



Tribunal de Contas do Estado do Pará

RESOLUÇÃO Nº. 18.570
(Processo nº. 2013/51036-7)

Assunto: Auditoria Operacional em Unidades de Conservação Estadual no Bioma Amazônia sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA), com o objetivo de avaliar a existência de condições normativas, institucionais e operacionais que propiciem as unidades localizadas no Estado do Pará atingirem os objetivos para os quais foram criadas, bem como identificar seus gargalos e oportunidades de melhoria.

EMENTA: AUDITORIA OPERACIONAL. ÁREA DE MEIO AMBIENTE. BIOMA AMAZÔNIA. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ. AVALIAR AS CONDIÇÕES NORMATIVAS, INSTITUCIONAIS E OPERACIONAIS DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. GARGALOS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. IDENTIFICAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. PLANO DE AÇÃO. CONCESSÃO DE PRAZO. MONITORAMENTO.

1. Apresentação de proposições para o aperfeiçoamento dos processos de planejamento e operacionalização, além do fortalecimento das ações de controle social e estatal, para auxiliar as tomadas de decisões pelas autoridades competentes;
2. Emissão de recomendações que devem ser viabilizadas mediante Plano de Ação;
3. Monitoramento das ações por parte da Comissão de Auditoria;
4. Remessa de cópias a diversas autoridades, instituições e órgãos vinculados à ação auditada.

Relatório da Exma. Sra. Conselheira MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA: Processo nº. 2013/51036-7.

Versam os autos sobre Auditoria Especial de natureza operacional na Área de Meio Ambiente realizada por este Tribunal de Contas no âmbito da Diretoria de Áreas Protegidas (DIAP), tendo como responsável a Secretaria Executiva de Meio Ambiente - SEMA.

A Auditoria teve como escopo as 21 UCs estaduais, tratadas no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, no programa de governo 1247 (Ordenamento Territorial), na ação 6157 (Criação e Gestão de Unidades de Conservação), cujo objetivo é avaliar se existem as condições normativas,



Tribunal de Contas do Estado do Pará

institucionais e operacionais necessárias para que as unidades estaduais localizadas no Estado do Pará atinjam os objetivos para os quais foram criadas, bem como identificar gargalos e oportunidades de melhoria.

O período analisado pela auditoria foi de 2008 a 2012, dessa forma o assunto também foi tratado no PPA 2012-2015, nos programas 1359 (Gestão Ambiental e territorial) e 1380 (Floresta Sustentável), nas ações 6454 (Criação de Unidades de Conservação) e 6455 (Implementação das Unidades de Conservação Estaduais), cujo objetivo é acompanhar Planos de Manejo, compatibilizando a conservação da natureza com o uso sustentável dos seus recursos naturais e manter a diversidade biológica dos recursos genéticos no território paraense, respectivamente.

Objetivando proceder a operacionalização da aludida Auditoria Especial, este Tribunal de Contas do Estado do Pará editou a Portaria nº. 27.555 de 25.04.2013, alterada pela portaria n.º 28.167 de 02.12.2013, e, constituiu Comissão Especial, composta pelos Técnicos deste DCE/TCE-PA, sob a coordenação da servidora Francimary de Souza Almeida (Coordenadora da Fiscalização), Domingos Rodrigues Neto, Débora B. Coelho Neto Duarte, Edilene P. Rocha de Almeida, Samira Silveira Gazel Menezes.

A partir dessa diretriz e dos procedimentos aplicados nesta auditoria, foi possível traçar um diagnóstico das 21 UCs estaduais, a respeito das condições necessárias à implementação e à consolidação, avaliando a cooperação, coordenação e comunicação entre os atores envolvidos na governança, bem como de que forma a gestão dessas unidades está contribuindo para a proteção do patrimônio natural e a promoção do desenvolvimento socioambiental.

Na realização dos trabalhos foram adotados os seguintes procedimentos:

a) consulta a registros administrativos: PPA 2008-2011, PPA 2012-2015, Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2008 a 2012, Leis Orçamentárias Anuais (LOA) 2008 a 2012, Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM), Business Objects (BO), Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) e método Rappam;

b) aplicação da técnica de auditoria SWOT (strengths, weaknesses, opportunities and threats) com o objetivo de aprofundar os conhecimentos, bem como identificar as unidades que poderiam demandar análise mais cuidadosa, na qual foram levantadas forças, fraquezas, oportunidades no que tange à governança das UCs;

c) requisição formal de informações junto aos órgãos responsáveis pela condução da política ambiental no Estado, mediante Ofícios e Comunicações de Auditorias (CAs), encaminhadas para os seguintes órgãos: Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA), Conselho Estadual de Meio



Tribunal de Contas do Estado do Pará

Ambiente (COEMA), Instituto de Terras do Pará (ITERPA), Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (IDEFLOR), Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP), Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará (ADEPARÁ), dentre outros;

d) visitas in loco no período de 18/06 a 02/07/2013 nas UCs: APA de Algodual-Maiandeuá, APA Paytuna, RDS Alcobaça, RDS Pucuruí-Ararão, PEUt, PEMA e Flota do Trombetas, selecionadas através de amostra com base na localização, categoria, logística e fragilidades, com aplicação de 112 (cento e doze) questionários junto às famílias residentes e/ou do entorno das UCs, bem como levantamento da infraestrutura das sedes administrativas;

Constatações contidas no Processo 2011/52213-9 referente ao estudo de caso do Parque Estadual do Utinga (PEUt) foram consideradas na amostra e na consolidação do diagnóstico realizado na presente auditoria, por se tratar das mesmas questões ambientais abordadas a respeito das condições necessárias à implementação e à consolidação das UCs estaduais.

A avaliação dos dados apurados pela Auditoria Operacional considera oportuna e conveniente à observação dos aspectos ligados à gestão, proteção e fiscalização das Unidades de Conservação estadual, objetivando propor medidas que propiciem o fortalecimento, quanto à sua adequação aos critérios estabelecidos nas normas ambientais e à sua gestão, assegurando a preservação da biodiversidade.

A Comissão de Auditoria apresentou conclusivamente propostas para o aperfeiçoamento dos processos de planejamento e operacionalização, além do fortalecimento das ações de controle social e estatal, servindo como instrumento de suporte a tomada de decisões das autoridades de Meio Ambiente responsáveis pelas políticas públicas.

Sugere ainda, que o inteiro teor do seu Relatório Final de Auditoria Operacional, seja encaminhado às diversas autoridades e servidores públicos vinculado à ação auditada.

Este Tribunal encaminhou em tempo, cópia do Relatório de Auditoria Operacional ao Conselho Estadual de Meio Ambiente – COEMA, e ao Fundo Estadual de Meio Ambiente.

Encaminhou ainda, cópias do mencionado Relatório ao Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará – IDESP, ao Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará – IDEFLOR, Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON, Ministério Público do Estado do Pará – MP (Promotoria de Justiça de Defesa Comunitária, Cidadania e Meio Ambiente), Casa Civil da Governadoria do Estado do Pará, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará – ADEPARÁ,



Tribunal de Contas do Estado do Pará

Instituto de Terras do Pará – ITERPA, Auditoria Geral do Estado – AGE, Secretaria Especial de Estado de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável – SEINFRA, Museu paraense Emílio Goeldi, e Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA.

À Secretaria de Estado de Meio Ambiente foi dada audiência acerca das preliminares levantadas pela Comissão Especial de Auditoria Operacional, a qual apresentou relatório às fls. 373/395 sobre os fatos elencados no Relatório de Auditoria Operacional no Bioma Amazônia.

A equipe de auditoria operacional conclui em seu Relatório constante às fls. 440, 440 v e 441 que:

1. “Constantemente, temas como meio ambiente, sustentabilidade e proteção da biodiversidade para a manutenção do planeta equilibrado e o desenvolvimento socioeconômico-ambiental respeitando a natureza e os povos dela pertencentes, são assuntos recorrentes dos sistemas de ensino, organismos internacionais e dos governos internos e externos de diversos países.
2. De acordo com o art. 225 da Constituição Federal de 1988, “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.
3. A criação de UCs faz parte da estratégia mundial para a proteção e manutenção do meio ambiente, sendo elas instrumentos capazes de resguardar a integridade dos ecossistemas, da biodiversidade, e ainda, a proteção e manutenção dos serviços ambientais associados, tais como a conservação do solo e a proteção das bacias hidrográficas, a polinização, a reciclagem de nutrientes e o equilíbrio climático, entre outros.
4. Não apenas a estratégia de criação, mas também a sua efetiva implementação contribui para assegurar o direito de permanência e a cultura de populações tradicionais e povos indígenas previamente existentes nas UCs, além de delimitar um espaço territorial para conservação, preservação, manutenção, utilização sustentável, restauração e recuperação do ambiente natural.
5. A presente Auditoria Operacional objetivou avaliar a existência das condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que as UCs estaduais atinjam os objetivos para os quais foram criadas, bem como identificar gargalos e oportunidades de melhoria.
6. A partir dessa perspectiva, foram elaboradas três questões de auditoria a respeito das condições necessárias à implementação e à consolidação das UCs estaduais, avaliando a cooperação, coordenação e comunicação entre os atores envolvidos em sua



Tribunal de Contas do Estado do Pará

governança, assim como de que forma a gestão dessas áreas está contribuindo para a proteção do patrimônio natural e a promoção do desenvolvimento socioambiental de sua população residente e/ou do seu entorno.

7. Vale ressaltar que na presente auditoria foram respondidas as três questões centrais, constatando-se que: a) Não tem sido disponibilizados infraestrutura, recursos humanos e instrumentos de gestão necessários para a implementação e consolidação das UCs, impactando negativamente na conservação, proteção e uso sustentável das mesmas; b) O processo de coordenação, cooperação e comunicação entre os atores envolvidos não é adequado para gerir a questão ambiental, fragilizando a governança das UCs; c) A gestão das UCs não tem sido suficiente para a proteger o patrimônio natural e a promover do desenvolvimento socioambiental das populações nelas residentes.
8. Este relatório resume a situação das UCs estaduais, contendo informações e dados relacionados à criação e gestão dessas unidades, com ênfase na gestão e nas ameaças a que estão submetidas. Além disso, o objetivo da auditoria também é salientar a importância de se buscar mecanismos capazes de assegurar a integridade dessas áreas, de modo a proteger e conservar seus ecossistemas, a biodiversidade e os serviços ambientais associados.
9. Dessa forma, o resultado desta auditoria demonstrou inúmeros problemas relacionados às UCs estaduais, que vão desde a carência de pessoal, tanto na área administrativa quanto na fiscalização, que não ocorre de forma permanente, até seus processos de regularização fundiária inconclusos, gerando ainda mais atividades irregulares nestas áreas em decorrência da fragilidade da SEMA em punir efetivamente esses infratores. Com a ausência de perspectiva de fiscalização e a certeza de não punição por parte do Estado aos infratores, as agressões ao meio ambiente avançam.
10. Além destes, é importante destacar a baixa execução dos recursos da compensação ambiental, onde a concentração dos gastos foi com despesas correntes, ou seja, se investiu sobremaneira nas despesas com manutenção, deixando de lado as despesas de capital, como investimentos em infraestrutura das unidades, tão necessários para subsidiar e viabilizar o alcance da implementação e consolidação dessas UCs.
11. A SEMA precisa suplantar as deficiências e fraquezas constatadas na gestão das UCs, para que o Estado possa dar uma resposta aos infratores de modo geral, visando coibir uso e ocupações irregulares, bem como o desmatamento e a degradação dessas



Tribunal de Contas do Estado do Pará

áreas. Para tanto o Estado deve munir a Secretaria de Meio Ambiente de recursos tecnológicos inteligentes, além de pessoal e infraestrutura adequada, possibilitando a atuação eficiente dos fiscais.

12. Entretanto, essa não é a única estratégia para vencer os desafios de fiscalizar o gigantesco território de áreas protegidas do estado do Pará, há de se ter uma rede de parcerias entre os órgãos estaduais e federais para combater a diversidade dos problemas existentes, perpassando por conflitos fundiários, ausência de conscientização ambiental dos municípios e a ideia de que os recursos naturais são inesgotáveis.
13. Nesse contexto, o Estado não pode se eximir da sua responsabilidade em desenvolver ações efetivas na função meio ambiente. Para tanto, é importante e indispensável que o governo atue no sentido de combater as fragilidades encontradas na presente auditoria, promovendo ações prioritárias como: aprimorar a gestão pública, alocando mais gestores capacitados para atuação direta em campo, elaborando os instrumentos de gestão pertinentes e realizando sua implementação de forma participativa; promover a regularização fundiária; garantir a proteção legal das UCs, evitando medidas de desafetação indevidas; ampliar e fortalecer os Conselhos Gestores das unidades, garantindo a participação da população residente e de territórios adjacentes e/ou limítrofes, inclusive as indígenas.
14. De todo o exposto, ficou constatado que o Estado não está desenvolvendo uma política efetiva de proteção do patrimônio natural e de promoção do desenvolvimento socioambiental das UCs sob sua responsabilidade, carecendo de esforços de forma conjunta de entes estaduais, municipais e federais responsáveis de alguma forma por ações relacionadas ao meio ambiente.
15. Vale dizer ainda, que as UCs não devem ser consideradas como problema para a gestão estadual, este conceito é antigo e preconceituoso. Em tempos de globalização, as áreas protegidas devem ser compreendidas como vetor de desenvolvimento, de forma integrada e participativa, devendo ser vistas como organizações capazes de gerar bens e serviços para toda a sociedade, abrindo caminho promissor para uma visão de gerenciamento desses espaços de forma mais eficiente e eficaz.”.

A douta Procuradoria do Ministério Público de Contas, em parecer exarado pela Ilustre Subprocuradora SILAINE KARINE VENDRAMIN, ratifica as determinações e as recomendações do parecer dos auditores externos, propondo ainda, alterar as seguintes recomendações em determinações:

- a. A SEMA deve, em atendimento ao disposto no artigo 27, § 3º, da Lei



Tribunal de Contas do Estado do Pará

9.985/2000 e art. 12 do Decreto Federal nº. 4.340/2002, realizar a elaboração do Plano de Manejo das Unidades de Conservação que não o possuem, bem como, promover a efetiva implementação dos já existentes;

- b. A SEMA também deve viabilizar a criação de Conselhos nas UCs que não existem, conforme determina a Lei 9.985/2000 e o Decreto 4.340/2002, e fortalecer os Conselhos das UCs existentes, através da divulgação em canais de fácil acesso e da efetivação de medidas necessárias para solucionar problemáticas evidenciadas nas reuniões consultivas e deliberativas;
- c. A SEMA deve junto com o Governo do Estado e a Assembleia Legislativa elaborar lei criando o Fundo de Compensação Ambiental (FCA);
- d. A SEMA deve realizar as demarcações, sinalizações e manutenção das sinalizações das UCs.

Opina-se também pela inclusão das seguintes recomendações:

- a) "Estruturação da SEMA/FEMA para viabilizar um acompanhamento da execução das ações por Unidade de Conservação, o que facilitaria não só o controle de gastos, mas também subsidiaria com elementos importantes um planejamento mais próximo da realidade de cada unidade de conservação;
- b) Que a SEMA realize estudos de casos exitosos como o do Parque Nacional do Iguaçu, de Fernando de Noronha e o da Tijuca. E, através da análise desses estudos, sugere-se planejar e implantar um sistema de gestão de concessão de exploração econômica semelhante ao desses Parques Ambientais, aliando a vocação turística com o desenvolvimento sustentável"

É o relatório:

VOTO:

Da análise do relatório de Auditoria Operacional, bem como, do parecer do Ministério Público de Contas tenho como mais adequado e certamente atingirá o objetivo visado, que sejam adotadas recomendações.

Em face do exposto, voto pela aprovação do relatório de Auditoria Operacional na Área de Meio Ambiente determinada pela Portaria nº. 27.555 de 25.04.2013, alterada pela portaria n.º 28.167 de 02.12.2013, em todos os seus termos, ratificada pela manifestação do ministério Público de Contas, com as recomendações a seguir consubstanciadas:

1. Recomendações à Secretaria de Estado de Meio Ambiente:

- I. Realizar tempestivamente os registros contábeis dos recursos da compensação ambiental no sistema de contabilidade do Estado (SIAFEM);
- II. Disponibilizar informações sobre a gestão dos recursos oriundos da



Tribunal de Contas do Estado do Pará

- compensação ambiental em meios eletrônicos, dentre outros, para que a sociedade e os órgãos de controle possam acompanhar a aplicação dos recursos, conforme preconiza o art. 12, da Resolução nº 371/2006 do CONAMA;
- III. Identificar os empreendimentos implantados e em operação antes da edição do Decreto nº 4.340/2002 sem as respectivas licenças ambientais (corretiva ou retificadora), e proceder ao cálculo da compensação ambiental com a efetiva arrecadação dos valores devidos;
- IV. Aplicar os recursos da compensação ambiental nas UCs, obedecendo rigorosamente a ordem de prioridades estabelecida no art. 33 do Decreto nº 4.340/2002.
- V. Implementar sistema de controle do ciclo operacional da compensação ambiental, de modo a garantir que as licenças sejam emitidas apenas após o cumprimento das etapas previstas normativamente;
- VI. Envidar esforços junto ao Governo do Estado a fim de editar instrumento legal para viabilizar a criação do FCA, de acordo com o art. 2º, parágrafo único, do Decreto nº 2.033/2009;
- VII. Elaborar e aprovar o Regimento Interno da CCA em atendimento ao art. 3º da Portaria SECTAM nº 144, de 13/03/2007;
- VIII. Que sejam regulamentada e/ou implementada a Lei referente ao SEUC e a Portaria nº 794/2010 que cria o NFAP;
- IX. Promover política de pessoal, realizando concurso público, considerando as carências observadas na SEMA, inclusive com a devida capacitação, e criando incentivos para a adequada alocação, remoção e permanência de servidores nas UCs;
- X. Adequar e prover as UCs de instalações físicas, possibilitando que seus servidores possam desempenhar suas atividades satisfatoriamente;
- XI. Viabilizar recursos humanos e materiais necessários para as atividades de fiscalização, em cumprimento ao disposto no Decreto Estadual nº 2.435/2010;
- XII. Promover ações de manutenção e limpeza nas sedes administrativas das UCs;
- XIII. Dar celeridade ao projeto de reestruturação da SEMA;
- XIV. Priorizar a elaboração dos Planos de Manejo das UCs que não o possuem, bem como promover a efetiva implementação dos já existentes;



Tribunal de Contas do Estado do Pará

- XV. Fortalecer os Conselhos das UCs e viabilizar a criação onde não existem, conforme determina a Lei nº 9.985/2000 e o Decreto nº 4.340/2002;
- XVI. Concluir o processo de regularização fundiária em todas as UCs estaduais, em conjunto com o ITERPA, SPU e demais órgãos envolvidos, assim como os processos de desapropriação já existentes, efetuando o pagamento das indenizações;
- XVII. Realizar a demarcação e a sinalização das UCs estaduais ainda não efetuadas e adequá-las nas demais UCs onde existem de forma precária ou insuficiente;
- XVIII. Formalizar parcerias, acordos e/ou cooperações técnicas já existentes e buscar parceiros potenciais e ações de integração com instituições governamentais e com os diversos setores da sociedade, conforme estabelece o inciso IV do art. 5º da Lei nº 9.985/00 e a Lei Complementar nº 140/2011;
- XIX. Disponibilizar em seu site, de forma permanente e atualizada, as últimas atas dos Conselhos Gestores e da CCA;
- XX. Estabelecer sistemas de informações e de divulgação das UCs como: site, folders, cartilhas, rádio comunitária e outras mídias, adequando-os à realidade local, visando robustecer a participação popular, estimulando o controle social e a consciência ecológica principalmente das populações residentes e do entorno das unidades;
- XXI. Implementar ações no sentido de intensificar as atividades de fiscalização e dar maior rigidez na aplicação das penalidades aplicadas aos desmatadores, com vistas a reduzir e coibir desmatamentos ilegais;
- XXII. Realizar fiscalizações permanentes nas UCs visando combater efetivamente as ocorrências de atividades ilegais, estabelecendo um cronograma anual de fiscalização para as unidades, independente de denúncias, disponibilizando os meios necessários para o cumprimento de tal cronograma, como recursos humanos, financeiros e de infraestrutura.
- XXIII. Fomentar a visitação pública, de modo garantir o aproveitamento dos potenciais turísticos, recreativos, educacionais e científicos das UCs estaduais, conforme o caso;
- XXIV. Estabelecer normas para uso público, as quais devem constar em seus Planos de Manejo e outros instrumentos regulamentares;
- XXV. Incentivar atividades de educação ambiental para todos os tipos de público, estabelecendo cronograma anual para cada UC;



Tribunal de Contas do Estado do Pará

XXVI. Atuar junto aos responsáveis pelas políticas públicas, sejam estes municipais, estaduais ou federais, para promover a disponibilização das mesmas para as populações do interior e do entorno das UCs;

XXVII. Estabelecer normas para alinhamento e direcionamento dos temas a serem abordados nas pesquisas, considerando aqueles mais relevantes para a gestão de cada UC, assim como promover parcerias e acordos formais com entidades que realizam pesquisas.

XXVIII. Remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação para o cumprimento das recomendações, que contemple as ações que serão adotadas para o cumprimento das deliberações desta Corte de Contas, o nome dos respectivos responsáveis pela adoção das ações, o cronograma para implementação de cada ação, segundo modelo em anexo, nos termos do arts. 2º, 6º e 7º da Resolução nº 18.494/2013 – TCE/PA;

XXIX. Estabeleça um grupo de contato de auditoria, que deverá contar com a participação de representantes das diversas áreas envolvidas na implementação das recomendações e atuar como canal de comunicação com o Tribunal durante a fase de monitoramento.

2. Retorne-se os autos ao Núcleo de Auditoria Operacional para que programe a realização do monitoramento do Acórdão que vier a ser prolatado, nos termos do art. 9º da Resolução nº 18.494/2013 – TCE/PA, considerando o vencimento de prazo das ações estabelecidas no plano de ação.

3. Determino, ainda, que sejam remetidas cópias da Resolução que vier a ser adotada pelo Plenário deste Tribunal, bem como do Voto que a fundamenta, e do inteiro teor do presente Relatório para os seguintes destinatários:

- I. Departamento de Controle Externo - DCE;
- II. 4ª CCG – Infraestrutura e Logística para Desenvolvimento Sustentável;
- III. Auditoria Geral do Estado – AGE;
- IV. Assembleia Legislativa do Estado do Pará – ALEPA / Comissão de Ecologia, Meio Ambiente, Geologia, Mineração e Energia;
- V. Casa Civil da Governadoria do Estado do Pará;
- VI. Conselho Estadual de Meio Ambiente – COEMA;
- VII. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio;
- VIII. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON;
- IX. Ministério Público do Estado do Pará / CAO-Meio Ambiente / Promotoria de Justiça de Meio Ambiente;

