Data da sessão: 21/07/2021

Relator: Ministro-Substituto André de Carvalho

TC: 038.045/2019-2

Unidade técnica responsável: AudAgroAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL

# EFETIVIDADE DO PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL DO IBAMA

### O QUE O TCU FISCALIZOU

O TCU realizou, em 2021, auditoria para avaliar o processo sancionador ambiental no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). O processo sancionador ambiental visa ampliar a efetividade do controle ambiental, promovendo estratégias de controle e fiscalização ambiental que propiciem a dissuasão dos ilícitos e a efetiva recuperação do dano ambiental. A auditoria tratou, em especial, das seguintes etapas pós-fiscalização: conciliação ambiental, contencioso administrativo e execução das sanções.

### O QUE O TCU ENCONTROU

Com relação à etapa de conciliação ambiental, o TCU identificou a necessidade de melhor estruturação da alternativa de conversão de multas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Também se constatou a insuficiência dos mecanismos adotados para informar a sociedade e os infratores a respeito desse procedimento, de forma a divulgar seus benefícios e estimular os infratores a aderirem à conciliação.

Quanto à etapa do contencioso, detectou-se um tempo excessivo para conclusão do processo administrativo. Segundo estimativas do Ibama, o tempo médio para conclusão dos processos administrativos é de 6 anos, podendo chegar 11 anos e 9 meses. Contudo, a previsão normativa é que o prazo para a decisão em primeira instância seja de até 1 ano, o que vale também para decidir eventual recurso. Nesse sentido, verificou-se que o ritmo de instrução e julgamentos de processos em primeira instância não acompanha o número de novos processos autuados.

Por fim, constatou-se que as notificações aos infratores têm demorado, em média, 6 meses para serem realizadas de forma efetiva na etapa do contencioso. Todavia, para que um processo possa ser julgado em primeira ou segunda instância em até um ano, o Ibama estima que a cientificação dos autuados deveria ocorrer em até 3 meses.

As etapas pós-fiscalização são fundamentais para garantir a efetividade do processo sancionador ambiental. No entanto, as falhas apontadas pelo TCU nas atividades relacionadas com a instrução e julgamento dos autos de infração indicam que essas ações não têm recebido a atenção necessária para acompanhar os esforços de fiscalização, o que tende a comprometer os esforços do Governo Federal para diminuir a ocorrência do desmatamento ilegal e outros ilícitos ambientais.

### O QUE PRECISA SER FEITO

O TCU recomendou ao Ibama, ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e à Casa Civil da Presidência da República que adotassem medidas para estruturar as possibilidades de conversão de multas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

Adicionalmente, o Tribunal recomendou ao Ibama adotar providências para sanar e/ou mitigar as demais deficiências e fragilidades apontadas na auditoria, relacionadas com mecanismos de divulgação dos benefícios sobre a conciliação ambiental; capacidade de trabalho da Equipe Nacional de Instrução; sistema de consulta a normativos, entendimentos e decisões relacionadas ao processo sancionador ambiental; entre outros.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão 1.973/2022, do Plenário

Data da sessão: 24/08/2022

Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer

TC-038.685/2021-3

Unidade técnica responsável: AudAgroAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL

# LEVANTAMENTO SOBRE AS AÇÕES DE PREVENÇÃO E COMBATE ÀS QUEIMADAS E INCÊNDIOS FLORESTAIS

O fogo é considerado ferramenta básica de manejo nos trópicos, por ser uma forma rápida e barata de limpar a terra, produzir cinzas ricas em nutrientes e reduzir a incidência de plantas invasoras e pragas, especialmente nas áreas onde a agricultura familiar não tem o apoio da mecanização ou o suporte técnico necessário para o desenvolvimento das práticas de manejo integral da propriedade rural. No entanto, a médio e longo prazos, ou quanto escapa dos limites desejados, o fogo gera prejuízos que superam seus eventuais benefícios, tanto para os produtores rurais quanto para a sociedade.

A grande ocorrência de incêndios florestais e queimadas tem causado sérios danos ambientais ao Brasil. Segundo dados do Prevfogo, entre janeiro e setembro de 2010, o fogo atingiu 27% das terras indígenas, 11% de áreas de assentamento do Incra, 40% das Unidades de Conservação de uso sustentável e 45% das Unidades de Conservação de proteção integral.

Além disto, o fogo afeta diretamente a composição físico-química e a biologia dos solos, deteriora a qualidade do ar, afeta os padrões climáticos, reduz a biodiversidade e prejudica a saúde humana. Os incêndios podem atingir também o patrimônio público e privado.

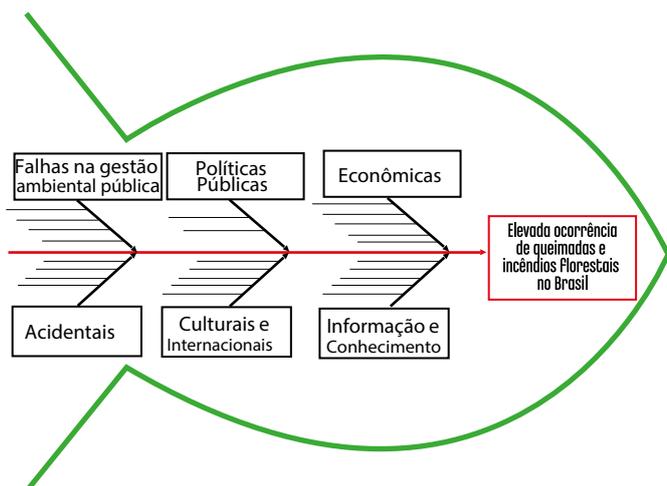
Para fazer frente ao problema de incêndios e queimadas no âmbito federal, o Brasil dispõe de um arranjo institucional no qual se destaca a atuação direta do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), do Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (PrevFogo), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

### OBJETIVO

Realizar um levantamento nos órgãos atuantes na prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais, visando apresentar um diagnóstico com as principais causas e vulnerabilidades que contribuem para a elevada ocorrência desses incidentes no Brasil, bem como verificar o nível de interação entre os órgãos públicos envolvidos com o problema em questão.

### CONSTATAÇÕES

- I) Insuficiência nas ações de prevenção contra queimadas e incêndios florestais, que exigiria a estruturação de uma ação nacional integrada, nos três níveis de governo, investimentos em pesquisa e divulgação de alternativas ao uso do fogo nas práticas agropecuárias, além de promoção da educação ambiental nas áreas mais críticas.
- II) Incompatibilidade entre demanda pelo serviço e estrutura de combate ao fogo. As deficiências estruturais são evidenciadas por um sistema de comunicação inexistente, meios de transporte com capacidade aquém da necessária, logística de acampamento incipiente, falta de equipamentos de pronto emprego e inexperiência da mão-de-obra.
- III) Deficiências na articulação entre órgãos e entidades governamentais na prevenção, monitoramento e combate às queimadas, a exemplo do que ocorre na atuação do ICMBio e Fundação Nacional do Índio (Funai) em áreas nas quais se sobrepõem Unidades de Conservação e terras indígenas.
- IV) Insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros para prevenção e combate aos incêndios florestais em UCs.
- V) Inexistência de uma regulamentação que defina as responsabilidades dos diversos atores envolvidos com a temática das queimadas e incêndios florestais.
- VI) Ausência de institucionalização do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional (Ciman), que, se efetivada, contribuiria para minimizar os efeitos da indefinição de competências dos agentes públicos.
- VII) Inexistência de indicadores oficiais de áreas queimadas em Unidades de Conservação (UCs) e terras indígenas no Brasil.
- VIII) Ausência de instrumentos de planejamento e gestão das UCs, tais como plano de manejo, plano de manejo de fogo e/ou plano operativo de prevenção e combate aos incêndios florestais.
- IX) Existência de uma multiplicidade de causas para a ocorrência de queimadas e incêndios florestais no Brasil, conforme se depreende do Diagrama de Ishikawa abaixo expresso



## DELIBERAÇÕES

### Recomendações

#### Casa Civil da Presidência da República

- I) Possibilitar a institucionalização do Ciman.
- II) Estimular instrumentos econômicos para valorizar as práticas e atividades que não produzam queimadas ou incêndios florestais.
- III) Compatibilizar a política de criação de UCs com as necessidades do ICMBio.
- IV) Incentivar medidas orçamentárias coerentes com a sustentabilidade das UCs.
- V) Incluir a Funai nos Comitês Executivos que trabalham com a prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais.
- VI) Orientar os órgãos federais a aplicar a Avaliação Ambiental Estratégica no seu planejamento.

#### Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

##### (MPOG)

- VII) Adotar a Avaliação Ambiental Estratégica na elaboração do Plano Plurianual.
- VIII) Avaliar a viabilidade de se criar o cargo de Guarda-Parque no ICMBio.

#### MMA e Ministério da Integração Nacional

- IX) Adotar medidas com vistas à institucionalização do Ciman.

#### INPE

- X) Desenvolver indicadores de áreas queimadas no território brasileiro.

#### MMA e Ministério da Ciência e Tecnologia

- XI) Incluir no Plano Plurianual o indicador de áreas queimadas.
- XII) Garantir aporte de recursos financeiros e humanos ao INPE.

#### ICMBio

- XIII) Elaborar Plano de Manejo de Fogo em todas as UCs.
- XIV) Promover programas de educação ambiental.
- XV) Disseminar as boas práticas de prevenção e combate às queimadas e aos incêndios florestais.

#### MMA

- XVI) Solucionar as deficiências com relação à contratação de brigadistas pelo ICMBio.
- XVII) Desenvolver o planejamento orçamentário-financeiro das atividades do Programa Nacional de Redução do Uso do Fogo nas Áreas Rurais e Florestais (Pronafogo).
- XVIII) Atentar para o prazo de avaliação da implementação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP).
- XIX) Avaliar a conveniência de realizar campanhas institucionais para minimizar a incidência de queimadas e de incêndios florestais.

#### Ministério da Educação

- I) Avaliar a oportunidade de se incluir no currículo escolar disciplina com conteúdo de educação ambiental, notadamente a prevenção contra queimadas e incêndios florestais.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2.516/2011 – TCU – Plenário  
 Data da sessão: 21/9/2011  
 Relator: Ministro Aroldo Cedraz  
 TC: 028.459/2010-5  
 Unidade Técnica Responsável:  
 SecexAgroAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL

### MONITORAMENTOS DO LEVANTAMENTO SOBRE AS AÇÕES DE PREVENÇÃO E COMBATE ÀS QUEIMADAS E INCÊNDIOS FLORESTAIS

No acórdão 2516/2011, em sessão de 21/9/2011 do plenário do TCU, foram proferidas as seguintes deliberações em relação às ações de prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais:

#### Recomendações

##### Casa Civil da Presidência da República

- I) Possibilitar a institucionalização do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional (Ciman).
- II) Estimular instrumentos econômicos para valorizar as práticas e atividades que não produzam queimadas ou incêndios florestais.
- III) Compatibilizar a política de criação de Unidades de Conservação (UCs) com as necessidades do ICMBio.
- IV) Incentivar medidas orçamentárias coerentes com a sustentabilidade das UCs.
- V) Incluir a Funai nos Comitês Executivos que trabalham com a prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais.
- VI) Orientar os órgãos federais a aplicar a Avaliação Ambiental Estratégica no seu planejamento.

##### Ministério do Planejamento

- VII) Adotar a Avaliação Ambiental Estratégica na elaboração do Plano Plurianual.
- VIII) Avaliar a viabilidade de se criar o cargo de Guarda-Parque no ICMBio

##### Ministérios do Meio Ambiente e da Integração Nacional

- IX) Adotar medidas com vistas à institucionalização do Ciman.

##### Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

- X) Desenvolver indicadores de áreas queimadas no território brasileiro.

##### Ministérios do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia

- XI) Incluir no Plano Plurianual o indicador de áreas queimadas.
- XII) Garantir aporte de recursos financeiros e humanos ao INPE.

##### ICMBio

- XIII) Elaborar Plano de Manejo de Fogo em todas as UCs.
- XIV) Promover programas de educação ambiental.
- XV) Disseminar as boas práticas de prevenção e combate às queimadas e aos incêndios florestais.

##### Ministério do Meio Ambiente

- XVI) Solucionar as deficiências com relação à contratação de brigadistas pelo ICMBio.
- XVII) Desenvolver o planejamento orçamentário-financeiro das atividades do Programa Nacional de Redução do Uso do Fogo nas Áreas Rurais e Florestais (Pronafogo).
- XVIII) Atentar para o prazo de avaliação da implementação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP).

- XIX) Avaliar a conveniência de realizar campanhas institucionais para minimizar a incidência de queimadas e de incêndios florestais.

##### Ministério da Educação

- XX) Avaliar a oportunidade de se incluir no currículo escolar disciplina com conteúdo de educação ambiental, notadamente a prevenção contra queimadas e incêndios florestais.

#### **OBJETIVO**

Avaliar o cumprimento das deliberações anteriormente elencadas em referência às ações de prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais.

## CONSTATAÇÕES

### Implementadas

	Itens
Recomendações à Casa Civil	II e V
Recomendação ao MMA e MCT	XII
Recomendações ao ICMBio	XIV e XV
Recomendações ao MMA	XVIII e XIX

### Em Implementação

	Itens
Recomendação ao INPE	X

### Não Implementadas

	Itens
Recomendação ao MMA	XVII

### Insubsistentes

	Itens
Recomendação à Casa Civil	I
Recomendação ao MMA e MI	IX
Recomendação ao MMA e MCT	XI
Recomendação ao MEducação	XX

### De Acompanhamento no Longo Prazo

	Itens
Recomendação à Casa Civil	VI
Recomendação ao MPOG	VII

### Para Acompanhamento em Outros Processos\*

	Itens
Recomendações à Casa Civil	III e IV
Recomendação ao MPOG	VIII
Recomendação ao ICMBio	XIII
Recomendação ao MMA	XVI

\*TC 034.496/2012-2 (Auditoria Operacional para avaliar a Governança das Unidades de Conservação da Amazônia) e

TC 006.762/2014-0 (Auditoria Internacional em Biodiversidade: análise das Unidades de Conservação Federais nos Biomas Brasileiros, exceto no Bioma Amazônia)

## DELIBERAÇÃO

Dar ciência do acórdão à Casa Civil, ao MMA, ao MCT, ao MI e ao INPE.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdãos: 213/2016 e 1382/2013-Plenário

Datas das sessões: 17/2/2016 5/6/2013

Relatores: Ministros Augusto Nardes e Aroldo Cedraz

TCs: 017.347/2015-7 e 038.494/2012-4

Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL

# AUDITORIA OPERACIONAL NO SISTEMA DE CONTROLE DE TRÂNSITO DE PRODUTOS FLORESTAIS

Em 2006, a Lei de Concessão de Florestas alterou o Código Florestal. Desde então, o controle da exploração de florestas foi descentralizado, se tornando, em regra, de competência estadual. Em situações excepcionais, a gestão florestal é de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) ou de municípios.

O órgão competente para autorizar o Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) ou a supressão de florestas é também o responsável pela emissão de licença para o transporte e armazenamento de produtos florestais. No âmbito federal e para uma dezena de estados, essa licença é o Documento de Origem Florestal (DOF), gerado por sistema do Ibama. Os demais estados brasileiros utilizam sistemas próprios de controle.

As informações contidas no DOF e nos sistemas estaduais precisam estar integradas. A quantidade anual autorizada de exploração de madeiras é inserida nos sistemas, o que gera um saldo para movimentação que funciona como uma conta corrente, sendo permitida a emissão do DOF somente se houver saldo disponível.

O objetivo maior do controle exercido pelos sistemas de transporte de produtos florestais é combater o desmatamento ilegal no País. Com os sistemas eletrônicos integrados, pode-se auferir a legalidade da madeira comercializada nacionalmente.

### OBJETIVO

Avaliar a efetividade do controle de trânsito de produtos florestais exercido pelo Ibama por meio do DOF, examinando-se a confiabilidade do sistema DOF e o cumprimento da legislação que disciplina a gestão florestal.

### CONSTATAÇÕES

- I) Em relação ao sistema DOF: a) riscos de ocorrência de fraudes no cadastramento dos saldos iniciais; b) falhas na integração com os sistemas utilizados pelos estados; c) escassez de recursos computacionais para expansão; d) falhas no controle de acesso; e) deficiências no procedimento de log (registro de atividades); f) inexistência de metodologia de desenvolvimento de sistemas e de documentação; g) inexistência de canal com o usuário interno; h) deficiências de comunicação com o usuário externo; i) inexistência de relatórios.

- II) Inconsistências nas bases de dados do Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF) e do sistema DOF.
- III) Estrutura insatisfatória de recursos humanos de tecnologia da informação.
- IV) Falhas que comprometem a fiscalização do trânsito de produtos florestais.
- V) Indisponibilidade de dados de outros órgãos da Administração Federal, prejudicando a fiscalização.
- VI) Oportunidades de melhoria nos processos de trabalho da ouvidoria.
- VII) Deficiências na distribuição dos fiscais ambientais e equipamentos para fiscalização.
- VIII) Precariedade dos meios de consulta para checar a veracidade do DOF.
- IX) Necessidade de capacitação para a fiscalização de trânsito de produtos florestais.
- X) Ausência de instrumentos de cooperação com órgãos estratégicos para a atividade.
- XI) Necessidade de compartilhamento de informações e capacitação dos servidores de órgãos estratégicos para a fiscalização de trânsito de produtos florestais.

### DELIBERAÇÕES

#### Determinações ao Ibama

- I) Aumentar a efetividade do sistema DOF.
- II) Tornar obrigatório o preenchimento das coordenadas geográficas da origem do produto transportado.
- III) Não permitir emissão de mais de um DOF para a mesma nota fiscal.
- IV) Corrigir as inconsistências nas bases de dados do CTF e do sistema DOF.

#### Determinações ao Conselho Nacional do Meio Ambiente

- V) Tornar obrigatório para os sistemas estaduais de gestão florestal a consulta à regularidade no CTF.

#### Recomendações ao Ibama

- I) Validar a legalidade das autorizações de exploração e PMFS concedidos pelos estados.
- II) Integrar o sistema de licenciamento do Ibama com os sistemas estaduais.
- III) Verificar a regularidade do CNPJ/CPF das pessoas inscritas no CTF.
- IV) Cruzar dados do CTF com Receita Federal e Denatran, do sistema DOF com os sistemas estaduais.
- V) Em relação ao sistema DOF: a) não permitir acesso simultâneo do mesmo usuário; b) adotar foco no usuário; c) formalizar controles de demandas e mudanças; d) comunicar-se com o usuário externo; e) revisar o manual; f) realizar pesquisas de opinião com os usuários; g) gerar relatórios; h) disponibilizar os *links* de consulta pública dos sistemas estaduais; i) desenvolver módulo de treinamento para uso de ferramentas de inteligência; j) capacitar os fiscais para o uso das ferramentas; k) analisar as ocorrências de problemas técnicos; l) integrar com os sistemas estaduais; m) monitorar os serviços de consulta; n) validar os dados de entrada; o) restabelecer o bom desempenho; p) monitorar a utilização; q) criar norma de uso do serviço; r) implementar política de controle de acesso; s) tornar obrigatória a assinatura de termo de compromisso pelos usuários; t) estabelecer procedimentos seguros de entrada; u) definir política de gerenciamento das senhas; v) manter ativado o registro (log) dos acessos diretos ao banco de dados; w) adotar procedimento para acesso ao log das transações; x) instituir mecanismos que garantam a consistência das informações; y) manter atualizada a documentação; z) compor equipe de manutenção e evolução; aa) suprimir a dependência de pessoas-chave; bb) segregar as responsabilidades dos envolvidos com desenvolvimento e produção; cc) implementar metodologia de desenvolvimento de sistemas.
- VI) Definir política de uso dos serviços de rede e adotar controle de acesso.
- VII) Em referência à Ouvidoria: a) reavaliar a atuação; e b) alocar servidores com conhecimento de fiscalização.
- VIII) Reavaliar a distribuição de fiscais e de equipamentos de fiscalização.

- IX) Capacitar os fiscais em identificação de espécies florestais.

- X) Celebrar convênios para intensificar as ações de fiscalização.

- XI) Contratar especialistas em identificação de espécies de madeira.

- XII) Solicitar que os sistemas estaduais disponibilizem perfis de consulta gerencial.

- XIII) Padronizar os formulários de controle de transporte de produtos florestais.

#### Recomendações ao Conselho Nacional do Meio Ambiente

- XIV) Em relação aos sistemas estaduais de controle de trânsito de produtos florestais: a) estabelecer padrões mínimos de segurança; e b) dar instrumentos ao Ibama para viabilizar a sua integração.

- XV) Padronizar a nomenclatura utilizada pelos estados para identificar espécie e produtos florestais.

#### Recomendações ao Ibama e ao Serviço Florestal Brasileiro

- XVI) Implementar a resolução que regulamenta o sistema de dados e informações sobre a gestão florestal.

- XVII) Tornar periódica a pesquisa sobre o andamento da integração dos sistemas estaduais de controle de trânsito de produtos florestais.

- XVIII) Disponibilizar no portal da Gestão Florestal as informações estaduais acerca das autorizações de exploração e planos de manejo concedidas.

#### **DADOS DA DELIBERAÇÃO**

Acórdão: 309/2009 – TCU – Plenário  
Data da sessão: 04/03/2009  
Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues  
TC: 022.424/2007-8  
Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL

### PRIMEIRO MONITORAMENTO DA AUDITORIA OPERACIONAL NO SISTEMA DE CONTROLE DE TRÂNSITO DE PRODUTOS FLORESTAIS

No acórdão 309/2009, em sessão de 4/3/2009 do plenário do TCU, foram proferidas as seguintes deliberações em relação ao Sistema de Controle de Trânsito de Produtos Florestais:

#### Determinações ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

- I) Aumentar a efetividade do sistema DOF.
- II) Tornar obrigatório o preenchimento das coordenadas geográficas da origem do produto transportado.
- III) Não permitir emissão de mais de um Documento de Origem Florestal (DOF) para a mesma nota fiscal.
- IV) Corrigir as inconsistências nas bases de dados do CTF e do sistema DOF.

#### Determinações ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)

- V) Tornar obrigatório para os sistemas estaduais de gestão florestal a consulta à regularidade no CTF.

#### Recomendações ao Ibama

- I) Incorporar as ações de validação da legalidade das autorizações de exploração e PMFS concedidos pelos estados.
- II) Integrar o sistema de licenciamento do Ibama com os sistemas estaduais.
- III) Verificar a regularidade do CNPJ/CPF das pessoas inscritas no CTF.
- IV) Cruzar dados do CTF com Receita Federal e Denatran, do sistema DOF com os sistemas estaduais.
- V) Em relação ao sistema DOF: a) não permitir acesso simultâneo do mesmo usuário; b) adotar foco no usuário; c) formalizar controles de demandas e mudanças; d) comunicar-se com o usuário externo; e) revisar o manual; f) realizar pesquisas de opinião com os usuários; g) gerar relatórios; h) disponibilizar os links de consulta pública dos sistemas estaduais; i)

desenvolver módulo de treinamento para uso de ferramentas de inteligência; j) capacitar os fiscais para o uso das ferramentas; k) analisar as ocorrências de problemas técnicos; l) integrar com os sistemas estaduais; m) monitorar os serviços de consulta; n) validar os dados de entrada; o) restabelecer o bom desempenho; p) monitorar a utilização; q) criar norma de uso do serviço; r) implementar política de controle de acesso; s) tornar obrigatória a assinatura de termo de compromisso pelos usuários; t) estabelecer procedimentos seguros de entrada; u) definir política de gerenciamento das senhas; v) manter ativado o registro (log) dos acessos diretos ao banco de dados; w) adotar procedimento para acesso ao log das transações; x) instituir mecanismos que garantam a consistência das informações; y) manter atualizada a documentação; z) compor equipe de manutenção e evolução; aa) suprimir a dependência de pessoas-chave; bb) segregar as responsabilidades dos envolvidos com desenvolvimento e produção; cc) implementar metodologia de desenvolvimento de sistemas.

- VI) Definir política de uso dos serviços de rede e adotar controle de acesso.
- VII) Em referência à Ouvidoria: a) reavaliar a atuação; e b) alocar servidores com conhecimento de fiscalização.
- VIII) Reavaliar a distribuição de fiscais e de equipamentos de fiscalização.
- IX) Capacitar os fiscais em identificação de espécies florestais.
- X) Celebrar convênios para intensificar as ações de fiscalização.
- XI) Contratar especialistas em identificação de espécies de madeira.
- XII) Solicitar que os sistemas estaduais disponibilizem perfis de consulta gerencial.
- XIII) Padronizar os formulários de controle de transporte de produtos florestais.

### Recomendações ao Conama

- XIV) Em relação aos sistemas estaduais de controle de trânsito de produtos florestais: a) estabelecer padrões mínimos de segurança; e b) dar instrumentos ao Ibama para viabilizar a sua integração.
- XV) Padronizar a nomenclatura utilizada pelos estados para identificar espécie e produtos florestais.

### Recomendações ao Ibama e ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB)

- XVI) Implementar a resolução que regulamenta o sistema de dados e informações sobre a gestão florestal.
- XVII) Tornar periódica a pesquisa sobre o andamento da integração dos sistemas estaduais de controle de trânsito de produtos florestais.
- XVIII) Disponibilizar no portal da Gestão Florestal as informações estaduais acerca das autorizações de exploração e planos de manejo concedidas.

## CONSTATAÇÕES

Implementadas	Itens
Determinações ao Ibama	II
Recomendações ao Conama	XV
Recomendações ao Ibama	V.v), V.w), IX, XI, XIII
Recomendações ao Ibama e ao SFB	XVII
Parcialmente Implementadas	Itens
Recomendações ao Ibama	V.f), V.g), V.i), V.j), V.l), V.s), V.u)
Em Implementação	Itens
Determinações ao Ibama	I, III
Recomendações ao Ibama	I, II, IV, V.a), V.c), V.e), V.m), V.q), V.r), V.t), V.y), V.cc), VII.a), VIII
Recomendações ao Ibama e ao SFB	XVI, XVIII
Não Implementadas	Itens
Determinações ao Ibama	IV
Recomendações ao Ibama	III, V.b), V.d), V.h), V.k), V.n), V.o), V.p), V.x), V.z), V.aa), V.bb), VI, VII.b), XII
Não Aplicável	Itens
Determinações ao Conama	V
Recomendações ao Ibama	X
Recomendações ao Conama	XIV.a), XIV.b)

## DELIBERAÇÕES

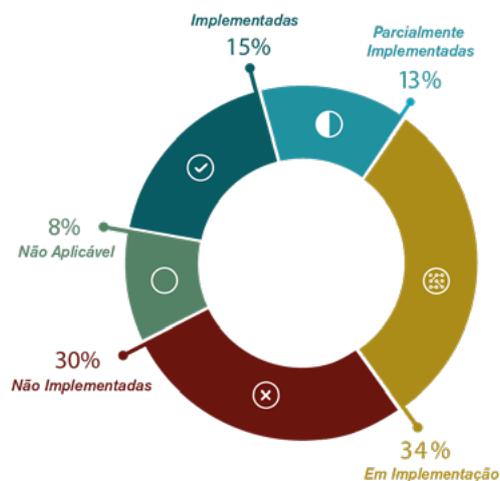
Autorizou-se a realização de novo monitoramento para avaliar os itens considerados como “parcialmente implementados”, “em implementação” e “não implementados”.

Determinou-se ao Ibama que, no plano de ação para atendimento das deliberações do acórdão 309/2009, incluíse: a) o cronograma de integração do sistema federal de licenciamento com os sistemas estaduais; b) informações sobre o piloto realizado com a ficha temática sobre fauna para análise de denúncias na ouvidoria, assim como as informações acerca do andamento da elaboração das demais fichas.

Recomendou-se ao Ibama que: a) proponha ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) a edição/revisão de norma que inclua os padrões mínimos de segurança a serem adotados nos sistemas estaduais de transporte de produtos florestais; b) apure a existência de lacunas no sistema DOF que permitam a emissão de DOFs sem o preenchimento do campo das coordenadas geográficas.

## OBJETIVO

Avaliar o cumprimento das deliberações anteriormente elencadas em referência ao Sistema de Controle de Trânsito de Produtos Florestais.



## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 141/2012 – TCU – Plenário  
Data da Sessão: 1/2/2012  
Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues  
TC: 004.579/2011-9  
Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL

### SEGUNDO MONITORAMENTO DA AUDITORIA OPERACIONAL NO SISTEMA DE CONTROLE DE TRÂNSITO DE PRODUTOS FLORESTAIS

No acórdão 141/2012, em sessão de 1/2/2012 do plenário do TCU, foram consideradas passíveis de novo monitoramento as seguintes deliberações em relação ao Sistema de Controle de Trânsito de Produtos Florestais:

#### Determinações ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

- I) Aumentar a efetividade do sistema DOF.
- II) Não permitir emissão de mais de um Documento de Origem Florestal (DOF) para a mesma nota fiscal.
- III) Corrigir as inconsistências nas bases de dados do CTF e do sistema DOF.

#### Recomendações ao Ibama

- I) Incorporar as ações de validação da legalidade das autorizações de exploração e PMFS concedidos pelos estados.
- II) Integrar o sistema de licenciamento do Ibama com os sistemas estaduais.
- III) Verificar a regularidade do CNPJ/CPF das pessoas inscritas no CTF.
- IV) Cruzar dados do CTF com Receita Federal e Denatran, do sistema DOF com os sistemas estaduais.
- V) Em relação ao sistema DOF:
  - a) não permitir acesso simultâneo do mesmo usuário;
  - b) adotar foco no usuário;
  - c) formalizar controles de demandas e mudanças;
  - d) comunicar-se com o usuário externo;
  - e) revisar o manual;
  - f) realizar pesquisas de opinião com os usuários;
  - g) gerar relatórios;
  - h) disponibilizar os links de consulta pública dos sistemas estaduais;
  - i) desenvolver módulo de treinamento para uso de ferramentas de inteligência;
  - j) capacitar os fiscais para o uso das ferramentas;
  - k) analisar as ocorrências de problemas técnicos;
  - l) integrar com os sistemas estaduais;
  - m) monitorar os serviços de consulta;

- n) validar os dados de entrada;
- o) restabelecer o bom desempenho;
- p) monitorar a utilização;
- q) criar norma de uso do serviço;
- r) implementar política de controle de acesso;
- s) tornar obrigatória a assinatura de termo de compromisso pelos usuários;
- t) estabelecer procedimentos seguros de entrada;
- u) definir política de gerenciamento das senhas;
- v) instituir mecanismos que garantam a consistência das informações;
- w) manter atualizada a documentação;
- x) compor equipe de manutenção e evolução;
- y) suprimir a dependência de pessoas-chave;
- z) segregar as responsabilidades dos envolvidos com desenvolvimento e produção;
  - aa) implementar metodologia de desenvolvimento de sistemas.

VI) Definir política de uso dos serviços de rede e adotar controle de acesso.

VII) Em referência à Ouvidoria: a) reavaliar a atuação; e b) alocar servidores com conhecimento de fiscalização.

VIII) Solicitar que os sistemas estaduais disponibilizem perfis de consulta gerencial.

#### Recomendações ao Ibama e ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB)

IX) Implementar a resolução que regulamenta o sistema de dados e informações sobre a gestão florestal.

X) Disponibilizar no portal da Gestão Florestal as informações estaduais acerca das autorizações de exploração e planos de manejo concedidas.

#### **OBJETIVO**

Avaliar o cumprimento das deliberações anteriormente elencadas em referência ao Sistema de Controle de Trânsito de Produtos Florestais.

## CONSTATAÇÕES

### Implementadas

### Itens

Determinações ao Ibama

I e II

Recomendações ao Ibama

III, IV, VI, V (a, b, c, d, e, f, g, j, k, n, o, p, q, r, s, t, u, v, w, x, y, z, aa)

### Em implementação

### Itens

Determinação ao Ibama

III

Recomendações ao Ibama

I, V (l, m), VIII (a, b)

Recomendações ao Ibama e ao SFB

IX e X

### Insubsistentes

### Itens

Recomendações ao Ibama

II, V (h), VIII

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 911/2016 – TCU – Plenário

Data da sessão: 20/4/2016

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

TC: 018.352/2015-4

Unidade Técnica Responsável:

SecexAgroAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL

### FISCALIZAÇÃO DA FUNÇÃO GESTÃO AMBIENTAL

O Brasil é um país de imensa riqueza de biodiversidade, com grande variedade de paisagens e biomas, possuindo a maior cobertura de florestas tropicais do mundo, além de abrigar cerca de 10% das 15 milhões de espécies (entre vertebrados, invertebrados, plantas e microrganismos) existentes no planeta.

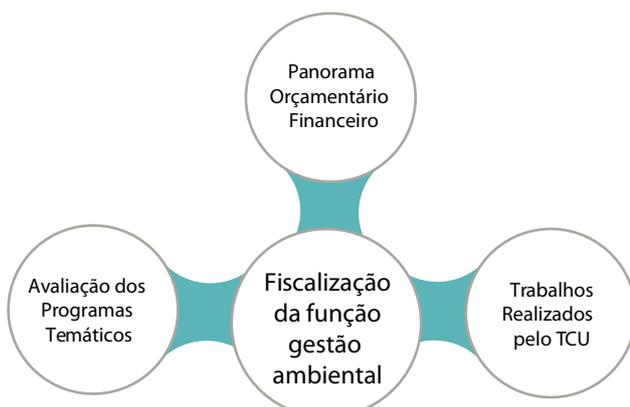
O meio ambiente é, segundo a Constituição Federal, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Cabe ao Estado adotar as políticas públicas e os programas de ação necessários à defesa do meio ambiente.

O Brasil instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente em 1981 e como instrumento dessa Política foi criado o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), formado por órgãos e entidades da União, dos estados e dos municípios responsáveis pela proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental. No orçamento federal, a Função Gestão Ambiental é realizada preponderantemente pelos Ministérios do Meio Ambiente e da Integração Nacional e, de forma marginal, pelo Ministério de Minas e Energia.

#### OBJETIVO

O objetivo do trabalho foi de construir uma visão geral sobre a Função Gestão Ambiental, desenhando o panorama orçamentário e financeiro dessa Função, avaliando os programas temáticos a ela atrelados (Mudanças Climáticas, Biodiversidade, Conservação/Gestão de Recursos Hídricos e Prevenção/Controle do Desmatamento e dos Incêndios em Florestas) e incorporando também nesta análise as conclusões de estudos já realizados pelo Tribunal de Contas da União na área.

#### CONSTATAÇÕES



A respeito da questão orçamentária e financeira, em 2014 a função Gestão Ambiental representava apenas 0,37% do total de dotações autorizadas no Orçamento Geral da União, entretanto sua participação nos gastos governamentais registrou um expressivo crescimento de 80% no quadriênio 2010-2014.

Em relação aos projetos de cooperação técnica, doação ou empréstimo, viabilizados por recursos internacionais e sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente e entidades vinculadas, alcançavam o valor aproximado de R\$ 2,2 bilhões e não eram controlados de forma sistêmica nem divulgados de maneira adequada.

Quanto aos principais Programas Temáticos da Função Gestão Ambiental (Mudanças Climáticas, Biodiversidade, Conservação/Gestão de Recursos Hídricos e Prevenção/Controle do Desmatamento e dos Incêndios em Florestas), apurou-se que a correlação entre os objetivos desses Programas e os seus indicadores é inexistente ou apenas parcial. Além disso, não há correspondência temporal entre o ciclo de planejamento federal contido no Plano Plurianual – PPA e o período de mensuração dos indicadores que retratam os resultados daqueles Programas.

No que tange aos temas acompanhados pelo TCU, os trabalhos realizados mostraram, além das questões específicas levantadas em cada tema, falhas de governança na gestão do meio ambiente, evidenciadas na dificuldade de articulação de esforços entre as diversas instituições que atuam na área. Nesse sentido, os principais problemas examinados foram:

Como tema de destaque, este trabalho reporta os achados identificados na auditoria coordenada da Ama-

Deficiências na implantação de medidas de adaptação às mudanças climáticas

Falhas na gestão e uso da biodiversidade nacional

Falhas na gestão sustentável dos recursos florestais.

Sistematização insuficiente dos procedimentos de licenciamento ambiental

zônia que avaliou a implementação e a gestão das unidades de conservação (UCs) da Amazônia. Assim, a despeito dos resultados positivos alcançados na proteção do patrimônio natural, foram identificados achados relativos a resultados, articulação e insumos, respectivamente:

- I) Subaproveitamento do potencial econômico, social e ambiental das unidades.
- II) Problemas de coordenação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.
- III) Incompatibilidade entre as condições disponibilizadas e as necessárias para a boa gestão dessas áreas.

## **DELIBERAÇÃO**

Foi recomendado ao Ministério do Meio Ambiente que reveja os indicadores de desempenho de seus programas temáticos e suas metas correspondentes, de forma que tais indicadores e metas possam representar todos os objetivos do respectivo programa, permitindo assim o acompanhamento da evolução do tema.

### **DADOS DA DELIBERAÇÃO**

Acórdão: 557/2015 – TCU – Plenário

Data da sessão: 18/3/2015

Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa

TC: 012.001/2014-7

Unidade Técnica Responsável:

SecexAgroAmbiental

## AUDITORIA OPERACIONAL NA PREPARAÇÃO DO GOVERNO PARA IMPLEMENTAR OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Em setembro de 2015, o governo brasileiro aderiu à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Essa agenda traz um plano de ação internacional para o alcance de dezessete objetivos, desdobrados em 169 metas, que abordam diversos temas fundamentais para o desenvolvimento humano.

Os desafios econômicos, sociais e ambientais propostos pela Agenda 2030, em função de sua transversalidade e complexidade, não podem ser tratados isoladamente por organizações, políticas e mecanismos fragmentados. É necessária uma abordagem integrada de governo (*whole-of-government approach*), a fim de que diferentes perspectivas sejam consideradas no planejamento, na execução, no monitoramento e na avaliação das ações governamentais, aproveitando sinergias e evitando contradições.



As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), tais como o TCU, exercem importante papel no controle de ações governamentais e na implementação de mecanismos de governança pública, a fim de agregar valor e efetividade às políticas públicas. Assim, as EFS e outros órgãos de controle exercem papel fundamental para a efetiva implementação da Agenda 2030, conforme reconhecido em resoluções da Assembleia Geral da ONU. Nesse contexto, o TCU vem coordenando ações de controle e de cooperação nacional e internacional para acompanhar e induzir ações governamentais de implementação da Agenda 2030 no Brasil.

### OBJETIVO

O objetivo desta auditoria, realizada entre 2016 e 2017, foi avaliar a preparação do Governo Federal brasileiro para implementar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como um todo e, especificamente, a meta 2.4, que trata de sistemas sustentáveis de produção de alimentos.

A análise da preparação buscou verificar a presença e o funcionamento de estruturas de governança, tais como coordenação, supervisão, monitoramento e transparência, bem como evidenciar fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas, com base em adaptação da metodologia desenvolvida pelo *Government Accountability Office (GAO)*, EFS dos Estados Unidos da América.

### CONSTATAÇÕES

#### Falhas na institucionalização da Agenda 2030

- I) O processo de institucionalização da Agenda 2030 no Brasil apresenta falhas quanto à definição de processos, atividades, prazos e produtos esperados, bem como de responsáveis pela tomada de decisões, pela execução e pela coordenação do processo. Isso gera riscos à implementação da Agenda 2030 de forma integrada e alinhada à estratégia nacional, além de prejudicar a possibilidade de monitoramento, avaliação e comunicação dos resultados alcançados.
- II) Além disso, a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável não entrou em funcionamento no prazo previsto no Decreto 8.892/2016, impedindo que desempenhasse seu papel de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030.

#### Ausência de planejamento nacional de longo prazo, multissetorial e integrado

- III) Não foi identificada uma estratégia de definição de um planejamento nacional de longo prazo e multissetorial que oriente a atuação do governo para o desenvolvimento nacional, bem como para o alcance dos ODS. Além disso, não está clara a definição de atribuições dos órgãos federais responsáveis pelo planejamento nacional de longo prazo.

#### Ausência de mecanismos integrados de monitoramento e avaliação das políticas públicas

- IV) Não foram identificados mecanismos de monitoramento e avaliação integrados com caráter multissetorial, multinível e de longo prazo que possibilitem o acompanhamento e a análise do desempenho das políticas públicas, o que inibe a transparência e a coerência das ações governamentais e a otimização do uso dos recursos públicos.

Desalinhamento e ausência de coordenação horizontal das políticas públicas relacionadas à produção sustentável de alimentos

- V) Em relação à meta 2.4, verificou-se que a estrutura existente de coordenação das políticas públicas relacionadas a sistemas sustentáveis de produção de alimentos ocorre por meio de instâncias colegiadas que funcionam principalmente no âmbito das respectivas políticas, sem uma coordenação horizontal entre elas para a definição de uma estratégia integrada de governo (*whole-of-government approach*), conforme ilustrado na figura abaixo. Isso contribui para o desalinhamento das políticas públicas, visto que não há uma visão sistêmica e integrada que possibilite a identificação de lacunas, duplicidades, fragmentações e sobreposições.

## DELIBERAÇÕES DO TCU

### Determinação à Secretaria de Governo da Presidência da República

- I) Apresentar ao TCU plano de internalização dos ODS no Brasil, definindo processos, atividades, responsáveis, produtos e prazos, incluindo internalização das metas, definição de indicadores nacionais, gestão de riscos e controles internos.

### Recomendações à Casa Civil, à Presidência da República e ao Ministério do Planejamento

- II) Considerar as análises e conclusões desta auditoria piloto na formulação do normativo recomendado no Parecer Prévio das Contas de Governo de 2016 (TC-012.659/2017-7), especialmente no que diz respeito ao monitoramento integrado das políticas públicas, à adaptação de sistemas existentes e em construção, e à coordenação interministerial para promover o alinhamento e a consistência de políticas públicas, numa perspectiva integrada de governo;
- III) Encaminhar ao TCU plano para implementação do normativo mencionado acima, noventa dias após a sua edição.

**Figura – Desalinhamento de políticas relacionadas a agrotóxicos**



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão nº 1.968/2017 – TCU – Plenário  
Data da sessão: 6/9/2017 – Extraordinária  
Relator: Augusto Nardes  
TC: 028.938/2016-0  
Unidades Técnicas Responsáveis:  
SecexAmbiental, Semag, Semec, SecexSaúde e SecexEducação

## GESTÃO AMBIENTAL

# AUDITORIA COORDENADA NA PREPARAÇÃO DOS GOVERNOS LATINO-AMERICANOS PARA IMPLEMENTAR OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – RESULTADOS NO BRASIL

A Agenda 2030 é uma oportunidade para que os países adotem uma estratégia nacional de longo prazo em relação ao desenvolvimento sustentável, bem como fortaleçam a governança pública, aperfeiçoem a integração e a coordenação dos diferentes atores envolvidos, e promovam a coerência e o monitoramento integrado de políticas públicas.

Na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), destaca-se o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) na avaliação de políticas públicas, na responsabilização pela utilização dos recursos públicos e na promoção da eficiência da administração pública.

Nesse sentido, em 2017 a EFS do Brasil – o Tribunal de Contas da União (TCU) – liderou uma auditoria coordenada na América Latina, da qual participaram também as EFS da Argentina, do Chile, da Costa Rica, do Equador, da Guatemala, do México, do Paraguai, do Peru, da República Dominicana e da Venezuela. Além disso, participou também a entidade fiscalizadora da província de Buenos Aires. O trabalho contou com o apoio da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Ola-cefs) e da Cooperação Alemã, por meio da GIZ.

### OBJETIVO

O objetivo da auditoria foi avaliar a preparação dos governos latino-americanos para implementar os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Além disso, analisou-se a preparação para implementação da meta 2.4, que trata de sistemas sustentáveis de produção de alimentos.

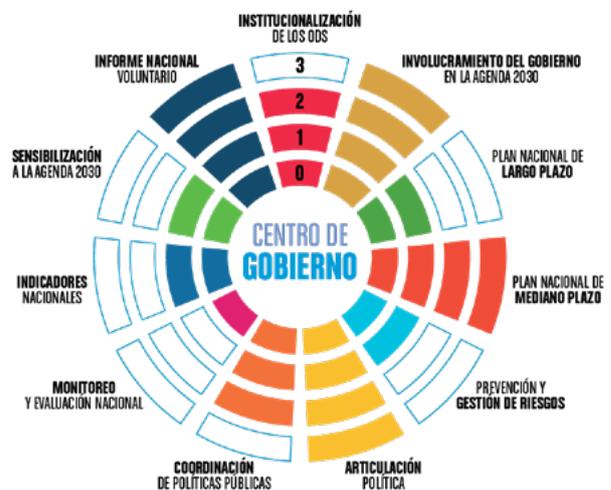
A análise da preparação governamental teve como foco a presença e o funcionamento de estruturas de governança, tais como: institucionalização, estratégia, coordenação, supervisão e transparência.

No âmbito do centro de governo, foram avaliados onze componentes de governança segundo uma escala desenvolvida pelo TCU, que os classifica em quatro estágios: 0 – componente não implementado; 1 – em implementação; 2 – em desenvolvimento; e 3 – otimizado.

Os dados dessas avaliações serviram de insumo para a elaboração do radar ODS, que permite visualizar o estágio de cada componente de governança na região latino-americana. A seguir, apresentam-se as constatações das avaliações na região, conforme o âmbito de análise (centro de governo e meta 2.4).

### CONSTATAÇÕES SOBRE O CENTRO DE GOVERNO

O radar abaixo apresenta a consolidação das avaliações feitas pelas EFS dos governos latino-americanos no que diz respeito aos componentes de governança do Centro de Governo:



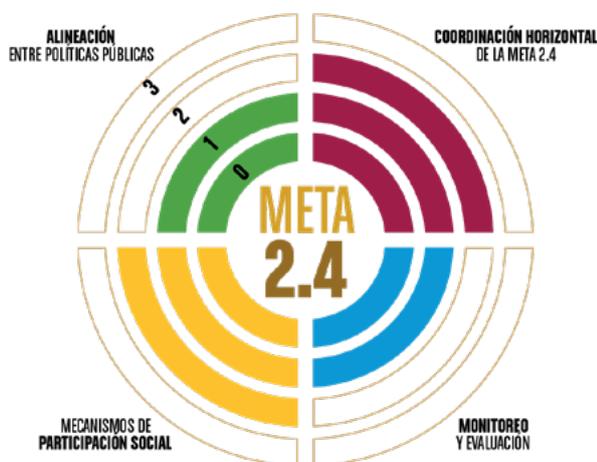
Os principais avanços na implementação dos ODS na região latino-americana dizem respeito ao envolvimento governamental com a Agenda 2030, ao planejamento de médio prazo, à articulação política e à produção dos relatórios nacionais voluntários.

Por sua vez, os principais desafios nesses países são:

- I) Estruturar os processos de internalização e de institucionalização dos ODS, definindo atribuições e responsabilidades dos atores envolvidos e coordenando as iniciativas dos ministérios setoriais;
- II) Estabelecer um planejamento nacional de longo prazo como instrumento de ação governamental;
- III) Adotar mecanismos de prevenção e gestão de riscos para a implementação da Agenda 2030; e
- IV) Definir os processos de monitoramento e avaliação dos ODS, de definição dos indicadores nacionais e de elaboração dos relatórios nacionais voluntários.

## CONSTATAÇÕES SOBRE A META 2.4

O radar a seguir apresenta a consolidação dos resultados das avaliações dos componentes de governança relativos à meta 2.4:



O processo de implementação da meta 2.4 encontra-se incipiente na região latino-americana, cujos principais desafios são:

- V) Aprimorar os mecanismos de coordenação horizontal, articulação e alinhamento das políticas públicas relacionadas à meta 2.4; e
- VI) Aperfeiçoar o processo de definição e cálculo dos indicadores nacionais para acompanhar a implementação da meta, e estabelecer mecanismos de monitoramento integrado e de avaliação transversal das políticas públicas relacionadas à meta 2.4.

## PRINCIPAIS DELIBERAÇÕES

As EFS participantes recomendaram que os governos nacionais aprimorem a governança e a institucionalização da Agenda 2030 em seus contextos nacionais. Para isso, os governos devem estabelecer uma estratégia de longo prazo para implementação dos ODS, bem como elaborar um planejamento nacional integrado, multissetorial e multinível.

Ademais, recomendou-se o estabelecimento de mecanismos de prevenção e gestão de riscos, bem como de coordenação de políticas públicas. Também houve recomendações no sentido de instituir estruturas para o monitoramento integrado de políticas públicas.

Outra recomendação que merece destaque refere-se ao estabelecimento de processos e metodologias de elaboração do Relatório Nacional Voluntário sobre os ODS, de forma participativa e inclusiva, como parte do ciclo de revisão da implementação da Agenda em cada país

## BENEFÍCIOS ESPERADOS

Espera-se que seja consolidada a cultura de avaliação integrada e transversal das ações governamentais, estimulando os governos nacionais a atuarem de forma mais coordenada, sinérgica e sistêmica. Dessa forma, espera-se mitigar os riscos de ações fragmentadas, duplicadas ou sobrepostas, bem como de desperdício de recursos públicos e de esforços.

Além disso, espera-se que os governos possam dar mais coesão e coerência às diversas políticas públicas, a fim de que elas sejam mais efetivas e entreguem à sociedade os resultados esperados.

Por fim, espera-se que a adoção por parte dos governos nacionais das recomendações feitas pelas EFS contribua para a efetiva implementação da Agenda 2030 e, conseqüentemente, para o desenvolvimento sustentável na América Latina.

Mais informações sobre a auditoria coordenada:  
<http://www.olacefs.com/medio-ambiente-comtema/>

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 709/2018 – TCU – Plenário  
Data da sessão: 4/4/2018 – Ordinária  
Relator: Augusto Nardes  
TC: 029.427/2017-7  
Unidade Técnica Responsável: SecexAmbiental e SecexSaúde

# AUDITORIA DE PREPARAÇÃO ODS

## Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

### AGENDA 2030



ATÉ 2030



TRANSVERSAL



SUCESSORES  
DOS ODM

### DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



ECONÔMICO



AMBIENTAL



SOCIAL



GOVERNANÇA  
INSTITUCIONAL

### OBJETIVO DA AUDITORIA

Avaliar a **PREPARAÇÃO** do Governo Federal Brasileiro para implementar os ODS

Sob uma  
**Perspectiva Integrada de Governo**

Preparação: presença de estruturas de governança

## RESULTADOS

### RADAR ODS



## PRINCIPAIS DELIBERAÇÕES DO TCU

### FORTEALECIMENTO DA GOVERNANÇA NACIONAL

- Formulação de estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social
- Gestão de riscos transversais entre políticas públicas, tais como fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas
- Monitoramento e avaliação de políticas públicas integrados a nível nacional

### APRIMORAMENTO DA ATUAÇÃO DA COMISSÃO NACIONAL PARA OS ODS

- Plano de ação e programação de longo prazo
- Processos de definição de metas e indicadores nacionais
- Processo de elaboração do Relatório Nacional Voluntário
- Coordenação de ações de sensibilização à Agenda 2030

# ODS: Meta 2.4

## META 2.4



### Sustentabilidade na Produção de Alimentos



Aumento de produção e produtividade



Resiliência e adaptação às mudanças climáticas



Manutenção dos ecossistemas



Qualidade do solo e da água

## OBJETIVO DA AUDITORIA

Avaliar a **PREPARAÇÃO** do Governo Federal Brasileiro para implementar a META 2.4

Com foco no monitoramento e na revisão das **DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS RELACIONADAS A AGROTÓXICOS**

IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO (II)  
+  
COFINS E PIS/PASEP  
+  
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS (IPI)



**SUPERIOR A**  
**R\$ 1**  
**BILHÃO/ANO**

## RESULTADOS

- Ausência de coordenação horizontal e desalinhamento de políticas públicas relacionadas à meta 2.4
- Concessão de desonerações tributárias a agrotóxicos sem distinção de alíquotas quanto ao nível de toxicidade à saúde humana e ao potencial de periculosidade ambiental
- Ausência de acompanhamento e de avaliação de desonerações tributárias federais relativas à importação, à produção e à comercialização de agrotóxicos

- Políticas alinhadas
- Políticas desalinhadas



Análise integrada de políticas e programas relacionados à meta 2.4

## PRINCIPAIS DELIBERAÇÕES DO TCU

- Definir o órgão supervisor das desonerações tributárias a agrotóxicos
- Definir mecanismos e metodologia para acompanhamento e avaliação periódicos das desonerações
- Aumentar a transparência dos dados sobre desonerações tributárias a agrotóxicos no Demonstrativo de Gastos Tributários
- Avaliar a oportunidade e a viabilidade de fixar alíquotas para os tributos sobre agrotóxicos de acordo com a toxicidade e periculosidade ambiental desses produtos, dentre outros critérios

# Auditoria Coordenada ODS

## Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

### AGENDA 2030



ATÉ 2030



TRANSVERSAL



SUCCESSORES DOS ODM

### DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



ECONÔMICA



AMBIENTAL



SOCIAL



GOVERNANÇA

INSTITUCIONAL

### OBJETIVO DA AUDITORIA

As entidades de fiscalização superiores (EFS) de 11 países avaliaram a preparação de seus governos nacionais para implementar os ODS



ARGENTINA



BRASIL



CHILE



COSTA RICA



EQUADOR



GUATEMALA



MÉXICO



PARAGUAI



PERU



REPÚBLICA DOMINICANA



VENEZUELA

Sob uma  
Perspectiva Integrada de Governo

## RESULTADOS CONSOLIDADOS

### RADAR ODS



## RECOMENDAÇÕES DAS EFS AOS GOVERNOS

- Fortalecer a institucionalização dos ODS e definir responsabilidades
- Implementar o planejamento nacional de longo prazo
- Implementar a gestão de riscos transversais
- Implementar processo participativos para os Relatórios Nacionais Voluntários



Apoio:

cooperación  
alemã  
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por  
giz Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit e.V. | 10245 Berlin



Coordenação:



Realização:



# Auditoria Coordenada

# ODS: Meta 2.4

## ODS: META 2.4

### SUSTENTABILIDADE NA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS



- Práticas agrícolas resilientes
- Produtividade
- Manutenção de ecossistemas
- Adaptação às mudanças climáticas e a desastres
- Qualidade do solo e da terra

## OBJETIVO DA AUDITORIA

As entidades de fiscalização superiores (EFS) de 11 países avaliaram a preparação de seus governos nacionais para implementar a meta 2.4

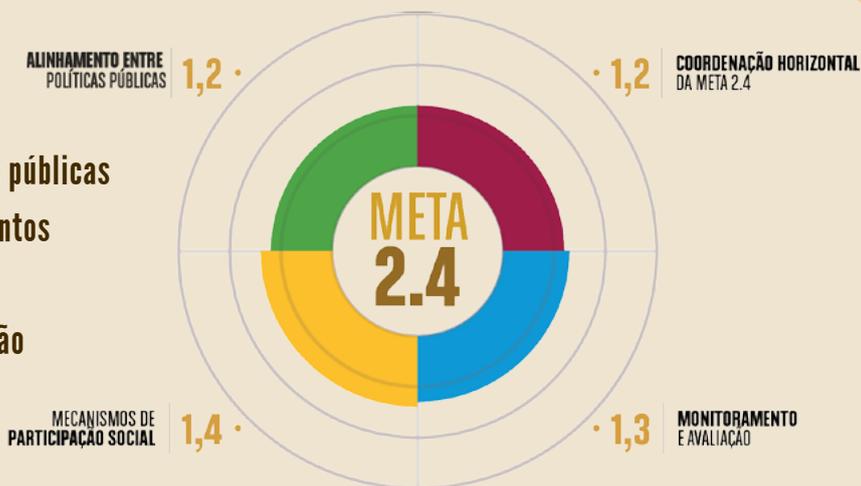


Sob uma  
Perspectiva Integrada de Governo

## RESULTADOS

### RADAR ODS

- Deficiências na coordenação entre políticas públicas relacionadas à produção sustentável de alimentos
- Deficiências no monitoramento e na avaliação dos resultados das políticas



## RECOMENDAÇÕES DAS EFS AOS GOVERNOS

- Estabelecer mecanismos de coordenação e alinhamento entre políticas
- Fortalecer o monitoramento e a avaliação integrada das políticas

Apoio:



Implementada por



Coordenação:



Realização:



## LEVANTAMENTO SOBRE A RIO+20

A Organização das Nações Unidas (ONU) realizou a Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), na cidade do Rio de Janeiro, em junho de 2012. Constituíram objetivos do evento: discutir a implementação e cumprimento dos acordos e compromissos do passado, examinar desafios futuros e tratar do papel dos governos nacionais na promoção do desenvolvimento sustentável.

A Rio+20 foi uma oportunidade de o Brasil fazer um balanço das ações realizadas desde a Conferência Rio-92. Torna-se oportuno identificar o estágio dos acordos ambientais internacionalmente pactuados, bem como verificar o arcabouço institucional e legal existente no Brasil para dar andamento aos compromissos assumidos.

### OBJETIVO

Analisar o processo de internalização nas políticas públicas nacionais dos objetivos e compromissos assumidos pelo País em decorrência da Conferência Rio-92, especificamente no âmbito das Convenções sobre Diversidade Biológica, Mudança do Clima e Combate à Desertificação, e da Agenda 21, instrumento de planejamento participativo visando o desenvolvimento sustentável.

### CONSTATAÇÕES

- I) Ocorrência de avanços no País na área ambiental em razão de adesão às convenções internacionais derivadas da Rio-92.

#### Relacionadas à Convenção sobre a Diversidade Biológica

- II) Desenvolvimento de uma estrutura robusta dentro do Ministério do Meio Ambiente, expressa na Secretaria de Biodiversidade e Florestas, bem como a elaboração de uma Estratégia Nacional para a Biodiversidade.
- III) Criação do Programa de Pesquisa da Biodiversidade (PPBio), do Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e do Programa de Áreas Protegidas (ARPA).
- IV) Ausência de uma legislação específica que de fato estabeleça mecanismos para uma repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da biodiversidade.

#### Relacionadas à Convenção de Mudança do Clima

- V) Adoção, pelo Brasil, de compromissos voluntários de mitigação de emissão de gases de efeito estufa, que têm sido perseguidos por meio de políticas públicas relacionadas ao uso de energias renováveis, à conservação e/ou eficiência energética, à substituição de fontes fósseis de energia e combate ao desmatamento.
- VI) Utilização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), pelo qual países em desenvolvimento podem implementar

projetos que contribuam para a redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, obtendo como resultado as Reduções Certificadas de Emissões, que podem ser negociadas no mercado global.

- VII) Institucionalização das ações de produção e conhecimento científico no tema mudanças climáticas, com a criação e fortalecimento de centros de pesquisa.

Criação do Centro Nacional de Monitoramento de Alertas de Desastres Naturais (Cemaden), com o objetivo de produzir alertas antecipados que permitam adotar ações de redução dos danos materiais e humanos causados por desastres naturais.

#### Relacionadas à Convenção de Combate à Desertificação

- VIII) Inexistência de um aparato legal e institucional consistente para servir de base para a implementação da Convenção.
- IX) Ausência de um processo contínuo de acompanhamento e avaliação pela sociedade dos compromissos da Convenção de Combate à Desertificação.
- X) Elaboração do Plano de Ação Nacional para Combater a Desertificação (PAN-Brasil), que, contudo, ainda não é utilizado como um instrumento norteador das ações governamentais e não governamentais no combate à desertificação.

#### Relacionadas à Agenda 21

- XI) Insuficiência de conhecimento da Agenda 21 pela sociedade e pelos formuladores de políticas públicas.
- XII) Fragilidade institucional e falta de acompanhamento da implementação da Agenda 21 brasileira.

### DELIBERAÇÃO

#### Recomendação ao Ministério do Meio Ambiente

- I) Dar divulgação aos relatórios nacionais da Convenção de Combate à Desertificação, em língua portuguesa.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1.404/2012- Plenário

Data da sessão: 6/6/2012

Relator: Ministro Augusto Nardes

Processo: 034.633/2011-1

Unidade Técnica Responsável: SecexAgroAmbiental

## TRATADO DE COOPERAÇÃO DA AMAZÔNIA

### OBJETIVO

A fiscalização da implementação dos compromissos assumidos no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) decorreu de acordo firmado pelo Grupo de Meio Ambiente da Olacefs (Comtema), durante a sua VII Reunião. Na ocasião, apresentou-se a proposta para o Plano de Ação 2009-2011, incluindo a Auditoria para a Região da Amazônia, dentro da linha de trabalho de Auditoria em Cooperação. As EFS do Brasil, Equador, Peru, Venezuela e Colômbia assinaram memorando de entendimento para o desenvolvimento de auditoria de gestão ambiental em cooperação, mobilidade coordenada, para a Região da Amazônia.

Nesse contexto, delegados das Entidades de Fiscalização Superior (EFS) do Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela acordaram os objetivos regional, geral e específicos, a abrangência, a modalidade da auditoria em cooperação, assim como a relação de atividades a serem desenvolvidas de maneira coordenada e o cronograma de execução de cada uma das fases da auditoria. A EFS Venezuela posteriormente acabou decidindo não participar do trabalho.

### CONSTATAÇÕES

Os membros das Comissões Nacionais Permanentes (CNP) – unidades previstas pelo TCA para aplicação nos respectivos territórios das disposições do Tratado e da implementação das decisões tomadas pelas reuniões dos Ministros das Relações Exteriores e do Conselho de Cooperação Amazônica, sem prejuízo de outras atividades que lhes são confiadas por cada Estado – dos países auditados ainda não alcançaram um patamar institucional e uma continuidade entre os membros que permita definir e aprovar um plano de trabalho a ser executado em um determinado horizonte de tempo, envolvendo os dirigentes das entidades nacionais de cada país que pertençam aos setores responsáveis pelo desenvolvimento da Amazônia.

Evidenciou-se que nos países examinados durante a auditoria, os instrumentos de zoneamento econômico e ecológico foram utilizados principalmente para mapear as formas mais adequadas de ordenamento territorial para o uso do solo. Não foi identificado seu uso como critério para alocação de recursos em políticas públicas, nem se demonstrou a existência de mecanismos definidos a partir desse zoneamento que promovessem a mudança no uso do solo.

A reduzida presença de instituições públicas dos Estados na região amazônica tem sido um obstáculo para o controle, monitoramento e proteção dos territórios indígenas. Atualmente estão sendo criados pelos países diversos mecanismos para assegurar os direitos dos povos indígenas.

Os países não têm incorporado, como parte de sua política e estratégia institucional, a realização de inventários de recursos naturais renováveis e não fazem uso eficiente da informação existente, que serviria para desenvolver metodologias para controle e avaliação dos recursos nas Unidades de Conservação.

### DELIBERAÇÕES

Fortalecer a gestão das CNPs mediante a elaboração dos respectivos regulamentos internos e a formulação de um plano de ação que articule os esforços empreendidos por vários setores (mediante suas entidades), em seus respectivos países na área da Bacia Amazônica, e definir objetivos estratégicos (compromissos), metas (atividades e projetos), indicadores e entidades responsáveis, de modo que em um dado prazo se possa medir o progresso no cumprimento dos compromissos assumidos no TCA.

Promover os trabalhos de zoneamento econômico e ecológico, integrando os esforços existentes em um marco teórico comum com vistas à elaboração do zoneamento ecológico e econômico de cada um dos países da Bacia Amazônica, incluindo o desenvolvimento de mecanismos específicos para orientar a mudança, controle, acompanhamento e monitoramento do uso do solo.

Os governos dos países amazônicos devem formular estratégias para a criação de mecanismos de coordenação e tomada de decisão para os programas ou projetos que envolvam atividades nas fronteiras das unidades de conservação.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1.550/2010- Plenário

Relator: Ministro Substituto André

Luís de Carvalho

TC: 009.953/2010-8

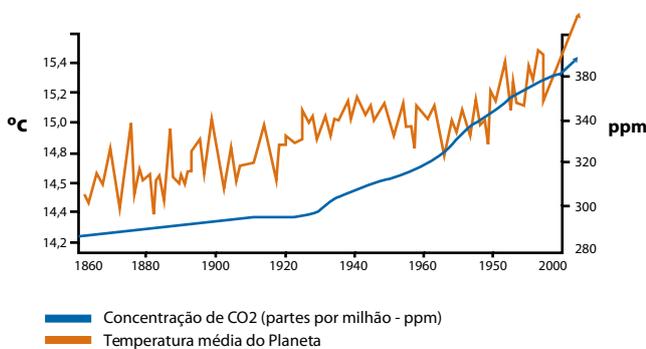
Unidade Técnica Responsável: SecexAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL

# AUDITORIA OPERACIONAL DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS DE MITIGAÇÃO DAS EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A AMAZÔNIA LEGAL

O termo “mudanças climáticas” se refere ao conjunto de modificações sofridas pelo clima do planeta, sobretudo o aumento, acima dos padrões normais, da capacidade da atmosfera de reter calor. Esse incremento vem ocorrendo em função da elevação da concentração dos chamados gases de efeito estufa, que formam uma espécie de cobertor sobre a Terra, impedindo que o calor saia.

O crescimento desenfreado da proporção desses gases na atmosfera, particularmente o dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e o metano (CH<sub>4</sub>), ocasionado pela queima de combustíveis fósseis e pelo uso inadequado do solo (conversão de florestas em plantações e áreas urbanas), acumula calor acima do desejável e causa o fenômeno conhecido como aquecimento global. O gráfico abaixo apresenta a relação entre o crescimento da concentração de CO<sub>2</sub> na atmosfera e o aumento na temperatura média da Terra.



Nos países desenvolvidos, as emissões de gases de efeito estufa são majoritariamente originadas da queima de combustíveis fósseis. No Brasil, ao contrário, a parcela mais significativa de emissões provém de mudanças no uso do solo e da conversão de florestas em atividades de agricultura e pecuária.

Especificamente na Amazônia, a pecuária é a maior responsável pelo desmatamento. Outras causas desse desflorestamento seriam a expansão da plantação mecanizada da soja, a grilagem de terras públicas, a extração ilegal de madeira, a implantação de assentamentos rurais sem sustentabilidade e as obras de infraestrutura.

## OBJETIVO

Avaliar a atuação do Governo Federal frente à mitigação das emissões de gases de efeito estufa para a região da Amazônia Legal. A análise foi voltada para a atuação dos órgãos responsáveis pelas políticas de meio ambiente, agropecuária, transportes e reforma agrária, tendo em conta serem essas as atividades que exercem maior influência e pressão sobre as florestas da Região Amazônica.

Esta auditoria decorreu de compromisso assumido pelo TCU com outras treze Entidades de Fiscalização Superiores dos seguintes países: África do Sul, Austrália, Áustria, Canadá, Eslovênia, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, Grécia, Indonésia, Noruega, Polônia e Reino Unido, no âmbito de uma Auditoria Global Coordenada em Mudanças Climáticas, coordenada pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

## CONSTATAÇÕES

- I) Diminuição do desmatamento na Amazônia e, conseqüentemente, redução nas taxas de emissão de gases de efeito estufa na região, a partir de ações de supervisão e monitoramento conduzidas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Ciência e Tecnologia, especialmente após o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm).
- II) Insuficiência de ações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) no sentido de o Ministério se mostrar um parceiro efetivo na busca da preservação ambiental e, particularmente, na mitigação das emissões de gases de efeito estufa na região amazônica.
- III) Ausência de utilização devida pelo Ministério dos Transportes do instrumento de Avaliação Ambiental Estratégica na elaboração de soluções de transporte para a Amazônia Legal, conforme preceitua o Plano Nacional de Logística dos Transportes.
- IV) Baixa utilização na Amazônia Legal das chamadas “linhas verdes” de financiamento, em que se privilegiam projetos com viés de sustentabilidade ambiental.

V) Não obtenção de resultados expressivos em prol da preservação ambiental em assentamentos instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), apesar de ter sido editado um Plano de Ação Ambiental pela autarquia e da existência de projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados.

VI) Falta de estruturação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) para ajudar a construir um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia Legal, com foco na preservação ambiental.

VII) Inovação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) ao estabelecer metas de redução de desmatamento, mas, inobservância de distinção entre desmatamento legal e ilegal na apuração da meta, inexistência de mecanismos de viabilização das ações propostas, falta de um modelo de gerenciamento das ações estipuladas e ausência de divulgação das ações e resultados obtidos.

## DELIBERAÇÕES

### Determinação ao Comitê Interministerial e ao Grupo Executivo sobre Mudança do Clima

I) Incluir, no PNMC, cronograma de ações, mecanismos de implementação das metas, responsáveis e recursos necessários.

#### Recomendações

##### Ao MAPA

I) Incentivar a utilização das linhas de crédito voltadas para a preservação e recuperação florestal, tais como o Proflora e o Proflora.

##### Ao Ministério dos Transportes

II) Aplicar a Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento de ações de infraestrutura de transportes.

##### Ao Ministério do Desenvolvimento Agrário

III) Incentivar a utilização de linhas de crédito voltadas para a sustentabilidade de assentamentos agrários, a exemplo do Pronaf Floresta e Agroecologia.

##### Ao Ministério da Integração Nacional

IV) Adequar as condições da Sudam às suas missões institucionais.

##### Ao MMA

V) Operacionalizar o Portal Nacional de Gestão Florestal, distinguindo os desmatamentos legais dos ilegais.

##### Ao Incra

VI) Implementar os eixos estratégicos do Plano de Ação Ambiental.

VII) Avaliar a adequação das atividades de apoio aos assentamentos ambientalmente diferenciados.

##### À Sudam

VIII) Reavaliar as prioridades do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, valorizando atividades com sustentabilidade ambiental.

##### Ao Conselho Nacional de Meio Ambiente

IX) Dar eficácia à exigência imposta aos estados de disponibilizar na internet informações sobre a gestão florestal.

##### Ao Comitê Interministerial e ao Grupo Executivo sobre Mudança do Clima

X) Adotar as diretrizes do Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente) como modelo para o conceito de serviços ambientais.

XI) Implementar um sistema de gerenciamento para o PNMC.

##### Ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima

XII) Disponibilizar na internet informações sobre ações e resultados do PNMC. ]

Este processo foi monitorado por meio do TC 001.988/2012-3

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2.293/2009 – TCU - Plenário

Data da sessão: 30/9/2009

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

TC: 026.099/2008-3

Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL

# LEVANTAMENTO SOBRE AS AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL PARA ADAPTAÇÃO DE ZONAS COSTEIRAS ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

O aquecimento global é provocado pela elevação da concentração dos gases de efeito estufa, que formam uma espécie de cobertor sobre a Terra, impedindo que o calor saia. Além do aumento da temperatura, prevê-se também redução das calotas polares, elevação do nível dos mares, modificações no regime de chuvas e no seu escoamento no leito dos rios e alterações no volume e direção nas correntes marinhas.

Segundo o Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), no final do século XXI poderá ocorrer um aumento médio de 59 centímetros no nível do mar. Em consequência dessa elevação, projeta-se que o litoral fique exposto a maiores riscos e que tais efeitos serão exacerbados pelas crescentes pressões induzidas pelo homem nas áreas costeiras.

No Brasil, as características complexas da Zona Costeira são acentuadas pela sua imensa extensão, de cerca de 8.500 km ao longo de sua linha de litoral. Essa extensão (representada por uma linha amarela contínua) pode ser dimensionada no mapa a seguir. Numa estreita faixa terrestre da zona costeira se concentra mais de um quarto da população brasileira, resultando numa densidade demográfica de cerca de 87 hab/km<sup>2</sup>, índice cinco vezes superior à média brasileira. De se observar que 16 das 28 regiões metropolitanas brasileiras encontram-se à beira-mar, representando mais de 35 milhões de habitantes – cerca de 19% da população do País, em menos de 1% do território nacional.

**Mapa da Zona Costeira Brasileira**



**LEGENDA**

- Mar Territorial
- Limite da Zona Econômica Exclusiva
- Municípios da zona costeira

Fonte: [http://nmd.ufsc.br/files/2011/05/1a\\_zona\\_costeira\\_em\\_crise\\_1\\_polette.pdf](http://nmd.ufsc.br/files/2011/05/1a_zona_costeira_em_crise_1_polette.pdf)

Em relação aos efeitos das mudanças climáticas sobre as zonas costeiras, destacam-se as seguintes áreas de vulnerabilidade, sobre as quais as repercussões podem ser cumulativas: erosão costeira, obras de proteção costeira, portos, urbanização de cidades litorâneas, intrusão salina em estuários e manguezais, que pode vir a comprometer o abastecimento de água e as condições sanitárias.

### OBJETIVO

Avaliar as ações do Governo Federal destinadas às zonas costeiras, frente à ameaça de elevação do nível dos oceanos em um cenário de mudanças climáticas.

Esta auditoria decorreu de compromisso assumido pelo TCU com outras treze Entidades de Fiscalização Superiores dos seguintes países: África do Sul, Austrália, Áustria, Canadá, Eslovênia, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, Grécia, Indonésia, Noruega, Polónia e Reino Unido, no âmbito de uma Auditoria Global Coordenada em Mudanças Climáticas, coordenada pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

### CONSTATAÇÕES

- I) Inexistência de um estudo específico de vulnerabilidade da costa brasileira frente aos impactos decorrentes das mudanças climáticas, embora haja alguns estudos que abordam, principalmente, as consequências da ação humana sobre as zonas costeiras.
- II) Insuficiência de dados meteorológicos, geológicos, geodésicos e oceanográficos no País para construir cenários que tratem das repercussões das mudanças climáticas sobre as zonas costeiras.
- III) Ausência de avaliação, pelo Governo Federal, dos impactos e riscos das mudanças climáticas nas zonas costeiras em diferentes cenários.
- IV) Inobservância, no Plano Nacional sobre Mudança no Clima (PNMC), de ações e metas para a implementação de políticas públicas voltadas à adaptação de zonas costeiras.
- V) Incipiência nas ações dos diversos setores (transportes, planejamento urbano, saúde, recursos hídricos, defesa civil e prevenção de desastres que podem ser afetados pelos impactos das mudanças climáticas nas zonas costeiras.

## **DELIBERAÇÕES**

### Recomendações À Casa Civil da Presidência da República

- I) Elaborar um plano de ação com o objetivo de implementar medidas efetivas para mitigar os efeitos decorrentes das mudanças climáticas sobre as zonas costeiras.

### Ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)

- II) Inserir a atividade portuária nas discussões sobre os impactos das mudanças climáticas.

### Ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)

- III) Integrar a gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

Este processo foi monitorado por meio do TC 001.988/2012-3

## **DADOS DA DELIBERAÇÃO**

Acórdão: 2.354/2009 – TCU – Plenário  
Data da Sessão: 7/10/2009  
Relator: Ministro Aroldo Cedraz  
TC: 026.158/2008-6  
Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental

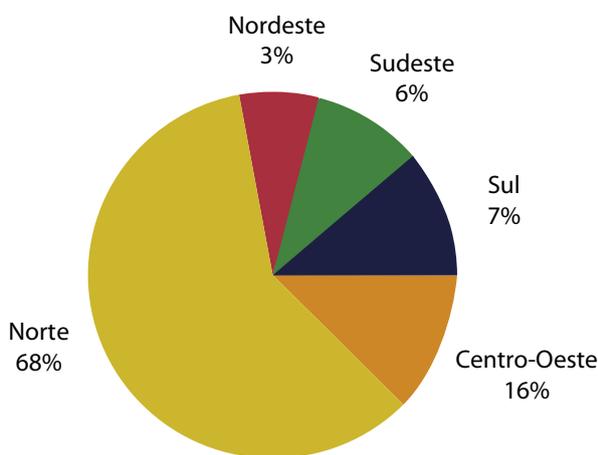
## GESTÃO AMBIENTAL

# AUDITORIA OPERACIONAL DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS VOLTADAS PARA A SEGURANÇA HÍDRICA DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO DIANTE DOS CENÁRIOS DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Os países em desenvolvimento são os mais vulneráveis às mudanças do clima por disporem de menor capacidade tecnológica e financeira para responderem às adversidades previstas para o futuro do clima no planeta. No caso da região Nordeste do Brasil, avalia-se que as mudanças climáticas podem provocar um aumento de temperatura, o prolongamento das secas, a substituição da caatinga por uma vegetação mais rala, o surgimento de desertos e a redução do volume de água armazenada no solo, com consequências danosas para a agricultura de subsistência e para os sistemas de irrigação.

O Semiárido brasileiro, que abrange dez estados e cobre quase 8% do território nacional, dispõe de importantes bacias hidrográficas (São Francisco e Parnaíba, por exemplo), mas muitos dos cursos de água são temporários. Concentrando a esmagadora maioria do Semiárido, a região Nordeste é a menos favorecida no que se refere à distribuição de recursos hídricos no País, conforme se observa na figura 1.

**Figura 1: Distribuição dos Recursos Hídricos no Brasil**



Essa carência de recursos hídricos tende a se tornar maior caso persistam as práticas de desmatamento, inclusive da vegetação ciliar, de queima da matéria orgânica para fins de lavoura e pecuária, e de derrubada da vegetação nativa para fabricação de carvão e posterior implantação de grandes áreas de monocultura de árvores destinadas à produção de celulose, caracterizada pelo uso abusivo de água potável e pelo lançamento de resíduos nos rios.

## OBJETIVO

Averiguar se os governos, ao promover as políticas públicas para a segurança hídrica do Semiárido brasileiro, levam em conta os cenários desenhados para as mudanças climáticas.

Esta auditoria decorreu de compromisso assumido pelo TCU com outras treze Entidades de Fiscalização Superiores dos seguintes países: África do Sul, Austrália, Áustria, Canadá, Eslovênia, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, Grécia, Indonésia, Noruega, Polônia e Reino Unido, no âmbito de uma Auditoria Global Coordenada em Mudanças Climáticas, coordenada pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

## CONSTATAÇÕES

- I) Inexistência de estudos governamentais específicos sobre o grau de impacto das mudanças climáticas sobre o Semiárido brasileiro, em especial no que se refere à segurança hídrica, apesar de o Relatório de Clima elaborado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e os modelos usados no Quarto Relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC AR4) terem apontado aquela região como das mais vulneráveis.
- II) Inobservância dos possíveis impactos provocados pelas mudanças climáticas quando da efetivação das políticas e ações governamentais para promoção da segurança hídrica no Semiárido, a exemplo do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e do Pro-Água Semiárido.
- III) Falta de priorização, no âmbito governamental, de políticas visando o fornecimento de água de boa qualidade para o Semiárido e a estruturação socioambiental da região para atendimento das populações rurais difusas.
- IV) Pouca representatividade das ações de gestão de resíduos e de tratamento de esgoto sanitário, o que poderá gerar contaminação de mananciais e prejudicar a eficácia das políticas de garantia hídrica para o Semiárido.
- V) Ausência de avaliação acerca dos possíveis impactos a que estão sujeitas as políticas públicas de fornecimento de água na região, tendo em vista os cenários

das mudanças climáticas (constatação realizada a partir de estudos de casos nos estados da Bahia, Ceará e Piauí).

## **DELIBERAÇÕES**

### Recomendação à Casa Civil da Presidência da República

- I) Na condição de Coordenadora do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, promover a articulação político-institucional entre os diversos setores do Governo Federal encarregados de atuar nas questões relacionadas com as mudanças climáticas, em especial no que diz respeito ao Semiárido brasileiro.

### Recomendações ao Ministério do Meio Ambiente (MMA)

- II) Obter as condições necessárias à implementação do Sistema de Alerta Precoce de Secas (SAP).
- III) Incentivar a realização de pesquisas com vistas ao desenvolvimento de cenários de mudanças climáticas para o Semiárido brasileiro.
- IV) Estimular os órgãos responsáveis pela elaboração e implementação de políticas de recursos hídricos a considerarem em seus planejamentos a variável mudança climática.

- V) Avaliar a possibilidade de ampliar e aperfeiçoar as soluções descentralizadas, a exemplo do Projeto de Preservação e Recuperação Hidroambiental do estado do Ceará (Prodhama) e do Programa Água Doce (PAD), voltadas ao abastecimento hídrico das populações difusas.

- VI) Intensificar a promoção de ações para recuperação dos mananciais, recomposição de matas ciliares e proteção das nascentes dos rios do Semiárido.

### Recomendações ao Ministério das Cidades e à Fundação Nacional de Saúde (Funasa)

- VII) Ampliar o auxílio técnico-operacional às prefeituras municipais com vistas a minimizar a deficiência na capacidade técnica dos municípios de elaborar e operar projetos de coleta e tratamento de esgoto e de gestão de resíduos sólidos.
- VIII) Estimular a implementação de infraestrutura e serviços relacionados com as ações de saneamento básico, mediante mecanismos de cooperação entre os entes federados.

Este processo foi monitorado por meio do TC 001.988/2012-3

## **DADOS DA DELIBERAÇÃO**

Acórdão: 2.462/2009 – TCU – Plenário  
Data da Sessão: 21/10/2009  
Relator: Ministro Aroldo Cedraz  
TC: 026.061/2008-6  
Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL

# AUDITORIA OPERACIONAL DAS AÇÕES DE ADAPTAÇÃO DA AGROPECUÁRIA ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

O aquecimento global é provocado pela elevação da concentração dos chamados gases de efeito estufa, que formam uma espécie de cobertor sobre a Terra, impedindo que o calor saia. Além do aumento da temperatura, prevê-se também a maior ocorrência de eventos extremos, podendo haver longos períodos de seca, outros de tempestades severas e muitas inundações. Queda acentuada na produção agrícola, escassez de alimentos, diminuição da produtividade dos animais e menor disponibilidade de recursos hídricos são alguns dos efeitos projetados das mudanças climáticas sobre a agropecuária.

No Brasil, a agropecuária tem grande relevância. O País é o maior produtor mundial de laranja, café, carne bovina, açúcar e biocombustíveis, além de ser o principal exportador de soja e carne de aves. O setor ocupa aproximadamente 282 milhões de hectares do território nacional e gera 16,4 milhões de empregos.

Estudos sobre mudanças climáticas sinalizam que o agronegócio poderá sofrer perdas bilionárias a partir de 2020. As culturas mais afetadas seriam a soja e o café arábica, com reduções de até 40% e 33% em 2070, respectivamente.

Em consonância com esse cenário, a Administração Pública Federal lançou, no final do exercício de 2008, o Plano Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC). Para a agropecuária, o Plano prevê, em linhas gerais, o aumento da sustentabilidade do setor e a redução significativa nos níveis de competição entre a atividade e os biomas brasileiros.

### OBJETIVO

Avaliar a atuação do Governo Federal para adaptar a agropecuária aos cenários de mudanças climáticas, tendo em conta que a produção agropecuária pode ser afetada significativamente pelas modificações no clima, com impacto na segurança alimentar e na balança comercial brasileira, além do potencial risco de se gerar graves problemas sociais.

Esta auditoria decorreu de compromisso assumido pelo TCU com outras treze Entidades de Fiscalização Superiores dos seguintes países: África do Sul, Austrália, Áustria, Canadá, Eslovênia, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, Grécia, Indonésia, Noruega, Polônia e Reino Unido, no âmbito de uma Auditoria Global Coordenada em Mudanças Climáticas, coordenada pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

### CONSTATAÇÕES

- I) Deficiências na identificação dos potenciais riscos advindos das mudanças climáticas e no mapeamento de vulnerabilidades, em função da dificuldade de acesso aos dados meteorológicos, tendo em conta que: a) grande volume desses dados encontra-se em meio físico e inexistem recursos para sua digitalização; b) cobra-se pelo seu fornecimento; c) há deficiências na coleta e falta de interação entre as instituições responsáveis pela meteorologia e climatologia no País.
- II) Insuficiências na gestão de recursos hídricos pela Agência Nacional de Águas (ANA), em especial na avaliação do impacto das mudanças climáticas sobre o ciclo hidrológico e as bacias hidrográficas.
- III) Existência de lacunas no PNMC quanto ao estabelecimento de diretrizes para as ações de adaptação do setor agropecuário às mudanças do clima.
- IV) Incipiência da ação governamental no enfrentamento dos problemas decorrentes das mudanças climáticas no setor agropecuário, caracterizada pela falta de iniciativas para a conscientização dos gestores públicos sobre o assunto e para a inclusão do tema nas políticas públicas.
- V) Deficiências na coordenação, integração, governança e *accountability* das ações governamentais para lidar com as mudanças climáticas, sendo que até a edição do PNMC não havia um instrumento que sistematizasse as ações governamentais para o enfrentamento do problema.

### DELIBERAÇÕES

#### Recomendações

#### À Casa Civil da Presidência da República

- I) Conscientizar os gestores públicos para considerar os cenários de mudanças climáticas no planejamento e nas políticas voltadas para a agropecuária.
- II) Incluir no PNMC ações de adaptação da agropecuária às mudanças climáticas.

- III) Definir melhor as atribuições dos órgãos, entidades, comitês e comissões que tratam do tema das mudanças climáticas.
- IV) Obter a melhor coordenação e integração das ações governamentais voltadas ao enfrentamento das mudanças climáticas.
- V) Monitorar a implementação do PNMC, com atenção para as ações relativas à agropecuária.

À Casa Civil e ao Ministério da Agricultura,  
Pecuária e Abastecimento (MAPA)

- VI) Oferecer condições ao Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet) para: a) digitalizar as séries históricas dos dados meteorológicos e b) disponibilizar esses dados às instituições de pesquisa encarregadas dos estudos sobre as mudanças climáticas.

Ao MAPA e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário

- VII) Considerar os cenários sobre mudanças climáticas no planejamento e elaboração das políticas para os segmentos do agronegócio e da agricultura familiar.

À ANA

- VIII) Promover os estudos para mapear as vulnerabilidades na disponibilidade dos recursos hídricos no País e considerar os cenários de mudanças climáticas nos processos de concessão de outorga do uso da água.

À Comissão de Coordenação das Atividades de  
Meteorologia, Climatologia e Hidrologia (CMCH)  
do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)

- IX) Integrar as redes de coleta de dados meteorológicos e hidrometeorológicos do Inmet, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), ANA, Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea) e Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN/Marinha).

Este processo foi monitorado por meio do TC 001.988/2012-3

**DADOS DA DELIBERAÇÃO**

Acórdão: 2.513/2009 – TCU – Plenário  
Data da sessão: 28/10/2009  
Relator: Ministro Aroldo Cedraz  
TC: 026.133/2008-7  
Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL

### MONITORAMENTO DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS E DO LEVANTAMENTO A RESPEITO DOS IMPACTOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS SOBRE A AGROPECUÁRIA, SEMIÁRIDO, AMAZÔNIA E ZONA COSTEIRA NO BRASIL

Nos acórdãos 2.293/2009, 2.354/2009, 2.462/2009 e 2.513/2009, proferidos pelo TCU, foi deliberado o seguinte em relação às ações do Governo Federal quanto aos impactos das mudanças climáticas:

Determinação ao Comitê Interministerial e ao Grupo Executivo sobre Mudança do Clima

- I) Incluir, no Plano Nacional de Mudança sobre o Clima (PNMC), cronograma de ações, mecanismos de implementação das metas, responsáveis e recursos.

Recomendações

À Casa Civil da Presidência da República

- II) Promover a articulação político-institucional entre os diversos setores do Governo Federal encarregados de atuar na temática das mudanças climáticas, em especial no que diz respeito ao Semiárido, à Zona Costeira e à agropecuária, além de incluir este último tema no PNMC, quando se trata de ações de adaptação.

- III) Definir melhor as atribuições dos órgãos e comissões que tratam do tema das mudanças climáticas.

- IV) Obter a melhor integração das ações governamentais de enfrentamento das mudanças climáticas.

- V) Monitorar a implementação do PNMC, com atenção para as ações relativas à agropecuária.

À Casa Civil e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)

- VI) Oferecer condições ao Inmet para: a) digitalizar as séries históricas dos dados meteorológicos e b) disponibilizar os dados às instituições de pesquisa que estudem as mudanças climáticas.

Ao Ministério do Meio Ambiente (MMA)

- VII) Obter as condições necessárias à implementação do Sistema de Alerta Precoce de Secas (SAP).

- VIII) Incentivar pesquisas para desenvolver de cenários de mudanças climáticas para o Semiárido.

- IX) Estimular os órgãos responsáveis pelas políticas de recursos hídricos a considerarem em seus planejamentos a variável mudança climática.

- X) Avaliar a possibilidade de valorizar as soluções descentralizadas, a exemplo do Projeto de Preservação e Recuperação Hidroambiental do estado do Ceará (Prodhama) e do Programa Água Doce (PAD), voltadas ao abastecimento hídrico das populações difusas.

- XI) Intensificar a promoção de ações para recuperação dos mananciais, recomposição de matas ciliares e proteção das nascentes dos rios do Semiárido.

- XII) Aprimorar o Portal Nacional de Gestão Florestal, separando desmatamentos legais dos ilegais.

Ao MAPA

- XIII) Incentivar a utilização das linhas de crédito voltadas para a preservação e recuperação florestal, tais como o Proflora e o Proflora.

Ao Ministério dos Transportes

- XIV) Aplicar a Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento de ações de infraestrutura de transportes.

Ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

- XV) Incentivar a utilização de linhas de crédito voltadas para a sustentabilidade de assentamentos agrários, a exemplo do Pronaf Floresta e Agroecologia.

Ao Ministério da Integração Nacional

- XVI) Adequar as condições da Sudam às suas missões institucionais.

Ao MAPA e MDA

- XVII) Considerar os cenários sobre mudanças climáticas no planejamento e elaboração das políticas para os segmentos do agronegócio e da agricultura familiar.

Ao Ministério das Cidades e à Fundação Nacional de Saúde (Funasa)

- XVIII) Ampliar o auxílio técnico-operacional às prefeituras municipais para minimizar a deficiência na capacidade dos municípios de elaborar e operar projetos de coleta e tratamento de esgoto e de gestão de resíduos.

- XIX) Estimular a execução de infraestrutura e serviços relacionados com as ações de saneamento, mediante cooperação entre os entes federados.

Ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)

XX) Inserir a atividade portuária nas discussões sobre os impactos das mudanças climáticas.

Ao Incra

XXI) Implementar o Plano de Ação Ambiental.

XXII) Avaliar a adequação das atividades de apoio aos assentamentos ambientalmente diferenciados.

À Sudam

XXIII) Reavaliar as prioridades do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, valorizando atividades com sustentabilidade ambiental.

Ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama)

XXIV) Dar eficácia à exigência de os estados lançarem na internet informações sobre a gestão florestal.

XXV) Elaborar diretrizes para que, nas concessões de licenciamento ambiental para empreendimentos realizados em zonas costeiras, leve-se em conta os impactos relacionados com as mudanças climáticas.

Ao Comitê Interministerial e ao Grupo Executivo sobre Mudança do Clima

XXVI) Adotar as diretrizes do Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente) como modelo para o conceito de serviços ambientais.

XXVII) Implementar um sistema de gerenciamento para o PNMC.

Ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima

XXVIII) Disponibilizar na internet informações sobre ações e resultados do PNMC.

À Agência Nacional de Águas (ANA)

XXIX) Mapear as vulnerabilidades na disponibilidade dos recursos hídricos no País e considerar os cenários de mudanças climáticas nos processos de concessão de outorga do uso da água.

À Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia (CMCH) do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)

XXX) Integrar as redes de coleta de dados meteorológicos e hidrometeorológicos do Inmet, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), ANA, Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea) e Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN/Marinha).

Ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)

XXXI) Integrar a gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

## OBJETIVO

Avaliar o cumprimento das deliberações acima elencadas em referência às ações do Governo Federal para tratar dos impactos das mudanças climáticas sobre a agropecuária, segurança hídrica do Semiárido, Zona Costeira (adaptação) e Amazônia (mitigação).

## CONSTATAÇÕES

### DELIBERAÇÕES

#### Implementadas

I, III, IV, V, VIII, IX, X, XI, XIV, XVIII, XIX, XXIII, XXVIII

#### Em Implementação

II, VI, VII, XIII, XV, XX, XXI, XXII, XXVI, XXVII, XXIX, XXX, XXXI

#### Não Implementadas

XVI, XVII

#### Não Aplicável

XII, XXIV, XXV

## DELIBERAÇÕES

Autorizou-se a realização de novo monitoramento para avaliar os itens considerados como “em implementação” e “não implementados”.

Reiterou-se também ao Ministério da Integração Nacional a recomendação de se adequar as condições da Sudam às suas missões institucionais e ao MAPA e MDA, considerar os cenários sobre mudanças climáticas no planejamento e elaboração das políticas para os segmentos do agronegócio e da agricultura familiar.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1.454/2012 – TCU – Plenário

Data da sessão: 13/6/2012

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

TC: 001.988/2012-3

Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental

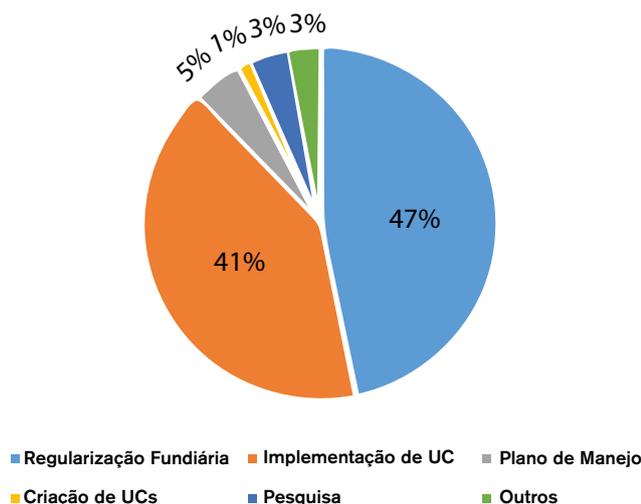
## AUDITORIA OPERACIONAL DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

A compensação ambiental é um instrumento que impõe aos empreendimentos causadores de impactos ambientais significativos e não mitigáveis, por ocasião do licenciamento ambiental, o dever de apoiar a criação e implementação de Unidades de Conservação (UCs), como forma de contrabalançar os danos ambientais resultantes da implantação desses empreendimentos.

São responsáveis pela compensação ambiental o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que fixa, valora e propõe a destinação dos recursos, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), gestor das UCs federais, a Câmara Federal de Compensação Ambiental (presidida pelo Ministério do Meio Ambiente — MMA), que estabelece prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental, e o Comitê de Compensação Ambiental Federal, que delibera sobre a divisão e a finalidade dos recursos.

De 2009 a 2012, foram arrecadados R\$ 197 milhões na forma de compensação ambiental, aplicados conforme descrito em gráfico abaixo.

**Figura 1 - Aplicação da Compensação Ambiental**



### OBJETIVOS

Avaliar a aplicação e fiscalização dos recursos da compensação ambiental, atendendo solicitação do Congresso Nacional/Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Focou-se na aplicação dos valores dos últimos dez anos e examinou-se a eficiência e a eficácia dos programas de governo assistidos por tais valores.

### CONSTATAÇÕES

- I) Deficiências no cálculo da compensação ambiental, materializadas na: a) paralisação desse cálculo por um largo intervalo temporal; b) insuficiência de critérios de validação do valor de referência do empreendimento declarado pelo empreendedor; c) inexistência de métodos específicos para mensuração do grau de impacto considerando as distintas tipologias de empreendimentos; e d) pequena amplitude desse grau de impacto.
- II) Entraves no cumprimento da obrigação da compensação ambiental, expressos na/o: a) existência de passivo de processos de licenciamento sem valoração ou destinação da compensação ambiental; b) morosidade dos procedimentos adotados desde essa destinação até a celebração dos termos de compromisso; c) atraso dos trâmites por impetração de recursos ou judicialização; e d) não pagamento da compensação ambiental por alguns empreendedores, especialmente entidades públicas.
- III) Depósito da compensação ambiental diretamente pelo empreendedor em contas escriturais geridas pela Caixa Econômica Federal (CEF), sem trânsito pelo Orçamento Geral da União.
- IV) Inadequação da contabilização dos recursos da compensação ambiental e ausência de registro na contabilidade do ICMBio dos bens móveis e imóveis adquiridos com estes recursos.
- V) Precariedade nas ações de controle da compensação ambiental, traduzidos na inexistência de: a) sistema informatizado com informações relevantes de acompanhamento; b) processo sistematizado de prestação de contas dos recursos; e c) ações de fiscalização e monitoramento pelo Ibama ou MMA.
- VI) Eficiência, eficácia e efetividade na aplicação feita pelo ICMBio dos recursos da compensação ambiental destinados às UCs federais, que foram revertidos em bens e serviços que melhoraram a capacidade operacional dessas unidades.

## **DELIBERAÇÕES**

### Determinações ICMBio

- I) Não autorizar aos empreendedores o cumprimento da obrigação de apoiar a implantação e manutenção de UC mediante depósito em contas escriturais na CEF em nome do empreendimento.
- II) Concluir os inventários dos bens móveis e imóveis adquiridos com recursos da compensação ambiental e incorporá-los ao patrimônio.

### MMA e ICMBio

- III) Incorporar os saldos existentes nas contas escriturais de compensação ambiental na CEF à Conta Única e ao orçamento fiscal da União.

### Ibama

- IV) Identificar os empreendimentos sujeitos à compensação ambiental dentro do universo de licenciamentos ambientais em análise, o cálculo dos valores dessa obrigação e a definição da UC beneficiária.

### Recomendações Ibama

- I) Instituir procedimentos regulares para validação do valor de referência declarado pelo empreendedor.
- II) Instituir procedimentos de controle de processos de compensação ambiental.

Em 27/4/2016, pelo acórdão 1.004/2016, o TCU negou provimento, no mérito, ao pedido de reexame do processo solicitado pelo MMA e pelo ICMBio.

## **DADOS DA DELIBERAÇÃO**

Acórdão: 1.853/2013 – TCU – Plenário  
Data da sessão: 17/7/2013  
Relator: Ministro Substituto Weder de Oliveira  
TC: 014.293/2012-9  
Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental

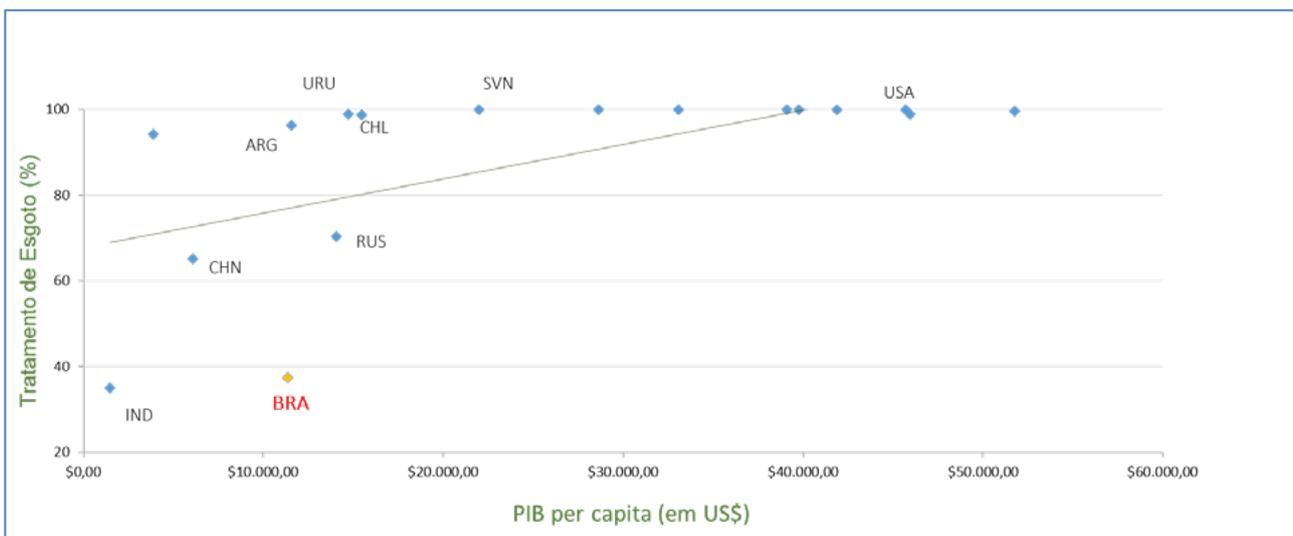
**AUDITORIA OPERACIONAL NAS AÇÕES FEDERAIS RELATIVAS AO ESGOTAMENTO SANITÁRIO**

A situação do esgotamento sanitário no Brasil é claramente dissonante do grau de desenvolvimento e do nível de riqueza nacional. Conforme se constata na Figura 1, os índices de tratamento de esgoto no País são mais próximos daqueles verificados na Índia, que tem renda per capita bem inferior à metade da brasileira, do que dos países que possuem renda similar à nossa, tal como Argentina, Rússia, Uruguai e Chile. Entre 2009 e 2014, o avanço no índice médio de esgoto tratado foi de apenas 3,7 pontos percentuais (de 37,1% para 40,8%), mesmo com os recursos adicionais assegurados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No Brasil, o lançamento de esgotos é a principal causa de poluição dos corpos hídricos, em especial nas áreas urbanas. Dados de 2012 apontam que 25% de pontos de coleta em regiões urbanas apresentavam o Índice de Qualidade da Água (IQA) ruim ou péssimo, contra 6% dos pontos monitorados em áreas rurais.

Além de impactos ao meio ambiente e à saúde pública, o lançamento de efluentes sem tratamento adequado afeta a disponibilidade hídrica, na medida em que os elevados níveis de poluição de diversos cursos de água inibem o seu aproveitamento para fins de abastecimento público.

**Figura 1: Percentual de esgoto tratado x PIB per capita (em US\$)**



Fonte: Banco Mundial apud GO Associados (2015), peça 41

Serviços de saneamento são, em regra, municipais e as ações da União concentram-se na transferência de recursos financeiros para ampliação e melhoria de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário e no apoio à adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação aos serviços de saneamento básico, melhorias de gestão, promoção do desenvolvimento institucional setorial e fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico.

- l) Cabe ao Ministério das Cidades (MCidades) atuar nos municípios com população superior a 50 mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas (RMs) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (Rides). O presente trabalho foca na ação do MCidades, uma vez que cidades maiores, com grande concentração populacional, são aquelas que mais contribuem para a poluição de corpos de água.

## OBJETIVO

Avaliar em que medida as políticas e ações federais relativas ao serviço de esgotamento sanitário no País contribuem para a gestão eficiente dos recursos hídricos.

## CONSTATAÇÕES

- I) Baixa priorização dos investimentos em esgotamento sanitário, com recursos do Orçamento Geral da União geridos pelo MCidades, em municípios com níveis mais desfavoráveis de mortalidade infantil, cobertura da rede de coleta, desenvolvimento humano e disponibilidade hídrica, em desacordo com diretrizes para a Política Federal de Saneamento Básico.
- II) Ausência de uma avaliação pelo MCidades dos resultados alcançados pelos empreendimentos que financia. A despeito de previsão legal para que isso aconteça, não há instrumentos para acompanhar o que ocorre no pós-obra. Com isso, o Ministério perde a oportunidade de ter sua atuação orientada por uma visão finalística do setor, por meio da qual o conhecimento dos resultados permitiria aumentar a eficácia e efetividade de suas intervenções.
- III) Inexistência de mecanismos sistemáticos de articulação, comunicação e colaboração entre o MCidades e os órgãos e instituições das três esferas governamentais que atuam no saneamento ambiental. Há pouca cooperação técnica entre os agentes do setor e, em alguns casos, há sobreposição de competências e pulverização de esforços.
- IV) Baixa transparência na seleção de projetos na modalidade esgotamento sanitário do PAC, prejudicando a análise e o escrutínio pela sociedade dos critérios e justificativas utilizados para a definição dos empreendimentos a serem contemplados com recursos federais. Nessa situação, ficam restringidos o controle social e a possibilidade dos municípios não escolhidos usufruírem de um processo de aprendizado com vistas à correção de falhas para melhor participar em um evento seletivo futuro.

## DELIBERAÇÕES

### Determinações

#### MCidades

- I) Implementar sistemática de avaliação dos resultados de suas intervenções em esgotamento sanitário e estabelecer providências a serem adotadas quando o desempenho estiver aquém do esperado.
- II) Promover parcerias com as entidades reguladoras, os órgãos estaduais de meio ambiente e o Ministério Público para fiscalizar a operação e manutenção dos empreendimentos financiados com recursos federais.

III) Intensificar a articulação entre empresas de saneamento, municípios e Ministério Público para estimular a troca de experiências sobre boas práticas e programas de identificação de lançamentos irregulares e de incentivo à adequada interligação de moradias às redes coletoras.

IV) Inserir no Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa) indicadores que possibilitem a mensuração da população com rede disponível, mas não conectada à rede pública, incentivando a discussão sobre a instituição da cobrança da tarifa de esgoto para esses casos.

V) Informar as justificativas para a desclassificação do projeto aos proponentes não selecionados no PAC.

### MCidades e Comitê Gestor do PAC

VI) Elaborar as seleções de projetos de engenharia para as obras de esgotamento sanitário direcionadas especificamente para municípios em condição mais desfavorável, incluindo a previsão do necessário apoio institucional.

### Casa Civil

VII) Institucionalizar instância interministerial de coordenação, articulação e integração entre os atores responsáveis pelas principais ações na área de saneamento básico, definindo os limites de atuação de cada órgão.

### Secretaria do PAC

VIII) Disponibilizar as atas do Comitê Gestor do PAC e tornar público os critérios e as motivações para a seleção, remoção e inclusão dos empreendimentos de esgotamento sanitário no PAC.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 3180/2016 – Plenário  
Relator: Ministro Substituto André Luís de Carvalho  
TC: 017.507/2015-4  
Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental



## LEVANTAMENTO SOBRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL DE OBRAS

No Brasil, cabe também ao Poder Público defender o meio ambiente ecologicamente equilibrado e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Nesse sentido, se requer licenciamento ambiental de toda construção, instalação, ampliação, funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais que possam ser poluidoras ou causadoras de degradação ambiental. O licenciamento é realizado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) ou pelos órgãos estaduais competentes.

No âmbito federal, o processo de licenciamento está dividido em três fases, a seguir descritas:

a) Licença Prévia (LP) – solicitada ao Ibama na etapa de planejamento da implantação, alteração ou ampliação do empreendimento. Essa licença não autoriza a instalação do projeto, e sim examina a sua viabilidade ambiental, autorizando, se for o caso, a localização e a concepção tecnológica. Além disso, estabelece as condições a serem consideradas no desenvolvimento do projeto executivo;

b) Licença de Instalação (LI) – autoriza o início da obra ou instalação do empreendimento. O prazo de validade dessa licença é vinculado ao cronograma de instalação do projeto ou atividade, não podendo ser superior a seis anos;

c) Licença de Operação (LO) – autoriza o início do funcionamento da obra/empreendimento. Sua concessão está condicionada à vistoria para verificar se todas as exigências e detalhes técnicos expressos no projeto aprovado foram desenvolvidos e cumpridos ao longo de sua instalação e se estão coerentes com o previsto nas LP e LI.

De acordo com a legislação brasileira, dentro do sistema de licenciamento ambiental está contida a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). Este instrumento, aplicado para empreendimentos potencialmente causadores de degradação do meio ambiente, compreende a elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA), a preparação de um documento de comunicação denominado Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA) e audiências públicas, enquanto mecanismo formal de participação do público envolvido ou interessado no empreendimento em exame.

Nos processos de licenciamento ambiental, também são empregadas condicionantes, que são compromissos que o empreendedor assume para com o órgão ambiental com vistas à obtenção e manutenção da licença, garantindo a con-

formidade e sustentabilidade ambiental do empreendimento. As condicionantes podem ser gerais, que compreendem o conjunto de exigências legais relacionadas ao licenciamento ambiental, ou específicas, quando se fazem restrições ou exigências técnicas associadas, particularmente, à atividade que está sendo licenciada.

### OBJETIVO

Analisar os instrumentos de avaliação finalística do Ibama no processo de licenciamento ambiental, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão desse processo, com vista a garantir que os impactos ambientais sejam devidamente mitigados e/ou compensados quando da instalação e operação de empreendimentos e obras.

### CONSTATAÇÕES

- I) Ausência de avaliação e acompanhamento sistemático pelo Ibama dos impactos e riscos ambientais das obras licenciadas, evidenciada pela inexistência / insuficiência de: a) responsáveis no Instituto por tal tarefa; b) metodologia formal para analisar a qualidade dos EIAs apresentados; c) indicadores e critérios de avaliação dos impactos ambientais para cada tipologia de obra; d) relatório ex-post consolidado de todos os impactos ambientais gerados pelo empreendimento; e) informações sobre os impactos ambientais no Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental Federal (Sislic); e f) objetivos e metas relacionados aos impactos e riscos ambientais em cada fase do licenciamento.
- II) Inexistência de qualquer sistema de avaliação (quantitativa ou qualitativa) dos benefícios (ambientais, sociais e/ou econômicos) resultantes do processo de licenciamento, caracterizado pela: a) insuficiência de metodologia, indicadores e critérios de avaliação dos benefícios; b) inexistência de um relatório consolidado dos benefícios gerados no licenciamento; c) preocupação maior com as atividades operacionais, em detrimento das ações finalísticas do licenciamento.
- III) Insuficiência de padronização do licenciamento para cada tipologia de obra, causada pela ausência de um sistema de informações eficiente sobre o licenciamento ambiental, inobservância de um programa

de capacitação para os técnicos da área e falta de incorporação de boas práticas de gestão.

- IV) Aumento no número de condicionantes estipuladas nas licenças ambientais de obras sob responsabilidade do Ibama, em função da: a) má qualidade dos estudos ambientais apresentados pelos empreendedores; b) insegurança do analista do Ibama em relação à sua responsabilização; c) concessão de licenças por pressão política; d) precaução devido à falta de monitoramento do cumprimento de condicionantes; e) ausência de padrões, o que provoca maior discricionariedade dos analistas; f) envolvimento de diversas entidades federais no licenciamento e g) legislação ambiental mais restritiva.

## DELIBERAÇÕES

### Determinações ao Ibama

- I) Padronizar, quando possível, o processo de licenciamento ambiental federal por tipologia de obra.
- II) Estudar a viabilidade de se criar uma Coordenação Específica de Avaliação de Impacto Ambiental, para efeito de acompanhamento e comunicação relacionada às ações de avaliação de impacto ambiental.
- III) Definir responsáveis internos no Ibama para acompanhar o processo de avaliação de impacto ambiental, enquanto não for criada a Coordenação Específica de Avaliação de Impacto Ambiental.
- IV) Disponibilizar no site do Instituto os documentos referentes ao licenciamento ambiental.

- V) Acompanhar o cumprimento das condicionantes ambientais.

### Recomendações ao Ibama

- VI) Estudar a viabilidade de se criar um relatório consolidado para avaliação (*ex-post*) dos impactos mitigados e não mitigados, das boas práticas observadas e dos benefícios ambientais decorrentes do processo de licenciamento.
- VII) Elaborar um programa de melhoria da qualidade dos Estudos de Impacto Ambiental.
- VIII) Elaborar um cronograma para as ações de melhoria do sistema de gestão do licenciamento ambiental.
- IX) Desenvolver indicadores de impactos e riscos ambientais e de benefícios para cada tipologia de obra, incorporando-os ao Sislic.
- X) Desenvolver metodologia para estipulação de condicionantes e critérios de classificação de condicionantes.
- XI) Desenvolver no Sislic um módulo para a geração de informações gerenciais e de controle do processo de licenciamento ambiental.
- XII) Estimular a prática de comissões institucionais especiais de acompanhamento de impactos ambientais.

Em 14/4/2010, foi acatado pedido de reexame do Ibama para excluir a menção à criação de uma Coordenação Específica de Avaliação de Impacto Ambiental constante nas determinações II e III acima, conforme Acórdão 759/2010.

Este processo foi monitorado por meio do TC 010.236/2011-2

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2.212/2009 – TCU – Plenário  
Data da sessão: 23/9/2009  
Relator: Ministro Aroldo Cedraz  
TC: 009.362/2009-4  
Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL

# AUDITORIA DE CONFORMIDADE NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DAS HIDRELÉTRICAS DE JIRAU E SANTO ANTÔNIO

O licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou daquelas que possam causar degradação ambiental. O licenciamento ambiental tem por objetivo promover o desenvolvimento sustentável por meio do aperfeiçoamento de projetos potencialmente causadores de impactos.

O processo de licenciamento é dividido em três fases: Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação. No nível federal, o licenciamento ambiental está a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

As usinas hidrelétricas geram aproximadamente 76% da eletricidade consumida no País. Os maiores impactos desse tipo de usina, em geral, são observados no ecossistema local, em função, principalmente, do reservatório formado.

As Usinas Hidrelétricas Jirau e Santo Antônio localizam-se no Rio Madeira, no estado de Rondônia, e irão adicionar ao Sistema Interligado Nacional (SIN) a potência de 6.900 MW, o suficiente para abastecer algo como 21 milhões de residências.

O investimento total é estimado em 30,6 bilhões de reais, dos quais há previsão de que R\$ 3 bilhões serão investidos em projetos de sustentabilidade, medidas de compensação social e ambiental, remanejamento de população atingida, programas socioambientais, entre outros.

### OBJETIVO

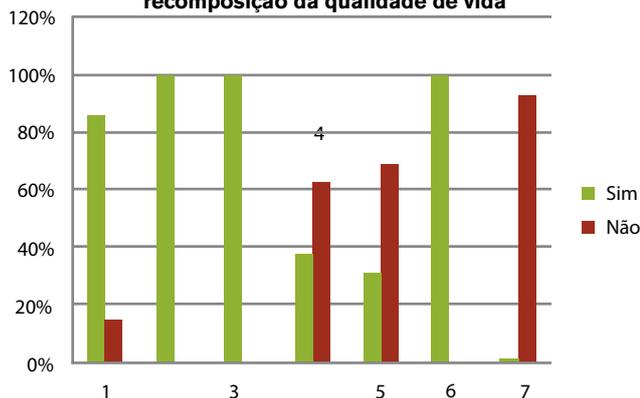
Verificar a regularidade dos licenciamentos ambientais das Usinas Hidrelétricas Jirau e Santo Antônio, e o cumprimento das condicionantes estabelecidas nos licenciamentos, como medidas compensadoras e programas ambientais.

A auditoria atende a uma solicitação do Congresso Nacional, especificamente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

### CONSTATAÇÕES

- I) Existência de falhas pontuais no processo de licenciamento ambiental das Usinas Hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, tais como a falta de inclusão de alguns documentos no Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental Federal (SisLic) e a emissão de Licenças Prévia e de Instalação, mesmo havendo pareceres técnicos contrários. Essas falhas, contudo, não comprometem a continuidade do processo.
- II) Emissão de Licença de Operação para a Usina Hidrelétrica de Santo Antônio antes do atendimento total das condicionantes estabelecidas na Licença de Instalação. Exemplos de condicionantes não cumpridas totalmente são a regularização da reserva legal dos assentamentos e a continuidade do funcionamento do Centro de Triagem de Animais Silvestres (Cetas). Entretanto, não foi comprometido o processo de licenciamento.
- III) Falta de utilização plena dos recursos oferecidos ao estado de Rondônia e ao município de Porto Velho sob forma de compensação pelos impactos gerados pela implantação das hidrelétricas na região, a exemplo de escolas e hospitais construídos pela Usina Hidrelétrica de Santo Antônio e não colocados à disposição da população por ausência de gastos governamentais complementares.
- IV) Insuficiência das condicionantes, medidas mitigadoras e compensatórias para contrapor os efeitos sociais negativos da construção das usinas sobre as comunidades remanejadas. O restabelecimento da atividade produtiva, o acesso ao serviço de saúde e a coleta de lixo são as principais demandas ainda não atendidas dessas comunidades, conforme se depreende do gráfico a seguir.

### Percepção dos Remanejados quanto à recomposição da qualidade de vida



1. A educação é de boa qualidade?
2. Existe saneamento?
3. Há acesso à água encanada, poço ou cisterna?
4. Há acesso à serviços de saúde?
5. Há coleta de lixo?
6. As condições de moradia são melhores ou iguais?
7. Houve reestabelecimento das atividade produtivas?

## DELIBERAÇÕES

### Determinações ao Ibama

- I) Definir a responsabilidade pela manutenção, após o término do período a cargo do empreendedor, do Cetas, construído em atendimento à condicionante da Licença de Operação da Usina de Santo Antônio.
- II) Estabelecer o cronograma de implantação do novo sistema que irá substituir o SisLic, com indicação das medidas a serem adotadas para corrigir suas deficiências.

### Recomendações ao Ibama

- I) Estipular a responsabilidade pela manutenção das instalações obtidas de maneira permanente já na ocasião da definição das condicionantes, para evitar a ocorrência de indefinição e risco de descontinuidade de tais instalações.
- II) Avaliar a possibilidade de obter auxílio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para indicação de terrenos que possam ser adquiridos pela Santo Antônio Energia para registro como reserva legal das áreas de assentamento.

Este processo foi monitorado por meio do TC 016.686/2015-2

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 3.413/2012 – TCU – Plenário  
Data da sessão: 5/12/2012  
Relator: Ministra Ana Arraes  
TC: 037.468/2011-1  
Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental

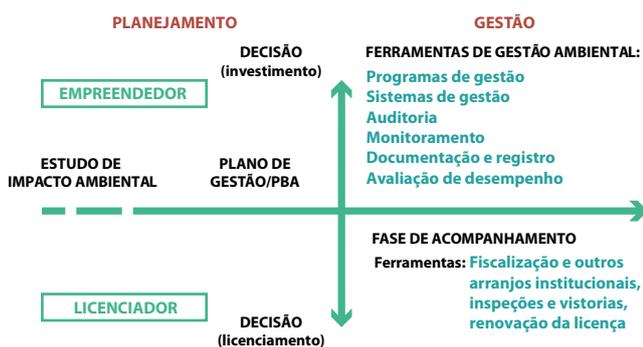


## LEVANTAMENTO SOBRE O PÓS-LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O procedimento de avaliação do pós-licenciamento é uma etapa fundamental para a efetividade do processo de licenciamento ambiental realizado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama). O pós-licenciamento compreende as atividades de acompanhamento e monitoramento: a) da implementação de medidas para reduzir os impactos ambientais negativos apresentados no Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e no Relatório de Impacto Ambiental (RIMA); b) dos programas adotados para atender as recomendações emitidas no EIA/RIMA; e c) de todas as exigências listadas nas licenças ambientais.

A legislação ambiental menciona a etapa de acompanhamento do pós-licenciamento, sem definir, no entanto, o alcance desse acompanhamento e os procedimentos a serem adotados.

Em relação à prática brasileira, a figura abaixo resume a relação entre as etapas de pré e pós-licenciamento, denominadas, respectivamente, planejamento e gestão, além de indicar as principais ferramentas que podem ser usadas pelo empreendedor e pelo agente público, a exemplo da apresentação do EIA por parte do empreendedor e, posteriormente, do Plano Básico Ambiental (PBA), que detalha as medidas descritas no EIA.



### OBJETIVO

Avaliar a *posteriori* o processo de licenciamento ambiental em obras de infraestrutura, a fim de identificar pontos que podem ser aperfeiçoados e contribuir para o aprimoramento da gestão desse processo. Este trabalho é uma continuidade de levantamento de auditoria anterior do TCU, no qual se tratou do processo de licenciamento em si (TC 009.362/2009-4).

Utilizou-se de um estudo de caso para o exame dos procedimentos de pós-licenciamento e, para tanto, foram escolhidos dois projetos de infraestrutura licenciados pelo Ibama e em fase adiantada de construção: a rodovia BR-101 (primeiro empreendimento rodoviário federal em que foram contratados pelo empreendedor serviços de supervisão ambiental) em seu trecho Florianópolis (SC) – Osório (RS), e a ferrovia Transnordestina em seu trecho Salgueiro (PE) – Missão Velha (CE).

### CONSTATAÇÕES

- I) Deficiências no acompanhamento realizado pelo Ibama, materializadas na: a) inexistência de uma sistemática de definição de periodicidade das visitas; b) ausência de mecanismos de captura dos conhecimentos acumulados nos monitoramentos (por rotatividade dos técnicos responsáveis e ausência de padrões internos sobre o assunto no Ibama); e c) insuficiência de análise dos relatórios de acompanhamento produzidos pelos empreendedores.
- II) Ausência da avaliação da efetividade do licenciamento, não havendo critérios para se mensurar a eficácia do processo de licenciamento, as razões do sucesso ou as causas da inadequação dos resultados.
- III) Relação custo-benefício favorável da supervisão ambiental realizada pelo empreendedor para reduzir tempestivamente os impactos ambientais da obra e manter a qualidade ambiental das áreas afetadas pelo projeto.
- IV) Deficiências no processo de participação de outros órgãos federais (como Funai, Fundação Palmares, ICMBio, Inbra e Ministério Público) no licenciamento ambiental, não existindo regra legal clara que regule essa participação, o que tende a atrasar o licenciamento sem qualquer contrapartida na qualidade da decisão.
- V) Insensibilidade a impactos cumulativos decorrentes de empreendimentos situados na mesma região, podendo ocorrer sobreposição de programas ambientais para o mesmo impacto ou perda de visão sistêmica dos impactos.

- VI) Não adoção da boa prática de adaptar o projeto durante a construção da obra, conjugando melhorias técnicas com proteção ambiental.
- VII) Existência de deficiências pontuais em algumas áreas de apoio às obras, embora o Ibama adote a boa prática, chamada descomissionamento, de atestar a satisfação do proprietário do terreno usado como área de apoio quando ocorre a finalização das obras.
- VIII) Dificuldades no processo de aperfeiçoamento contínuo e incorporações de boas práticas na gestão, observando-se ações que geram ganhos ambientais pontuais, mas não são disseminadas em outras atividades ou experiências.

## **DELIBERAÇÕES**

### Recomendações ao Ibama

- I) Analisar os relatórios de acompanhamento encaminhados pelos empreendedores e emitir pareceres técnicos avaliando os resultados.
- II) Avaliar a conveniência de se solicitar ao empreendedor que apresente um relatório ao final das obras sobre a implementação dos programas ambientais, arquivando eletronicamente esse relatório de forma a facilitar a consulta.
- III) Elaborar parecer técnico ao final das obras que tenham sido objeto de seu licenciamento, avaliando a eficácia dos programas ambientais implementados.
- IV) Identificar boas práticas, medidas mitigadoras, estratégias de monitoramento e procedimentos que possam ser adotados ou adaptados em futuros licenciamentos.
- V) Exigir que os programas ambientais do PBA, de responsabilidade do empreendedor, tenham objetivos, metas e indicadores.
- VI) Exigir a contratação da supervisão ambiental em empreendimentos de grande potencial poluidor antes do início das obras.
- VII) Divulgar a boa prática de descomissionamento de áreas de apoio.
- VIII) Atentar para os casos nos quais é possível a reutilização de informações e diagnósticos ambientais já realizados no âmbito do EIA-RIMA.

### Recomendações ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT)

- IX) Preparar documento, quando da conclusão das obras, que avalie os resultados do gerenciamento ambiental dessas obras, utilizando-os proativamente em outros empreendimentos.
- X) Estabelecer objetivos e metas mensuráveis, mediante indicadores apropriados, quando da elaboração dos programas ambientais integrantes do Plano Básico Ambiental.
- XI) Adotar a boa prática de se avaliar o custo/benefício de alterações no projeto com vistas a garantir melhorias ambientais.
- XII) Certificar-se de que os serviços especializados de supervisão ambiental em empreendimentos de grande porte sejam contratados antes do início das obras.

### Recomendação à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

- XIII) Avaliar a conveniência de se criar indicadores ambientais para mensurar o desempenho de suas concessionárias.

## **DADOS DA DELIBERAÇÃO**

Acórdão: 2.856/2011-Plenário  
Data da sessão: 25/10/2011  
Relator: Ministro André Luís de Carvalho  
TC: 025.829/2010-6  
Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental



## LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL

### O QUE O TCU FISCALIZOU

O TCU realizou, em 2018, auditoria no licenciamento ambiental federal, com o objetivo de identificar as etapas do processo mais sujeitas a risco e apontar oportunidades de melhoria, tendo como foco os procedimentos para concessão de licença prévia para empreendimentos nos setores de energia e transportes.

O licenciamento ambiental é o instrumento pelo qual a administração pública exerce o controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais. Desse modo, estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades utilizadores de recursos naturais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ambiental.

Trata-se de um instrumento complexo, que lida com interesses frequentemente conflituosos. Por um lado, parte do setor produtivo tem a percepção de que o licenciamento ambiental não é suficientemente ágil, objetivo e previsível, e que seria um entrave ao desenvolvimento econômico. Por outro, as comunidades afetadas pelos impactos socioambientais dos empreendimentos muitas vezes sentem-se desatendidas, mesmo com o licenciamento.

Além disso, grande parte da sociedade desconhece a importância e os benefícios do licenciamento ambiental, que acaba sendo visto como mera etapa burocrática a ser vencida. A pressão para aprovação de projetos incompletos ou mal elaborados e a subestimação do tempo necessário ao adequado licenciamento ambiental podem trazer prejuízos à imagem dos órgãos ambientais ou levar à concessão de licenças sem adequado tratamento de impactos socioambientais relacionados ao empreendimento licenciado.

### O QUE O TCU ENCONTROU

O Tribunal constatou que a atuação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) na análise dos estudos de impacto ambiental (EIA) foi tempestiva em 67% dos processos averiguados pelo TCU, apesar de atrasos na etapa de elaboração dos termos de referência. Na fase de concessão da licença prévia, a atuação direta do Ibama se materializa em 3 etapas principais: emissão do termo de referência; validação do conteúdo do EIA; e análise do EIA, que inclui a elaboração do parecer técnico

conclusivo. Cada uma dessas etapas tem prazos definidos em normativos. Considerando o somatório desses prazos, a atuação do Ibama foi tempestiva em 75% dos processos da tipologia linhas de transmissão. Por outro lado, esse número cai para 25% nos licenciamentos de rodovias.

Com relação à elaboração de termos de referência e à análise de EIAs, o Ibama apresenta baixo nível de uso de guias e documentos técnicos para estruturar e padronizar os procedimentos de avaliação de impacto ambiental. Isso tende a levar à elaboração de termos de referência com ênfase em diagnóstico ambiental extenso, em detrimento do foco nos impactos socioambientais mais significativos, e pareceres técnicos com baixo nível de padronização, o que pode gerar no público externo uma percepção de imprevisibilidade e subjetividade em relação ao licenciamento ambiental.

Quanto à atuação dos órgãos e entidades intervenientes no licenciamento, verificaram-se deficiências na articulação e cooperação entre essas instituições e o Ibama, o que dificulta a superação de problemas nos processos de licenciamento. Nesse sentido, destaca-se a importância de os técnicos das diversas instituições envolvidas no licenciamento ambiental federal, inclusive de ministérios setoriais, buscarem reunir-se com maior frequência, compartilhar informações e buscar alternativas para superar obstáculos.

No que diz respeito aos procedimentos administrativos, identificou-se a dificuldade do Ibama para gerenciar os processos de licenciamento, visto que não é capaz de controlar adequadamente demandas, prazos e responsáveis. Esse quadro prejudica a geração de informações gerenciais, o desenvolvimento de indicadores de desempenho, e o planejamento das atividades da Diretoria de Licenciamento Ambiental da entidade.

Apesar dos problemas encontrados, verificou-se que o Ibama conta com iniciativas para aprimoramento do licenciamento ambiental federal, visando simplificar procedimentos, tornar o instrumento mais ágil e menos sujeito a discricionariedade. Porém, essas ações não são adequadamente divulgadas. Da mesma forma, o Ibama não se mostrou capaz de difundir a importância e benefícios do licenciamento, nem de divulgar casos de sucesso, nos quais o licenciamento aprimorou o empreendimento ou evitou impactos ambientais graves. Em consequência, a sociedade não dispõe de um adequado nível de conhecimento e percepção sobre a importância do licenciamento.

## O QUE PRECISA SER FEITO

As deliberações do Tribunal buscaram contribuir com iniciativas relacionadas à elaboração de guias de avaliação de impacto ambiental, aprimoramento da gestão processual e melhor articulação entre o Ibama e os órgãos e entidades intervenientes no licenciamento ambiental federal.

Além disso, o TCU recomendou o desenvolvimento de um plano de comunicação institucional com o objetivo de esclarecer à sociedade e ao Congresso Nacional a importância do licenciamento ambiental, bem como divulgar boas práticas e casos de sucesso, destacando os benefícios ambientais, sociais ou econômicos alcançados com o instrumento.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1.789/2019, do Plenário  
Data da sessão: 31/07/2019  
Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira  
TC-024.048/2018-6  
Unidade técnica responsável: AudAgroAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL



### LEVANTAMENTO SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Os resíduos sólidos são todos os restos sólidos ou semi-sólidos das atividades humanas ou não-humanas, que, embora possam não apresentar utilidade para a atividade fim de onde foram gerados, podem virar insumos para outras atividades. Eles podem ser tratados, reutilizados ou reciclados. Os resíduos não aproveitáveis são considerados rejeitos e devem ser dispostos em aterros sanitários, conforme a maneira ambientalmente recomendável.

Os resíduos sólidos, se não tratados de forma correta, são um problema que pode ocasionar sérios riscos e danos para o meio ambiente e para a saúde humana. A disposição ambientalmente inadequada dos resíduos contribui para a ocorrência de lixões, podendo causar a contaminação do solo, dos mananciais, dos lençóis freáticos, além de aumentar as emissões de gases de efeito estufa e a proliferação de doenças.



**Legenda:**

Forma de disposição de resíduos urbanos\*

- Adequada (Aterro Sanitário)
- Inadequada (Aterro controlado e lixão)

\*A forma de disposição considera como ocorre a distribuição ordenada de rejeitos, não importando se o município tem aterro ou lixão, mas sim se ele destina em aterro ou lixão. O questionamento foi: "Onde é depositada a maior parcela dos RSU coletados?"

Tal é a relevância do tema que ele está inserido na agenda global denominada Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com 17 objetivos. Um desses objetivos, o ODS 12 ("Produção e Consumo Sustentáveis") possui a meta de reduzir substancialmente até 2030 a geração de resíduos através de prevenção, redução, reciclagem e reuso. As 169 metas definidas nessa agenda se aplicam a todos os Estados-Membros das Organizações das Nações Unidas (ONU).

O correto manejo de resíduos sólidos requer a realização de um planejamento técnico, prévio e adequado, de forma a eliminar ou mitigar as graves consequências sociais, econômicas e ambientais. Em função dessa complexidade, a adequada gestão dos resíduos sólidos exige uma atuação governamental coordenada e integrada com a participação ativa de todos os atores, tais como governos federal, estaduais e municipais, sociedade civil e setor privado.

#### OBJETIVO

Analisar a forma pela qual está institucionalizada, normatizada e efetivada a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). No Brasil, o Ministério do Meio Ambiente, em especial, o Ministério da Saúde e o Ministério das Cidades são os principais responsáveis pela PNRS. O presente levantamento está inserido no âmbito de uma auditoria internacional da Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente (Comtema) da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs).

#### DELIBERAÇÕES

O Acórdão 2.512/2016-TCU-Plenário determinou ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) que atualizem e aprovem o Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Determinou também ao Ministério do Meio Ambiente que implante o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), e autorizou a realização de auditoria operacional para avaliar a disposição correta dos rejeitos e o encerramento dos lixões. Além disso, recomendou-se à Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto com o MMA e o MAPA, adote as providências necessárias para solucionar os achados identificados no presente levantamento.

## CONSTATAÇÕES

Para organizar e sistematizar o volume de informações, usou-se a técnica denominada Árvore de Problemas, pela qual, norteando-se pelos mecanismos de Liderança, Controle e Estratégia (Referencial Básico de Governança elaborado pelo TCU), definiram-se o problema central, suas causas e efeitos, conforme ilustração simbólica ao lado.

A partir do conjunto organizado de informações disponibilizado pela construção da Árvore de Problemas, constataram-se as situações abaixo elencadas e os riscos a elas associados.



### Riscos associados à liderança

#### 1 - Ausência de prioridades, metas e objetivos

Ausência de aprovação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, um dos Principais instrumentos de PNRS, em termos do diagnóstico, controle, fiscalização e referencial para os outros entes da Federação

#### 2 - Ausência de participação de atores importantes no processo decisório

Falta de participação dos estados, municípios, iniciativa privada e sociedade civil nos comitês previstos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, podendo ocorrer uma assimetria de informações entre os atores que detêm o poder decisório e os que executam a política pública, o que, eventualmente, geraria decisões nacionais incompatíveis com as realidades locais.

#### 3 - Deficiência nas ações de fomento e divulgação da política pública

-Problemas de divulgação que dificultam uma visão sistêmica da PNRS pelos gestores estaduais e municipais, principalmente.  
-Fragilidades dos municípios para celebrar e manter os Consórcios, o que inibe os ganhos de escala, a redução dos custos e a escolha do local ambientalmente mais adequado para a disposição de resíduos.

### Riscos associados ao controle

#### 4 - Fragilidade no monitoramento e transparência(accountability)

-Não implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), o que prejudica o monitoramento, a transparência e o controle social da PNRS.  
-Problemas enfrentados por estados e municípios para alocação de resíduos em aterros sanitários, sendo que 3.353 municípios ou 60% do total não conseguiram implementar essa disposição ambientalmente adequada.

### Riscos associados a estratégia

#### 5 - Falha institucionalização da política pública

-Não delimitação pela PNRS da responsabilidade de cada ator no ciclo de vida dos produtos, ao instituir a responsabilidade compartilhada.  
-Deficiências nos mecanismos de planejamento e controle que impactam na implementação da PNRS em nível federal, estadual e municipal, constatando-se que apenas nove estados (33% do total) e 2.325 municípios (42% do total) elaboram seus Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS).

## DELIBERAÇÕES

O Acórdão 2.512/2016-TCU-Plenário determinou ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) que atualizem e aprovelem o Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Determinou também ao Ministério do Meio Ambiente que implante o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), e autorizou a realização de auditoria operacional para avaliar a disposição correta dos rejeitos e o encerramento dos lixões. Além disso, recomendou-se à Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto com o MMA e o MAPA, adote as providências necessárias para solucionar os achados identificados no presente levantamento.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 8620/2016 – 2ª. Câmara  
Data da sessão: 19/7/2016  
Relator: Ministro André Luís de Carvalho  
TC: 023.678/2015-1  
Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental



# LEVANTAMENTO DE AUDITORIA RESÍDUOS SÓLIDOS



## CONTEXTO



### Destinação/Disposição Inadequadas



Contaminação do solo, de mananciais e de lençóis freáticos



Condições de trabalho degradantes dos catadores de material reciclável



Problemas de saúde pública devido ao Aedes Aegypti



Aumento das emissões de gases de efeito estufa

## OBJETIVOS DO LEVANTAMENTO



Análise da institucionalização e da normatização da Política Nacional de Resíduos Sólidos

### Principais temas abordados

Disposição final ambientalmente adequada

Logística reversa

Responsabilidade compartilhada

Planos de gestão de resíduos sólidos

## RESULTADOS ENCONTRADOS



Ausência de aprovação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos



Não implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR)

**Baixa implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em função de fragilidades no planejamento, na avaliação, na fiscalização, na transparência e no monitoramento das ações governamentais**



Dificuldades de estados e municípios para disposição ambientalmente adequada de resíduos e encerramentos dos lixões



Falta de participação dos estados, municípios, iniciativa privada e sociedade civil nos comitês da PNRS

### Dados levantados



27 unidades da federação

apenas **nove** possuem Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos



5.568 municípios

apenas **2.325** possuem Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos



5.568 municípios

apenas **2.255** dispõem corretamente seus rejeitos em aterros sanitários

## PRINCIPAIS DELIBERAÇÕES DO TCU

- ✓ Determinar ao MMA e ao MAPA que atualizem e aprovem o Plano Nacional de Resíduos Sólidos
- ✓ Determinar ao MMA que implante o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos
- ✓ Autorizar a realização de auditoria operacional para avaliar a disposição correta dos rejeitos e o encerramento dos lixões



## AUDITORIA OPERACIONAL SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS)

### O QUE O TCU FISCALIZOU

A adequada gestão e manejo dos resíduos sólidos urbanos (RSU), comumente conhecidos como lixo urbano, é um dos principais desafios para os municípios brasileiros. Como forma de avaliar a situação atual do país na temática, o TCU realizou, em 2022, fiscalização para avaliar as ações do governo federal para atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei 12.305/2010, alterada pela Lei 14.026/2020.

### O QUE O TCU ENCONTROU

Entre os problemas detectados, destacam-se:

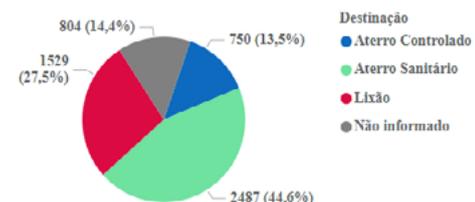
- Em 2020, entre 5.570 municípios, apenas 33,2% declararam ter implementado algum tipo de cobrança pelo serviço municipal de gestão e manejo de RSU (SMRSU), condição imprescindível para a viabilidade na prestação dos serviços, dado o elevado custo para implantação e operação de aterros sanitários, que configura despesa incompatível com a realidade orçamentária da grande maioria dos municípios brasileiros;
- Não obstante a necessidade de formação de arranjos regionais para prestação do SMRSU com vistas a ganhos de escala e redução dos custos envolvidos, havia apenas 138 consórcios formados em 2020, com participação de 981 municípios;
- Apesar da importância dos planos de resíduos sólidos para a adequada gestão e manejo dos RSU, apenas 2.268 dos 4.589 municípios informantes declararam possuir planos de gestão de resíduos em 2020 (49,4% do total de municípios);
- O país carece de um mapeamento detalhado de áreas contaminadas, incluídas as áreas órfãs, que são aqueles territórios cujos responsáveis pela degradação não sejam identificáveis ou individualizáveis, e cuja obrigação de remediar cabe ao Governo Federal;
- Não há uma instância adequada de articulação e coordenação das iniciativas desempenhadas pelos órgãos responsáveis, na esfera federal, pela implementação da política;
- A categoria de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis não possui um locus para deliberar sobre questões que lhes diga respeito, tampouco para participar da formulação de políticas, planos e programas relacionados à gestão dos RSU.

Em consequência dos problemas apontados, o país ainda se encontra em um cenário bastante preocupante na gestão e manejo dos RSU. As dificuldades de coordenação entre os principais executores da PNRS ocasionam ações desarticuladas, com perda de coesão, potencializando a ocorrência de sobreposições, duplicidades ou lacunas na sua condução.

Dessa maneira, passados doze anos desde a edição da Lei 12.305/2010 (PNRS), o país ainda contabiliza cerca de 2.600 lixões e aterros controlados que seguem contaminando as águas, o solo e o ar, com impactos diretos na saúde da população e na economia. Aproximadamente 40% da massa de rejeitos ainda tem disposição inadequada, e os níveis de reciclagem ainda são incipientes, inferiores a 4% na média nacional.

Em que pese o papel de destaque conferido pela PNRS aos catadores de materiais recicláveis como importantes aliados para melhoria dos índices de coleta seletiva e consequente aumento dos níveis de reciclagem e reutilização de embalagens, ainda é reduzido o número de municípios que possuem contratos firmados com associações e cooperativas de catadores para prestação de serviços de coleta seletiva.

**Destinação dos rejeitos por parte dos municípios**



Quantidade de municípios: 5570

Fonte: SNIS 2020

## O QUE PRECISA SER FEITO

O TCU determinou ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) que encaminhe plano de ação contemplando as medidas a serem adotadas para identificação, localização e classificação das chamadas áreas órfãs contaminadas, detalhando as atividades que serão desenvolvidas para recuperação das áreas degradadas, assim como os procedimentos adotados para identificação dos responsáveis pelos danos detectados, com vistas ao ressarcimento dos investimentos realizados.

Ainda, o Tribunal recomendou aos Ministérios do Meio Ambiente, da Integração e do Desenvolvimento Regional, bem como à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), que estabeleçam procedimentos e práticas que possibilitem uma melhor articulação e coordenação das atividades desenvolvidas na gestão e no manejo dos RSU, com vistas a uma adequada implementação da PNRS.

Em complemento, foi recomendado ao MMA que aprimore o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares), o qual orienta a estratégia de longo prazo em âmbito nacional para operacionalizar a PNRS, além de criar mecanismos que possibilitem e fomentem a participação efetiva de representantes dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis nas instâncias de discussão sobre os assuntos relacionados à política nacional.

Por fim, entendeu-se oportuno enviar cópia do acórdão que apreciou a auditoria (Acórdão 389/2023) aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e aos Tribunais de Contas municipais, bem como à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), informando sobre: a) a não instituição de cobrança, por parte dos municípios, pelo SMRSU, em afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal; b) o elevado número de municípios que não elaboraram seus planos de gestão de resíduos, não atendendo a comando explícito da PNRS; e c) sobre a baixa proporção de consórcios e arranjos regionais formados, ressaltando a importância de os municípios se associarem, de forma a propiciar a prestação conjunta do SMRSU, conforme estabelecido na PNRS.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão 389/2023, do Plenário do TCU

Data da sessão: 08/03/2023

Relator: Marcos Bemquerer

TC-041.321/2021-9

Unidade técnica responsável: AudAgroAmbiental

Outras deliberações relevantes: Acórdãos

2.067/2008, 2.697/2011, 2.512/2016, 2.867/2021, todos do Plenário do TCU



## LEVANTAMENTO SOBRE A GESTÃO FEDERAL DA CRISE HÍDRICA

O Brasil possui a maior reserva de água doce do mundo (aproximadamente 12%). No entanto, esta disponibilidade é distribuída desigualmente no país, com cerca de 80% da reserva localizada na região amazônica.

A intensa redução nos índices de chuvas no Brasil trouxe graves consequências para o abastecimento público em áreas afetadas e para outros usos de água, como irrigação e produção de energia hidrelétrica.

Situações de insegurança hídrica são motivo de preocupação mundial. Há a expectativa de aumento na frequência e duração de secas em função das mudanças climáticas. Estima-se que a demanda global por água aumente 55% até 2050, dificultando a gestão sustentável de recursos hídricos.

A forma de enfrentamento de secas em diversos países baseia-se na gestão de crise, que lida com os efeitos da escassez hídrica após sua ocorrência, agindo-se de forma reativa e emergencial. Já a gestão de riscos enfatiza o aumento da resiliência dos sistemas de gestão de recursos hídricos para enfrentar secas por meio de medidas preventivas em relação às crises.

### OBJETIVO

Identificar os principais aspectos da gestão federal da crise hídrica, baseado em uma gestão proativa de riscos e consequente adoção de medidas preparatórias.

**Figura 1: Temas relevantes do Levantamento**

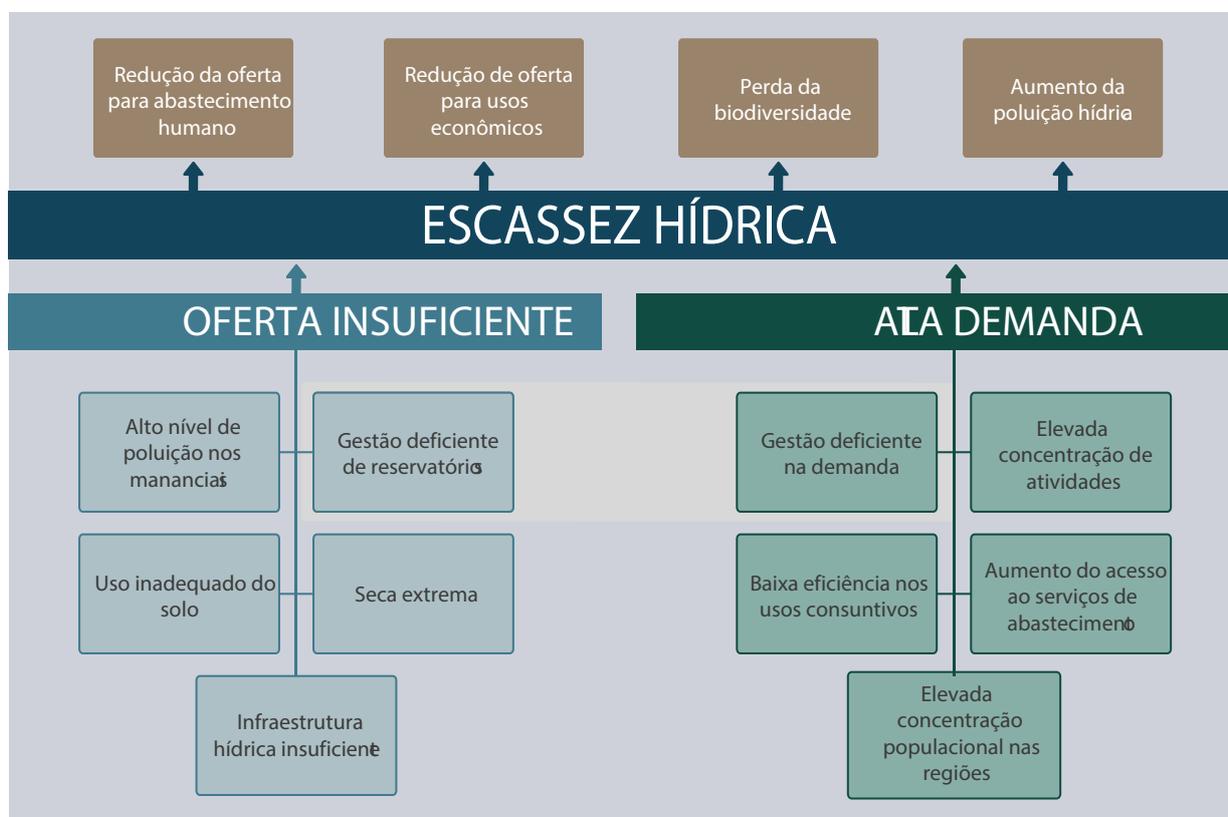
Levantamento sobre a gestão federal da crise hídrica		
Modelo de Gestão federal da crise hídrica.	Efeitos da poluição orgânica na disponibilidade hídrica.	Promoção do uso eficiente dos recursos hídricos.

### CONSTATAÇÕES

- I) Uso do modelo de gestão de crise pelo Brasil para enfrentar situações de seca, baseado em ações reativas depois da situação de desastre, não se privilegiando a prevenção.
- II) Poluição nos mananciais diretamente relacionada com os baixos níveis de tratamento de esgoto. Segundo o Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto de 2013, apenas 39% dos esgotos gerados são tratados, com implicações sobre a qualidade da água e os custos de tratamento para abastecimento público.
- III) Baixa priorização de investimentos em infraestrutura em trechos críticos, acarretando alto nível de poluição orgânica da água e revelando o descasamento entre as políticas de saneamento e de gestão de recursos hídricos.
- IV) Elevados índices de perdas nas redes de distribuição na maior parte dos municípios brasileiros. No Brasil, a perda média em 2013 foi de 37%, o equivalente a 5,95 bilhões de m<sup>3</sup>, quase 6 vezes a capacidade do Sistema Cantareira, violando-se a promoção do uso eficiente de recursos hídricos.
- V) Investimentos insatisfatórios na capacitação dos operadores de saneamento e em ações de combate a perdas nas redes de abastecimento público. Em 2013, apenas 1,8% do gasto público federal com saneamento básico foi destinado a desenvolvimento institucional.
- VI) Ausência de um sistema de rotulagem de eficiência hídrica que incentive os consumidores e a indústria a adquirir e produzir produtos que consomem menos água, além de haver lacunas na regulamentação que inibem a utilização de água de reuso para fins não industriais. A cobrança pelo uso dos recursos hídricos foi instituída para induzir o uso racional da água, porém os preços praticados são baixos demais para evidenciar o valor da água e gerar mudanças no comportamento dos usuários.
- VII) Reduzida capacidade fiscalizatória dos órgãos gestores de recursos hídricos.

Neste contexto, foi elaborada a árvore de problemas que identificou as principais causas e efeitos para a crise hídrica:

**Figura 2: Árvore de problemas**



## **DELIBERAÇÕES:**

Recomendou-se à Casa Civil da Presidência da República (responsável pela coordenação e integração das ações do governo) que adotasse as providências necessárias para viabilizar a elaboração de política ou estratégia nacional para a seca baseada no princípio da gestão de riscos e observando-se:

- I) As diretrizes indicadas pela ONU para uma política de gerenciamento da seca;
- II) A articulação e coordenação de esforços de órgãos federais envolvidos na gestão de recursos hídricos, assim como de atores subnacionais e entidades da sociedade civil que possam contribuir na elaboração dessa estratégia nacional para a seca;
- III) A integração de estudos e ações em curso, a exemplo do Plano Nacional de Adaptação (PNA) e do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH);
- IV) A adoção de medidas integradas, com critérios de priorização, para atuar nas causas da crise hídrica; e
- V) A definição e implantação dos sistemas de monitoramento e alerta e dos planos de contingência para mitigar os efeitos deletérios da seca.

## **DADOS DA DELIBERAÇÃO**

Acórdão: 809/2016 – TCU – Plenário  
 Data da sessão: 06/4/2016  
 Relator: Ministro André Luís de Carvalho  
 TC: 001.554/2015-8  
 Unidade Técnica Responsável:  
 SecexAgroAmbiental



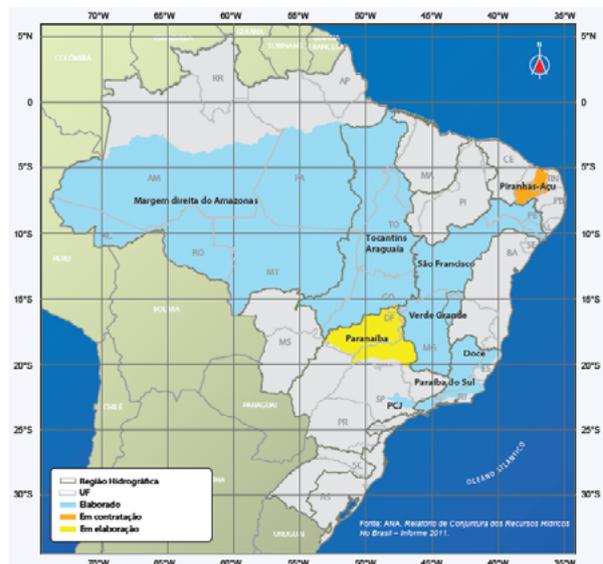
## LEVANTAMENTO SOBRE A GESTÃO FEDERAL DE RECURSOS HÍDRICOS

O Brasil apresenta uma situação privilegiada em termos de disponibilidade de água doce, comparando-se ao resto do planeta. O País abriga aproximadamente 12% da água doce do mundo e 28% do continente americano. No entanto, essa disponibilidade está desigualmente distribuída no território nacional, com cerca de 80% do total concentrado na Região Hidrográfica Amazônica, local de reduzida densidade populacional. Ao mesmo tempo, as regiões Sudeste e Nordeste já padecem com um nível significativo de indisponibilidade hídrica frente às suas necessidades.

A falta de tratamento de esgotos é atualmente a principal fonte de contaminação dos recursos hídricos no País. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), essa lacuna responde por 72% das incidências de poluição e contaminação das águas de mananciais, 60% dos poços rasos e 54% dos poços profundos.

Essa situação reforça a importância estratégica que os recursos hídricos detêm para o desenvolvimento econômico e social, justificando a necessidade de gestão eficiente desses recursos. Nessa lógica e amparado no regramento da Constituição de 88, foi criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) pela Lei das Águas, em 1997. Dentro desse Sistema, a Agência Nacional de Águas (ANA) é a responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e por regular o uso da água. A ANA também coordena a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos das bacias interestaduais, que orientam as concessões de outorga, estabelecem propostas de enquadramento de recursos hídricos, segundo seus usos preponderantes, e fixam critérios para aplicação dos recursos obtidos pela cobrança do uso da água.

**Figura 1: Panorama das bacias interestaduais em termos de Planos de Recursos Hídricos elaborados até 2011**



Fonte: ANA

### OBJETIVO

O presente levantamento resulta de compromisso com a Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades de Fiscalização Superiores (Olacefs) no sentido de examinar a gestão dos organismos governamentais responsáveis pela implementação de políticas hídricas a nível nacional.

Para tanto, este trabalho focou na gestão federal de recursos hídricos, com atenção na atuação da ANA, a fim de identificar os principais atores institucionais, programas, ações, o arcabouço legal e normativo e demais informações relevantes que promovessem a obtenção de insumos para um planejamento do controle externo dessa gestão.

## CONSTATAÇÕES

- I) Falta de pessoal para operacionalizar as Salas de Situação, além da dificuldade para torná-las operacionais durante 24 horas por dia. As Salas de Situação são centros para gestão de situações críticas, que visam identificar ocorrências e subsidiar a tomada de decisões para adoção antecipada de medidas redutoras dos efeitos de secas e inundações.
- II) Insuficiência de capacitação dos estados para receber e executar os programas coordenados e financiados pela ANA, a exemplo do Programa Nacional de Avaliação da Qualidade das Águas (PNQA) e da Rede Nacional de Monitoramento das Águas Subterrâneas (Renamas).
- III) Pouca exploração das possibilidades de integração entre a rede de monitoramento de águas da ANA e as redes de outras instituições públicas e privadas.
- IV) Necessidade de avaliação de médio e longo prazo (após a finalização dos contratos) dos resultados do Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas (Prodes), que consiste no ressarcimento da execução de projetos de Estações de Tratamento de Esgotos (ETEs), depois de aferido o alcance dos objetivos pactuados.
- V) Baixa capacidade de fiscalização da ANA em relação ao uso dos recursos hídricos e à segurança das barragens, tendo em conta que a Agência possui apenas quatorze técnicos para realizar inspeções em todo o País.
- VI) Carência de pessoal especializado em tecnologia da informação na ANA, posto que há uma necessidade de maior automatização de procedimentos para lidar com o incremento no volume de serviço oriundo dos pedidos de outorga para projetos de irrigação e com o aumento na demanda de serviços na área de cobrança pelo uso de recursos hídricos.
- VII) Indefinições relacionadas à aplicação dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, seja pela destinação em si ou pela forma de aplicação das receitas captadas.
- VIII) Restrições orçamentárias em programas que podem melhorar a articulação e coordenação de ações entre os atores que atuam e dependem do setor água, como o Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas (Progestão) e o Programa de Desenvolvimento do Setor Água (Interáguas).

## DELIBERAÇÕES

Foi determinado à SecexAmbiental que avalie incorporar no planejamento de suas ações o acompanhamento da evolução dos Programas Progestão e Interáguas nas contas da ANA, bem como realizar auditoria no Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos (SNIRH) e auditoria operacional das atividades de fiscalização da ANA.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 664/2014 – Plenário  
Data da sessão: 19/3/2014  
Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa  
TC: 012.609/2013-7  
Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental



## AUDITORIA OPERACIONAL DO PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO FRANCISCO

A bacia hidrográfica do rio São Francisco tem grande importância para o País não apenas pelo volume de água transportado em uma região semiárida, mas, também, pelo potencial hídrico passível de aproveitamento, além de sua contribuição histórica e econômica para a região.

O rio São Francisco tem 2.700 km de extensão e sua bacia possui 504 municípios ribeirinhos (cerca de 9% do total de municípios do País) e abrange sete unidades da Federação, conforme pode ser visualizado no mapa abaixo.

**Figura 1 - Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco**



A partir do embate político e social em torno do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (transposição do rio), o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (PRSF) ganhou importância como compensação aos estados doadores de água. Concebido em 1997, foi instituído em 2001, e está inserido no âmbito do Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental (PRBH). Apesar das polêmicas entre estados doadores e receptores, é consenso que o grande desafio é conciliar a revitalização do rio com a sua transposição.

O PRSF consiste na recuperação, conservação e preservação ambiental por meio da implementação de ações integradas que promovam o uso sustentável dos recursos naturais, a melhoria das condições socioambientais da bacia do rio São Francisco, o aumento da quantidade e a melhoria da qualidade da água para usos múltiplos. As ações mais relevantes versam sobre coleta e tratamento de resíduos sólidos, esgotamento sanitário, abastecimento público de água e controle de processos erosivos.

Especificamente em relação aos processos erosivos, sua ocorrência pode provocar: a) o assoreamento dos rios, acarretando redução da navegabilidade e enchentes, fruto da elevação de seus leitos; b) a poluição de mananciais; e c) a degradação do solo com consequente diminuição de produtividade devido à perda de nutrientes e matéria orgânica.

O PRSF é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU), em uma ação integrada envolvendo diversos órgãos do Governo Federal como o Ministério da Integração Nacional, o Ministério da Cultura e outros ministérios parceiros.

### OBJETIVO

Avaliar o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, com foco nas ações de recuperação e controle de processos erosivos.

### CONSTATAÇÕES

- I) No PRSF, destinação baixa de recursos para a área de recuperação e controle de processos erosivos, comparativamente ao aplicado no segmento das obras de saneamento.
- II) Dispersão das atividades reparadoras, que são insuficientes para reverter o quadro de degradação da Bacia do São Francisco, pondo-se em risco os recursos hídricos devido ao assoreamento dos rios e ao comprometimento dos mananciais.
- III) Intensificação do ritmo de deterioração do solo, em razão da insuficiência de fiscalização, da ausência de alternativa econômica para os pequenos proprietários obrigados a preservar margens, nascentes e encostas, e da carência de projetos adequados para a recuperação e controle de processos erosivos.

- IV) Fragilidades na sustentabilidade das ações de recuperação das áreas degradadas, observando-se falta de planejamento de médio e longo prazo por parte de órgãos responsáveis pelos projetos implantados e registrando-se também baixa participação das comunidades envolvidas, em função, sobretudo, de deficiências nos processos de educação ambiental e de extensão rural.
- V) Carência de indicadores claros e objetivos no PRSF, não dispondo os órgãos executores de informações a respeito dos impactos das atividades de recuperação e controle dos processos erosivos na Bacia.
- VI) Baixa articulação interinstitucional e intergovernamental, não havendo uma efetiva coordenação do PRSF, já que as estruturas de coordenação criadas desde o lançamento do Programa, em 2001, não foram adiante e as ações carecem de orientação centralizada para nortear os diversos envolvidos em sua execução.

## DELIBERAÇÕES

### Recomendações

#### MMA

- I) Priorizar a instalação do Comitê Gestor do Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.
- II) Promover e apoiar ações integradas de fiscalização ambiental na região da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (BHSF).
- III) Incluir nos projetos de revitalização, executados no PRSF, mecanismos capazes de prover alternativas econômicas que garantam a sobrevivência de pequenos produtores obrigados por lei a recuperar e preservar margens, nascentes e encostas.
- IV) Elaborar, implantar e acompanhar indicadores que sejam capazes de medir a efetividade das ações voltadas à recuperação e ao controle de processos erosivos no PRSF.

#### MMA e Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf)

- V) Garantir a continuidade dos recursos destinados à manutenção dos Centros de Referência e Recuperação de Áreas Degradadas (CRADs), em face de sua importância para a pesquisa e o desenvolvimento de técnicas de revitalização apropriadas aos biomas da BHSF.

#### Codevasf

- VI) Assumir a elaboração e execução de projetos capazes de promover soluções efetivas para toda uma região, como, por exemplo, uma sub-bacia inteira.
- VII) Incluir nas ações de recuperação e controle de processos erosivos iniciativas concomitantes de sensibilização ambiental, tanto nas escolas quanto nas propriedades rurais.
- VIII) Identificar fontes de recursos destinados à manutenção das ações de recuperação e controle de processos erosivos por prazo adequado ao tempo de maturação de cada projeto.

Este processo foi monitorado por meio dos TCs: 014.154/2015-3 e 025.708/2016-3

### DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1.457/2012 – TCU – Plenário  
Data da sessão: 13/06/2012  
Relator: Ministro Aroldo Cedraz  
TC: 026.570/2011-4  
Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL

### MONITORAMENTO DA AUDITORIA OPERACIONAL DO PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO FRANCISCO

No acórdão 1.457/2012, em sessão de 13/6/2012 do plenário do TCU, foram proferidas as seguintes recomendações em relação às ações de recuperação e controle de processo erosivo contidas no Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (PRSF):

#### Ao Ministério do Meio Ambiente (MMA)

- I) Priorizar a instalação do Comitê Gestor do PRSF.
- II) Promover e apoiar ações integradas de fiscalização ambiental na região da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.
- III) Incluir nos projetos de revitalização, executados no PRSF, mecanismos capazes de prover alternativas econômicas que garantam a sobrevivência de pequenos produtores obrigados por lei a recuperar e preservar margens, nascentes e encostas.
- IV) Elaborar, implantar e acompanhar indicadores que sejam capazes de medir a efetividade das ações voltadas à recuperação e ao controle de processos erosivos no PRSF.

#### Ao MMA e à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf)

- V) Garantir a continuidade dos recursos destinados à manutenção dos Centros de Referência e Recuperação de Áreas Degradadas (CRADs), em face de sua importância para a pesquisa e o desenvolvimento de técnicas de revitalização apropriadas aos biomas da BHSF.

#### À Codevasf

- VI) Assumir a elaboração e execução de projetos capazes de promover soluções efetivas para toda uma região, como, por exemplo, uma sub-bacia inteira.
- VII) Incluir nas ações de recuperação e controle de processos erosivos iniciativas concomitantes de sensibilização ambiental, tanto nas escolas quanto nas propriedades rurais.
- VIII) Identificar fontes de recursos destinados à manutenção das ações de recuperação e controle de processos erosivos por prazo adequado ao tempo de maturação de cada projeto.

#### OBJETIVO:

Avaliar o cumprimento das deliberações acima elencadas em referência ao PRSF, com foco nas ações de recuperação e controle de processos erosivos.

#### CONSTATAÇÕES:

- I) Não cumprimento da recomendação I acima expressa. Embora algumas medidas tenham sido tomadas visando à instalação do Comitê Gestor do PRSF, essas ações não foram capazes de constituir o norte prioritário recomendado para os gestores do MMA.
- II) Não cumprimento da recomendação II, já que quase nenhuma ação de fiscalização ambiental na região da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco foi tomada no âmbito do poder executivo e somente algumas poucas ações, que deveriam ter apenas caráter complementar, foram organizadas em conjunto com os Ministérios Públicos estaduais.
- III) Não cumprimento da recomendação III, tendo em conta a apresentação de evidências insuficientes quanto à inclusão nos projetos de revitalização, executados no PRSF, de mecanismos capazes de prover alternativas econômicas que garantissem a sobrevivência de pequenos produtores obrigados por lei a recuperar e preservar margens, nascentes e encostas.
- IV) Apesar de uma anunciada contratação de consultoria para elaboração de diagnóstico sobre o processo de revitalização na Bacia do São Francisco, essa consultoria não alcança a implementação de indicadores de desempenho e, portanto, considerada não cumprida a recomendação IV.
- V) Inexistência de medidas concretas para a busca de novas alternativas de financiamento para a manutenção dos CRADs já existentes, o que se traduz em não cumprimento da recomendação V.

- VI) Não cumprimento das recomendações VI e VII, tendo em vista a não apresentação de quaisquer cronogramas ou outros instrumentos de planejamento para os próximos anos com o intuito de promover a elaboração e execução de projetos capazes de criar soluções efetivas para toda uma região dentro da BHSF, no que se refere ao combate de processos erosivos, bem como a ações de sensibilização ambiental.
- VII) Não cumprimento da recomendação VIII, em função da não apresentação das fontes de recursos destinadas à manutenção das ações de recuperação e controle de processos erosivos por prazo adequado ao tempo de maturação de cada projeto, nem de ações intermediárias nesse sentido.

## **DELIBERAÇÕES:**

- I) Transformar em determinações todas as recomendações listadas na introdução deste resumo, tendo em vista a constatação de que nenhuma delas foi efetivamente cumprida.
- II) Além disso, determinou-se ao MMA e à Codevasf que apresentem um diagnóstico referente à sustentabilidade do empreendimento de transposição e ao seu impacto nos componentes de vazão e qualidade da água do rio.

### **DADOS DA DELIBERAÇÃO**

Acórdão: 3.316/2015 – TCU – Plenário

Data da sessão: 9/12/2015

Relator: Ministro Augusto Nardes

TC: 014.154/2015-3

Unidade Técnica Responsável: Secex Ambiental

## LEVANTAMENTO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS ÀS FONTES DE ENERGIAS RENOVÁVEIS

Trata-se de fiscalização realizada na modalidade levantamento de escopo amplo, cujo objetivo foi avaliar os problemas associados ao planejamento e à implementação das políticas públicas relacionadas às fontes de energias renováveis na matriz energética brasileira.

Foram abordadas questões tais como os potenciais benefícios ambientais, o atingimento das metas estabelecidas em tratados internacionais e o ambiente de governança dos órgãos e entidades responsáveis pelo desenvolvimento dos empreendimentos.

Fontes de energias renováveis são aquelas provenientes de recursos capazes de se reabastecerem naturalmente em um curto intervalo de tempo, tais como: eólica, solar, hidrelétrica, biomassa, maremotriz, entre outras.

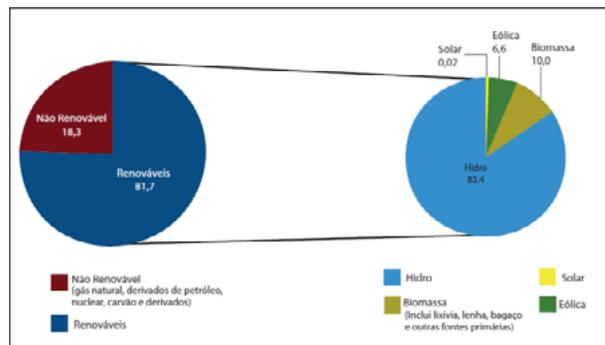
Tais fontes vêm ganhando cada vez mais destaque, pois aliam vantagens econômicas à segurança energética e à preservação do meio ambiente. Trata-se de tema de grande materialidade, sendo que o Brasil foi a terceira economia emergente entre os 10 maiores investidores mundiais do setor, com um total de 6,8 bilhões de dólares, em 2016, de acordo com o Global Status Report (GSR) – Relatório de Status Global publicado pela REN21 (*Renewable Energy Policy Network for the 21st Century*).

Em princípio, fontes de energias renováveis são consideradas limpas, com menor impacto ambiental do que as não renováveis. A inserção de novas fontes de energia é de suma importância para promover a diversificação da matriz energética brasileira, oferecendo alternativas para aumentar a segurança no abastecimento de energia elétrica.

As características hidrológicas, climáticas e geográficas do Brasil favorecem a implantação de energias renováveis, tais como biomassa, eólica e solar, em complementação à energia hidrelétrica, base da matriz elétrica nacional.

Em que pese a maior participação da energia hidrelétrica (83,4%) na matriz elétrica brasileira, verifica-se que outras fontes de energias renováveis vêm ganhando destaque, a exemplo da biomassa, que atualmente representa 10% do total da energia elétrica gerada, e a energia eólica, que vem ganhando importância a cada ano.

### Distribuição das Fontes de Energias Renováveis na Matriz



Fonte: Balanço Energético Nacional - BEN 2017

A inserção de novas fontes de energia, mais baratas e menos poluentes, possibilita a diversificação da matriz, aumenta a segurança no abastecimento de energia aliando a redução de custos de produção a menores impactos ambientais, além de permitir a valorização das características e potencialidades regionais e locais. A diversificação da matriz energética é condição imprescindível para que o Brasil atenda à demanda futura de energia de forma sustentável.

### CONTEXTO INTERNACIONAL

Atualmente, o conceito de uso dos recursos naturais para satisfação das necessidades presentes sem comprometimento das gerações futuras ganhou espaço entre as principais nações.

Nesse contexto, as energias renováveis ocupam posição de destaque. O tema está inserido na agenda global denominada Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). Trata-se de compromisso assumido pelos 193 Estados-Membros da ONU, a ser implementado até 2030, composto por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas.

Na mesma esteira, o Brasil é signatário do Acordo de Paris, tratado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), que rege medidas de redução de emissão de gases de efeito estufa (GEE) no contexto do desenvolvimento sustentável.

## CONSTATAÇÕES

As análises evidenciaram que as políticas de expansão do parque hidrelétrico não foram adotadas com base em critérios objetivos sob a ótica ambiental, econômica e de segurança energética. Usinas hidrelétricas de grande porte são construídas com reservatórios de dimensões reduzidas, conhecidas como usinas a fio d'água. Esse modelo de usina produz pouca energia nos períodos de seca em comparação com os períodos "úmidos", pois os reservatórios não possuem capacidade de acúmulo.

Apesar das vantagens em não se alagar uma extensa área de floresta, que, a priori, acarretaria menores impactos socioambientais, verificou-se que, para compensar a perda de capacidade de geração elétrica das novas usinas utiliza-se o despacho de termelétricas, com impactos ambientais e econômicos. A operação de usinas térmicas acarreta grande emissão de gases de efeito estufa, poluindo a atmosfera, a um custo muito superior ao despacho de hidrelétricas.

O tema micro e minigeração distribuída de energia elétrica também mereceu destaque no Levantamento. Esse tipo de geração se caracteriza pela produção descentralizada de energia no próprio local, ou nas proximidades de onde ela é utilizada, com redução da necessidade de linhas de transmissão, diminuição das perdas e menores impactos ambientais.

Todavia, apesar dos ganhos na implantação de sistemas de geração distribuída, foram identificados entraves para sua expansão devido a aspectos regulatórios, uma maior complexidade na operação do Operador Nacional do Sistema (ONS), falhas na sua divulgação e dificuldades no financiamento de equipamentos, além de possí-

veis impactos tarifários para os consumidores de energia elétrica que não aderirem ao seu uso.

Por último, observou-se que não há uma efetiva articulação intergovernamental/interinstitucional no planejamento do setor energético. Nesse contexto, a ausência de participação de atores importantes na formulação das políticas do setor poderia ocasionar um descasamento entre as informações relativas entre a real demanda de energia e sua oferta, além de atrasos no licenciamento dos empreendimentos, com potencial comprometimento da segurança energética do País.

## DELIBERAÇÕES

A avaliação revelou um cenário preocupante. Deficiências no planejamento do setor elétrico aliadas a políticas de expansão do setor hidrelétrico baseadas em critérios pouco objetivos podem comprometer a segurança energética do país.

Com o objetivo de induzir a melhoria da situação encontrada, o TCU alertou os órgãos envolvidos para que eles promovam, de maneira articulada, as medidas necessárias para aprimorar os futuros projetos para expansão do parque hidrelétrico, e tomem as providências cabíveis para otimizar os esforços de implantação de fontes alternativas de energias renováveis, como a eólica e a solar.

Além disso, o Plenário do Tribunal determinou que se realizasse auditoria operacional piloto sobre energias renováveis no setor elétrico brasileiro, podendo os resultados da auditoria ser utilizados como subsídio para o planejamento de futura auditoria coordenada na temática de investimentos em infraestrutura de energia elétrica sustentável.

### DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2659/2017 – TCU – Plenário

Data da Sessão: 29/11/2017

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

TC: 007.859/2017-1

Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental

## ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES DE SUSTENTABILIDADE E DO LEGADO AMBIENTAL DAS OLIMPIADAS E PARALIMPIADAS 2016

O ciclo de vida dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos é composto de três etapas principais: a preparação, que é a fase de construção da infraestrutura e instalações permanentes; a operação, onde são feitos os eventos-testes e acontecem os Jogos; e o legado, que se inicia com o fim dos jogos e representa o que ficou de benefício para a sociedade.

Por ocasião da candidatura aos Jogos Olímpicos, o Brasil assumiu como compromisso o desenvolvimento de ações de sustentabilidade para realização do evento, envolvendo as etapas de preparação e operação.

Tais ações seriam: tratamento e conservação da água, consciência ambiental, uso e gerenciamento de energia renovável, Jogos neutros em carbono, qualidade do ar, proteção dos solos e ecossistemas, construção e design sustentáveis, reflorestamento, biodiversidade, compras e certificados ecológicos e gestão de lixo sólido.

Em relação à etapa de legado, assumiu-se o compromisso com o Comitê Olímpico Internacional em deixar para o País, especificamente para o Rio, a melhoria das condições de poluição das águas da Baía da Guanabara e da Lagoa Rodrigo de Freitas, a recuperação ambiental do Complexo de Lagoas da Baixada de Jacarepaguá e melhorias no saneamento da Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes e Jacarepaguá.

### OBJETIVO

Verificar as ações de sustentabilidade implementadas para a realização das Olimpíadas Rio-2016, bem como os legados ambientais decorrentes dos Jogos, considerando os compromissos assumidos no Dossiê de Candidatura.

### CONSTATAÇÕES

#### Quanto às etapas de Preparação e Operação

- I) Existência de compras sustentáveis (por exemplo, todas as madeiras adquiridas foram certificadas).
- II) Previsão de mitigar cerca de 2 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente, por meio de projetos nas áreas de agricultura, tecnologia de embalagens, construção civil e indústria. Planejam-se iniciativas para compensar todas as emissões de carbono decorrentes da operação do comitê organizador e dos espectadores dos Jogos.
- III) Construção da Vila Olímpica em linha com padrões de sustentabilidade, caracterizado pelo reaproveitamento de água, economia de energia, uso da fonte solar e pontos para carga de carros e bicicletas elétricas.
- IV) Práticas de sustentabilidade do Comitê Rio 2016 em coerência com os compromissos de candidatura, com as melhores experiências de gestão de edições anteriores dos Jogos e com as recomendações de especialistas no assunto.

#### Quanto à etapa de Legado

- V) Execução física preocupante dos projetos de legado ambiental do Estado do Rio de Janeiro.
- VI) Realização, até o final de 2015, de apenas 4% da obra do Coletor Tronco Cidade Nova, que permitiria grandes avanços na despoluição da Baía de Guanabara.
- VII) Funcionamento de ecobarreiras e ecobarcos, utilizados na retenção e coleta de resíduos na Baía de Guanabara, em conformidade com o planejado.
- VIII) Conclusão da obra de recuperação ambiental das lagoas de Jacarepaguá prevista para se efetivar somente dois anos depois das Olimpíadas.
- IX) Atrasos nas obras de esgotamento sanitário da Lagoa da Tijuca e do Eixo Olímpico, e de saneamento da Restinga de Itapeba.
- X) Suspensão das obras de macrodrenagem de Jacarepaguá, que possibilitaria a transformação de espaços degradados em áreas reurbanizadas.
- XI) Ausência de mecanismos de coordenação e articulação entre União, estado e municípios para levar a efeito as obras que materializariam o legado ambiental dos Jogos.

## **DELIBERAÇÃO**

Submeter o relatório para conhecimento do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro(TCE/RJ) e do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro(TCM/ RJ), a fim de subsidiar os acompanhamentos cabíveis por esses tribunais nas obras de legado ambiental.

O segundo acompanhamento desta ação ocorreu por meio do TC 011.386/2016-g

### **DADOS DA DELIBERAÇÃO**

Acórdão: 1.593/2016 – TCU – Plenário  
Data da sessão: 22/06/2016  
Relator: Ministro André Luís de Carvalho  
TC: 024.266/2015-g  
Unidade Técnica Responsável:  
SecexAgroAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL



# AUDITORIA OPERACIONAL EM SUSTENTABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

O amadurecimento da visão de que os recursos naturais são finitos, a chancela do Brasil a acordos internacionais que patrocinam padrões de produção e consumo mais sustentáveis, a valorização crescente de práticas social e ambientalmente responsáveis nas instituições e a representatividade dos entes públicos enquanto referência no uso racional dos recursos e no combate ao desperdício, todos esses fatores, estão em linha com a necessidade de uma Administração Pública Federal (APF) que apoie e pratique ações de sustentabilidade.

Entre os programas voltados para a gestão ambiental na APF, destacam-se: Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P); projeto “Transformação do Mercado de Eficiência Energética no Brasil” (Projeto 3E); Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica para as edificações (Procel Edifica); Projeto Esplanada Sustentável (PES); e o Programa de Eficiência do Gasto Público (PEG).

Em relação aos colegiados da APF atuantes em assuntos de sustentabilidade, são de se mencionar a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (Cisap), o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (Ciisc) e o Comitê Gestor de Indicadores e Níveis de Eficiência Energética (CGIEE).

### OBJETIVO

Verificar a efetividade com que as ações e as políticas de sustentabilidade têm sido implementadas pela APF, mensurando em que grau essas ações evoluíram em relação à auditoria anterior realizada em 2011. Para tanto, examinou-se a governança presente nas políticas públicas voltadas à sustentabilidade na APF, as ações que visam à gestão de resíduos e ao consumo sustentável de água, energia e papel, além de se avaliar a utilização de práticas de sustentabilidade na aquisição de bens e serviços.

### CONSTATAÇÕES

- I) Deficiências operacionais e lacunas normativas na atuação da Cisap.
- II) Baixa implementação dos Planos de Gestão de Lógica Sustentável (PLS), cuja responsabilidade de elaboração compete aos órgãos e entidades da APF. Os PLS são um conjunto organizado de ações visando à sustentabilidade e, conforme pesquisa realizada,

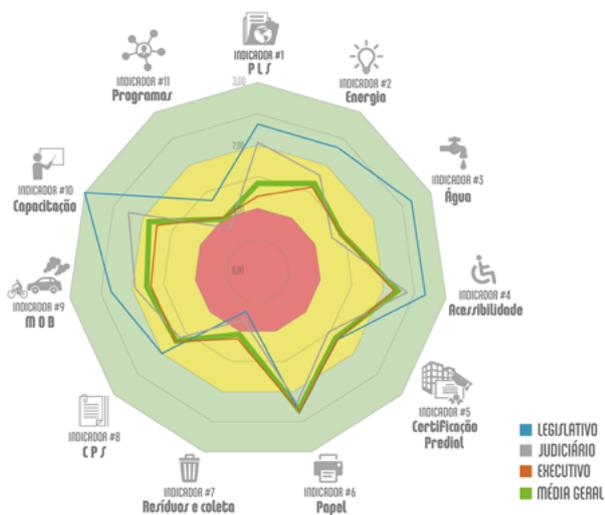
apenas metade das instituições públicas federais possui um PLS.

- III) Observância de boas práticas de gestão e uso de água, energia elétrica e papel, segundo, respectivamente, 84%, 81% e 88% dos órgãos da APF que responderam à pesquisa do TCU. Contudo, não há um sistema integrado de monitoramento do consumo de insumos pela APF nem um parâmetro referencial para esse consumo.
- IV) Considerável respeito aos critérios de acessibilidade nas edificações, expresso na resposta de 74% das entidades públicas.
- V) Baixa evolução na adoção de práticas sustentáveis nas contratações da APF, embora 89% dos respondentes declarem seguir os preceitos estabelecidos para contratações com sustentabilidade. Registra-se também a necessidade de aperfeiçoamento dos Catálogos de Material e de Serviços.
- VI) Pouca prioridade à certificação de prédios públicos no que tange à Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (Ence).
- VII) Adesão insatisfatória à A3P (somente 44% dos respondentes) e cumprimento apenas razoável dos princípios normativos para gestão de resíduos na APF (73% dos participantes da pesquisa). O Ciisc, comitê encarregado de monitorar as ações de coleta seletiva, está desestruturado.
- VIII) Em relação à mobilidade e emissão de gases de efeito estufa, apenas 10% dos órgãos respondentes executam algum tipo de compensação do carbono emitido em deslocamentos. Por outro lado, 71% das instituições incentivam a locomoção por bicicleta.

Para organizar conceitualmente e examinar sinteticamente o nível de sustentabilidade na APF, foi criado o Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA), com escala de avaliação de 0 a 3 em onze eixos temáticos. A média geral do IASA ou média aritmética de todos os onze eixos na APF foi de 1,64, sendo 2,12 no Legislativo, 1,69 no Judiciário e 1,61 no Executivo. Na Figura abaixo, podem ser visualizadas as notas da APF e dos res-

pectivos Poderes, discriminadas conforme o eixo temático. Quanto mais próxima da borda do círculo, melhor é a nota do indicador.

**Figura**



## DELIBERAÇÕES

### Determinações Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)

- I) Retomar as atividades da Cisap.
- II) Implementar sistema de acompanhamento das ações de sustentabilidade, criando parâmetros de consumo desejáveis.
- III) Implementar índice de sustentabilidade da administração pública.
- IV) Coordenar a melhoria das práticas de sustentabilidade nas contratações da APF.
- V) Concluir a revisão do Catálogo de Materiais e do Catálogo de Serviços.
- VI) Tornar obrigatória a apresentação do Plano Anual de Contratações.

### Cisap

- VII) Implementar suas competências que ainda não foram devidamente atendidas.
- VIII) Acompanhar a implementação dos PLS pelos órgãos da APF.

### Ministério do Meio Ambiente

- IX) Elaborar plano de ação para cumprir as metas de expansão e capacitação do Programa A3P.
- X) Ampliar as ações de capacitação e de incentivo à certificação de prédios públicos, além de avaliar a possibilidade de ratificar periodicamente essa certificação.
- XI) Estudar, em conjunto com a CISAP, o estabelecimento de parâmetros de consumo desejáveis.

### Secretaria de Governo da Presidência da República

- XII) Reativar o Ciisap.

### MP e Cisap

- XIII) Incorporar os PLS nos planejamentos estratégicos dos órgãos da APF.
- XIV) Exigir a criação de unidades de sustentabilidade nos órgãos da APF.

### MP e MMA

- XV) Exigir dos órgãos da APF a elaboração de seus Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.

### Recomendação

#### Ministério de Minas e Energia

- I) Aumentar o número de organismos inspecionadores acreditados pelo Inmetro para certificar prédios públicos.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1056/2017 - Plenário  
 Data da Sessão: 24/5/2017  
 Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho  
 Processo: 006.615/2016-3  
 Unidade Técnica Responsável:  
 SecexAgroAmbiental

## CONTEXTO



- Restrição orçamentária
- Recursos naturais limitados
- Poder indutor das compras públicas 20% PIB
- Necessidade de inserção social

## OBJETIVOS DA AUDITORIA



Avaliar o grau de implementação das ações de sustentabilidade na Administração Pública Federal (APF)

Principais temas abordados

Governança nas políticas

Consumo sustentável

Gestão de resíduos

Sustentabilidade nas aquisições

Construções sustentáveis

## PRINCIPAIS RESULTADOS ENCONTRADOS



51% das instituições pesquisadas não possuem Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS)



Ausência de atuação da Comissão Interministerial de Sustentabilidade (Cisap)

**Implementação insatisfatória das ações de sustentabilidade pela Administração Pública Federal, em razão de deficiências de planejamento, coordenação e aderência a requisitos de desenvolvimento sustentável.**

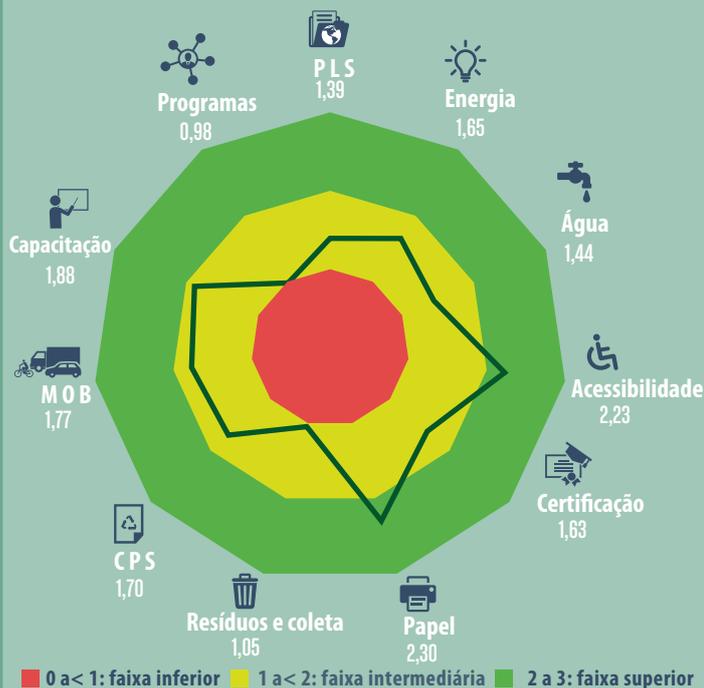


Menos de 1% das Contratações Públicas são Compras Públicas Sustentáveis (CPS)



Ausência de núcleo socioambiental dificulta as ações de sustentabilidade

Índice de Acompanhamento de Sustentabilidade na APF  
IASA Média Geral = 1,64



## PRINCIPAIS DETERMINAÇÕES DO TCU

- ✓ Retomada das atividades da Comissão Interministerial de Sustentabilidade (Cisap);
- ✓ Exigência da inclusão do PLS no planejamento das instituições da Administração Pública Federal (APF);
- ✓ Obrigatoriedade da criação de núcleo de sustentabilidade na estrutura das instituições da APF; e
- ✓ Aprimoramento dos critérios e das práticas de sustentabilidade nas contratações públicas.



## GESTÃO AMBIENTAL

# AUDITORIA OPERACIONAL DO USO RACIONAL DE RECURSOS NATURAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O uso racional e sustentável de recursos naturais é uma preocupação mundial que tem motivado a cooperação entre os países na busca de padrões de produção e consumo mais sustentáveis. Um consumo mais racional e eficiente colabora com a redução da pressão sobre os recursos naturais e contribui para a diminuição das emissões de gases de efeito estufa, de forma a mitigar os efeitos das mudanças climáticas. O Brasil, como signatário de acordos que preconizam a sustentabilidade e respaldado em amplo arcabouço normativo nacional que trata do tema, assumiu a obrigação de fomentar esse novo perfil de desenvolvimento.

A Administração Pública é uma grande consumidora de recursos naturais e pode ser referência educativa para a sociedade quanto ao uso racional desses recursos. O valor de R\$ 1,5 bilhão despendido somente com o pagamento de energia e água em 2009 ilustra esse poder de consumo do Governo.

### OBJETIVO

Avaliar as ações de uso racional de energia elétrica, água e papel, adotadas pela Administração Pública Federal, englobando o potencial de economia, sustentabilidade e eficiência no governo federal e a gestão estratégica da despesa e do consumo de tais recursos, além de se analisar a atuação da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), do Programa de Eficiência do Gasto (PEG) e do subprograma de Eficiência Energética em Prédios Públicos (Procel EPP).

### CONSTATAÇÕES

- I) Grande heterogeneidade quanto à atuação das diversas instituições públicas federais, nas quais as ações de uso racional de energia, água e papel são aplicadas em grau muito variado. Essa heterogeneidade pode ser percebida pela visualização da figura abaixo, que expressa o grau de implementação de dezessete medidas de eficiência energética, treze de uso racional da água e doze de utilização eficiente de papel.

Ações Implementadas	Até 25%			Até 50%		
	Energia	Água	Papel	Energia	Água	Papel
Objeto de Uso						
Quantidade de instituições	4	15	18	19	38	31
% Instituições	6%	21%	26%	27%	54%	44%

Ações Implementadas	Até 75%			Até 100%		
	Energia	Água	Papel	Energia	Água	Papel
Objeto de Uso						
Quantidade de instituições	29	15	19	18	2	2
% Instituições	41%	21%	27%	26%	3%	3%

- II) Baixa adesão aos programas governamentais de apoio técnico para implantar medidas de uso racional e sustentável.
- III) Falta de um direcionamento claro do Governo Central que demande de todas as instituições públicas federais uma atuação proativa em questões de sustentabilidade e uso racional. Além disso, não há um acompanhamento do desempenho das entidades públicas e nem disseminação das boas práticas nessa área.
- IV) Desarticulação dos programas, reforçada pela paralisação do Projeto Eficiência e Sustentabilidade na Esplanada dos Ministérios.
- V) Não utilização pelo Governo Federal de fontes de recursos e financiamento para implantar projetos de eficiência energética em prédios públicos.
- VI) Pouca sistematização do gerenciamento das medidas de uso racional dos recursos e baixo nível de institucionalização das ações relacionadas ao tema sustentabilidade.

VII) Ausência de coleta seletiva em um terço das instituições públicas pesquisadas.

VIII) Baixa adesão ao mecanismo de compras sustentáveis.

## **DELIBERAÇÕES**

### Recomendações Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)

- I) Orientar e incentivar a todos os órgãos da Administração Pública Federal a adotarem medidas para o aumento da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos naturais.
- II) Instituir sistemática que permita que as economias alcançadas com a implementação de ações visando ao uso racional de recursos naturais revertam em benefícios dos órgãos que as adotarem.
- III) Incentivar os órgãos e instituições públicas federais a adotarem um modelo de gestão organizacional estruturado na implementação de ações voltadas ao uso racional de recursos naturais.
- IV) Incentivar os órgãos e instituições públicas federais a implantarem programas institucionais voltados ao uso racional de recursos naturais.

### MPOG, Ministério do Meio Ambiente e Eletrobrás

V) Ampliar a divulgação e avaliar a estrutura dos programas A3P, PEG e Procel EPP perante a Administração Pública Federal.

VI) Retomar as iniciativas visando implementar o Projeto Eficiência e Sustentabilidade na Esplanada dos Ministérios.

VII) Disponibilizar na internet relação de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal contendo indicadores de consumo de água, energia e papel per capita e realçando os casos de sucesso.

### MPOG, Secretaria do Tesouro Nacional e Eletrobrás

VIII) Compatibilizar as iniciativas de desenvolvimento de seus respectivos softwares de acompanhamento de gestão.

### MPOG e Eletrobrás

IX) Buscar soluções para que os recursos da Reserva Global de Reversão possam ser utilizados para financiar ações de eficiência energética nos prédios públicos federais.

### Eletrobrás

X) Divulgar a Reserva Global de Reversão e a parcela de recursos oriundos da Lei 9.991, de 2000, como fontes de financiamento para ações de eficiência energética para o Poder Público.

## **DADOS DA DELIBERAÇÃO**

Acórdão: 1.752/2011- Plenário

Data da sessão: 29/6/2011

Relator: Ministro Substituto André Luís de Carvalho

Processo: 017.517/2010-9

Unidade Técnica Responsável:

SecexAgroAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL

# CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA

### O QUE O TCU FISCALIZOU

O TCU realizou, em 2022, fiscalização para avaliar o processo de outorga de concessão de serviços de apoio à visitação do Parque Nacional de Jericoacoara. O Parque, localizado no Estado do Ceará, é uma unidade de conservação de proteção integral cujo objetivo básico é a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica. Seu uso público é permitido e pode ser fomentado, buscando-se oferecer ao visitante um serviço de qualidade, que minimize os impactos ambientais da atividade.

O valor estimado do contrato de concessão é de mais de R\$ 299 milhões, equivalente à projeção do somatório dos investimentos obrigatórios, da outorga fixa mínima (que corresponde ao lance mínimo a ser ofertado no leilão), da projeção da outorga variável e dos encargos acessórios, conforme tabela a seguir:

#### Valores estimados do contrato (em R\$ milhões)

Investimentos obrigatórios	121
Outorga fixa mínima	3
Outorga variável	84
Encargos acessórios	91
<b>Total</b>	<b>299</b>

O TCU acompanhou o processo de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara com base nos critérios de relevância, oportunidade, materialidade e risco. A relevância do parque se dá devido às belezas naturais da região, resguardando ecossistemas marinho-costeiros, como mangues, restingas e dunas, além do seu potencial turístico consolidado.

A visitação é uma constante no Parque, apesar de ocorrer de forma desordenada, gerando impactos ambientais. O estudo de demanda realizado estima que, no primeiro ano da concessão, o parque receberá cerca de 1 milhão de visitantes, número que poderá chegar a quase 2 milhões ao final do contrato de concessão. Os estudos econômico-financeiros realizados preveem investimentos obrigatórios da ordem de R\$ 121 milhões, sendo que os principais gastos são em infraestruturas e edificações para a organização das vias internas e do ordenamento da visitação.

Por fim, a concessão, que tem prazo de 30 anos, envolve diversos riscos, como os relacionados ao cumprimento integral dos termos contratuais; à plena execução dos investimentos obrigatórios; às garantias de qualidade na prestação dos serviços de apoio à visitação; à conservação ambiental da área sob a responsabilidade do concessionário; e à questão fundiária do parque.

Nesse sentido, a atuação do Tribunal procurou focar nos pontos considerados de maior risco, buscando contribuir para o que o certame licitatório ocorra de forma que todas as licitantes tenham informações suficientes para subsidiar a elaboração de suas propostas, que a alocação dos riscos relativos ao problema fundiário esteja devidamente equacionada no contrato de concessão, e que a concessionária a ser contratada adote as medidas para mitigar a ocorrência de impactos ambientais pelo incremento da visitação.

### O QUE O TCU ENCONTROU

Em sua análise, o TCU considerou que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) atendeu, com algumas ressalvas, os aspectos de completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio dos documentos relativos à desestatização do Parque, segundo a Instrução Normativa TCU 81/2018.

Entre os problemas detectados, destacam-se:

- I) Problemas de regularização fundiária em parte significativa da área do Parque a ser concedida, não estando sob domínio do poder público federal;
- II) Ausência, na minuta de contrato, de um item específico que trate da alocação dos riscos relativos às questões fundiárias que envolvem grande parte da área do Parque;
- III) Previsão de gastos em pavimentação com asfalto na área da concessão, em desacordo à disposição contratual que veda expressamente o asfaltamento de vias dentro do Parque;
- IV) Ausência de previsão de disponibilização, aos interessados na licitação, do orçamento detalhado das intervenções previstas para a concessão.

## O QUE O TCU DECIDIU?

O TCU determinou ao ICMBio, ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI) que disponibilizem, aos interessados no processo licitatório, informações sobre as questões fundiárias que envolvem grande parte da área do parque, bem como as informações consideradas necessárias para evidenciar o baixo risco de impacto relevante dessas questões na concessão. Também foi determinada a exclusão do item “pavimentação com asfalto” do projeto, previsto como investimento na planilha do modelo econômico-financeiro, com a devida readequação de custos.

Em complemento, o TCU recomendou a inclusão, na minuta de contrato, de um item específico que trate da alocação dos riscos relativos às questões fundiárias que envolvem grande parte da área do parque. Também recomendou que sejam disponibilizados, aos interessados, orçamento e projeto detalhados das intervenções previstas para a concessão.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2.534/2022 - Plenário  
Data da sessão: 23/11/2022  
Relator: Benjamin Zymler  
TC: 010.212/2022-1  
Unidade Técnica Responsável:  
AudAgroAmbiental

## GESTÃO AMBIENTAL

# CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU

### O QUE O TCU FISCALIZOU

O TCU realizou, em 2021, fiscalização para avaliar a concessão de serviços de apoio à visitação do Parque Nacional do Iguaçu. O Parque, localizado no Estado do Paraná, é uma unidade de conservação de proteção integral cujo objetivo básico é a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica. Seu uso público é permitido e pode ser fomentado, buscando-se oferecer ao visitante um serviço de qualidade, que minimize os impactos ambientais da atividade.

#### Cataratas do Iguaçu



Foto: Cláudio Elias (domínio público)

O valor estimado do contrato é de aproximadamente R\$ 1,9 bilhão, equivalente à projeção do somatório dos investimentos obrigatórios, da outorga fixa *mínima* (que corresponde ao lance mínimo a ser ofertado no leilão), da projeção da outorga variável e dos encargos acessórios, conforme tabela a seguir:

#### Valores estimados do contrato (em R\$ milhões)

Investimentos obrigatórios	701
Outorga fixa mínima	82
Outorga variável	593
Encargos acessórios	544
<b>Total</b>	<b>1.921</b>

Fonte: ICMBio

O TCU acompanhou o processo de concessão do Parque Nacional do Iguaçu com base nos critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco. Os estudos econômico-financeiros realizados preveem investimentos obrigatórios da ordem de R\$ 700 milhões. A relevância do parque, que tem como característica marcante o Cânion das Cataratas, se dá devido às belezas naturais da região, à alta representatividade da biodiversidade do bioma Mata Atlântica e ao potencial já consolidado do turismo na unidade de conservação. De fato, o estudo de demanda realizado estima que, em 2024, o Parque receberá quase 2 milhões de visitantes, número que poderá chegar a 5,1 milhões ao final do contrato de concessão.

Por fim, a concessão, que tem prazo de 30 anos, envolve diversos riscos, como os relacionados ao cumprimento integral dos termos contratuais; à plena execução dos investimentos obrigatórios; às garantias de qualidade na prestação dos serviços de apoio à visitação; e à conservação ambiental da área sob a responsabilidade do concessionário.

Nesse sentido, a atuação do Tribunal procurou focar nos pontos considerados de maior risco, tendo contribuído para o aprimoramento da metodologia de identificação e impactos decorrentes da visitação, para o incremento da transparência e *accountability* da concessão e para a correção de imprecisões, omissões e inconsistências na documentação do procedimento licitatório.

Em sua análise inicial, o TCU considerou que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) atendeu, com algumas ressalvas, aos aspectos de completude e suficiência técnica dos elementos apresentados nos documentos relativos à desestatização do Parque. Entre os problemas detectados inicialmente, destacam-se:

- A metodologia adotada pelo ICMBio para identificação e manejo dos impactos decorrentes da visitação – número balizador da visitação (NBV) – mensurava o

percentual de ocorrências de não conformidade, quando o número de visitantes de determinado local ou atrativo é superior ao parâmetro estabelecido, porém, não avalia a gravidade de cada uma das ocorrências;

- As minutas do edital e do contrato da concessão continham imprecisões e inconsistências pontuais, além de erros formais;
- A minuta de contrato não estabelecia a obrigatoriedade de a concessionária tornar disponível ao público, periodicamente, relatórios sobre os serviços prestados, em desacordo com a legislação vigente;
- Não havia previsão de disponibilização, aos interessados na licitação, do orçamento detalhado das intervenções previstas para a concessão.

Em nova fiscalização, realizada em agosto de 2022, o TCU verificou que o ICMBio atendeu a todas as deliberações anteriores.

Após efetuar os ajustes no projeto de concessão, o ICMBio realizou, em março de 2022, o leilão na B3 para concessão do Parque Nacional do Iguaçu. O Consórcio Novo PNI, formado pelo Grupo Cataratas do Iguaçu e a Construcap, sagrou-se vencedor no certame, com o lance de R\$ 375 milhões, o que representa um ágio de aproximadamente 350% sobre a outorga fixa mínima definida no edital. O Instituto celebrou o contrato com o consórcio vencedor em julho de 2022.

## O QUE PRECISA SER FEITO

Além das deliberações diretamente relacionadas à concessão do PNI, que foram integralmente atendidas pelo ICMBio, o Tribunal recomendou ao Instituto que, nos futuros processos de concessão de serviços de apoio à visitação em unidade de conservação federais, encaminhe ao TCU informações sobre a situação da regularização fundiária da unidade, além de cópia dos seguintes documentos: plano de manejo, plano de uso público, normativo de criação do conselho gestor e de sua composição atualizada, e ata da reunião do conselho gestor em que o projeto de concessão tiver sido apresentado.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2.804/2021 e 2.345/2022, ambos do Plenário do TCU

Data da sessão: 24/11/2021 e 19/10/2022

Relator: Vital do Rêgo

TC: 024.127/2021-3

Unidade Técnica Responsável:

AudAgroAmbiental

## CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO DOS PARQUES NACIONAIS DE APARADOS DA SERRA E DA SERRA GERAL

### O QUE O TCU FISCALIZOU

O TCU realizou, em 2020, fiscalização para avaliar a concessão de serviços de apoio à visitação dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral. Esses dois parques, localizados na divisa dos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, são unidades de conservação de proteção integral, cujo objetivo básico é a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica. Seu uso público é permitido e pode ser fomentado, buscando-se oferecer ao visitante um serviço de qualidade, que minimize os impactos ambientais da atividade.

#### Cânion do Itaimbezinho



Foto: Vinícios de Moura (domínio público)

O valor do contrato é de quase R\$ 24 milhões, equivalente à projeção do somatório dos investimentos obrigatórios, da outorga fixa mínima (que corresponde ao lance mínimo a ser ofertado no leilão), e da projeção da outorga variável, conforme tabela a seguir:

#### Valores estimados do contrato (em R\$)

Investimentos obrigatórios	13.860.048
Outorga fixa mínima	691.673
Outorga variável	9.439.759
<b>Total</b>	<b>23.991.480</b>

Fonte: ICMBio

O TCU acompanhou o processo de concessão dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral com base nos critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco. Os estudos econômico-financeiros realizados preveem investimentos obrigatórios da ordem de R\$ 13,9 milhões. A relevância dos parques, que têm como característica marcante cânions com paredões verticais de até 700 metros de altura, se dá devido às belezas naturais da região e ao potencial já consolidado do turismo nessas duas unidades de conservação.

Por fim, a concessão, que tem prazo de 30 anos, envolve diversos riscos, como os relacionados ao cumprimento integral dos termos contratuais; à plena execução dos investimentos obrigatórios; às garantias de qualidade na prestação dos serviços de apoio à visitação; e à conservação ambiental da área sob a responsabilidade do concessionário.

Nesse sentido, a atuação do Tribunal procurou focar nos pontos considerados de maior risco, tendo contribuído para o aprimoramento do projeto da concessão, para a implementação de melhorias na rotina de avaliação de investimentos adicionais e para a correção de imprecisões, omissões e inconsistências na documentação do procedimento licitatório.

### O QUE O TCU ENCONTROU

Na análise inicial realizada em 2020, o TCU realizou deliberações para que o poder concedente, até a publicação do edital de licitação, aprimorasse a documentação relativa ao projeto da concessão. Entre os problemas detectados inicialmente, destacam-se:

- 1) A demanda de visitação esperada para os 30 anos da concessão havia sido estimada com base em

dados desatualizados, e não considerava os impactos decorrentes da pandemia de Covid-19;

- II) O valor da minuta do contrato não contemplava os gastos com encargos assessórios, definidos como obrigações contratuais da concessionária;
- III) O indicador que define o número balizador de visitação das atrações dos parques, que tem o objetivo de monitorar e mitigar os impactos da visitação, não tinha peso proporcional à sua relevância;
- IV) A rotina de avaliação dos investimentos adicionais desconsiderava funções atribuídas ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e não levava em conta que atividades de impacto ambiental significativo não são passíveis de aprovação tácita;
- V) O Ministério do Turismo não integrava o grupo de atores que planeja e executa os projetos de concessão do apoio à visitação em unidades de conservação;
- VI) As minutas do edital e do contrato da concessão continham imprecisões e inconsistências pontuais, além de erros formais.

Em 2021, o TCU verificou que, das 10 deliberações proferidas anteriormente, 8 foram atendidas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e 2 encontravam-se em implementação.

## O QUE PRECISA SER FEITO

Além das deliberações já atendidas pelo ICMBio, o Tribunal recomendou: que (i) seja atribuído um peso maior ao indicador denominado Número Balizador de Visitação (NBV) no sistema de mensuração de desempenho da concessionária; e (ii) que o Ministério do Turismo passe a integrar o grupo de atores que lidera o planejamento e a execução dos futuros projetos de concessão da prestação de serviços de apoio à visitação em unidades de conservação.

Em 2021, o ICMBio realizou leilão para a concessão dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, e a empresa Construcap sagrou-se vencedora no certame, com o lance de R\$ 20,5 milhões.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2.472/2020, 2.267/2021 e 2.825/2021  
- Plenário

Data da sessão: 16 e 29/9/2021, 1º/12/2021

Relator: Walton Alencar Rodrigues

TC: 011.535/2020-2

Unidade Técnica Responsável:

AudAgroAmbiental

## CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DOS GUIMARÃES

### O QUE O TCU FISCALIZOU

O TCU realizou, em 2022, fiscalização para avaliar o processo de outorga de concessão de serviços de apoio à visitação do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães. O Parque, localizado no Estado de Mato Grosso, é uma unidade de conservação de proteção integral cujo objetivo básico é a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica. Seu uso público é permitido e pode ser fomentado, buscando-se oferecer ao visitante um serviço de qualidade, que minimize os impactos ambientais da atividade.

#### Cachoeira Véu da Noiva: Parque Nacional da Chapada dos Guimarães



Foto: Plano de Manejo do PNCG – Encarte 3

O valor estimado do contrato é de quase R\$ 58 milhões, equivalente à projeção do somatório dos investimentos obrigatórios, da outorga fixa mínima (que corresponde ao lance mínimo a ser ofertado no leilão), da projeção da outorga variável, e dos encargos acessórios, conforme tabela a seguir:

#### Valores estimados do contrato (em R\$)

Investimentos obrigatórios	18.534.782,00
Outorga fixa mínima	925.809,42
Outorga variável e encargos acessórios	38.478.977,00
<b>Total</b>	<b>57.939.568,42</b>

Fonte: ICMBio

O TCU acompanhou o processo de concessão do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães com base nos critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco. Os estudos econômico-financeiros realizados preveem investimentos obrigatórios da ordem de R\$ 18,5 milhões. A relevância do parque se dá devido às belezas naturais da região, resguardando importante área de preservação do bioma Cerrado, além de conter em seu interior algumas nascentes de rios formadores do Pantanal, contribuindo para grande parte do abastecimento de água na região.

A concessão, que tem prazo de 30 anos, envolve diversos riscos, como os relacionados ao cumprimento integral dos termos contratuais; à plena execução dos investimentos obrigatórios; às garantias de qualidade na prestação dos serviços de apoio à visitação; e à conservação ambiental da área sob a responsabilidade do concessionário.

Nesse sentido, a atuação do Tribunal procurou focar nos pontos considerados de maior risco, buscando contribuir para o que o certame licitatório ocorra de forma que todos os licitantes tenham informações suficientes para subsidiar a elaboração de suas propostas, que o contrato da concessão estabeleça as bases para uma gestão contratual adequada e transparente, e o concessionário adote as medidas para mitigar a ocorrência de impactos ambientais decorrentes da visitação pública.

Em sua análise, o TCU considerou que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICM-Bio) atendeu aos aspectos de completude e suficiência técnica dos elementos apresentados sobre a desestatização do Parque, segundo a Instrução Normativa TCU 81/2018. Foram detectados problemas pontuais, destacando-se:

- Não havia prazo estabelecido na minuta de contrato para a realização de investimentos obrigatórios; e
- Não havia previsão de disponibilização, aos interessados, da documentação com esclarecimentos sobre as mudanças realizadas no Plano de Negócios no âmbito do projeto de concessão.

Após efetuar os ajustes no projeto de concessão, em dezembro de 2022 o ICMBio realizou o leilão na B3 para concessão do Parque. O Parques Fundo de Investimento em Participações (FIP) em Infraestrutura, administrado pelo Banco Daycoval S.A, sagrou-se vencedor do certame, com lance de R\$ 1 milhão, o que representa um ágio de quase 9% sobre a outorga fixa mínima definida no edital.

## O QUE PRECISA SER FEITO

O TCU recomendou ao ICMBio, ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SPPI) que ajustem a minuta de contrato, de forma a prever prazos máximos de execução dos investimentos obrigatórios.

Em complemento, recomendou que seja disponibilizado, aos interessados na licitação, documentação contendo esclarecimentos sobre as mudanças realizadas no Plano de Negócios do Parque no âmbito do projeto de concessão dos serviços turísticos da unidade.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão 2.147/2022, do Plenário do TCU

Data da sessão: 28/09/2022

Relator: Benjamin Zymler

TC-012.956/2022-8

Unidade técnica responsável: AudAgroAmbiental

**GESTÃO AMBIENTAL**

**CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NAS FLORESTAS NACIONAIS DE CANELA E DE SÃO FRANCISCO DE PAULA**

**O QUE O TCU FISCALIZOU**

O TCU realizou, em 2021, fiscalização para avaliar a concessão de serviços de apoio à visitação nas Florestas Nacionais (Flonas) de Canela e de São Francisco de Paula. As unidades de conservação concedidas, localizadas no Estado do Rio Grande do Sul, representam um refúgio para uma grande diversidade de plantas e animais, incluindo espécies endêmicas e algumas ameaçadas de extinção. Sua visitação é permitida, porém condicionada às normas estabelecidas nos respectivos planos de manejo.

**Floresta Nacional de Canela**



Foto: ICMBio

O valor estimado de cada um dos contratos equivale à projeção do somatório da outorga variável, da outorga inicial mínima (que corresponde ao lance mínimo a ser ofertado no leilão), dos investimentos obrigatórios e dos encargos acessórios, conforme a tabela a seguir:

**Valores estimados dos contratos (em R\$)**

Floresta Nacional de Canela		Floresta Nacional de São Francisco de Paula
1.411.698	Outorga variável	1.022.588
298.459	Outorga inicial mínima	160.636
9.061.089	Investimentos obrigatórios	4.239.154
2.770.264	Encargos acessórios	601.859
<b>13.541.510</b>	<b>Totais</b>	<b>6.024.237</b>

Fonte: ICMBio.

O TCU acompanhou o processo de concessão dos serviços de apoio à visitação das Florestas Nacionais de Canela e de São Francisco de Paula com base nos critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco. Os estudos econômico-financeiros realizados preveem investimentos obrigatórios da ordem de R\$ 9 milhões e R\$ 4 milhões, respectivamente.

A relevância das unidades de conservação se dá devido às belezas naturais da região, à exuberância da flora, com remanescentes de mata com araucárias, e à presença de espécies endêmicas e de algumas ameaçadas de extinção. Além disso, Canela e São Francisco de Paula fazem parte da Região das Hortênsias, uma das mais importantes regiões turísticas do Rio Grande do Sul, e integram a Serra Gaúcha, que recebe mais de 2,5 milhões de turistas por ano.

Por fim, a concessão, que tem prazo de 30 anos, envolve diversos riscos, como os relacionados ao cumprimento integral dos termos contratuais; à plena execução dos investimentos obrigatórios; às garantias de qualidade na prestação dos serviços de apoio à visitação; e à conservação ambiental da área sob a responsabilidade do concessionário.

Nesse sentido, a atuação do Tribunal procurou focar nos pontos considerados de maior risco, tendo contribuído para o aprimoramento da metodologia de avaliação e mitigação dos impactos ambientais decorrentes das intervenções de infraestrutura e da oferta de serviços, para maior clareza na atribuição das responsabilidades do poder concedente na fiscalização do contrato de concessão e para a correção de imprecisões, omissões e inconsistências na documentação do procedimento licitatório.

## O QUE O TCU ENCONTROU

Em sua análise inicial, o TCU considerou que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) atendeu, com algumas ressalvas, aos aspectos de completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio dos documentos relativos à desestatização das duas Florestas. Entre os problemas detectados inicialmente, destacam-se:

- As minutas dos editais e contratos das concessões, além dos respectivos estudos de viabilidade econômico-financeira, continham imprecisões e inconsistências pontuais, além de erros formais;
- As minutas contratuais delegavam atribuições de fiscalização do contrato, que deveriam ser exercidas pelo ICMBio, a um verificador independente, na figura de pessoa jurídica que seria contratada pela concessionária e escolhida pelo poder concedente;
- Não havia menção, nas minutas de contrato, de quais critérios mínimos serão adotados pelo ICMBio para avaliar os impactos ambientais decorrentes das intervenções de infraestrutura e da oferta de serviços;
- A Fundação Nacional do Índio (Funai) não participou da elaboração dos estudos para concessão das Florestas de Canela e de São Francisco de Paula.

Em novas fiscalizações, realizadas em julho de 2021 e setembro de 2022, o TCU verificou que o ICMBio atendeu a 92% das deliberações anteriores, restando apenas uma que se encontrava em cumprimento.

Em julho de 2021, os consórcios Parque Canela e Parque do Sul, ambos formados pela STE Serviços Técnicos de Engenharia e pela Urbanes Empreendimentos Eireli, foram os vencedores, respectivamente, dos certames das Florestas Nacionais de Canela e de São Francisco de Paula, com os lances de R\$ 451 mil e R\$ 290 mil.

## O QUE PRECISA SER FEITO

Além das deliberações diretamente relacionadas à concessão das Florestas Nacionais de Canela e de São Francisco de Paula, que foram atendidas pelo ICMBio, o Tribunal determinou o estabelecimento de metodologia para avaliação do impacto sobre o meio ambiente advindo da oferta dos serviços e das atividades desenvolvidas durante a execução de contrato de concessão para exploração de serviços nas unidades de conservação federais.

## DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdãos 498/2021, 2.172/2021 e 2.346/2022, todos do Plenário do TCU

Data das sessões: 10/3/2021, 15/9/2021 e 19/10/2022

Relator: Vital do Rêgo

TC: 038.019/2020-5

Unidade técnica responsável: AudAgroAmbiental



## **RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO**

Secretaria Geral de Controle Externo  
Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável  
Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e  
Desenvolvimento Econômico

## **RESPONSABILIDADE EDITORIAL**

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)  
Secretaria de Comunicação (Secom)  
Serviço de Criação e Editoração (Secrid)

## **PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO E CAPA**

Secretaria de Comunicação (Secom)  
Serviço de Criação e Editoração (Secrid)

Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável  
Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e  
Desenvolvimento Econômico

## **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

SAFS Qd 4 Lote 1 - Anexo III, Sala 450  
70.042-900 Brasília - DF  
Fone: 61- 35277322

Ouvidoria do TCU  
Fone 0800 644 1500  
ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Senge/Segedam



Acesse a versão web  
deste relatório usando  
o QRCode ao lado

