


SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa
SERVIÇO DE PROTOCOLO LEGISLATIVO
AMA N° 18/2013
EM 27.06.2013


Aviso nº 703-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 5 de junho de 2013.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 038.494/2012-4, na Sessão Ordinária de 5/6/2013, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Esclareço, por oportuno, que o mencionado Acórdão produzirá efeitos após o seu trânsito em julgado e que eventuais providências a cargo dessa Comissão serão posteriormente comunicadas.

Atenciosamente,

  
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor  
Senador BLAIRO MAGGI  
Presidente da Comissão de Meio Ambiente,  
Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle - CMA  
Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Anexo II,  
Ala Senador Nilo Coelho, Sala 4-B  
Brasília - DF

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AMA nº 18 / 2013
Fis. 01 2



## ACÓRDÃO Nº 1382/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.494/2012-4.
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Monitoramento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Fundação Nacional do Índio (Funai); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e Ministério do Meio Ambiente (MMA).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb):
8. Advogado constituído nos autos: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório de Monitoramento das recomendações feitas pelo Tribunal por intermédio do Acórdão 2.561/2011-Plenário, que apreciou levantamento de auditoria realizada nos órgãos envolvidos na prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1 considerar implementados os itens 9.1.5, 9.6.2, 9.6.3, 9.9.3 e 9.10;
- 9.2 considerar não implementados os itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.6, 9.2, 9.3, 9.4, 9.7, 9.8 e 9.9.1;
- 9.3 considerar em implementação os itens 9.1.3, 9.1.4, 9.5.2, 9.6.1 e 9.9.2;
- 9.4 reiterar a recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que adote providências no sentido de institucionalizar o Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional (Ciman), em nível nacional e em caráter permanente, no sentido de propiciar a regulamentação do funcionamento do Centro, definindo competências e responsabilidades dos diversos atores envolvidos nessa temática, de modo a disponibilizar um efetivo capacitado e equipado para a realização de ações preventivas de forma contínua e articulada entre os órgãos e as entidades envolvidos com a questão das queimadas e dos incêndios florestais;
- 9.5 reiterar a recomendação feita aos Ministérios do Meio Ambiente e da Integração Nacional, sendo a este último, que dê ciência à Secretaria de Nacional de Defesa Civil (Sedec), para que adotem medidas com vistas à institucionalização do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional (Ciman), em nível nacional e em caráter permanente, viabilizando a instalação das estruturas necessárias para funcionamento do Centro, bem assim a alocação de pessoal para nele atuar, de modo a possibilitar a existência de um efetivo capacitado e equipado para a realização de ações preventivas de forma contínua e articulada entre os órgãos e as entidades envolvidos com a questão das queimadas e dos incêndios florestais;
- 9.6 tornar insubsistentes as recomendações referentes aos itens 9.5.1 e 9.11;
- 9.7 autorizar a SecexAmbiental a realizar novo monitoramento dos itens considerados ‘não implementados’ e ‘em implementação’, em 24 (vinte e quatro) meses;
- 9.8 encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Meio Ambiente, ao Ministério da Ciência e Tecnologia, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Instituto Nacional de Estudos Espaciais, ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal e à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados.

10. Ata nº 20/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/6/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1382-20/13-P.



## 13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

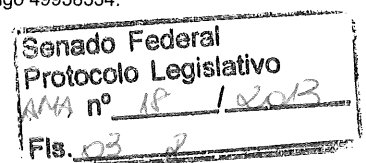
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral, em exercício





GRUPO I – CLASSE V – Plenário

**TC 038.494/2012-4**

Natureza: Relatório de Monitoramento.

Unidades: Fundação Nacional do Índio (Funai); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe); Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Interessados/Responsáveis: não há.

Advogado constituído nos autos: não há.

**Sumário:** MONITORAMENTO DO CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EXARADAS POR MEIO DO ACÓRDÃO 2.516/2011-PLENÁRIO. LEVANTAMENTO DE AUDITORIA RELACIONADO A AÇÕES DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS FLORESTAIS E QUEIMADAS. NÍVEL DE IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES ABAIXO DO DESEJADO. AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE NOVO MONITORAMENTO.

## RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o Relatório de Monitoramento produzido pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb):

### “1. INTRODUÇÃO

#### 1.1. Deliberação – Acórdão 2.516/2011 – TCU – Plenário

#### 1.2. Visão Geral do Objeto

O presente trabalho de monitoramento teve como origem levantamento de auditoria realizado junto aos órgãos envolvidos na prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais. O objetivo do levantamento foi apresentar um diagnóstico com as principais causas e vulnerabilidades que contribuem para a elevada ocorrência de queimadas e incêndios florestais no Brasil, bem assim verificar o nível de interação entre os órgãos públicos envolvidos com o problema em questão.

Para isso, definiram-se as seguintes questões de auditoria:

- i. Quais são as principais causas que contribuem para a elevada ocorrência de queimadas e incêndios florestais no Brasil?
- ii. Como funciona o arranjo institucional brasileiro para tratar das queimadas e incêndios florestais?
- iii. Quais as principais vulnerabilidades na prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais em Unidades de Conservação Federais?

As principais conclusões desse levantamento foram as seguintes:

- A atividade econômica na região amazônica e no centro-oeste do Brasil, baseada, sobretudo, na pecuária extensiva e na agricultura de grande porte, com ênfase no comércio internacional de commodities agrícolas, induz o desmatamento, o uso do fogo na agropecuária e as queimadas, dando origem aos incêndios florestais.
- A articulação entre órgãos e entidades governamentais mostra-se deficiente e pode comprometer a eficácia na prevenção, monitoramento e combate às queimadas e incêndios no Brasil.

- Indefinição dos papéis e responsabilidades dos órgãos envolvidos com a problemática das queimadas e incêndios florestais prejudica a eficácia na atuação do governo federal.
- Inexistência de indicadores oficiais de áreas queimadas em UCs e TIs no Brasil.
- Ausência de instrumentos de planejamento e gestão das UCs: plano de manejo, plano de manejo de fogo e/ou plano operativo de prevenção e combate aos incêndios florestais.
- Insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros para prevenção e combate aos incêndios florestais em UCs Federais pelo ICMBio.
- A Existência de conflitos com populações dentro e nas áreas de amortecimento das UCs contribui para a ocorrência de incêndios nessas áreas.

Ao deliberar sobre as conclusões apresentadas no referido trabalho, em 21/9/2011, o TCU, por meio do Acórdão 2.516/2011-Plenário, autorizou à 8ª Secex que, observados os critérios de conveniência e oportunidade, realizasse o monitoramento das recomendações e determinações formuladas na deliberação em comento.

### **1.3. Objetivo**

Monitorar a implementação das determinações e recomendações constantes no Acórdão 2.516/2011 – Plenário.

### **1.4. Metodologia utilizada**

De forma geral, para a realização do presente trabalho seguiram-se as orientações constantes dos Padrões de Monitoramento instituídas por meio da Portaria-Segecex 27, de 19/10/2009.

Nesse sentido, no início dos trabalhos, elaborou-se a Matriz de Planejamento, identificando, para cada deliberação a ser verificada, as informações requeridas para o exame, as fontes e os procedimentos a serem utilizados para a avaliação da implementação de tais deliberações.

Para subsidiar o trabalho de monitoramento, foram expedidos ofícios de solicitação de informação aos vários órgãos e entidades para os quais este Tribunal encaminhou determinações e/ou recomendações por meio do Acórdão em comento. Realizou-se também entrevista com gestores do ICMBio, de modo a obter maiores esclarecimentos sobre as ações adotadas por aquele instituto sobre o tema queimadas em Unidades de Conservação, tendo em vista que as conclusões do levantamento assinalaram que essas unidades se encontravam em risco, devido à frequente ocorrência de queimada em áreas de conservação.

Cabe observar ainda que, por iniciativa do Ministro Relator, realizou-se, no período de execução do Monitoramento, reunião de trabalho no gabinete do Ministro, para a qual foram convidados atores envolvidos na temática da prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais, com vistas a discutir as principais medidas visando a implementação do mencionado acórdão.

Cumprido esclarecer que o presente relatório de monitoramento não foi submetido aos gestores, por entendermos tal medida dispensável no momento, uma vez que, ante a característica das deliberações prolatadas, as quais são, em grande parte, de implementação em longo prazo, será proposta a realização de um segundo monitoramento em data futura.

### **1.5. Limitações**

Como principal limitação para o bom andamento do presente trabalho, cabe citar a ausência de deliberação específica no Acórdão 2.516/2011-Plenário tratando da elaboração de plano de providências para implementação das medidas exaradas pelo TCU. Dessa forma, houve a necessidade de solicitação tardia, aos gestores, desse documento, a qual foi feita na fase de planejamento do Monitoramento. Essa forma de proceder pode propiciar o envio de planos elaborado às pressas, com conteúdo pouco consistente visando apenas a atender à requisição de informações feita pela equipe de auditoria, prejudicando o alcance da real situação em que se encontra a implementação da recomendação.

## **2. ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES**

## 2.1. Deliberações à Casa Civil da Presidência da República

**2.1.1 Recomendação:** 9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que adote providências no sentido de: 9.1.1. possibilitar a institucionalização do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional (Ciman), em nível nacional e em caráter permanente, de modo a disponibilizar um efetivo capacitado e equipado para a realização de ações preventivas de forma contínua e articulada entre os órgãos e as entidades envolvidos com a questão das queimadas e dos incêndios florestais;

### 2.1.1.1 Situação que levou à proposição da deliberação:

O Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional (CIMAN) teve origem em encaminhamentos propostos em Workshop, realizado em 2008, o qual contou com a participação de técnicos do Ibama, MMA, MDA, MAPA e representante dos EUA.

Trata-se de uma forma de gestão inspirada em modelo de Sistema adotado nos EUA, em que se estimula a atuação conjunta do Governo do Estado, por meio do órgão ambiental estadual, do Corpo de Bombeiros Militar, do Governo Federal, por meio do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama/Prevfogo) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

O CIMAN, que à época era tratado como experiência piloto no Brasil, foi apontado pelos gestores como meio de lograr a otimização dos escassos recursos disponíveis para enfrentar o desafio de prevenir e gerir adequadamente a ameaça dos incêndios florestais. Na ocasião do levantamento, os gestores afirmaram que essa união de esforços entre os órgãos envolvidos propiciava a realização de um grande número de ações, tanto preventivas como de combate, demonstrando a importância dessa atuação integrada, ante os resultados satisfatórios obtidos no combate a incêndios.

No entanto, apesar do aparente sucesso demonstrado para esse modelo de gestão, o CIMAN ainda não havia sido institucionalizado e as Salas de Situação até então instaladas eram providas de maneira informal, por meio de acordo de cavalheiros, sem regras definidas quanto ao grau de atuação de cada ator, o que foi apontado como prejudicial para o sucesso da atuação sob tal modelo.

Por isso, concluiu-se que o fortalecimento desse modelo de atuação, normatizando a implementação de estrutura nesses moldes para torná-la permanente, representaria um avanço no arcabouço institucional responsável pela prevenção, monitoramento e combate às queimadas e incêndios florestais no país.

Nesse sentido, levando em conta que, no âmbito federal, a atuação nesse setor está a cargo de vários órgãos, entendeu-se importante a atuação da Casa Civil nesse processo com vista a impulsionar a institucionalização do CIMAN, levando em conta a competência do órgão no que se refere à assistência ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e na integração das ações do Governo, de acordo com as determinações previstas na Lei nº 10.683/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

(item 3.1.2 do Relatório de Levantamento)

### 2.1.1.2 Providências adotadas pelos gestores:

De acordo com a Casa Civil, o CIMAN já estaria institucionalizado no âmbito do governo federal, apontando o Ministério do Meio Ambiente (MMA) como órgão responsável por essa ação. Acrescentou que o CIMAN estaria temporariamente alocado nas dependências do Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais do Ibama (Prevfogo) e atestou a ocorrência de reuniões ordinárias e extraordinárias dos membros do CIMAN durante o período crítico de queimadas.

Segundo a Casa Civil, atualmente o CIMAN seria composto por técnicos e gestores do Ibama, do MMA, da Força Nacional, da Defesa Civil Nacional, da Funai, do Corpo de Bombeiros

Militar do DF e de Goiás, da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, do Ministério da Defesa e do ICMBIO.

#### **2.1.1.3 Análise:**

Cabe observar que, por ocasião da reunião realizada com gestores envolvidos com o tema a convite do Ministro Relator, a informação dada pelos atores participantes foi de que não teria havido alteração na situação do Centro e que o funcionamento seguia sendo feito por meio de um grupo de trabalho que se reunia nos períodos de crise de ocorrência de incêndios. Essa informação foi confirmada em contato telefônico realizado no dia 8/11/2012 com o Diretor da Dipro/Ibama, diretoria responsável pelo Prevfogo, o qual afirmou que inexistia, até então, qualquer formalização do CIMAN e que as atividades do mesmo se davam por meio de reuniões convocadas nos períodos críticos.

Conforme já assinalado nesta instrução, o CIMAN é visto pelos gestores como forte instrumento para propiciar o alcance da otimização dos escassos recursos financeiros e humanos para enfrentarem o desafio de proteger e gerir adequadamente a biodiversidade brasileira, em especial as áreas de conservação. Por isso mesmo, esses atores defendem a necessidade de que o Centro seja legalmente estruturado, com vistas a aperfeiçoar a atuação do mesmo, e em especial, para resolver a questão da hierarquia no que se refere à competência de cada um dos órgãos envolvidos.

Conforme se observa da resposta dada pela Casa Civil, parece ter havido incompreensão do que foi buscado pelo TCU ao recomendar a institucionalização do CIMAN, pois o órgão considerou que o Centro está institucionalizado. Contudo, de acordo com o depoimento dos gestores envolvidos, não houve modificação do quadro nesse sentido, uma vez que o funcionamento do Centro continua a ocorrer de modo informal, sem qualquer regulamentação por meio de normativo específico, conforme já havia sido constatado por ocasião do Levantamento de Auditoria. Dessa maneira, considera-se que a recomendação ainda não foi implementada. Diante disso, tendo em vista que os gestores do setor apontaram a institucionalização do Ciman como meio de se alcançar maior efetividade nas ações de prevenção e combate aos incêndios florestais, entende-se cabível a reiteração da recomendação em comento.

#### **2.1.1.4 Evidências:**

Ofício 941/2012-SAG/C. Civil, de 22/10/2012, peça 18, pg.2.

#### **2.1.1.5 Proposta de encaminhamento**

Propõe-se reiterar a recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que adote providências no sentido de possibilitar a institucionalização do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional (Ciman), em nível nacional e em caráter permanente, no sentido de propiciar a regulamentação do funcionamento do Centro, definindo competências e responsabilidades dos diversos atores envolvidos nessa temática, de modo a disponibilizar um efetivo capacitado e equipado para a realização de ações preventivas de forma contínua e articulada entre os órgãos e as entidades envolvidos com a questão das queimadas e dos incêndios florestais.

**2.1.2 Recomendação:** 9.1.2. estimular a inclusão de instrumentos econômicos nas políticas implementadas para o setor, inclusive com restrição de financiamentos para atividades que adotem práticas que possam induzir a ocorrência de queimadas e incêndios, incentivando aquelas que, pelo uso de técnicas alternativas ao fogo, propiciam a redução de tais ocorrências;

#### **2.1.2.1 Situação que levou à proposição da deliberação:**

Assinalou-se, no Relatório de Levantamento, que os avanços obtidos no combate ao desmatamento na Amazônia decorriam, em grande parte, de um processo de conscientização por parte da sociedade a respeito da importância desse bioma para o Brasil e para o mundo. Realçou-se também que tais conquistas se deviam, em grande parte, às articulações envolvendo os diversos setores da sociedade, por meio de ações que abarcam desde campanhas publicitárias até incentivos públicos e privados direcionados à preservação da Amazônia.

Ante tal constatação, os auditores sinalizaram para a possibilidade de adoção de postura semelhante em relação aos incêndios florestais no país, com vistas ao alcance de uma conscientização de que a eficácia nas ações de prevenção, fiscalização e controle das queimadas e

combate aos incêndios florestais no país exige a integração dos órgãos e entidades das diferentes esferas de governo e da sociedade.

Nesse sentido, apontou-se para a necessidade de se incluir, entre as políticas implementadas para o setor, o uso de instrumentos econômicos, inclusive com restrição de financiamentos para atividades que adotam práticas que possam induzir a ocorrência de incêndios, incentivando àquelas que, pelo uso de técnicas alternativas ao fogo, propiciam a redução das queimadas e incêndios florestais.

(item 3.1.1 do Relatório de Levantamento).

#### **2.1.2.2 Providências adotadas pelos gestores:**

A Casa Civil realçou que o Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura, o Plano ABC, de que trata o Decreto nº 7.390/2010, contempla ações de capacitação e financiamento rural com taxas de juros diferenciadas, as quais visariam exatamente induzir práticas sustentáveis de produção agropecuária, propiciando a redução do uso de queimadas no campo.

De acordo com a Casa Civil, entre outras metas objetivas a serem cumpridas até 2020 pelo Plano ABC, destacam-se:

- recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas;
- ampliação do sistema de integração lavoura-pecuária-floresta em 4 milhões de hectares;
- expansão da prática de plantio direto na palha em 8 milhões de hectares;

A Casa Civil aduz que, ademais das atividades previstas no Plano ABC, há diversas ações no âmbito do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) e do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado) que visam fomentar atividades produtivas sustentáveis, com manejo racional dos recursos naturais e atesta que o PPCDAM se encontra em fase final de revisão e atualização para o período 2012-2015, com destaque para os esforços empreendidos no fortalecimento do Eixo 'Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis'.

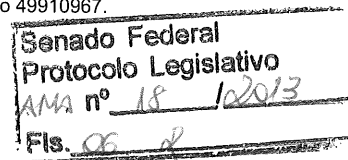
#### **2.1.2.3 Análise:**

O Plano ABC é um dos planos setoriais executado no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e tem por finalidade a organização e o planejamento das ações a serem realizadas para a adoção das tecnologias de produção sustentável, conforme destacado no site da internet do Ministério. Segundo o MAPA, estão entre os objetivos do Plano:

- Contribuir para a consecução dos compromissos de redução da emissão de GEE assumidos voluntariamente pelo Brasil, no âmbito dos acordos climáticos internacionais e previstos na legislação;
- Garantir o aperfeiçoamento contínuo e sustentado das práticas de manejo nos diversos setores da agricultura brasileira que possam vir a reduzir a emissão dos GEE e, adicionalmente, aumentar a fixação atmosférica de CO<sub>2</sub> na vegetação e no solo dos setores da agricultura brasileira;
- Incentivar a adoção de Sistemas de Produção Sustentáveis que assegurem a redução de emissões de GEE e elevem simultaneamente a renda dos produtores, sobretudo com a expansão das seguintes tecnologias: Recuperação de Pastagens Degradadas; Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF) e Sistemas Agroflorestais (SAFs); Sistema Plantio Direto (SPD); Fixação Biológica do Nitrogênio (FBN); e Florestas Plantadas;

Fonte: <http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/plano-abc>

Ainda de acordo com o MAPA, esse Plano conta com uma linha de crédito aprovada pela Resolução BACEN nº 3.896 de 17/08/10, que instituiu, no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Programa para Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura (Programa ABC) e traz como objetivos: 'promover a redução das emissões de gases de efeito estufa oriundas das atividades agropecuárias e contribuir para a redução do desmatamento'.



Assim, observa-se que os três programas citados pela Casa Civil apresentam viés de promoção de redução de emissão de gases, seja por meio do controle do desmatamento como é o caso do PPCDAM e PPCerrado, seja pelo fomento de atividades agrícolas sustentáveis, com manejo racional dos recursos naturais, como é o caso do enfoque do Plano ABC.

Dessa maneira, entende-se que esses programas podem até contribuir para redução dos incêndios florestais, ao incentivar práticas de sustentabilidade, o que é muito louvável para o tema em comento. No entanto, a recomendação se refere à inclusão de instrumentos econômicos nas políticas aplicadas ao setor agropecuário, inclusive com restrição de financiamentos para atividades que adotem práticas que possam induzir a ocorrência de queimadas e incêndios. Diante disso, como não foi apresentada pelo gestor qualquer medida nesses moldes, considera-se que a recomendação ainda não foi atendida e propõe-se novo acompanhamento deste item em Monitoramento a ser realizado no futuro.

#### **2.1.2.4 Evidências:**

Ofício 941/2012-SAG/C. Civil, de 22/10/2012, peça 18, pg.2-3.

Plano ABC (<http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/plano-a-bc>)

#### **2.1.2.5 Proposta de encaminhamento**

Propõe-se seja avaliada a implementação do item 9.1.2 em Monitoramento a ser realizado em 24 meses.

**2.1.3 Recomendação:** 9.1.3. compatibilizar a Política de Criação de Unidades de Conservação Federais com as necessidades do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), em termos de estrutura básica e de serviços, recursos humanos e equipamentos, que possibilitem a consolidação e gestão das áreas protegidas;

#### **2.1.3.1 Situação que levou à proposição da deliberação:**

O Relatório de Levantamento identificou como provável causa para a ocorrência de incêndios nas Unidades de Conservação (UC) as deficiências observadas na gestão dessas unidades devido, em grande parte, às dificuldades institucionais enfrentadas pelo ICMBio. Realçou que o TCU já havia apontado tais deficiências por meio do Acórdão 1.676/2004-P, ocasião em que o Tribunal recomendou ao Ibama a elaboração dos Planos de Manejos em todas as UC Federais e destacou que mesmo com a criação do ICMBio, a qual ocorreu em 2007, muitas dessas unidades ainda se encontravam em situação de irregularidade, contrariando o §3º do art. 27 da Lei 9.985/2000, já que das 304 Unidades de Conservação existentes, à época, apenas 80 tinham Planos de Manejo elaborados.

Nesse sentido, os auditores destacaram o cumprimento das metas de conservação da Convenção sobre Diversidade Biológica das Nações Unidas (CDB) por parte do Brasil, o que propiciou o aumento em 74% da área global protegida desde 2003, conforme demonstrado no estudo 'Expansion of the Global Terrestrial Protected Area System', publicado na edição 142/2009 da revista Biological Conservation. Realçou a equipe que, por outro lado, o ICMBio, órgão criado para gerir as unidades de conservação federais, não foi contemplado com aumento de estrutura correspondente ao crescimento observado na criação das UC.

Ressaltou o relatório que essa insuficiência na capacidade operacional do órgão tende a propiciar o isolamento administrativo das UCs por falta de pessoal; o enfraquecimento da gestão ambiental das UCs por falta de recursos humanos, materiais e financeiros; baixa eficiência e eficácia nos trabalhos de prevenção e combate aos incêndios florestais, favorecendo perda de biodiversidade, reduzindo, por conseguinte, a eficácia da política de criação dessas unidades. Por isso se propôs a compatibilização da estrutura do ICMBio com o nível de aumento das UC.

(item 4.2.3 do Relatório de Levantamento)

#### **2.1.3.2 Providências adotadas pelos gestores:**

A Casa Civil assinalou que o ICMBio vem empreendendo 'constantes e progressivas tratativas com o MPOG para o fortalecimento do órgão', citando como exemplo dessas negociações um projeto de melhoria da estrutura organizacional do Instituto que propõe a transformação de cargos DAS da estrutura do órgão em funções comissionadas e assinala que tal projeto estaria em

avaliação por parte do MPOG. De acordo com a Casa Civil, a implementação dessa proposta permitirá melhor gestão de recursos humanos no Instituto.

#### **2.1.3.3 Análise:**

A carência de recursos humanos no ICMBio é apontada pelo Instituto como ponto crucial a ser solucionado com vistas a propiciar o bom andamento das atividades do órgão. A estruturação do Instituto visa essencialmente garantir a efetividade de gestão das Unidades de Conservação Federais. Sabe-se que essa estruturação não se restringe ao aumento do efetivo de mão de obra. Mas, levando-se em conta a característica do Instituto que tem perfil essencialmente administrativo, considera-se importante suprir a lacuna de recursos humanos.

Segundo informação contida no TC 041.573/2012-9 (peça 3, p. 3), estão em tramitação no Congresso Nacional os Projetos de Lei 2.205/2011 e 5.894/2009. O primeiro cria quatrocentos cargos de Técnico Administrativo, nível médio, da carreira de Especialista em Meio Ambiente. Já o último transforma cargos vagos das carreiras da Previdência, da Saúde e do Trabalho em cargos da carreira de Especialista em Meio Ambiente, criando oitocentos novos cargos de Analista Ambiental e duzentos de Analista Administrativo para os quadros do ICMBio e do Ibama. No entanto, nenhum dos dois projetos de lei entrou em pauta de votação no Congresso Nacional.

Ao que se mostra, as tratativas para solucionar essa questão ainda se encontram em curso, não havendo sinalização de conclusão desse processo. Dessa maneira, considera-se que a recomendação se encontra em implementação. Apesar disso, deixa-se de propor a realização de novo monitoramento deste item, por considerar que este tema será contemplado no âmbito da auditoria que se encontra em andamento nesta unidade técnica, auditoria de natureza operacional no ICMBio, Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e Ministério do Meio Ambiente, cujo o objetivo é avaliar a governança ambiental das unidades de conservação na Amazônia (TC 033.774/2012-9).

#### **2.1.3.4 Evidências:**

Ofício 941/2012-SAG/C. Civil, de 22/10/2012, peça 18, pg.3.

#### **2.1.3.5 Proposta de encaminhamento**

Deixa-se de propor novo acompanhamento do item 9.1.3, tendo em vista que o tema tratado nessa recomendação será contemplado no âmbito da Auditoria: Governança em Unidades de Conservação na Amazônia (TC 033.774/2012-9).

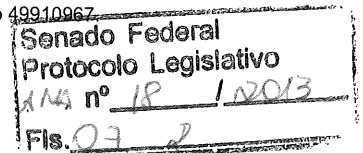
**2.1.4 Recomendação:** 9.1.4. incentivar mecanismos de planejamento orçamentário conjunto entre o Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Chico Mendes e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que possam garantir a sustentabilidade econômica, social e ecológica das Unidades de Conservação instituídas;

#### **2.1.4.1 Situação que levou à proposição da deliberação:**

Por ocasião do levantamento, observou-se que havia um quadro de insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros no ICMBio, o que foi apontado como ponto fraco na política de prevenção e combate aos incêndios florestais em Unidades de Conservação no Brasil. Essa análise levou em conta o aumento global da área protegida no país desde 2003, que correspondia a 74%, contrastando com quadro de pessoal até então existente no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), quando se verificou haver alto déficit de servidores, mesmo levando em consideração o mínimo necessário para cada categoria do Sistema, com base em recomendação de especialistas do MMA.

O Relatório apresentou dados de estudo de Muanis (2009), o qual apresenta projeção da necessidade de contratação de 800 pessoas para que cada UC federal opere com pelo menos cinco funcionários. Ainda conforme esse estudo, a infraestrutura das UC era inexistente em 161 e insuficiente em 43 unidades. A pesquisa demonstrou também que 75% das UCs enquadravam-se nas fases iniciais de implementação, sendo que 37% ainda se encontravam no estágio de pré-estabelecimento. Ademais, segundo esse estudo, das 299 UCs federais existentes, 210 não possuíam plano de manejo e 184 careciam de conselhos gestores.

Ainda segundo aquele estudo, frente ao panorama identificado, seriam necessários em torno de R\$ 665 milhões para consolidar todas as UCs federais, sem considerar gastos com



regularização fundiária, pessoal e despesas correntes. A despeito de tais indicações desse estudo, conforme informação dada pelo Departamento de Áreas Protegidas do MMA em 2008, apenas 0,12% do orçamento nacional teria sido destinado às Unidades de Conservação. Por isso, entendeu-se que esses fatores conjugados podiam prejudicar a eficácia da gestão das UC e propôs-se a recomendação em comento.

(item 4.2.3 do Relatório de Levantamento).

#### **2.1.4.2 Providências adotadas pelos gestores:**

A Casa Civil destacou que o Ministério do Meio Ambiente (MMA), em articulação com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), estaria elaborando o Plano Nacional de Biodiversidade, o qual teria o objetivo de envolver o governo federal no estabelecimento de uma estratégia de conservação da biodiversidade, com vistas a cumprir as Metas de Aichi, acordo firmado por ocasião da 10ª Reunião da Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), a COP10, realizada em Nagoya, no Japão.

Segundo a Casa Civil, para a definição do Plano em questão, estaria sendo utilizada a Metodologia de Modelo Lógico adaptada e que o MPOG estaria apoiando esse processo. De acordo com a Casa Civil, já teriam sido realizadas oficinas no MMA para a elaboração da árvore de problemas, em cujo âmbito teria sido retratada a temática de áreas protegidas, por considerar-se que o problema principal detectado é a perda de biodiversidade no país.

O Gestor acrescentou que, além das tratativas mencionadas, também deveria ser considerado avanço nesse aspecto a Estratégia Nacional de Ampliação e Consolidação das Unidades de Conservação, elaborada pela Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA, a qual apresenta eixos estruturantes de consolidação do SNUC, citando os eixos: Gestão e Consolidação do SNUC; Aproximação com a sociedade; Ampliação do Sistema; Monitoramento e Sustentabilidade Financeira.

A Casa Civil aduz que, ao se considerar a elaboração da estratégia de conservação da biodiversidade para o alcance das Metas de Aichi e a participação ativa do Ministério do Planejamento na elaboração do Plano Nacional de Biodiversidade, estaria constatada a existência de mecanismos de planejamento orçamentário conjunto em curso.

#### **2.1.4.3 Análise:**

Buscou-se, com a recomendação em comento, impulsionar o aprimoramento da atuação conjunta dos diversos atores envolvidos na gestão de áreas protegidas brasileiras, visando propiciar a consolidação da gestão ambiental das UC e o fortalecimento institucional do ICMBio, favorecendo ao Instituto os meios necessários para o exercício de suas funções. Nesse sentido, as ações apontadas pela Casa Civil tendem a contribuir para o alcance desses objetivos. Porém, a recomendação em comento diz respeito a planejamento orçamentário conjunto entre o MMA e o ICMBio, o que não ficou demonstrado nas ações indicadas por aquele órgão. Dessa maneira, considera-se que a recomendação encontra-se em atendimento. Deixa-se, entretanto, de propor novo monitoramento desse item por considerar que esse tema estará contemplado no objeto da auditoria que se encontra em andamento nesta SecexAmbiental (TC 033.774/2012-9), cujo escopo contempla ampla avaliação da gestão do ICMBio.

#### **2.1.4.4 Evidências:**

Ofício 941/2012-SAG/C. Civil, de 22/10/2012, peça 18, pg.3.

#### **2.1.4.5 Proposta de Encaminhamento:**

Abstém-se de propor medidas adicionais, tendo em vista que o objeto da recomendação contida no item 9.1.4 do Acórdão 2.516/2011 – Plenário será contemplado no escopo da Auditoria Governança em Unidades de Conservação na Amazônia (TC 033.774/2012-9), que se encontra em andamento na SecexAmbiental.

**2.1.5 Recomendação:** 9.1.5. incluir a Fundação Nacional do Índio (Funai) nos Comitês Executivos do Grupo Interministerial de Trabalho Permanente do PPCDAM e do Plano de Ação Para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado), por meio do Ministério da Justiça, considerando a importância de que esta participe das ações de prevenção e

combate às queimadas e aos incêndios florestais, já que 21% do território da Amazônia Legal refere-se a Terras Indígenas (itens 392/413);

#### **2.1.5.1 Situação que levou à proposição da deliberação:**

À época da realização de levantamento, identificou haver sobreposição de áreas de UC e Terras Indígenas (TI), o que foi apontado pelos gestores como causa de constantes conflitos nessas áreas, propiciando inclusive a ocorrência de incêndios.

Os auditores relataram que, em entrevista com os servidores da Funai, à época, aqueles gestores argumentaram que essa sobreposição ocorria porque a entidade só tomava conhecimento da criação de UC depois de concluso o procedimento, defendendo que, se houvesse consulta anterior à Fundação para avaliação da existência de tribos indígenas na área em questão, poderia ser evitada a demarcação de UC sobrepondo terra indígena e, conseqüentemente, obstando conflitos posteriores entre os índios e o governo para o controle dessas regiões. Diante disso, entendeu-se que a participação da Fundação nos Comitês Executivos do Grupo Interministerial de Trabalho Permanente poderia contribuir para estreitar o diálogo entre esses atores.

(item 4.2.4 do Relatório de Levantamento).

#### **2.1.5.2 Providências adotadas pelos gestores:**

De acordo com a Casa Civil, a participação da Funai nos referidos comitês estaria institucionalizada por meio da participação do Ministério da Justiça (MJ) nas Comissões Executivas do PPCDAM e do PPCerrado, a qual teria sido garantida por meio do Decreto de 3 de julho de 2003. A Casa Civil atesta que essa participação do MJ tem sido exercida pelo servidor Byron Prestes Costa e destaca que cabe àquele Ministério indicar a representação da Funai nesses comitês.

Sobre essa participação da Funai, em manifestação por meio do Ofício 901/2012/DPT/Funai/MF, de 16/10/2012 (peça 21), a Fundação atesta que aquela entidade já foi inserida nos Comitês Executivos do Grupo Interministerial de Trabalho Permanente do PPCDAM e do PPCerrado, conforme recomendado pelo TCU.

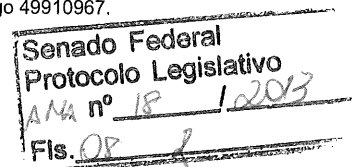
A Funai acrescentou ainda que, ademais das ações de prevenção previstas no âmbito do PPCDAM e do PPCerrado, a Fundação tomou a iniciativa de adotar medidas para prevenir e monitorar a ocorrência de incêndios, com vistas à proteção das terras e comunidades indígenas. Destaca que, entre essas iniciativas, estaria a formação de Grupos de Prevenção a Incêndios (GPIs), que seriam grupos de indígenas capacitados por servidores da Funai para realização de ações preventivas no âmbito das comunidades indígenas, visando o aperfeiçoamento da prática de queimadas nas roças indígenas a fim de minimizar a ocorrência de incêndios nessas áreas.

A Fundação atesta também que realiza o monitoramento dos focos de calor em terras indígenas por meio do sítio do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e que, apesar de não ter entre as atribuições da entidade o combate a incêndios, participa das ações realizadas no âmbito do CIMAN.

A Funai destaca por fim que, a despeito dos progressos obtidos pela entidade no que tange ao gerenciamento de incêndios em terras indígenas, a Fundação ainda enfrenta desafios nesse campo, sendo o principal deles 'a inexistência de orçamento específico para trabalhar o tema e, mesmo com a elaboração do novo Plano Plurianual (PPA 2012-2015), não foi possível articular orçamento para atuação nessa área' (peça 21). A Funai assinalou, por fim, que a escassez de recursos humanos também é fator restritivo na atuação a Fundação, mas que a entidade, visando aumentar a abrangência e eficácia de suas ações, encaminhou ao Ibama e ao ICMBio propostas de Termos de Cooperação para implementação de ações conjuntas, promovendo a união de esforços a fim de obter melhorias dos resultados nesse campo.

#### **2.1.5.3 Análise:**

A recomendação do TCU para inserir a Funai no âmbito dos Comitês Executivos do Grupo Interministerial de Trabalho Permanente do PPCDAM e do Plano de Ação Para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado) teve como foco aproximar a Fundação das discussões sobre o tema das queimadas e incêndios florestais, tendo em vista a ocorrência de incêndios em unidades de conservação, incluindo aí as terras indígenas. Ao obter a



resposta dos gestores de que essa participação já se efetivou, considera-se atendida a recomendação em comento.

**2.1.5.4 Evidências:**

Ofício 941/2012-SAG/C. Civil, de 22/10/2012, peça 18, pg.4

Ofício 901/2012/DPT/Funai/MF, de 16/10/2012, peça 21.

**2.1.5.5 Proposta de Encaminhamento:**

Abstém-se de propor medidas adicionais, tendo em vista que a recomendação contida no item 9.1.5 do Acórdão 2.516/2011 – Plenário foi considerada atendida.

**2.1.6 Recomendações:**

Inicialmente, convém esclarecer que, tendo em vista que os itens 9.1.6 e 9.2 tratam do mesmo tema, apesar de dirigidos a órgãos diferentes, optou-se por analisá-los em conjunto para evitar repetições.

9.1.6. orientar os órgãos e as entidades do Governo Federal, cujas ações causam impactos ambientais significativos, no sentido de que apliquem a Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento de políticas, planos e programas setoriais, de forma que possibilite a integração das ações dos diferentes entes públicos e evite a formulação de maneira conflitante e a execução fragmentada;

9.2. recomendar à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que adote a Avaliação Ambiental Estratégica no processo de elaboração do Plano Plurianual, de modo a integrar os programas dos diferentes ministérios à agenda ambiental e evitar a formulação de maneira conflitante e execução fragmentada;

**2.1.6.1 Situação que levou à proposição da deliberação:**

O Relatório de Levantamento assinalou o fato de o TCU já ter apontado em auditorias anteriores que havia identificado incoerências entre as políticas de fomento a atividades agropecuárias na Amazônia Legal e aquelas direcionadas à promoção da redução do desmatamento na mesma região. Citou-se, também, a constatação apresentada pelo Tribunal de que a política de crédito rural vigente não era suficiente para induzir a adoção de práticas sustentáveis na Amazônia Legal (Acórdão nº 2.671/2010 – TCU – Plenário).

O Relatório trouxe ainda manifestação do MMA defendendo que a elaboração e implementação de políticas públicas no país deveria observar uma abordagem multissetorial da realidade brasileira, procurando retirar a ênfase da temática setorial, que exclui grupos e reforça corporações e, como consequência, leva a soluções equivocadas, (MMA 2007). Nesse cenário, destacou-se que a integração da Política Ambiental do Governo Federal apresentava-se como possível indutor da aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável nas políticas, planos e programas, minimizando os conflitos decorrentes de sua implementação em todas as esferas do governo brasileiro.

Nesse sentido, vislumbrou-se que a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) apresentava-se como adequado instrumento nessa integração e articulação de políticas e programas de governo à agenda ambiental brasileira. Dessa forma, entendeu-se que a Casa Civil, no papel de articulador, e o Ministério de Planejamento apresentavam-se como atores essenciais nesse processo.

(item 4.2.4 do Relatório de Levantamento).

**2.1.6.2 Providências adotadas pelos gestores da Casa Civil:**

A Casa Civil ressaltou, inicialmente, que apesar de a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) não estar institucionalizada no âmbito do governo federal, os órgãos governamentais ‘têm sido orientados a qualificarem suas avaliações ambientais, resultando na elaboração e implantação de instrumentos assemelhados, a exemplo da Avaliação Ambiental Integrada (AAI) e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS)’ (peça 18, pg.4-5).

Em seguida, o gestor destacou que a AAI teve sua metodologia desenvolvida pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), após a assinatura do Termo de Compromisso, ocorrido em 15.09.2004, entre

MME, MMA, IBAMA, AGU e Ministério Público. Segundo a Casa Civil, esse Termo teria, entre outros objetivos, estabelecer diretrizes gerais para elaboração do Termo de Referência para a Avaliação Ambiental Integrada dos Aproveitamentos Hidrelétricos da Bacia do Rio Uruguai e ressaltou que essa metodologia é utilizada na elaboração das Avaliações Ambientais Integradas, a cargo da Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

A Casa Civil realizou, por fim, a instituição da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), de que trata a Portaria nº 422, de 22.10.2011, do MMA, e a Portaria Interministerial nº 198, de 05.04.2012, a qual tem por objetivo subsidiar ações governamentais com vistas ao desenvolvimento sustentável e ao planejamento estratégico de atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural.

O gestor destacou que a AAAS é um processo de avaliação baseado em estudo multidisciplinar, com abrangência regional, utilizado pelos Ministérios de Minas e Energia (MME) e pelo MMA como subsídio para o planejamento estratégico de políticas públicas no setor e na classificação da aptidão da área avaliada para o desenvolvimento das referidas atividades ou empreendimentos, bem como a definição de recomendações a serem integradas aos processos decisórios relativos à outorga de blocos exploratórios e ao respectivo licenciamento ambiental.

#### **2.1.6.3 Providências adotadas pelos gestores da SPI/MPOG:**

A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MPOG (SPI/MPOG) atestou que a elaboração do PPA 2012-2015 foi baseada em metodologia inovadora a qual buscou atender, dentre outros objetivos, a integração das políticas dos diferentes Ministérios em programas únicos, ressaltando que nesses moldes a responsabilidade pela execução de uma política deixa de ser de um único órgão e sim do governo federal.

A Secretaria destacou que, nessa nova metodologia de elaboração do PPA, para cada programa, foram criados objetivos e que esses sim serão de responsabilidade de um único Ministério, assinalando que:

dessa forma, foi possível reunir em um mesmo Programa diversos Ministérios que antes trabalhavam em 'caixas' separadas, de modo que se evitou a formulação de maneira conflitante e pretende-se evitar a execução fragmentada das políticas públicas, atingindo dessa forma não somente a integração das políticas da agenda ambiental, mas de todas as agendas transversais do Governo.

A SPI aduz, por fim, que para os casos de políticas prioritárias, de forte componente de transversalidade, estaria em processo de elaboração 'as agendas transversais', em conjunto com os ministérios afetos a cada política e que tais agendas serão monitoradas de forma customizada, com auxílio do SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), afirmando que estaria incluída nesses recortes uma agenda de meio ambiente.

#### **2.1.6.4 Análise:**

Ao recomendar a aplicação da AAE, o TCU ressalta a importância da adoção de iniciativas no sentido de se construir uma visão estratégica no que se refere à gestão ambiental no âmbito das políticas públicas brasileiras, a fim de propiciar um aperfeiçoamento do processo de avaliação de impacto ambiental no país, ao favorecer a identificação prévia das características ambientais de cada área estudada, para a eleição do uso de cada uma de acordo com as potencialidades e restrições registradas.

Tal instrumento tem também o condão de facilitar a integração de políticas, planos e programas sob responsabilidade dos diferentes ministérios, não raro formulados de maneira conflitante, prejudicando a eficácia dessas ações.

É importante mencionar que, em 2004, o TCU prolatou o Acórdão 464/2004-P no qual foram proferidas recomendações à Casa Civil e à SPI/MPOG nos seguintes termos:

9.2 recomendar à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento e Orçamento que analise a conveniência e oportunidade de passar a adotar a Avaliação Ambiental Estratégica no processo de elaboração do Plano Plurianual;

9.3. recomendar à Secretaria Executiva da Casa Civil que analise a conveniência e oportunidade de passar a orientar os órgãos e entidades do Governo Federal que causam impactos ambientais significativos, para que apliquem a Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento de políticas, planos e programas setoriais.

Verifica-se, assim, tratar-se de reiteração de recomendação deste Tribunal ao governo federal sobre o tema, por se considerar importante a atuação desses gestores nesse campo com vistas a impulsionar o incremento do desenvolvimento sustentável no país.

Conforme argumentou a SPI, a nova metodologia adotada na elaboração do PPA tende a minimizar os conflitos entre as políticas de governo. No entanto, os benefícios esperados com a aplicação da AAE vão além de dirimir tais conflitos, a exemplo de possibilitar a identificação prévia das características ambientais de cada setor onde essas políticas serão executadas, propiciando a eleição do uso de cada área de acordo com as potencialidades e restrições registradas para cada uma. E consequentemente minimizando entraves no licenciamento ambiental. Ao mesmo tempo, as medidas relatadas pela Casa Civil, apesar de positivas, têm escopo limitado, estando direcionadas apenas para duas atividades econômicas específicas.

Por outro lado, há que se levar em conta que a AAE é um instrumento de política ambiental, cujo propósito é auxiliar os tomadores de decisão no processo de identificação e avaliação dos impactos e efeitos da implementação de políticas públicas. Por isso mesmo, a discussão desse tema exige articulação entre os diversos órgãos governamentais, o que tende a demandar tratativas demoradas, com percepção de resultado em longo prazo. Dessa maneira, considera-se que essa questão pode ser reavaliada em trabalhos futuros a serem realizados no âmbito desta Secretaria, uma vez que resultaria pouco eficaz realizar novo monitoramento deste item em um curto espaço de tempo.

#### **2.1.6.5 Evidências:**

Ofício 941/2012-SAG/C. Civil, de 22/10/2012, peça 18, pg.4-5.

Ofício 126/AECI-MP, de outubro de 2012, peça 15, pg.5.

#### **2.1.6.6 Proposta de encaminhamento**

Deixa-se de apresentar a proposição de medidas complementares em relação aos itens 9.1.6 e 9.2 do Acórdão 2.516/2011, por considerar ser tema de implementação em longo prazo e que a realização de novo monitoramento desses itens em curto prazo mostra-se pouco eficaz, tendo em vista tratar-se de ação que demanda tratativas de longo prazo e também por considerar baixo o custo benefício da alocação de força de trabalho para repetir essa avaliação em curto espaço de tempo.

### **2.2. Deliberação aos Ministérios do Meio Ambiente e da Integração Nacional**

**2.2.1 Recomendação:** 9.3. recomendar aos Ministérios do Meio Ambiente e da Integração Nacional que adotem medidas com vistas à institucionalização do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional (Ciman) em nível nacional e em caráter permanente, de modo a possibilitar um efetivo capacitado e equipado para a realização de ações preventivas de forma contínua e articulada entre os órgãos e as entidades envolvidos com a questão das queimadas e dos incêndios florestais;

#### **2.2.1.1 Situação que levou à proposição da deliberação:**

Por ocasião da realização do levantamento, observou-se que a indefinição dos papéis e responsabilidades dos órgãos envolvidos com a problemática das queimadas e incêndios florestais apresentava-se como aspecto prejudicial na eficácia da atuação do governo federal nesse campo.

Assinalou-se que, apesar do arcabouço normativo existente no Brasil regulamentando as intervenções do homem no meio ambiente, no que se refere à definição de responsabilidades para atuação compartilhada dentro do Sisnama, ainda eram grandes as lacunas legais e esse fato mostrava-se relevante ao se tratar da questão relacionada ao combate de incêndios florestais, conforme depoimento colhido dos atores entrevistados durante a auditoria.

Nesse sentido, identificou-se como oportunidade de melhoria desse aspecto o modelo de gestão adotado no Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional (Ciman) por considerar que um Centro nesses moldes poderia contribuir para minimizar os efeitos gerados pela

ausência de regulamentação identificada, definindo as competências específicas dos atores envolvidos na problemática das queimadas e incêndios florestais e aperfeiçoando a atuação desses gestores nessa temática.

Observou-se, à época, que o Ciman, mesmo apresentando-se como forte instrumento de gestão integrada, ao propiciar a participação de atores das três esferas da federação no combate às queimadas e incêndios florestais, ainda não era institucionalizado e as salas de situação eram formadas nas ocasiões entendidas pelos gestores como emergenciais. Assim, ante as vantagens apontadas pelos órgãos envolvidos na temática sobre o uso desse modelo de gestão, vislumbrou-se que a institucionalização do Ciman poderia contribuir para a melhoria dos resultados no combate às queimadas e incêndios florestais no país.

(item 3.1.1 do Relatório de Levantamento).

#### **2.2.1.2 Providências adotadas pelos gestores:**

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) inicia a resposta ao TCU assinalando que teriam razão os gestores entrevistados durante a auditoria ao afirmarem que a regulamentação do manejo do fogo no meio rural, por meio do Decreto 2.661/1998, ainda não teria alcançado um dos principais objetivos, que seria contribuir para a prevenção da ocorrência de incêndios florestais por meio da queima controlada. O MMA também afirma que, dada a manutenção desses aspectos, dificilmente se logrará êxito na aplicação do citado normativo como instrumento preventivo das queimadas e incêndios no país.

Em seguida, o MMA destaca que ‘a leniência justificada pelos entraves burocráticos não fazem mais do que espelhar a complexidade da questão face ao risco acentuado da perda de controle do fogo manejado e a incapacidade técnica e de pessoal vinculadas ao gerenciamento da emissão dos pedidos de autorização e das autorizações por ventura emitidas’ (peça 20, pg.3). O MMA acrescenta que o processo para execução da queima perpassa fases diversas, iniciando pela análise detalhada das condições do terreno, passando pela solicitação de autorização de queima controlada junto aos órgãos do SISNAMA, o que já dotaria à questão de extrema complexidade e destaca que, apesar da regulamentação, as queimadas ilegais continuariam sendo prática corriqueira no Brasil, mesmo configurando-se em crime previsto na legislação em vigor, tendo em vista tais dificuldades.

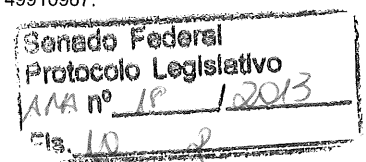
O Ministério assinala como principais fatores indutores desse cenário: a falta de recursos financeiros por parte do pequeno produtor para empreender mudanças no uso dessa prática e a questão cultural e histórica relativa ao hábito do agricultor com os efeitos obtidos na queima, a exemplo da eliminação de pragas e doenças e o preparo do solo para pastagem e para semeadura ou plantio e destaca: ‘a confluência desses dois fatores sobre uma fraca base de educação ambiental e gerenciamento potencializam os resultados negativos no médio e longo prazos normalmente vistos’.

Por fim, o MMA atesta que o Ciman, em nível nacional, está temporariamente alocado nas dependências do Prevfogo, no Ibama, em Brasília, reunindo-se ordinária e semanalmente durante o período crítico das queimadas na maior parte do Brasil, que seria nos meses de junho a outubro e acrescenta que ‘os congêneres ao Ciman em nível estadual começaram a ser implantados em 2010 e a intenção é vê-los estabelecidos em todos os estados da federação no menor espaço de tempo’.

O Ministério da Integração Nacional (MI), por sua vez, foi categórico em afirmar que não caberia àquele ministério a institucionalização do Ciman em nível nacional tendo em vista que essa demanda estaria sendo discutida no âmbito do MMA, destacando que, assim, não existe responsável pela implementação dessa ação na estrutura daquela ministério. O MI atesta que as reuniões do Centro estariam acontecendo semanalmente e que o Ministério tem representantes no grupo, os quais colaborariam para o pleno funcionamento do Centro.

#### **2.2.1.3 Análise:**

Em primeiro lugar, no que se refere aos argumentos apresentados pelo Ministério da Integração Nacional (MI), convém esclarecer que a recomendação feita ao Ministério teve por base as responsabilidades legais inerentes à Secretaria Nacional de Defesa Civil, unidade pertencente à estrutura do MI, em cuja atuação está a execução da Política Nacional de Defesa Civil (PNDC). A PNDC apresenta os seguintes objetivos: promover a defesa permanente contra desastres naturais ou



provocados pelo homem; prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações atingidas, reabilitar e recuperar áreas deterioradas por desastres; atuar na iminência ou em situações de desastres; e promover a articulação e a coordenação do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), em todo o território nacional.

Em relação à recomendação feita pelo TCU, é importante realçar que a eficiência na mitigação de incêndios florestais só será alcançada com o aperfeiçoamento de ações preventivas direcionadas ao setor, além de reduzir o tempo de resposta e de combate, após a detecção de focos de queimadas.

Nesse sentido, vale frisar que a efetiva prevenção às queimadas e incêndios florestais exige a estruturação de uma ação nacional integrada, nos três níveis de governo, abarcando os diversos atores nas áreas envolvidas com a problemática das queimadas e incêndios florestais no País. Nessa linha, viu-se que a institucionalização do Ciman, de forma permanente, apresentava-se como possível meio para alcançar esse modelo de atuação, conforme assinalado pelos atores envolvidos nessa temática entrevistados à época da realização do levantamento.

Diante do exposto, levando em conta que o Ciman é considerado pelos gestores do setor como um eficaz modelo de gestão para fazer frente à questão das queimadas e incêndios florestais no Brasil, considera-se importante manter a proposta de estruturação do Ciman, conforme disposto na recomendação feita no item em comento. Dessa maneira, considera-se não atendida a recomendação e entende-se cabível propor a reiteração da mesma, com proposta de averiguação da implementação dessa recomendação em momento posterior.

#### **2.2.1.4 Evidências:**

Ofício 52/2012/CHGAB/Secex/MMA, peça 20.

Ofício 4111/2012/GAB/SEDE/MI, peça 13.

#### **2.2.1.5 Proposta de encaminhamento**

Propõe-se reiterar a recomendação feita aos Ministérios do Meio Ambiente e da Integração Nacional, sendo a este último, que dê ciência à Secretaria de Nacional de Defesa Civil, para que adotem medidas com vistas à institucionalização do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional (Ciman) em nível nacional e em caráter permanente, viabilizando a instalação das estruturas necessárias para funcionamento do Centro, bem assim a alocação de pessoal para atuação no mesmo, de modo a possibilitar a existência de um efetivo capacitado e equipado para a realização de ações preventivas de forma contínua e articulada entre os órgãos e entidades envolvidos com a questão das queimadas e dos incêndios florestais;

### **2.3. Deliberação ao Instituto Nacional de Estudos Espaciais (Inpe)**

**2.3.1 Recomendação:** 9.4. recomendar ao Instituto Nacional de Estudos Espaciais (Inpe) que desenvolva indicadores de áreas queimadas no território brasileiro, sobretudo em Unidades de Conservação e em Terras Indígenas, no âmbito da ação Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais, de modo a garantir a eficácia do Programa de Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais (Florescer), aumentar a governança pública dos atores envolvidos com a questão, subsidiar os órgãos de controle e possibilitar o controle social;

#### **2.3.1.1 Situação que levou à proposição da deliberação:**

Constatou-se, por ocasião do levantamento, precariedade nos registros sobre incêndios florestais em áreas protegidas. Em razão disso, os dados disponíveis, segundo os gestores entrevistados, eram incompletos, de qualidade heterogênea, empobrecendo a comparação entre o panorama de diferentes regiões do país e impossibilitando a medição sistemática do problema.

Apontou-se dentre os efeitos da ausência de indicadores oficiais de área queimada em UCs: a limitação da avaliação da magnitude, evolução e tendências do problema no tempo e no espaço por meio de séries históricas e mapas georreferenciados; o prejuízo à retroalimentação de políticas, programas e projetos, nas áreas de biodiversidade, mudanças climáticas e áreas protegidas, em razão de não haver avaliação de eficácia das entidades envolvidas e da efetividade das políticas públicas sobre o tema, o que propiciaria limitação do controle social e por parte dos órgãos de controle externo.

(item 4.2.1 do Relatório de Levantamento).

**2.3.1.2 Providências adotadas pelos gestores:**

O Inpe atestou ter sido proposta a elaboração de indicador sobre queimadas no âmbito do Programa 2036 do PPA 2012-2015 (Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios), citando a esse respeito a Ação 2063 (Monitoramento e Risco de Queimadas e Incêndios Florestais). O Inpe destaca que esse indicador teria como base o número anual de focos de calor. O Inpe afirma que atenderá a recomendação do TCU e proporá novos indicadores na próxima revisão do PPA 2012-2015.

**2.3.1.3 Análise:**

O Programa 2036, conforme definido no PPA 2012-2015, traz entre seus objetivos: 'OBJETIVO: 0475 – Promover a queda contínua do desmatamento ilegal, com ênfase na fiscalização'. Está entre as metas do Programa: 'Implementar ações de fiscalização em 248 Unidades de Conservação federais'.

Nesse programa, está prevista a elaboração de indicadores, entre eles: 'Número anual de focos de calor', conforme apresenta o quadro a seguir:

2036 - Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios – R\$ 5,9 bilhões			
Exemplos de indicadores	Denominação e Unidade de Medida	Data	Índice
		Taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal - (km <sup>2</sup> )	2010
	Taxa anual de desmatamento no bioma Cerrado - (km <sup>2</sup> )	2009	7.637
	Número anual de focos de calor - (unidade)	2010	126.941

Exemplos de Objetivos	Exemplos de Metas
0229 - Promover a recuperação de áreas degradadas, com ênfase nas áreas de preservação permanente e de reserva legal, por meio de pesquisa e instrumentos de adequação e regularização ambiental de imóveis rurais. (MMA);	Promover a recuperação de 20 milhões de hectares de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reservas Legais;
0231 - Instituir sistemas produtivos rurais sustentáveis e implementar instrumentos de pagamento por serviços ambientais em áreas prioritárias para a prevenção e o controle do desmatamento. (MMA);	Implementar 12 novos Centros de Referência em Recuperação de Áreas Degradadas (CRADs) nos biomas brasileiros;
0469 - Promover o manejo florestal sustentável, de uso múltiplo, com enfoque comunitário e familiar, visando conciliar a manutenção e uso das florestas e a integração com demais sistemas produtivos, ampliando a oferta de produtos florestais e gerando renda. (MMA);	Instituir plano nacional de recuperação de áreas degradadas e restauração da paisagem; Promover o manejo de 5 milhões de hectares de florestas privadas de forma sustentável;
0471 - Expandir e aprimorar a produção florestal sustentável por meio da concessão de florestas públicas federais. (MMA);	Conceder 3.000.000 hectares de florestas públicas no bioma Amazônia;
0472 - Incentivar a ampliação de florestas plantadas, com vistas ao suprimento da demanda de matéria-prima florestal e à redução da pressão sobre os remanescentes nativos. (MMA);	Ampliar a área de florestas plantadas em 6 milhões de hectares;
0475 - Promover a queda contínua do desmatamento ilegal, com ênfase na fiscalização ambiental e na articulação entre os entes federados. (MMA);	Implementar ações de fiscalização em 248 Unidades de Conservação federais;
0476 - Monitorar a cobertura da terra e o impacto do fogo com o uso de imagens de satélites, para apoiar as ações de gestão ambiental e controlar o desmatamento, queimadas e incêndios florestais. (MCT)	Expandir a área de monitoramento do desmatamento, da cobertura da terra e do impacto do fogo para todo território nacional

Fonte: excerto extraído da publicação 'PPA de Bolso, pg. 68':

Conforme atestou o Inpe, o Instituto está empenhado na elaboração desse indicador e se compromete a elaborar outros que identificar necessários.

O quadro a seguir apresenta o acompanhamento da execução da ação de monitoramento de queimadas por parte do Inpe, conforme constante no sítio do Instituto.

2063 – Monitoramento e Risco de Queimadas e Incêndios Florestais Planejamento, Acompanhamento e Avaliação das Metas Físicas – 3º Trimestre			
Instrumento	Meta	Resultados esperados (Planejamento)	Avaliação / Resultados alcançados (Acompanhamento)
UCPT	1.01 – Expandir o sistema operacional do INPE para o monitoramento de queimadas e incêndios florestais do país.	Novas informações para usuários disponibilizadas – uma mensal.	<b>Adequado</b> Informações disponibilizadas para usuários no site do CPTEC e também na forma de relatórios para o MMA.

UCPT	1.02 – Produzir mapas de risco de fogo para todo país em formato mais detalhado que os de 2011.	1 mapa digital diário de risco de fogo gerado.	<b>Adequado</b> Foi gerado 1 mapa digital diário de fogo e disponibilizados no site do CPTEC.
UCPT	1.03 Produzir arquivos diários de focos de queima detectados em imagens de satélites para todo país.	1 arquivo digital diário com os focos detectados nas imagens de satélites.	<b>Adequado</b> Os arquivos digitais diários com os focos detectados nas imagens de satélites foram gerados e encontram-se armazenados no data-center do CPTEC.

Fonte: [http://www.inpe.br/acessoinformacao/metas\\_queimadas](http://www.inpe.br/acessoinformacao/metas_queimadas).

Ao se observa das informações relatadas, o único indicador previsto continua sendo o relativo a focos de calor, não havendo alteração da situação observada por ocasião da realização do levantamento. Portanto, a recomendação do TCU ainda não foi atendida. Assim, ante a expectativa da elaboração de tais indicadores, uma vez que o Inpe se comprometeu a elaborar outros indicadores além do relativo a focos de calor, propõe-se novo acompanhamento deste item do acórdão em momento futuro.

#### 2.3.1.4 Evidências:

Ofício 1185/2012-GAB, peça 14.

Sítio do Inpe: [http://www.inpe.br/acessoinformacao/metas\\_queimadas](http://www.inpe.br/acessoinformacao/metas_queimadas), em 19/11/2012, 16:58.

Sítio

do

MP:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012>. Em 20/11/2012, 15:20.

#### 2.3.1.5 Proposta de encaminhamento

Propõe-se novo acompanhamento do item 9.4 do Acórdão 2.516/2001 em Monitoramento a realizar-se em 24 meses.

### 2.4. Deliberação aos Ministérios do Meio Ambiente (MMA) e da Ciência e Tecnologia (MCTI)

#### 2.4.1 Recomendações:

9.5. recomendar aos Ministérios do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia que:

9.5.1. incluam, na oportunidade da proposição do PPA 2012-2015, o indicador de áreas queimadas no Programa Florescer, tal como disposto na ação 2063 – Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais do PPA 2008-2011, sob a responsabilidade do Inpe, de modo a permitir a avaliação da eficácia das ações do referido programa na prevenção e no combate às queimadas e aos incêndios florestais;

9.5.2. garantam aporte de recursos financeiros e humanos ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), na ação 2063 – Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais, de forma a lhe possibilitar a oferecer os elementos necessários à eficácia das ações de prevenção e ao combate às queimadas e aos incêndios florestais;

##### 2.4.1.1 Situação que levou à proposição da deliberação:

À época da realização do levantamento, o programa estabelecido no PPA que abarcava a temática da perda de biodiversidade era o Programa Florescer (Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – 0503 do PPA 2008-2011). Identificou-se, à época, que os principais indicadores previstos para o Programa Florescer eram: Área Anual Desmatada na Amazônia Legal (Km<sup>2</sup>) e Número de Focos de Calor (unidade).

Nesse âmbito, verificou-se que as atividades de Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais (2063) e Prevenção e Combate a Incêndios Florestais e Controle de Queimadas (6074), sob a responsabilidade do Inpe, Ibama e ICMBio, eram avaliadas por: Mapa de

risco de fogo gerado (unidade) e Área controlada (hectare). Diante disso, realçou-se o fato de que, apesar da atividade 6074 estar relacionada ao controle e prevenção de queimadas e incêndios, não existia indicador de área queimada ou de reabilitação de áreas queimadas dentro do Programa Florescer, o que prejudicava a avaliação da eficácia das ações estabelecidas no âmbito do citado Programa.

(item 4.2.1 do Relatório de Levantamento).

#### **2.4.1.2 Providências adotadas pelos gestores:**

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) inicia a resposta apresentando ressalvas a respeito de mudanças ocorridas no processo de elaboração do Plano Plurianual PPA 2012-2015 em relação à estrutura do PPA 2008-2011, do qual fazia parte a Ação 2063 - 'Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais', que tinha como unidade orçamentária o MCTI e unidade administrativa o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), instituto subordinado ao MCTI. O Ministério destaca que tal ação integrava o Programa de Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais (Florescer), que por sua vez era de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA), constituindo-se, assim, em um Programa Multissetorial. Conforme ressaltou o MCTI, a situação posta no PPA 2012-2015 modificou esse cenário porque o mencionado Plano não contemplou o Programa Florescer.

O MCTI assinala que o novo PPA incorpora o Programa Temático Biodiversidade, código 2036, o qual tem na sua composição nove objetivos, dentre os quais o de código 0476 - 'Monitorar a cobertura da terra e o impacto do fogo com o uso de imagens de satélites, para apoiar as ações de gestão ambiental e controlar o desmatamento, queimadas e incêndios florestais'. Segundo o Ministério, este objetivo está a cargo do MCTI. Aduz o Ministério que o citado objetivo teria duas iniciativas a ele associadas com as seguintes metas:

- Expandir a área de monitoramento do desmatamento, da cobertura da terra e do impacto do fogo para todo território nacional.
- Implementar o módulo online de emissão de autorizações de queima controlada do Sistema Nacional de Informações sobre Fogo (Sisfogo).
- Implementar sistemas de cadastro de alvos para fiscalização (polígonos de desmatamento a serem fiscalizados).
- Implementar sistemas de monitoramento de áreas embargadas.

Segundo o Ministério, a primeira meta estaria diretamente relacionada ao objeto do acórdão em comento, ao prever a expansão da área de monitoramento do desmatamento, da cobertura da terra e do impacto do fogo para todo território nacional. Por isso, o MCTI entende que a orientação constante do mencionado acórdão foi atendida quando da elaboração do PPA 2012-2015, porque teria sido mantido o esforço de uma participação proativa do Inpe nesse setor, mediante a disponibilização de informações e mapas não só para o bioma Amazônia, como para os demais biomas.

No que se refere à questão orçamentária, o MCTI afirma que foi mantido o mesmo nível de investimento de 2011 para o Instituto, atestando que, com esses recursos previstos, estaria garantida a continuidade de alocação de recursos no Inpe para a realização de suas atividades. O Ministério realçou que, além desse montante orçamentário, o Instituto dispõe de fontes de recursos para outras atividades, que também contribuiriam para a atuação do Instituto, buscando o alcance da meta e objetivos mencionados, afirmando a existência de forte interligação entre as atividades realizadas pelo Inpe.

Quanto ao aspecto dos recursos humanos, o MCTI afirma ter realizado recentemente concurso público, com resultado previsto para meados de novembro de 2012, para a contratação de técnicos e analistas abrangendo todas as suas unidades de pesquisa, o que incluiria o Inpe. O Ministério acrescentou que, com a edição da Portaria 553/2011, de 8/12/2011, foi autorizado ao Instituto contratar 107 novos servidores, sendo: 17 pesquisadores, 22 tecnólogos, 40 técnicos e 28 analistas.

Por fim, o MCTI assinala que, ante tais medidas, entende que as recomendações constantes do Acórdão 2.516/2001 foram incorporadas ao processo de planejamento e estão em execução por parte do Ministério e do Inpe.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA), por sua vez, assinalou que a inserção no PPA 2012-2015, do Programa 2036, intitulado: 'Floresta, Prevenção e Controle do Desmatamento e Incêndios' já denotaria a preocupação com o tema no âmbito da política pública florestal. O MMA afirmou que o referido Programa abarca o objetivo 0473 – Prevenir e combater os incêndios florestais com enfoque nas áreas remanescentes dos biomas brasileiros, o qual teria como metas:

- Aumentar em 50% o número anual de atividades e programas interagências na prevenção dos incêndios florestais, com base nas 89 ações executadas em 2010.
- Contratar 4.500 brigadistas de prevenção e combate aos incêndios florestais.
- Reduzir em 50% a área atingida por incêndios florestais nas Unidades de Conservação Federais.

O MMA assevera que as iniciativas para a consecução desse objetivo são: 01JR – Estabelecimento de parcerias interinstitucionais e implantação de programas interagências nos estados brasileiros e 01JV – Prevenção e combate aos incêndios florestais e controle de queimadas. O MMA ressalta, no entanto, que a iniciativa 01JR não teria ação orçamentária vinculada, diferentemente da iniciativa 01JV, a qual possuiria duas ações orçamentárias alocadas, *ipsis litteris*:

- Ação 20MY – Prevenção e Combate a Incêndios Florestais e Emergências Ambientais em Unidades de Conservação Federais (Unidade Gestora ICMBio: serão protegidas 45 UCs a um custo de R\$ 622.222 cada, totalizando o valor da ação em R\$ 28 milhões).
- Ação 6074 – Prevenção e Combate a Incêndios Florestais e Controle de Queimadas (Unidade Gestora: PREVFOGO/IBAMA: serão realizadas operações de combate ao fogo, totalizando um valor global de R\$ 20,5 milhões).

Para destacar que o tema foi amplamente contemplado no PPA 2012-2015, o MMA menciona o Programa 2036: Monitorar a cobertura da terra e o impacto do fogo com o uso de imagens de satélites para apoiar ações de gestão ambiental e controlar o desmatamento, queimadas e incêndios florestais, sob responsabilidade do Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (MCTI).

Por fim, o gestor do MMA argumenta que a recomendação de garantir recursos suficientes a essa ação orçamentária deverá ser respondida pelo Ministério do Planejamento e reitera o fato de que a ação relativa ao monitoramento e redução do desmatamento na Amazônia e no Cerrado estaria entre as prioridades do governo federal, conforme previsto no PPCDAm, no PPCerrado e na Política Nacional sobre Mudança do Clima.

#### **2.4.1.3 Análise:**

Quanto à recomendação feita no item 9.5.1, considera-se que houve perda do objeto, tendo em vista que o Programa 0503 – Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais Florescer (Florescer) não foi contemplado no PPA 2012-2015.

No que se refere ao item 9.5.2, de acordo com as informações prestadas tanto pelo MCTI como pelo MMA a indicação é no sentido de que o tema foi amplamente contemplado no PPA 2012-2015. Assim, considera-se que a recomendação se encontra em implementação. Por isso, propõe-se novo monitoramento deste item, em 24 meses, com vistas a acompanhar a execução dessas ações, propiciando melhor avaliação sobre o atendimento do item em comento.

#### **2.4.1.4 Evidências:**

Ofício 457/2012/Secex/MCTI, peça 17.

Ofício 52/2012/CHGAB/SecexJMMA, peça 20.

#### **2.4.1.5 Proposta de encaminhamento**

Deixa-se de propor novo acompanhamento do item 9.5.1 uma vez que a recomendação feita nesse item restou prejudicada. No entanto, propõe-se novo monitoramento do item 9.5.2 a realizar-se em, em 24 meses.

## **2.5. Deliberações ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).**

**2.5.1 Recomendação:** 9.6. recomendar ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio que, à vista do disposto no subitens 5.2 e 5.5 do eixo temático ‘Capacidade Institucional’, do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto 5.758, de 13 de abril de 2006, que: 9.6.1. elabore o Plano de Manejo de Fogo em todas as Unidades de Conservação Federais, priorizando as áreas protegidas mais críticas em relação ao histórico de ocorrência de queimadas e de incêndios florestais nas unidades e em suas zonas de amortecimento;

### **2.5.1.1 Situação que levou à proposição da deliberação:**

Uma das constatações apresentadas no Relatório de Levantamento foi sobre a ausência de instrumentos de planejamento e gestão das Unidades de Conservação (UCs) a exemplo de: plano de manejo, plano de manejo de fogo e/ou plano operativo de prevenção e combate aos incêndios florestais.

O Manejo de Fogo nas Unidades de Conservação tem por objetivo desenvolver e fomentar estudos sobre os efeitos do fogo nos diversos ecossistemas e definir resultados claros de manejo para que seja estabelecido um regime de fogo para sítios determinados. Nesse sentido, o Plano de Manejo de Fogo apresenta programas de ação interagências, de educação ambiental, de monitoramento, de pré-supressão, de combate, de fiscalização e perícia, além dos sistemas de detecção e de comunicação, dos mapas de risco, da previsão de infraestrutura para apoio e abastecimento de água, campos de pouso, equipamentos e da necessidade de pessoal, ademais de diagnosticar problemas e riscos relacionados aos incêndios florestais nas regiões de entorno à UC.

Assim, considerando-se a importância desses instrumentos de planejamento, o TCU recomendou a adoção de medidas por parte do ICMBio com vistas a suprir essa lacuna.

(item 4.2.2 do Relatório de Levantamento).

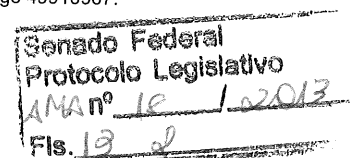
### **2.5.1.2 Providências adotadas pelos gestores:**

O ICMBio atestou que, atualmente, das 107 Unidades consideradas prioritárias para adoção de medidas preventivas contra fogo, apenas 28 delas não dispõem de ‘Planos de Proteção’, terminologia adotada pelo órgão para o ‘Plano de Manejo de Fogo’, mencionado na recomendação em comento. Conforme o Instituto, os Planos de Proteção são documentos que integram todas as ações de proteção da unidade e visam identificar as problemáticas, os parceiros e as maneiras de enfrentamento dessas questões, incluindo àquelas referentes aos incêndios florestais.

O ICMBio esclareceu que essa ausência de um Plano para as demais UCs não significaria que essas unidades não dispõem de nenhum tipo de planejamento voltado para as questões de prevenção e combate a incêndios florestais. De acordo com a autarquia, dessas 28 Unidades remanescentes, cinco estariam com Planos de Manejo em elaboração, os quais contemplariam os respectivos Planos de Proteção e 14 delas já teriam elaborado seus Planos de Manejo, incluindo planejamentos referentes à proteção contra fogo. Com isso, o ICMBio considera que apenas cinco Unidades de Conservação classificadas nessa categoria de prioritárias estariam sem planejamentos de proteção estruturados.

De acordo com o Instituto, no escalonamento para elaboração desses Planos de Proteção, adota-se como prioridade as unidades que não contam com nenhum tipo de planejamento direcionado à proteção, para, num segundo momento, atender às unidades que já dispõem de planejamento nesse sentido, mas contemplados apenas nos Planos de Manejo e, por último, serão atendidas àquelas unidades que estariam com os planos de proteção desatualizados.

Sobre esse tema, o ICMBio encaminhou ao TCU um ‘Plano de Ação para Ações de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais em Unidades de Conservação Federais’ o qual, segundo o órgão, tem como objetivo ‘apresentar a realidade atual, e os planejamentos institucionais para aumentar a eficiência das ações de prevenção e combate a incêndios florestais nas unidades de conservação federais até 2015’ (peça 26).



De acordo com o ICMBio, com o objetivo de elaborar Planos de Proteção atualizados em todas as unidades de conservação federais em áreas consideradas de risco de incêndio pelo Instituto, foi elaborado um cronograma de atividade, conforme apresentado a seguir.

<b>Cronograma de Elaboração de Planos de Proteção.</b>				
Tabela 1. Cronograma de atividades para elaboração de Planos de Proteção em todas as Unidades de Conservação Federais, consideradas pelo ICMBio em áreas de risco de incêndio.				
2012	1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre
Comunicação aos Chefes de UC				
Elaboração e envio dos Planos				
Recebimento e análise na CGPRO				

Fonte: Ofício 384/2012 PRESI/ICMBio.

### 2.5.1.3 Análise:

De acordo com os relatos apresentados pelo ICMBio, observa-se que o órgão tem se empenhado na elaboração dos Planos de Proteção das unidades de conservação, o que vai ao encontro da deliberação feita pelo Tribunal. Assim, considera-se em atendimento a recomendação referente ao item 9.6.1 do acórdão em comento.

### 2.5.1.4 Evidências:

Ofício 384/2012 – GABIN/PRESI/ICMBio, peça 22.

Plano de Ação para Ações de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais em Unidades de Conservação Federais, peça 26.

### 2.5.1.5 Proposta de encaminhamento

Deixa-se de propor a aplicação de medidas adicionais, uma vez que a recomendação em questão está sendo observada pelo ICMBio, propondo-se acompanhamento deste item no segundo monitoramento.

### 2.5.2 Recomendações:

9.6.2. promova programas de educação ambiental que viabilizem o acesso às informações e o entendimento da importância e dos benefícios das Unidades de Conservação, bem como sobre os efeitos das queimadas e dos incêndios florestais, alternativas ao uso do fogo na propriedade rural e queima controlada nas áreas de amortecimento;

9.6.3. realize campanhas de divulgação das experiências bem sucedidas sobre os temas de educação ambiental, sensibilização e controle social em Unidades de Conservação, disseminando as boas práticas em prevenção e combate às queimadas e aos incêndios florestais;

#### 2.5.2.1 Situação que levou à proposição da deliberação:

O Relatório de Levantamento destacou a importância do aperfeiçoamento de ações preventivas direcionadas ao setor para o alcance da eficiência na mitigação de incêndios florestais nas unidades de conservação. Nesse sentido, apontou para a necessidade de maciços investimentos em pesquisa e divulgação de alternativas ao uso do fogo nas práticas agropecuárias.

Os auditores ressaltaram também ser essencial para a eficiência no combate às queimadas e incêndios florestais reduzir o tempo de resposta e de combate após a detecção de focos de queimadas e, especialmente, promover a educação ambiental, particularmente nas áreas mais críticas, com o objetivo de conscientizar a sociedade a respeito dos danos causados pelo fogo e sobre a importância das ações de conservação da biodiversidade.

(item 4.2.2 do Relatório de Levantamento).

#### 2.5.2.2 Providências adotadas pelos gestores:

O Instituto destacou que a Coordenação de Educação Ambiental (COEDU) do ICMBio tem, entre suas competências, o desenvolvimento de programas de formação visando a promoção e o fortalecimento do protagonismo da sociedade na gestão de unidades de conservação federais e na implementação de políticas públicas de conservação da biodiversidade. Além disso, caberia à COEDU promover e estimular atividades de formação continuada, prioritariamente voltada ao fortalecimento de grupos sociais em situação de vulnerabilidade socioambiental, ademais de

propiciar o intercâmbio de informações e parcerias interinstitucionais, objetivando o desenvolvimento de práticas educativas, programas e projetos voltados à educação ambiental.

Segundo o ICMBio, a COEDU tem apoiado diversos projetos e ações educativas voltadas para o exercício e fortalecimento da cidadania e para o controle social no âmbito dos eixos centrais do Instituto: criação, implantação e gestão de UC. Atesta a autarquia que a Coordenação utiliza-se das Diretrizes para a Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental em Unidades de Conservação (ENCEA), com vistas a capacitar e envolver as comunidades residentes no entorno e no interior das unidades de conservação, para que se sintam também responsáveis pela gestão dessas UC. Aduz o ICMBio que a integração com a comunidade, a gestão de conflitos socioambientais e a gestão participativa são, entre outros, formas utilizadas para a consolidação da gestão participativa nas unidades de conservação.

O ICMBio apontou ainda como medida sensibilizadora e de educação ambiental um Programa de Voluntariado instituído pelo Instituto. De acordo com a autarquia, esse programa teve início em 2009 e contaria com aproximadamente 400 brigadistas voluntários e apresentaria tanto o viés de combate e controle de incêndios, quanto o de sensibilização e capacitação da sociedade civil nas questões afetas a conservação ambiental e assinala que a previsão é de alcançar o número de 1.500 voluntários em 2015.

O Instituto ressaltou que a COEDU tem apoiado e estimulado ações e projetos voltados ao tema incêndios florestais e queimadas, citando como exemplo de ações nesse sentido a aprovação e financiamento, por meio do Projeto BRA/081023, o qual teria por fim a execução do projeto da RESEX Tapajós Arapiuns/PA – Formação de agentes para-florestais e brigadistas na Resex Tapajós Arapiuns, destacando que tais projetos teriam como foco a capacitação de membros da comunidade para atuarem como brigadistas e agentes para-florestais.

O ICMBio assinalou, por fim, ser urgente a necessidade de que se promova 'maior aporte de recursos financeiros e humanos nessa área, sob pena de se comprometer o andamento das atividades e projetos já em curso, bem como os vingueiros, entre esses os vinculados às questões das queimadas e dos incêndios florestais' para que essas competências da Coordenação de Educação Ambiental sejam efetivamente consideradas em sua dimensão como protagonista na qualificação de cidadãos para a intervenção e participação na gestão das áreas protegidas.

#### **2.5.2.3 Análise:**

Ao prolatar a recomendação em comento, vislumbrou-se que a aproximação da sociedade à gestão das unidades de conservação apresentava-se como instrumento essencial para inclusão da comunidade no processo de conservação da biodiversidade pretendida por meio da criação de unidades de conservação, ao propiciar ao povo a condição de pertencimento ao processo. Sabe-se que, para o alcance dessa condição de fazer parte do arranjo, mostra-se essencial o investimento em ações educativas e de convencimento da sociedade sobre a importância da temática. Nesse sentido, conforme explicitado pelo ICMBio, o órgão está empenhado nesse processo. Dessa maneira, considera-se que a recomendação do TCU está sendo atendida.

#### **2.5.2.4 Evidências:**

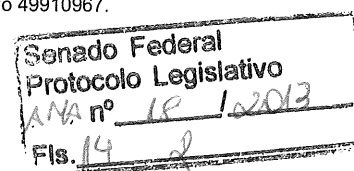
Ofício 384/2012 – GABIN/PRESI/ICMBio, peça 22.

#### **2.5.2.5 Proposta de encaminhamento**

Abstém-se de apresentar a proposição de medidas adicionais, uma vez que a recomendação em questão está sendo atendida pelo ICMBio, sem prejuízo de continuar seu acompanhamento por ocasião do próximo monitoramento.

**2.5.3 Determinação:** 9.7. determinar, também, ao Instituto Chico Mendes que, nos termos do art. 27, § 3º, da Lei 9.985/2000 e do art. 12 do Decreto 4.340/2002, encaminhe a este Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, Plano de Ação para a elaboração dos Planos de Manejo a que se refere o subitem anterior, no qual devem constar o nome do responsável, as ações a serem desenvolvidas e o cronograma de execução das medidas;

#### **2.5.3.1 Situação que levou à proposição da deliberação:**



O Plano de Manejo, conforme estabelecido em lei, é o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade

Apesar de tal instrumento ser considerado de fundamental importância para nortear a gestão das unidades de conservação, constatou-se, à época do levantamento de auditoria, que aproximadamente, 75% das UCs Federais não possuíam Plano de Manejo. Tal fato foi apontado como descumprimento das disposições constantes da Lei 9.985/2000 (Lei do SNUC). Esse normativo estabelece que todas as unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo a ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de criação da UC, conforme constante do parágrafo 3º do art. 27 da mencionada Lei.

(item 4.2.2 do Relatório de Levantamento).

#### **2.5.3.2 Providências adotadas pelos gestores:**

O ICMBio apontou que uma das causas para a ocorrência dessa crescente lacuna entre criação da UC e a publicação dos planos estaria associada ao longo tempo de elaboração dos mesmos, ao averiguar que esse processo tem demorado entre três a sete anos, assinalando que quase metade dos planos demorou mais de quatro anos para serem terminados.

Segundo o Instituto, essa demora em concluir o planejamento está associada a diversos fatores, alguns imprevisíveis e pouco controláveis, como interferências políticas no planejamento ou mudança da equipe gestora da unidade durante o processo. Outros fatores causadores dessa delonga, assinala o ICMBio, podem ser manejados, citando como exemplo: os instrumentos utilizados para elaboração dos Planos (termos de referência e contratos mal elaborados, etapas de campo demasiadamente longas, oficinas e reuniões excessivas) e o nível de detalhamento das informações contidas nesses planos.

#### **2.5.3.3 Análise:**

Convém trazer à baila o art. 27 da lei 9.985/2000, por estabelecer que as unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo. Sobre esse mesmo tema, o § 3º do mencionado dispositivo dispõe que o Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

Dessa maneira, a falta dos Planos para as unidades de conservação, decorrido o prazo estabelecido na Lei, configura infração às disposições contidas no normativo, o que enseja a atuação deste Tribunal com vistas a impulsionar o cumprimento da Lei.

Ao determinar ao ICMBio o envio de Plano de Ação para a elaboração desses Planos de Manejo, o TCU, ciente das dificuldades por que passa o Instituto na regularização dessa situação, optou, inicialmente, por obter do ICMBio uma expectativa do prazo para cumprimento da Lei por parte do Instituto.

O ICMBio, por sua vez, mesmo decorrido um ano da edição do acórdão, não apresentou um planejamento para a regularização da falha apontada.

No entanto, cabe observar que, mesmo não sendo de todo justificável o descumprimento da determinação já que o fundamento legal disposto no Acórdão estava correto, houve uma falha na redação deste item do acórdão ao dispor sobre envio de: 'Plano de Ação para a elaboração dos Planos de Manejo a que se refere o subitem anterior', quando esse subitem tratava de Plano de Manejo de Fogo, ou Plano de Proteção, documentos que, conforme explicitado pelo ICMBio, seria parte integrante do Plano de Manejo, documento exigido no art. no art. 27, § 3º, da Lei 9.985/2000.

Assim, considera-se que a determinação não foi atendida. Entretanto, levando em conta que se encontra em andamento nesta Secretaria auditoria no ICMBio, SFB e MMA para avaliar a gestão de unidades de conservação (TC 033.774/2012-9), deixa-se de propor reiteração desta determinação, uma vez que essa questão será amplamente avaliada no escopo da auditoria em comento.

#### **2.5.3.4 Evidências:**

Ofício 384/2012 – GABIN/PRESI/ICMBio, peça 22.

Plano de Ação para a elaboração dos Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais, peça 25.

#### **2.5.3.5 Proposta de encaminhamento**

Deixa-se de propor medidas adicionais tendo em vista que o tema em questão será avaliado no âmbito da auditoria que se encontra em andamento nesta Secretaria, no ICMBio, SFB e MMA, para avaliar a gestão de unidades de conservação (TC 033.774/2012-9).

#### **2.6. Deliberação ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MP)**

**2.6.1 Recomendação:** 9.8. recomendar ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MP) que avalie a viabilidade de criar o cargo de Guarda-Parque no quadro de pessoal do Instituto Chico Mendes, de forma a possibilitar-lhe a adequada fiscalização das Unidades de Conservação Federais sob sua administração;

##### **2.6.1.1 Situação que levou à proposição da deliberação:**

Citou-se, entre as possíveis causas da insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros identificada no ICMBio para prevenção e combate aos incêndios florestais em UCs Federais, a deficiência no modelo de contratação de brigadistas, feita em caráter emergencial e a inexistência da função de Guarda-Parque nos quadros do Instituto.

Discorreu-se a respeito do modelo então adotado para contratação de brigadistas por parte do ICMBio, com base em informação fornecida pela Coordenação de Emergências Ambientais, a qual noticiou que esse profissional era contratado durante seis meses, não podendo ser recontratado, antes de decorridos 24 meses do encerramento de seu contrato anterior, em atendimento ao disposto no inciso III do art. 9º da Lei 8.745/1993.

Salientou-se que essa situação, de acordo com o ICMBio, não seria ideal porque se contratava anualmente brigadistas sem nenhuma experiência anterior para ações de alto risco, justamente na época de maior incidência de incêndios florestais e ainda com a restrição de não poder readmiti-los no ano seguinte. Tal situação prejudicava o envolvimento desses profissionais com o trabalho executado, ademais de desfavorecer a especialização dos brigadistas, tendo em vista a rotatividade desses profissionais, implicando em rotina de contratação de trabalhador com baixo conhecimento da atividade, o que impactava negativamente na desenvoltura deles em momentos críticos.

Além disso, destacou-se que esse modelo de contratação mostrava-se antieconômico porque, além de apresentar um alto custo anual aos cofres públicos na capacitação dos brigadistas, resultava em perda do conhecimento profissional adquirido pelo brigadista ao limitar a contratação deles a um curto período de tempo.

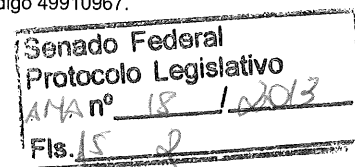
Ademais, realçou-se que a ausência de pessoal de campo para a gestão das UCs poderia ser explicada pela inexistência de uma categoria de servidores com especialização e perfil adequado para viver em regiões longínquas, citando a prática adotada em outros países para esses casos, que contratam os chamados Guarda-Parque, profissionais que apresentam esse perfil.

(item 4.2.3 do Relatório de Levantamento).

##### **2.6.1.2 Providências adotadas pelos gestores:**

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) indicou que estaria estudando a possibilidade de propor projeto de lei para criar o cargo de Guarda-Parque no quadro de pessoal da autarquia. O Ministério afirmou que está avaliando, em conjunto com o ICMBio, questões relacionadas ao dimensionamento de pessoal, os quantitativos e perfis do quadro do Instituto, analisando prioridades e demais possibilidades relativas ao tema, para definição de diretrizes que propiciem o desenho e a seleção de alternativas que atendam às necessidades do órgão. Segundo o MP, entre as possibilidades estudadas para solucionar essa questão estariam: termos de parceria, terceirização e contratos de gestão. O Ministério aduz que, apesar de tais tratativas terem se iniciado a partir de meados de dezembro de 2011, ainda não seria possível indicar um prazo para a conclusão desses estudos.

##### **2.6.1.3 Análise:**



Conforme afirmou o MP, o Ministério está empenhado em encontrar uma alternativa para resolver o impasse referente à contratação de pessoal para suprir a carência no quadro do ICMBio. Para isso, segundo o Ministério, tem sido realizadas tratativas com o Instituto na busca da melhor solução para ampliar o quadro de pessoal da autarquia não havendo, ainda, definição sobre a questão. Diante disso, levando em conta que esse processo ainda se mostra incipiente, considera-se que a recomendação se encontra em implementação. No entanto, deixa-se de propor novo acompanhamento deste item por considerar que o objeto da recomendação em comento será contemplado no escopo da auditoria operacional que se encontra em andamento nesta unidade técnica (TC 033.774/2012-9).

#### **2.6.1.4 Evidências:**

Ofício 126/AECI-MP, de 15 de outubro de 2012 (peça 15).

#### **2.7.1.5 Proposta de encaminhamento**

Deixa-se de propor novo acompanhamento deste item por considerar que o objeto da recomendação em comento será contemplado no escopo da auditoria operacional que se encontra em andamento nesta unidade técnica (TC 033.774/2012-9).

#### **2.7. Deliberações ao Ministério do Meio Ambiente (MMA)**

**2.7.1 Recomendação:** 9.9. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que implemente medidas no sentido de: 9.9.1. avaliar as alternativas jurídicas para solucionar as deficiências hoje vivenciadas com relação à contratação de brigadistas pelo Instituto Chico Mendes, de modo a garantir o desenvolvimento adequado das ações de combate às queimadas e aos incêndios florestais nas Unidades de Conservação Federais;

##### **2.7.1.1 Situação que levou à proposição da deliberação:**

Conforme já relatado no item anterior, o qual trata desse mesmo tema, destacou-se a antieconomicidade observada no modelo de gestão até então adotado para contratação de brigadistas por parte do ICMBio, a qual estava restrita a seis meses, não podendo haver recontração desses profissionais durante o período de 24 meses a contar da data de encerramento do contrato anterior, em atendimento ao disposto no inciso III do art. 9º da Lei 8.745/1993.

(item 4.2.3 do Relatório de Levantamento).

##### **2.7.1.2 Providências adotadas pelos gestores:**

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) assinalou que a contratação de brigadas é uma estratégia executada pelo Prevfogo/Ibama e pelo ICMBio durante o período crítico das queimadas, observado em seis meses do ano, com início em abril e termino em outubro. De acordo com o Ministério, a contratação durante os outros seis meses, período de chuvas, não é considerada pelo MP como emergencial e, se realizada, é caracterizada como infração às normas de contratação de pessoal.

Segundo o MMA, a solução para esse impasse ainda não teria sido encontrada especificamente para o caso das brigadas, mas os órgãos federais e estaduais estariam trabalhando em conjunto no âmbito de outras iniciativas para implementar ações de prevenção e de redução da ocorrência dos incidentes. O Ministério cita como exemplo a ação 6074 – Prevenção e Combate a Incêndios Florestais e Controle de Queimadas (Programa 2036), de responsabilidade do Prevfogo/Ibama, destacando que essa ação engloba a realização de atividades de prevenção e combate aos incêndios florestais e controle de queimadas por meio da sensibilização ambiental, desenvolvimento e difusão de técnicas de manejo controlado do fogo e alternativas ao seu uso em todo território nacional, ademais de contemplar a seleção, capacitação e contratação de brigadas de prevenção e combate aos incêndios florestais para municípios críticos.

O ICMBio, por sua vez, considera importante a identificação de possíveis ações para serem agregadas ao trabalho dos brigadistas, com vistas a alterar o sistema de contratação desses profissionais, possibilitando a recontração deles anualmente. Para isso, o ICMBio defende a identificação de uma modalidade de contratação permanente para parte da brigada, não apenas no período crítico de ocorrência de queimadas e incêndios. Segundo o órgão, essa força de trabalho permanente possibilitará implementar ações de educação ambiental e sensibilização o ano todo e de

forma continuada, além de favorecer o planejamento e a estruturação de infraestruturas, acessos, aceiros e controle de espécies exóticas invasoras e de biomassa/combustível nas áreas de preservação.

#### **2.7.1.3 Análise:**

Conforme se verifica, os órgãos envolvidos na temática da prevenção e combate aos incêndios florestais ainda não chegaram a um consenso sobre qual seria a maneira mais eficaz para contratação dos brigadistas. Essa situação deixa patente a necessidade de que esses gestores continuem a debater o tema, uma vez que ainda não ficou demonstrado que o modelo até então adotado seria o mais eficaz e economicamente vantajoso aos cofres públicos. Assim, considera-se que a recomendação ainda não foi atendida. No entanto, deixa-se de propor novo acompanhamento deste item por considerar que o objeto da recomendação em comento será contemplado no escopo da auditoria operacional que se encontra em andamento nesta unidade técnica (TC 033.774/2012-9).

#### **2.7.1.4 Evidências:**

Ofício 52/2012/CHGAB/Secex/MMA, de 30 de outubro de 2012, peça 20.

Plano de Ação para Ações de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais em Unidades de Conservação Federais, peça 26.

#### **2.7.1.5 Proposta de encaminhamento**

Deixa-se de propor novo acompanhamento deste item por considerar que o objeto da recomendação em comento será contemplado no escopo da auditoria operacional que se encontra em andamento nesta unidade técnica (TC 033.774/2012-9).

**2.7.2 Recomendação:** 9.9.2. desenvolver o planejamento orçamentário-financeiro das atividades e das ações previstas no Programa Nacional de Redução do Uso do Fogo nas Áreas Rurais e Florestais (Pronafogo), a curto, médio e longo prazo, criar condições institucionais para fortalecer a governança do programa e instituir um Grupo de Trabalho ou Comitê Executivo, com atribuições específicas para gerenciá-lo de forma eficaz, tal como previsto no art.1º, Parágrafo único, da Portaria MMA 425, de 8/12/2009;

#### **2.7.2.1 Situação que levou à proposição da deliberação:**

Identificou-se, à época, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, Programa Nacional de Redução do Uso do Fogo nas Áreas Rurais e Florestais (Pronafogo) programa criado com a finalidade de desenvolver diversas ações ligadas à prevenção e ao combate do fogo, bem como desenvolver os demais órgãos ligados à essa temática, em todas as esferas governamentais. Outro objetivo do Pronafogo seria a criação de um sistema eficaz de gestão de incêndios florestais, com vistas a reduzir as perdas anuais de remanescentes dos biomas Amazônia, Cerrado e Mata Atlântica e, conseqüentemente, reduzir a emissão dos gases que contribuem com o efeito estufa, com ênfase na proteção das unidades de conservação federais, suas zonas de amortecimento e demais áreas rurais. Apesar de toda essa expectativa positiva na execução desse programa, observou-se que o mesmo ainda não dispunha de estrutura para a execução das ações correspondentes, o que ensejou a recomendação do Tribunal nesse sentido.

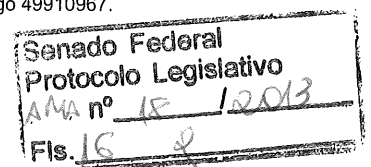
(item 4.2.4 do Relatório de Levantamento).

#### **2.7.2.2 Providências adotadas pelos gestores:**

O MMA asseverou que as ações previstas no Pronafogo e demais iniciativas dos órgãos federais dirigidas ao setor, incluindo as relativas ao Prevfogo/Ibama serão integradas, reformulada e coordenadas a partir das diretrizes e governança estabelecidas no âmbito da Política Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais. O Ministério ressalta que essa teria sido uma novidade da legislação ambiental introduzida pelo novo Código Florestal Brasileiro e assevera que essa política foi definida como responsabilidade do MMA.

#### **2.7.2.3 Análise:**

O Pronafogo foi apontado como programa ministerial voltado para ações desenvolvidas na busca da redução do uso do fogo nas práticas agropastoris e mesmo para substituição como técnica de manejo. No que se refere a incêndios florestais, as ações desenvolvidas teriam como foco a redução do número de incêndios florestais e da área queimada no território brasileiro. Para isso, o



programa apresentava como objetivo promover uma conjugação de esforços do MMA, Ibama, do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e do Instituto Chico Mendes, visando à prevenção e o combate às queimadas e incêndios florestais nas áreas de proteção federal, em suas Zonas de Amortecimento, bem assim, nas Florestas Públicas, terras indígenas, e demais áreas rurais do território brasileiro.

Dessa maneira, conforme assinalou o MMA, a Política Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais terá como objetivo promover essa integração das ações dirigidas ao setor, reformulando-as e propiciando a coordenação das mesmas a partir das diretrizes e governança já estabelecidas. Assim, entende-se que essa política vai ao encontro do que foi proposto na deliberação do TCU, por isso considerar-se que a recomendação do TCU tende a ser atendida com a implantação da política em comento. Por isso, considera-se que a recomendação se encontra em atendimento.

#### **2.7.2.4 Evidências:**

Ofício 52/2012/CHGAB/Secex/MMA, de 30 de outubro de 2012, peça 20.

#### **2.7.2.5 Proposta de encaminhamento**

Propõe-se o acompanhamento da implementação deste item no próximo monitoramento, tendo em vista que ainda é recente o lançamento da Política Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais o que desfavorece a avaliação dos possíveis resultados decorrentes da implantação da mesma.

**2.7.3 Recomendação:** 9.9.3. atentar para o prazo de avaliação da implementação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), conforme disposto no art. 3º do Decreto 5.758, de 13 de abril de 2006;

#### **2.7.3.1 Situação que levou à proposição da deliberação:**

Constatou-se haver previsão legal de prazo de cinco anos para a realização de revisão do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), conforme estabelecido no Decreto 5.758/2006. A recomendação do TCU visou alertar que tal prazo já se encontrava em curso, uma vez que o Levantamento foi realizado em 2011.

(item 4.2.4 do Relatório de Levantamento).

#### **2.7.3.2 Providências adotadas pelos gestores:**

O MMA destaca inicialmente que o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), segundo estabelecido no Decreto 5.758/2006, prevê o desenvolvimento de estratégias para estabelecer sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo e efetivamente manejado, integrado as paisagens terrestres e marinhas mais amplas até 2015.

Em seguida, o Ministério afirma que a criação e a consolidação de áreas protegidas tem sido priorizada principalmente no âmbito do PPCDAM, asseverando ter havido grande crescimento na criação de unidades de conservação federais na Amazônia Legal entre 2004 e 2010, o que teria garantido relevante representatividade territorial e ecológica, ao alcançar a marca de aproximadamente 24% de área protegida na Amazônia, incluindo aí as terras indígenas.

O MMA aponta também como parte das medidas adotadas nesse setor o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), instituído pelo Decreto nº 4.326/2002, o qual teria prazo inicial de duração de 10 anos e meta de atingir 50 milhões de hectares de áreas protegidas na Amazônia, o qual teria sido revisto, elevando a meta para 60 milhões de hectares, ao longo de três fases de execução, sendo: 'Fase I (2002-2010), Fase II (2010-2015) e Fase III (2016-2018)'. De acordo com o MMA, o ARPA tem como objetivos principais: 'a conservação de uma amostra representativa da biodiversidade no bioma Amazônia, dos ecossistemas e paisagens a ela associados, incluindo a interação de comunidades humanas com todos estes elementos, e a manutenção de serviços ambientais nas regiões abrangidas pelo programa'.

Além disso, o MMA destacou o Programa estabelecido no âmbito do PPA 2012-2015, o '2018-Biodiversidade', citando o Objetivo 0510 – 'Promover a conservação e o uso sustentável de ambientes singulares e de alta relevância para a biodiversidade e garantir a representatividade dos ecossistemas brasileiros', cuja finalidade seria: 'Fomentar projetos e ações de criação, planejamento

e gestão de unidades de conservação e estruturar ferramentas e políticas para a efetiva implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza’.

#### **2.7.3.3 Análise**

O Decreto 5.758/2006, ao instituir o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), estabeleceu que a implementação desse Plano seria coordenada por comissão instituída no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, contando com participação e colaboração de representantes dos governos federal, distrital, estaduais e municipais, de povos indígenas, de comunidades quilombolas e de comunidades extrativistas, do setor empresarial e da sociedade civil.

Esse mesmo normativo determinou, em seu art. 3º, que a implementação do PNAP deveria ser avaliada a cada cinco anos, a partir da publicação do referido Decreto, o que já deve ter ocorrido em 2011, levando em conta que aquele ato foi editado em 2006.

A recomendação do TCU para que o MMA atentasse para esse prazo de avaliação teve por base o período em que foi realizado o levantamento, ao avaliar que já se encontrava em curso esse prazo de avaliação do PNAP. Nesse sentido, considera-se que a recomendação se encontra em atendimento, apesar de o MMA ter deixado de informar se essa avaliação já teria sido concluída ou não, uma vez que o objetivo da proposição foi de destacar o vencimento desse prazo para revisão.

#### **2.7.3.4 Evidências:**

Ofício 52/2012/CHGAB/Secex/MMA, de 30 de outubro de 2012, peça 20.

#### **2.7.3.5 Proposta de encaminhamento**

Deixa-se de propor a adoção de medidas complementares, levando em conta que o objetivo da recomendação já foi alcançado ao alertar o MMA sobre o vencimento do prazo para avaliação do PNAP. Por isso, considera-se atendida a recomendação.

**2.7.4 Recomendação:** 9.10. recomendar, também, ao Ministério do Meio Ambiente que avalie a conveniência e a oportunidade de realizar campanhas institucionais, no sentido de induzir a mudança de comportamento da população em geral e, com isso, estimular atitudes preventivas que contribuam para minimizar a incidência de queimadas e de incêndios florestais;

#### **2.7.4.1 Situação que levou à proposição da deliberação:**

Assinalou-se os avanços obtidos no combate ao desmatamento na Amazônia devido ao um processo de conscientização da sociedade a respeito da importância desse bioma para o Brasil e para o mundo. Realçou-se que grande parte do sucesso alcançado nessa política se devia às articulações realizadas, envolvendo os diversos setores da sociedade, com ações que abarcam desde campanhas publicitárias até incentivos públicos e privados direcionados à preservação da Amazônia. Vislumbrou-se, assim, que postura semelhante poderá ser alcançada em relação às queimadas e incêndios florestais no país, tendo em vista que as ações de prevenção e combate para o setor exigem a integração dos órgãos das diferentes esferas de governo e, especialmente, da conscientização da sociedade civil a respeito da importância dessa questão.

(item 4.2.4 do Relatório de Levantamento).

#### **2.7.4.2 Providências adotadas pelos gestores:**

O MMA assegurou que o investimento em educação ambiental e na sensibilização de produtores rurais, comunidades tradicionais e outros públicos é visto pelo Ministério como parte integrante e transversal das diversas iniciativas, projetos, programas e planos governamentais relacionados à prevenção e ao controle de incêndios. Segundo o MMA, essas ações são priorizadas em relação aos investimentos realizados no combate aos incêndios exatamente por se considerar que o combate é mais oneroso do que investir em ações preventivas, mais efetivas em médio e longo prazos.

#### **2.7.4.3 Análise:**

De acordo com o MMA, já faz parte da política do órgão o investimento em ações com vistas à conscientização da sociedade sobre a problemática das queimadas e incêndios florestais, por meio de programas de educação ambiental e campanhas educativas, matéria objeto da recomendação em comento. Assim, considera-se atendida a deliberação referente ao item em comento.

**2.7.4.4 Evidências:**

Ofício 52/2012/CHGAB/Secex/MMA, de 30 de outubro de 2012, peça 20.

**2.7.4.5 Proposta de encaminhamento**

Entende-se desnecessária a proposição de medidas complementares, ao julgar que a recomendação do TCU foi atendida.

**2.8. Deliberação ao Ministério da Educação (MEC)**

**Recomendação:** 9.11. recomendar ao Ministério da Educação que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir no currículo escolar do ensino fundamental e médio de disciplina com conteúdo de educação ambiental, de modo a induzir o conhecimento e a sensibilização das crianças e dos jovens para as questões ambientais, notadamente no que diz respeito às queimadas e os incêndios florestais;

**2.8.1 Situação que levou à proposição da deliberação:**

Da mesma maneira que no item anterior deste relatório (item 2.7.4), essa recomendação dirigida ao Ministério da Educação teve como fundamento o entendimento de que o investimento feito no sentido de propiciar a sensibilização da população sobre a problemática dos incêndios, por meio de ações educativas, tende a produzir resultados mais efetivos a médio e longo prazos do que os investimentos realizados para combater as queimadas e incêndios florestais no país.

(item 4.2.4 do Relatório de Levantamento).

**2.8.2 Providências adotadas pelos gestores:**

O Ministério da Educação (MEC) asseverou haver incompatibilidade da recomendação do TCU com a legislação correlata ao propor a inclusão de disciplina com conteúdo de educação ambiental no currículo escolar do ensino fundamental e médio. De acordo com o MEC, a rigor, a lei veda essa possibilidade ao estabelecer que o tratamento do tema educação ambiental seja dado de modo transversal, conforme dispõe o art. 52 do Decreto 4.281/2002, que trata dos elementos a serem observados na inclusão da educação ambiental em todos os níveis e modalidades de ensino.

O MEC assevera que os Parâmetros e as Diretrizes Curriculares Nacionais apontam para a 'educação ambiental como uma prática educativa integrada, numa perspectiva interdisciplinar, de natureza contínua e permanente, mas a ser definida segundo o próprio projeto político pedagógico de cada escola, valorizando assim a sua autonomia' (peça 23, pg.5).

O Ministério assinalou ainda ser contrário ao entendimento apresentado na recomendação de que a criação de uma disciplina específica com o tema educação ambiental promoveria o conhecimento e a sensibilização das crianças e dos jovens quanto às questões ambientais. Ao contrário, o MEC defende haver inúmeras outras estratégias pedagógicas que podem levar a esse resultado. O Ministério argumenta: 'iniciativas, ações, programas e projetos são concebidos não somente buscando alcançar o objetivo do conhecimento e da sensibilização, mas igualmente a de induzir a constituição de processos, por meio dos quais o indivíduo e a coletividade possam construir valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente' (peça 23, pg.5).

Em seguida, o MEC cita, a título de exemplo de atuações nesse sentido, as quais têm sido promovidas no âmbito do governo federal, dois programas que teriam foco na mobilização, articulação e protagonismo da comunidade escolar no debate sobre questões socioambientais globais e locais, *ipsis litteris*:

a) A Conferência Nacional Infância Juvenil pelo Meio Ambiente: que constitui-se numa campanha pedagógica de mobilização e engajamento dos adolescentes e da comunidade escolar nos debates sobre temas socioambientais contemporâneos.

b) A iniciativa das Escolas Sustentáveis: que propõe as escolas a adoção de uma intencionalidade pedagógica na promoção da cultura da sustentabilidade e que envolve uma discussão sobre a dimensão do espaço físico escolar, buscando a implementação de elementos e coeficientes, adoção de gestão compartilhada e de abertura no currículo para o trabalho com a pauta socioambiental, relacionada a cada bioma, as particularidades de cada lugar e que pode ser, por

exemplo, os temas das queimadas e dos incêndios florestais naquelas escolas que se situam em áreas de ocorrência.

O MEC aduz que, por se tratar de ‘desafio curricular contemporâneo, a educação ambiental parece mais consequente se for inserida de forma qualificada nos currículos de todos os níveis e modalidades de ensino, de modo a interligar os diferentes componentes curriculares, promovendo escolas como espaços educadores sustentáveis’ (peça 23, pg.6). Por fim, o Ministério da Educação conclui afirmando ser incongruente a recomendação em comento, ao se revelar incompatível com as disposições apresentadas na lei que institui a Política Nacional de Educação Ambiental.

### 2.8.3 Análise:

Mostra-se dispensável tecer comentários sobre o atendimento da recomendação em questão, uma vez que a proposição foi considerada inaplicável pelo gestor, ao considerar ser conflitante com a legislação correlata.

### 2.7.4 Evidências:

Ofício 314/2012 – GAB/SECADI/MEC, de 13 de janeiro de 2012, peça 23.

Parecer Técnico 1/2012, da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, peça 23, pg. 3-6.

## 3. CONCLUSÃO

O presente monitoramento teve por objetivo avaliar o grau de implementação das deliberações constantes do Acórdão 2.516/2011-Plenário, prolatado em decorrência de levantamento de auditoria realizado junto aos órgãos envolvidos na prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais, com o objetivo de apresentar um diagnóstico com as principais causas e vulnerabilidades que contribuem para a elevada ocorrência de queimadas e incêndios florestais no Brasil, bem assim verificar o nível de interação entre os órgãos públicos envolvidos com o problema em questão.

Nas tabelas a seguir, são apresentadas as conclusões obtidas neste Monitoramento em relação ao grau de implementação de todos os itens do referido acórdão.

Grau de implementação das deliberações – Casa Civil					
Deliberação	Implementada	Em implementação	Parcialmente implementada	Não implementada	Não aplicável
Item 9.1.1				X	
Item 9.1.2				X	
Item 9.1.3		X			
Item 9.1.4		X			
Item 9.1.5	X				
Item 9.1.6				X	
Quantidade	1	1	0	3	0
Porcentual	4,76%	9,52%	0,00%	14,29%	0,00%

Quadro 1: Grau de implementação das deliberações dirigidas à Casa Civil

Grau de implementação das deliberações – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPOG)					
Deliberação	Implementada	Em implementação	Parcialmente implementada	Não implementada	Não aplicável
Item 9.2				X	
Quantidade	0	0	0	1	0
Porcentual	0,00%	0,00%	0,00%	4,76%	0,00%

Quadro 2: Grau de implementação das deliberações dirigidas à SPI/MPOG.

Grau de implementação das deliberações – Ministérios do Meio Ambiente e da Integração Nacional.					
Deliberação	Implementada	Em implementação	Parcialmente implementada	Não implementada	Não aplicável
Item 9.3				X	
Quantidade	0	0	0	1	0
Porcentual	0,00%	0,00%	0,00%	4,76%	0,00%

Quadro 3: Grau de implementação das deliberações dirigidas ao MMA e ao MI.

Grau de implementação das deliberações – Instituto Nacional de Estudos Espaciais (Inpe)					
Deliberação	Implementada	Em implementação	Parcialmente implementada	Não implementada	Não aplicável
Item 9.4				X	
Quantidade	0	0	0	1	0
Porcentual	0,00%	0,00%	0,00%	4,76%	0,00%

Quadro 4: Grau de implementação das deliberações dirigidas ao Inpe.

Grau de implementação das deliberações – Ministérios do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia					
Deliberação	Implementada	Em implementação	Parcialmente implementada	Não implementada	Não aplicável
Item 9.5.1					X
Item 9.5.2		X			
Quantidade		1	0	0	1
Porcentual	0,00%	4,76%	0,00%	0,00%	4,76%

Quadro 5: Grau de implementação das deliberações dirigidas ao MMA e ao MCTI.

Grau de implementação das deliberações – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)					
Deliberação	Implementada	Em implementação	Parcialmente implementada	Não implementada	Não aplicável
Item 9.6.1		X			
Item 9.6.2	X				
Item 9.6.3	X				
Item 9.7				X	
Quantidade	2	1	0	1	0
Porcentual	9,52%	4,76%	0,00%	4,76%	0,00%

Quadro 6: Grau de implementação das deliberações dirigidas ao ICMBio.

Grau de implementação das deliberações – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG)					
Deliberação	Implementada	Em implementação	Parcialmente implementada	Não implementada	Não aplicável
Item 9.8				X	
Quantidade	0	0	0	1	0
Porcentual	0,00%	0,00%	0,00%	4,76%	0,00%

Quadro 7: Grau de implementação das deliberações dirigidas ao MPOG.

Grau de implementação das deliberações – Ministério do Meio Ambiente (MMA)					
Deliberação	Implementada	Em implementação	Parcialmente implementada	Não implementada	Não aplicável
Item 9.9.1				X	
Item 9.9.2		X			
Item 9.9.3	X				
Item 9.10	X				
Quantidade	2	1	0	1	0
Porcentual	9,52%	4,76%	0,00%	4,76%	0,00%

Quadro 8: Grau de implementação das deliberações dirigidas ao MMA.

Grau de implementação das deliberações – Ministério da Educação (MEC)					
Deliberação	Implementada	Em implementação	Parcialmente implementada	Não implementada	Não aplicável
Item 9.11					
Quantidade	0	0	0	0	1
Porcentual	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,76%

Quadro 9: Grau de implementação das deliberações dirigidas ao MEC.

Observa-se que, das 21 deliberações prolatadas no Acórdão 2.516/2011, obteve-se o índice de 23,08% de recomendações atendidas, contra 42,85% não atendidas e 19,04% que se

encontravam em atendimento, sendo que 9,52% dessas deliberações foram consideradas não mais aplicáveis, ou por perda do objeto ou por ter sido considerada inaplicável por parte do gestor.

Convém observar que o monitoramento foi realizado um ano após a edição do respectivo acórdão. Esse prazo pode ser considerado relativamente curto para atendimento das recomendações, levando-se em conta que o atendimento da grande maioria delas depende da atuação de mais de um órgão, o que demanda mais tempo para tratativas necessárias. Assim, entende-se conveniente propor nova avaliação das recomendações ainda não atendidas, bem assim daquelas que se encontram em implementação a ser realizado em 24 meses a contar da apreciação deste relatório.

#### 4. BENEFÍCIOS ESTIMADOS COM A IMPLEMENTAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES.

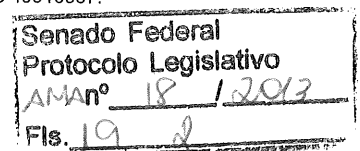
Espera-se que as recomendações apresentadas contribuam para aprimorar as ações do governo federal no que se refere à consolidação e gestão das áreas protegidas por meio do fortalecimento institucional do ICMBio e da gestão ambiental das UCs, e, em especial, aumentar a eficiência e a eficácia nos trabalhos de prevenção e combate aos incêndios florestais.

#### 5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, incisos II e III do Regimento Interno do TCU, com as seguintes propostas:

- I. Considerar **implementados** os itens: 9.1.5; 9.6.2; 9.6.3; 9.9.3 e 9.10.
- II. Considerar **insubsistentes** os itens: 9.5.1 e 9.11.
- III. Considerar **não implementados** os itens: 9.1.1; 9.1.2; 9.1.6; 9.2; 9.3; 9.4; 9.7; 9.8 e 9.9.1.
- IV. Considerar **em implementação** o item 9.1.3; 9.1.4; 9.5.2 e 9.6.1.
- V. Reiterar a recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que adote providências no sentido de possibilitar a institucionalização do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional (Ciman), em nível nacional e em caráter permanente, no sentido de propiciar a regulamentação do funcionamento do Centro, definindo competências e responsabilidades dos diversos atores envolvidos nessa temática, de modo a disponibilizar um efetivo capacitado e equipado para a realização de ações preventivas de forma contínua e articulada entre os órgãos e as entidades envolvidos com a questão das queimadas e dos incêndios florestais.
- VI. Reiterar a recomendação feita aos Ministérios do Meio Ambiente e da Integração Nacional, sendo a este último, que dê ciência à Secretaria de Nacional de Defesa Civil (SEDEC), para que adotem medidas com vistas à institucionalização do Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional (Ciman) em nível nacional e em caráter permanente, viabilizando a instalação das estruturas necessárias para funcionamento do Centro, bem assim a alocação de pessoal para atuação no mesmo, de modo a possibilitar a existência de um efetivo capacitado e equipado para a realização de ações preventivas de forma contínua e articulada entre os órgãos e entidades envolvidos com a questão das queimadas e dos incêndios florestais;
- VII. Tornar insubsistentes as recomendações referentes aos itens 9.5.1 e 9.11;
- VIII. Autorizar a SecexAmbiental a realizar novo monitoramento dos itens: 9.1.1; 9.1.2; 9.3; 9.4; 9.5.2; e 9.9.2 do Acórdão 2.516/2011-P, em 24 meses.”

É o Relatório.



## VOTO

A partir de comunicação que apresentei ao Plenário na Sessão de 15/9/2010, aprovada por este Colegiado, o Tribunal realizou Levantamento de Auditoria nos órgãos e nas entidades envolvidos na prevenção e no combate às queimadas e aos incêndios florestais, com o propósito de apresentar um diagnóstico a respeito das principais causas e vulnerabilidades que contribuem para sua ocorrência, recomendando a adoção de medidas que contribuíssem para o enfrentamento do problema.

2. Tal levantamento, apreciado por meio do Acórdão 2.516/2011-Plenário, objetivou responder as seguintes questões de auditoria:

“1) Quais são as principais causas que contribuem para a elevada ocorrência de queimadas e incêndios florestais no Brasil?

2) Como funciona o arranjo institucional brasileiro para tratar das queimadas e incêndios florestais?

3) Quais as principais vulnerabilidades na prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais em Unidades de Conservação Federais?”

3. Aprecia-se, nesta oportunidade, o monitoramento feito pela SecexAmb das diversas recomendações formuladas pelo Tribunal no citado acórdão.

4. Antes de tecer algumas considerações a respeito das constatações feitas no monitoramento, considero importante destacar que o problema continua sendo de grande relevância. Apesar de não haver dados precisos que permitam quantificar o número e a dimensão das queimadas no Brasil, constatação que foi inclusive um dos achados do levantamento, o número de focos de calor detectados permanece em patamares elevados. Consulta ao sítio do Inpe na Internet mostra que, à exceção de 2011, ano que teve condições climáticas mais favoráveis, o número de focos de calor em 2012 e nos três primeiros meses de 2013 continuam em patamares semelhantes aos de 2010 ([www.inpe.br/queimadas/estatisticas.php](http://www.inpe.br/queimadas/estatisticas.php)).

5. Apesar de reconhecer que boa parte das recomendações feitas no Acórdão 2.516/2011-Plenário possui um razoável grau de complexidade para sua implementação, a leitura do Relatório de Monitoramento indica que o ritmo de implementação está aquém do desejável. Excluindo as duas recomendações que foram consideradas não mais aplicáveis, apenas metade das demais foram consideradas atendidas ou em atendimento, enquanto a outra metade não foi cumprida. Creio que esse quadro está relacionado a uma das constatações feitas no levantamento, de que a questão da prevenção e combate às queimadas no País ainda não alcançou uma condição prioritária dentro da agenda do Governo Federal, tal como ocorreu com o combate ao desmatamento.

6. As principais constatações feitas no levantamento podem ser agrupadas em 4 classes de questões, algumas das quais possuem certo nível de sobreposição, quais sejam:

#### **Aspectos institucionais**

7. Tais questões dizem respeito à estruturação dos órgãos e programas voltados ao enfrentamento do problema e também estão relacionadas à articulação entre os atores envolvidos.

8. Um dos aspectos relevantes abordados no levantamento diz respeito ao Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional (Ciman). A concepção deste centro é inspirada no modelo norte-americano, em que se promove a atuação conjunta dos diversos atores envolvidos na prevenção e no combate às queimadas (Órgão Ambiental Estadual, Corpo de Bombeiros, Ibama, ICMBio etc.), tendo sido considerada pelos gestores envolvidos como uma iniciativa fundamental para aprimorar o enfrentamento do problema.

9. Durante o levantamento, entretanto, constatou-se que esse modelo de atuação ainda não estava institucionalizado e vinha funcionando informalmente e de forma assistemática. Em função disso, recomendou-se à Casa Civil e aos Ministérios do Meio Ambiente e da Integração Nacional que adotassem medidas com vistas à institucionalização do Ciman.

10. Apesar de as informações prestadas pela Casa Civil darem conta de que o referido centro já estaria institucionalizado, fazendo-se menção à ocorrência de diversas reuniões no âmbito do Ciman, os dados obtidos pela unidade técnica, corroborando o que já havia sido afirmado por diversos atores envolvidos com a questão em reunião realizada em meu Gabinete, evidenciam que a situação não se modificou em relação à época do levantamento. Não houve a formalização do Ciman e as reuniões só ocorrem em períodos críticos.

11. Talvez não tenha havido uma plena compreensão do que seria a 'institucionalização' do Ciman. É preciso que o Centro seja constituído por meio de normativo específico, que regulamente seu funcionamento, defina competências e responsabilidades, proporcionando condições para que o Ciman constitua de fato uma instância capaz de dar mais efetividade às ações de prevenção e ao combate aos incêndios florestais.

12. Dessa forma, considero pertinente a proposta da unidade técnica de reiterar recomendação nesse sentido, desta vez tornando mais claro o seu conteúdo.

### Aspectos econômicos

13. Estão ligados à constatação de que a realidade econômica vivida na região, fortemente concentrada na pecuária e na agricultura, induz o desmatamento, o uso de fogo na agropecuária e as queimadas. Evidenciou-se, também, que algumas das políticas governamentais voltadas para tais setores são incompatíveis com as políticas de redução de desmatamento.

14. O Tribunal recomendou à Casa Civil que estimulasse a inclusão de instrumentos econômicos nas políticas implementadas para o setor, "inclusive com restrição de financiamentos para atividades que adotem práticas que possam induzir a ocorrência de queimadas e incêndios, incentivando aquelas que, pelo uso de técnicas alternativas ao fogo, propiciam a redução de tais ocorrências".

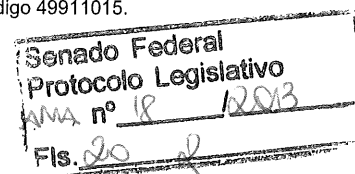
15. A Casa Civil fez referência ao PPCDAM (Plano de Ação para Proteção e Controle do Desmatamento na Amazônia), ao PPCerrado (Plano de Ação para Proteção e Controle do Cerrado) e ao Plano ABC (Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura) como programas que contemplam objetivos de fomento ao desenvolvimento de práticas sustentáveis. Conforme apontado pela unidade técnica, tais programas podem de fato ter efeito positivo na redução de queimadas, no entanto, não foi apresentada pelo órgão qualquer iniciativa nos moldes propostos na recomendação, que tem por objetivo desestimular as práticas que propiciam a ocorrência de queimadas e incêndios florestais.

16. Em relação à incoerência entre políticas públicas, um dos instrumentos que podem ser utilizados para aumentar a integração e a articulação entre as políticas e os programas é a Avaliação Ambiental Estratégica. Em função disso, foram formuladas recomendações – à Casa Civil – para que, oriente os órgãos e as entidades federais a adotarem a Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento de planos e programas que tenham impactos ambientais significativos e à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MP (SPI) para que adote tal instrumento no processo de elaboração do plano plurianual.

17. A partir das informações apresentadas pelos órgãos que receberam as recomendações, apesar de a avaliação ambiental estratégica ainda não estar institucionalizada, é possível verificar que avanços têm sido alcançados em relação à implementação de instrumentos semelhantes em algumas situações e que a nova metodologia de elaboração do PPA tenderia a minimizar o conflito entre as diferentes políticas.

18. Conforme apontado pela unidade técnica, não se trata de tema de simples, sua implementação requer muita articulação entre os órgãos governamentais, exigindo ações continuadas e de longo prazo. Em razão disso, a unidade considera que a realização de novo monitoramento desses itens em curto espaço de tempo mostra-se pouco eficaz e que esse assunto pode ser retomado em trabalhos a serem realizados futuramente.

19. Apesar de concordar com a unidade a respeito da complexidade das questões que envolvem a adoção da avaliação ambiental estratégica, julgo oportuno que, dada sua relevância para minimizar o conflito entre as políticas ambientais e aquelas referentes a outros segmentos, tais recomendações continuem a ser objeto de monitoramento, de forma que o Tribunal tenha informações de



como sua implementação vem avançando no âmbito do Governo Federal. O novo monitoramento, conforme prazo proposto pela própria equipe, deverá ser realizado dentro de aproximadamente 24 meses, que não é um espaço de tempo assim tão curto, de modo que se espera uma evolução na implementação das medidas recomendadas durante esse período.

#### **Insuficiência de dados a respeito às queimadas**

20. Conforme mencionado anteriormente, não há dados suficientes que permitam uma aferição precisa do número e da dimensão das queimadas, sendo usadas aproximações com dados de desmatamento ou de focos de calor.

21. Trata-se de aspecto de grande relevância. Para o enfrentamento de um problema dessa natureza, é necessário ter informações adequadas a respeito dele, sua magnitude, evolução ao longo tempo, localização geográfica etc. E segundo os próprios gestores entrevistados no levantamento, conforme registro da unidade técnica, os dados disponíveis são “incompletos, de qualidade heterogênea, empobrecendo a comparação entre o panorama de diferentes regiões do país e impossibilitando a medição sistemática do problema”.

22. Por isso, foi formulada recomendação ao Instituto Nacional de Estudos Espaciais (Inpe) para que desenvolva indicadores de áreas queimadas no território brasileiro, sobretudo em unidades de conservação e em terras indígenas, no âmbito da ação Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais, de modo a garantir a eficácia do Programa de Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais (Florescer), aumentar a governança pública dos atores envolvidos com a questão, subsidiar os órgãos de controle e possibilitar o controle social.

23. Apesar do declarado comprometimento do Inpe em desenvolver indicadores específicos relacionados às queimadas, observa-se que a situação atual ainda é a mesma do levantamento, em que o indicador utilizado para mensurar as ações referentes ao combate às queimadas é o de número de focos de calor. Assim, permanece a necessidade de acompanhamento da implementação da recomendação nos próximos monitoramentos.

#### **Situação preocupante das unidades de conservação**

24. Foi feita uma série de constatações que expõem a vulnerabilidade das unidades de conservação federais às queimadas e aos incêndios, o que é particularmente preocupante porque as unidades de conservação são espaços territoriais especialmente relevantes sob o ponto de vista ambiental. Ou seja, os danos causados pelas queimadas a essas unidades são especialmente gravosos para a biodiversidade e para os demais recursos naturais.

25. Durante a realização do levantamento de auditoria, constatou-se que várias unidades de conservação estavam em situação crítica em relação às queimadas, em função das largas porções dessas unidades afetadas pelo problema, aliado à alta frequência em que isso ocorre. Os danos provocados, em muitos casos, superam a capacidade de recuperação dos ambientes aos efeitos do fogo.

26. Verificou-se que, nos últimos anos, até em função de compromissos internacionais assumidos, aumentou-se consideravelmente a área protegida por meio de unidades de conservação. A estrutura dos órgãos incumbidos da gestão dessas unidades (hoje o ICMBio), todavia, não acompanhou esse aumento. Por exemplo, estudo de 2009 mencionado no levantamento indicava que das 299 unidades então existentes (hoje são 312), em 161 a infraestrutura era inexistente. Em julho de 2008, o próprio ICMBio havia diagnosticado que não havia fiscais lotados em mais da metade das unidades e cerca de 29% delas não tinham sequer gestor.

27. No levantamento também se detectou que 66% das unidades de conservação não possuíam plano de manejo, que é o principal instrumento de planejamento e de gestão da unidade de conservação. Quanto aos chamados planos de manejo de fogo, que consolidam o conjunto de ações para evitar os grandes incêndios, e dependem de informações geradas pelo plano de manejo, a conclusão da equipe encarregada do levantamento foi a de o quadro era ainda mais preocupante.

28. Outra constatação relevante foi a deficiência da forma como é estruturada hoje a força de trabalho para combate aos incêndios florestais e às queimadas. Durante seis meses do ano, em que esses fenômenos ocorrem com maior intensidade, são contratados brigadistas temporários, em caráter

emergencial, para prestar serviços por estes seis meses, período após o qual eles são dispensados, não podendo ser recontratados nos 24 meses seguintes. Esta sistemática não propicia o desenvolvimento de uma estratégia de longo prazo para enfrentamento do problema, além de gerar uma inadequada rotatividade de pessoal, com perda de conhecimento, e de desestimular a profissionalização da atividade.

29. Conforme apontado no levantamento, diferentemente do que ocorre na maioria dos países, o ICMBio não dispõe, em seus quadros permanentes, de profissional para executar esse tipo de trabalho, profissional normalmente chamado de 'guarda-parque'. Em 2010, o ICMBio elaborou o "Documento Base para a Criação da Função de Guarda-Parque no ICMBio", em que procurou demonstrar os benefícios que seriam gerados com a criação deste novo cargo.

30. O Tribunal, no Acórdão 2.516/2011-Plenário, formulou diversas recomendações em função dos problemas detectados em relação às unidades de conservação:

– À Casa Civil da Presidência da República:

"9.1.3 compatibilizar a Política de Criação de Unidades de Conservação Federais com as necessidades do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, em termos de estrutura básica e de serviços, recursos humanos e equipamentos, que possibilitem a consolidação e gestão das áreas protegidas;

9.1.4. incentivar mecanismos de planejamento orçamentário conjunto entre o Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Chico Mendes e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que possam garantir a sustentabilidade econômica, social e ecológica das Unidades de Conservação instituídas"

– ao ICMBio:

"9.6.1. elabore o Plano de Manejo de Fogo em todas as Unidades de Conservação Federais, priorizando as áreas protegidas mais críticas em relação ao histórico de ocorrência de queimadas e de incêndios florestais nas unidades e em suas zonas de amortecimento;

9.6.2. promova programas de educação ambiental que viabilizem o acesso às informações e o entendimento da importância e dos benefícios das Unidades de Conservação, bem como sobre os efeitos das queimadas e dos incêndios florestais, alternativas ao uso do fogo na propriedade rural e queima controlada nas áreas de amortecimento;

9.6.3. realize campanhas de divulgação das experiências bem sucedidas sobre os temas de educação ambiental, sensibilização e controle social em Unidades de Conservação, disseminando as boas práticas em prevenção e combate às queimadas e aos incêndios florestais;"

– ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

"9.8 avalie a viabilidade de criar o cargo de Guarda-Parque no quadro de pessoal do Instituto Chico Mendes, de forma a possibilitar-lhe a adequada fiscalização das Unidades de Conservação Federais sob sua administração"

– ao Ministério do Meio Ambiente:

"9.9.1. avaliar as alternativas jurídicas para solucionar as deficiências hoje vivenciadas com relação à contratação de brigadistas pelo Instituto Chico Mendes, de modo a garantir o desenvolvimento adequado das ações de combate às queimadas e aos incêndios florestais nas Unidades de Conservação Federais"

31. As constatações feitas no monitoramento evidenciam que o ICMBio tem se empenhado na elaboração dos planos de proteção das unidades de conservação. Em relação ao fortalecimento da

estrutura do ICMBio, relata-se a existência de dois projetos de lei para a criação de cargos para o órgão (PLs 5.894/2009 e 2.205/2011). Particularmente em relação à questão referente ao guarda-parque, apesar de o MP ter afirmado “que estaria estudando a possibilidade de propor projeto de lei para a criação do cargo de Guarda-Parque no quadro de pessoal da autarquia”, nenhum avanço mais concreto foi sinalizado. Da mesma forma, não se detectou no levantamento evolução em relação ao modelo de contratação dos brigadistas.

32. A SecexAmb deixou de aprofundar a análise dos pontos que dizem respeito às unidades de conservação, tendo em vista estar em andamento o TC 033.774/2012-9, uma vez que os diversos temas tratados no levantamento estão contemplados na auditoria de que trata o citado processo, “cujo escopo contempla ampla avaliação da gestão do ICMBio”.

33. O processo acima citado foi fruto de importante iniciativa do Presidente desta Corte, Ministro Augusto Nardes. Trata-se de auditoria coordenada, sob a Relatoria do Ministro Weder de Oliveira, que conta com a participação, além do TCU, dos nove Tribunais de Contas dos estados situados no Bioma Amazônia, com o objetivo de fazer uma avaliação sistêmica da gestão das Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira.

34. A partir de informações fornecidas pela SecexAmb, coordenadora do trabalho, pode verificar que aquela auditoria tem o objetivo de fornecer uma visão bastante completa da gestão das Unidades de Conservação, que no âmbito federal estão a cargo do ICMBio. Serão avaliadas questões ligadas à implementação e consolidação das unidades, à cooperação e coordenação entre os atores envolvidos na gestão das unidades, dentre outras, abrangendo certamente os aspectos tratados nesta auditoria.

35. Há que se ressaltar, entretanto, o fato de que a auditoria de que trata o TC 033.774/2012-9 abrangerá apenas a gestão das unidades de conservação situadas na Amazônia, ao passo que o presente trabalho teve um enfoque mais abrangente, envolvendo todo o País. Certamente muitas das conclusões lá obtidas se aplicarão às unidades de conservação como um todo, mas é preciso avaliar se a implementação das recomendações feitas nesta auditoria em relação às UC em geral poderá ser avaliada única e exclusivamente com os resultados obtidos naquele trabalho. Caso ainda persista alguma lacuna, esta deverá ser suprida no segundo monitoramento do Acórdão 2.516/2011-Plenário.

36. A SecexAmb propõe que não sejam objeto do segundo monitoramento os aspectos ligados às unidades de conservação, em virtude da realização da auditoria coordenada supracitada. Entendo mais adequado que se mantenha no escopo do monitoramento a avaliação da implementação das recomendações que digam respeito às unidades de conservação, evidentemente se valendo das informações obtidas no TC 033.774/2012-9 e com a obtenção de eventuais informações complementares que se façam necessárias.

37. Quanto ao prazo para a realização do segundo monitoramento, a unidade técnica propõe que ele seja feito em 24 meses da apreciação deste processo, considerando a complexidade de boa parte das recomendações, derivada da diversidade de atores envolvidos. Entendo mais prudente que a autorização para o novo monitoramento não fixe desde já o seu prazo de realização, que deverá ser avaliado a partir da ponderação de diversos fatores, tais como: informações preliminares acerca do andamento da execução das medidas recomendadas pelo TCU, eventual agravamento dos problemas, disponibilidade da força de trabalho, dentre outros.

Sala das Sessões, em 5 de junho de 2013.

AROLDO CEDRAZ  
Relator