



WWF-Brasil é  
parceiro da FGV na  
promoção de  
mudanças positivas  
nas políticas públicas  
ambientais do país

An aerial photograph showing a vast landscape with a large river winding through a green, marshy area. In the background, there are brown, rocky mountains under a clear sky. The water reflects the sky, and the surrounding land is a mix of green and brown, indicating a wetland or delta environment.

# A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL

**RELATÓRIO DE PESQUISA**  
ABRIL 2020

**A ATUAÇÃO  
DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
EM MATÉRIA AMBIENTAL**



WWF-Brasil é  
parceiro da FGV na  
promoção de  
mudanças positivas  
nas políticas públicas  
ambientais do país



# SUMÁRIO

<b>EDITORIAL</b> .....	4
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO</b> .....	11
<b>CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO – LEI FEDERAL 12.651/2012</b> .....	14
<b>SISTEMA NACIONAL DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – LEI FEDERAL 9.985/2000</b> .....	16
<b>MÉTODO</b> .....	18
Pesquisa de acórdãos .....	18
Matriz de análise .....	20
<b>RESULTADOS</b> .....	22
<b>CÓDIGO FLORESTAL</b> .....	22
Governança do solo .....	22
Compensação de reserva legal para fortalecer o SNUC .....	22
Código Florestal e regularização fundiária .....	23
Instrumentos econômicos e técnico-ambientais do Código Florestal .....	23
Zoneamento Ecológico-Econômico .....	24
Instituição e delimitação de Área de Preservação Permanente .....	24
Irregularidade em Área de Preservação Permanente .....	25
Conclusões do capítulo .....	25
<b>SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (SNUC)</b> .....	28
Compensação ambiental .....	28
Informações sobre unidades de conservação .....	32
Implementação de unidades de conservação .....	32
Concessão de unidades de conservação .....	33
Impacto em unidade de conservação .....	37
Conclusões do capítulo .....	38
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL: AUDIÊNCIA PÚBLICA E AMICUS CURIAE NO TCU</b> .....	42
<b>CONCLUSÕES GERAIS</b> .....	44

## EDITORIAL

Vivemos uma profunda crise ambiental. Há tempos, os relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) deixam claro: o aquecimento do sistema climático é inequívoco e dotado de potencial devastador. Se não forem adotadas, com urgência, medidas adequadas de mitigação e adaptação, as consequências para a humanidade serão gravíssimas, com o aprofundamento de desigualdades sociais, aumento de mortes por ondas de calor, ampliação de epidemias com origens em zoonoses (como dengue e malária), redução da disponibilidade de alimentos e de recursos hídricos, dentre outras coisas<sup>1</sup>.

Infelizmente, o Brasil tem feito pouco para que entremos em uma rota mais promissora. Apesar de, no Acordo de Paris, o país ter se comprometido perante a comunidade internacional a acabar com o desmatamento ilegal da Amazônia brasileira até 2030, em 2019 voltamos a ter a maior taxa desflorestamento dos últimos 10 anos, destruindo 10.129 quilômetros quadrados de mata nativa, de acordo com os dados consolidados do PRODES – uma área quase duas vezes maior que o Distrito Federal. Um retrocesso, literalmente, de uma década, que pode ser explicado, em boa medida, por discursos de autoridades públicas que incentivam práticas predatórias, desmoralizam agentes de fiscalização e negam direitos a povos e comunidades indígenas e quilombolas. Medidas provisórias para enfraquecer o Código Florestal e para legalizar a grilagem de terra pública, além da drástica redução de operações de comando e controle completam o quadro.

Diante desses desafios, as estratégias que até hoje vinham se mostrando eficazes para promover a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável poderão não ser suficientes.

Este estudo, elaborado em parceria pelo Imaflora, pelo Observatório do TCU/FGV e pelo WWF-Brasil, é um esforço nesse sentido. Aliando a experiência política das organizações da sociedade civil com o conhecimento teórico e metodológico da academia, lançamos um olhar investigativo sobre duas instituições pouco discutidas nos debates ambientais, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União,

---

<sup>1</sup> MASSON-DELMOTTE, Valérie; et al. *Aquecimento Global de 1,5°C*; Relatório especial do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) sobre os impactos do aquecimento global de 1,5°C acima dos níveis pré-industriais e respectivas trajetórias de emissão de gases de efeito estufa, no contexto do fortalecimento da resposta global à ameaça da mudança do clima, do desenvolvimento sustentável e dos esforços para erradicar a pobreza – Sumário para Formuladores de Políticas. IPCC – PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. 2018. p. 12.

para entender de forma mais aprofundada como elas participam da formulação, revisão ou implementação de políticas públicas ambientais, mais especificamente, do Código Florestal e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Os resultados, baseados em análise empírica minuciosa, indicam que essas instituições têm potencial relevante na construção e no controle de políticas ambientais, afinal, além de atuar em uma pluralidade de casos, elas são capazes não apenas de identificar irregularidades e ineficiências administrativas, mas também de expedir ordens ou recomendações para saná-las. Ademais, alguns documentos de auditoria produzidos por essas duas instituições servem como diagnósticos com alto grau de precisão sobre o status de implementação das políticas e seus instrumentos. Na pesquisa, estudamos centenas de casos em que o TCU e a CGU tiveram uma atuação consideravelmente relevante. Vejamos alguns exemplos.

Em 2006, o TCU encontrou diversas deficiências na estrutura do IBAMA em Rondônia que minavam sua capacidade de garantir a proteção da Floresta Nacional do Bom Futuro. Para reverter a degradação ambiental decorrente desse quadro, o Tribunal expediu variadas recomendações para o Poder Executivo Federal, como a elaboração de planos periódicos de fiscalização, promoção de eventos para conscientização das comunidades vizinhas à Floresta e ampliação do orçamento disponível para ações no local. Em 2015, ao auditar o Programa Terra Legal, do Governo Federal, o TCU descobriu uma série de irregularidades nos processos de regularização fundiária rural nos estados da Amazônia Legal, determinando que o Ministério de Desenvolvimento Agrário tomasse providências.

Entre 2012 e 2016, a CGU realizou acompanhamento contínuo da implementação de 39 convênios entre governo federal e governos estaduais no âmbito do Projeto Corredores Ecológicos. Ao longo de sete auditorias, a CGU elencou os principais desafios para o projeto, identificou irregularidades e realizou recomendações para saná-las. Em 2017, auditou a Superintendência do Ibama no Rio Grande do Norte, avaliando os processos de apuração e julgamento de infrações ambientais e arrecadação de multas. Identificou irregularidades na anulação de autos de infração pelo não cumprimento de regras do SNUC e do Código Florestal, recomendando o acionamento do Ministério Público e a instauração de procedimento administrativo de apuração de responsabilidades. Em 2015 e novamente em 2018, a CGU realizou auditorias avaliando a implementação dos instrumentos do Código Florestal. Realizou diagnós-

tico identificando os principais avanços obtidos e gargalos para a implementação da política, incluindo questões que vão dos modelos de governança da política, até a gestão dos dados do CAR pelos estados.

A intensa atuação das instituições de controle na formulação e implementação das políticas ambientais contrasta, no entanto, com a baixa participação da sociedade civil em seus processos de tomada de decisão. Dos mais de 360 casos estudados ao longo desta pesquisa, nenhum contou com a participação direta de organizações ambientalistas, apesar de existir, ao menos no Tribunal de Contas da União, previsão regimental para tanto – especialmente na figura do *Amicus Curiae*, mas também pelo Painel de Referência em Auditorias.

A descoberta desses dois dados – isto é, que as instituições de controle desempenham um papel relevante no desenho e implementação das políticas ambientais e que a participação da sociedade civil nesses espaços é escassa – nos permite imaginar a concepção de novas estratégias para influenciar as decisões públicas. Talvez, se a sociedade civil fomentar e se apropriar dos debates ambientais travados nas instituições de controle, tenhamos melhores condições para enfrentar a crise ambiental que nos ameaça.

Boa leitura!

*Daniel Wang*

*Luís Fernando Guedes Pinto*

*Raul Silva Telles do Valle*



## INTRODUÇÃO

O Brasil tem tido grande protagonismo em matéria ambiental nas últimas décadas. A Constituição Federal de 1988 dispõe de um capítulo exclusivo sobre o tema, criando competência para os três níveis federativos (governos federal, estadual e municipal) atuarem em matéria ambiental, e prevendo responsabilização nas esferas civil, criminal e administrativa. Na Constituição também se destacam, dentre outras disposições, a especial proteção à fauna e flora; a classificação e o reconhecimento da importância da Mata Atlântica, Amazônia, Serra do Mar, Pantanal e Zona Costeira; e um rígido processo de licenciamento ambiental. Em âmbito infraconstitucional, a legislação brasileira sobre o tema ambiental é volumosa e abrangente. Não menos importante é a atuação diplomática do Brasil no âmbito de tratados internacionais em temas ambientais, tendo exercido papel fundamental nas negociações para ratificação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris.

Contudo, é grande o receio de que a conjuntura política mais recente no Brasil leve a grandes retrocessos em matéria ambiental. Muitos atores políticos atuais têm expressado uma visão da legislação ambiental brasileira como excessivamente protecionista e como um empecilho para o desenvolvimento econômico. O governo federal também tem se mostrado menos favorável à inclusão da sociedade civil na discussão sobre políticas de proteção ambiental, o que aumenta o risco de aprovação de medidas que não deem a devida atenção às suas consequências ambientais.

Por outro lado, a menor ênfase à questão ambiental por parte do governo federal contrasta com uma atuação cada vez maior dos órgãos de controle nesta matéria. É importante, portanto, entender como estes órgãos de controle têm agido ou podem agir para impedir ou frear eventuais retrocessos. Embora estes órgãos tenham crescido em função e poder, ainda se sabe muito pouco sobre como eles atuam em geral, e menos ainda, sobre o que eles têm feito em matéria ambiental.<sup>2</sup> Também não há muita reflexão sobre como os órgãos da sociedade civil podem buscar nos órgãos de controle espaços de diálogo e participação em políticas ambientais. A presente pesquisa busca começar a cobrir estas lacunas.

---

<sup>2</sup> A exceção, talvez, seja o Ministério Público, cuja atuação tem grande visibilidade e tem sido objeto de diversos estudos.

O controle da administração pública (accountability)<sup>3</sup> é realizado por diversas instituições que atuam em âmbitos próprios e a partir de competências distintas. No âmbito federal, três autoridades de controle merecem destaque: Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU) e Ministério Público Federal (MPF). Cada instituição possui funções diferentes e atua em momentos diferentes no controle e fiscalização do poder público e das políticas públicas. A CGU representa instância centralizada de controle interno, voltada ao monitoramento das ações do Executivo Federal. O MPF é instituição autônoma, desvinculada tanto do Executivo quanto do Legislativo, que realiza a defesa dos direitos difusos da sociedade (como o meio ambiente) por meio da instauração de inquéritos civis e da proposição de ações judiciais cíveis e criminais e visando a aplicação de sanções penais e/ou a reparação e/ou indenização por danos ambientais. O TCU, por sua vez, consiste em agente de controle externo, responsável por fiscalizar o uso de recursos públicos federais por parte da administração pública. Além disso, produz informações para auxiliar o Legislativo no exercício de sua atividade de controle sobre o Executivo.

Por razões de escopo, este relatório tratará apenas do TCU. Este talvez seja o caso em que haja maior discrepância entre o poder que o órgão possui e o quanto se conhece sobre sua atuação. Além do mais, existem fortes evidências do crescente interesse do TCU em questões ambientais. Um dos principais marcos da atuação do TCU em matéria ambiental é a Portaria 383/1998, que traça a estratégia do órgão para promover o controle da gestão ambiental pelo governo federal. Esta Portaria amplia o escopo de atuação do órgão tanto para o controle de políticas relacionadas à proteção ambiental quanto para preocupação com questões ambientais em atividades de fiscalização mais abrangentes, sem relação direta com políticas ambientais,<sup>4</sup> como

---

<sup>3</sup> *Accountability* é uma relação entre dois atores, conjuntos de atores ou instituições em que os seguintes elementos estão presentes: "principal" – ator ou instituição a quem o agente deve prestar contas; "agente" – ator ou instituição a quem é transferida uma responsabilidade, poder, ou possibilidade de atuação autônoma; "domínio" – uma jurisdição, ou conjunto de responsabilidades sobre as quais recai o exercício da *accountability*; "responsabilização ou aplicação de sanções" – direito do principal de requerer ao agente que o informe ou justifique decisões tomadas em relação ao domínio, acompanhado pelo direito do principal de responsabilizar e aplicar sanções ao agente caso este falhe ao prestar contas ou incorra em irregularidades. Ver LINDBERG, Staffan. Mapping accountability: core concept and subtypes. *International Review of Administrative Sciences*, v. 79, n. 2, p. 202–226, 2013. p. 212.

<sup>4</sup> LIMA, Luiz Henrique. "Atuação do Tribunal de Contas da União no controle externo da gestão ambiental". In Adriana Maria Magalhães de Moura (org.). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2016, p. 50

a exigência da observância de critério de sustentabilidade em licitações públicas.<sup>5</sup> A existência de uma unidade dentro do TCU especializada em matéria ambiental (a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente) mostra a importância deste tema para o órgão.

O TCU, juntamente com todos os tribunais de contas do Brasil, firmou a Carta da Amazônia em 2009. Esse documento afirma que “Para que os Tribunais de Contas cumpram seu papel constitucional em relação à proteção do meio ambiente é imperativo que incluam as questões ambientais em todas as dimensões das auditorias de sua competência, capacitando continuamente os profissionais e proporcionando-lhes meios adequados para sua atuação”. Esse compromisso foi reafirmado na versão de 2019 da Carta da Amazônia.

A presente pesquisa tem por objetivo mapear as decisões do TCU no campo socioambiental. A atuação de instituições de controle depende de suas competências legais, mas simplesmente olhar a legislação pode dizer pouco sobre o que um órgão efetivamente faz. Competências legais podem ser interpretadas de diversas maneiras, ampliando ou reduzindo a esfera de atuação de um órgão. Existe, também, uma grande margem de discricionariedade com relação a quando, como, quem e por que controlar.

Portanto, como um órgão efetivamente atua é uma questão que precisa ser respondida empiricamente. É esta a proposta desta pesquisa, que analisará acórdãos do TCU. Ademais, dada a amplitude da atuação do TCU e da legislação ambiental, foi feita a escolha de focar a pesquisa nas atividades do TCU relativas ao Código Florestal (Lei Federal 12.651/12) e ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei Federal 9985/00). Estas são certamente duas políticas entre as mais importantes em matéria ambiental e que têm sido objeto frequente de críticas por parte daqueles que veem a legislação ambiental em vigor como excessivamente protecionista.

Espera-se que os resultados desta pesquisa permitam aos órgãos da sociedade civil de proteção ambiental entender as possíveis sinergias entre elas e o TCU para atuação conjunta em matéria ambiental.

---

<sup>5</sup> AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. Os Tribunais de Contas brasileiros e as licitações sustentáveis. *Revista Brasileira de Direito Público-RBDP*, Belo Horizonte, ano, 2014, 12: 83.

## O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O TCU é órgão responsável por auxiliar o Poder Legislativo no controle externo da administração federal, tendo recebido da Constituição de 1988 competência para exercer “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (art. 70). Apesar de ser próximo do Congresso Nacional, o TCU tem alto grau de independência por ser dotado de autonomia administrativa, possuir corpo de funcionários próprio e ter estrutura decisória própria. A atuação do TCU é regida pela Constituição Federal, pela Lei Orgânica do TCU (Lei Federal 8.443/1992) e pelo Regimento Interno do tribunal (elaborado pelo próprio TCU).

De acordo com a Constituição, o TCU pode fiscalizar e auditar: a) todos os órgãos e entes da administração pública federal (direta e indireta, incluindo fundações e empresas estatais); b) órgãos e entes das administrações públicas estaduais e municipais (caso recebam transferências de recursos públicos federais); e c) pessoas físicas e jurídicas privadas em geral que de algum modo recebam, administrem ou gerenciem recursos públicos federais. Em resumo, o TCU está legitimado a atuar sempre que houver a utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens e recursos da União.

São três as formas pelas quais o TCU auxilia o Poder Legislativo. A primeira, por meio da análise das contas anuais da presidência da república e da emissão de parecer opinativo prévio sobre sua regularidade

(CF, art. 71, I). A segunda, como “braço” de fiscalização do Congresso Nacional (CF, art. 71, IV). A terceira, manifestando sua opinião acerca da sustação de contratos administrativos (CF, art. 71, IX, XI e § 1º). Em todos os casos, o TCU é levado a produzir informações técnicas sobre a gestão de recursos públicos em relação à sua legalidade, economicidade, eficácia e eficiência.

Além do papel de auxiliar o Legislativo, o TCU desempenha, de modo autônomo, o controle da atuação das entidades administrativas e de particulares. Cabe ao TCU: a) aprovar ou rejeitar contas de responsáveis pela gestão de recursos públicos; b) aplicar multas a agentes públicos em caso de ilegalidade de despesas; c) em sendo identificado algum débito, imputá-lo a quem o tiver causado; d) determinar que sujeitos que tiverem fraudado licitações fiquem impossibilitados de contratar com o poder público por tempo determinado; e) determinar mudanças em editais de licitação em caso de ilegalidade; e f) suspender procedimentos licitatórios caso ilegalidades previamente apontadas pelo TCU não tenham sido sanadas.

A legislação não admite que o TCU emita todo e qualquer tipo de ordem, constituindo ou desconstituindo deveres em geral, mas apenas aquelas expressamente previstas por normas constitucionais e legais (aplicar multas, imputar débito, suspender licitações, etc.). Além do mais, esses comandos só podem ser emitidos caso se constate alguma ilegalidade em matéria financeira (outros motivos não podem licitamente ensejá-los).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> SUNDFELD e CÂMARA, op. cit., p. 182.

A atuação do TCU pode se iniciar de quatro formas: solicitação do Congresso Nacional; iniciativa própria do tribunal; denúncia por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato; ou representação por autoridade legitimada. A atuação por solicitação do Congresso Nacional, iniciativa própria e denúncia estão previstas na Constituição (arts. 71, IV, e 74, § 2º). A representação por autoridade legitimada está prevista no Regimento Interno do TCU (art. 273), o qual elenca as autoridades com esse poder.<sup>7</sup>

O Tribunal não é órgão de controle similar aos tribunais do Poder Judiciário. Suas decisões não têm as mesmas características nem o mesmo peso e força jurídica de decisões judiciais. Entre TCU e tribunais judiciais também há diferenças relacionadas aos membros que os integram, ao modo como produzem decisões e à forma como são internamente organizados.

As manifestações do plenário e das câmaras do TCU assumem formas específicas (instruções normativas, resoluções, decisões normativas, pareceres e acórdãos). Os acórdãos, por serem genéricos e abrangentes, constituem a forma mais recorrente de manifestação do Tribunal. Os acórdãos do TCU são manifestações do TCU, que podem ter conteúdo vinculante (contendo determinações), ou não (contendo apenas recomendações), podendo, ainda, envolver decisões finais (por exemplo, imputação de débito e aplicação de multas), ou parciais (por exemplo, solicitação de envio de documentos para aprofundamento de investigações). É comum que sejam elaborados vários acórdãos parciais em um mesmo processo de auditoria.

---

<sup>7</sup> São eles: o Ministério Público da União (I); os órgãos de controle interno (II); os senadores da República, deputados federais, estaduais e distritais, juizes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem (III); os tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, as câmaras municipais e os ministérios públicos estaduais (IV); as equipes de inspeção ou de auditoria; as unidades técnicas do Tribunal (V); e outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica (VI).

Todas as suas deliberações (incluindo acórdãos) devem conter: a) relatório (do qual constarão, entre outras coisas, as conclusões da equipe de fiscalização, ou do servidor responsável pela análise do processo, dos pareceres das chefias da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU); b) a fundamentação utilizada pelo relator para analisar as questões de fato e de direito; c) o dispositivo com que o relator decidir sobre o mérito do processo; e d) as ressalvas, quando feitas pelos votantes.

Os relatórios costumam ser substancialmente mais extensos do que os votos elaborados pelos ministros relatores e do que o próprio conteúdo da decisão do colegiado. Além disso, frequentemente as decisões do TCU não abordam todos os temas levantados nos relatórios produzidos pelo corpo técnico e, não raro, elas divergem das conclusões dos auditores responsáveis pela instrução processual.

Dito isso, importa ressaltar que o dispositivo das manifestações do TCU se circunscreve ao conteúdo da manifestação dos ministros, ou seja, da decisão tomada em conjunto pelos ministros, se se tratar de decisão colegiada, e não da proposta de deliberação feita pelo ministro relator em seu voto. Portanto, deve-se levar em consideração (para cumprimento de suas decisões ou outros fins processuais) apenas a decisão sobre o mérito no dispositivo e a fundamentação com base na qual ele tiver analisado as questões de fato e de direito atinentes ao caso concreto. Relatórios produzidos pelo corpo técnico do TCU são úteis à tomada de decisão pelos ministros, mas não expressam a opinião do TCU; tampouco deles se podem extrair comandos ou diretrizes vinculantes.

A descrição com base na lei ajuda a identificar o que o TCU é e o que ele pode fazer, mas diz pouco sobre o que ele faz de fato — e, portanto, sobre o modo pelo qual a sociedade civil pode com ele interagir em matéria

ambiental. A realidade da sua atuação pode ser muito mais complexa. Instituições passam por um processo de constante mutação em que podem, por exemplo, passar a realizar novas funções. Isto não necessariamente acontece por mudança na lei, mas também de políticas internas e de mudanças na forma como cada instituição interpreta as normas que regulam suas funções. Pesquisas indicam que o TCU tem ampliado de modo acentuado seu controle sobre a administração pública e sobre agentes públicos e privados.<sup>8</sup> No entanto, apesar da relevância que o TCU adquiriu na atualidade, são poucos os estudos que buscam entender suas características e decisões. Menos conhecidas ainda são as ações do TCU no campo ambiental.

---

<sup>8</sup> Os relatórios do Observatório do TCU da FGV Direito SP + SBDP trazem análises da ampliação do controle exercido pelo TCU a partir de 2018. Esse material está disponível para consulta em:

[http://www.sbdp.org.br/category/artigos-e-balancos-criticos/?post\\_type=publication](http://www.sbdp.org.br/category/artigos-e-balancos-criticos/?post_type=publication).

Para uma visão geral da ampliação do controle exercido pelo órgão desde a Constituição de 1988, ver ROSILHO, André. *Tribunal de Contas da União: Competências, jurisdição e instrumentos de controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.



## CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO – LEI FEDERAL 12.651/2012

O Código Florestal Brasileiro foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela então Presidente da República em maio de 2012, em contexto de extenso debate e demasiada polarização política. O propósito principal desta nova legislação seria revogar o Código Florestal anterior (aprovado pela Lei Federal 4.771/1965), considerado desatualizado por determinados setores da sociedade, para trazer um novo texto que, em tese, conciliaria melhor o desenvolvimento sustentável, manutenção de áreas de vegetação nativa e a sofisticação do agronegócio para o mercado internacional.

Quatro principais institutos são regulados pela norma, sendo eles: (i) áreas de preservação permanente; (ii) reserva legal florestal; (iii) Cadastro Rural Ambiental; e (iii) Programa de Regularização Ambiental. De acordo com a conceituação dada pela nova redação legal, as Áreas de Preservação Permanente (“APP”) são consideradas como áreas especialmente protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Tais áreas podem ser instituídas por lei ou por ato do Chefe do Poder Executivo.

Dada sua importância, a intervenção nestas áreas somente é admitida em hipóteses excepcionais, isto é, quando se tratar de atividades de utilidade pública interesse social ou eventuais ou de baixo impacto

ambiental, mediante prévia autorização do órgão ambiental competente. Intervenções em APP sem prévia autorização somente são permitidas pela legislação se envolverem atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes, em caráter emergencial.

De maneira simplificada, podemos definir que as APPs são as áreas que, por conta de um aspecto geográfico (faixas marginais de rios, topos de morros, entornos de reservatórios, nascentes), não admitem supressão de sua vegetação nativa, exceto nos casos acima determinados.

Por sua vez, a Reserva Legal (“RL”) consiste em área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa. Dessa maneira, todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de RL, sem prejuízo da aplicação das normas sobre APP ou outras espécies de áreas protegidas, em tese.

A porcentagem que deverá ser mantida a título de RL varia de acordo com a fisionomia vegetal e com a região onde a propriedade rural está localizada, sendo de, respectivamente, 80% (oitenta por cento), 35% (trinta e cinco por cento) e 20% (vinte por cento) para

áreas de floresta, cerrado e campos gerais situadas na Amazônia Legal. Nos demais casos, o percentual aplicável é de 20% (vinte por cento) da propriedade. A localização da RL deve ser preferencialmente na propriedade, mas considerando-se também planos de bacia; zoneamento ecológico definido pelo Governo Federal; formação de corredores ecológicos; áreas de conservação da biodiversidade; unidades de conservação (o que definiremos melhor adiante) e áreas de maior fragilidade ambiental. A legislação ainda define alguns casos de dispensa da RL, especialmente quando se tratar de (i) empreendimentos de geração e transmissão de energia elétrica; (ii) implantação de rodovias e ferrovias; e (iii) abastecimento público de água e esgoto.

Em virtude destes dois primeiros institutos, os quais já eram previstos na norma anterior, o Código Florestal inova e dispõe que todos os proprietários ou possuidores de imóveis rurais no Brasil deverão inscrever seus imóveis no Cadastro Ambiental Rural ("CAR"), obrigação que se consubstancia em um cadastro técnico de aspectos principais das propriedades e posses rurais que é realizado por meio de sistema eletrônico on-line. Apesar de diversas prorrogações para adesão ao cadastro, é estimado hoje que praticamente a totalidade das áreas brasileiras já aderiu ao sistema<sup>9</sup>.

Realizada a inscrição do CAR, o texto legal estabeleceu que os proprietários ou possuidores de imóveis rurais com passivos ambientais relativos às APPs, RL e áreas de uso restrito poderão proceder à regularização ambiental mediante adesão ao Programa de Regularização Ambiental ("PRA"), outro dos quatro principais institutos desta nova legislação – sendo considerada

como inovadora por determinados setores da sociedade (haja vista sua inexistência em normas anteriores) e também como retrógrada ao meio ambiente por aqueles que identificaram nela uma possível anistia aos infratores da norma revogada.

De toda a forma, no âmbito deste programa restou estabelecido que atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e turismo rural desenvolvidas no interior das APPs até a data de 22 de julho de 2008 poderão ser admitidas e legalizadas, desde que sejam cumpridos os requisitos específicos de recuperação ambiental conforme artigo 61-A da lei.

Em virtude desta possibilidade de recuperação, diversos stakeholders e, principalmente entre eles, o Ministério Público Federal, ajuizaram ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal em face de diversos dispositivos desta legislação. Tal julgamento, após hercúleo esforço dos seus julgadores, foi concluído em março de 2018, onde a maioria dos dispositivos previstos, entre eles a vigência do PRA, foram considerados constitucionais.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Nos termos do site <http://www.florestal.gov.br/numeros-do-car>.

<sup>10</sup> Cf. notícia do site do STF: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=370937>.

## SISTEMA NACIONAL DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – LEI FEDERAL 9.985/2000

A Lei Federal 9.985/2000 determinou um novo sistema único e federal para as chamadas unidades de conservação (“UC”), as quais se definiram nesta lei como espaços territoriais e seus recursos ambientais, dotados de características naturais relevantes, com a função de preservar o patrimônio biológico existente nos ecossistemas e habitats, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável das populações tradicionais que ali residem.

Para regular este instituto, a legislação estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão destas áreas e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

As UCs se dividem em dois grupos: Unidades de Proteção Integral (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, e Refúgio da Vida Silvestre) e Unidades de Uso Sustentável (Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural).

Entre as principais disposições da Lei do SNUC, destacam-se os (i) planos de manejo; (ii) zonas de amortecimento e respectivos impactos no licenciamento ambiental; e (iii) compensação ambiental.

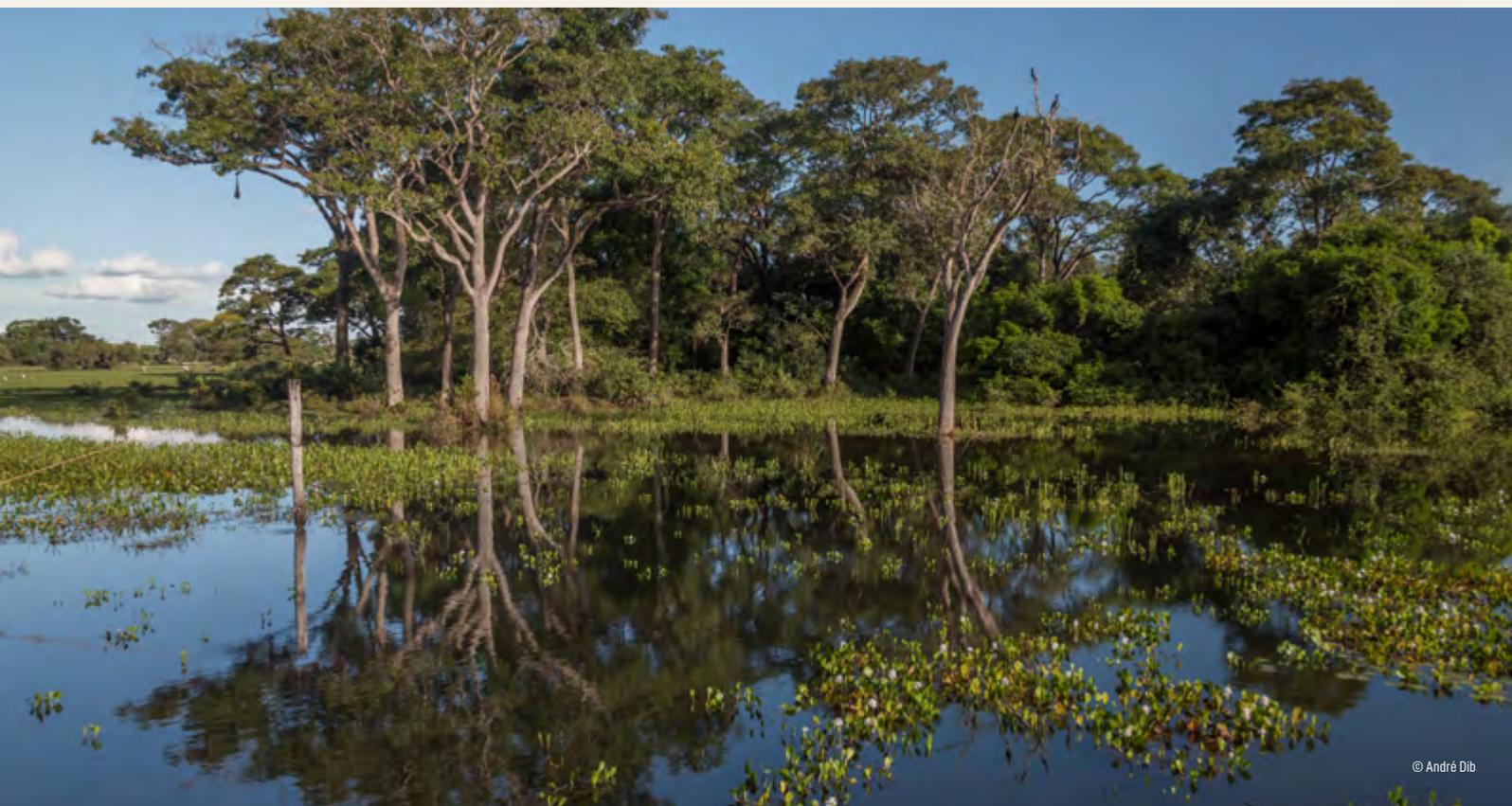
Nos termos do artigo 2º, inciso XVII da Lei do SNUC, plano de manejo consiste em “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”. Neste sentido, a legislação citada, nos termos do art. 27, atribuiu que toda e qualquer UC está obrigada a deter tal documento, o qual está apto inclusive a impor restrições para quais atividades podem ser realizadas no interior e no entorno daquele espaço geográfico.

Surge neste contexto também a figura da “zona de amortecimento” (“ZA”), a qual, nos termos do inciso XVIII do mesmo artigo 2º, se define pelo entorno perimetral da UC, “onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade”. Sobre a ZA, como principal tema consta a disposição do seu artigo 36, § 3º, na qual se impôs que quando um empreendimento passível de licenciamento afetar a ZA, este licenciamento somente será autorizado quando o órgão responsável pela gestão da UC assim permitir.

Por fim, surge também nesta norma a figura da compensação ambiental, prestação pecuniária a ser paga por todo empreendedor que pleiteia o licenciamento ambiental de empreendimento de significativo impacto ambiental (nos termos da legislação que assim o

caracteriza). No bojo do artigo 36, caput da Lei do SNUC, o empreendedor neste caso fica obrigado a apoiar a implantação e manutenção de UCs por meio deste pagamento, o qual deve ser proporcional ao impacto ambiental causado por seu empreendimento e possui a limitação de até 0,5% (meio por cento) dos custos de implantação envolvidos.

O instituto da compensação já teve sua constitucionalidade questionada perante o Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.378. O STF, em 2008, entendeu por sua integral vigência, a despeito de comentários específicos sobre os parâmetros de cálculo. As verbas obtidas com a compensação, forma de arrecadação e execução já foram questionadas pelo próprio TCU em algumas oportunidades, o que merecerá maiores comentários neste relatório.



## MÉTODO

### Pesquisa de acórdãos

A pesquisa analisará os acórdãos do TCU relativos ao Código Florestal e ao SNUC do banco de dados para pesquisa de jurisprudência do próprio TCU (<https://portal.tcu.gov.br>). Dado o número de acórdãos, realizaremos tanto uma abordagem qualitativa e quantitativa (estatística descritiva) do conteúdo.

A pesquisa sobre “SNUC” e “Novo Código Florestal” na jurisprudência do TCU foi realizada por meio do mecanismo de busca do site do tribunal “pesquisa integrada” (<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/integrada>), a qual abrange 11 tipos de documentos: acórdãos, jurisprudência selecionada, publicações, súmulas, respostas a consultas, processos, BTCU, atos normativos, atas das sessões, questões de ordem e atos de pessoal. O site do TCU disponibiliza outros mecanismos de busca, mas os resultados são todos abrangidos pela “pesquisa integrada”, que é o mecanismo mais completo. Essa pesquisa foi realizada entre os meses de julho e agosto de 2019. Assim, acórdãos disponibilizados após esse período não integraram o universo de análise.

A pesquisa foi dividida em dois eixos, “SNUC” e “Novo Código Florestal”. Para cada eixo foram utilizados diferentes termos de busca. Os resultados obtidos com cada termo de busca foram filtrados, sendo selecionados apenas os documentos nos quais tais termos guardavam alguma relação com estas duas políticas (descartando-se documentos com termos iguais ou semelhantes, mas evidentemente sem pertinência temática).

Para o eixo “SNUC”, foram utilizadas 32 termos de busca: lei 9.985; lei 9985; lei 9.985/00; lei 9985/00; lei 9.985/2.000; lei 9.985/2000; lei 9985/2000; lei 9985/2.000; “snuc”; “Sistema Nacional de Unidades de Conservação”; “uc”; “Unidade de Conservação”; “ucs”; “Unidades de Conservação”; “rebio”; “Reserva Biológica”; “parna”; “Parque Nacional”; “apa”; “Área de Proteção Ambiental”; “arie”; “Área de Relevante Interesse Ecológico”; “flona”; “Floresta Nacional”; “resex”; “Reserva Extrativista”; “refau”; “Reserva de Fauna”; “rds”; “Reserva de Desenvolvimento Sustentável”; “rppn”; e “Reserva Particular do Patrimônio Natural”.

No total, foram localizados 3.866 documentos. Após análise de pertinência temática, restaram 645 documentos: 560 acórdãos, 41 processos, 10 BTCU, 5 atos normativos e 29 atas de sessões.

Para o eixo “Novo Código Florestal”, foram utilizados 13 termos de busca: “lei 12.651”; “lei 12.651/2012”; “Lei do Novo Código Florestal”; “Cadastro Ambiental Rural”; “car”; “Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural”; “sicar”; “Área de Preservação Permanente”; “app”; “Áreas de Preservação Permanente”; “apps”; “Cotas de Reserva Ambiental”; e “cra”.

No total, foram localizados 961 documentos. Após análise de pertinência temática, restaram 509 documentos: 252 acórdãos, 1 jurisprudência selecionada; 2 processos; 11 BTCU; 6 atos normativos; e 237 atas de sessões.

Com base nos achados, optamos por excluir cinco tipos de documentos: processos; BTCU; atas de sessões; atos de pessoal e acórdãos de relação. Esses documentos representam achados redundantes com relação aos acórdãos, atos normativos e jurisprudência selecionada. Os processos já são contemplados pelos acórdãos (que são proferidos dentro do processo); o BTCU apenas dá notícia da produção dos demais documentos; as atas de sessões também já estão contempladas nos acórdãos, que materializam aquilo que foi discutido; os atos de pessoal dizem respeito apenas à administração interna do tribunal; e os acórdãos de relação, julgados pelo colegiado mediante lista ou relação específica, em regra envolvem casos mais simples, nos quais em geral não há conclusão pela existência de irregularidade ou imposição de gravame ou sucumbência ao responsável (cf. art. 143 do Regimento Interno do TCU). Também foram excluídos 128 acórdãos duplicados, que apareceram nos resultados da pesquisa em ambos os eixos. Após estes filtros, nossa amostra passou a englobar 177 documentos relativos ao Código Florestal e 477 relativos ao SNUC.

Após a leitura dos acórdãos selecionados, notamos que muito frequentemente o Código Florestal e o SNUC aparecem de forma pouco relevante e muito incidental nos acórdãos. Analisar estes acórdãos seria de pouca relevância considerados os objetivos desta pesquisa (compreender a atuação do TCU em casos relacionados a essas duas políticas ambientais). Portanto, optamos por adicionar mais um filtro para incluir para análise do inteiro teor apenas aqueles acórdãos em que a política (SNUC ou Código Florestal) foi mencionada no dispositivo da decisão (acórdão) ou em votos dos ministros (onde as razões da decisão estão explicadas). Este recorte justifica-se porque buscamos apenas os acórdãos em que a política teve alguma relevância para a solução de uma determinada questão. Também foram excluídos 10 acórdãos que foram julgados em data anterior à edição da lei do SNUC, 18/7/2000. Aplicados os filtros, restaram 11 acórdãos relativos ao Código Florestal e 166 ao SNUC (ver a lista completa dos acórdãos selecionados no Anexo).

## Matriz de análise

Com o intuito de melhor entender as diferentes formas de atuação do TCU dentro de cada política, os acórdãos selecionados por meio do método descrito acima foram classificados dentro de duas dimensões principais, como mostra o gráfico (Figura 1).

O eixo horizontal (x) separa os acórdãos de acordo com o grau de intensidade da intervenção do TCU em uma dada questão. Esta divisão inspira-se na literatura sobre a intervenção do Judiciário em políticas públicas, que separa as decisões judiciais em dois tipos principais: (i) comando e controle (ou forte), em que o julgador/controlador dá ordens claras, específicas e detalhadas para os gestores de uma política pública; (ii) experimentalista (ou fraca), quando as ordens são gerais e menos precisas e, portanto, há maior liberdade e flexibilidade para os gestores no cumprimento da decisão.<sup>11</sup> Adaptando esta lógica para o TCU, maior será o seu grau de intervenção quanto mais específico e impositivo o comando em um acórdão. O acórdão pode gerar, em grau crescente de intensidade de intervenção, nenhum comando (por exemplo, quando meramente produz informação), recomendação geral, recomendação específica, determinação geral ou determinação específica.<sup>12</sup> Quando

há uma determinação, a intensidade varia também conforme o rigor da sanção em caso do não cumprimento. Na análise, a forma de intervenção foi identificada com base no comando expresso do acórdão do TCU.

O eixo vertical (y) classifica os acórdãos entre, de um lado, aqueles em que a atuação do TCU teve como objetivo e motivação avaliar/controlar algum aspecto do Código Florestal ou do SNUC (atuação direta) e, de outro lado, casos em que uma das políticas foi evocada pelo TCU mesmo quando não era o objetivo/motivação central da sua atuação (atuação incidental).

A divisão entre atuação (a) direta/incidental e (b) mais/menos interventiva busca ajudar a compreender as possibilidades de atuação do TCU. A classificação de acordo com essas dimensões não tem como intuito classificar os acórdãos em categorias binárias. A classificação de um determinado acórdão nestas dimensões tampouco se dá de acordo com parâmetros preestabelecidos objetivamente. Propomos que as dimensões sejam entendidas como a representação de direções opostas em um contínuo em que um acórdão é colocado em relação a outro acórdão ou grupo de acórdãos com o qual se quer comparar.

Por fim, importa ressaltar que esta classificação não necessariamente corresponde a um impacto efetivo maior ou menor do TCU sobre dada política. Impacto precisa ser analisado em cada caso com base em outros dados empíricos e metodologia própria, o que foge ao escopo do presente estudo.

<sup>11</sup> Charles F. Sabel & William H. Simon, *Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds*, 117 Harv. L. Rev. 1016 (2004); Mark Tushnet, *Weak Courts, Strong Rights* (Princeton University Press, 2009).

<sup>12</sup> Conforme a Resolução do TCU 315, de 24 de abril de 2020, considera-se determinação a deliberação mandamental que impõe a adoção de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou fazer com que o destinatário se abstenha de executar atos irregulares. As determinações devem indicar a ação ou a abstenção necessárias e suficientes para alcance da finalidade do controle, sem, no entanto, restringir a discricionariedade do gestor público quanto aos meios para tanto. A recomendação, por sua vez, tem natureza colaborativa e identifica oportunidades de melhoria e o aperfeiçoamento da economia, eficiência e efetividade da gestão ou dos programas e ações de governo. Em tese, sua observância não é obrigatória, cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las.

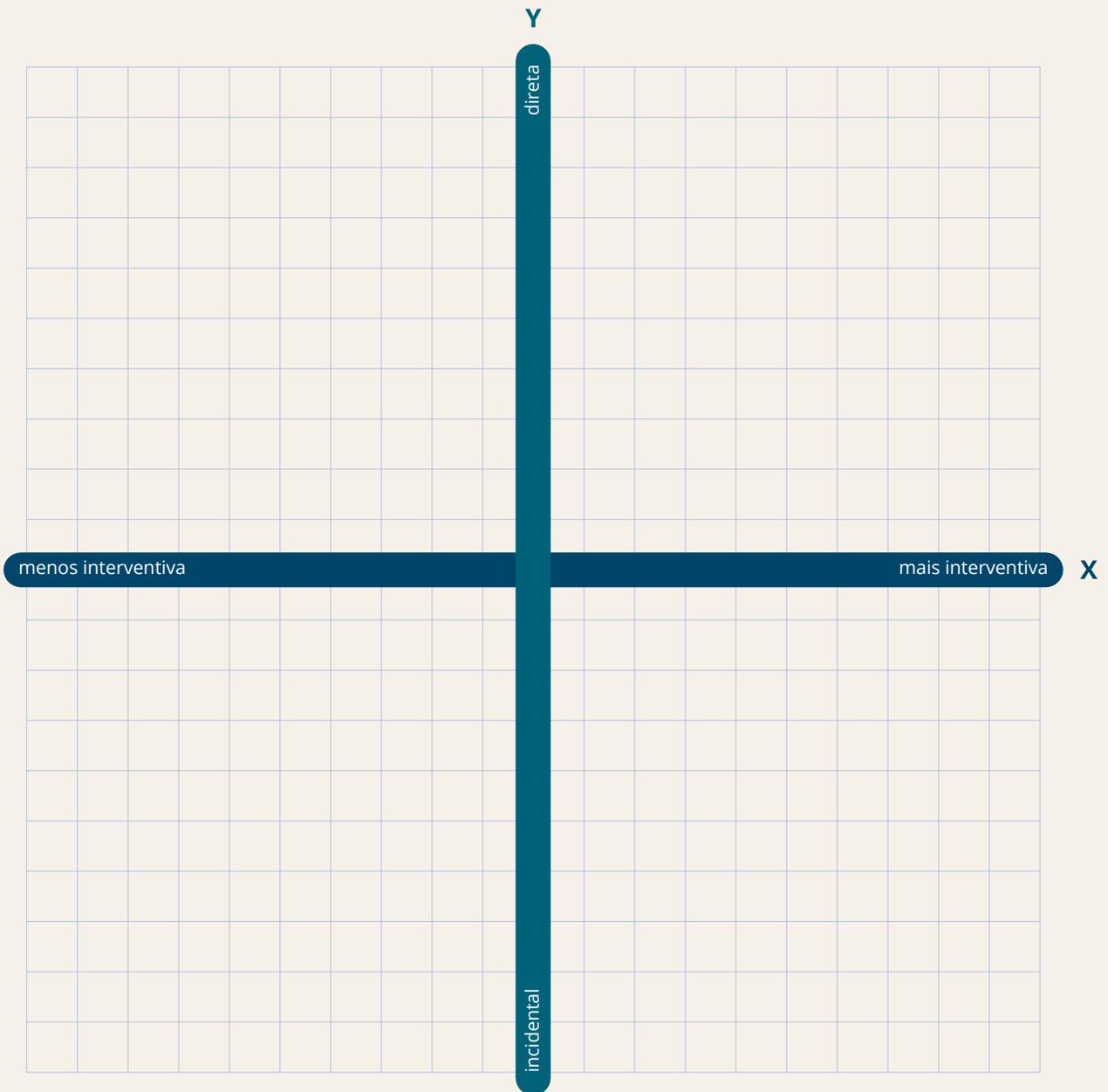


Figura 1 - Matriz analítica formulada para a pesquisa

## RESULTADOS

### Código Florestal

Após a aplicação de todos os filtros descritos na Metodologia, 11 acórdãos relativos ao Código Florestal foram analisados em seu inteiro teor. Dois destes acórdãos tratavam sobre o mesmo caso: o Acórdão 2792/2017-P aprova a solicitação do Congresso Nacional para a realização da auditoria cujo conteúdo está relatado no Acórdão 59/2018-P. Portanto, o Acórdão 2792/2017-P não será analisado em separado. Os Acórdãos 2176/2014-Plenário e 331/2019-Plenário não entraram na análise porque o Código Florestal foi mencionado de forma muito incidental sem que tenha havido análise ou recomendação relevante.

### Governança do solo

O Acórdão 1942/2015-Plenário teve por base auditoria operacional para avaliar a governança do solo em áreas rurais e florestais no Brasil. Os critérios de avaliação utilizados foram definidos pelo próprio TCU no documento “Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas”.

Com base em amplo levantamento, o relatório de auditoria concluiu, entre outros pontos, que a legislação sobre o tema é vasta e pouco integrada, além de haver vasta gama de instituições governamentais dispersas e sem clara delimitação de funções. Ademais, os dados disponíveis sobre a ocupação do território e à capacidade de uso dos solos não são completamente confiáveis, o que dificulta seu uso para políticas públicas ligadas à conservação do solo e da água.

No acórdão, o plenário, com base no relatório de auditoria produzido pela área técnica, emitiu recomendação ao Conselho Deliberativo do Programa Bem Mais Simples Brasil<sup>13</sup> para que incluísse entre os seus trabalhos a simplificação e agilização do Cadastro Ambiental Rural, previsto nos art. 4º, § 6º, inc. IV, art. 12, § 3º, art. 15, inc. III, § 2º e art. 29 do Código Florestal.

O Tribunal também recomendou ao Ministério do Meio Ambiente, responsável pela gestão e implementação do ZEE, CAR, Programa Produtor de Água, Programa Bolsa Verde e Programa de Combate à Desertificação que, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, desenvolvesse indicadores de desempenho que abranjam todas as fases do ciclo das políticas públicas.

O Acórdão 1928/2019-Plenário, por sua vez, cuidou de processo de monitoramento das recomendações e determinações feitas pelo TCU no acórdão 1942/2015-Plenário. A partir de análise dos desdobramentos do acórdão anterior, o plenário do TCU classificou as recomendações e determinações em “cumprida”, “em cumprimento” e “não-implementadas”. As recomendações feita ao Conselho Deliberativo do Programa Bem Mais Simples Brasil em relação ao Cadastro Ambiental

<sup>13</sup> O conselho foi criado pelo Decreto 8.414/2015 e tem por objetivo formular, monitorar e avaliar as ações do Programa Bem Mais Simples Brasil, cuja finalidade é simplificar e agilizar a prestação dos serviços públicos e de melhorar o ambiente de negócios e a eficiência da gestão pública.

Rural previsto no Código Florestal foram entendidas pelo tribunal como “em cumprimento”.

Além dos acórdãos analisados, há outras auditorias realizadas pelo TCU que também discutem a governança do solo, como o Acórdão 309/2009-Plenário, que avaliou a efetividade do controle de trânsito de produtos florestais exercido pelo Ibama por meio do Documento de Origem Florestal – DOF; o Acórdão 2468/2009-Plenário, que analisou a adequação do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) Federal e de alguns estados integrantes da Amazônia Legal e o Acórdão 2926/2009-Plenário, que avaliou quais são e em que medida as políticas públicas para áreas desmatadas na Amazônia Legal estão sendo implementadas de modo a fomentar o uso sustentável dos recursos naturais.

### **Compensação de reserva legal para fortalecer o SNUC**

O julgamento do Acórdão 3101/2013-Plenário teve por base relatório de auditoria operacional que avaliou a governança das unidades de conservação do bioma Amazônia. A análise teve como parâmetro as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para gestão eficiente do patrimônio público ambiental.

Dentre vários achados, o relatório de auditoria apontou que o ICMBio precisaria atentar para o atual cenário de restrições orçamentárias, fortalecendo sua área de negócios, além de capacitar e profissionalizar parte de seu corpo técnico, inclusive em elaboração de projetos para captação de recursos. Nesse sentido, o relatório concluiu que a área de negócios do ICMBio ainda seria incipiente, comprometendo sua capacidade de identificação e condução das oportunidades de negócios.

Por meio do acórdão, o TCU recomendou ao ICMBio que perfeçoasse seu macroprocesso de negócios a fim de incrementar as oportunidades de captação de recursos para o fortalecimento do SNUC. O voto apontou como potencial fonte de recursos para o SNUC a compensação da reserva legal com doação de terra no interior de unidade de conservação, prevista no art. 66, III e § 5º, III, do Código Florestal.

### **Código Florestal e regularização fundiária**

O Acórdão 627/2015-Plenário analisou relatório de auditoria de conformidade que teve por objeto o Programa Terra Legal Amazônia, criado pela Lei Federal 11.952/2009, visando à regularização fundiária das terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal.

O TCU determinou ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que analisasse os processos nos quais foram identificadas irregularidades, indícios de irregularidades e falhas formais pela auditoria, e que adotasse as providências cabíveis, caso confirmadas as irregularidades, informando ao TCU o resultado das análises.

Dentre as irregularidades apontadas, o relatório indicou a existência de 887 (11%) beneficiários que não atendiam aos requisitos do programa, e 2.931 (36,86%) beneficiários que apresentavam indícios de não enquadramento no programa, além de falhas formais em processos de titulação. Nesse sentido, a falta de inscrição no Cadastro Ambiental Rural, previsto no art. 29 do Código Florestal, impossibilitariam a verificação das condicionantes ambientais do programa, de modo que o Ministério do Desenvolvimento Agrário

deveria exigir o cadastro como condição para a titulação do imóvel rural pleiteado.

### **Instrumentos econômicos e técnico-ambientais do Código Florestal**

O Acórdão 59/2018-Plenário é uma resposta à indagação do Congresso Nacional sobre a implementação dos instrumentos econômicos e técnico-ambientais previstos no Código Florestal e os impactos e transformações gerados por estes instrumentos. O intuito desta atuação do TCU é produzir informações para subsidiar os trabalhos da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal. Os instrumentos são o Cadastro Ambiental Rural (CAR), registro público eletrônico obrigatório para todos os imóveis rurais; o Programa de Regularização Ambiental (PRA), para a regularização de áreas com passivo ambiental por meio de um termo de compromisso; as Cotas de Reserva Ambiental (CRA), títulos nominativos que representam uma área de vegetação nativa em uma propriedade que podem ser usados para compensar a falta de reserva em outra; e, por fim, o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), a transferência de recursos a quem protege área ou recurso natural.

O relatório fez uma avaliação bastante abrangente destes instrumentos econômicos e apontou desafios para cada um deles. Sem a pretensão de ser exaustivo, cabe mencionar alguns achados. No caso do CAR, quase 100% da área passível de cadastro está cadastrada, embora haja diferenças regionais importantes que decorrem da falta de recursos financeiros e orçamentários. O grande desafio do PRA é que ele depende da atuação de governos estaduais para implementação e regulamentação, o que nem sempre ocorre. O CRA também sofre da falta de regulamentação. O desafio para o PSA, além da falta de regulamentação, é a sua grande dependência de recursos do orçamento público e a pouca capacidade

de gestão e capacitação técnica para monitoramento de preservação, degradação ou recuperação.

O Acórdão 59/2018 é, dentre os acórdãos relativos ao Código Florestal, o melhor exemplo de atuação direta do TCU nesta política (é exatamente a avaliação de aspectos centrais do Código Florestal o que motivou a atuação do TCU), mas pouco interventiva (o TCU produziu informações, mas sem trazer recomendações ou determinações, gerais ou específicas).

### **Zoneamento Ecológico-Econômico**

O Acórdão 608/2016-Plenário trata de uma auditoria realizada com objetivo de levantar informações sistêmicas e integradas concernentes ao desenvolvimento do Estado do Amazonas. Não é, portanto, uma atuação direta sobre o tema do Código Florestal, embora aspectos do meio ambiente fossem centrais para a auditoria.

À luz dos dados coletados, a área técnica do TCU teve por bem recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e Governo do Estado do Amazonas a conclusão do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) no prazo estipulado no art. 13, § 2º, da Lei Federal 12.651/2012 (Código Florestal), “estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população e tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.”

O TCU recomendou ao Ministério do Meio Ambiente e ao Governo do Estado do Amazonas adotar medidas com vistas a concluir o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) no prazo estipulado na Lei. Dentro da matriz de análise deste relatório, uma “recomendação” é mais interventiva que a mera produção de informação, embora não chegue a ser uma determinação, cuja inobservância pode dar ensejo à aplicação de sanção.

### **Instituição e delimitação de Área de Preservação Permanente**

O Acórdão 1257/2019-Plenário trata-se de auditoria operacional para avaliar a gestão de segurança das barragens de usos múltiplos sob responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca - Dnocs e da Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf. Este caso também é um exemplo em que o Código Florestal foi discutido de forma incidental.

O Código Florestal foi mencionado porque constatou-se a não conclusão da instituição e delimitação das Áreas de Preservação Permanente no entorno dos reservatórios das barragens, nos termos definidos na Lei Federal 12.651/2012, bem como da implantação de regime de proteção e de manutenção da vegetação situada nas referidas áreas de proteção, conforme o art. 7º da mesma lei. De acordo com o TCU “é oportuno reiterar a relevância das matas ciliares como mecanismos de manutenção de serviços ambientais, de garantia de sobrevivência da avifauna local, além da conservação da própria qualidade hídrica do reservatório.”

Embora não fosse uma questão estritamente ambiental, havia uma preocupação do TCU com relação à ausência de definição legal da área de segurança a jusante dos barramentos para fins de proibição de ocupação/uso

pelos populações adjacentes. O Código Florestal trata apenas da área de preservação permanente do entorno dos reservatórios, mas não abrange as áreas a jusante dos barramentos ocupadas por residências e comércio.

O TCU recomendou ao Dnocs a adoção de providências para a conclusão da instituição e delimitação das Áreas de Preservação Permanente no entorno dos reservatórios e para a conscientização da sociedade quanto à importância da sustentabilidade das manutenções para a segurança de barragens. Também recomendou a diversas comissões do Legislativo mudanças no marco legal para definição/delimitação da área de segurança a jusante dos barramentos para fins de proibição de ocupação/uso pelas populações adjacentes para salvaguardar vidas humanas em caso de possíveis acidentes.

### **Irregularidade em Área de Preservação Permanente**

O Acórdão 2225/2018-Plenário é o acórdão em que o Código Florestal entra de forma mais incidental. Discute-se se um imóvel alienado pelo Exército à Prefeitura de Barueri ocorreu por um preço inferior ao praticado no mercado. O TCU, porém, notou que referido imóvel ficava em uma avenida que a menos de 30 metros de distância da margem de um rio, o que violaria o Código Florestal e suas regras concernentes às áreas de preservação permanente (APPs). Não foram encontrados nos autos licenças ambientais para a construção da referida avenida ou justificativa plausível para tal ocorrência.

O TCU entendeu que, embora não fizesse parte do escopo dessa instrução, tal fato devia ter sido questionado junto à Prefeitura de Barueri, em sede de oitiva, para que pudesse explicar a ocorrência. A Prefeitura não se manifestou e o TCU propôs o envio de cópia

desse fato à Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo e ao Ibama, para as medidas cabíveis. Dentro da nossa matriz, esta é uma atuação menos interventiva porque o TCU se limitou a encaminhar a questão ambiental para os órgãos competentes.

### Conclusões do capítulo

A análise dos acórdãos relativos ao Código Florestal mostra diferentes formas pelas quais a atuação do TCU pode se iniciar. A maior parte os acórdãos foram provenientes de fiscalização iniciada pelo próprio tribunal.<sup>14</sup> Um acórdão foi proveniente de solicitação do Congresso Nacional<sup>15</sup> e um de representação formulada por autoridade legitimada (no caso, o Ministério Público Federal).<sup>16</sup>

Também mostra diferentes formas de atuação do TCU. A primeira é o levantamento de informações e produção de análises sobre uma determinada questão de política pública. Isso inclui mapeamento da legislação pertinente, verificação do cumprimento dos objetivos da política pública, mensuração da eficiência na atuação administrativa, coordenação na atuação de diferentes órgãos, aferição da maturidade institucional de agentes relevantes, etc. Essas informações são relevantes para o aprimoramento da administração pública, para o controle do TCU, para a sociedade civil (que passa a dispor de maior conhecimento sobre determinadas questões) e para o próprio Legislativo (que pode utilizar as informações para a proposição de projetos de lei, por exemplo).

<sup>14</sup> Acórdão 1942/2015-Plenário, Acórdão 1928/2019-Plenário, Acórdão 3101/2013-Plenário, Acórdão 627/2015-Plenário, Acórdão 608/2016-Plenário, Acórdão 1257/2019-Plenário.

<sup>15</sup> Acórdão 59/2018-Plenário.

<sup>16</sup> Acórdão 2225/2018-Plenário.

A segunda forma de atuação é a elaboração de recomendações à administração pública. Em alguns casos o TCU constatou oportunidades de aprimoramento e, com base nisso, emitiu recomendações de melhoria à administração. A produção de recomendações pelo TCU, prevista no Regimento Interno do tribunal (art. 250, III), não tem caráter impositivo e nem sancionatório.<sup>17</sup> O TCU pode ainda acompanhar as recomendações, verificando se a administração tomou medidas para corrigir aquilo apontado como problemático pelo tribunal.

Em relação à atuação do TCU elaborando recomendações, vale destacar o uso do instrumento de controle “auditoria operacional”, que se fez presente em diversos casos aqui analisados (por exemplo, nos Acórdãos 1942/2015-Plenário e 1928/2019-Plenário). Por meio de auditorias operacionais, o tribunal avalia o desempenho da administração sob os parâmetros da economicidade, eficiência e efetividade, buscando oportunidades de aprimorando. A possibilidade de uso da auditoria operacional pelo TCU está prevista na própria Constituição Federal (cf. art. 71, IV).<sup>18</sup>

Por fim, a terceira forma de atuação é verificar a legalidade da atuação da administração na execução de políticas públicas, isto é, se está de acordo com as diversas regras que disciplinam a atuação da administração no âmbito de políticas públicas. Aqui, caso o tribunal constate irregularidade, pode emitir determinação à administração

<sup>17</sup> Na prática, em alguns casos o TCU tem buscado conferir efeitos vinculantes a meras recomendações (nesse sentido, ver MONTEIRO, Vera; ROSILHO, André. *Agências reguladoras e o controle da regulação pelo Tribunal de Contas da União*. In: PEREIRA NETO, Caio Mário; PINHEIRO, Luís Felipe Valerim (Coord.). *Direito da infraestrutura*, v. 2. São Paulo: Saraiva, p. 56).

<sup>18</sup> Para um aprofundamento sobre o uso das auditorias operacionais pelo TCU, bem como por tribunais de contas de outros países, ver TRISTÃO, Conrado. TCU: órgão de controle externo ou revisor geral da administração? JOTA, 14 nov. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/tcu-orgao-de-controle-externo-ou-revisor-geral-da-administracao-14092019>

para que regularize sua atuação conforme à lei, além de multar os responsáveis e determinar que restituam eventuais perdas financeiras causadas à Administração. Das possíveis formas de atuação do TCU aqui abordadas essa é a mais interventiva, uma vez que resulta em medida impositiva para a administração.<sup>19</sup>

Quando os acórdãos são colocados na matriz de análise (ver Gráfico), percebe-se que a atuação do TCU relativa ao Código Florestal é predominantemente incidental (essa política não foi a razão principal que motivou a atuação do TCU) e mais interventiva (embora a intervenção tenha sido principalmente por meio de recomendações).

<sup>19</sup> Destaque-se que o ordenamento jurídico só admite que o TCU assine prazo para corrigir ilegalidades em matéria financeira, e não em relação a todo e qualquer tipo de matéria (cf. ROSILHO, André. *Tribunal de Contas da União*, op. cit, p. 227 e ss.).

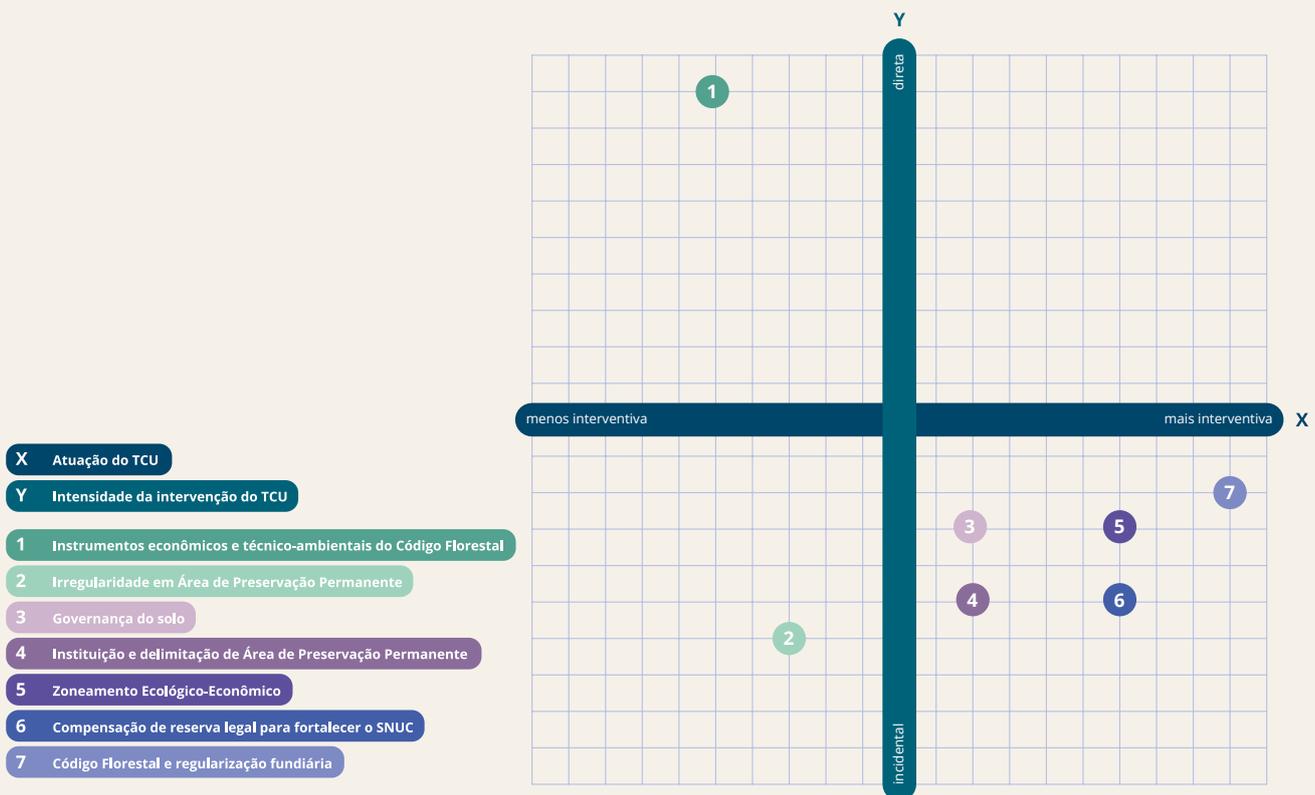


Figura 2 – Matriz analítica: enquadramento dos acórdãos relacionados ao Código Florestal  
Fonte: elaboração própria

## Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)

Durante a análise dos acórdãos sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), 43 acórdãos foram excluídos, restando 123 para discussão. Os acórdãos excluídos discutiam o SNUC de forma muito incidental. Com frequência, encontramos referências isoladas a termos que aparecem na Lei Federal 9.985/2000, tais como unidade de conservação, parque nacional, reserva biológica, área de proteção ambiental. Em outros acórdãos, a palavra-chave utilizada na pesquisa aparecia na ementa de outra decisão citada para fundamentar o voto dos ministros. Nesses casos, a referência à política ambiental foi considerada irrelevante porque (i) ou a política era citada fora de contexto; (ii) ou a referência era apenas mencionada, sem maior desenvolvimento para a discussão feita no acórdão.

Ao contrário da análise feita para os acórdãos relativos ao Código Florestal, no caso do SNUC o grande número de acórdãos (n=123) não permite a análise individualizada de cada um deles. Optou-se, então, por agrupar os acórdãos em temas para viabilizar a análise e apresentar os resultados de forma mais clara. Assim, foram criadas as seguintes categorias: compensação ambiental, gestão de recursos em unidades de conservação, informações sobre unidades de conservação, implementação de unidades de conservação, concessão de unidade de conservação, fiscalização de órgãos e políticas ambientais, impacto em unidade de conservação.

Apesar de se assemelharem quanto ao tema, os acórdãos reunidos em cada categoria frequentemente apresentam diferentes níveis de intervenção ou aprofundamento da análise da política ambiental pelo Tribunal.

## Compensação ambiental

Na categoria compensação ambiental (CA), foram reunidos 15 acórdãos que abordaram o tema. A CA, criada pelo art. 36 da Lei Federal 9.985/2000,<sup>20</sup> visa compensar os impactos negativos não mitigáveis causados por empreendimentos de significativo impacto ambiental (sujeitos à Estudo de Impacto Ambiental) por meio da obrigação imposta ao empreendedor de apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação. A CA busca equilibrar a implantação de grandes empreendimentos para o desenvolvimento econômico do país (por exemplo, hidrelétricas, linhas de transmissão, rodovias, extração de petróleo) com a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Até agosto de 2007, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) acumulava as atribuições de órgão ambiental licenciador e gestor das UCs federais, sendo responsável por todas as etapas da CA. A CA era executada somente na modalidade direta: empreendedores, por meios próprios ou utilizando-se de terceiros, realizavam as ações definidas no plano de trabalho, que previam contratações de serviços e aquisições de bens destinadas às UCs beneficiárias da CA, obedecendo às cláusulas do termo de compromisso celebrado.

<sup>20</sup> Cf. art. 36 da Lei nº 9.985/2000: “[n]os casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei”.

A modalidade de execução direta da CA mostrou-se ineficaz. Pela ótica dos empreendedores, o não conhecimento da área ambiental era um fator limitante. A atribuição de contratar bens e serviços que não fazem parte de sua rotina e a necessidade de mobilizar recursos para o desempenho de tais atribuições trazia muitos custos indiretos para os empreendedores, desviando o foco de suas atividades-fim. Para as UCs, a falta de expertise dos empreendedores na área ambiental resultava em aquisições de produtos de qualidade inferior à esperada ou que não atendiam plenamente as demandas das unidades. Além disso, o atendimento dessas demandas era, quase sempre, na visão dos gestores das UCs, intempestivo.

Para dirimir os problemas acima elencados, foi criada a opção de execução indireta da CA. Em 2006, foi firmado entre o Ibama e a Caixa Econômica Federal (Caixa) um Acordo de Cooperação para a criação de um Fundo de Investimento de Compensações Ambientais (FICA), administrado pela Caixa, no qual os empreendedores depositavam os recursos da CA. Por meio de termo de compromisso, o empreendedor concedia autorização ao Ibama para movimentar os recursos aportados no Fundo para cumprimento das obrigações pactuadas. Em agosto de 2007, por meio da Lei Federal 11.516/2007, foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que passou a ser o órgão ambiental gestor das UCs federais. O ICMBio firmou com a Caixa um acordo para que os recursos da CA destinados a UCs federais passassem a ser gerenciados por meio de contas escriturais.

No TCU, a CA indireta foi objeto de uma auditoria operacional (Acórdão 2.650/2009). Na época, o Relator recomendou a extinção do (FICA), ressaltando que não havia consenso quanto à natureza tributária,

indenizatória, reparatória ou de preço público dessa parcela.<sup>21</sup> O FICA foi extinto em 2009. O ICMBio, como órgão gestor das UCs federais, passou a firmar os termos de compromisso com os empreendedores. A adoção das contas escriturais se apresentou como uma boa solução para as questões jurídicas e contábeis dos empreendedores. Todos os empreendedores passaram a optar pela forma de execução indireta da CA, prática que se mantém até os dias atuais.

O caso mais relevante na regulação da CA pelo TCU é o Acórdão 1853/2013. O caso teve início em atendimento à solicitação da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal para “a realização de avaliação operacional sobre a aplicação e fiscalização dos recursos da Compensação Ambiental [...]”.

Segundo o TCU, a legislação não previa a possibilidade de o empreendedor cumprir a compensação ambiental mediante entrega de recursos financeiros à União, nem delegava competência ao ICMBio para disciplinar o seu cumprimento. Para o TCU, a Instrução Normativa 20/2011 editada pelo ICMBio para regulamentar a CA indireta não constituía instrumento jurídico válido para permitir o cumprimento da CA por meio de depósito de recursos pelos empreendedores em contas escriturais da Caixa a serem geridos pelo ICMBio. O TCU determinou, então, que o ICMBio deixasse de autorizar a CA indireta.

Esse acórdão trouxe dificuldades para a gestão dessa política. O ICMBio estava proibido de gerenciar recursos via modalidade de execução indireta. Os empreendedores

<sup>21</sup> No STF, a ADI 3378, apesar de considerar constitucional a compensação ambiental, não deixou claro a sua natureza e, até a presente data, aguarda julgamento de embargos declaratórios opostos em 2009.

se viam impossibilitados de depositar as quantias provisionadas para o pagamento da CA, ao mesmo tempo que queriam evitar a modalidade de execução direta. Embora o TCU tenha garantido efeito suspensivo à sua decisão, o que permitiria a execução indireta até a reavaliação do tema pelo próprio TCU, a insegurança jurídica fez com que os processos de cobrança destes valores fossem praticamente paralisados.<sup>22</sup>

No ano de 2016 o TCU se debruçou novamente sobre o assunto no âmbito dos Acórdãos 1004/2016 e 1732/2016. Porém, o TCU reafirmou que a Instrução Normativa n.º 20/2011 era ilegal e ratificou os efeitos do Acórdão 1853/2013. Essa posição direta e muito interventiva do TCU sobre o tema da CA levou à revisão da legislação ambiental por parte da Administração e do Legislativo.

A Medida Provisória n.º 809, de 2017 introduziu o artigo 14-A na Lei Federal n.º 11.516/2007. Este artigo e seus parágrafos seguintes “legalizaram”, por meio de lei em estrito sentido, a modalidade de execução indireta. A Medida Provisória fez menção direta e expressa aos acórdãos do TCU acima descritos na sua Exposição de Motivos. A MP foi posteriormente convertida na Lei Federal n.º 13.668/2018.

Mesmo antes da conversão da MP em lei, o ICMBio promulgou a Instrução Normativa n.º 03/2018 para reintroduzir a modalidade de execução indireta da compensação ambiental, porém chamando-a de “execução por meio de fundo privado”. A mudança foi apenas de nomenclatura pois os institutos (atual e antigo) são extremamente similares.

<sup>22</sup> Os valores de compensação devidos no começo da década de 2010 somente foram (ou estão sendo) cobrados nos últimos anos. Esse atraso decorre justamente dos impasses gerados por esta circunstância.

## Gestão de recursos de unidades de conservação

O tema “Gestão de recursos de unidades de conservação” é bastante amplo e aqui entram diversos temas que possuem em comum o controle do TCU sobre o uso de recursos financeiros destinados às UCs. O SNUC entra sempre de forma incidental porque o foco da atuação do TCU é a irregularidade no uso de recursos, sendo incidental que esses recursos sejam usados para gerir uma unidade de conservação. Embora incidental, a atuação do TCU não raro é incisiva. Há casos em que o tribunal se vale do seu poder de sancionar agentes responsáveis pelas irregularidades, sobretudo por meio de multas.

Há 5 acórdãos em que se apuram possíveis irregularidades do Ibama e de seus funcionários na aplicação de recursos na gestão de unidades de conservação, ante a inobservância de normas administrativas. Por exemplo, os Acórdãos 4213/2010 e 620/2010, ambos da 2ª Câmara, que apuraram irregularidades na arrecadação e utilização da taxa de visitação ao Parque Nacional da Chapada dos Guimarães; e os Acórdãos 2139/2007 e 1075/2008, ambos do Plenário, sobre a irregularidade na atuação dos servidores do IBAMA no Estado de Rondônia (IBAMA-RO) com relação a garimpagem ilegal, saída de madeira da reserva sem autorização, indevida utilização pessoal de bens apreendidos na Floresta Nacional do Jamari.

Outros 7 acórdãos discutem irregularidades na execução do Projeto Reservas Extrativistas (Resex II), executado no âmbito do Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT), vinculado ao Ibama. Os acórdãos analisaram tomadas de contas de agentes apontados como responsáveis por emprego irregular de recursos financeiros

repassados ao CNPT pela Comunidade Europeia e pelo Banco Mundial, no âmbito do Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG7 para promover o desenvolvimento sustentável e a melhoria na qualidade de vida das populações das reservas extrativistas, nos Estados do Acre, Amapá e Rondônia. São exemplos de irregularidades a execução de serviços com valores pagos em desacordo com o projeto e irregularidade ou ausência de comprovação para despesas com serviços e materiais de consumo.

Há 14 acórdãos que julgaram irregularidades na execução de obras em UCs. Esses casos se referem a problemas na prestação de contas no uso de recursos federais para contratação de obras ou em irregularidades na execução de obras. Em um grande número de acórdãos o TCU controla a prestação de contas pelos municípios após receberem recursos públicos por meio de convênios para realização de obras em áreas de reserva extrativista.

Outro exemplo desse tipo de atuação é a atuação do TCU no caso das obras no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM). Dos acórdãos que discutiram irregularidades na execução de obras, 8 deles tratam desse assunto. O acórdão 2049/2013, por exemplo, versou sobre denúncia relativa a supostas irregularidades ocorridas na construção do Centro Administrativo e Sub-Posto de Atins localizadas no PNLM. O TCU verificou diversas irregularidades nos procedimentos de licitação, contratação e execução das obras, como a ausência de publicação do aviso licitatório em jornal diário de grande circulação; o pagamento antecipado de serviços com respaldo em promessa de execução de serviços que não se realizaram; alterações de especificações da obra sem anuência do autor do projeto e sem avaliação do impacto financeiro;

deficiências quanto à qualidade das obras executadas; e a não execução ou execução parcial de itens de serviços previstos. O TCU julgou irregulares as contas do IBAMA, condenando gerentes executivos e parecerista jurídico do órgão ao pagamento de multa.

Três acórdãos discutem irregularidades na aquisição de bens pelo IBAMA e pelo ICMBio para utilização em UCs. Por exemplo, no Acórdão 149/2002- Plenário, o TCU julgou irregularidades na aquisição de terras para compor o Parque Nacional da Serra da Bocaina e desvios de receitas arrecadadas na cobrança de ingressos para visitas ao Parque Nacional da Tijuca. Entre as irregularidades verificadas na aquisição de terras verificou-se “que cerca de 3.000 hectares da fazenda, ou seja, 1/3 de sua área adquirida para formar o Parque Nacional da Serra da Bocaina, jaz irremediavelmente submersa no Oceano Atlântico”. No Acórdão 2318/2017- Plenário, o TCU julgou questão relativa à compra de automóveis para uma UC à luz da Lei de Licitação (8.666/1993).

Em 21 acórdãos discute-se a contratação de serviços a serem realizados em unidades de conservação ou em benefício delas. Como exemplo, podemos citar o Acórdão 1942/2011- Primeira Câmara, que analisou a justificativa para a contratação emergencial, por dispensa de licitação, dos serviços de vigilância para a Floresta Nacional de Brasília. O TCU aplicou uma multa ao responsável pela contratação por falta de justificativa para tal contratação (comportamento que violaria a Lei de Licitações).

### **Informações sobre unidades de conservação**

Nessa categoria estão 10 acórdãos que respondem a solicitações do Congresso Nacional para prestação de informações sobre UCs. Por exemplo, os acórdãos 199/2008 e 1840/2007 discutem solicitação de informações,

encaminhada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, para que o TCU fiscalizasse os procedimentos e as ações do Ministério do Meio Ambiente - MMA e do Ibama na criação e ampliação de reservas extrativistas na Bahia.

No Acórdão 1840/2007-Plenário, o TCU determinou a realização de inspeção no ICMBio para esclarecer as falhas apontadas pela imprensa no processo de criação da Reserva Extrativista de Cassurubá, na Bahia. O TCU relatou irregularidades na elaboração de estudos técnicos, ausência de indicação de alternativas locais para os setores produtivos atingidos por UCs, ausência de estimativa de custos para implantação das UCs, e falta de informações inteligíveis à população.

No acórdão 199/2008-Plenário, o TCU discute questões relacionadas à participação da sociedade civil para a criação da reserva extrativista. Nesse caso, o TCU concluiu que não teria havido caracterização de vício que comprometesse a legitimidade da proposição da Associação dos Marisqueiros de Ponta de Areia e Caravelas (Ampac) para a criação da reserva de Cassurubá. Também entendeu que não haveria evidência de que o representante do Ibama, que presidiu a reunião em que foi eleita a diretoria da Ampac, tivesse interferido na escolha dos dirigentes ou nas ações desenvolvidas pela associação.

Outra possível irregularidade discutida nesse caso foi a realização das consultas públicas sem a apresentação dos necessários estudos técnicos. Segundo o art. 22, §2º, da Lei Federal nº 9.985/00, “a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública [...]”. Para o TCU, os estudos devem ser realizados antes das consultas públicas para que a população possa ter informações detalhadas acerca do projeto. No caso da Reserva de Cassurubá, foram realizadas três consultas públicas. Apenas na última

houve a apresentação de estudos técnicos. Porém, o TCU entendeu que as falhas observadas nas duas primeiras reuniões não teriam comprometido a legitimidade do processo de consulta pública como um todo.

O TCU apontou que não haveria irregularidade no fato de o estudo técnico ter sido elaborado pela ONG Conservation Internacional e a Lei Federal nº 9.985/00 permitir que ONGs administrem unidades de conservação. O TCU ressaltou que o acordo entre IBAMA e a referida instituição era “para fins de estudos de criação e implantação de unidades de conservação federais e gestão integrada de ecossistemas”. Não havia previsão de transferência de recursos entre as partes. Segundo o tribunal, eventual conflito de interesses (surgido por conta da administração de unidade de conservação por ONG) deveria ser avaliado pelo ICMBio caso ele transfira a administração da unidade a terceiros.

### **Implementação de unidades de conservação**

Há 7 acórdãos em que o TCU analisa irregularidades na aplicação de recursos públicos repassados mediante convênio para a implementação de unidades de conservação, como áreas de proteção ambiental (APA) e reservas particulares do patrimônio natural (RPPN). O foco recaiu sobre a responsabilização dos responsáveis pela inexecução dos convênios e eventual inobservância da Lei Federal nº 9.985/2000.

Como exemplos dessa categoria, podemos citar os acórdãos 3690/2014 e 6702/2009, da Segunda Câmara, que discutem irregularidades na execução do Convênio nº 34/2000, cujo objeto consistia na implantação de APA em Altamira (MA).

O acórdão 6702/2009 analisa a tomada de contas especial instaurada pelo IBAMA em desfavor do ex-prefeito

do município de Altamira em razão da omissão no dever de prestar contas do Convênio. Foram constatadas irregularidades relativas à licitação para contratação de serviços. O TCU multou o ex-prefeito do município e uma empresa, além de ordenar que o município de Altamira efetuasse o recolhimento aos cofres do IBAMA de um valor em dinheiro. No acórdão 3690/2014, foi relatado que o município não efetuou o recolhimento do débito e não fez menção sobre a adoção de providências com vistas à inclusão do valor da dívida em sua lei orçamentária. Assim, o TCU julgou irregulares as contas do município, condenando-o ao pagamento do débito.

Acórdãos como 605/2005 e 3759/2011 e 1634/2012 analisaram irregularidades na aplicação dos recursos de convênio firmado entre a Associação Ambientalista de Guarapari e o Ministério do Meio Ambiente – MMA para a implantação de UCs no Espírito Santo. Nesses casos, foram constatadas falhas na prestação de contas do referido convênio e na aplicação dos recursos federais, tais como: ausência de aplicação no objeto pactuado do montante total da contrapartida conveniada; não-comprovação de que os recursos auferidos no mercado financeiro a título de rendimentos tenham revertido em prol da consecução do objeto da avença; e divergências encontradas entre os valores lançados na Relação de Pagamentos e aqueles constantes de outros documentos componentes da prestação de contas. Ao julgar irregulares as contas da Associação, o TCU condenou a Associação e diversas empresas ao recolhimento do débito apurado e multa.

### **Concessão de unidades de conservação**

Nessa categoria, há 7 acórdãos que se referem a edital para a concessão de uso de área de parque nacional ou a acompanhamento da concessão de florestas públicas. Destaca-se a atuação do TCU no acompanhamento do

Plano Anual de Outorga Florestal, editado pelo Serviço Florestal Brasileiro – SFB, que contém a descrição de todas as florestas públicas que poderão ser submetidas a processos de concessão no período.

Esse é um tema em que o TCU tem função importante na produção de conhecimento e informação para a política pública. Como exemplos, podemos citar os acórdãos 2176/2014, 2626/2017 e 1123/2010, todos do Plenário.

O acórdão 2176/2014 discutiu auditoria acerca das concessões florestais federais. A auditoria é decorrente do Acórdão nº 3.494/2012 – Plenário e teve como objetivo “avaliar o processo de concessão florestal federal no que se refere aos fatores que prejudicam a implantação e consolidação das concessões florestais, a fim de identificar gargalos e oportunidades de melhorias, bem como identificar os resultados alcançados pelas concessões em execução que têm contribuído para a conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região”.

Nesse acórdão, o TCU analisou aspectos da Lei do SNUC e da Lei Federal nº 11.284/2006 relativos ao processo de concessão florestal. A unidade técnica constatou que entre os anos de 2008 e 2012 foram realizadas poucas licitações em comparação com o número de florestas identificadas como passíveis de concessão e que as metas estabelecidas no contrato de gestão firmado entre o MMA e o SFB nos anos de 2010 a 2012 não foram alcançadas, o que poderia sinalizar a existência de falhas no planejamento e execução dos processos de concessão e oportunidades de promover melhorias.

Foram relatados como problemas de atratividade a serem resolvidos ou atenuados: a) o elevado preço mínimo da concessão; b) o alto nível de investimento

inicial requerido para operacionalizar uma concessão florestal; c) a excessiva demora para obter os documentos necessários ao início da exploração, após a assinatura do contrato; d) o elevado nível de garantias exigido do concessionário; e) as deficiências dos inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação; f) a forte concorrência da exploração ilegal ou não sustentável; e g) a ausência de incentivos e ações de fomento que estimulem a concessão florestal.

Os candidatos a concessionários também foram entrevistados. Eles reclamaram que o dever dos concessionários de garantia de “cobertura de eventuais danos causados ao meio ambiente, ao erário e a terceiros” (art. 21, I, Lei 11.284/2006) era uma obrigação muito vaga e aberta. Isso impossibilita estimar a indenização devida, o que tornava um seguro para esse tipo de risco pouco atrativo para instituições financeiras. Isso explicaria o reduzido número de interessados nas concessões.

A equipe de auditoria também informou que as concessões florestais têm apresentado resultados positivos no que tange à preservação ambiental. Relatou-se, por exemplo, que o impacto gerado na Floresta do Jamari pela exploração da concessão, no que se refere à área utilizada para execução da atividade e abertura no dossel (extrato superior das florestas) é menor do que o impacto causado pela exploração ilegal; que o concessionário atua como um agente ambiental fiscalizador, contribuindo com o monitoramento do desmatamento ilegal e no combate à exploração predatória dos recursos naturais no entorno de sua área de concessão; que foram identificados impactos econômicos e sociais positivos nas comunidades sob a influência da concessão florestal, como a geração de empregos local e a respectiva oportunidade de capacitação; e que a implementação das concessões monitoradas está seguindo as cláusulas contratuais.

Foi observado, por outro lado, que auditorias trienais, com o objetivo de avaliar o cumprimento do contrato de concessão, e a avaliação do primeiro Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) após decorridos cinco anos da implantação ainda não foram realizadas.

Ao final, o TCU fez diversas recomendações. Algumas merecem destaque. Recomendou-se ao Ministério do Meio Ambiente e ao SFB que avaliassem as razões do não cumprimento das metas estabelecidas nos contratos de gestão dos anos de 2010 a 2012 relativos à conclusão dos processos de concessão florestal e promovessem medidas tendentes a aprimorar o planejamento de outorgas de concessões florestais. Recomendou-se ao SFB que analisasse a pertinência das manifestações colhidas a respeito da perda de atratividade das concessões florestais e, se fosse o caso, adotasse as medidas necessárias, ou propusesse tais medidas a quem detenha autoridade e competência para adotá-las; e que estude propostas para modificações nos procedimentos levados a efeito após a assinatura do contrato de concessão com o intuito de reduzir o prazo de início da exploração das concessões florestais.

O TCU também alertou ao Ministério do Meio Ambiente e o Serviço Florestal Brasileiro que, transcorridos mais de oito anos da criação desse serviço, a inexistência do regimento interno implicaria inobservância do disposto no art. 56, § 1º, IV, da Lei Federal nº 11.284/2006, bem como configuraria omissão prejudicial à adequada e necessária definição de responsabilidades e de processos gerenciais, condição imprescindível ao melhor desempenho das atribuições específicas da instituição.

No acórdão 1123/2010, o TCU faz acompanhamento do PAOF, que contém a descrição de todas as florestas públicas que poderão ser submetidas a processos

de concessão no período abrangido pelo estudo. Esse instrumento foi instituído pela Lei Federal nº 11.284/2006 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 6.063/2007. Nessas normas há um conteúdo mínimo que deve ser atendido na elaboração do plano, cujo atendimento é verificado pelo TCU.

O papel do TCU em relação ao PAOF foi definido pela Instrução Normativa TCU nº 50/2006, que dispôs sobre o controle a ser exercido sobre as atividades de gestão de florestas públicas para a produção sustentável. A atuação do TCU abrange o controle da gestão direta de florestas nacionais pelo poder público federal e da destinação de florestas públicas sob domínio da União ou das entidades de sua administração indireta às comunidades locais, e, ainda, análises de documentos e informações relativos aos processos licitatórios de outorga de concessão de unidades de manejo selecionadas para exame específico. Cabe ao SFB encaminhar o PAOF para análise do TCU.

Sobre o PAOF 2010, o TCU considerou que ele contemplou o conteúdo obrigatório, mas apontou oportunidades de melhoria. O TCU recomendou a inclusão de diversos dados e informações para os próximos PAOFs.

### **Fiscalização de órgãos de proteção ambiental**

Nessa categoria, foram inseridos 13 acórdãos sobre auditorias realizadas para avaliar a atuação de órgãos ambientais em unidades de conservação ou políticas ambientais. Como exemplos dessa categoria, podemos citar os acórdãos 1239/2006, 4/2006, 2006/2012 e 1206/2015, todos do Plenário.

O acórdão 1206/2015 – Plenário é um exemplo de decisão que evidencia a importância do TCU no controle externo sobre a fiscalização de políticas ambientais,

por meio da análise da gestão de unidades de conservação. A auditoria analisou 206 unidades de conservação federal dos biomas brasileiros (caatinga, cerrado, mata atlântica, pampa e pantanal) e 667 áreas de preservação de mais onze países participantes – Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru e Venezuela –, sob a coordenação conjunta do TCU e da Controladoria-Geral da República do Paraguai. Considerando os dados obtidos em auditoria sobre a gestão da Amazônia (Acórdão 3.101/2013-Plenário) realizada anteriormente, o acórdão discutiu a fiscalização sobre 1120 áreas protegidas (APs) na América Latina, com o objetivo de analisar as ações governamentais responsáveis pela implementação das políticas de conservação da biodiversidade em nível federal, relacionadas à gestão das áreas protegidas. O uso do termo “áreas protegidas” foi equiparado ao termo unidades de conservação, previsto na Lei do SNUC.

No Brasil, a auditoria foi realizada no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que gere as unidades de conservação federais brasileiras, e no Ministério do Meio Ambiente, que coordena o SNUC. A fiscalização foi realizada em todos os países com metodologia criada pelo TCU, a Metodologia de Avaliação da Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa), que é um instrumento georreferenciado de avaliação, comunicação e monitoramento, visualizado por meio de um mapa.

A auditoria teve como parâmetro a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB), em especial a Meta 11 de Aichi, estipulada em 2010, segundo a qual os participantes da CDB devem destinar, até 2020, 17% de seu território continental e 10% de áreas marinhas e costeiras para o estabelecimento de áreas protegidas, as quais devem ser implementadas e geridas de maneira efetiva.

Em relação à parte terrestre/continental da meta, a auditoria constatou que a média alcançada pelos 12 países latino-americanos participantes foi de 16,3%, a do Brasil foi de 17,2% de áreas protegidas. Já em relação ao estabelecimento de áreas marinhas, o Brasil está muito aquém da meta estipulada, protegendo apenas 1,5% da área.

De um ponto de vista qualitativo, a Meta 11 de Aichi menciona que as áreas criadas sejam geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas. Com relação à representatividade das áreas protegidas, a auditoria evidenciou que 29,6% da Amazônia encontram-se protegidos, enquanto a Caatinga, o Cerrado e o Pampa situam-se na casa dos 8%. Na avaliação da gestão dessas áreas, a auditoria destacou que no panorama latino-americano 54% das áreas protegidas alcançam média implementação, 25% possuem baixa implementação e 21% alta implementação. No Brasil, 68% das áreas protegidas encontra-se na faixa de média implementação, 17% apresentam baixa implementação e 15% alta implementação.

Na execução da auditoria foram encontrados diversos problemas de gestão, dentre os quais, deficiências na atual versão do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), instituído pelo art. 50 da Lei 9.985/2000, em especial aquelas relacionadas à completude, atualização e consistência dos dados; a ausência de um relatório de avaliação global da situação das unidades de conservação federais do País a cada dois anos, de responsabilidade do Poder Executivo Federal (art. 51 da Lei 9.985/2000); que cerca de metade das 1120 áreas analisadas não possui plano de manejo (art. 2º, XVII, da Lei 9.985/2000); a não realização de forma sistemática e periódica do monitoramento da

biodiversidade; que 52% das áreas protegidas não dispõem de serviços básicos, como água potável, energia elétrica, telefone e internet, e 22% não possuem sede administrativa; que o processo de consolidação territorial não foi concluído em 54% (580/1068) das áreas protegidas latinoamericanas, 47% no caso do Brasil, em decorrência de dificuldades como: ocupação ilegal da área, obstáculos à desapropriação do território, pendências de regularização fundiária, entre outras.

Com base nos resultados da auditoria, o Tribunal determinou que, no prazo de até 180 dias da ciência da decisão, os gestores apresentassem planos de ação contendo as medidas a serem adotadas, os responsáveis e prazos de implementação previstos para atendimento dos seguintes objetivos: ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), de implementar as evoluções necessárias no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC e os mecanismos de monitoramento do desmatamento para os biomas caatinga, cerrado, mata atlântica, pampa e pantanal; ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), plano de definir estratégia de consolidação territorial das unidades de conservação federais e de elaborar e entregar o relatório de avaliação global da situação das unidades de conservação federais do País à apreciação do Congresso Nacional, de forma a atender o disposto no art. 51 da Lei 9.985/2000. Além dessas determinações, foram feitas recomendações aos gestores e determinado o monitoramento do cumprimento da decisão pelo tribunal.

O acórdão 1239/2006 discute relatório de auditoria de natureza operacional com o objetivo de avaliar a atuação do Ibama em Rondônia. A equipe de auditoria da Secex/RO analisou questões relativas às ações de controle (fiscalização, monitoramento e licenciamento),

bem como ao fomento de práticas sustentáveis, com o intuito de contribuir para a formulação de estratégias no âmbito da Política Florestal Brasileira.

A fiscalização do TCU identificou supostas deficiências e concluiu que o IBAMA local não deteria o efetivo controle sobre a área em que está situada a Floresta Nacional do Bom Futuro (UC) e de sua Zona de Amortecimento (ZA), não garantindo, portanto, sua proteção e segurança. Foram relatadas: ocupação irregular da UC e da ZA; existência de desmatamento e de queimadas nessa área; ausência de meios para detecção, prevenção e combate a incêndios; e sobreposição de reserva indígena e loteamentos do INCRA com a área da UC.

O TCU destacou como possíveis causas dessas ocorrências a ausência de recursos humanos e financeiros suficientes; a ausência de planejamento das fiscalizações a serem realizadas; a não-sistematização de informações acerca da ocupação irregular das áreas envolvidas; a falta de ações conjuntas de fiscalização com o auxílio da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Militar Ambiental do Estado de Rondônia; a falta de participação da sociedade local no controle ambiental; a ausência de articulação entre órgãos/entidades federais envolvidas com as questões ambientais e de desenvolvimento sustentável, bem como a ausência de incentivos econômicos para o uso racional dos recursos naturais.

Em razão disso, foram feitas recomendações aos órgãos envolvidos para que fossem promovidas as ações necessárias, de modo a atenuar os efeitos da degradação ambiental naquela localidade, tais como: a elaboração de plano de fiscalização periódico; a promoção de eventos no sentido de conscientizar a comunidade acerca da importância da conservação da Floresta Nacional do Bom Futuro; e a dotação da Administração

da Unidade de Conservação dos recursos orçamentários, financeiros, humanos e de infraestrutura (instalações, equipamentos, viaturas), necessários ao bom desempenho de sua missão institucional. O Tribunal também determinou a realização do monitoramento da implementação desse Acórdão.

Outro exemplo de atuação do TCU refere-se à análise do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (PrevFogo). O Prevfogo tem como missão promover, apoiar, coordenar e executar atividades de educação, pesquisa, monitoramento, controle de queimadas, prevenção e combate aos incêndios florestais no Brasil, avaliando seus efeitos sobre os ecossistemas, a saúde pública e a atmosfera.<sup>23</sup>

Em três acórdãos, o TCU avaliou a atuação de órgãos ambientais na prevenção de incêndios florestais em unidades de conservação e monitorou o cumprimento de decisões do tribunal sobre o tema.

Como exemplo, pode-se citar a Decisão 801/2000 – Plenário, que analisou auditoria de desempenho realizada junto ao Ibama, no período de 9/8/99 a 29/10/99, objetivando avaliar o PrevFogo quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e efetividade.

Nessa auditoria foram constatados problemas relativos à prevenção de incêndios, tais como: impossibilidade de uma ação eficiente de repressão ao uso do fogo no meio rural e dificuldade de adoção de políticas preventivas; a carência generalizada de recursos humanos e materiais; a utilização de equipamentos

<sup>23</sup> Cf. IBAMA, Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (Prevfogo). Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/incendios-florestais/prevfogo#sobre-o-prevfogo>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

inadequados, insuficientes ou obsoletos para combater incêndios florestais e a falta de experiência e treinamento dos bombeiros alocados para tal; a restrição de estratégias de combate a incêndios a ações emergenciais; deficiências relacionadas à detecção de focos de incêndios por meio de imagens coletadas por satélite e à ausência de um controle efetivo sobre essas imagens; indefinições quanto à responsabilidade por ações relacionadas à prevenção e ao combate aos incêndios florestais, existentes entre os diversos setores do Ibama, entre o Ibama e outros órgãos da Administração Pública Federal e entre o Ibama e os órgãos estaduais e municipais de meio ambiente.

Nessa decisão, o TCU fez diversas recomendações aos órgãos responsáveis pela operacionalização do PrevFogo. Dentre elas destacam-se as recomendações à Coordenação Nacional do PrevFogo para que atue no sentido de ampliar a sua capilaridade e presença junto às comunidades rurais por meio de parcerias com órgãos públicos locais e para que viabilize a implantação de um sistema de banco de dados com informação atualizada sobre a ocorrência de incêndios florestais nas UCs, os danos causados aos diversos ecossistemas e demais informações necessárias ao planejamento adequado das ações de prevenção e combate; e as recomendações ao Ibama para que promova o credenciamento de órgãos locais para exercerem as atividades de autorização e controle de queimadas e para que viabilize a liberação de recursos financeiros de modo a garantir a realização de ações preventivas em unidades de conservação que apresentem maior risco de ocorrência de incêndios florestais.

### **Impacto em unidade de conservação**

Essa categoria reúne 21 acórdãos em que a deliberação do TCU sobre matéria ambiental é muito incidental, no limite daquelas consideradas relevantes para a pesquisa. O objeto de deliberação dos acórdãos pode impactar uma UC de alguma forma, por isso a categoria recebeu essa nomenclatura. Ressalta-se, no entanto, que esse impacto não é significativo e o SNUC foi mencionado de forma pouco expressiva. Alguns casos servem de ilustração.

No Acórdão 842/2018-Plenário, o TCU analisou denúncia sobre possíveis irregularidades na exploração da instalação portuária do Cais do Centro pelo Município de Armação de Búzios – RJ em prol dos pescadores, turistas ou donos de escunas. Entre as irregularidades denunciadas, apontou-se que o empreendimento estaria a apenas 40 metros do Parque Municipal dos Corais (na zona de amortecimento da UC). Com relação a esse ponto específico, o TCU determinou à Superintendência Regional da Secretaria de Patrimônio da União no Rio de Janeiro (SPU-RJ) que promovesse o acompanhamento sobre o processo que trata do pedido de regularização atentando-se para a possível irregularidade pela proximidade entre as instalações e a zona de amortecimento da UC.

O Acórdão 2066/2009-Plenário trata de tema recorrente dentro da categoria “Impacto sobre UCs”. Nesse caso, o TCU analisou edital de Concorrência Pública para arrendar a Estrada de Ferro Corcovado. A ferrovia está situada no Parque Nacional da Tijuca, uma UC e foi questionado se o edital teria ignorado as disposições do Plano de Manejo do Parque Nacional da Tijuca. Nesse caso, o TCU não constatou irregularidades.

O Acórdão 2835/2009-Plenário, que analisou representação formulada pela Secex/RJ em face de matéria jornalística noticiando quadro crítico de ameaça à gestão administrativa e ambiental da área da Restinga da Marambaia, deflagrado a partir de decisão judicial que concedeu à comunidade residente – remanescente de quilombolas – os direitos de permanência no local e de uso da terra de acordo com suas tradições. A Ilha da Marambaia é área de segurança nacional e parte dela é Área de Preservação Ambiental – APA. O TCU analisou a conformidade dos procedimentos administrativos adotados pelos órgãos e entidades envolvidos na questão relacionada à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por quilombolas. Também analisou os impactos de tais atos sobre patrimônio público imobiliário e ambiental. Sobre a matéria ambiental, considerou que o art. 11 do Decreto Federal nº 4.887/2003 disciplina que, havendo sobreposição das terras dos quilombolas com áreas de segurança nacional e UC, devem ser adotadas pelos órgãos competentes medidas para conciliar a sustentabilidade das comunidades dos quilombolas com o interesse do Estado. Também recomendou à Advocacia-Geral da União que acompanhasse junto ao INCRA a necessidade de utilização de Câmara de Conciliação para dirimir controvérsias sobre reconhecimento, demarcação e titulação de terras ocupadas por populações quilombolas, em especial aqueles conexos a unidades de preservação ambiental e áreas de segurança nacional.

## Conclusões do capítulo

A atuação do TCU na política ambiental do SNUC é variada no que diz respeito ao aprofundamento dado pelo Tribunal à análise da matéria ambiental e ao grau de intervenção de suas decisões nessa política pública. Dado o número de acórdãos, eles foram divididos em diversos temas e cada tema foi inserido na matriz de análise de acordo com o tipo de comando predominante nele.

Nos acórdãos analisados, foram identificados 4 tipos de intervenção do TCU na política ambiental: determinação, recomendação, responsabilização e sanção e prestação de informações. Em algumas decisões, não foi possível identificar o tipo de intervenção nessa política, o que motivou a criação do tipo “não identificada”. Nessa categoria de intervenção, incluem-se decisões que analisaram o SNUC de forma mais incidental, que não fizeram menção específica a um comando que pudesse ser relacionado ao SNUC.

Um exemplo de atuação direta e bastante interventiva do TCU na política do SNUC deu-se no tema da “compensação ambiental”. Por meio diversos acórdãos com recomendações e determinações, o TCU interveio diretamente nesses instrumentos, interrompendo a execução indireta da compensação ambiental, e forçando uma mudança legislativa.

Em diversos acórdãos, na categoria “gestão de recursos de UC” e “implementação de unidades de conservação”, o TCU sancionou os responsáveis por irregularidades na gestão de recursos destinados a gerir ou criar UCs. Nesses casos, a atuação no TCU na política foi considerada indireta porque sua motivação foi o uso do recurso, e não algum aspecto da Lei do SNUC, sendo incidental que o recurso fosse destinado a uma UC. Na nossa matriz, ela também foi considerada mais interventiva porque o comando trouxe obrigações e sanções.

A categoria “impacto em unidade de conservação” é a categoria que reuniu acórdãos que analisaram o SNUC de forma mais incidental. Nessa categoria, há muitos acórdãos em que não se identifica um comando específico relativo ao SNUC. Existe uma grande variedade de comandos dentre aqueles em que essa informação é identificável, possui o seu posicionamento intermediário na matriz.

A categoria “informações sobre UCs”, foi classificada como pouco interventiva pelo fato de apenas “informar”. Cabe, porém, ressaltar que não há correlação necessária entre o tipo de comando (ou a ausência dele) e a importância da atuação do TCU sobre a política do SNUC. Informações completas sobre a criação, fiscalização e preservação de unidades de conservação são fundamentais para que a sociedade civil conheça a política ambiental e para que novas formas de controle possam ser pensadas e efetivadas com o objetivo de preservar o meio ambiente.

Em “concessão de unidades de conservação”, há acórdãos que informam sobre o papel de controle do TCU no acompanhamento do Plano Anual de Outorga Florestal, que contém a descrição de todas as florestas públicas que poderão ser submetidas a processos de concessão naquele período. Também há acórdãos que analisaram a política ambiental de gestão florestal, fazendo recomendações para o aprimoramento dos planos de outorga florestal.

Em “fiscalização de órgãos e políticas ambientais”, o TCU também produz informações relevantes sobre a gestão, fiscalização, monitoramento e interface do licenciamento ambiental com as UCs. É uma atuação que o TCU busca diretamente avaliar a política do SNUC e interferir nela por meio de determinações e recomendações, além de acompanhar o cumprimento de suas decisões.

Gráfico 1  
SNUC: distribuição de acórdãos por tema



Gráfico 2  
SNUC: distribuição de acórdãos por ano

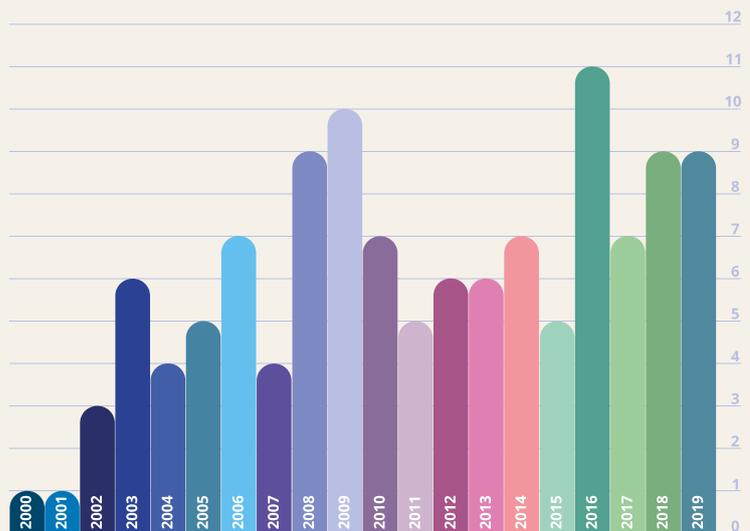


Gráfico 3  
SNUC: Instância Julgadora

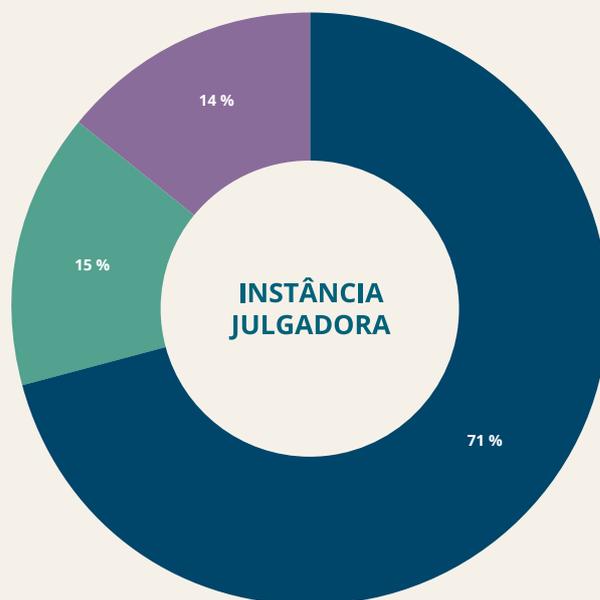
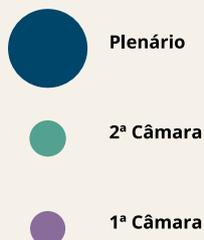


Gráfico 4  
SNUC: agente fiscalizado pelo TCU



Gráfico 5  
SNUC: origem do processo  
de fiscalização pelo TCU

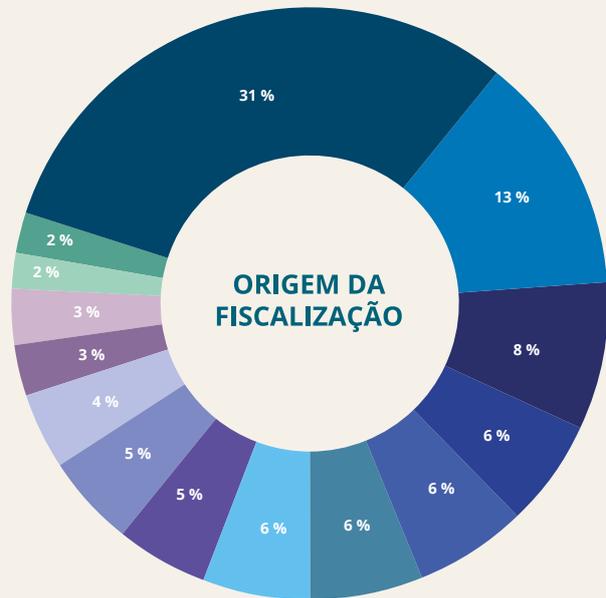
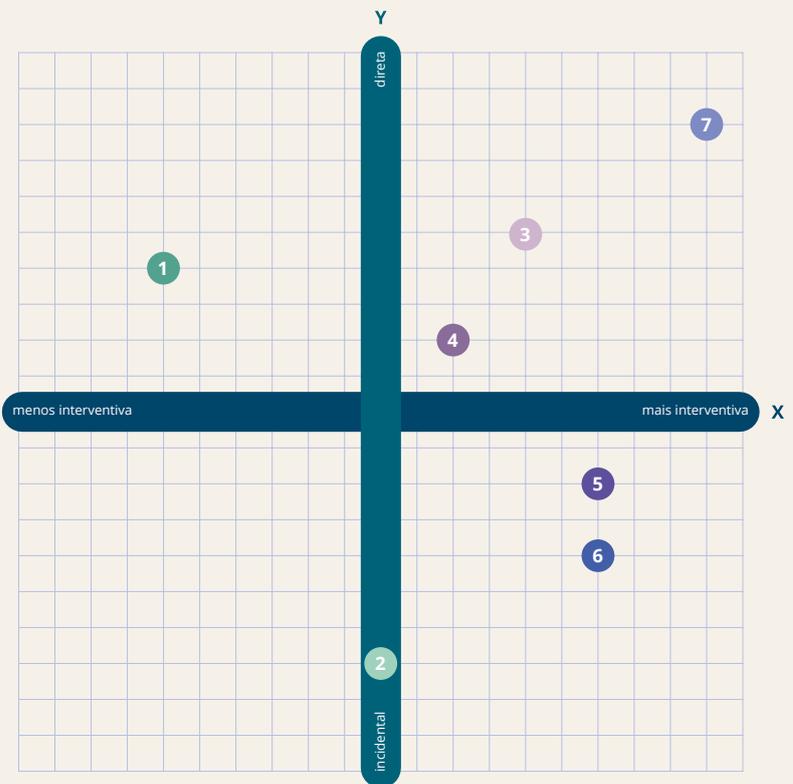
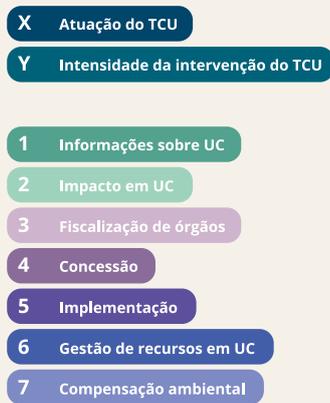


Figura 3  
Matriz analítica:  
enquadramento dos acórdãos  
relacionados ao SNUC



## PARTICIPAÇÃO SOCIAL: AUDIÊNCIA PÚBLICA E AMICUS CURIAE NO TCU

As audiências públicas (reuniões realizadas por órgão público com representantes da sociedade civil para debater assuntos de interesse público) e o *amicus curiae* (indivíduo ou organização que fornece informações para subsidiar o julgamento de uma causa) são instrumentos de participação da sociedade civil em políticas públicas. Porém, eles são pouco utilizados no TCU. Não houve menção a esses instrumentos nos acórdãos do TCU relativos ao Código Florestal analisados na presente pesquisa. No caso do SNUC, apenas um acórdão foi encontrado em que há referência a eles.

No Acórdão 1004/2016-Plenário, houve referência à intervenção de *amici curiae* no TCU para o julgamento de pedidos de exame interpostos pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo ICMBio com o objetivo de reformar o Acórdão 1853/2013-Plenário, que não admitiu a execução indireta da compensação ambiental. O relator facultou a intervenção no processo como *amicus curiae* às Confederações Nacionais da Indústria (CNI), da Agricultura (CNA) e dos Transportes (CNT). Apesar de não serem parte no processo, a intervenção foi admitida com base no art. 298 do Regimento Interno do TCU,<sup>24</sup> que faculta ao TCU recorrer a normas processuais em vigor, no caso o Código de Processo Civil:

**Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão**

<sup>24</sup> Desde 2016, o TCU tem admitido a participação de terceiros interessados nos processos (v. Acórdão 1659/2016-P). O instrumento tem sido útil para trazer informações técnicas ao TCU.

irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*.

§ 3º O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação Nacional do Transporte (CNT) encaminharam manifestações. A CNI juntou dois memoriais defendendo a legalidade da Instrução Normativa ICMBio nº 11/2011, que permite ao empreendedor optar pela execução da compensação ambiental de forma direta ou indireta. Também alegou que a proibição da compensação ambiental de forma indireta causaria desequilíbrios em contratos em vigor firmados entre empresas e a administração pública. Por fim, argumentou que o TCU estaria extrapolando suas competências ao avaliar a violação a princípios constitucionais da Instrução Normativa.

Com base nessas manifestações, a unidade técnica alterou seu posicionamento, propondo a reforma do Acórdão 1853/2013. Porém, conforme relatado no tópico da compensação ambiental, o acórdão não foi efetivamente reformado e se manteve o entendimento pela impossibilidade de execução indireta da

compensação ambiental. Esse exemplo ilustra a importância que os instrumentos de participação podem ter no âmbito do TCU, bem como seus limites.

Há acórdãos em que o termo “audiência pública” apareceu quando o TCU analisou a regularidade da audiência pública realizada pelos agentes fiscalizados nos processos de desestatização ou de gestão florestal.

No acórdão 2650/2009-Plenário, que avaliou a gestão dos recursos da compensação ambiental, o TCU recomendou à Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA – SBF/MMA que envidasse esforços no sentido de “analisar a viabilidade, a oportunidade e a conveniência de se levar a discussão sobre a destinação da compensação ambiental às audiências públicas de licenciamento ambiental, a fim de possibilitar a participação popular nessa fase do procedimento,



© André Dib

reforçando a transparência e controle social”. Portanto, apesar de o TCU não ter realizado audiências públicas para o julgamento dos acórdãos analisados na pesquisa, o tribunal pode promover a participação da sociedade civil em políticas ambientais quando reforça a importância desses mecanismos nas políticas ambientais.

Por fim, vale mencionar a Portaria 345/2018 do TCU, que aprovou o Roteiro “O TCU e o Controle Social”. Nesse roteiro, o TCU afirma que “a participação da sociedade é relevante para atingir melhores resultados” na atividade de controle externo da Administração Pública. Também defende que a cooperação com a sociedade civil promove maior eficácia e eficiência e fortalecimento de legitimidade e independência do TCU.

Entre os objetivos almejados com a participação ativa da sociedade no controle da Administração Pública são mencionados: ampliação da cobertura do controle dos gastos públicos; melhoria da qualidade na prestação de serviços públicos; reforço do combate à fraude e corrupção; aceleração das ações para implementar as recomendações das auditorias. Com base nesse documento, pode-se esperar crescente abertura do TCU para diálogo e cooperação com a sociedade civil.



## CONCLUSÕES GERAIS

- ▶ A atuação do TCU com relação ao SNUC tem sido mais frequente e direta se comparada ao Código Florestal. Uma hipótese para explicar essa diferença é o fato do Código Florestal tratar de propriedades privadas enquanto que o SNUC trata de propriedades majoritariamente<sup>25</sup> públicas, onde a atuação do Estado é mais intensa e frequente e, portanto, há mais oportunidades para a atuação do TCU. Outra possível hipótese de explicação para essa diferença no número de acórdãos é o fato de o SNUC delinear de modo mais claro a atuação do gestor público e a alocação dos recursos públicos, enquanto que o Código Florestal não elenca um órgão gestor específico para a implementação da política pública (além de não ter havido efetiva implementação dos instrumentos econômicos ambientais previstos no Código Florestal).
- ▶ Essa diferença entre as políticas também ajuda a explicar por que no caso do Código Florestal a atuação foi (salvo uma exceção) do tipo indireta, enquanto que no SNUC houve uma atuação direta muito relevante.
- ▶ A proteção do meio ambiente é um tema importante para o Tribunal de Contas da União. Mesmo quando a atuação é incidental, observa-se uma preocupação com a questão ambiental. Nos casos de atuação direta, há diversos exemplos de um papel muito relevante do TCU, que vai desde produzir informação, fazer recomendações para melhorias e até forçar mudança legislativa.
- ▶ Embora fossem encontradas apenas uma referência a audiências públicas e amicus curiae nos acórdãos pesquisados, há indícios de que o TCU tem como política valorizar a participação da sociedade na sua atuação, sobretudo a partir da Portaria 345/2018 que trata especificamente sobre o tema. Há também exemplos em que o TCU avaliou a participação da sociedade nos processos decisórios da Administração.
- ▶ Este relatório buscou identificar e analisar a atuação do TCU sobre duas políticas - Código Florestal e o SNUC. Porém, o real impacto sobre a política depende de como (e se) as informações, recomendações, sanções e determinações do TCU modificam o comportamento e as decisões de gestores e atores políticos. Uma mera informação pode provocar mudanças radicais na condução de uma política, assim como um comando pode ser obedecido apenas pro forma sem que haja uma real mudança. O real impacto do TCU nas políticas ambientais é uma agenda para futuras pesquisas.

<sup>25</sup> A exceção caberia às RPPNs (Reserva Particular do Patrimônio Natural), UCs de domínio privado.



## Ficha técnica

### Diretoria Executiva WWF-Brasil

**Maurício Voivodic**  
Diretor Executivo

**Cynthia Bezerra Coutinho**  
Gerente de Recursos Humanos

**Fernando Antunes Caminati**  
Gerente Jurídico

**Luiz Marcelo Brasileiro de Araújo**  
Diretor Administrativo Financeiro

**Alexandre Prado**  
Diretor de Economia Verde

**Edegar de Oliveira Rosa**  
Diretor de Conservação e Restauração

**Gabriela Yamaguchi**  
Diretora de Sociedade Engajada

**Raul Silva Telles do Valle**  
Diretor de Direitos e Justiça Socioambiental

### Políticas Públicas WWF-Brasil

**Michel de Souza**  
Gerente de Políticas Públicas

**Rafael Gandur Giovanelli**  
Especialista em Políticas Públicas

### Comunicação e Engajamento WWF-Brasil

**Karina Yamamoto**  
Coordenadora

**Renata Andrada Peña**  
Analista

### Ficha técnica da Publicação

**Rafael Gandur Giovanelli**  
**André Rosilho**  
**Daniel Wang**  
Coordenação

**Equipe FGV**  
Textos

**Renata Andrada Peña**  
Revisão ortográfica

**Equipe FGV**  
Infográficos

**André Dib / WWF-Brasil**  
Foto capa

**Regiane Guzzon**  
Design gráfico

**Patrícia Sardá**  
Diagramação

### Equipe de pesquisa FGV

**André Rosilho**  
Professor, FGV Direito SP. Coordenador do Observatório do TCU, do Grupo Público da FGV Direito SP + sbdp. Doutor em Direito, USP. Mestre em Direito, FGV Direito SP.  
[andre.rosilho@fgv.br](mailto:andre.rosilho@fgv.br)

**Conrado Tristão**  
Pesquisador do Observatório do TCU, do Grupo Público da FGV Direito SP + sbdp. Doutorando em Direito, FGV Direito SP. Mestre em Direito, FGV Direito SP. Bacharel em Direito, USP.  
[cristao@gmail.com](mailto:cristao@gmail.com)

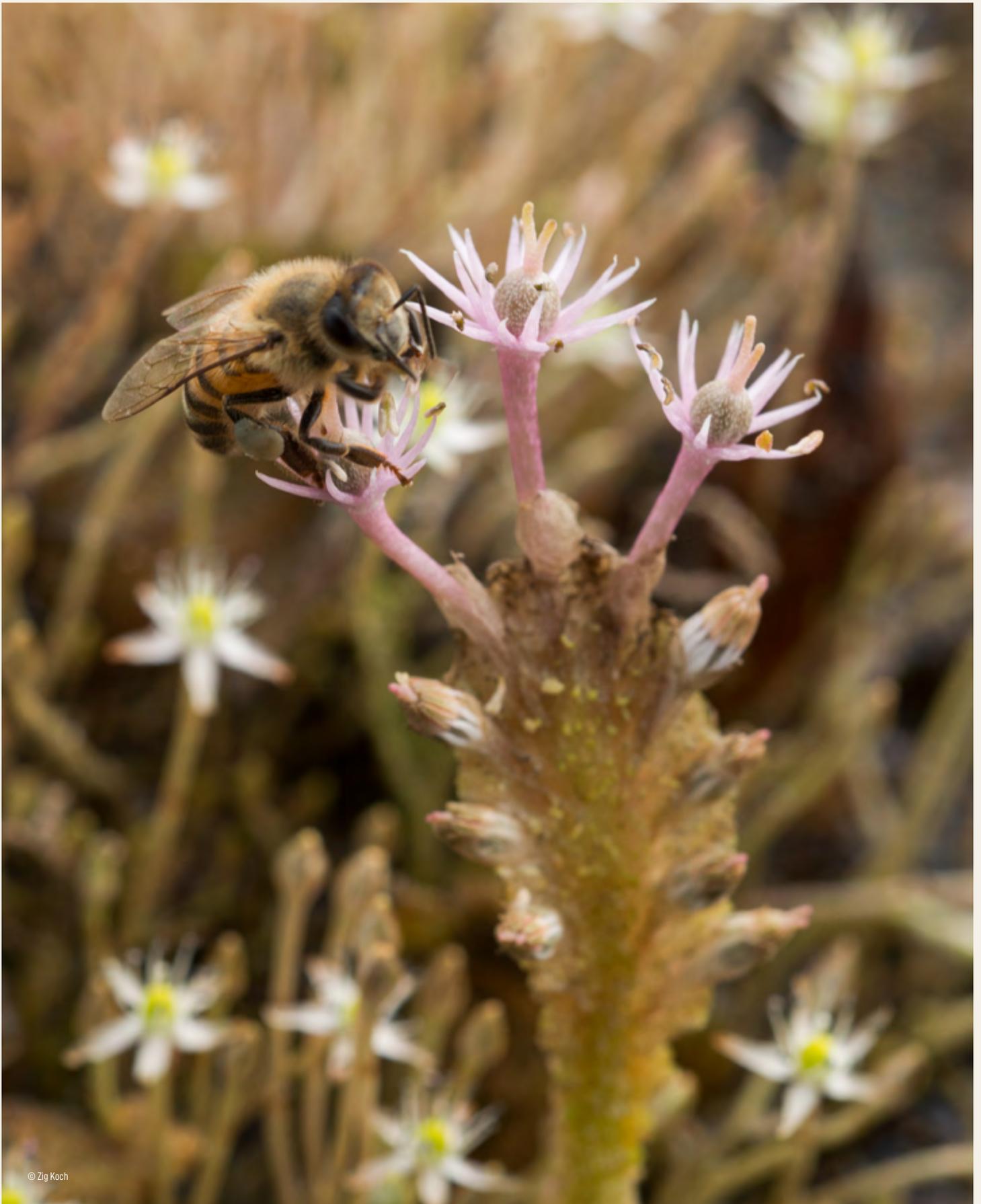
**Daniel Wang (coordenador)**  
Professor, FGV Direito SP. PhD, London School of Economics and Political Science. Mestre em Filosofia e Políticas Públicas, London School of Economics and Political Science. Mestre em Direito, USP. Bacharel em Ciências Sociais, USP. Bacharel em Direito, USP.  
[danielwl@gmail.com](mailto:danielwl@gmail.com)

**Fernanda Mascarenhas de Souza**  
Mestranda em Direito, USP. Bacharel em Direito, USP.  
[fernandamascsouza@gmail.com](mailto:fernandamascsouza@gmail.com)

**Julia Carolina Malacrida de Pádua**  
Pesquisadora do Grupo Público da FGV Direito SP + sbdp. Bacharel em Direito, USP.  
[jcmalacrida@gmail.com](mailto:jcmalacrida@gmail.com)

**Rafael Feldmann**  
LL.M, IE Business School of Madrid. Especialização em Direito Administrativo, FGV Direito SP. Bacharel em Direito, PUCSP. Advogado atuante na área ambiental.  
[rafael.feldmann@fgv.br](mailto:rafael.feldmann@fgv.br)





© Zig Koch



WWF-Brasil é  
parceiro da FGV na  
promoção de  
mudanças positivas  
nas políticas públicas  
ambientais do país

