



PARECER Nº 427/2013 - MPC	
PROCESSO Nº.	0345/2013
ASSUNTO	Auditoria Operacional na Unidade de Conservação (UCs) do Bioma Amazônia
ÓRGÃO	Prefeitura Municipal de Caracarái CERR FEMARH
RESPONSÁVEL	José de Anchieta Junior – Governador do Estado de Roraima Rosirayna Maria Rodrigues – Presidente da FEMARH Enildo Dantas Dias Novo Júnior – Prefeito de Caracarái
RELATOR	Conselheiro Joaquim Pinto Souto Maior Neto

EMENTA – AUDITORIA OPERACIONAL - OBJETO AUDITADO - “A AVALIAR OS PRINCIPAIS PROBLEMAS DE GESTÃO NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO BIOMA AMAZÔNIA; AVALIAR A GOVERNANÇA AMBIENTAL DAS ÁREAS PROTEGIDAS NA AMAZÔNIA COM A IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS, BEM COMO DAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL Nº 002/2013 - Diante do que foi apurado pelo Grupo de Trabalho de Auditoria Operacional – GT/AOP nos autos, restou caracterizada a baixa efetividade na gestão das APAs Baixo Rio Branco e Xeriuini e o baixo nível de articulação institucional no período de 2008 a 2012.

Manifestação favorável a todas as “Recomendações” sugeridas pelo Grupo de Trabalho de Auditoria Operacional – GT/AOP no Relatório de Auditoria Operacional nº 002/2013.

Estabelecimento de um prazo razoável para que os responsáveis comprove a esta Egrégia Corte de Contas o cumprimento das Recomendações, com a devida comunicação aos órgãos ambientais competentes em caso de descumprimento.

I – RELATÓRIO.

Trata-se de Auditoria Operacional, fruto do Acordo de Cooperação Técnica firmado pelo TCE e diversos órgãos públicos sob a coordenação do TCU, cujo objeto é a avaliação dos principais problemas de gestão nas Unidades de Conservação do Bioma Amazônia; avaliação da governança ambiental das áreas protegidas na Amazônia



com a identificação dos riscos, bem como das oportunidades de melhoria.

Para o início dos trabalhos, foram enviados os expedientes de praxe à FEMARH, SEPLAN, INTERAIMA, IACT, Prefeito do Município de Caracaraí, Governador do Estado (fls. 20/25).

O Presidente Interino da FEMARH/RR, via Ofício 971/2013/PRESIDÊNCIA/FEMARH apresentou, às fls. 26 *usque* 71, os documentos solicitados pela Equipe Técnica do TCE que, em ato contínuo, apresentou o Relatório de Auditoria Operacional nº 002/2013 (VERSÃO PRELIMINAR), às fls. 72/152.

O aludido relatório foi acolhido pelo Diretor da DIFIP que sugeriu o encaminhamento aos gestores responsáveis, Srs. Rodolfo Pereira (Presidente Interino da FEMARH) e Enildo Dantas Dias Novo Júnior (Prefeito de Caracaraí) para manifestação no prazo improrrogável de 15 dias (fls. 15/156).

Após a apresentação das manifestações pelos Responsáveis (fls. 158/161 e 163/15), a equipe técnica fez juntada do Relatório Final de Auditoria Operacional nº 002/2013, apontando como responsáveis os senhores: JOSÉ DE ANCHIETA JÚNIOR (Governador do Estado de Roraima), RODOLFO PEREIRA (Presidente Interino da FEMARH) e ENILDO DANTAS DIAS NOVO JÚNIOR (Prefeito do Município de Caracaraí), restringindo sua avaliação quanto à gestão das APAs ao período de 2008 até 2012. A conclusão externada identificou a baixa efetividade da gestão das APAs Baixo Rio Branco e Xeriuini e baixo grau de articulação institucional.

Textualmente, segue a transcrição da conclusão do Relatório de Auditoria Operacional definitivo:

“6. CONCLUSÃO:

A Auditoria Operacional em comento teve por objeto as Unidades de Conservação



no Bioma Amazônia, com a finalidade de avaliar a governança ambiental das áreas protegidas na Amazônia, identificando riscos e oportunidades de melhoria, por meio da avaliação das condições normativas, institucionais e operacionais necessárias ao alcance dos objetivos para os quais as unidades de conservação foram criadas.

As UCs, escopo da AOP realizada, fazem parte do grupo de Uso Sustentável, na categoria de Área de Proteção Ambiental, quais sejam, APA BRB e APA Xeriuini. O objetivo básico das UCs de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. O uso sustentável desses recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

Para atingir a finalidade da AOP foram formuladas três questões de auditoria, a saber:

- a) Questão 1: Em que medida os Governos Estadual e Municipal têm disponibilizado nos últimos cinco anos condições necessárias para a implantação e consolidação das APAs BRB e Xeriuini, respectivamente?*
- b) Questão 2: De que forma a cooperação, coordenação e comunicação entre os atores envolvidos na governança das APAs BRB e Xeriuini têm propiciado o alcance dos objetivos previstos no SNUC?*
- c) Questão 3: em que medida a gestão das APAs e Xeriuini está contribuindo para a proteção do patrimônio natural e a promoção do desenvolvimento socioambiental?*

A auditoria restringiu-se a avaliar a gestão das APAs nos últimos cinco anos, portanto, período de 2008 a 2012.

Quanto aos resultados, a AOP detectou que os Programas das unidades gestoras são genéricos. Não existe uma ação específica na PPA voltada para a gestão das APAs, a qual demonstre os atributos da Ação e garanta uma alocação adequada de recursos financeiros. Isso compromete o atendimento das metas e objetivos traçados para a gestão das UCs, além de provocar dificuldades para as unidades gestoras com relação à previsão e comunicação do real montante de recursos financeiros disponíveis para a gestão da APA no exercício.

Constatou-se também que não existem recursos financeiros extraorçamentários (compensações ambientais/parcerias/cooperações/doações) disponíveis para a



gestão das APAs, bem como não existem recursos oriundos de fontes financeiras potenciais pela utilização de recursos hídricos e/ou pela geração e distribuição de energia elétrica, visto que também não há dispositivos que versem sobre essa matéria nos instrumentos normativos de criação das APAs. Ademais, não existem nas unidades gestoras das UCs diretrizes e/ou mecanismos com vistas a obter recursos financeiros para as APAs, tampouco existem projetos realizados que viabilizem a captação de recursos financeiros externos de parcerias, o que demonstra falta de prioridade da administração na gestão das Unidades de Conservação, período de 2008-2012.

Quanto ao quadro de pessoal disponível para a gestão das UCs, constatou-se uma escassez de recursos humanos, especialmente de servidores capacitados nas áreas de interesse das APAs. Nas unidades gestoras das UCs não existem registros de cursos ofertados, nos exercícios de 2008 a 2012.

Dessa forma, percebe-se que atividades essenciais das APA são estão sendo realizadas e/ ou estão sendo realizadas de forma insatisfatória ou com pouca frequência em virtude da insuficiência de recursos financeiros e humanos disponíveis à gestão das unidades de conservação.

No que tange à estrutura física adequada ao desenvolvimtno de suas atividades verificou-se que as APAs não possuem sede administrativas. Também não há equipamentos e insumos para fiscalização e combate a emergências ambientais. As atividades ilegais praticadas no interior das APAs são a pesca predatória e o tráfico de quelônios, entretanto, não existem medidas adotadas para lidar com esses conflitos.

A legislação afeta Às APAs dispõe que a partir da criação de cada unidade de conservação e até que seja estabelecido seu Plano de Manejo, devem ser formalizadas e implementadas ações de proteção e fiscalização. Entretanto, as APAs BRB e Xeriuini, apesar de criadas em 2006 e 1999, respectivamente, não possuem Plano de Manejo, nem mesmo Plano Operativo Anual, Plano de Utilização ou Acordo de Gestão. Não existe nas APAs nenhum instrumento de planejamento, assim como não existem ações formalizadas de proteção e fiscalização. Portanto, não há nenhum documento técnico técnico que oriente as atividades nas unidades de conservação.

Para os gestores das APAs a principal dificuldade em atender as necessidades de sede administrativa, bem como as ações de fiscalização e combate a incêndios, é a falta de recursos financeiros, visto que as APAs estão localizadas



em uma região onde o acesso se dá somente por via fluvial ou aérea.

Quanto às condições das populações tradicionais residentes nas APAs, verificou-se um baixo grau de acesso das ações de políticas públicas. As unidades gestoras das APAs, como órgãos responsáveis por promover e executar a política de meio ambiente, deverão adotar medidas necessárias que permitam às comunidades residentes das UCs o acesso às políticas públicas governamentais.

As ações de cooperação com outros órgãos são realizadas de forma pontual e esporádica, quando há algum problema relevante nas APAs.

O principal parceiro na governança das APAs deveria ser o Conselho Consultivo, entretanto, na APA BRB o primeiro mandato expirou em 2009 e até a presente data não foi revitalizado. Já na APA Xeriuini, desde sua criação em 1999, a unidade gestora sequer instituiu o Conselho Consultivo na UC.

Com relação à contribuição das UCs para a proteção do patrimônio natural do bioma Amazônia e para o desenvolvimento socioambiental das populações residentes, verificou-se que as atividades produtivas das APAs são desenvolvidas sem que haja um instrumento de gestão que defina claramente o manejo dos recursos naturais, considerando que as comunidades locais dependem dos recursos naturais ali existentes e que se utilizam deles para a sua subsistência.

Quanto às ações de educação e sensibilização ambiental constatou-se que não existem ações dessa natureza desenvolvidas nas APAs BRB e Xeriuini.

Também não há nas APAs estudos ou informações sobre projetos de apoio à visitação turística, tampouco estudos de avaliação e monitoramento dos resultados da promoção do desenvolvimento socioambiental das populações residentes nas UCs. Como também não existem meios e incentivos para realização de pesquisas científicas, portanto, questões essenciais para as UCs não são abordadas por pesquisas.

Não basta tão somente criar uma Unidade de Conservação. É necessário que as UCs possam ser implementadas e geridas de forma efetiva. Para tanto, faz-se necessário à alocação adequada de recursos financeiros e recursos humanos suficientes, que realizem atividades contínuas para a gestão da UC. Além de gestores capacitados e envolvidos com o tema.

O processo de gerir uma unidade de conservação precisa ter foco, articulação política que busque apoio e cooperação, e, sobretudo, prioridade nos objetivos



específicos de criação da UC, contemplando as condições e necessidades das populações tradicionais, com a promoção de métodos e técnicas que assegurem a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Portanto, diante das análises e evidências apontadas no decorrer deste Relatório de AOP, constatou-se que a gestão das APAs Baixo Rio Branco e Xeriuini possuem baixa efetividade, assim como possuem um baixo grau de articulação institucional, razões pelas quais é necessário que os órgãos gestores adotem as medidas sugeridas no capítulo 7 a seguir.

O aludido Relatório foi integralmente acolhido pelo Diretor da DIFIP- fls. 269, dos autos, vol. II.

O Conselheiro Relator determinou o encaminhamento do presente feito ao Ministério Público de Contas para a manifestação de estilo (fls. 269, vol II).

Vieram os autos para parecer.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

Inicialmente, há de se ressaltar que o presente Processo está regular dentro do ponto de vista jurídico-processual, considerando que observou todo o trâmite procedimental estabelecido e não se vislumbra necessidade de complementação. As informações estão claras e obtidas dentro do rigorismo técnico que o trabalho exigiu.

Vencidos os aspectos formais, ante o princípio da economicidade processual, passemos agora à apreciação do mérito da instrução até aqui processada.

Compreendendo a Administração Pública como instrumento de viabilização de Governo é desejável que se imponha aos órgãos instituídos o respeito aos princípios constitucionais insculpidos no art. 37 da CF/88 (legalidade, impessoalidade,



moralidade, publicidade e eficiência) também no que se refere a questão socioambiental.

Destaque-se que o art. 225 exerce na Constituição o papel norteador do meio ambiente e a obrigação do Estado e da Sociedade na garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que se trata de um bem de uso comum do povo razão pela qual deve ser preservado e mantido para as presentes e futuras gerações.

Assim todo o esforço e comprometimento à manutenção desse equilíbrio, a utilização sustentável dos recursos naturais, a criação de unidades de conservação, etc. devem também fazer parte do interesse governamental.

No caso em tela, vislumbrou-se que o Estado de Roraima e demais órgãos ambientais, bem como a Prefeitura Municipal de Caracaraí não deram a devida atenção à suas respectivas responsabilidades ambientais.

O relatório de Auditoria Operacional foi cristalino quando destacou as omissões e falta de prioridade dos Responsáveis no trato das Unidades de Conservação do Bioma Amazônia, com severas falhas na respectiva governança no que diz respeito ao resultado, ao quadro de pessoal e técnico, estrutura física, etc.

Para melhor vislumbrar a seriedade do que foi identificado nos presentes autos, o MPC novamente apresenta algumas faltas apontadas pelos técnicos:

- Programas das unidades gestoras são genéricos;
- Não existe uma ação específica na PPA voltada para a gestão das APAs a qual demonstre os atributos da Ação e garanta uma alocação adequada de recursos financeiros;
- Não existem recursos financeiros extraorçamentários (compensações ambientais/parcerias/cooperações/doações) disponíveis para a gestão das APAs;
- Não existem recursos oriundos de fontes financeiras potenciais



pela utilização de recursos hídricos e/ou pela geração e distribuição de energia elétrica, visto que também não há dispositivos que versem sobre essa matéria nos instrumentos normativos de criação das APAs;

- Não existem nas unidades gestoras das UCs diretrizes e/ou mecanismos com vistas a obter recursos financeiros para as APAs;
- Não existem projetos realizados que viabilizem a captação de recursos financeiros externos de parcerias, o que demonstra falta de prioridade da administração na gestão das Unidades de Conservação, período de 2008-2012;
- Escassez de recursos humanos, especialmente de servidores capacitados nas áreas de interesse das APAs.
- Não existem registros de cursos ofertados, nos exercícios de 2008 a 2012 nas unidades gestoras das UCs
- As atividades essenciais das APA são estão sendo realizadas e/ou estão sendo realizadas de forma insatisfatória ou com pouca frequência em virtude da insuficiência de recursos financeiros e humanos disponíveis à gestão das unidades de conservação.
- As APAs não possuem sede administrativas.
- Não há equipamentos e insumos para fiscalização e combate a emergências ambientais.
- Não existem medidas adotadas para lidar com as atividades ilegais praticadas no interior das APAs como por exemplo a pesca predatória e o tráfico de quelônios, não obstante exista legislação afeta às APAs que dispõe que a partir da criação de cada unidade de conservação e até que seja estabelecido seu Plano de Manejo, devem ser formalizadas e implementadas ações de proteção e fiscalização.
- As APAs BRB (2006) e Xeriuini(1999), não possuem Plano de Manejo, nem mesmo Plano Operativo Anual, Plano de Utilização ou Acordo de Gestão.
- Não existe nas APAs nenhum instrumento de planejamento, assim como não existem ações formalizadas de proteção e fiscalização, etc.



O Ministério Público de Contas coaduna o seu entendimento àquele externado no Relatório de Auditoria Operacional nº 002/2013, acolhendo e recomendando também as propostas de correções aos Responsáveis apresentadas às fls. 249/255, vol. I, dos autos.

III – CONCLUSÃO.

Diante de tudo o que foi acima exposta, o Ministério Público de Contas opina no sentido de que a gestão das APAs Baixo Rio Branco e Xeriuini apresentaram baixa efetividade e com baixo nível de articulação institucional no período de 2008 a 2012.

Desta forma, o *Parquet* de Contas manifesta-se favoravelmente a todas as “Recomendações” sugeridas pelo Grupo de Trabalho de Auditoria Operacional – GT/AOP no Relatório de Auditoria Operacional nº 002/2013 aos Responsáveis para que as cumpram em caráter de urgência.

Sugere pela fixação de prazo razoável para que os Responsáveis possam dar cumprimento a tudo o que foi recomendado no aludido Relatório de Auditoria Operacional, com comunicação aos Órgãos ambientais competentes para as medidas pertinentes em caso de descumprimento.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 28 de outubro de 2013.

Paulo Sérgio Oliveira de Sousa
Procurador de Contas