



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 164 - GP/TCU

Brasília, 3 de março de 2026.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 354/2026 (acompanhado da respectiva instrução técnica que o fundamenta) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão de 11/2/2026, ao apreciar o processo TC-038.522/2021-7, da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

O mencionado processo trata de monitoramento das decisões prolatadas no Acórdão nº 1.383/2021–TCU–Plenário, no âmbito do TC-023.646/2018-7, auditoria realizada nas unidades de conservação federais dos biomas terrestres e marinhos brasileiros, que visou avaliar a gestão das unidades, bem como a implementação de metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 e da Convenção sobre Diversidade Biológica.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador DR. HIRAN
Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor
Senado Federal
Brasília - DF



ACÓRDÃO Nº 354/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de monitoramento do acórdão 1383/2021-Plenário, relativo à auditoria realizada nas unidades de conservação federais dos biomas terrestres e marinhos brasileiros, que visou avaliar a gestão das unidades, bem como a implementação de metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 e da Convenção sobre Diversidade Biológica.

Os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, III e V, “a”, do RI/TCU, e de acordo com o parecer da auditora instrutora emitido neste processo de monitoramento (peça 125), ratificado pelas instâncias diretivas da unidade instrutiva (peças 126 e 127), ACORDAM, por unanimidade, em: considerar cumprida a determinação constante no item 9.2.1 do acórdão 1383/2021-Plenário, dispensando-se o seu monitoramento; considerar implementados os itens 9.2.2 e 9.2.3; encaminhar cópia desta decisão, bem como da instrução à peça 125, ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), ao Ministério do Turismo (MTur), ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CFTC); e encerrar este processo.

1. Processo TC-038.522/2021-7 (MONITORAMENTO)

1.1. Entidade: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Ministério do Turismo; e Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (extinto).

1.2. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Dados da Sessão:

Ata nº 4/2026 – Plenário

Data: 11/2/2026 – Ordinária

Relator: Ministro-Substituto WEDER DE OLIVEIRA

Presidente: Ministro VITAL DO RÊGO

Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

TCU, em 11 de fevereiro de 2026.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Segecex/SecexDesenvolvimento

Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável

TC 038.522/2021-7

Apenso:

Tipo de processo: MONITORAMENTO

PRONUNCIAMENTO DA UNIDADE

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo AUFC FRANCISE MEIRE TONIETTO, a qual contou com a anuência do titular da D-Ambiental.

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.

AudSustentabilidade, em 12 de novembro de 2025.

(Assinado eletronicamente)

ARLENE COSTA NASCIMENTO

Matrícula 6566-8

Auditor-Chefe



TC 038.522/2021-7

Tipo: Monitoramento

Unidade jurisdicionada: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade -ICMBio; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima - MMA; Ministério do Turismo - MTur; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI

Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira

Proposta: Mérito

PRONUNCIAMENTO DA SUBUNIDADE

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela AUFC FRANCISE MEIRE TONIETTO.

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.

D-Ambiental/AudSustentabilidade, na data da assinatura eletrônica.

(Assinado eletronicamente)
FERNANDO SIMÕES DOS REIS
AUFC Matrícula 3608-0
Diretor

TC 038.522/2021-7

Tipo: Monitoramento

Unidade jurisdicionada: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima - MMA; Ministério do Turismo - MTur; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI

Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira

Proposta: Mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de monitoramento das decisões prolatadas no Acórdão 1.383/2021-TCU-Plenário (peça 3), no âmbito do TC 023.646/2018-7, que trata de auditoria operacional realizada nas unidades de conservação federais dos biomas terrestres e marinhos brasileiros e que teve como objetivos avaliar a gestão das unidades e analisar a implementação de metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 e da Convenção sobre Diversidade Biológica. O relatório de auditoria está à peça 114, do TC 023.646/2018-7.

2. Este processo de monitoramento é conexo ao TC 043.432/2021-2, uma Solicitação do Congresso Nacional - SCN feita pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal - CTFC, instaurado para apurar a efetividade de programas, ações, projetos e estrutura de governança referentes a políticas climáticas de prevenção e controle do desmatamento e do aumento das taxas de desmatamento na Amazônia, com ênfase no ano de 2019. Além disso, busca verificar se a gestão do Ministério do Meio Ambiente - MMA possui eventual responsabilidade por ações ou omissões relacionadas a essas questões.

3. O Acórdão 1.361/2022-TCU-Plenário (peça 34) foi proferido no âmbito da SCN e, em seu item 9.7, cientificou a então SecexAgroambiental, atualmente denominada AudSustentabilidade, para que informasse ao relator, especificando nas correspondentes instruções, que os presentes autos e o TC 043.432/2021-2 são conexos, sendo necessário enviar à CTFC do Senado Federal cópia dos acórdãos que vierem a ser proferidos, acompanhados dos respectivos relatórios e votos, para fins de cumprimento do art. 18, parágrafo único, da Resolução/TCU 215/2008.

HISTÓRICO

Acórdão 1.383/2021-TCU-Plenário

4. A auditoria operacional que originou este monitoramento auditou todas as 334 Unidades de Conservação - UCs federais sob gestão pública, existentes à época, com o intuito de fornecer um panorama sobre a política pública de áreas protegidas. O que se esperava, com as propostas de encaminhamento, era que o governo brasileiro definisse uma estratégia nacional para o Sistema Nacional de Áreas de Conservação da Natureza - SNUC e alinhasse a atuação dos órgãos e entidades públicos, a fim de aprimorar a governança da política pública e garantisse um melhor aproveitamento do ativo ambiental presente nas UCs brasileiras, dando efetividade ao direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, numa perspectiva de longo prazo (TC 023.646/2018-7, peça 114, p. 3). Em decorrência dessa auditoria, o TCU proferiu o Acórdão 1.383/2021-TCU-Plenário,

transcrito abaixo:

9.1. Determinar, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, no art. 2º, I, da Resolução TCU 315/2020, nos arts. 4º e 5º, da Lei 9.985/2000, na diretriz 1.2, XVII, do Anexo e no art. 3º, ambos do Decreto 5.758/2006, nos arts. 4º, III, 5º, II e 6º, do Decreto 9.203/2017 e no art. 7º, X e XVIII, do Decreto 99.274/1990, ao Ministério do Meio Ambiente (art. 6º, II, da Lei 9.985/2000 e art. 2º do Decreto 5.758/2006) que, em 180 (cento e oitenta dias), a contar da ciência deste acórdão, realize a avaliação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas;

9.2. Recomendar, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, no art. 2º, III da Resolução TCU 315/2020:

9.2.1. ao Ministério do Meio Ambiente (art. 6º, II, da Lei 9.985/2000) e ao Ministério do Turismo (art. 3º, da Lei 11.771/2008), que elaborem estratégia conjunta para desenvolver o turismo ecológico sustentável nas unidades de conservação brasileiras, consoante arts. 4º, XII, 5º e IV, da Lei 9.985/2000, art. 1º, V, da Lei 11.516/2007 e no art. 5º, VIII e parágrafo único, da Lei 11.771/2008;

9.2.2. ao Ministério do Meio Ambiente (art. 6º, II, da Lei 9.985/2000), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (art. 2º, V, do Decreto 10.234/2020), à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (art. 102 do Decreto 9.745/2019) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Decreto 10.592/2020), que elaborem plano para acelerar o processo de regularização fundiária nas unidades de conservação federais a fim de tornar efetivo o disposto no art. 2º, V, do Anexo I do Decreto 10.234/2020;

9.2.3. ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (art. 4º, XII, da Lei 9.985/2000 e art. 1º, V, da Lei 11.516/2007) que aprimore e implemente mecanismos de monitoramento, acompanhamento e controle de visitas nas unidades de conservação federais consoante Instrução Normativa ICMBio 5/2018.

Acórdão 596/2024–TCU–Plenário

5. Após a realização de diligências para averiguar o atendimento das deliberações do julgado do TCU, esta unidade técnica produziu a primeira instrução do presente monitoramento à peça 59. A partir dos elementos da referida instrução, foi proferido o Acórdão 596/2024-TCU-Plenário, de 3/4/2024, registrado na peça 66, nos seguintes termos:

a) considerar cumprida a determinação contida no item 9.1 do acórdão 1383/2021– TCU – Plenário;

b) considerar não implementadas as recomendações contidas nos itens 9.2.1 e 9.2.2 do acórdão 1383/2021– TCU – Plenário;

c) considerar em implementação a recomendação contida no item 9.2.3 do acórdão 1383/2021– TCU – Plenário;

d) encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério do Meio Ambiente, ao Ministério do Turismo, ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, à Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal;

e) juntar cópia deste acórdão, acompanhado da instrução da peça 59 ao processo conexo TC 043.432/2021-2 - Solicitação do Congresso Nacional;

f) retornar os autos à AudAgroAmbiental, autorizando-a a proceder monitoramento das deliberações contidas nos itens (b) e (c) acima, dentro de prazo considerado adequado por essa unidade instrutiva.

6. Em resposta ao acórdão mencionado, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do

Clima – MMA, relatou as medidas adotadas para o cumprimento das deliberações prolatadas sob sua responsabilidade nos anexos do Ofício 3377/2024/MMA, de 14/5/2024 (peça 80).

7. Conforme instrução à peça 81, a unidade técnica analisou a resposta do MMA e constatou que a maioria das ações empreendidas pelo Ministério encontrava-se em fase de implementação, com algumas previsões de conclusão para julho de 2024. Considerando que já haviam transcorrido cinco meses desde o envio da resposta até a análise, propôs-se a realização de nova diligência para fornecimento de atualização das informações acerca do atendimento das referidas deliberações, casos estas existissem. Nessa mesma instrução, propôs-se também a realização de diligências junto às demais entidades mencionadas no acórdão, a fim de que se manifestassem acerca do cumprimento das deliberações a elas dirigidas, uma vez que, até aquele momento, da análise e da elaboração da instrução preliminar, não haviam apresentado qualquer pronunciamento.

8. A tabela 1 apresenta a relação de ofícios encaminhados aos órgãos e entidades bem como as respectivas respostas.

Tabela 1 – Ofícios encaminhados aos órgãos e respectivas respostas

Órgão/Entidade	Ofício TCU	Peça	Resposta	Peças
ICMBio	50169, de 4/11/2024	83	Ofício SEI 1292/2024-GABIN/ICMBio, de 22/11/2024, e anexos	98 a 104
SPU do MGI	50171, de 4/11/2024	84	Ofício SEI 168925/2024/MGI, de 27/11/2024	105 a 110
Incra	50170, de 4/11/2024	85	Ofício 49390/2025/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA, de 10/7/2025	121 a 123
MMA	50167, de 7/11/2024	89	Ofício 9640/2024/MMA	113 e 123
			Ofício 8177/2025/MMA, de 19/9/2025, e anexos	124
Mtur	50168, de 7/11/2024	90	Ofício 557/2024/AECI/GM, de 18/11/2024, e anexos	93 a 97
			Ofício 275/2025/AECI/GM, de 30/7/2025	118 a 120

Fonte: elaboração própria

9. Prossegue-se à análise do cumprimento das deliberações constantes nos itens 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 1.383/2021–TCU–Plenário, uma vez que o item 9.1 foi considerado cumprido, conforme registrado no item "a" do Acórdão 596/2024-TCU-Plenário (peça 66).

EXAME TÉCNICO

Deliberação 9.2.1 – Recomendar ao MMA e ao MTur que elaborem estratégia conjunta para desenvolver o turismo ecológico sustentável nas unidades de conservação brasileiras

Situação que levou à proposição da deliberação

10. A equipe de auditoria apontou que, embora o Brasil se destaque no cenário turístico internacional, o potencial de uso público das unidades de conservação - UCs brasileiras é desperdiçado em razão da ausência de uma estratégia nacional para o turismo ecológico nessas áreas e da existência de sobreposições e fragmentações no governo.

11. Na maior parte das UCs federais, o uso público e o turismo ocorrem de maneira não ordenada, não estruturada, não qualificada e não controlada, o que pode representar um risco à conservação da biodiversidade e dos ecossistemas dessas áreas protegidas. Assim, o uso público das UCs federais não está sendo adequadamente aproveitado, havendo desperdício do potencial econômico, social e ambiental do patrimônio natural representado por essas áreas protegidas.

12. Esse panorama decorre, em boa medida, da falta de coordenação interministerial entre as áreas de meio ambiente e turismo, com sobreposição normativa de competências e fragmentação da

atuação entre o MMA, o ICMBio e o MTur e, em última análise, da inexistência de estratégia nacional para o uso público nas UCs.

13. Independentemente de a atividade turística em UCs ser desenvolvida diretamente pelo ICMBio, compartilhada com o terceiro setor ou concedida à iniciativa privada, é necessário haver uma estratégia que expresse as decisões governamentais para o desenvolvimento de atividades de uso público nas UCs, orientando os atores envolvidos, inclusive os prestadores e os usuários dos serviços turísticos.

14. Diante desse contexto, a equipe de auditoria apontou para uma lacuna na política de turismo em ambientes naturais no Brasil, em função da inexistência de um delineamento estratégico por parte do governo federal. Esse delineamento deve ter um caráter formal, ser de longo prazo e ter aplicação em âmbito nacional, contar com diretrizes, objetivos e metas, considerar a transversalidade e a territorialidade do turismo e dos diferentes atores envolvidos, bem como promover o uso público nas UCs de forma sustentável.

15. Ante tal situação, o Tribunal, por meio da deliberação 9.2.1 do Acórdão 1.383/2021–TCU–Plenário, recomendou ao MMA, enquanto órgão central e coordenador do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e ao MTur que elaborem estratégia conjunta para desenvolver o turismo ecológico sustentável nas unidades de conservação brasileiras.

Providências adotadas pelo MMA

Peça 80

16. O MMA encaminhou o Ofício 3377/2024/MMA, de 14/5/2024, que traz, em seus anexos, esclarecimentos e subsídios para a construção de entendimento que atenda o cumprimento das recomendações constantes do Acórdão (peça 80).

17. O Ministério comunica que, em 2017, o MTur, o MMA, o ICMBio e a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo – Embratur haviam celebrado o ACT n.º 2/2017 (TC 023.646/2018-7, peça 60, p. 2-13), que continha um plano de ação com o objetivo de fortalecer o turismo em 16 UCs, por meio de atividades que seriam promovidas em eventos do setor turístico. Informa, ainda, que os resultados do ACT foram considerados positivos pelos signatários, o que os levou a celebrar o Acordo de Cooperação Técnica - ACT 5/2023, estabelecendo Plano de Trabalho para a política pública de turismo ecológico sustentável nas UCs e entornos e nas trilhas de longo curso integrantes da Rede Nacional de Trilhas de Longo Curso e Conectividade – RedeTrilhas (peça 80, p. 8-33).

18. Segundo o MMA, o intuito da celebração do novo acordo é dar continuidade ao que havia sido alcançado com o acordo anterior, além de ampliar a atuação de cada partícipe, elevar o nível de desenvolvimento das UCs e entornos e aumentar a visitação de turistas e outros públicos a essas áreas.

19. Segundo o documento, o ACT 5/2023 tem como objeto:

Desenvolver, promover e apoiar a comercialização do turismo ecológico, sustentável e responsável em Unidades de Conservação Federais como instrumento de conservação da sociobiodiversidade, de integração sociocultural, de redução dos efeitos negativos relacionados às mudanças climáticas, de oportunidade de experiências turísticas aos visitantes e consumidores turistas, nacionais e internacionais, de visitação e prática de atividades estruturadas e, por conseguinte, de geração de emprego e renda, em especial, para os povos e comunidades que vivem nessas UCs e seu entorno.

20. O acordo define que o Plano de Trabalho tem como objetivo promover e apoiar a implementação de ações relativas à política de gestão das áreas de uso público, à acessibilidade nessas áreas, ao desenvolvimento sustentável, à inclusão social e econômica, à qualificação dos atores da cadeia produtiva do turismo ecológico, à estruturação e comercialização de produtos e

experiências turísticas, à recuperação de áreas degradadas, ao incentivo à visitação, ao estímulo às boas práticas socioambientais e à consolidação da imagem das UCs e da RedeTrilhas como espaços de lazer com fins de recreação, ecologia, aventura, cultura, religião, prática de esportes e promoção de saúde e bem-estar.

21. Além disso, o Plano de Trabalho é dividido em 20 eixos temáticos para os quais são esperados os seguintes resultados: a ampliação do número de visitantes a mais de uma categoria de área protegida; a diversificação e melhoria da qualidade das atividades e instalações oferecidas aos visitantes; a dinamização das economias locais; a geração de receita para União, Estados e Municípios; a geração de trabalho e renda e de empregos diretos e indiretos; o incremento do interesse da iniciativa privada pelas UCs de modo a possibilitar novos processos de delegação de serviços; o fortalecimento da cultura de visitação nessas áreas; a melhoria da imagem do País; e o reconhecimento da sociedade brasileira sobre a importância da conservação do patrimônio ambiental nacional.

22. Os papéis e as responsabilidades dos signatários estão definidos no termo de acordo e são divididos em obrigações comuns aos partícipes e em obrigações individuais. As obrigações comuns abrangem, dentre outras: elaboração e execução do Plano de Trabalho; disponibilização de relatório contendo informações sobre o cumprimento das ações de competência de cada uma das partes; análise de resultados parciais e, caso necessário, reformulação de metas; vistorias em conjunto, caso necessário; disponibilização de recursos; fornecimento de informações; e intercâmbio de dados necessários ao cumprimento das ações. As partes se obrigam a oferecer todas as facilidades para a execução do acordo em regime de colaboração mútua. Já, as obrigações individuais são as de viabilizar o objeto do ACT de acordo com a competência institucional de cada um dos signatários.

23. O Programa de Trabalho inclui um Plano de Ação que define, para cada eixo temático, o tipo de ação a ser executada, os responsáveis por sua execução, o indicador de seu cumprimento em quantidade de ações executadas e o prazo para execução fixo em 60 meses para todas as ações do plano, contados da assinatura do ACT.

24. Quanto à previsão orçamentária, foi definido que as despesas necessárias à plena consecução do objeto acordado correrão por conta das dotações específicas constantes nos orçamentos dos partícipes.

25. Por fim, o MMA informa que o acordo tem como foco principal o desenvolvimento de ações voltadas, inicialmente, aos Parques Nacionais e seus entornos, categoria de proteção integral das UCs (peça 80, p. 23).

Peça 113

26. O MMA encaminhou o Ofício 9640/2024/MMA, de 28/11/2024, e anexos, em que a Secretaria Nacional de Biodiversidade, Florestas e Direitos Animais – Sbio, por meio do Departamento de Áreas Protegidas, atualiza as informações anteriormente fornecidas (peça 113).

27. Quanto ao item 9.2.1, no anexo Despacho 27384/2024-MMA, a SBio informa que o Acordo de Cooperação Técnica - ACT MTur/MMA/ICMBio/Embratur 5/2023 foi celebrado e afirma que os representantes indicados estão trabalhando na consignação das ações previstas no Plano de Trabalho, o qual foi aprimorado e ampliado em relação ao plano do acordo anterior, estando bastante alinhado com as expectativas contidas na recomendação do TCU (peça 113, p. 13-17).

28. A Secretaria complementa que entende que a recomendação 9.2.1 é direcionada a todas as categorias de unidades de conservação - UCs brasileiras onde o turismo ecológico é permitido e que “Segundo dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação/CNUC, o Brasil conta hoje com 2.945 Unidades de Conservação federais, estaduais, distritais e municipais. Excluindo-se as 68 Reservas Biológicas, as demais 2.877 UCs, que não têm vedações à visitação, têm que ser

consideradas na elaboração da estratégia demandada pelo TCU”.

29. Acrescenta que a deliberação do TCU implica enquadramento institucional que contemple todas as esferas de Governo e entidades privadas de quem se espera o devido cumprimento da Deliberação 9.2.1 e que tal enquadramento foi concretizado com a reativação do Fórum Nacional de Dirigentes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – FSNUC, como instrumento de coordenação do SNUC e que traz respaldo legal e promove maior engajamento dos representantes para realização dos seus trabalhos. A reativação foi feita por meio da Portaria GM/MMA 1065 (peça 113, p. 59-61), de 22/5/2024.

30. A SBio também informa sobre a criação, no âmbito do MMA, de espaço legítimo de discussão da estratégia conjunta para desenvolver o turismo ecológico sustentável nas UCs e sobre a primeira reunião do Fórum, que traz, em sua pauta, discussão sobre a Deliberação 9.2.1 e proposta do MMA para a criação de grupo de trabalho envolvendo o FSNUC, o MMA, o MTur, Embratur e o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo – Fornatur.

31. Destaca que a síntese das discussões do fórum está contida no Relatório do 7º Encontro do Fórum Nacional dos Dirigentes de Unidades de Conservação (peça 113, p. 62-113) e que, na próxima reunião, a ser realizada em 5/12/2025, será dado prosseguimento à instituição de Grupo de Trabalho – GT cujo objetivo final é propor uma estratégia nacional para o ecoturismo.

32. No anexo Despacho 79263/2024-MMA, a Sbio manifesta que está em andamento discussão sobre o Programa de Visitação e Turismo Sustentável em Unidades de Conservação, remete a minuta (peça 113, p. 21-58) e informa que o documento será adaptado e adotado em âmbito nacional.

Peça 124

33. O MMA também encaminhou o Ofício 8177/2025/MMA, de 19/9/2025, e anexos, que contém manifestação da SBio e do ICMBio acerca das deliberações do Acórdão 1.383/2021-TCU-Plenário (peça 124).

34. No Despacho 71776/2025-MMA, anexado ao ofício, a Sbio declara entender que o item 9.2.1 foi atendido com a publicação da Lei 15.180, de 25/7/2025 (peça 120), que institui a Política Nacional de Incentivo à Visitação a Unidades de Conservação e autoriza o ICMBio e os órgãos estaduais e municipais executores do SNUC a contratar instituição financeira oficial para gerir fundo privado com os objetivos de financiar e de apoiar a visitação a UCs.

35. A Lei 15.180/2025 dispõe sobre a política nacional de incentivo à visitação, a própria visitação e o fundo de incentivo à visitação a UCs. Define os objetivos e os instrumentos da política, caracteriza o termo visitação e o classifica quanto ao grau de intervenção em visitação de baixo, médio e alto grau de intervenção, a depender do nível de conservação, de alteração, de atividade humana e de infraestrutura existentes na área.

36. O normativo define quem poderá explorar o acesso e as atividades e os serviços de apoio à visitação a UCs. Trata da universalização do acesso e da necessidade de consideração dos impactos à fauna, à flora e aos recursos naturais, bem como de medidas mitigatórias e da disponibilização de material educativo sobre turismo sustentável.

37. Ademais, essa lei autoriza o ICMBio e os órgãos executores do SNUC a contratar instituição financeira oficial com dispensa de licitação para criar e gerir fundo privado destinado a financiar e apoiar planos, projetos e ações que visem à estruturação, ao aprimoramento e ao incremento da visitação às suas unidades de conservação. A norma também define os recursos que constituirão o fundo e as regras mínimas que deverão constar de seu regulamento e de seu regimento interno.

38. Por fim, a legislação determina que os órgãos executores do SNUC adotem as medidas necessárias para dar cumprimento ao que ali está disposto, inclusive no que se refere à adaptação e à reinterpretação dos planos de manejo das unidades sob sua gestão.

Providências adotadas pelo MTur

Peça 94

39. No Ofício 3847/2024/GSE, a Secretaria-Executiva do MTur encaminha as manifestações das áreas finalísticas do Ministério, remetendo os Ofícios 3628/2024/GSNPTUR, da Secretaria Nacional de Política de Turismo, e 1611/2024/GSNINFRA, da Secretaria Nacional de Infraestrutura, Crédito e Investimentos no Turismo e anexos, e da Coordenação-Geral de Parcerias e Concessões do MTur (peça 94).

Peça 95

40. O Gabinete da Secretaria Nacional de Política de Turismo - GSNPTUR informa que, em colaboração com a UNESCO, foi publicado um edital de contratação de empresa especializada para desenvolver um modelo de governança para a RedeTrilhas. Registra, também, que o MTur e o MMA têm trabalhado de forma conjunta para atender à deliberação do Tribunal (peça 95).

Peça 96

41. No Ofício-Interno 152/2024/CGPC/DEINV/GSNINFRA/MTur, a Coordenação-Geral de Parcerias e Concessões do MTur - CGPC informa sobre a celebração do ACT 5/2023 e reforça a necessidade de ampliação da força de trabalho e dos recursos orçamentários das instituições envolvidas, com vistas à ampliação de ações que contemplem a conservação da sociobiodiversidade, a integração sociocultural, a redução dos efeitos negativos relacionados às mudanças climáticas, bem como a oferta de experiências turísticas aos visitantes e consumidores turistas (peça 96, p. 1-3).

42. A CGPC declara que as diversas formas de parceria público-privadas são relevantes para a estruturação do uso público responsável e sustentável das UCs e que cabe àquela área técnica, juntamente com o ICMBio, acompanhar a realização de estudos e apoiar a modelagem econômico-financeira e jurídica, com a finalidade de viabilizar o estabelecimento dessas parcerias.

43. No Ofício 126/2024/CGPC/DEINV/GSNINFRA, a CGPC informa que, no que diz respeito às suas atribuições no âmbito do ACT 5/2023, tem acompanhado os estudos conduzidos pelo ICMBio e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES sobre a viabilidade de uma concessão de serviços de apoio à visitação para o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses e declara que algumas ações foram empreendidas com o objetivo de facilitar o controle de entrada, a proteção e gestão sustentável, além de fortalecer a acessibilidade e a preservação ambiental do parque (peça 96, p. 6-8).

44. A Coordenação-Geral entende que as ações executadas ao longo do prazo de vigência do ACT e as tratativas para a implementação do Programa de Visitação e Turismo Sustentável em Unidades de Conservação Federais atendem satisfatoriamente a recomendação prolatada pelo TCU no que diz respeito à elaboração da estratégia conjunta constante do item 9.2.1.

Peça 97

45. O MTur encaminhou a minuta do Programa de Visitação e Turismo Sustentável em Unidades de Conservação Federais elaborada pelo ICMBio. O Programa trata da gestão da visitação e do turismo nas unidades de conservação da natureza do SNUC, considerando as 12 categorias de manejo do grupo de proteção integral, e tem como objetivo geral “fomentar a visitação nas unidades de conservação federais e entorno, com ênfase no turismo sustentável como estratégia de desenvolvimento local e regional a partir dos recursos naturais conservados”. A diretriz que conduzirá a execução das ações será a democratização da gestão e do acesso às UCs, que deverá ser observada

sob os aspectos do acesso equitativo e da acessibilidade (peça 97, p. 1-38).

46. O programa será implementado por meio de Eixos Transversais que abrangem todas as seguintes linhas estratégicas de ação: a) visitação educativa; b) visitação recreativa; c) ecoturismo; d) turismo de bem-estar; e) turismo comunitário e etnoturismo; f) turismo científico; g) e turismo rural em áreas privadas. Os eixos estruturam como se darão o fomento à visitação e a ampliação de oportunidades de integração das UCs com seu entorno.

47. A minuta dispõe que “o Plano de Uso Público (PUP) compõe o portfólio de produtos de planejamento das UCs federais e é elaborado com base no Plano de Manejo da UC. O ICMBio hoje é responsável pela gestão de 340 áreas protegidas, sendo que 71% (240) delas têm plano de manejo, ou seja, atendem a uma das principais condições para o planejamento do uso público da UC” e que protocolos de gestão de segurança, projetos interpretativos, projeto de manejo de trilhas, dentre outros, são automaticamente incorporados ao portfólio do PUP.

48. O projeto contempla a diversificação das atividades de visitação, considerando a sua qualificação e as modalidades de sua realização (caminhada, montanhismo, cicloturismo, canoagem e observação da fauna, da flora e de formações geológicas, dentre outras). Ademais, é prevista a provisão de infraestrutura de acesso e visitação, equipamentos facilitadores, sinalização, trilhas de longo curso e conectividade entre áreas protegidas, bem como o uso do método de comunicação Interpretação da Natureza, que utiliza linguagem não técnica para comunicar ao público sobre as ciências naturais.

49. A demanda de visitação foi definida como indicador-chave para a avaliação do uso das UCs pela sociedade. Em 2023, o indicador monitorava 156 das 340 UCs existentes e pretende-se ampliar esse monitoramento, com vistas a auxiliar a elaboração e o aprimoramento dos protocolos de monitoramento do número de visitas.

50. A minuta prevê capacitação continuada para todos os atores envolvidos com o turismo sustentável nas UCs e para os servidores do ICMBio que atuem diretamente na agenda. As ações de capacitação se darão por meio de cursos, treinamentos em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos. Também está previsto o fortalecimento das organizações comunitárias que precisam lidar com os desafios da gestão do turismo, o que inclui o acesso a financiamentos e recursos, bem como a criação de redes entre comunidades e organizações, favorecendo o intercâmbio de experiências e práticas relacionadas à gestão local.

51. O documento aborda o estímulo a parcerias por meio da delegação de serviços, dos instrumentos de parcerias e da participação direta da sociedade por meio de voluntariado em uso público. Trata do fomento da atividade turística, que contará com variadas fontes e poderá ser do tipo reembolsável ou não-reembolsável.

52. O fomento reembolsável é aquele realizado por meio de instrumentos como empréstimos e financiamentos, que podem ter condições especiais, como juros menores e prazos maiores, e que precisam ser pagos de volta ao credor. Por sua vez, o fomento não-reembolsável é concedido sem necessidade de devolução e é oferecido por meio de subsídios, doações ou incentivos fiscais, visando a promoção de atividades ou setores específicos. A escolha do tipo de fomento, segundo o documento, levará em conta os objetivos e as necessidades dos beneficiários, além das suas condições econômicas e sociais, no contexto em que o fomento é oferecido. Serão criados critérios de elegibilidade e estes serão calcados nas premissas do turismo sustentável.

53. O texto aborda, ainda, a gestão da segurança e informa que, em 2022, o ICMBio estabeleceu o Protocolo de Gestão de Segurança da Visitação - PGSV, dispondo sobre normas, procedimentos e orientações para o planejamento da gestão da segurança da visitação das UCs, e que o Protocolo se incorpora ao Programa.

54. Consta da proposta a previsão de cooperação entre ICMBio, MTur e Embratur para o desenvolvimento e aprimoramento do eixo estratégico de comunicação, promoção e *marketing*.

55. O documento também dispõe que a governança do Programa é fundamentada em modelo policêntrico, contando com múltiplos sistemas de unidades políticas, sobrepostos, porém com autonomia quanto à tomada de decisão e à aplicação de regras. Informa que o modelo é o que melhor atende às peculiaridades dos atores envolvidos em escala nacional, regional e local. Ademais, prevê uma instância consultiva, formada no âmbito ACT 5/2023, e uma instância deliberativa, no âmbito do ICMBio. Afirmar que poderá haver participação de outros órgãos públicos e de entidades privadas e, também, poderão ser instalados comitês regionais e conselhos gestores das unidades de conservação.

56. No que tange aos recursos financeiros aportáveis ao Programa, o documento aponta como potenciais aqueles advindos do orçamento do ICMBio, do MMA, do MTur e da Embratur, de organismos internacionais de fomento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, de fundos existentes (a exemplo do Fundo Clima, Fundo Amazônia e Fundo de Compensação Ambiental), de parcerias com o setor privado, de projetos de cooperação internacional e de parceiros da sociedade civil.

57. Por fim, está previsto que o monitoramento e a avaliação do Programa serão feitos em cada linha de ação e eixo estratégico, pelas suas instâncias de governança, por meio de indicadores de desempenho, com elaboração de relatórios de progresso e outras publicações.

58. Ainda no contexto da minuta do Programa de Visitação e Turismo Sustentável, o MTur remete a Nota Técnica 15/2024/DEINV/GSNINFR, em que a Coordenação-Geral de Parcerias e Concessões faz a apreciação técnica da proposta no que diz respeito a investimentos, crédito, parcerias e concessões no turismo. A Coordenação-Geral se manifesta favoravelmente à proposta, apresenta reflexões sobre os potenciais desafios à implementação do programa e sugere pontuais acréscimos ao documento (peça 97, p. 39-45).

59. Dentre os desafios apresentados estão o nível do esforço necessário para superar as barreiras de acesso às áreas das UCs; a complexidade do planejamento para equilibrar os conflitos de interesses; a necessidade de formalização de acordos com as comunidades locais sobre as ações que serão desenvolvidas; a necessidade de atualização constante das ferramentas de avaliação e monitoramento; a garantia de que recursos financeiros e humanos estarão disponíveis e serão suficientes para a implementação; a degradação ambiental que surge como decorrência do crescimento do turismo e a demanda pela construção de empreendimentos a ele relacionados, bem como a consequente especulação imobiliária e desvirtuamento dos objetivos de conservação.

60. As sugestões de acréscimo incluem ressaltar a melhoria da qualidade de empregos oferecidos pelo turismo, quando comparados a atividades de maior potencial degradante, como mineração, caça e extração de madeira; considerar incluir o astroturismo como atividade de visitação; prever o estabelecimento de plano de comunicação unificado e terminologias padronizadas entre os atores envolvidos; considerar a realização de seminários periódicos sobre a temática; prever ato normativo conjunto que designe os responsáveis pela implementação, pelo monitoramento e pela avaliação constante do programa.

61. O MTur encaminha, ainda, o Despacho 10/2024/CGCRED/DEINV/GSNINFRA, no qual a Coordenação-Geral de Apoio ao Crédito se manifesta sobre a minuta do programa no que diz respeito ao fomento e sugere revisão do tópico provimento de linhas de crédito, para considerar o Fundo Geral do Turismo – Novo Fungetur como opção viável, todavia informa que a implantação de linha de crédito sustentável exige ampla discussão sobre a sua materialização (peça 97, p.46-48). Ainda, complementa que reconhece o mérito da criação de uma linha de crédito verde, porém ressalva a falta de competência legal do agente financeiro que operacionaliza o crédito para avaliar o impacto

ambiental dos projetos que financia, fazendo-se necessário discutir o estabelecimento de regras para o cancelamento desses projetos, legitimando-os a pleitear o acesso ao crédito verde.

Peças 119 e 120

62. A Secretaria-Executiva do MTur informa, por meio do Ofício 2082/2025/GSE, de 29/7/2025, que foi sancionada a Lei 15.180/2025, e comunica que tanto o MTur quanto o MMA contribuíram para a elaboração do projeto da lei em comento (peça 119). O Ministério remeteu o excerto do Diário Oficial da União que contém a publicação da referida lei (peça 120).

Análise

63. Quanto à elaboração da estratégia conjunta pelo MMA e pelo MTur para desenvolver o turismo ecológico sustentável nas unidades de conservação brasileiras, concluímos que os órgãos trabalharam para a materialização dos seguintes fatos:

- a) reinstituição do FSNUC como instrumento legal de coordenação interinstitucional e interministerial do SNUC;
- b) assinatura do Acordo de Cooperação Técnica 5/2023 entre o MMA, o MTur, o ICMBio e a Embratur, que institui plano de trabalho para o turismo ecológico sustentável nas UCs e que se mostra aderente aos componentes de governança pública;
- c) sanção da Lei 15.180/2025, que institui a Política Nacional de Incentivo à Visitação a Unidades de Conservação e autoriza os órgãos executores do SNUC a contratar instituição financeira oficial para criar e gerir fundo privado com o objetivo de financiar e de apoiar a visitação a unidades de conservação;
- d) elaboração da minuta do Programa de Visitação e Turismo Sustentável em Unidades de Conservação. Esse é o produto principal que se espera seja implementado e, na presente data, encontra-se em estágio de elaboração.

64. A avaliação dos fatos citados demonstra que os órgãos têm sincronizado os seus trabalhos e dado adequado andamento à elaboração da estratégia conjunta para desenvolver o turismo ecológico sustentável nas unidades de conservação brasileiras, em consonância com o recomendado pelo Tribunal. Os fatos demonstraram, ainda, que a estratégia Programa de Visitação e Turismo Sustentável em UCs já conta com minuta, que segue em análise pelas unidades especializadas de cada órgão e resta pendente de formalização.

65. A assinatura do ACT 5/2023 MMA/MTur/ICMBio/Embratur e a publicação da Lei 15.180/2025 constituem avanços materiais para a política de visitação em unidades de conservação, agindo sobre temas estruturantes relacionados à atividade de visitação, como a definição de infraestrutura de visitação e dos instrumentos administrativos e financeiros integrantes da política, bem como a definição de diretrizes para a promoção do adequado uso público das áreas conservadas.

66. Tomando em consideração os fatos apresentados, bem como o elevado grau de maturidade da elaboração do Programa de Visitação e Turismo Sustentável em Unidades de Conservação, e tendo em vista tratar-se de recomendação que foi emitida há mais de três anos, caso em que a dispensa de monitoramento é permitida, conforme o previsto no art. 17, § 3º, alínea “b”, da Resolução TCU 315/2020, **propõe-se que o item 9.2.1 seja considerado em implementação, com a dispensa de continuidade de seu monitoramento.**

Deliberação 9.2.2 – Recomendar ao MMA, ao ICMBio, à SPU e ao Inbra que elaborem plano para acelerar o processo de regularização fundiária nas unidades de conservação federais a fim de tornar efetivo o disposto no art. 2º, V, do Anexo I do Decreto 10.234/2020

Situação que levou à proposição da deliberação

67. Inicialmente, cumpre ressaltar que o Decreto 10.234/2020 foi revogado pelo Decreto 11.193/2022, o qual, por sua vez, foi revogado pelo Decreto 12.258, de 25/11/2024, atualmente em vigor e que mantém a competência do ICMBio quanto à promoção da regularização fundiária.

68. A regularização fundiária é instrumento que viabiliza a adequada implementação e gestão das UCs federais a fim de possibilitar a realização das suas atividades e o alcance dos objetivos para os quais elas foram criadas.

69. A auditoria verificou que a maior parte da área pendente de regularização fundiária nas UCs já estava sob o domínio público, porém ainda não havia sido entregue ao ICMBio, que, por lei, é a entidade gestora dessas áreas. A transferência dessas áreas para o domínio do ICMBio encontra óbices nas fragmentações entre as instituições federais e nas sobreposições de áreas com destinações públicas distintas e órgãos gestores diversos.

70. Concluiu-se que a regularização dessas áreas públicas depende de articulação interinstitucional entre o ICMBio e os outros atores responsáveis por políticas públicas de gestão territorial, tais como a SPU, o MMA, o Incra e os órgãos estaduais de terra.

71. O Acórdão 1.383/2021-Plenário recomendou ao MMA, ao ICMBio, à SPU e ao Incra que elaborassem plano para acelerar o processo de regularização fundiária nas UCs federais a fim de tornar efetivo o disposto no art. 2º, V, do Anexo I do Decreto 10.234/2020.

Providências adotadas pelo MMA

Peça 113

72. No Despacho 27384/2024-MMA, a SBio se manifesta sobre o item 9.2.2 do Acórdão e informa que o Governo Federal, por meio do Decreto 11.688/2023, reinstituíu a Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais – CTD, sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar – MDA (peça 113, p. 9-17).

73. Esse decreto tem por finalidade dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União e do Incra, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis, bem como sobre a destinação de terras públicas da União.

74. O órgão comunica que o MMA, o ICMBio, a SPU e o Incra possuem assentos na CTD, a qual detém caráter deliberativo sobre a destinação das áreas da União e do Incra. Entre as competências da Câmara, destaca-se a promoção da regularização fundiária de unidades de conservação, terras indígenas, territórios quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais, bem como a gestão das concessões florestais e a implementação de políticas públicas de prevenção e controle de desmatamento.

75. Destaca que, dentre as medidas adotadas no âmbito da CTD, houve a regularização fundiária de seis UCs federais em Roraima, mediante a assinatura do termo de entrega da SPU para o MMA, abrangendo uma área de 3,6 milhões de hectares, a serem cedidos ao ICMBio, conforme os procedimentos estabelecidos pela Portaria Interministerial 436 (peça 109), de 2/12/2009, que regulamenta o tema.

76. O órgão conclui que a CTD, em razão de sua natureza e composição, constitui o foro ideal para a elaboração de um plano destinado a acelerar o processo de regularização fundiária nas unidades de conservação federais e que, à época da expedição do documento, estava em fase de instrução processo que visava instituir o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI para elaboração do Plano de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação. O documento foi elaborado e será tratado mais à frente nessa instrução.

Peça 124

77. O MMA remeteu, por fim, o Despacho Interlocutório emitido pela Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação do ICMBio (peça 124, p. 7-9), no qual o Instituto declara que foram implementadas as seguintes medidas estruturantes voltadas à aceleração do processo de regularização fundiária das UCs, bem como encaminha os documentos a elas relacionados:

- a) Formalização do Plano de Regularização Fundiária das UCs Federais, atualmente em fase de implementação (peça 124, p. 10-93);
- b) Instituição do grupo de Assessoramento Técnico – GAT, por meio da Portaria 53, de 26/9/2024, com o objetivo de apoiar a implementação do Plano de Regularização Fundiária das Unidades de Conservação Federais e que conta com a participação de representantes do ICMBio, do MMA, da SPU e do Incra (peça 124, p. 94-95);
- c) Elaboração da minuta do ACT entre o ICMBio e a SPU, com o objetivo de desenvolver projetos e atividades voltados ao melhoramento e interoperabilidade dos seus dados e sistemas, modernização normativa e de procedimentos técnicos comuns, capacitação de recursos humanos, caracterização, incorporação, destinação e entrega de áreas da União sobrepostas às UCs e a destinação, por meio de outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS, de áreas da União para povos e comunidades tradicionais (peça 124, p.96-103);
- d) Contratação de Sistema de Gestão Fundiária das UCs, mediante convênio celebrado junto à Fundação Espírito-Santense de Tecnologia – FEST, para a elaboração do Sistema de Informações de Gestão de Dados Fundiários das UCs Federais – SICARF/SIGTERRA (peça 124, p.104);
- e) Publicação, pelo ICMBio, da IN 24, de 12/8/ 2025, que regulamenta os procedimentos de recebimento de bens imóveis em UCs federais com fins de regularização fundiária, abrangendo doações voluntárias, doações para compensação de reserva legal e outras medidas compensatórias (peça 124, p.105-135).

78. O Plano de Regularização Fundiária das UCs Federais foi materializado no documento Terras da Conservação da Natureza: Estratégia de Regularização Fundiária para Unidades de Conservação Federais, para os anos de 2024 a 2026 (peça 124, p.10-93). O plano também foi remetido pelo ICMBio (peça 103).

79. O plano em questão é uma estratégia de regularização fundiária desenvolvida com base em dados produzidos por uma análise realizada pelo ICMBio sobre os fatores que influenciam a capacidade do Instituto de promover a consolidação territorial das UCs de domínio público, nos moldes da metodologia Análise SWOT, que identifica forças, fraquezas, oportunidades e ameaças nos ambientes interno e externo da organização.

80. O documento define critérios para priorização de áreas consideradas estratégicas para a gestão das UCs, considerando o seu valor ecológico, o uso público, a existência de conflito fundiário e o uso por comunidades tradicionais. Para tanto, toma-se por base subsídios fornecidos pelos seguintes macroprocessos: a) Estratégias para a Conservação; b) Uso Público e Negócios; c) Consolidação Territorial; e d) Gestão Socioambiental.

81. Também é declarada a intenção do órgão em ampliar parcerias e criar Grupo de Assessoramento Técnico – GAT e comunicar os aprimoramentos legislativos que o Instituto pretende alcançar, relacionados à melhoria do processo de consolidação territorial, dentre eles a inclusão de competência ao ICMBio para declarar a utilidade pública de bens e propriedades a serem desapropriados; a criação de incentivo fiscal para a aquisição de propriedades particulares no interior das UCs; e a regulamentação dos artigos 47 e 48 da Lei do SNUC, que tratam do pagamento pelo uso

de água para abastecimento e geração de energia, com direcionamento dos recursos arrecadados às UCs.

82. O plano trata, ainda, sobre tópicos em governança interna, que abrangem aprimoramento de instrução de processos, desconcentração, levantamento ocupacional, capacitações, contratação de consultorias para avaliação de imóveis rurais, alternativas para aquisição de áreas, desenvolvimento de sistema para aprimorar a gestão de dados e a comunicação.

83. Segundo o documento, a instrução de processos relacionados à regularização fundiária será aprimorada por meio das seguintes alterações normativas:

a) a revisão da IN ICMBio 5/2016, que trata de Compensação de Reserva Legal e Compensação Ambiental (instrumentos que viabilizam a incorporação de imóveis livre de ônus financeiros para o ICMBio), com o intuito de ampliar o escopo das alternativas de recebimento de imóveis em doação e tornar mais céleres e efetivas a instrução e a análise técnica processual;

b) a revisão da IN ICMBio 4/2020, que regulamenta a desapropriação e indenização de benfeitorias de imóveis rurais localizados em UCs de domínio público, com o objetivo de harmonizar os entendimentos e os procedimentos de descentralização de ações, além de promover a participação direta e autônoma das unidades organizacionais e promover a desburocratização e a celeridade do fluxo processual;

c) a regulamentação do Parecer 00010/2017/DFUND/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, que dispõe sobre a possibilidade de indenização de benfeitorias erigidas em terras públicas por populações não tradicionais em situação de vulnerabilidade econômica. O intuito é estabelecer critérios precisos de classificação socioeconômica das populações vulneráveis. O enquadramento adequado dessas populações evita novas ocupações que são ilícitas ou que visam a obtenção de vantagens fundamentadas na possibilidade de obter indenizações.

84. Acerca da desconcentração, o plano estratégico esclarece que a revisão da IN ICMBio 4/2020 promoverá a desconcentração das ações de regularização fundiária e de consolidação territorial. Para tanto, serão conferidas atribuições às UCs e aos Núcleos de Gestão Integrada – NGIs, que também elaborarão Plano Específico de Consolidação Territorial. Ademais, serão estabelecidas parcerias e tratativas interinstitucionais em prol da integração e eficiência dessas ações.

85. O documento trata, ainda, de alternativas para aquisição de áreas e prevê possíveis iniciativas relacionadas às Compensações de Reserva Legal, Espeleológica, Florestal de Mata Atlântica, Ambiental Florestal e Minerária; à doação de terras via compensação ambiental; à aquisição em hasta pública; às doações por conversão de autuações; aos Termos de Ajustamento de Conduta firmados pelo Ministério Público Federal; e à retomada de terras públicas irregularmente ocupadas.

86. Com a adoção do plano, o Instituto espera que haja aumento na consolidação territorial das unidades de conservação federais, com destaque para a aquisição de área privada.

87. O MMA prossegue a sua manifestação apresentando a minuta do ACT a ser celebrado entre o ICMBio, órgão gestor das UCs, e a SPU do MGI, responsável pela entrega ao MMA das áreas de domínio da União localizadas em UCs, conforme a Portaria Interministerial 436, de 2/12/2009. A finalidade do ACT é a cooperação entre os partícipes para desenvolver projetos e atividades voltadas à melhoria da interoperabilidade de dados e sistemas, modernização dos normativos e procedimentos técnicos comuns, capacitação dos recursos humanos, bem como caracterização, incorporação, destinação e entrega de áreas da União sobrepostas às UCS.

88. O acordo prevê que serão criados Grupos Regionais de Trabalhos Específicos – GRTE, os quais elaborarão Planos de Trabalho Específicos, sob supervisão de Pontos Focais sediados em Brasília. Também prevê que as despesas correrão por conta das dotações específicas constantes do

orçamento de cada partícipe, sem possibilidade de transferência voluntária ou doação de bens entre eles.

89. Ainda quanto à minuta do ACT, consideramos importante ressaltar que o seu texto ainda precisa ser adequado ao referencial normativo vigente, eis que o texto atual se fundamenta no artigo 116 da Lei 8.666/1993 (peça 124, p.96), norma revogada pela alínea “a” do inciso II do artigo 193 da Lei 14.133, de 1º/4/2021.

90. Prosseguindo, na página 104 da peça 124, o MMA encaminhou a primeira página do Termo de Convênio celebrado entre o ICMBio e a FEST, que visa executar o projeto de pesquisa Gestão do Conhecimento para Aprimoramento da Gestão Socioambiental nas Unidades de Conservação Federais do ICMBio, que apresenta como metas um Banco de Dados de malha fundiária atualizado e seis módulos de sistema de informação relacionados a malha fundiária, desapropriação/indenização, compensação de reserva legal, incorporação de terras públicas e Concessão de Direito Real de Uso – CDRU. Ressalte-se que o fato de o documento ter sido encaminhado de forma parcial não prejudica o resultado desta análise.

91. Para encerrar, o Ministério encaminha a IN ICMBio 24, de 12/8/2025, que estabelece as fases e etapas do processo administrativo para recebimento de doação de bens imóveis situados em UCs, com o fim de regularização fundiária, define a documentação exigível, bem como o processo de certificação de habilitação do imóvel e as providências administrativas relativas à doação (peça 124, p.105-135).

Providências adotadas pelo ICMBio

Peça 100

92. O ICMBio informa, por meio do despacho interlocutório da Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação do Instituto, que foi elaborado o plano estratégico Terras da Conservação da Natureza: Estratégia de Regularização Fundiária para Unidades de Conservação Federais, com o objetivo de acelerar o processo de regularização fundiária nas unidades de conservação federais (peça 100). O documento consta da peça 103. O seu conteúdo está relatado nos itens de 80 a 88 dessa instrução.

93. O Instituto comunica, ainda, que foi instituído o Grupo de Assessoramento Técnico - GAT, por meio da Portaria 53/2024 (peça 99), de 26/9/2024, com a finalidade de apoiar a implementação e o monitoramento do plano mencionado, bem como de elaborar uma agenda nacional de consolidação territorial das unidades de conservação federais. Ressalta que o GAT atuará como fórum de discussão e colaboração entre diversos órgãos e instituições, tais como Inbra, MMA, SPU, MDA, Coalizão Pró-UC, WWF-Brasil e Abrampa, em busca de promover a integração entre os órgãos, a mobilização de recursos e o envolvimento da sociedade civil no processo de consolidação territorial.

Providências adotadas pela SPU (MGI)

Peça 105

94. A SPU, por meio do Ofício SEI 168925/2024/MGI, destaca que tem atuado em conjunto com o MMA, o ICMBio e o Inbra para acelerar o processo de regularização fundiária nas UCs federais, conforme suas competências legais e regimentais. No entanto, no que tange aos aspectos específicos da regularização das unidades de conservação, a SPU participa fornecendo as condições e os subsídios necessários para a entrega do imóvel ao MMA (peça 105).

Peça 106

95. Na Nota Técnica SEI 49561/2024/MGI, a SPU informa que estão previstos a elaboração, em conjunto com o MMA, de plano de regularização das UCs e, também, o aperfeiçoamento de fluxos

e normas infralegais para conferir maior celeridade ao processo de entrega de áreas ao MMA.

96. A SPU destaca a sua participação no GAT, cuja instituição consta do Boletim de Serviços Edição 53/2024 (peça 108), do ICMBio. O GAT objetiva apoiar a implementação e o monitoramento do plano Terras da Conservação da Natureza, bem como a respectiva estratégia de Regularização Fundiária para Unidades de Conservação Federais (peça 106).

97. A Secretaria destaca a realização do evento “Diálogos socioambientais: Consolidação territorial e articulação de políticas públicas em unidades de conservação federais” e remete documento contendo a programação do evento (peça 110). O Diálogo foi realizado dia 7/10/2024, ocasião em que foi lançado o plano Terras da Conservação da Natureza e foram empossados os membros do GAT.

98. A SPU evidencia, ainda, a relevância de ACT a ser celebrado entre a SPU e o ICMBio, voltado ao melhoramento e interoperabilidade dos dados e sistemas dos partícipes, modernização normativa e de procedimentos técnicos, capacitação de recursos humanos, além da caracterização, incorporação, destinação e entrega de áreas da União sobrepostas às UCs. Ressalte-se que o MMA encaminhou a minuta do ACT (peça 124, p.96-103).

99. Os projetos conexos ao referido acordo destinam-se a agilizar o processo de regularização fundiária das unidades de conservação e a conferir maior proteção às UCs contra desastres naturais recorrentes e às comunidades tradicionais frente ao avanço acelerado dos interesses imobiliários. Pretende-se, ainda, conferir maior eficiência ao alcance dos objetivos previstos na Portaria Interministerial 436 (peça 109), de 2/12/2009, que regulamenta os procedimentos relacionados à entrega das áreas ao MMA por meio da SPU.

100. A Secretaria explica que, no rito de entrega estabelecido pela referida Portaria, a SPU entrega as áreas ao MMA, responsável por sua identificação e caracterização, o qual possui a competência de cedê-las ao ICMBio, que, por sua vez, estabelece as regras e o plano de manejo dessas unidades de conservação. Destaca que o processo de entrega não é complexo e que o gargalo se encontra nos trabalhos técnicos anteriores à destinação, a exemplo da identificação da UC e do georreferenciamento da área, o que amplia a importância da efetivação do ACT.

101. Assim como o MMA, a SPU destaca a retomada da Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais – CTD para dar celeridade à destinação e à regularização das glebas públicas federais não destinadas na Amazônia, contribuindo, assim, para a redução do desmatamento ilegal na região.

102. Reforça que após as deliberações na CTD, as áreas devem ser transferidas do Inbra para a SPU, que é a responsável pela destinação aos demais órgãos do colegiado.

103. Por fim, o órgão informa que vem atuando em conjunto com o MMA, o ICMBio e o Inbra no sentido de proporcionar a execução das políticas públicas em questão.

Peça 107

104. A SPU também encaminhou documento contendo a Carteira de Iniciativas Estratégicas do MGI, que contém os objetivos estratégicos do Ministério detalhando as iniciativas desenvolvidas e os resultados-chave obtidos. Não identificamos iniciativas diretamente relacionadas ao cumprimento do item 9.2.2 do Acórdão.

Providências adotadas pelo Inbra

Peça 122

105. No Ofício 49390/2025/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, o Inbra se manifesta a respeito do item 9.2.2 do Acórdão e se coloca à disposição do ICMBio para colaborar na

elaboração de um plano para acelerar o processo de regularização fundiária nas UCs (peça 122).

Peça 121

106. Em resposta ao ofício emitido pelo Incra, referenciado no parágrafo anterior, o ICMBio emitiu o Ofício SEI 809/2025-GABIN/ICMBio (peça 121), informando sobre a elaboração do documento Terras da Conservação da Natureza: Estratégia de Regularização Fundiária para Unidades de Conservação Federais e comunicando que o Plano contempla, dentre outras estratégias, a necessidade de articulação com a SPU, o Incra e os institutos estaduais de terras. Em relação ao Incra, destaca a necessidade de cooperação na arrecadação de terras públicas inseridas no interior das UCs.

107. No documento, o ICMBio declara entender que o Incra pode ampliar a cooperação interinstitucional apoiando as atividades de avaliação de imóveis em processo de desapropriação, especialmente nos casos que envolvem grandes áreas rurais e demandam expertise fundiária consolidada.

108. Reitera, ainda, o interesse e a disposição do ICMBio para aprofundar a parceria com o Incra e se coloca à disposição para os devidos encaminhamentos.

Peça 123

109. No Ofício 49383/2025/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, o Incra comunica à Ministra de Estado do Meio Ambiente e Mudança do Clima que o órgão se coloca à disposição para colaborar na elaboração de um plano para acelerar o processo de regularização fundiária nas UCs.

Análise

110. No que diz respeito à elaboração de plano para acelerar o processo de regularização fundiária nas UCs, pelo MMA, ICMBio, SPU e Incra, concluímos que os órgãos trabalharam na produção dos fatos a seguir:

- a) reinstituição da Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais, sob coordenação do MDA e participação do MMA, ICMBio, SPU e Incra. A Câmara é instrumento promotor da coordenação interinstitucional com competência para promover a regularização fundiária de unidades de conservação;
- b) elaboração do Plano Estratégico Terras da Conservação da Natureza: Estratégia de Regularização Fundiária para Unidades de Conservação Federais para os anos de 2024 a 2026, que aborda estratégias para o crescimento exponencial dos resultados relacionados à regularização fundiária;
- c) instituição do Grupo de Assessoramento Técnico - GAT, com o fim de apoiar a implementação e o monitoramento do plano Terras da Conservação da Natureza e atuar como fórum de discussão e colaboração para os órgãos e instituições envolvidos;
- e) elaboração da minuta do Acordo de Cooperação Técnica - ACT entre o ICMBio e a SPU, com o objetivo de desenvolver projetos e atividades voltados ao melhoramento e interoperabilidade dos seus dados e sistemas, modernização normativa e de procedimentos técnicos comuns, capacitação de recursos humanos, caracterização, incorporação, destinação e entrega de áreas da União sobrepostas às UCs e a destinação, por meio de outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS, de áreas da União para povos e comunidades tradicionais;
- f) celebração de convênio para elaborar o Sistema de Informações de Gestão de Dados Fundiários das UCs Federais – SICARF/SIGTERRA;
- g) publicação da IN 24, de 12/8/2025, que regulamenta os procedimentos de recebimento

de bens imóveis em UCs federais com fins de regularização fundiária, abrangendo doações voluntárias, doações para compensação de reserva legal e outras medidas compensatórias;

h) início das comunicações entre o Incra, o ICMBio e o MMA com o objetivo de elaborar um plano de ação específico de aceleração da regularização fundiária na UCs.

111. A análise dos fatos permite concluir que os órgãos têm realizado ações no sentido de melhorar a coordenação interinstitucional entre os atores envolvidos no rito de regularização fundiária, de aprimorar as normas que regem as fases e estágios do rito de regularização e de fortalecer a gestão de seus sistemas de dados.

112. Restou demonstrado que foi elaborado plano estratégico de regularização fundiária com definição de diretrizes para priorização de áreas, bem como propostas de melhoramento dos normativos relativos aos procedimentos de regularização e apresentação de alternativas à indenização para a transferência das áreas, dentre outras estratégias voltadas à efetivação da regularização. Além disso, demonstrou-se que as estratégias contidas no plano têm sido efetivamente implementadas e vêm produzindo efeitos positivos no sentido de conferir celeridade ao rito de regularização das áreas protegidas.

113. Ademais, o Incra, o ICMBio e o MMA iniciaram as comunicações para cooperar e elaborar um plano de ação específico para promover a aceleração da regularização fundiária, instrumento que complementará o plano estratégico a nível operacional.

114. Tendo em vista as ações relatadas, que um plano estratégico que aborda estratégias aceleradoras da regularização fundiária foi elaborado e que essas estratégias estão sendo implementadas e que um plano de ação específico para acelerar a regularização está em vias de ser produzido, **propõe-se que o item 9.2.2 seja considerado implementado.**

Deliberação 9.2.3 – Recomendar ao ICMBio que aprimore e implemente mecanismos de monitoramento, acompanhamento e controle de visitas públicas nas unidades de conservação federais consoante Instrução Normativa ICMBio 5/2018

Situação que levou à proposição da deliberação

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

116. A equipe de auditoria verificou que o controle de visitação é feito em apenas um terço das UCs federais e que os métodos de coleta e registro não são precisos, dificultando um adequado monitoramento e acompanhamento. Por exemplo, a variação de 7,3 milhões de visitantes em 2014 para 12,4 milhões de visitantes em 2018 pode tanto ter decorrido de um aumento efetivo da visitação quanto ao fato de que o registro da visitação passou a ser realizado em unidades que não o faziam anteriormente (peça 114, p. 60, do TC 023.646/2018-7).

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

118. Ante tal situação, o Tribunal propôs recomendar ao ICMBio que aprimorasse e

implementasse mecanismos adequados de monitoramento, acompanhamento e controle de visitas nas unidades de conservação federais.

Providências adotadas pelo ICMBio

Peça 101

119. A peça 101 traz a Informação Técnica 48/2024-COEST/CGEUP/DIMAN/ICMBio, em que a Coordenação de Planejamento, Estruturação da Visitação e do Ecoturismo do ICMBio se manifesta a respeito do item 9.2.3 do Acórdão.

120. A Coordenação reforça a importância dos indicadores gerados com o monitoramento da visitação em UCs para a tomada de decisão em todos os níveis organizacionais e informa sobre o início de discussões a respeito da atualização ou revisão do principal normativo que dispõe sobre diretrizes e procedimentos administrativos relativos ao monitoramento da visitação, a IN ICMBio 5/2018.

121. Pontua que os resultados do monitoramento global de número de visitas em UCs federais passaram a ser disponibilizados à sociedade via painel de gestão virtual, com atualização anual e divulgação a cada ciclo de monitoramento, no seguinte endereço eletrônico: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzJiNjgzZTkzZWl3MS00YzZm5LTkZmEtZjZkOGUwNWJhY2FiliwidCI6ImMxNGUyYjU2LWM1YmMtNDNiZC1hZDIjLTQwOGNmNmNmNjMzU2MCI9>.

122. O painel foi acessado em 7/8/2025 e os dados demonstraram que, em 2024, foram monitoradas 161 das 344 UCs, distribuídas por dez categorias, totalizando 25,5 milhões de visitas, e apresenta a cobertura do monitoramento das UCs por região geográfica. O painel permitiu o acesso a dados de anos anteriores, sendo o ano de 2000 o mais antigo, período em que foram monitoradas 19 UCs, na categoria Parque Nacional, e registrado 1,9 milhão de visitas.

123. Dos dados, nota-se que houve crescimento anual contínuo do número de UCs monitoradas, assim como do número de visitas registradas. Também houve o aumento do número de tipos de categoria de UC monitoradas.

124. O gráfico apresentado no quadro 1 foi retirado do painel de gestão e traz a série histórica de visitação a todas as categorias de UC, considerando o período do ano 2000 ao ano 2024.

125. O gráfico apresentado no quadro 2, também retirado do painel de gestão, demonstra a cobertura do monitoramento em 2024, apresentando a quantidade de unidades monitoradas (em verde) e não monitoradas (em cinza) relativas a cada categoria de unidade de conservação (Parque Nacional -PARNA, Floresta Nacional - FLONA, Reserva Extrativista - RESEX, Reserva Biológica - REBIO, Área de proteção Ambiental - APA, Estação Ecológica - ESEC, Área de Relevante Interesse Ecológico - ARIE, Refúgio da Vida Silvestre - REVIS, Monumento Natural - MONA e Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS).

629/2023.

127. O documento contém o seguinte endereço eletrônico para acesso ao relatório anual de monitoramento do número de visitas referente ao ano de 2019: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-diversas/monitoramento_visitacao_em_ucfs_federais_resultados_2019_breve_panorama_historico.pdf. O relatório foi acessado em 7/8/2025 e descreve os dados de visitação compilados pela Coordenação de Planejamento e Estruturação da Visitação e do Ecoturismo - COEST desde o ano de 2000 até 2019. Também, esclarece que a COEST tem o objetivo institucional de promover o aumento contínuo das UCs que aplicam protocolos de monitoramento da visitação e que reportam os dados, ao mesmo tempo qualificando as equipes técnicas para aumentar a acurácia das informações.

128. Consta do documento que houve normatização do monitoramento das UCs pela COEST, com a edição da Instrução Normativa - IN 5/2018, que dispõe sobre as diretrizes e procedimentos administrativos para o monitoramento da visitação em unidades de conservação federais. A IN introduz metodologia de contagem de visitas, que passa a se dar por visita e não mais por visitante, e define os métodos de contagem que podem ser utilizados pelas equipes técnicas.

129. O órgão declara que os indicadores de monitoramento da visitação estão em constante evolução e que isso decorre não apenas dos marcos normativos pertinentes ao tema, mas também das consultorias técnicas prestadas pela COEST às unidades de conservação que enfrentam dificuldades para cumprir as disposições da IN 5/2018.

130. Quanto à capacidade de operacionalização do monitoramento pelas UCs, o relatório anual de monitoramento apresenta o gráfico exibido no quadro 3 com o comparativo entre o aumento real de visitação e o aumento por razão da melhora no esforço de monitoramento (novas unidades monitoradas), ano a ano, considerando o período de 2016 a 2019.

Quadro 3 – Comparativo entre o aumento real da visitação e o aumento pelo monitoramento de novas unidades de conservação



Fonte: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-diversas/monitoramento_visitacao_em_ucf_federais_resultados_2019_breve_panorama_historico.pdf

131. Além do exposto, o relatório também discorre sobre o impacto no número de visitas de aspectos relacionados a sazonalidade, índice de atratividade turística e biomas.

132. Por fim, o ICMBio declara que se encontra em fase final de elaboração o relatório anual de monitoramento do número de visitas referente ao ano de 2023, o qual atualiza as informações contidas no relatório de 2019, incorporando os dados mais recentes, inclusive os impactos decorrentes da pandemia.

Peça 124

133. Na peça 124, p. 135-136, o MMA encaminhou o Despacho Interlocutório emitido pela Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação do ICMBio, no qual o Instituto dá conhecimento de que as UCs têm aplicado com êxito os métodos contidos no Manual de Métodos para o Monitoramento do Número de Visitas em Unidades de Conservação Federais, elaborado pelo próprio órgão, e informa o seguinte endereço eletrônico para acesso ao conteúdo da publicação: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-diversas/manual_de_metodos_para_o_monitoramento_do_numero_de_visitas_em_unidades_de_conservacao_federais.pdf. Acessamos o endereço em 13/9/2025.

134. O manual traz que seu objetivo é auxiliar as equipes gestoras das UCs a iniciarem ou aperfeiçoarem seus Protocolos para Monitoramento do Número de Visitas – PMNV dentro da capacidade técnica e operacional disponível, de modo a elevar a acurácia dos dados gerados ao longo do tempo. O manual dispõe, ainda, sobre métodos que podem ser utilizados para estabelecimento do programa de monitoramento da visitação, sobre o modo de elaboração do protocolo para monitoramento do número de visitas. Também apresenta outros indicadores que podem ser contabilizados, além do número de visitas, e apresenta métodos de contagem que podem ser utilizados.

135. O Ministério também informou sobre a publicação Visômetro dos Parques do Brasil: Dados, Desafios e Boas Práticas do Monitoramento da Visitação, publicado pelo Instituto Semeia, que discorre sobre os resultados institucionais de monitoramento do número de visitas nas UCs, bem como sobre desafios e gargalos relativos ao acompanhamento da visitação, além de informar as boas práticas observadas pelo Instituto Semeia. Foi fornecido o endereço eletrônico para acesso <https://semeia.org.br/biblioteca/publicacoes/visitometro-dos-parques-do-brasil/>. Acessamos o endereço em 23/9/2025.

Análise

136. A respeito do aprimoramento e da implementação de mecanismos de monitoramento, acompanhamento e controle de visitas públicas às UCs, ocorreram os seguintes fatos:

a) publicação do painel virtual de Gestão da Coordenação lançado pelo ICMBio, que dá transparência ao número de UCs monitoradas e ao número de visitas registradas, a cada ano, desde 2000, com atualização anual. O painel demonstra o crescimento da quantidade de visitas registradas e do número de UCs monitoradas. Também apresenta o aumento na variedade de categorias de UC monitoradas. Os dados apresentados indicam a melhora no processo de monitoramento das UCs de forma geral;

b) publicação da Portaria GM/ MMA 629/2023, na qual a Ministra de Estado do MMA resolve fixar meta organizacional de desempenho ao ICMBio para elevar o número de unidades de conservação com visitação monitorada no período de um ano. A definição dessa meta demonstra a intenção do MMA e do ICMBio em promover o aprimoramento do monitoramento das UCs a nível institucional;

c) emissão do relatório anual de monitoramento da visitação em UCs federais de 2019, pelo ICMBio, reportando os dados coletados pelo órgão, bem como a análise desses dados aplicada ao contexto das UCs e esclarecendo sobre os resultados advindos dos esforços institucionais para operacionalizar o controle, o acompanhamento e o monitoramento das visitas;

d) elaboração do Manual de Métodos para o Monitoramento do Número de Visitas em Unidades de Conservação Federais, pelo ICMBio, que formaliza metodologias a serem utilizadas pelas equipes gestoras das unidades de conservação e que apresentou efeitos positivos, melhorando a capacidade e a quantidade de UCs que monitoram visitas;

e) avaliação externa dos dados de visitas às UCs, realizada pelo Instituto Semeia, organização filantrópica e sem fins lucrativos.

137. Tendo em vista a informação do ICMBio sobre a elaboração do relatório de 2023, realizamos pesquisa eletrônica que trouxe à luz o relatório referente ao ano de 2022, publicado em 2023, constante do endereço eletrônico <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/Relatrio2022.pdf>. O relatório foi acessado em 7/8/2025 e reporta o aumento do número de registros de visitas a UCs e o número de UCs reportantes, bem como descreve a qualificação das UCs mais visitadas.

138. O relatório de 2022 também informa sobre a publicação da IN 12/2020/GABINI/ICMBIO, que dispõe sobre procedimentos para realização da atividade de visitação com o objetivo educacional nas UCs, e sobre o Roteiro Metodológico – Planejamento de Atividades de Visitação com Objetivo Educacional, indicando que órgão tem trabalhado para diversificar as oportunidades de uso público das UCs e tem incentivado o desenvolvimento planejado desse tipo de atividade.

139. Após análise minuciosa dos dados apresentados, conclui-se, que o aumento de unidades reportantes e do número de visitas registradas é indicador do esforço institucional para o aperfeiçoamento técnico das UCs e para a melhoria da capacidade dessas unidades de operacionalizar o monitoramento e o controle da visitação. Os dados apresentados nos relatórios de visitação são corroborados pelos demonstrados no painel de gestão virtual e pela avaliação de dados realizada pelo Instituto Semeia, o que permite concluir pelo aprimoramento dos mecanismos de monitoramento, acompanhamento e controle de visitas às UCs, adequando-se ao recomendado pelo TCU.

140. Destarte, **propõe-se que o item 9.2.3 seja considerado implementado.**

CONCLUSÃO

141. O presente processo foi autuado com a finalidade de verificar o atendimento das deliberações prolatadas por meio do Acórdão 1.383/2021–TCU–Plenário. O que se esperava, com as propostas de encaminhamento monitoradas, era o alinhamento das ações dos órgãos e entidades públicos em torno da política pública de turismo ecológico sustentável nas unidades de conservação federais e do controle do uso público nessas áreas. Também se buscava o fortalecimento da governança das áreas protegidas por meio da consolidação territorial, instrumentalizada pela regularização fundiária. Em última instância, o objetivo perseguido era conferir maior efetividade ao direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em uma perspectiva de longo prazo.

142. Ressalte-se que as recomendações também objetivaram o aprimoramento da gestão do SNUC, considerando que as unidades de conservação são efetivas na contenção do desmatamento e na remoção do carbono da atmosfera, conforme constatado no trabalho de auditoria que deu origem a este monitoramento.

143. Cumpre destacar que o presente processo é conexo ao TC 043.432/2021-2 - Solicitação

do Congresso Nacional, e deve ser enviada cópia do acórdão que vier a ser prolatado, acompanhado dos respectivos relatório e voto, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.

144. As tabelas 2 e 3 resumem o grau de cumprimento/implementação de cada item do Acórdão 1.383/2021-CU-Plenário e o percentual geral de cumprimento/implementação do julgado.

Tabela 2 – Grau de cumprimento/implementação das deliberações

Item	Destinatário	Natureza	Assunto	Grau de cumprimento/atendimento
9.1	MMA	Determinação	Avaliação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas	Cumprido
9.2.1	MMA e MTur	Recomendação	Estratégia conjunta para desenvolver o turismo ecológico sustentável	Em implementação
9.2.2	MMA, ICMBio, SPU e Incra	Recomendação	Plano para acelerar o processo de regularização fundiária	Implementado
9.2.3	ICMBio	Recomendação	Monitoramento, acompanhamento e controle de visitas	Implementado

Fonte: elaboração própria

Tabela 3 – Percentual de cumprimento/implementação das deliberações

Percentual de cumprimento/implementação	
Cumprido / Implementado	75,00%
Em cumprimento / Em implementação	25,00%
Não cumprido / Não implementado	0,00%

Fonte: elaboração própria

145. Observa-se que, das quatro deliberações prolatadas no referido Acórdão, três foram consideradas plenamente cumpridas/implementadas (75%) e uma foi considerada em implementação (25%).

146. Os benefícios efetivos das deliberações monitoradas do Acórdão 1.383/2021-TCU-Plenário incluem a melhora na coordenação e integração interinstitucional, a aceleração da regularização fundiária e a consequente consolidação do território das unidades de conservação, por meio de plano específico.

147. Também são benefícios efetivos o aprimoramento do monitoramento, acompanhamento e controle da visitação nas UCs, bem como a utilização desses instrumentos na gestão do ativo ambiental. Outro benefício é o plano nacional para o turismo ecológico sustentável, promotor de melhor aproveitamento do potencial de uso público nessas unidades.

148. Por fim, espera-se que o presente monitoramento dê efetividade às deliberações do TCU, e que essas deliberações possam contribuir para o aprimoramento da governança do SNUC e garantir um melhor aproveitamento do ativo ambiental presente nas unidades de conservação brasileiras, dando efetividade ao direito constitucional ao meio ambiente equilibrado, em uma perspectiva de longo prazo.



PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

149. Diante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, quanto ao Acórdão 1.383/2021-TCU-Plenário:

- a) **considerar em implementação** o item 9.2.1, **dispensando-se o seu monitoramento**, com base no art. 17, § 3º, alínea “b”, da Resolução TCU 315/2020;
- b) **considerar implementados** os itens 9.2.2 e 9.2.3;
- c) **encaminhar** cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentam, ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima - MMA, ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, ao Ministério do Turismo - MTur, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União - SPU vinculada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI;
- d) **encaminhar** à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal - CTFC cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentam, para fins de cumprimento do art. 18, parágrafo único, da Resolução/TCU 215/2008;
- e) **encerrar** o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

D-Ambiental / AudSustentabilidade, na data da assinatura eletrônica.

(Assinado eletronicamente)
Francise Meire Tonietto
AUFC – Mat. 12726-4

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.164/2026-GABPRES

Processo: 038.522/2021-7

Órgão/entidade: SF - Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor - CTFC

Destinatário: COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 04/03/2026

(Assinado eletronicamente)

MARCELLO FERNANDES DE SOUZA

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.