

AUDITORIA OPERACIONAL

nas unidades de
conservação no
bioma Amazônia



Tribunal de Contas
Mato Grosso



AUDITORIA OPERACIONAL EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BIOMA AMAZÔNIA

Objeto: Ações governamentais direcionadas às Unidades de Conservação – UC estaduais do Bioma Amazônia em Mato Grosso

Processo: 50.350/2019

Relator: Conselheiro José Carlos Novelli

Modalidade: Relatório de Auditoria Operacional

Ato originário: Acordo de Cooperação Técnica (Processo nº 002.893/2013-4), publicado em 25 de maio de 2018 no Diário Oficial da União.

Objeto da fiscalização: Avaliar a governança ambiental das Unidades de Conservação estaduais da Amazônia (Estado do Mato Grosso)

Ato de Designação: Ordem de Serviço nº 7939/2019

Equipe de Auditoria: Luiz Eduardo da Silva Oliveira – Auditor Público Externo (supervisor)

Felipe Favoreto Grobério – Auditor Público Externo

Marlos Siqueira Alves – Auditor Público Externo

Período de produção de conhecimento: fevereiro de 2019 a agosto de 2019

Jurisdicionados avaliados: Secretaria de Estado de Meio Ambiente – Sema/MT

Governador:

Mauro Mendes Ferreira – Governador (a partir de janeiro de 2019)

Secretários de Meio Ambiente:

Mauren Lazzaretti – a partir de 2.1.2019

OBJETIVO DA AUDITORIA:

Analisar as ações governamentais responsáveis pela implementação das políticas de conservação da biodiversidade relacionadas à gestão das unidades de conservação (UCs) estaduais, de forma a avaliar as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que as UCs alcancem os objetivos para os quais foram criadas, identificando riscos e oportunidades de melhoria, bem como boas práticas que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão dessas unidades. Além disso, será analisado no âmbito da política estadual de unidades de conservação o alinhamento dessa política com outras políticas econômicas e sociais do estado, tais como as políticas de regularização fundiária e de turismo.

POR QUE FOI REALIZADA ESTA AUDITORIA?

Esta Auditoria é derivada do Acordo de Cooperação Técnica (Processo nº 002.893/2013-4) formalizado entre o Tribunal de Contas da União – TCU e o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT, além de oito Tribunais de Contas integrantes do bioma Amazônia, cujo objetivo consiste em avaliar se a política estadual de UCs está em consonância com os princípios da Agenda 2030, de forma a contribuir para o alcance das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).





EM RESUMO

O que o TCE/MT encontrou?

Identificou-se que o Governo do Estado de Mato Grosso não vem disponibilizando condições necessárias e suficientes para o efetivo alcance dos objetivos pelas quais as Unidades de Conservação do bioma Amazônia foram criadas (preservação e conservação da biodiversidade, recreação, turismo ecológico, pesquisa científica, educação ambiental, uso sustentável dos recursos naturais). Alguns desses achados estão elencados a seguir:

Existência de UCs estaduais sem instrumentos básicos de planejamento e gestão (Plano de Manejo) necessários para viabilizar o planejamento e a implementação de atividades de proteção e uso sustentável nessas áreas;

Ausência de regularização fundiária nas UCs, entendido aqui como o procedimento de desapropriação/indenização de áreas privadas sobrepostas às UCs e de desintrusão de invasores presentes nos limites das UCs;

Ausência de fiscalização da Sema em parte das UCs, o que leva a impactos ambientais negativos em razão do uso e avanço extensivo da agropecuária, do desmatamento e das queimadas;

Falta de repasse de recursos financeiros/orçamentários pelo Estado de Mato Grosso às UCs;

Inefetiva implementação da Câmara Técnica de ICMS Ecológico e falta de definição de critérios qualitativos para avaliar o grau de preservação das UCs/TIs;

Inefetivo cumprimento da ordem de prioridade na aplicação dos recursos da compensação ambiental para a aquisição de terras destinadas à regularização fundiária das UCs, em desacordo com a regra elencada no Decreto Estadual nº 2.594/2014;

Não utilização de critérios de validação do Valor de Referência declarado pelos empreendedores;

Inadequação no estabelecimento do grau de impacto máximo admitido no processo de compensação ambiental, variado de 0 a 0,5% do valor do empreendimento;

Inconsistência no uso de critérios para a alocação dos recursos orçamentários e humanos;

Inefetividade no funcionamento dos conselhos gestores das UCs;

Baixa articulação entre o estado e as organizações não governamentais no desenvolvimento de ações direcionadas às UCs;

Baixo uso dos resultados das pesquisas na gestão das unidades de conservação;

Desalinhamentos entre as políticas das unidades de conservação e as políticas de regularização fundiária e turismo;

Fragilidades na mensuração do desempenho da política estadual de Unidades de Conservação.

Quais os benefícios esperados?

Possibilitar o gerenciamento eficiente das ações de manejo das UCs, assim como das ações de fiscalização e monitoramento ambiental, a partir de medidas focadas em áreas de relevante interesse ecológico e em áreas críticas ou ameaçadas, de forma a inibir ocupações humanas irregulares, desmatamentos e queimadas ilegais, assim como o uso alternativo do solo, garantindo uma maior proteção das UCs.

Efetivar a consolidação territorial das UCs, diminuindo as pressões e ameaças antrópicas sobre áreas especialmente protegidas, contribuindo para uma efetiva preservação do meio ambiente.

Contribuir para a prevenção de invasões e degradações da biodiversidade, mitigando o número de desmatamento, incêndios florestais e grilagem de terras públicas nas UCs.

Contribuir para a inserção de novas UCs ainda não contempladas pelo Programa Arpa e para a maximização da captação de recursos disponibilizados pelo Programa.

Contribuir para a efetiva compensação dos danos ambientais gerados por empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental, assim como para a maximização de aporte de recursos destinados às UCs oriundos da Compensação Ambiental.





SOBRE A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é definida no site da Organização das Nações Unidas – ONU como um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. A decisão sobre a criação dessa agenda ocorreu em setembro de 2015 na sede da ONU, em Nova York. Esta agenda contém 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS e 169 metas a serem alcançadas até 2030.

Os ODS possuem foco no desenvolvimento sustentável que consiste em satisfazer as necessidades atuais das pessoas sem comprometer a capacidade das futuras gerações. Possuem uma abordagem setorial e sistêmica, sendo subsequentes e indo além dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM. Estes trataram de objetivos e metas que expiraram em 2015.

Apesar dessa visão sistêmica e indissociável do modelo em que os objetivos são tratados em conjunto, o ODS que mais se aproxima em congregar as ações relacionadas as áreas legalmente protegidas é o **ODS 15 – Vida Terrestre**.



Fonte: Site da Organização das Nações Unidas – ONU.

Os ODS passarão a ser observados quando da implementação das políticas públicas de meio ambiente, a fim de que sejam envidados esforços conjuntos com outros estados e países para a solução dos problemas ambientais comuns. Um dos desafios atuais para o alcance dos ODS é a efetiva proteção e consolidação das unidades de conservação, conforme tratado nessa auditoria operacional.

15 VIDA TERRESTRE



Metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – Vida Terrestre:

“Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade”





15.1 Até 2020, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais.

15.2 Até 2020, promover a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas, deter o desmatamento, restaurar florestas degradadas e aumentar substancialmente o florestamento e o reflorestamento globalmente

15.3 Até 2030, combater a desertificação, restaurar a terra e o solo degradado, incluindo terrenos afetados pela desertificação, secas e inundações, e lutar para alcançar um mundo neutro em termos de degradação do solo.

15.4 Até 2030, assegurar a conservação dos ecossistemas de montanha, incluindo a sua biodiversidade, para melhorar a sua capacidade de proporcionar benefícios que são essenciais para o desenvolvimento sustentável.

15.5 Tomar medidas urgentes e significativas para reduzir a degradação de habitat naturais, deter a perda de biodiversidade e, até 2020, proteger e evitar a extinção de espécies ameaçadas.

15.6 Garantir uma repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos e promover o acesso adequado aos recursos genéticos;

15.7 Tomar medidas urgentes para acabar com a caça ilegal e o tráfico de espécies da flora e fauna protegidas e abordar tanto a demanda quanto a oferta de produtos ilegais da vida selvagem.

15.8 Até 2020, implementar medidas para evitar a introdução e reduzir significativamente o impacto de espécies exóticas invasoras em ecossistemas terrestres e aquáticos, e controlar ou erradicar as espécies prioritárias.

15.9 Até 2020, integrar os valores dos ecossistemas e da biodiversidade ao planejamento nacional e local, nos processos de desenvolvimento, nas estratégias de redução da pobreza e nos sistemas de contas.

15.a Mobilizar e aumentar significativamente, a partir de todas as fontes, os recursos financeiros para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas.

15.b Mobilizar recursos significativos de todas as fontes e em todos os níveis para financiar o manejo florestal sustentável e proporcionar incentivos adequados aos países em desenvolvimento para promover o manejo florestal sustentável, inclusive para a conservação e o reflorestamento.

15.c Reforçar o apoio global para os esforços de combate à caça ilegal e ao tráfico de espécies protegidas, inclusive por meio do aumento da capacidade das comunidades locais para buscar oportunidades de subsistência sustentável.

Fonte: Site das Organizações das Nações Unidas - ONU





SOBRE O TEMA DA AUDITORIA OPERACIONAL

ENTENDENDO AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – UCS:

A Constituição Federal consagra o direito de todos 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. Para atingir esse direito, o Poder Público deve definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (art. 225, § 1º, inciso III, da CF).

Contudo, não é suficiente apenas reconhecer tal direito ao cidadão na Constituição Federal. É necessária, sobretudo, a existência de instrumentos normativos e de gestão para se alcançar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as atuais e futuras gerações (Princípio da Solidariedade Intergeracional).

Nesse intuito, a Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e a Lei Estadual nº 9.502, de 14 de janeiro de 2011, criaram o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e o Sistema Estadual de Unidades de Conservação - Seuc, respectivamente.

Dentre áreas especialmente protegidas, as UCs consistem em um espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (art. 2º, inciso I, da Lei Federal nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – Snuc).

Segundo a legislação vigente, as UCs são criadas por meio de ato do Poder Público (decreto do Poder Executivo ou lei em sentido estrito, elaborada pelo Poder Legislativo). Sua alteração, supressão e a desafetação pode ser realizada somente por meio de lei, mesmo que ela tenha sido instituída por meio de decreto do Poder Executivo (art. 225, § 1º, III, da CF).

Uma vez criadas pelo poder público, as UCs podem ser categorizadas em dois grandes grupos: Unidade de Proteção Integrada e Unidades de Uso Sustentável.

A primeira visa manter os ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo apenas o uso indireto dos seus atributos naturais. Ela se divide em cinco espécies¹:

1. Estação Ecológica – Esec – sua finalidade é preservar a natureza (mantê-la, em regra, intocável). Sua área é de posse e domínio públicos; admite-se, em certos casos, a realização de pesquisas científicas; a visitação pública é vedada, exceto para fins educativos (art. 9º, §§ 1º, 2º e 3º do Snuc);

2. Reserva Biológica – Rebio – tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana sendo de posse e domínio públicos, proibida visitação, exceto para fins educacionais. Pode haver pesquisas científicas, se autorizado (art. 10, §§ 1º a 3º do Snuc);

3. Parque Nacional/Estadual – PN/PE – visa preservar os ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental, recreação e ecoturismo. É de posse e domínio públicos (art. 11, §§ 1º a 3º);

4. Monumento Natural – Monat – visa preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. Sua área pode ser pública ou particular (se compatível com os objetivos da UC) e admite visitação (art. 12, §§ 1º a 3º);

5. Refúgio da Vida Silvestre – RVS – tem como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória. É constituído por áreas públicas ou particulares (se compatível com os objetivos da UC), admite-se a visitação e pesquisas científicas, se autorizadas (art. 13, §§ 1º a 4º);

¹ Os comentários a seguir sobre as espécies da seguinte obra literária: Amado, Frederico. **Curso de Direito e Prática Ambiental**, v. 1, Salvador: Ed. Juspodivm, 2018, fls. 1370/1371.





Por seu turno, o grupo de **Unidades de Uso Sustentável** explora o ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável. Esse grupo se subdivide em sete espécies:

1. Área de Proteção Ambiental – APA – seu espaço territorial é formado por áreas públicas ou particulares, em geral extensas, com certo grau de ocupação humana, com atributos bióticos, abióticos ou mesmo culturais, visando proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos (art. 15, §§ 1º a 5º);

2. Área de Relevante Interesse Ecológico – Arie – seu território é formado por áreas públicas ou particulares, em geral de pouca extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota nacional, visando manter ecossistemas naturais de importância regional ou local (art. 16, §§ 1º a 2º do Snuc);

3. Floresta Nacional – Flona – é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica. Sua área é de posse e domínio públicos, permitindo a ocupação por populações tradicionais (art. 17, §§ 1º a 6º do Snuc);

4. Reserva Extrativista – Resex – é a UC de propriedade pública, utilizada pelas populações extrativistas tradicionais como condição de sobrevivência, que tem o uso concedido pelo Poder Público via contrato, podendo haver agricultura e criação de animais de pequeno porte. São permitidas a visitação pública e a pesquisa e proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional (art. 18, §§ 1º a 7º);

5. Reserva da Fauna – Refau – é a UC de propriedade pública, composta por área natural com animais nativos, adequada ao estudo científico, ligada ao manejo dos recursos faunísticos, permitida a visitação pública e proibida a caça amadorística ou profissional (art. 19, §§ 1º a 4º);

6. Reserva do Desenvolvimento Sustentável – RDS – é a UC de propriedade pública, composta por área natural e que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração transmitidos por gerações, protegendo a natureza, permitidas a visitação pública e a pesquisa. Essas populações tradicionais têm direito ao uso concedido da área ocupada por meio de contrato com o poder público (art. 20, §§ 1º a 6º do Snuc);

7. Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN – é a UC de propriedade privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica, permitindo apenas pesquisa e visitação. Ressalta-se que esta modalidade, apesar de formalmente considerada como de uso sustentável, tem regime jurídico de proteção integral, pois não é permitido o extrativismo em sua área (art. 21, §§ 1º a 3º).

RELEVÂNCIA DESTE TEMA PARA A SOCIEDADE:

A criação de uma UC pelo poder público contribui diretamente para o bem-estar da sociedade por meio do fornecimento de serviços ecossistêmicos: fornecimento de água para as cidades, captação de partículas de carbono suspensas na atmosfera, contenção do desmatamento e de queimadas, manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos, proteção de espécies ameaçadas de extinção, salvaguarda de *habitats* críticos e proteção dos recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais².

Ainda, proporcionam meios e incentivos para as atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental, além de favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o ecoturismo (art. 4º, incisos X e XII do Snuc).

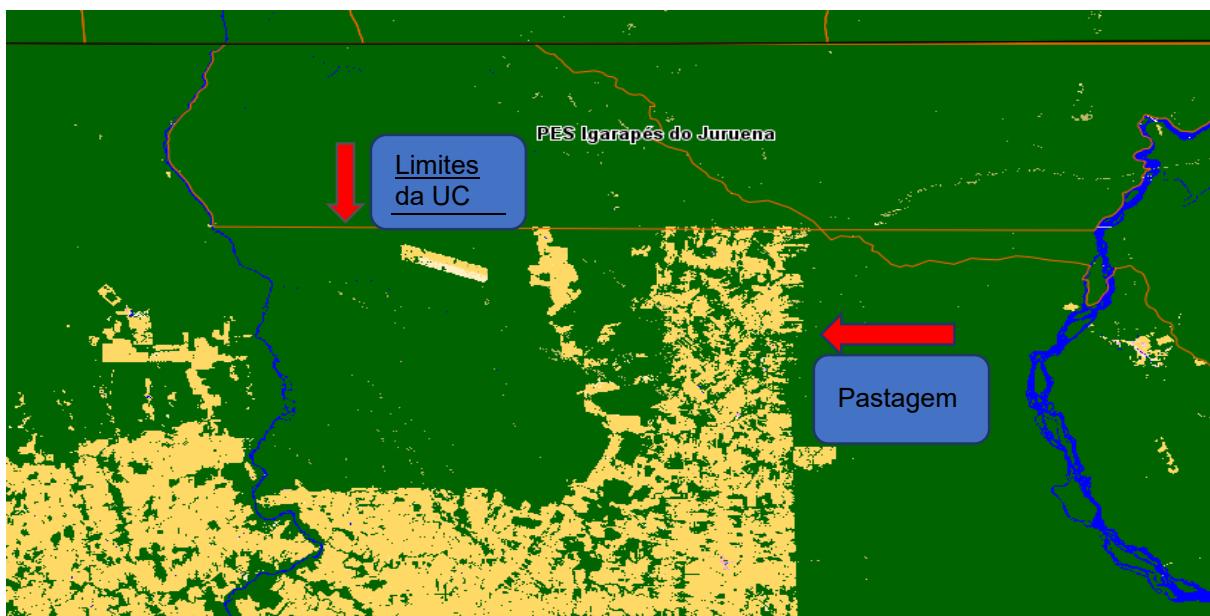
A figura seguinte evidencia bem o papel das UCs na contenção do desmatamento. A parte amarela do mapa demonstra o avanço da pastagem para criação de gado, já a linha em laranja constitui o limite do PES **Igarapés do Juruena**:

² Texto extraído da seguinte obra literária: Unidades de Conservação no Brasil: o caminho da Gestão para Resultados/Organizado por Nexus – São Carlos: RiMa Editora, 2012.





Figura 1 – Contenção de desmatamento pelas UCs



Fonte: MapBiomass. Disponível em: <<http://mapbiomas.org/map#coverage>>. Acesso: 27.8.2019.

MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO, UM DIREITO FUNDAMENTAL DO SER HUMANO:

No Brasil, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é garantido pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, nos seguintes termos: “**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.” (Grifou-se)

O *caput* do 225 da CF foi inspirado no Princípio da Natureza Pública (ou obrigatoriedade) da Proteção Ambiental, segundo o qual é dever irrenunciável do Poder Público promover a proteção do meio ambiente, por ser um bem difuso (de todos, ao mesmo tempo), indispensável à vida humana sadia e também da coletividade (Amado, 2018, fl. 93).

Por seu turno, a parte final do *caput* foi inspirada no Princípio da Solidariedade intergeracional ou Equidade, segundo o qual as presentes gerações devem preservar o meio ambiente e adotar políticas ambientais para a presente e as futuras gerações, não podendo utilizar os recursos ambientais de maneira irracional de modo que prive as gerações futuras do seu desfrute (Amado, 2018, fl. 92).

Logo, a criação de UCs se constitui em uma estratégia reconhecida universalmente para manutenção do equilíbrio ambiental. Entretanto, para uma efetiva proteção do meio ambiente, não basta apenas criar as UCs, é necessário, sobretudo, gerir as UCs de forma efetiva, para que elas atinjam os objetivos para os quais foram criadas, sob pena de se tornarem meros “parques de papel” – expressão utilizada para designar as UCs formalmente criadas, mas que, na prática, não contribuem efetivamente para manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.





SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1 Antecedentes	14
1.2 Objetivo e escopo da Auditoria	14
1.3 Metodologia.....	15
2. VISÃO GERAL	16
3. RESULTADOS DA AUDITORIA	21
3.1 Questão 1 – Em que medida o Governo Estadual tem adotado ações para o estabelecimento de um sistema efetivo de unidades de conservação no Estado, de modo a propiciar as condições necessárias para que elas sejam geridas de maneira efetiva e equitativa?	21
3.1.1. Ausência de Plano de Manejo	21
3.1.2. Insuficiência de ações destinadas a promover a efetiva Consolidação Territorial das UCs	25
3.1.3. Insuficiência de ações de fiscalização e de monitoramento ambiental nas UCs	34
3.1.4 Recursos orçamentários incompatíveis com as demandas de gestão das Unidades de Conservação do bioma Amazônia.....	44
3.1.5 Ausência de definição de critérios qualitativos do ICMS Ecológico voltados ao incentivo da preservação das UCs pelos municípios de Mato Grosso	48
3.1.6 Inefetivo cumprimento da ordem de prioridade na destinação dos recursos da compensação ambiental, em desacordo com a ordem de prioridade elencada no Decreto Estadual nº 2.594/2014	54
3.1.7 Inexistência de critérios de validação do valor de referência do empreendimento declarado ao órgão licenciador	62
3.1.8 Inadequação na amplitude máxima no estabelecimento do grau de impacto ambiental, variado entre 0 a 0,5% do valor do empreendimento	65
3.1.9 Inconsistência no uso de critérios para a alocação de recursos nas Unidades de Conservação	69





Questão 2 – A política estadual de UCs está alinhada horizontalmente com as políticas públicas estaduais de turismo e de regularização fundiária, a partir de uma abordagem integrada de governo?	74
3.2 Fragilidades na articulação entre os atores ambientais	74
3.2.1 Nível de cooperação entre os atores ambientais.....	75
3.2.1.1 Conselho Gestor.....	75
3.2.1.2 Organizações não governamentais – Ongs.....	76
3.2.1.3 Pesquisas no interior das Unidades de Conservação.....	77
3.3 Desalinhamento entre as políticas estaduais para as UCs e as políticas de regularização fundiária e de turismo.....	79
3.3.1 Fragmentação na Política de Regularização Fundiária	80
3.3.2 Ações em andamento	81
3.3.3 Lacuna na Política de Turismo nas Unidades de Conservação	82
Questão 2.2 – O Governo Estadual possui sistemas de mensuração de desempenho para a política estadual de UCs?	84
3.4 Mensuração de desempenho da política estadual das Unidades de Conservação.....	84
4. AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	88
5. DA MANIFESTAÇÃO DOS GESTORES	90
6. DA ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DOS GESTORES.....	90
7. CONCLUSÃO	102
8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	108





LISTA DE SIGLAS

- ABNT** – Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACT – Acordo de Cooperação Técnica
Anoreg – Associação dos Cartórios e Registradores de Mato Grosso
APA – Área de Proteção Ambiental
Arie – Área de Relevante Interesse Ecológico
Arpa – Áreas Protegidas da Amazônia
ART – Anotação de Responsabilidade Técnica
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CA – Compensação Ambiental
CAR – Cadastro Ambiental Rural
CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica
CF – Constituição Federal de 1998
CI – Comunicação Interna
Cnai – Cadastro Nacional de Avaliadores Imobiliários
Conama – Conselho Nacional de Meio Ambiente
Consema – Conselho Estadual de Meio Ambiente
COP – Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica
Cuco – Coordenadoria Unidades de Conservação
Deter – Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real
EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental
Esec – Estação Ecológica
GI – Grau de Impacto
Flona – Floresta Nacional
Funbio – Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
FSD – Fragmentação, Sobreposição e Duplicidade
GAO - US Government Accountability Office
ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
ICV – Instituto Centro Vida
IMA – Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso
Imazon – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
IN – Instrução Normativa
Inpe – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
Intermat – Instituto de Terras de Mato Grosso
LC – Lei Complementar
Monat – Monumento Natural
MPE – Ministério Público Estadual
MPF – Ministério Público Federal
ODS – Objetos de Desenvolvimento Sustentável
ONG – Organizações não Governamentais
ONU – Organização Nacional das Nações Unidas
PE – Parques Estaduais
PAS – Plano de Amazônia Sustentável
PDCA – Plan, Do, Check, Act
PN – Parque Nacional
PNAP – Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos
PPA – Plano Plurianual
Prodes – Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal





PTA – Papel de Trabalho de Auditoria

RAG – Relatório de Ação Governamental

RAPPAM – *Rapid Assessment and Priorization Área Management*

RDS – Reserva do Desenvolvimento Sustentável

REBio – Reserva Biológica

Resex – Reserva Extrativista

Refau – Reserva da Fauna

RPPN – Reserva Particulares do Patrimônio Natural

RVS – Refúgio de Vida Silvestre

SAD – Sistema de Alerta do Desmatamento

Sedec – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

Sema/MT – Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso

Seuc – Sistema Estadual de Unidades de Conservação

Simgeo – Navegador Geográfico Unificado

Snuc – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

STF – Superior Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

Subio – Superintendência de Mudanças Climáticas e Biodiversidade

Suimis – Superintendência de Infra Estrutura, Mineração, Indústria e Serviço

TCE/MT – Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Terras Indígenas

TR – Termo de Referência

UC – Unidade de Conservação

UHE – Usina Hidrelétrica

VR – Valor de Referência





LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Contenção de desmatamento pelas UCs	7
Figura 2 – Proporção dos biomas e ambiente marinho em UCs	16
Figura 3 – Área por jurisdição das Unidades de Conservação no Mato Grosso.....	17
Figura 4 – Quantidade de UC por bioma em Mato Grosso	17
Figura 5 – Mapa das UCs Estaduais do bioma Amazônia em MT.	17
Figura 6 – Desenho da área dos Parques Cristalino I e II	28
Figura 7 – Passagem textual retirada de relatório de fiscalização.....	31
Figura 8 – Incremento do desmatamento na Resex Guariba Roosevelt entre 2008 a 2018.	37
Figura 9 – UC mais desmatadas em agosto de 2019.....	38
Figura 10 – Notícia institucional veiculada pelo Governo de Mato Grosso	53
Figura 11 – Parecer Técnico nº 107033/CLEIA/SUIMIS/2017	68

LISTA DE FOTOS

Foto 1 – Usina Hidrelétrica no Parque Estadual Cristalino II – Obra embargada	28
Foto 2 – Atividades realizadas dentro do Parque Estadual Cristalino II.....	29
Foto 3 – Armazém sendo construído no interior do Parque Cristalino II para armazenamento de soja e milho.....	29
Foto 4 – Ausência de sinalização nos principais pontos de acesso das UCs visitadas	31
Foto 5 – Ocupação ilegal de área localizada na UC Cristalino II, denominada “Olho da Xuxa	32
Foto 6 – Populações ilegais residindo na UC.....	32
Foto 7 – Atividades ilegais exercidas na Resex Guariba Roosevelt	36
Foto 8 - Área da UC Resex Guariba- Roosevelt	37
Foto 9 – Madeireiras licenciadas pela Sema nas adjacências da Resex.....	39
Fotos 10 – Desmatamento e criação de gado na entrada do Parque Serra Santa Bárbara .	39
Foto 11 – Trechos de Pareceres Técnicos sobre cálculo da compensação ambiental	63





LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Grau de implementação dos Planos de Manejo.....	24
Gráfico 2 – Situação Fundiária das UCs do Bioma Amazônia.....	26
Gráfico 3 - Estágio de Sinalização e Demarcação nas UCs do bioma Amazônia.....	30
Gráfico 4 – Incidência e grau de impacto das atividades ilegais registradas nas 14 UCs do bioma Amazônia	40
Gráfico 5 – Disponibilização de recursos materiais para atender as necessidades de fiscalização e combate a emergências ambientais nas UCs	41
Gráfico 6 – Avaliação do grau de implementação das Unidades de Conservação (2013)....	89
Gráfico 7 – Avaliação do grau de implementação das Unidades de Conservação (2019)....	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Unidades de Conservação Estaduais em Mato Grosso, bioma Amazônia.....	20
Tabela 2 – Características fundiárias das UCs objetos da amostragem de auditoria	26
Tabela 3 – Número de fiscalizações exercidas pela Sema nas UCs	35
Tabela 4 – Índice de aplicação dos recursos disponibilizados pelo Programa Arpa	47
Tabela 5 – Critério de Rateio da cota parte de 25% do ICMS	50
Tabela 6 – Índices repassados pela Sema à Sefaz para fins de distribuição do ICMS Ecológico aos municípios beneficiados.....	52
Tabela 7 - Processos de compensação ambiental executados nos últimos cinco anos.....	58
Tabela 8 – UCs do bioma Amazônia pendentes de regularização fundiária	59
Tabela 9 - Recursos da Sema/MT em 2017 direcionado às Unidades de Conservação.....	70
Tabela 10 - Respostas a pergunta acerca do terceiro setor	76
Tabela 11 - Respostas a pergunta acerca de cooperações institucionais.....	79





1. INTRODUÇÃO

1.1 Antecedentes

1. Trata-se de Auditoria Operacional em Unidades de Conservação Estaduais do bioma Amazônia. Essas unidades constituem-se em espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público. A administração das UCs Estaduais está a cargo da Secretaria Estadual de Meio Ambiente – Sema/MT.

2. Sobre o tema, foram realizadas as seguintes auditorias pelo TCE/MT:

2013	2019
<p>Auditoria Operacional em Unidades de Conservação Estaduais do Bioma Amazônia em Mato Grosso (Processo nº 174.955/2013), com o objetivo de avaliar a gestão das UCs administradas pela Sema/MT.</p> <p>O trabalho teve origem no Acordo de Cooperação Técnica formalizados entre o TCU e mais nove Tribunais de Contas integrantes do bioma Amazônia.</p> <p>Sobre essa auditoria, foram realizados três monitoramentos em 2015, 2016 e 2017 (processos nº 193.020/2015, 116.882/2016 e 335.266/2017)</p>	<p>Auditoria operacional para avaliar se a política estadual de UCs apresentou evoluções de maneira a contribuir para o alcance dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), insculpidos na Agenda 2030³.</p> <p>O trabalho teve origem no Acordo de Cooperação Técnica (Processo nº 002.893/2013-4) formalizado entre o Tribunal de Contas da União – TCU e o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT, além de oito Tribunais de Contas integrantes do bioma Amazônia.</p>

1.2 Objetivo e escopo da Auditoria

3. A auditoria objetivou **avaliar a governança ambiental das Unidades de Conservação, identificando riscos e oportunidades de melhoria**, a partir de análise realizada sobre as condições administrativas, operacionais, institucionais e legais para que as UCs estaduais do bioma Amazônia em Mato Grosso atinjam os objetivos de sua criação, a fim de responder seguintes questões de auditoria:



➤ **Questão 1:** Em que medida o Governo Estadual tem adotado ações para o estabelecimento de um sistema efetivo de unidades de conservação no Estado?

Subquestão 1.1: Em que medida o Governo Estadual tem adotado medidas de modo a propiciar as condições necessárias para que as unidades de conservação sejam geridas de maneira efetiva e equitativa?

Subquestão 1.2: Considerando o quadro atual de restrições orçamentárias e a necessidade de uma gestão eficiente das unidades de conservação, em que medida a Sema/MT tem adotado critérios de priorização para auxiliar no processo de gestão e de tomada de decisão quanto à alocação e distribuição?

³ A Agenda 2030 é um plano de desenvolvimento que possui 17 objetivos e 169 metas que devem ser alcançadas até 2030. Os ODS possuem foco no desenvolvimento sustentável, que consiste em satisfazer as necessidades atuais das pessoas, sem comprometer a capacidade das futuras gerações.





Questão 2: Em que medida a política de conservação da biodiversidade *in situ* por meio do estabelecimento de unidades de conservação existente no estado⁴ está aderente aos princípios e características do desenvolvimento sustentável, conforme estabelecido na Agenda 2030 (coerência entre as políticas econômicas, sociais e ambientais e baseada em resultados)?

Subquestão 2.1. A política estadual de UCs está alinhada horizontalmente com as políticas públicas estaduais de turismo e de regularização fundiária, a partir de uma abordagem integrada de governo?

Subquestão 2.2. O Governo Estadual possui sistemas de mensuração de desempenho para a política estadual de UCs?

1.3 Metodologia

4. A auditoria foi executada na sede deste Tribunal de Contas, da Secretaria de Estado do Meio Ambiente – Sema e nas Unidades de Conservação Parque Estadual Serra de Santa Bárbara, localizada em Porto Esperidião, e Reserva Extrativista Guariba Roosevelt, localizada em Colniza, seguindo as seguintes fases:

PLANEJAMENTO

Consistiu em uma oficina realizada pelo TCU, em Brasília – DF, de 8 a 12 de abril de 2019, com a participação de oito TCEs do bioma Amazônia, contemplando orientações e diretrizes para a auditoria, discussão e validação de papéis de trabalho, assim como o compartilhamento de conhecimentos e da metodologia a ser aplicada por cada TCE no âmbito de atuação. Consistiu em validar a matriz de planejamento e dos papéis de trabalho utilizados como suporte às evidências desta auditoria.

Com isso, elaboraram-se para as UCs do bioma Amazônia em MT a matriz de planejamento e o questionário padrão aplicado eletronicamente aos gestores das 14 UCs⁵, ou, na inexistência destes, ao corpo técnico da Coordenadoria de Unidades de Conservação da Secretaria de Estado do Meio Ambiente de Mato Grosso – Cuco.

EXECUÇÃO

Após recebimento dos questionários eletrônicos, as respostas enviadas pelos gestores das UCs, corroboradas por documentos e informações repassados pela Sema, embasaram as conclusões apontadas neste relatório.

Os dados e informações sobre as UCs do bioma Amazônia localizadas em Mato Grosso foram encaminhadas ao TCU para a elaboração do Indimap – Método de Avaliação da Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas⁶.

Como fonte adicional de consulta, foram utilizados dados e informações disponibilizadas pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips: Instituto Centro de Vida – ICV e Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – Imaamazon. Além disso, foram utilizadas informações disponibilizadas pelo MapBiomas⁷.

Foram também utilizados dados do Rappam/2018⁸, método para avaliação rápida e priorizada da gestão e do manejo de UCs a partir do ciclo de gestão e avaliação (contexto, planejamento, insumos, processos e resultados), cuja finalidade consiste no fornecimento de ferramentas para o desenvolvimento de políticas adequadas à proteção de sistemas naturais e à

⁴ Doravante tratada como política estadual de UCs.

⁵ A Reserva Biológica do Culene, cadastrada na Sema/MT e no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – Cnuc como pertencente ao bioma Cerrado, foi considerada, nesta Auditoria, como pertencente ao bioma Amazônia, pois foi essa a classificação da UC na auditoria realizada em 2013.

⁶ Trata-se de uma ferramenta baseadas em indicadores e índices descritos em mapas, por meio do qual é possível classificar a gestão das UCs do bioma Amazônia.

⁷ Rede de ONGs, universidades e empresas de tecnologia, cujo objetivo é produzir mapas da cobertura e uso do solo no Brasil, desde 1985.

⁸ Rapid Assessment and Priorization Área Management.





formação de uma rede viável de áreas protegidas⁹.

5. Após as análises realizadas, as constatações apontadas no Relatório Preliminar foram submetidas aos gestores para manifestação sobre as conclusões de auditoria apresentadas, constituindo a opinião dos gestores um subsídio importante para aperfeiçoar as conclusões contidas neste relatório.

2. VISÃO GERAL

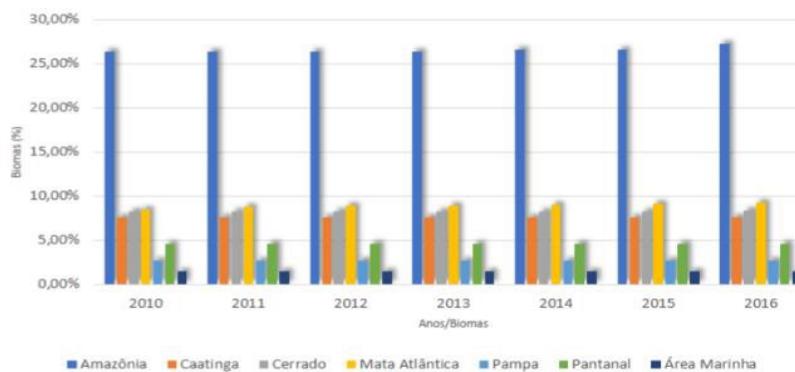
6. O Brasil, comprometendo-se com a preservação do meio ambiente, durante a 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP-10¹⁰), aderiu ao Plano Estratégico de Biodiversidades para o período de 2011 a 2020. Esse Plano teve como fim estabelecer metas e objetivos a serem atingidas por 193 países (incluso o Brasil) para deter a redução da biodiversidade do planeta. Entre os compromissos assumidos pelo Brasil, consta:



Meta 11 de Aichi - Até 2020, 17% das áreas terrestres brasileiras devem ser catalogadas como áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, por meio de sistemas de áreas protegidas, geridas de maneira efetiva e equitativa. Em relação ao bioma Amazônia, o Brasil foi além em sua Meta Nacional de Biodiversidade e estabeleceu, até 2020, a proteção de ao menos 30% da Amazônia por meio da criação de UCs. Para os outros biomas terrestres, permanece a meta de 17% até 2020, conforme Meta 11 de Aichi.

7. Atualmente, a média de proteção ambiental alcançada pelo Brasil, em relação à criação de UCs no bioma Amazônia, está em 28,06%, conforme dados do Ministério do Meio Ambiente¹¹.

Figura 2 – Proporção dos biomas e ambiente marinho em UCs



Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação

⁹ Disponível em: https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/rappam_mt.pdf. Elaborado pelo WWF (World Wide Fund for Nature). Acesso em 10/09/2019.

¹⁰ Realizada na cidade de Nagoya, Província de Aichi no Japão.

¹¹ Disponível em: <https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_JUL19%20-%20C_Bio.pdf>. Acesso em 3.9.2019.





Fonte: Ministério do Meio Ambiente. Disponível em:<<https://www.mma.gov.br/informma/item/11276-uc-terrestres.html>>. Acesso em: 3.9.2019.

8. Em relação ao Estado de Mato Grosso, **6%** da área territorial do Estado é ocupado por UCs Federais, Estaduais e Municipais, conforme detalhado a seguir:

Figura 3 – Área por jurisdição das Unidades de Conservação no Mato Grosso

Unidades de Conservação	No de UCs no MT	Área (ha)	Proporção do Estado ocupado por UCs (%)
Federais	23	2.028.557,85	2,2
Estaduais	46	2.870.010,04	3,2
Municipais	36	507.750,35	0,6
Total	104	5.406.318,24	6,0
CUCO/SUB/SEMA-MT, 12/2015			

Fonte: Disponível em: http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=99. Acesso 2.9.2019.

9. Em relação ao bioma Amazônia do Estado de Mato Grosso, **5,57% desse bioma** está protegido por meio de UCs, conforme se vislumbra por meio da Figura 4 a seguir:

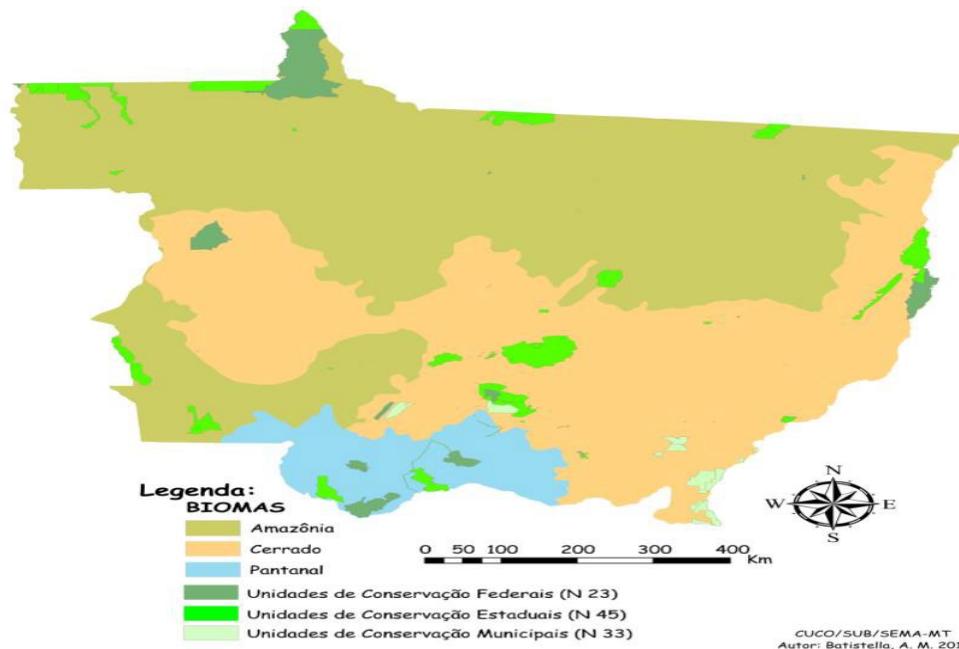
Figura 4 – Quantidade de UC por bioma em Mato Grosso

Biomias do Estado de Mato Grosso	Área dos Biomas no Estado (ha)	Relação entre as áreas dos biomas e do Estado (%)	Relação entre as áreas das UCs por dos Biomas (%)
Amazônia	49.053.882,81	54,10	5,57
Cerrado	36.326.680,81	40,06	6,68
Pantanal	4.938.865,40	5,45	9,88
Total do Estado	90.680.600,00	100,00	
			CUCO/SUB/SEMA-MT, 12/2015

Fonte: Disponível em: <http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=99>. Acesso em: 2.9.2019.

Figura 5 – Mapa das UCs Estaduais do bioma Amazônia em MT.





Fonte: <http://www.sema.mt.gov.br/attachments/article/53/mapaUCsMTBIOMAS.jpg>.

10. Para normatizar as UCs estaduais, em 2011, o Estado de Mato Grosso instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação – Seuc, por meio da Lei Estadual nº 9.502, de 14 de janeiro de 2011.

11. Por seu turno, coube à Sema/MT propor a criação, implantar, administrar e fiscalizar as Unidades de Conservação Estaduais, conforme previsão expressa contida no artigo 32 da Lei Complementar nº 566, de 20 de maio de 2015.

12. Dentro da estrutura organizacional da Sema/MT, a Superintendência de Mudanças Climáticas e Biodiversidade - Subio, por intermédio da Coordenadoria de Unidades de Conservação – Cuco, foi a encarregadas de promover a implantação e a manutenção do Seuc, competindo-lhe, dentre outras atribuições (art. 70 do Decreto nº 153/2019):

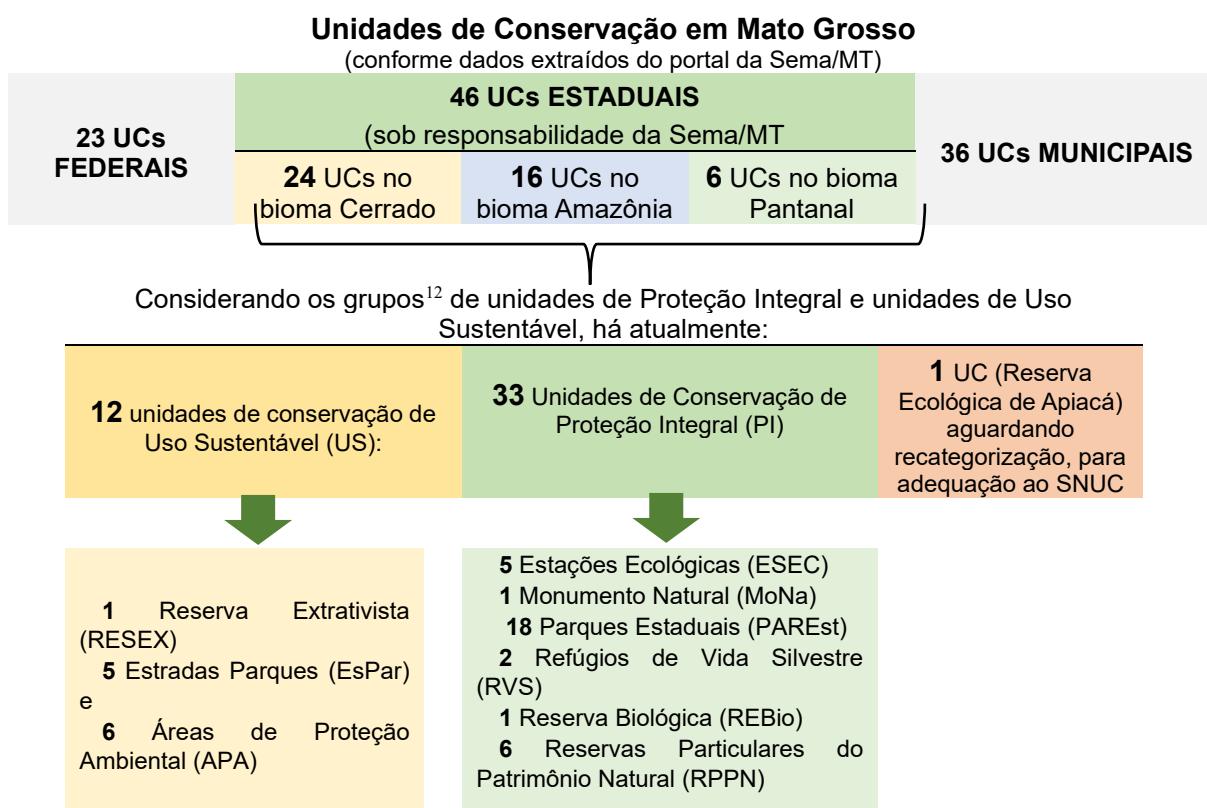
- a) Propor a criação de unidades de conservação;
- b) Gerenciar as UCs e seus entornos legais;
- c) Coordenar e realizar as avaliações do índice UCTI (ICMS Ecológico) que compõem o índice geral do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços.
- d) Administrar os recursos provenientes das arrecadações próprias das unidades de conservação estaduais;
- e) Estabelecer procedimentos administrativos e realizar acompanhamento da aplicação dos recursos da compensação ambiental e recursos decorrentes de arrecadação, serviços e atividades das próprias UCs;
- f) Propor critério, padrões, normas e procedimentos para gestão das UCs;
- g) Propor procedimentos e acompanhamentos da concessão de licenças para pesquisas em UC;





- h)** Promover a conservação e preservação das espécies da flora e fauna localizadas no interior e Zonas de Amortecimento das UCs por meio de programas de pesquisa;
- i)** Promover o desenvolvimento de Programa de educação ambiental em UCs e Zonas de Amortecimento por meio de parcerias realizadas;
- j)** Promover intercâmbio científico, técnico e cultural com entidades e órgão nacionais e internacionais;
- k)** Promover a elaboração e implementação dos planos de manejo e de uso público das UCs;
- l)** Promover estudos para a valoração dos serviços ecossistêmicos das UCs.

13. Segundo informações disponíveis no site da Sema, existem no território do Estado de Mato Grosso, atualmente, 105 UCs. Destas, 46 são UCs Estaduais:



Fonte: Equipe técnica com dados da Sema/MT.

14. Das Unidades de Conservação Estaduais administradas pela Sema, 16 estão inseridas no bioma Amazônia, conforme detalhado a seguir

¹² Conforme art. 9º do Seuc, existe, também, o grupo denominado Unidades de Manejo Provisório, cujo objetivo é assegurar, temporariamente, a proteção parcial dos atributos naturais, até que estudos técnico-científicos indiquem a melhor destinação para a área protegida.





Tabela 1 - Unidades de Conservação Estaduais em Mato Grosso, bioma Amazônia

Nº	Cat. Uso	Nome	Dimensão/ Área/ha	Legislação	Município
01	PI	Estação Ecológica do Rio Ronuro	102.000,00	<u>Dec. nº 2.207 de 23/04/98 e Lei nº 8.325 de 20/05/2005</u>	Nova Ubiratan
02	PI	Estação Ecológica do Rio Roosevelt	96.168,00	<u>Dec. nº 1.798 de 04/11/97, Lei nº 7.162 de 23/08/99 e Lei nº 8.680 de 13/07/07</u>	Colniza
03	PI	Estação Ecológica do Rio Madeirinha	13.682,96	<u>Dec. nº 1.799 de 04/11/97 e Lei nº 7.163 de 23/08/99</u>	Colniza
04	PI	Estação Ecológica Rio Flor do Prado	8.517,00	<u>Decreto nº 2.124 de 09/12/03</u>	Aripuanã
05	PI	Parque Estadual do Cristalino I	66.900,00	<u>Dec. nº 1.471 de 09/06/00 e Lei nº 7.518 de 28/09/01</u>	Alta Floresta e Novo Mundo
06	PI	Parque Estadual do Cristalino II	118.000,00	<u>Dec. nº 2.628 de 30/05/01</u>	Novo Mundo
07	PI	Parque Estadual do Xingu	95.024,84	<u>Dec nº 3.585 de 07/12/01 e Lei nº 8.054 de 29/12/2003</u>	Santa Cruz do Xingu
08	PI	Parque Estadual Serra de Ricardo Franco	158.620,85	<u>Dec. nº 1.796 de 04/11/97</u>	Vila Bela da Santíssima Trindade
09	PI	Parque Estadual Serra de Santa Bárbara	120.092,12	<u>Dec. nº 1.797 de 04/11/97 e Lei nº 7.165 de 23/08/99</u>	Pontes e Lacerda e Porto Esperidião
10	PI	Parque Estadual Tucumã	80.944,71	<u>Dec. nº 5.439 de 12/11/2002 e Dec. nº 5.150 de 23/02/05</u>	Colniza
11	PI	Parque Igapáes do Juruena	227.817,00	<u>Dec. nº 5.438 de 12/11/02</u>	Colniza e Cotriguaçu
12	PI	Reserva Ecológica de Apiacás	100.000,00	<u>Dec. nº 1.357 de 27/03/92 e Lei nº 6.464 de 22/06/1994</u>	Apiacás
13	US	Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt	138.092,00	<u>Dec. nº 9521 de 19/06/96, Lei nº 7.164 de 23/08/99 e Lei nº 8.680 de 13/07/07</u>	Aripuanã e Colniza
14	PI	Reserva Particular do Patrimônio Natural Cristalino III	1.617,70	<u>Port. nº. 141 de 05/11/07</u>	Novo Mundo
15	PI	Reserva Particular do Patrimônio Natural Peugeot – ONF – Brasil	1.781,30	<u>Port. nº. 074 de 14/06/10</u>	Cotriguaçu
16	PI	Reserva Particular do Patrimônio Natural Cristalino I	2.445,33	<u>Port. nº. 055 de 28/02/11</u>	Novo Mundo

Fonte: Site da Sema.¹³

13

Disponível em:<http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=155&Itemid=288>. Acesso em: 2.9.2019.





3. RESULTADOS DA AUDITORIA

15. Nos próximos tópicos serão apresentados os achados, as evidências, as causas e os efeitos decorrentes das fragilidades identificadas, assim como as conclusões preliminares desta auditoria, tendo como finalidade contribuir para o aperfeiçoamento da gestão das UCs administradas pela Sema/MT, a partir da identificação de problemas que podem comprometer a política ambiental de preservação e conservação dos espaços considerados relevantes para manutenção dos ecossistemas.

3.1 Questão 1 – Em que medida o Governo Estadual tem adotado ações para o estabelecimento de um sistema efetivo de unidades de conservação no Estado, de modo a propiciar as condições necessárias para que elas sejam geridas de maneira efetiva e equitativa?

16. Identificou-se que o Governo do Estado de Mato Grosso não vem disponibilizando condições necessárias e suficientes para o efetivo alcance dos objetivos pelas quais as UCs foram criadas (preservação e conservação da biodiversidade, recreação, turismo ecológico, pesquisa científica, educação ambiental, uso sustentável dos recursos naturais), conforme expõem os itens seguintes.

3.1.1. Ausência de Plano de Manejo

Devido à ausência de recursos financeiros destinados à elaboração/implementação dos planos de manejo nas UCs, aliados à insuficiência de pessoal para acompanhar os trabalhos durante a elaboração e execução de tais Planos, identificou-se que muitas UCs ainda carecem de instrumentos básicos de planejamento devidamente aprovados e implementados pelo Órgão Ambiental, o que fragiliza o planejamento voltado à gestão, fiscalização e ao monitoramento das áreas especialmente protegidas pelo Estado de Mato Grosso.

17. Constatou-se a existência de UCs estaduais sem instrumentos básicos de planejamento e gestão necessários para viabilizar a execução de atividades de proteção e uso sustentável nessas áreas, entendido aqui como o plano de manejo conceituado no art. 27, XVII, da Lei Federal 9.985/2000 como:

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.





18. O Plano de Manejo das Unidades de Conservação, detalha, de maneira vinculante, todo o regime jurídico-ambiental a que se sujeitará a área da UC, estabelecendo normas de visitação, pesquisa e uso dos seus recursos naturais, de maneira a viabilizar o planejamento e a execução de atividades de proteção e uso sustentável de cada UC.

19. Um dos objetivos mais significativos do plano de manejo é a delimitação do zoneamento da UC, cuja finalidade consiste em delimitar as áreas da Unidade, organizando-as sob diferentes graus de proteção e regras de uso, de acordo com o grau de relevância do meio físico, biológico e social dos diferentes espaços territoriais da Unidade.

20. É o Plano de Manejo, por exemplo, o responsável por indicar o Zoneamento Ambiental das áreas da UC consideradas de maior relevância ecológica para preservação ambiental e que, por esse motivo, demandariam um maior rigor nas ações de fiscalização e monitoramento pelo Órgão Ambiental.

21. Demais disso, é função do Plano de Manejo promover a integração das UCs à vida econômica e social das comunidades localizadas no interior das UCs, assim como das populações inseridas no entorno das UCs (área de amortecimento), visando, por meio de regras de uso e ocupação do solo, mitigar os impactos negativos ocasionados pelo homem sobre as áreas protegidas (Art. 35, § 1º, do Seuc).

22. Toda Unidade de Conservação deve ter um plano de manejo elaborado pelo órgão gestor, ou pelo proprietário quando se tratar de RPPN. O Snuc dispõe sobre essa obrigatoriedade em seu artigo 27, acrescentando em seu § 3º que esse documento técnico **deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data da criação da UC.**

Das 14 UCs avaliadas, nove ainda não elaboraram ou não tiverem seus Planos de Manejo aprovados, em que pese algumas dessas UCs terem sido criadas na década de 90 – Anexos 3 e 12.

23. A extemporaneidade na elaboração e aprovação dos Planos de Manejo das UCs foi tema abordado em outras auditorias realizadas pelo TCE/MT em 2013 e 2014¹⁴; entretanto, nenhum Plano de Manejo das UCs do bioma Amazônia foi efetivamente concluído desde então.

¹⁴ Processos nº 174.955/2013 e 2.940-8/2014.





24. Quanto mais demorada é a elaboração e aprovação dos planos de manejo, maior será o grau de criticidade e ameaças sobre as UCs. O art. 28 do Snuc elenca que nas Unidades de Proteção Integral sem Plano de Manejo, todas as atividades nelas desenvolvidas devem estar limitadas àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a UC objetiva proteger.

Em visita às UCs Parque Estadual Serra Ricardo Franco e na Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt (**UCs sem Plano de Manejo aprovados**), o que se viu foi o desenvolvimento de atividades agropecuárias e extração ilegal de madeiras, respectivamente, conforme detalhado no **item 3.1.3 Insuficiência de Ações de fiscalização permanentes nas UCs**

25. A ausência de Plano de Manejo nas UCs fragiliza o direcionamento das ações de gestão, planejamento e de fiscalização. Uma UC sem Plano de Manejo não pode, por exemplo, gerar uma nova demanda de visitação pública, como a concessão pública de parques para captar recursos financeiros para gestão das UCs.

26. Por sua vez, é oportuno observar que não basta apenas criar os Planos de Manejo, faz-se necessário, sobretudo, implementá-lo, pois, segundo Cases (2012)¹⁵, tal documento não constitui um fim em si mesmo, mas apenas uma ferramenta para a próxima etapa da gestão, e que perde sua finalidade caso não seja implementado, monitorado e corrigido.

27. A necessidade de implementação dos Planos de Manejo é delineada, inclusive, pelo Plano Amazônia Sustentável (alínea “b” do item 3.1.3) e pelo Decreto Federal nº 5.758/2006 (alínea “u” do inciso II do item 3.2), que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), nos seguintes termos:

PAS
Diretrizes
3.1.3. Unidades de Conservação
b. assegurar os recursos necessários às ações de (...), <u>elaboração e implementação de planos de manejo (...);</u>
PNAP
3.2. Objetivo Geral: aprimorar o planejamento e a gestão do SNUC.
II – Estratégias:
u) <u>elaborar, revisar e implementar os planos de manejo das unidades de conservação;</u>

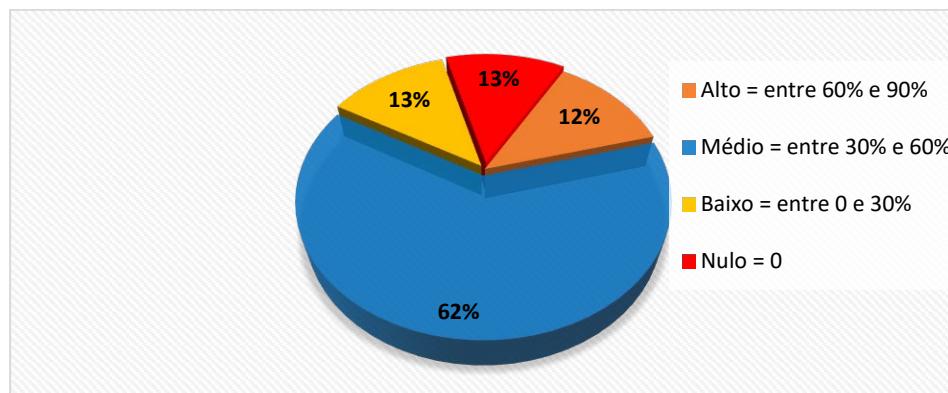
¹⁵ Gestão de Unidades de Conservação: compartilhando uma experiência de capacitação, fl. 112. Disponível em: <http://www.santoandre.sp.gov.br/pesquisa/ebooks/372999.PDF>. Acesso em 12.9.2019.





28. A fim de avaliar a implementação dos Planos de Manejo, os Gestores das UCs do bioma Amazônia foram indagados sobre seu grau de implementação. **As respostas encaminhadas¹⁶ indicaram que somente 12% dos entrevistados consideram o grau de implementação como alto**, conforme mostra o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Grau de implementação dos Planos de Manejo



Fonte: Equipe técnica.

29. Entre as causas preponderantes para o baixo número de UCs com Plano de Manejo aprovado e implementados, pode-se destacar a ausência de recursos financeiros destinados à elaboração/implementação de tais peças de planejamento, aliados à insuficiência de pessoal para monitorar a execução dos Planos e para acompanhar os trabalhos durante a elaboração dos Planos de Manejo.

30. Por tais razões e considerando a obrigação legal insculpida no art. 27 da Lei Federal nº 9.985/2000 e no art. 35 do Seuc, propõe-se **determinar** à Secretaria de Estado de Meio Ambiente que:

1. Dote todas as Unidades de Conservação inseridas no bioma Amazônia com Planos de Manejo devidamente aprovados, visando ao aproveitamento econômico, social e ambiental desses territórios, conforme delineado no art. 27 da Lei Federal nº 9.985/2000.

31. Do mesmo modo, propõe-se **recomendar** à Secretaria de Estado de Meio Ambiente que:

¹⁶ Anexo 11





1. Garanta a efetiva execução das ações inseridas nos Planos de Manejo das UCs do bioma Amazônia, conforme previsão expressa contida no Plano de Amazônia Sustentável (alínea “b” do item 3.1.3) e Decreto Federal nº 5.758/2006 (alínea “u” do inciso II do item 3.2).

32. A implementação de tais medidas possibilitará, de forma planejada, o gerenciamento eficiente das ações de manejo das UCs, assim como das ações de fiscalização e monitoramento ambiental, a partir de medidas focadas em áreas de relevante interesse ecológico e em áreas críticas ou ameaças, de forma a inibir ocupações humanas irregulares, desmatamentos e queimadas ilegais, assim como o uso alternativo do solo, garantindo uma maior proteção das UCs.

3.1.2. Insuficiência de ações destinadas a promover a efetiva Consolidação Territorial das UCs

Devido à ausência de informações da cadeia dominial dos reais proprietários do imóvel a ser desapropriado, aliados à insuficiência de recursos financeiros para as indenizações devidas e para ações de demarcação e sinalização, identificou-se fragilidades na efetiva consolidação das UCs, o que leva a significativos impactos ambientais negativos, decorrentes, sobretudo, do uso extensivo da agropecuária, do avanço no desmatamento e das queimadas e da retirada ilegal de produtos da floresta.

33. A partir das inspeções físicas realizadas e das informações repassadas pela Sema e pelos Gestores das UCs, constatou-se que a desapropriação de legítimos proprietários privados e a retirada de invasores inseridos nos limites das unidades (regularização fundiária), além da ausência de demarcações e sinalizações (consolidação de limites), são entraves para a efetiva consolidação territorial das UCs do bioma Amazônia.

34. Como se sabe, a criação de uma UC não transfere, de forma automática, a titularidade das terras particulares para o poder público. É necessário que os proprietários privados sejam devidamente desapropriados e indenizados, visando permitir às UCs o cumprimento dos objetivos de preservação pelas quais elas foram criadas.

35. O Snuc, como visto, definiu dois grupos de UCs: as de proteção integral e as de uso sustentável. Em ambos os grupos, as UCs podem ser de domínio público ou de domínio privado. Algumas categorias de UCs (aqueles que exigem uma maior proteção) necessitam que suas áreas sejam de posse e domínio público com vistas a maximizar o controle ambiental sobre essas áreas (Tabela 2).





Tabela 2 – Características fundiárias das UCs objetos da amostragem de auditoria

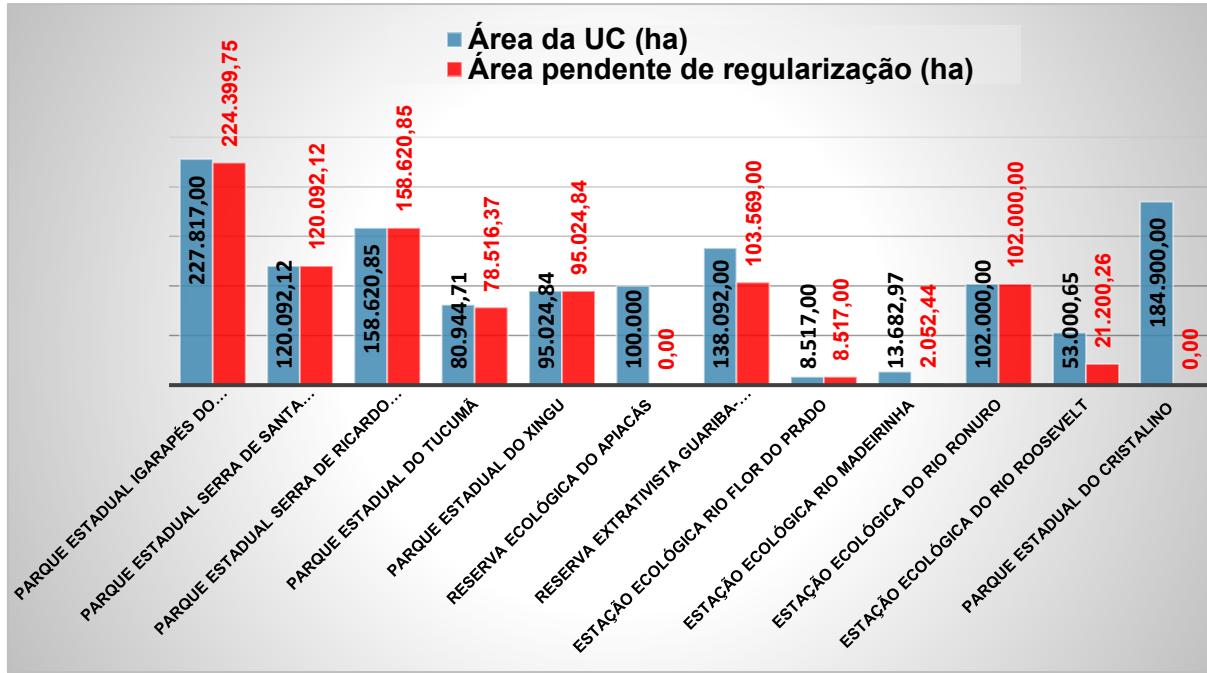
Grupo	Categoria	Características fundiárias da UC	Áreas Particulares incluídas nos limites da UC
PI	Estação Ecológica	- Posse e domínio públicos	- Devem ser desapropriadas, pois não se admite populações residentes
PI	Reserva Biológica	- Posse e domínio públicos	- Devem ser desapropriadas, pois não se admite populações residentes
PI	Parques Estaduais	- Posse e domínio públicos	- Devem ser desapropriadas, pois não se admite populações residentes
US	Reserva Extrativista	- Domínio Público	- Áreas particulares devem ser desapropriadas

Fonte: Artigos 11 a 13 do Seuc.

Dados da Sema/MT revelam que, das 14 UCs avaliadas, 12 estão com problemas de regularização. Da área total dessas UCs, 71,25% apresentam pendência de regularização fundiária – Anexo 5.

36. No Gráfico 2, é possível comparar as áreas totais de cada UC localizada no bioma Amazônia com as áreas pendentes de regularização fundiária.

Gráfico 2 – Situação Fundiária das UCs do Bioma Amazônia



Fonte: Cuco.

37. Entre as dificuldades para consecução das desapropriações, pode-se citar a ausência de informações sobre a cadeia dominial dos reais proprietários do imóvel. Aliado a





isso, 78% dos Gestores¹⁷ das UCs afirmaram que a maior dificuldade enfrentada no processo de consolidação territorial está atrelada ao processo de desapropriação e à insuficiência de recursos financeiros para as indenizações devidas.

38. Em meio a essas fragilidades, acrescenta-se que o Órgão Gestor das UCs não dispõe de regulamento elencando critérios de hierarquização e priorização na regularização fundiária, elencando as áreas privadas consideradas de relevante interesse ecológico ou turístico, ou aquelas ameaçadas de degradação (áreas privadas localizadas nas extremidades da UC) que, por esses motivos, necessitam ser priorizadas nos processos de desapropriações e indenizações – Anexo 5

39. Como boa prática, identificou-se que o Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina normatizou, por meio da Instrução Normativa nº 79¹⁸, procedimentos técnicos e administrativos para indenizar benfeitorias e desapropriar imóveis localizados nos limites das UCs. A prioridade é na desapropriação com base em critérios que levem em conta razões de interesse público devidamente fundamentadas em parecer elaborado por comissão técnica.

40. Como efeito dessa situação, a Sema relata que a ausência de regularização fundiária traz impactos negativos sobre o aproveitamento do potencial de uso público nas UCs, fato que ocorre quando, por exemplo, os atrativos turísticos estão localizados em áreas privadas pendentes de regularização fundiária – Anexo 12.

41. Além da questão atinente à desapropriação, a regularização fundiária das UCs está relacionada à identificação e desintrusão de invasores de áreas de domínio público, ou seja, pessoas que adentram a unidade, desmatam a área, vendem a madeira, desenvolvem a agropecuária ou, até mesmo, vendem parte de UC para terceiros.

42. Os dados das entrevistas aplicadas revelam que, das 14 UCs em foco, oito UCs sofrem com pressões de alto impacto decorrentes, ao menos, de queimadas e desmatamento de origem antrópica¹⁹, uso alternativo do solo para agropecuária, ocupação humana irregular, caça e pesca ilegais ou obras de infraestrutura – Anexo 8.

¹⁷ Anexo 9

¹⁸ Disponível em: <http://www.ima.sc.gov.br/index.php/licenciamento/instrucoes-normativas>. Acesso em 7.10.2019.

¹⁹ Ação realizada pelo homem.





Foto 1 – Usina Hidrelétrica no Parque Estadual Cristalino II – Obra embargada



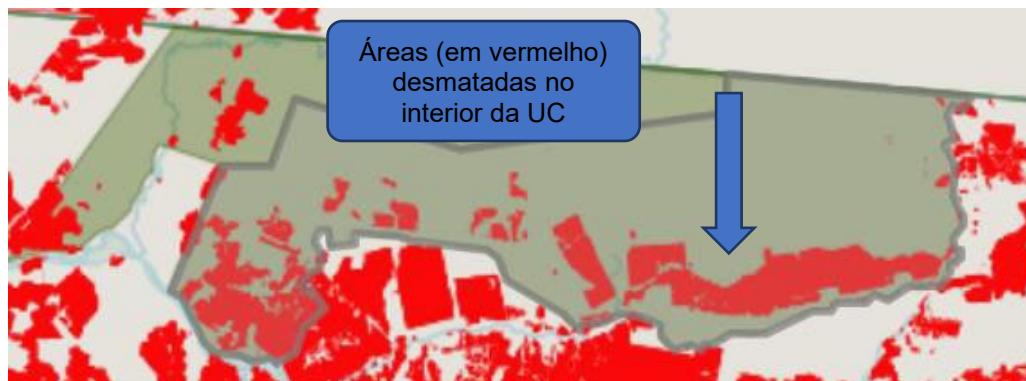
Fonte: Equipe técnica TCE/MT.

43. Os Gestores de sete UCs, das 12 UCs que ainda não concluíram o processo de regularização fundiária, informaram que a presença de pessoas e desenvolvimento de atividades incompatíveis nas UCs traz impactos negativos sobre as áreas protegidas – Anexo 8.

Um caso de invasão e exploração de terras de domínio público é o Parque Estadual Cristalino II, UC que não apresenta pendência de regularização fundiária, mas que na prática, tem a presença de posseiros em seu interior exercendo atividades incompatíveis com os objetivos da UC.

44. A seguir evidenciam-se as áreas antropizadas (área em vermelho do polígono) para o exercício de agropecuária nos limites territoriais da UC Cristalino I e II (Figura 6):

Figura 6 – Desenho da área dos Parques Cristalino I e II



Fonte: ImazonGeo.



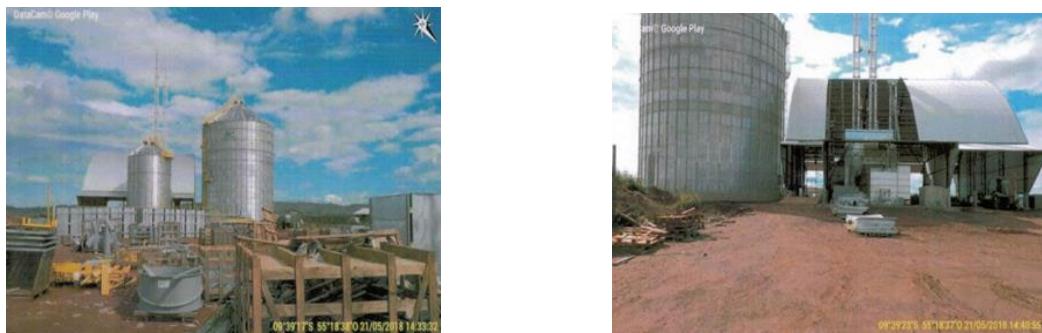


Foto 2 – Atividades realizadas dentro do Parque Estadual Cristalino II



Fonte: Equipe técnica por meio da inspeção física realizada em 2.6.2016.

Foto 3 – Armazém sendo construído no interior do Parque Cristalino II para armazenamento de soja e milho



Fonte: Sema – Relatório de vistoria do Parque realizado entre 21 e 26 de maio de 2018.

45. Entre as causas identificadas para ocorrência de invasões, destaca-se a ausência de demarcação física e sinalização das UCs. Tais processos consistem na utilização de marcos físicos demonstrando onde se inicia e termina as porções de terras protegidas (demarcação) e na fixação de placas em pontos estratégicos, tais como nas principais vias de acesso da UC (sinalização).

46. Nesse intuito, o PAS estabelece:

3.1.3. Unidades de Conservação são fundamentais para a conservação da diversidade e exercem papel importante no ordenamento territorial e na gestão ambiental da Região Amazônica. São diretrizes estratégicas para a região:



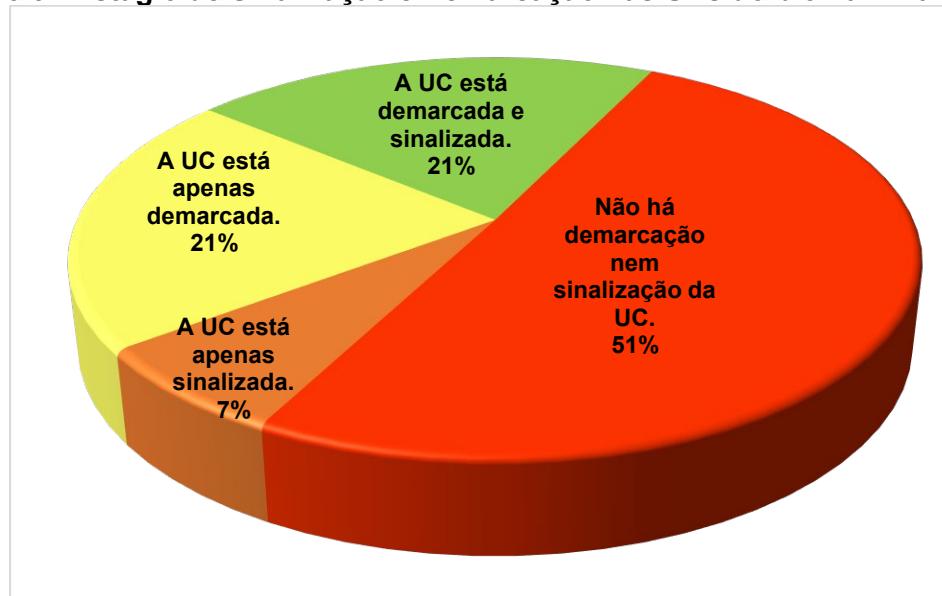


b. assegurar os recursos necessários às ações de regularização fundiária, demarcação, sinalização, elaboração e implementação de planos de manejo, aquisição de equipamentos, contratação de pessoal, e vigilância das unidades de conservação da Amazônia brasileira.

47. Contudo, de acordo com entrevistas realizadas, **60% das UCs constam com problemas de demarcação física ou sinalização**, fato corroborado por meio de inspeções nos Parques Cristalinos I e II²⁰, Serra Ricardo Franco e Serra Santa Bárbara, assim como na Resex Guariba Roosevelt²¹ – Anexo 8.

Ainda de acordo com o Gestores entrevistados, em 50% das UCs do bioma Amazônia sequer há sinalização e demarcação – Anexo 9.

Gráfico 3 - Estágio de Sinalização e Demarcação nas UCs do bioma Amazônia



Fonte: Gestores das UCs.

48. Corroborando os dados apresentados, nas inspeções realizadas nos Parque Estadual Ricardo Franco e Parque Estadual Cristalino I e II (2016), assim como nos Parques Estadual Serra Santa Bárbara e Resex Guariba-Roosevelt (2019), não foi evidenciada sinalização indicativa de área de preservação nos principais pontos de acesso das UCs.

²⁰ Em que pese o Gestor ter afirmado que a UC esteja sinalizada, em visita realizada em 2016, não foi constatado nenhuma sinalização no Parque. Ademais, conforme informado pela Sema, desde 2014 nenhum processo de sinalização das UCs foi iniciado – Anexo 13. Nesse sentido, considerou referidas Unidades apenas demarcada.

²¹ Também não há sinalização na UC.





Foto 4 – Ausência de sinalização nos principais pontos de acesso das UCs visitadas



Fonte: Equipe técnica por meio da inspeção física realizada.

49. Nesses casos, a ausência de demarcação e sinalização faz surgir dúvidas sobre os reais limites das UCs, permitindo que invasores, ou até mesmo proprietários de áreas do entorno, adentrem nos limites das UCs e realizem atividades incompatíveis com os objetivos de manejo das áreas protegidas. Tal situação foi confirmada pelos Gestores das UCs.

Conforme entrevistas realizadas²², **em 93% das UCs do bioma Amazônia existem populações residindo ilegalmente no interior da UC**. Ressalta-se que essas populações consideradas invasoras, muitas vezes, se intitulam “proprietários” das áreas ocupadas, conforme relato de invasor no PEC II:

Figura 7 – Passagem textual retirada de relatório de fiscalização

No dia 22 de maio de 2018, nos deslocamos do município de Novo Mundo/MT, para atividade de fiscalização/monitoramento no local popularmente conhecido como “Olho da Xuxa” localizado no interior do Parque Estadual Cristalino II, Unidade de Conservação Estadual de Proteção Integral, lá fomos recebidos pelo Sr. Pedro Medeiros Neto, que **se diz proprietário da área inserida na área da Unidade de Conservação**. No local existe uma **casa edificada em madeira**, construída pelo Sr. Pedro. Foram encontradas **varas de pesca e escamas de peixe**, segundo o Sr. Pedro, pratica a pesca no local para se alimentar. Foi constatado uma **moto bomba instalada**, a qual bombeia água do “Olho da Xuxa” para a edificação. No local havia grande quantidade de lixo (plásticos/garrafas de vidro). Segundo Sr. Pedro possui dois

²² Anexo 1, ANEXO 9.

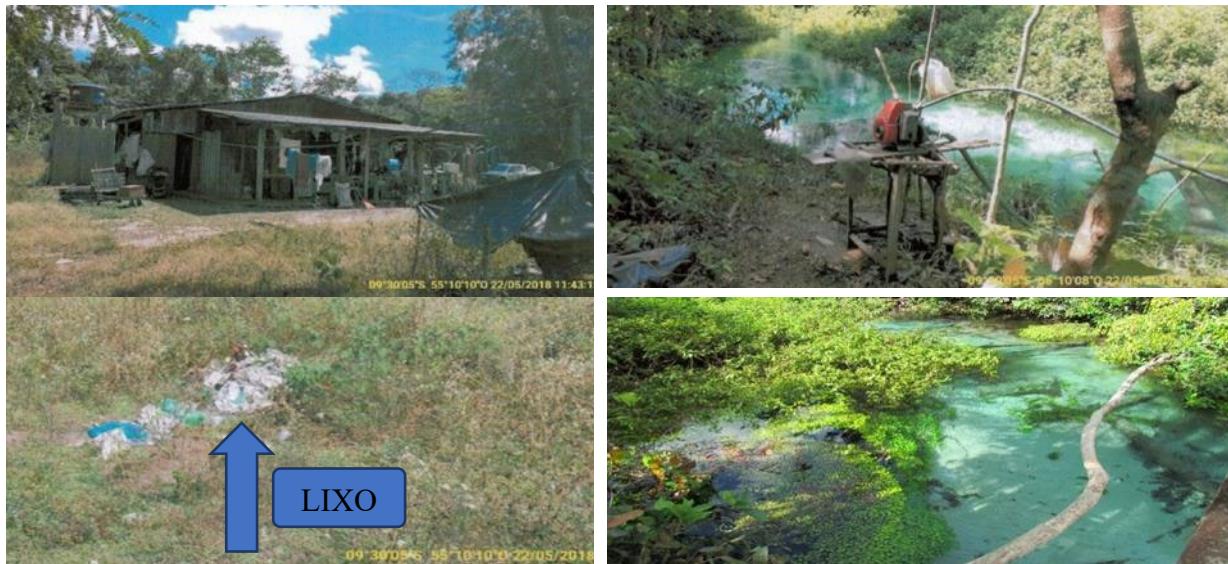




Fonte: Sema/MT.

50. Os registros a seguir demostram ocupação ilegal de área localizada na UC Cristalino II, denominada “Olho da Xuxa”, área considerada como de relevante interesse biológico.

Foto 5 – Ocupação ilegal de área localizada na UC Cristalino II, denominada “Olho da Xuxa”



Fonte: Sema/MT.

51. Situação análoga foi evidenciada na Resex Guariba-Roosevelt (Foto 6):

Foto 6 – Populações ilegais residindo na UC



Fonte: Equipe técnica por meio da inspeção física realizada.

Essas situações já haviam sido constatadas na auditoria realizada em 2013 (Acórdão nº 5.644/2013 – TP). Naquela ocasião foi recomendado à Sema/MT a realização de ações voltadas a promover a efetiva consolidação territorial das UCs. Contudo, **as situações fáticas evidenciadas permitem concluir que pouco se evoluiu até então.**





52. Dentre as ações desenvolvidas desde 2013 pela Sema, destaca-se o levantamento realizado para indicar as UCs com pendências de regularização fundiária; elaboração de Termo de Referência – TR para contratação de empresas para georreferenciar e demarcar 34 UCs; Termo de Compromisso Ambiental com o Ministério Público visando realizar a regularização fundiária das Unidades de Conservação Estaduais; Termos de Cooperação Técnica com o Incra e Intermat; e Termo de Cooperação Técnica a ser firmado com a Anoreg - Associação dos Cartórios e Registradores de Mato Grosso (em trâmite).

53. Considerando, contudo, **não haver nenhum processo de desapropriação, demarcação e sinalização efetivamente concluído desde 2013**, faz-se necessário, com fulcro nos artigos 9º, 10, 11, 18 e parágrafos 1º do Seuc, **determinar** à Secretaria de Estado de Meio Ambiente que:

- 1 – Realize levantamento de informações sobre a situação fundiária nas Unidades de Conservação do bioma Amazônia, a fim de identificar os reais proprietários passíveis de desapropriações e respectivas indenizações, assim como eventuais invasores;**
- 2 – Estabeleça critérios de hierarquização e priorização na regularização fundiária das UCs, baseados em materialidade, relevância e riscos para o meio ambiente, com identificação das áreas privadas ou ocupações irregulares consideradas de relevante interesse ecológico ou turístico, ou aquelas ameaçadas de degradação, e que por esses motivos necessitam ser priorizadas nos processos de desapropriações e de desintrusões;**
- 3 – Promova, a partir de informações levantadas para identificar as áreas prioritárias nos processos de regularização fundiária, a desapropriação das áreas particulares incluídas nos limites das UCs e a compensação pelas benfeitorias indenizáveis, conforme delineado nos artigos 9º, 10, 11, 18 e parágrafos 1º do Seuc;**
- 4 – Promova a demarcação e sinalização em todas as UCs inseridas no bioma Amazônia, conforme delineado no PAS (3.1.3, alínea “b”).**

54. A implementação de tais medidas visa efetivar a consolidação territorial das UCs, diminuindo as pressões e ameaças antrópicas sobre as áreas especialmente protegidas, contribuindo para uma efetiva preservação do meio ambiente e para promoção da justiça social aos reais proprietários de terras sobrepostas às UCs.





3.1.3. Insuficiência de ações de fiscalização e de monitoramento ambiental nas UCs

Devido à insuficiência de fiscalização por parte da Sema/MT, identificou-se que há aumento de invasões sobre as unidades de conservação, o que leva a significativos impactos ambientais negativos, decorrentes, sobretudo, em razão do uso extensivo da agropecuária, do avanço do desmatamento e queimadas e da retirada ilegal de produtos da floresta. Além disso, devido à ausência de rotinas, sistemas e indicadores dedicados ao monitoramento da biodiversidade das UCs e à insuficiência de parcerias firmadas com universidades, instituições, comunidades, ONGs, constatou-se que as atividades de monitoramento da biodiversidade não são realizadas de forma regular e frequente nas UCs estaduais.

55. Conforme informações contidas em documentos, assim como em respostas às indagações escritas aos gestores das UCs, é possível concluir que as atividades de fiscalização desenvolvidas pela Sema não são suficientes para prevenir e combater ilegalidades ocorridas no interior das UCs do bioma Amazônia.

56. A necessidade de fiscalizar o meio ambiente decorre explicitamente do texto da Constituição Federal, que, ao dispor sobre as competências materiais comuns, determinou à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o dever de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (art. 23, VI, da CF)²³.

57. Em que pese o mandamento constitucional e legal sobre o tema, as ações de fiscalização ainda se mostram insuficientes para inibir a prática de atividades que acarretam a redução da biodiversidade nas UCs, tais como desmatamento, queimadas, ocupação humana irregular, extração de madeira, pesca, caça, agropecuária e construções de infraestrutura.

Análise sobre os relatórios de fiscalização (Tabela 3) encaminhados pela Sema demonstram que **nenhuma operação fiscalizatória foi realizada** na Resex Guariba Roosevelt em 2014, 2016 e 2018, assim como no Parque Estadual Serra Santa Bárbara²⁴ em 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 – UCs com grande pressão antrópica – Anexo 7.

²³ No mesmo sentido é o § 1º, incisos I a III, do artigo 225 da CF, inciso III do art. 2º da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA (Lei nº 6.938/81), inciso I do art. 1º do Decreto Federal nº 99.274/90 e art. 15 do Decreto Federal nº 4.340/02

²⁴ De acordo com informações do gerente da UC, em dois anos no cargo, a Sema nunca foi até a UC exercer nenhuma fiscalização. Além disso, conforme informado, desde que assumiu o cargo, sequer foi repassado quais seriam os reais limites da UC.





Tabela 3 – Número de fiscalizações exercidas pela Sema nas UCs

Nome das UCs	Exercício				
	2014	2015	2016	2017	2018
Área de Proteção Ambiental Santa Rosa		-	-	-	-
Estação Ecológica do Rio Flor do Prado	-	-	-	-	-
Estação Ecológica do Rio Ronuro	-	-	-	-	1
Estação Ecológica Rio Madeirinha	-	-	-	-	-
Estação Ecológica Rio Roosevelt	-	2	-	-	-
Parque Estadual Cristalino I e II	-	5	8	5	7
Parque Estadual de Santa Bárbara	-	-	-	-	-
Parque Estadual do Tucumã	-	-	-	-	-
Parque Estadual Igarapés do Juruena	2	1	1	5	4
Parque Estadual Serra Ricardo Franco	4	-	9	8	11
Reserva Biológica do Apiacás	-	-	-	-	-
Reserva Biológica do Culuene	-	-	-	-	-
Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt	-	1	-	5	-
Parque Estadual do Xingu	-	-	7	14	11

Fonte: Relatórios de fiscalização encaminhados pela Sema.

58. A ausência de fiscalizações nas UCs é fator preponderante para ocorrência de invasões, desmatamento e queimadas ilegais. Na Resex Guariba Roosevelt²⁵, por exemplo, durante a inspeção *in loco*, realizada em 15.5.2019, constatou-se extração ilegal de madeira; grilagem de terras para criação de gado (construção de cercas); plantação de pastagem em áreas onde antes era floresta; construção de pontes ilegais para escoamento de madeira; e presença de tratores e caminhões madeireiros na UC.

²⁵ UC de uso sustentável na qual as comunidades tradicionais dependem dos recursos da UC para sua subsistência.





Foto 7 – Atividades ilegais exercidas na Resex Guariba Roosevelt



Fonte: Equipe técnica por meio da inspeção física realizada.

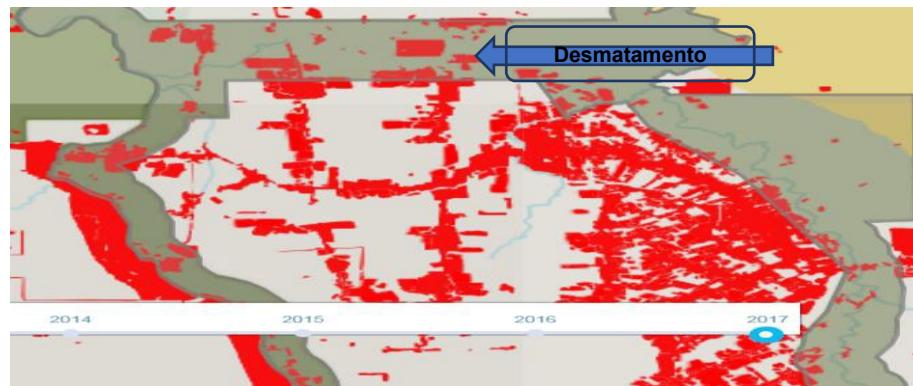
59. A foto extraída do ImazonGeo²⁶, sistema de monitoramento baseado em dados do Inpe (Podes, Deter e SAD), evidencia as áreas desmatadas na UC Resex Guariba-Roosevelt (área verde do mapa):

²⁶ Sistema de informação desenvolvido pela Oscip Imazon. Disponível em: <https://imazongeo.org.br/#/>. Acesso em: 19.9.2019.





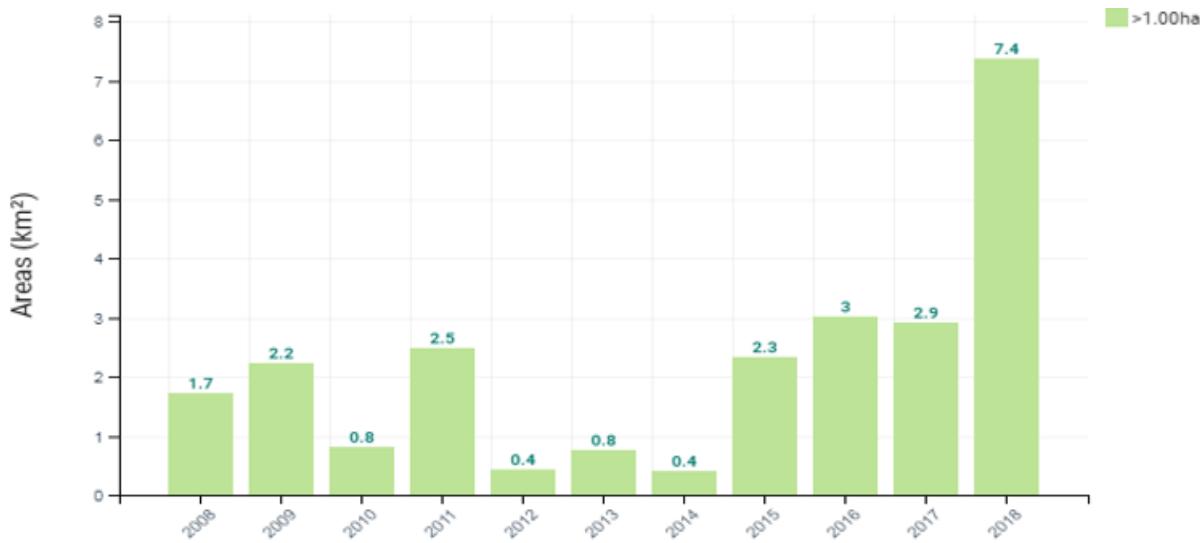
Foto 8 - Área da UC Resex Guariba- Roosevelt



Fonte: ImazonGeo.

60. Dados do Instituto de Nacional de Pesquisas Espacial – Inpe também revelam um incremento de desmatamento ilegal na UC Guariba Roosevelt de 7,4 Km² em 2018:

Figura 8 – Incremento do desmatamento na Resex Guariba Roosevelt entre 2008 e 2018



Fonte: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/amazon/increments>.

61. Por seu turno, o Sistema de Alerta do Desmatamento – SAD, do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – Imazon, detectou 10 Km² de área desmatada na Resex somente em agosto de 2019 (Figura 8).





Entre janeiro e agosto de 2019 já foram registrados **21,38 Km² de desmatamento** pelo SAD, o que corresponde a 2.941 campos de futebol, quase **três vezes mais que todo desmatamento registrado pelo Inpe em 2018**.

Figura 9 – UC mais desmatadas em agosto de 2019



Fonte: <https://k6f2r3a6.stackpathcdn.com/wp-content/uploads/2019/09/SAD-agosto-2019.pdf>. Acesso em 23.9.2019.

62. De acordo com os dados apresentados, a Resex foi a sexta área mais desmatada entre as UC do bioma Amazônia, apesar de ser a menor em extensão territorial entre as listadas na Figura 9. Para se ter uma ideia, a área da APA Triunfo do Xingu e da Resex Chico Mendes correspondem, respectivamente, a 1.679.280ha e a 970.570ha, enquanto a Resex Guariba-Roosevelt tem 164.224ha, o que significa dizer que, proporcionalmente à área, a Resex foi a UC que mais foi desmatada em agosto de 2019.

63. Importante ressaltar que a Resex Guariba-Roosevelt está localizada em Colniza/MT (1.065 quilômetros de Cuiabá), **município considerado crítico em relação ao número de desmatamento e queimadas ilegais ocorridos na última década**.

64. Aliado a essas criticidades, diversas madeireiras se instalaram nas adjacências da Resex, muitas delas ilegais. Pesquisas no Navegador Geográfico Unificado, que disponibiliza informações ambientais sobre as licenças ambientais concedidas (Simgeo) demonstram a existência de 12 madeireiras devidamente licenciadas pela Sema na região. Entretanto, o ex-Gerente da UC informou a existência de ao menos 10 madeireiras ilegais na região.





Foto 9 – Madeireiras licenciadas pela Sema nas adjacências da Resex



Fonte: Sema/MT – Simgeo.

65. Soma-se a esses eventos críticos, a inexistência de gerente na unidade desde 7 de janeiro de 2019²⁷ para realizar as atividades de fiscalização das áreas e seus entornos.

66. Tais pressões e ameaças, somadas à ausência de fiscalização por parte do órgão ambiental, permitem que invasores retirem ilegalmente madeiras da UC e as “esquentem” por meio de créditos florestais emitidos ilegalmente²⁸.

Situação análoga foi evidenciada no **Parque Estadual Serra Santa Bárbara**, onde foi constatada criação de gado, construções para moradia, abertura de estradas, supressão vegetal e construção de pontes.

67. Frisa-se que na inspeção do Parque realizada em 8.5.2019, o Gerente da UC informou que a supressão vegetal às margens da sede do Parque havia ocorrido em menos de um ano.

Fotos 10 – Desmatamento e criação de gado na entrada do Parque Serra Santa Bárbara



²⁷ Ato de exoneração nº 102/2019.

²⁸ Notícia de 13.5.2019 disponível em <https://www.rdnews.com.br/judiciario/conteudos/111730> evidencia bem esse tipo de fraude em Mato Grosso. Acesso em 19.9.2019.





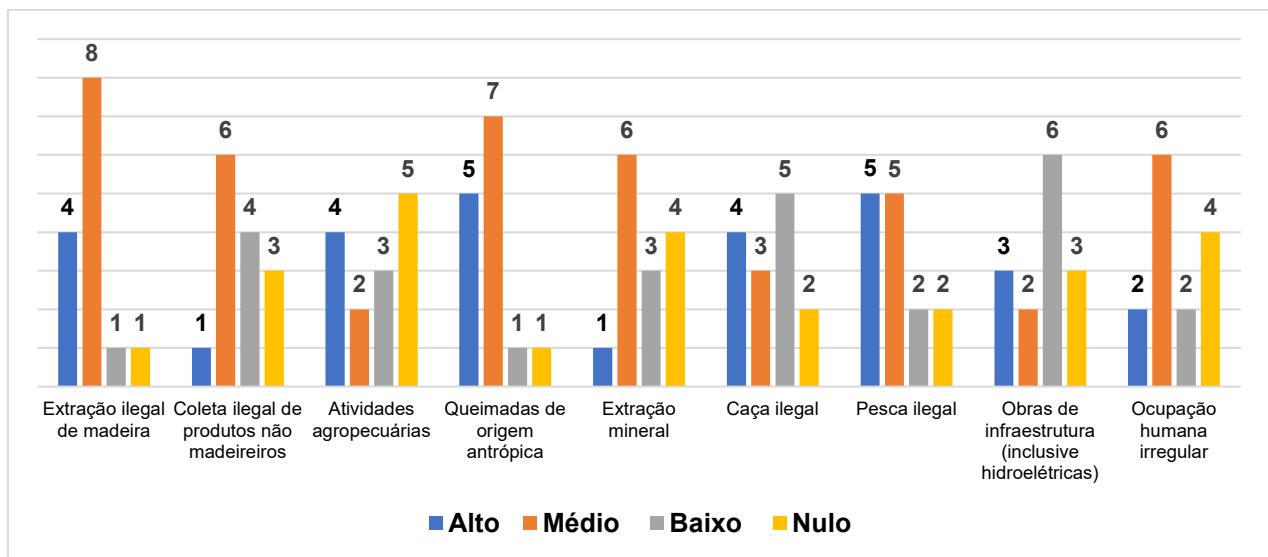
Fonte: Equipe técnica por meio da inspeção física realizada.

68. Ainda, o Parque Estadual Serra de Santa Bárbara é apontado como o segundo da lista entre as UCs com maior número de focos de calor registrados no Estado entre 01.01 e 11.09.2019, conforme estudo publicado pelo Instituto Centro Vida²⁹ – ICV.

69. Corroborando com as evidências apresentadas, pesquisa realizada com os Gestores revelam que das 14 UCs em foco, oito delas sofrem com algum tipo de pressão considerada de alto impacto, decorrente, ao menos, de queimadas de origem antrópica e desmatamento ilegal, uso alternativo do solo para agropecuária, ocupação humana irregular, caça e pesca ilegais e obras de infraestrutura³⁰.

70. No Gráfico 4 pode ser evidenciado as atividades ilegais, suas ocorrências e grau de impacto gerado nas UCs³¹ decorrentes de atividades antrópicas:

Gráfico 4 – Incidência e grau de impacto das atividades ilegais registradas nas 14 UCs do bioma Amazônia



29 Disponível em: <https://www.icv.org.br/2019/09/12/queimadasmt2019/>. Acesso em: 18/09/2019.

30 Anexo 1, ANEXO 9.

31 Anexo 1, ANEXO 9.





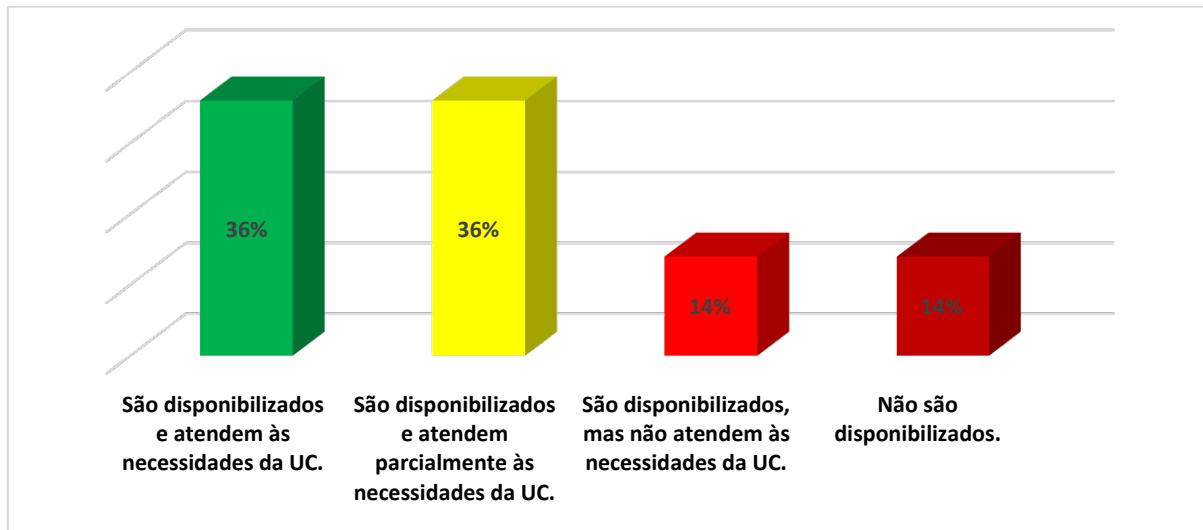
Fonte: Entrevistas realizadas com os gestores das UCs.

71. Como causa das fragilidades nas ações de fiscalização, pode-se destacar a **ausência de instrumentos de planejamento para a realização de atividades de fiscalização e combate a emergências ambientais**, a exemplo do plano de proteção ou plano de manejo do fogo, além da **insuficiência de recursos humanos e financeiros voltados para atividades de fiscalização e combate a emergências ambientais**, tais como postos de fiscalização/combate a emergências ambientais, equipamentos, veículos, combustíveis, entre outros.

72. Para se ter uma ideia, **36% das UCs do bioma Amazônia não possuem instrumentos de planejamento para a realização de atividades de fiscalização e combate a emergências ambientais**³².

73. Além disso, por meio de entrevista realizada, apenas **36%** dos Gestores relataram que os equipamentos disponibilizados para a fiscalização e combate a emergências atendiam, em sua integralidade, às demandas das UCs.

Gráfico 5 – Disponibilização de recursos materiais para atender as necessidades de fiscalização e combate a emergências ambientais nas UCs



Fonte: questionários aplicados aos Gestores das UCs.

74. Como efeito dessa situação, 38% dos Gestores das UCs afirmaram que as ações de fiscalização e combate a emergências ambientais não têm sido efetivas, apesar dos esforços empreendidos pela Sema.

32 Anexo 1, ANEXO 9.





75. Dentre os efeitos dessas fragilidades de fiscalização, destaca-se a ocorrência de invasão de terras de domínio público, a degradação ambiental, por meio de desmatamento e queimadas ilegais, assim como o uso alternativo do solo para exploração da agropecuária e outras atividades incompatíveis com os objetivos das UCs.

76. A ausência de fiscalização permanente e planejada potencializa, inclusive, as invasões para estabelecimento de residência nas UCs. Conforme levantamento, em 93% das UCs do bioma Amazônia existem populações residindo ilegalmente em seu interior³³.

77. Outro efeito potencial diz respeito à imputação de responsabilidade **solidária e objetiva** à Administração Pública, notadamente quando esta não exerce a prerrogativa de seus atos de poder de polícia no exercício da fiscalização do meio ambiente.

78. Nesses casos, quando a omissão no dever fiscalizatório for relevante para concretizar ou agravar os danos ao meio ambiente, a Administração pública é considerada poluidora indireta³⁴ de acordo com a Lei Federal nº 6.938/1981, podendo ser chamada a reparar o dano ambiental ocorrido.

79. Nesse sentido vem decidindo os tribunais superiores, notadamente, o Superior Tribunal de Justiça – STJ, *in verbis*:

Danos ambientais. Responsabilidade solidária.

A questão em causa diz respeito à responsabilização do Estado por danos ambientais causados pela **invasão e construção, por particular, em unidade de conservação (parque estadual)**. A Turma entendeu haver **responsabilidade solidária do Estado quando, devendo agir para evitar o dano ambiental, mantém-se inerte ou atua de forma deficiente**. A responsabilização decorre da **omissão ilícita, a exemplo da falta de fiscalização e de adoção de outras medidas preventivas inerentes ao poder de polícia**, as quais, ao menos indiretamente, contribuem para provocar o dano, até porque o poder de polícia ambiental não se exaure com o embargo à obra, como ocorreu no caso. (...) – REsp. 1.071-SP, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 24.3.2009. No mesmo sentido é o REsp 1.376.199, Min. Herman Benjamin, DJe 7.11.2016. (Grifou-se)

80. Por fim, considerando que o Acórdão nº 5.644/2013 – TP já havia recomendado à Sema a adoção de ações específicas no intuito de controlar as queimadas, os desmatamentos e as atividades ilegais em cada uma das UCs estaduais do bioma Amazônia, sugere-se determinar à Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso que:

³³ Anexo 1, ANEXO 9.

³⁴ Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: (...) IV: **poluidor**, a pessoa física ou jurídica, de **direito público** ou privado, **responsável**, direta ou **indirectamente**, por atividade causadora de degradação ambiental;





1. Viabilize ações de fiscalização permanentes nas UCs bioma Amazônia, priorizando as áreas críticas em degradação florestal e as mais ameaçadas por ações antrópicas, com fulcro no art. 23, inciso VI, da Constituição Federal.

81. A implementação de tal **determinação** contribuirá para prevenção de invasões e da degradação da biodiversidade, mitigando o número de desmatamentos e incêndios florestais.

82. Já em relação ao monitoramento da biodiversidade, constitui objetivo do Snuc proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e **monitoramento ambiental nas UCs**.

83. Nesse sentido, a Sema/MT informou que está realizando a implantação do programa de Monitoramento da biodiversidade nas Unidades de Conservação apoiadas pelo programa Arpa. Em algumas Unidades já estão sendo realizadas a coleta dos dados e o envio ao ICMBIO para análise e consolidação.

84. Em resposta ao ofício nº 64/2019, a Sema/MT relata que tem buscado firmar Acordos de Cooperação Técnica para auxílio do monitoramento da biodiversidade.

85. Entretanto, 79% dos gestores afirmaram haver baixa ou nenhuma cooperação técnica entre as UCs e os atores não governamentais (ONGs, setor privado, universidade) voltadas ao aperfeiçoamento da gestão das Unidades – Anexo 9.

86. Entre os efeitos da falta de monitoramento ambiental, pode-se destacar a dificuldade em mensurar os resultados da política nas UCs voltadas ao fomento do desenvolvimento sustentável e da preservação da biodiversidade.

87. Considerando a falta de monitoramento das UCs, sugere-se recomendar à **Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso que:**

1. Institua e implemente rotinas de monitoramento, sistemas, indicadores e outros mecanismos dedicados ao monitoramento da biodiversidade em UCs estaduais.

88. Como benefício esperado com a implementação dessa recomendação, destaca-se a possibilidade de se acompanhar, de forma contínua, os resultados socioambientais decorrentes da criação das UCs.





3.1.4 Recursos orçamentários incompatíveis com as demandas de gestão das Unidades de Conservação do bioma Amazônia

Devido à falta de repasse de recursos financeiros/orçamentários pelo Estado de Mato Grosso, identificou-se a inefetiva implementação das UCs, o que leva a um abandono dessas áreas pelo Estado, transformando-as em verdadeiros “parques de papel”, expressão utilizada para se referir às UCs criadas no papel e não efetivamente implantadas.

89. As informações contidas nas análises documentais, assim como nas respostas às indagações escritas dos gestores das UCs, permitem concluir que o montante de recursos financeiros, de natureza orçamentária, é insuficiente para garantir uma gestão eficaz das UCs, prejudicando as atividades de manejo e administração nessas áreas.

90. A criação, implantação, consolidação e gestão das UCs dependem de um fluxo financeiro aportado pelo Estado para continuidade da política pública de preservação da natureza por meio da criação e gestão das UCs.

91. Considerando a imprescindibilidade na alocação de recursos financeiros para as UCs, o Snuc (incisos XI e XII do artigo 5º) e Seuc (incisos XI e XII do art. 4º) estabeleceram a necessidade de uma alocação adequada de recursos financeiros para uma efetiva gestão das UCs, nos seguintes termos:

Art. 4º O SEUC será regido por diretrizes que:

...

XI - garantam uma **alocação adequada dos recursos financeiros** necessários para que, uma vez criadas, as Unidades de Conservação possam ser **geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos**;
XII - busquem conferir às Unidades de Conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração, **autonomia administrativa e financeira**. (Grifou-se)

92. Em que pese essa previsão expressa, os recursos aplicados pelo Governo do Estado ao longo dos últimos cinco anos ainda se mostram insuficientes.

Entre 2013 e 2017, para atender 14 UCs do bioma Amazônia, o Governo de Mato Grosso destinou R\$ 486.281,13 para custear despesas com diárias e combustíveis³⁵. Isso representa uma média de **R\$ 34.734,36 ao ano para atender cada uma das 14 UCs do bioma Amazônia**. Outro fato que chama a atenção é a **existência de seis UCs, das 14**

³⁵ Anexo 1 e 9.





avaliadas, que não receberam, entre 2016 e 2017, recursos financeiros orçamentários ou extraorçamentários para financiamento das suas atividades de gestão³⁶.

93. Corroborando com essas evidências, oito gestores, dos 14 entrevistados, consideram os recursos financeiros insuficientes para atender as necessidades das UCs. Desses, dois gestores entrevistados³⁷ afirmaram que sequer as atividades tidas como essenciais têm sido realizadas por causa da carência de recursos financeiros.

94. Ainda, o Rappan 2018³⁸, método desenvolvido para avaliar a gestão de UCs a partir do ciclo de gestão e avaliação (contexto, planejamento, insumos, processos e resultados), elencou, como principal ação recomendatória, dentre outras avaliadas no quesito planejamento da UC, **a necessidade de se ampliar e garantir a dotação orçamentária do Estado de Mato Grosso para a gestão das UCs.**

95. Além da falta de recursos orçamentários, outro fato que chama a atenção é o grau de dependência das UCs a fontes externas de recursos, tais como o Programa Áreas Protegidas da Amazônia – Arpa³⁹, criado em 2002, com a finalidade de expandir e fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Snuc⁴⁰.

96. Das sete UCs do bioma Amazônia beneficiadas com recursos externos, 100% dos gestores consideram⁴¹ haver dependência de recursos de fontes externas. De acordo com os entrevistados, sem tais fontes, não seria possível sequer realizar as atividades tidas como essenciais.

97. Para se ter uma ideia do grau de dependência de fontes externas, do total de recursos aplicados nas UCs, apenas 11% têm origem nos cofres públicos, os outros 89% foram destinados pelo Programa Arpa e MT Sustentável⁴², o que confirma a insuficiência de aporte orçamentário para as UCs.

98. Essa dependência de recursos externos para o financiamento direto das atividades das UCs eleva o risco de ocasionar uma desestruturação da política de

³⁶ Unidades de Conservação do Rio Madeirinha: Flor do Prado, Santa Bárbara, Tucumã, Apiacás e Culuene – Anexo 1.

³⁷ Anexo 9.

³⁸ Sua finalidade consiste no fornecimento de ferramentas para o desenvolvimento de políticas adequadas à proteção de sistemas naturais e à formação de uma rede viável de áreas protegidas. Documento disponível em: https://d3nehc6yl9qz04.cloudfront.net/downloads/rappam_mt.pdf.

³⁹ O Arpa é um programa do Governo Federal, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, gerenciado pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – Funbio e financiado com recursos do Global Environment Facility (GEF)

⁴⁰ Informações retiradas do site <http://arpa.mma.gov.br/oqueee/>.

⁴¹ Anexo 01 – ANEXO 9.

⁴² Programa tem como objetivos: Apoiar: (i) a consolidação de Unidades de Conservação (UCs) no bioma Amazônia; (ii) o fortalecimento da fiscalização e do licenciamento ambiental estadual; e (iii) a desconcentração e descentralização da gestão ambiental estadual.





conservação das UCs do bioma Amazônia, acaso ocorra o contingenciamento dos repasses de fontes externas, sobretudo do Programa Arpa.

99. O Plano Amazônia Sustentável (alínea “b” do item 3.1.3), que propõe um conjunto de diretrizes para orientar o desenvolvimento sustentável da Amazônia com valorização da diversidade sociocultural e ecológica e redução das desigualdades regionais, elenca como diretrizes:

Plano de Amazônia Sustentável (PAS)

3.1.3. Unidades de Conservação

As Unidades de Conservação são fundamentais para a conservação da diversidade e exercem papel importante no ordenamento territorial e na gestão ambiental da Região Amazônica. São diretrizes estratégicas para a região:

b. assegurar os recursos necessários às ações de regularização fundiária, demarcação, sinalização, elaboração e implementação de planos de manejo, aquisição de equipamentos, contratação de pessoal, e vigilância das Unidades de Conservação da Amazônia brasileira.

100. Como efeito da inexistência de recursos financeiros está a ineficiência das ações voltadas à efetiva implementação das UCs, fragilizando os processos de regularização fundiária, demarcação e sinalização, de elaboração e implementação de planos de manejo; de aquisição de equipamentos; de contratação de pessoal.

101. Outro efeito relacionado à insuficiência de recursos orçamentários destinados às UCs, diz respeito ao não aproveitamento em sua integralidade dos recursos disponibilizados pelo Programa Arpa⁴³, cujo objetivo consiste em assegurar recursos financeiros para a gestão das UCs a curto/longo prazo e promover o desenvolvimento sustentável na região Amazônica.

102. Trata-se de uma oportunidade para o Estado de Mato Grosso receber recursos de doadores internacionais interessados na expansão e consolidação de um sistema de áreas protegidas no bioma Amazônia, de modo a assegurar a conservação da biodiversidade na região e contribuir para o seu desenvolvimento sustentável de forma centralizada e participativa.

103. Visando implementar o Programa Arpa, o Estado de Mato Grosso assinou três Acordos de Cooperação Técnica com o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade⁴⁴:

Acordo de Cooperação Técnica nº 03/2004, de 03 de junho de 2004;

⁴³ O Arpa é o maior programa de conservação de florestas tropicais do planeta e o mais expressivo ligado à temática das UCs no Brasil.

⁴⁴ Associação civil sem fins lucrativos certificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público que atua como executor financeiro do Programa Arpa.





Acordo de Cooperação Técnica nº 02/2010, de 03 de março de 2010 (ACT 02/2010);

Acordo de Cooperação Técnica nº 04/2005, de 1º de fevereiro de 2015.

104. Esses acordos têm como objetivo a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras efetiva consolidação das UCs.

105. Contudo, para alcançar a plenitude nos repasses dos recursos disponibilizados pelo Arpa para efetiva consolidação das UCs, o Estado deve nomear servidores suficientes de acordo com a necessidades de gestão; alocar recursos orçamentários para as UCs; garantir a consolidação das UCs apoiadas pelo Programa; executar e aprovar os Planos de Manejo, dentre outras contrapartidas firmadas nos acordos de cooperação técnica celebrados.

106. Contudo, a inexistência de pessoal, a insuficiência de recursos orçamentários mínimos para cada UC e a falta de demarcação e sinalização, têm feito com que muitas unidades fiquem impossibilitadas de aderirem ao Programa Arpa, ou maximizarem o acesso aos recursos disponíveis para aquelas já incluídas no Programa.

107. Das 14 UCs do bioma Amazônia, apenas sete estão inseridas no programa Arpa. Por sua vez, entre as UCs inseridas no programa, os recursos disponibilizados pelo Programa Arpa não são captados em toda sua plenitude, conforme demostrado por meio da Tabela 4:

Tabela 4 – Índice de aplicação dos recursos disponibilizados pelo Programa Arpa

Unidade de Conservação	Biênio 2013-2014		Biênio 2014-2015		Biênio 2015-2016		Biênio 2018-2019	
	Planejado (R\$)	Aplicado (R\$)	Planejado (R\$)	Aplicado (R\$)	Planejado (R\$)	Aplicado (R\$)	Planejado (R\$)	Aplicado* (R\$)
ESEC RIO ROOSEVELT	310.000,00	130.725,08	495.452,26	144.645,95	686.864,96	25.802,40	940.880,00	49.557,51
PE CRISTALINO	1.266.990,00	46.418,30	1.195.032,84	232.803,41	1.045.047,19	78.181,82	2.272.600,14	129.829,61
XINGU	309.000,00	155.950,74	605.269,50	154.228,93	496.560,08	121.788,00	739.194,00	233.705,50
IGARAPÉS DO JURENA	717.998,99	33.230,03	1.274.792,18	181.145,76	682.869,77	81.907,70	2.102.910,23	292.927,07
SERRA DE RICARDO FRANCO	645.000,00	52.252,67	535.957,23	94.821,00	825.389,84	232.285,20	819.822,62	125.329,26
RESEX GUARIBA-ROOSEVELT	430.998,00	43.816,00	287.950,96	168.036,71	636.998,54	88.434,52	698.042,69	82.384,05
RONURO			612.685,28	17.457,00	978.059,34	86.249,11	807.110,54	116.688,00
Total (R\$)	3.679.986,99	462.392,82	5.007.140,25	993.138,76	5.351.789,72	714.648,75	8.380.560,22	1.030.421,00
Porcentagem %	100%	7,96%	100%	5%	100%	7,5%	100%	8,15%

Fonte: Elaborado com base em informações disponibilizadas pela Sema/MT. *Até 05/19





108. Por meio desta análise, fica evidenciado que, do total de R\$ 22.419.477,18 devidamente aprovado para ser aplicado entre 2013 e 2019, executou-se em média somente 7,15% do total planejado.

109. Por tais razões, sugere-se **recomendar ao Governo do Estado de Mato Grosso, à Assembleia Legislativa de Mato Grosso e à Secretaria de Estado de Meio Ambiente que:**

1. Assegurem, na elaboração do PPA, LDO e LOA, os recursos mínimos necessários à efetiva implementação e consolidação territorial das Unidade de Conservação do bioma Amazônia.

110. Dentre os benefícios advindos com a implementação dessa recomendação pode-se destacar a efetiva implementação e consolidação territorial dos espaços especialmente protegidos pelo Estado de Mato Grosso, a inserção de novas UCs ainda não contempladas pelo Programa Arpa e a maximização na captação de recursos disponibilizados pelo Arpa nas UCs beneficiárias do Programa.

3.1.5 Ausência de definição de critérios qualitativos do ICMS Ecológico voltados ao incentivo da preservação das UCs pelos municípios de Mato Grosso

Devido à inefetiva implementação da Câmara Técnica de ICMS Ecológico e à falta de definição de critérios qualitativos para avaliar o grau de preservação das UCs/TIs, identificou-se que o ICMS Ecológico não vem atingindo sua função extrafiscal voltada ao incentivo da preservação das UCs/TIs inseridas nos municípios, permitindo aos municípios que não preservam serem beneficiados com repasses dos ICMS Ecológico na mesma proporção daqueles municípios que adotam boas práticas de preservação.

111. O Princípio ambiental intitulado de Protetor-Recebedor consiste em benefícios concedidos às pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela preservação ambiental, de forma a compensar ou estimular aquele que está colaborando com a coletividade na manutenção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

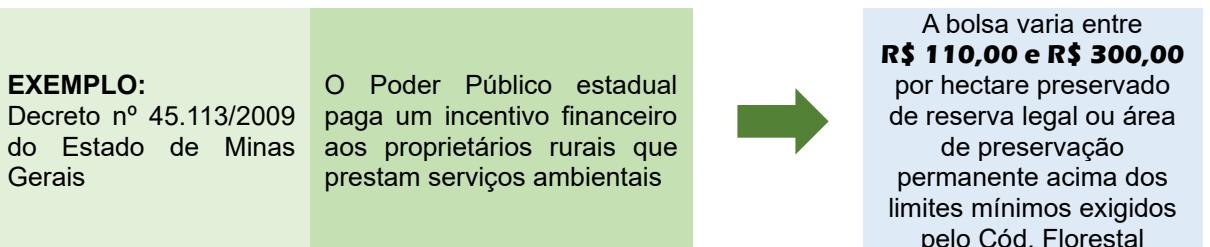
112. Referido Princípio encontra-se normatizado no artigo 6º, II, da Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, assim como no artigo 41 do novo Código Florestal brasileiro, que previu o programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente.





113. O inciso I do artigo 41 prevê a possibilidade de pagamento por serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas.

114. Um bom exemplo sobre a promoção de justiça social, decorrente da implementação do mencionado princípio, consiste na criação de uma compensação financeira em favor do proprietário rural que mantém a reserva legal em sua área rural acima do limite mínimo fixado pelo Código Florestal – CF em seu artigo 12 (AMADO 2018, fl. 97/98).



Fonte: (Amado 2018, fl. 97/98).

115. No sentido de incentivar a preservação dos ecossistemas no Estado de Mato Grosso e de premiar os municípios que investem na diminuição das pressões nas Unidades de Conservação e Terras Indígenas – UC/TI, a Constituição Estadual, no seu artigo 157, parágrafo único, inciso II, elencou a possibilidade de distribuir parcela do ICMS, conforme critério ambientais definidos em lei complementar.

Art. 157 Pertencem aos Municípios:
Parágrafo único(...)
IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;
(...)
Parágrafo único
As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:
I - no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizados em seus territórios;
II – até 25% (vinte e cinco por cento) distribuídos aos Municípios, conforme critérios econômicos, sociais e ambientais a serem definidos em Lei Complementar.

116. A Lei Complementar Estadual nº 73, de 7 de dezembro de 2000, foi a responsável pela criação do ICMS Ecológico no Estado de Mato Grosso, visando regulamentar os critérios ambientais de distribuição dos 25% do ICMS destinados aos municípios, conforme elencado no inciso II do parágrafo único do art. 157 da Constituição Estadual.





117. Não se trata de um novo tributo, mas sim de uma prática extrafiscal de incentivo à preservação das UCs/TIs, por meio de uma maior distribuição da cota parte do ICMS aos municípios mato-grossenses que mais preservam e que com isso ficam impedidos de produzir em decorrência da existência dessas áreas protegidas.

118. Demais disso, coube à LC nº 73/2000 dispor sobre os critérios de distribuição da parcela de receita do ICMS pertencente aos municípios. Logo no seu art. 1º, a Lei prevê que 75% da receita do ICMS aportada aos municípios devem ser distribuídos na proporção do **valor adicionado** nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações realizados em cada município. Os 25% restantes, elencados no inciso II, devem ser distribuídos com base na Receita Própria, População, Área do Município, Cota Igual, Saneamento Ambiental e **Unidade de Conservação/Terra Indígena**, nos seguintes percentuais:

Tabela 5 – Critério de Rateio da cota parte de 25% do ICMS

Critério	1º ano	2º ano	3º ano
Receita Própria	8%	8%	6%
População	2%	2%	2%
Área do Município	1%	1%	1%
Cota Igual	9%	9%	9%
Saneamento Ambiental	0%	0%	2%
Unidade de Conservação/Terra Indígena	5%	5%	5%
Soma	25%	25%	25%

Fonte: LC 073/2000.

119. Conforme exposto, 5% da receita do ICMS serão distribuídos de acordo com o critério de “Unidades de Conservação/Terra Indígena – UC/TI”, calculado por meio da relação percentual entre o índice de UC dos Municípios e a soma dos índices de UC de todos os Municípios do Estado – **critério quantitativo**, que considera a área ocupada da UC/TI no município (art. 8º da LC nº 73/2000).

120. Por outro lado, visando desestimular o uso indevido das UC, a LC nº 73/2000 elencou, em seu Art. 8º, § 4º, um redutor nos repasses aos municípios a título de ICMS Ecológico em caso de grave dano ambiental ocorrido nas UCs inseridas em seus territórios – **critério qualitativo** de preservação das UCs/TIs.

Lei Complementar Estadual nº 73/2000.

Art. 8º (...)

§ 4º O Órgão Ambiental Estadual poderá, após vistoria, temporariamente uma redução percentual do Fator de Conservação de





Unidades de Conservação - FCU, definido no Anexo II desta lei, de uma determinada Unidade de Conservação, **em caso de grave dano ambiental**.

Decreto Estadual nº 2.758/2001 – Regulamenta o art. 8º da LC nº 73/2000:

Art. 5º O método de definição percentual devido a cada município, será expresso e calculado pelas fórmulas definidas e discriminadas no Anexos I e II do artigo 8º da Lei Complementar Estadual nº 73/00.

§ 4º O evidenciamento objetivo em monitoramento da FEMA, da descaracterização dos atributos que justificaram a criação e o registro da Unidade de Conservação no CEUC, em função de grave dano ambiental, **implicará em redução do Fator de Conservação da Unidade de Conservação**, inclusive quanto a variação da qualidade da sua conservação, sendo seu Fator de Correção **depreciado em 50%** (cinquenta por cento);

§ 5º O evidenciamento objetivo em monitoramento da FEMA, CAIENT - Coordenadoria de **Assuntos Indígenas** do Estado do Mato Grosso e FUNAI, em função de grave dano ambiental ou intrusada, **implicará em redução do Fator de Conservação da mesma**, inclusive quanto à variação da qualidade da sua conservação, **sendo seu Fator de Correção depreciado em 50%** (cinquenta por cento);

121. Indo mais além, o Decreto Estadual nº 2.758/2001, em seu Art. 5º, § 1º, ao regulamentar o artigo 8º da LC nº 73/2000, trouxe a possibilidade de **majoração do ICMS Ecológico para aqueles municípios que adotarem boas práticas de preservação e conservação ambiental**.

Art. 5º O método de definição percentual devido a cada município, será expresso e calculado pelas fórmulas definidas e discriminadas no Anexos I e II do artigo 8º da Lei Complementar Estadual nº 73/00.

§ 1º Constituem-se fundamentos do processo de cálculo do ICMS Ecológico procedimentos de ordem **quantitativa e qualitativa** em relação as Unidades de Conservação e Terras Indígenas, **devendo o possível incremento qualitativo, originado da variação da qualidade da área, ser adicionado no Fator de Conservação da Unidade de Conservação — FCU**. (Grifou-se)

122. Referido Decreto foi regulamentado pela Instrução Normativa – IN nº 01/2010, cuja finalidade consiste na operacionalização dos cálculos e gestão do Programa. A IN prevê a criação da Câmara Técnica do ICMS Ecológico, (art. 23 c/c o art. 31), que regulamentará os critérios **qualitativos destinados** a majorar ou diminuir o ICMS Ecológico pertencentes aos municípios (art. 8, § 4º da LC 73/00 e §§ 1º, 4º e 5º do art. 5º do Decreto nº 2.758/2001).

123. A partir da regulamentação dos critérios qualitativos de distribuição do ICMS Ecológico, competirá à Superintendência de Mudanças Climáticas e Biodiversidade - Subio, por intermédio da Coordenadoria de Unidades de Conservação – Cuco, coordenar e realizar as avaliações do índice de UC/TI (ICMS Ecológico) (art. 70, inciso VI do Decreto nº 153, de 28 de junho de 2019):





Art. 70 A Coordenadoria de Unidades de Conservação tem como missão promover a implantação e a manutenção do Sistema Estadual de Unidades de Conservação, competindo-lhe:

VI - Coordenar e realizar as avaliações do índice UCTI (ICMS Ecológico) que compõem o índice geral do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços.

Constatou-se que a Sema não cumpre a vontade do legislador ordinário, haja vista a não instituição de critérios qualitativos para distribuição do ICMS Ecológico em Mato Grosso. Hoje, o que tem sido praticado é somente a adoção do critério quantitativo, que envolve índices de distribuição do ICMS de acordo com a proporção da área da UC/TI, em relação à área do município. Por tais razões, os índices de distribuição do ICMS Ecológico não vêm sofrendo variação ao longo dos anos (Tabela 6), pois dificilmente há alteração do tamanho das áreas das UCs/TIs.

124. Os critérios qualitativos de preservação ambiental objetivam fomentar a preservação, sendo o registro de ocorrência de danos ambientais graves em UC/TI motivo para reduzir o repasse do ICMS, por meio da redução dos índices constantes da Tabela 6; e a adoção de boas práticas de preservação ambiental motivo para majorá-los.

Tabela 6 – Índices repassados pela Sema à Sefaz para fins de distribuição do ICMS Ecológico aos municípios beneficiados

ÍNDICE:	UC/TI - 2016/17	UC/TI - 2017/18	UC/TI - 2018/19	UC/TI - 2019/20
APIACAS	0,232955	0,232955	0,232955	0,232955
COMODORO	0,209124	0,209124	0,209124	0,209124
JUINA	0,194417	0,194417	0,194417	0,194417
NOVA NAZARE	0,182005	0,182005	0,182005	0,182005
NOVO SANTO ANTONIO	0,177266	0,177266	0,177266	0,177266
TANGARA DA SERRA	0,170491	0,170491	0,170491	0,170491
GAUCHA DO NORTE	0,162384	0,162384	0,162384	0,162384
ALTO BOA VISTA	0,160510	0,160510	0,160510	0,160510
RONDOLANDIA	0,159635	0,159635	0,159635	0,159635
CONQUISTA DO OESTE	0,156619	0,156619	0,156619	0,156619
FELIZ NATAL	0,149586	0,149586	0,149586	0,149586
PEIXOTO DE AZEVEDO	0,144758	0,144758	0,144758	0,144758
QUERENCIA	0,136157	0,136157	0,136157	0,136157
CAMPINAPOLIS	0,130088	0,130088	0,130088	0,130088
SAPEZAL	0,118121	0,118121	0,118121	0,118121
COTRIGUACU	0,109806	0,109806	0,109806	0,109806
COLNIZA	0,104955	0,104955	0,104955	0,104955
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
SOMA	5,00	5,00	5,00	5,00





Fonte: Sefaz/MT. * Índices de distribuição do ICMS Ecológico avaliados pela Sema e repassados à Secretaria de Fazenda de Mato Grosso para fins de distribuição do ICMS Ecológico aos municípios beneficiados.

125. Os índices elencados na Tabela 6 devem ser multiplicados sobre a receita total distribuída aos municípios a título de ICMS Ecológico. Nesses casos, quanto maior esse índice, maior o valor do ICMS Ecológico recebido por cada município beneficiado.

Ocorre que, ao levar em consideração apenas o critério quantitativo na distribuição do ICMS Ecológico (tamanho das UCs/Tis), aqueles municípios incentivadores de práticas ilegais em UC/TI - desmatamento, retirada de produtos madeireiros e não madeireiros, ocupações humanas ilegais, atividades de agropecuária – acabam sendo beneficiados com repasses dos ICMS Ecológico na mesma proporção daqueles municípios que adotam boas práticas de preservação.

126. Tal situação é plenamente constatada em Mato Grosso. Os municípios de Colniza e Alto Boa Vista, por exemplo, figuram entre aqueles que mais ocorre degradação nas suas UC/TI. Inclusive, a Resex Guariba Roosevelt, localizada em Colniza, assim como a TI Maraiwatsédé, localizadas em Alto Boa Vista, sofreram constantes invasões e desmatamentos em seus territórios:

Figura 10 – Notícia institucional veiculada pelo Governo de Mato Grosso

Ecológico. Ao levar em consideração apenas o critério quantitativo, municípios que exercem grande pressão contra as terras indígenas, acabam, mesmo assim, beneficiados com repasses milionários. De acordo com dados da Sema, de janeiro a novembro de 2010 os municípios de Mato Grosso que abrigam terras indígenas e unidades de conservação em seu território receberam, só de ICMS Ecológico, mais de R\$ 53 milhões. O município de Alto Boa Vista, a 1.059 quilômetros de Cuiabá, na Região Nordeste, por exemplo, é um dos maiores arrecadadores de ICMS Ecológico no Estado. Recebeu R\$ 1,9 milhões por abrigar em seu território a Terra Indígena Maraiwatsédé. Este é um caso emblemático, uma vez que 85% da área está devastada e os indígenas encontram-se sob ameaça. A tendência agora é que esta situação mude, uma vez que um mau desempenho no controle ambiental vai influenciar no montante de recursos repassados aos municípios. “A intenção é criar uma corrente de pró-atividade. O ICMS Ecológico deixará de ser um instrumento meramente compensatório, para incentivar os municípios a aumentar a efetividade de suas políticas ambientais para receber mais”, completa Batistella. Embora a legislação não obrigue os municípios a aplicar os recursos arrecadados em ações voltadas aos povos indígenas, recomenda-se que as prefeituras estabeleçam parcerias com as comunidades para o desenvolvimento de ações de planejamento, implementação e manutenção dos territórios. Por esta razão estão previstas assinaturas de termos de compromissos participativos

Fonte: Sema/MT. Disponível em: <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/icms-ecologico-tera-criterios-qualitativos-para-repassar-aos-municípios>. Acesso em 20.9.2019.

Tais Municípios, entretanto, desde 2016, figuram entre aqueles que mais receberam a cota parte do ICMS Ecológico, conforme índices de distribuição elencados na Tabela 7. Ou seja, há um desvirtuamento na política extrafiscal estabelecida pelo legislador ordinário.





127. Entre as causas identificadas para não distribuição do ICMS Ecológico de acordo com o grau de preservação, pode-se destacar a inefetiva implementação da Câmara Técnica de ICMS Ecológico e a falta de definição de critérios qualitativos de distribuição de parcelas do ICMS Ecológico.

128. Como boa prática identificou-se que o Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul – Imasul avalia anualmente por meio de tábuas de avaliação qualitativas e pela comprovação da efetiva implementação e gestão das UCs/TIs, o que provoca alterações para mais ou para menos dos índices de distribuição do ICMS Ecológico. As ações de educação ambiental realizadas pelos municípios, por exemplo, é um dos vários itens passíveis de pontuação dentro da tábua de avaliação qualitativa⁴⁵.

129. Por tais razões, é necessário a definição e implementação de critérios qualitativos de distribuição do ICMS Ecológico, com vistas a efetivar os princípios intitulados de Protetor-Recebedor e da Igualdade material.

130. Em razão do exposto, propõe-se **determinar** à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e ao Governo do Estado de Mato Grosso que:

1. **Defina e regulamente, no prazo máximo de 180 dias, critérios qualitativos a serem aplicados para majorar ou diminuir a cota parte do ICMS Ecológico destinados aos municípios, conforme determinação contida no 1º §º do artigo 5º do Decreto Estadual nº 2.758/2001 e no §º 4º do artigo 8º da Lei Complementar nº 073/2000.**

131. Como benefício da implementação dessa medida, pode-se citar a promoção do desenvolvimento sustentável nos municípios, a partir da adoção de política de distribuição de renda justa e sensível à preservação e conservação das UCs/TIs.

3.1.6 Inefetivo cumprimento da ordem de prioridade na destinação dos recursos da compensação ambiental, em desacordo com a ordem de prioridade elencada no Decreto Estadual nº 2.594/2014

Devido à fragmentação na aplicação dos recursos da compensação ambiental, identificou-se que o Órgão Ambiental não vem promovendo a devida regularização fundiária nas UCs, não cumprindo de forma efetiva a ordem de prioridade elencada no Decreto Estadual nº 2.594/2014 para destinação dos recursos da compensação ambiental.

⁴⁵ Informações retiradas da seguinte página do Imasul: <https://wwwimasul.ms.gov.br/icms-ecologico-para-o-componente-unidades-de-conservacao-e-terras-indigenas-4/>.





132. Os recursos de compensação ambiental têm previsão expressa no artigo 36 do Snuc e art. 43 do Seuc, que de forma idêntica determinam que:

Nos 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.

§ 3º Quando o empreendimento afetar Unidade de Conservação específica ou sua Zona de Amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a Unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, **deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.**

133. O Estudo de Impacto Ambiental – EIA, realizado pela Sema/MT como requisito técnico para concessão do licenciamento ambiental, tem como conteúdo mínimo o diagnóstico ambiental de área de influência do empreendimento licenciado, com a identificação dos impactos ambientais e sua magnitude, a definição das medidas mitigatórias e dos programas de monitoramento de tais impactos, indicando quais parâmetros de degradação são ou não mitigáveis ou toleráveis.

134. Para cada impacto ambiental mitigável, devidamente identificado no licenciamento ambiental, o empreendedor apresenta as medidas mitigadoras necessárias à conservação do meio ambiente. Tais medidas consistem em projetos de controle e de mitigação de impactos negativos, buscando minimizar tais danos identificados nos EIA/RIMA.

135. Entretanto, a implantação e operação de certos empreendimentos causam certos impactos ambientais irreversíveis, inevitáveis ou não mitigáveis, é o caso de construções de usinas hidrelétricas, cuja implantação implica desmatamento de áreas florestais, desvio de rios e alagamento de extensas áreas antes habitadas por diferentes espécies.

136. Nesses casos, depois de concretizados os impactos negativos, a reversão do meio ambiente ao quadro anterior (reparação *in natura*) não será mais possível. Portanto, cabe ao empreendedor incorporar aos seus custos de produção todas as externalidades negativas não mitigáveis decorrentes da implantação de seu empreendimento. A essa exigência imposta ao empreendedor (incorporação de danos ambientais não mitigáveis) denomina-se de compensação ambiental.





137. Tal compensação é corolário direto do Princípio do Poluidor-Pagador. Por esse princípio, o empreendedor é obrigado, independentemente da existência de culpa, a responder pelos custos sociais da degradação causada ao meio ambiente.

138. Conforme prevê o art. 36, empreendimentos de significativos impactos ambientais devem compensar os danos ambientais mediante aporte de recursos financeiros destinados à implantação e manutenção de unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral, de forma proporcional ao grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

139. Nesse sentido, ao regulamentar o artigo 36 da Lei nº 9.985/2000, o Decreto Federal nº 4.340/2002 elencou, em seu artigo 33, as prioridades na aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental, nos seguintes termos:

Art. 33. A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei no 9.985, de 2000, nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, **deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:**
I - **regularização fundiária** e demarcação das terras;
II - elaboração, revisão ou implantação de **plano de manejo**;
III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;
IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e
V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento. (Grifou-se)

140. Nos mesmos moldes, o Decreto Estadual nº 2.594/2014 elencou qual seria a ordem de prioridade na aplicação dos recursos da CA nos seguintes no Estado de Mato Grosso:

Art. 11º (...) O cumprimento da compensação ambiental atenderá à ordem de prioridade fixada neste decreto (...)
I – aquisição de terras, visando à regularização ou ampliação de unidade de conservação;
II – elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo para a unidade de conservação indicada, observado o Termo de Referência, a ser apresentado pela SEMA;
III – execução de serviços, aquisição de bens, e outras ações visando a implantação, gestão monitoramento e proteção da unidade de conservação;
IV – desenvolvimento de estudos necessários à criação de Unidades de Conservação;
V – desenvolvimento de pesquisas no interior de Unidades de Conservação e suas zonas de amortecimento.

141. Entretanto, a análise sobre os processos de compensação disponível na Sema/MT demonstra uma aplicação fragmentada dos recursos oriundos da compensação ambiental, com concentração na destinação de tais recursos para a aquisição de bens e serviços pelo empreendedor (execução direta), deixando em segundo plano os processos





de desapropriação de áreas privadas passíveis de indenização, o que fragiliza a consolidação territorial das UCs.

142. Como critério desse achado, tem-se, primeiramente, o Decreto Estadual nº 2.594/2014, a ser seguido durante elaboração de parecer técnico sobre a destinação dos recursos da CA, uma vez que estipula, em ordem de prioridade, a aplicação de tais recursos na aquisição de terras, visando regularizar a situação fundiária das UCs (desapropriação).

143. Demais disso, os artigos 10 e 11 do Decreto nº 2.594/2014 elencam que o valor da compensação ambiental, *conforme decisão proferida pela Sema*, poderá ser depositado pelo empreendedor em conta corrente especial de compensação, sendo o montante arrecadado aplicado, prioritariamente e nessa ordem, na aquisição de terras, na elaboração de plano de manejo, na execução de serviços ou aquisição de bens, ou no desenvolvimento de pesquisas nas UCs.

144. Igualmente, serve de critério a Lei Federal nº 13.668/2018, que dispôs sobre a possibilidade de centralizar os recursos de compensação ambiental em fundo específico visando promover as desapropriações de imóveis privados sobrepostos às UCs.

145. A mencionada Lei trouxe as seguintes possibilidades aplicáveis, inclusive, à esfera estadual:

Art. 14-A. Fica o Instituto Chico Mendes autorizado a selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, **para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental** de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, destinados às unidades de conservação instituídas pela União.

§ 1º **A instituição financeira oficial de que trata o caput deste artigo será responsável pela execução, direta ou indireta, e pela gestão centralizada dos recursos de compensação ambiental** destinados às unidades de conservação instituídas pela União e poderá, para a execução indireta, firmar contrato com instituições financeiras oficiais regionais.

§ 2º **O depósito integral do valor fixado pelo órgão licenciador desonera o empreendedor das obrigações relacionadas à compensação ambiental.**

§ 3º A instituição financeira oficial de que trata o caput deste artigo fica autorizada **a promover as desapropriações dos imóveis privados indicados pelo Instituto Chico Mendes que estejam inseridos na unidade de conservação destinatária dos recursos de compensação ambiental.**

§ 4º O regulamento e o regimento interno do fundo observarão os critérios, as políticas e as diretrizes definidas em ato do Instituto Chico Mendes.

§ 5º **A autorização prevista no caput deste artigo estende-se aos órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.** (Grifou-se)





146. A Lei Federal nº 9985/2000, por sua vez, define como órgão executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação os seguintes:

Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

I – Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;

II - Órgão central: o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e

III - **órgãos executores**: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação. (Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007)

147. Por esses critérios, a Sema/MT, como órgão executor, pode centralizar os recursos financeiros oriundos da CA em fundo único, permitindo depositar os recursos advindos das compensações em uma única conta, visando capitalizar recursos financeiros de diversas fontes e aplicá-los em conjunto, promovendo desapropriações de áreas em maior escala e, consequentemente, a um menor custo, tornando os processos de desapropriações/indenizações efetivos, céleres e eficientes.

148. Em que pese toda normatização regulamentando a necessidade de se priorizar a aplicação dos recursos da CA na desapropriação de áreas privadas, a efetiva destinação de tais recursos na regularização fundiária das UCs ainda é incipiente, morosa e inefetiva no Estado de Mato Grosso.

149. O Relatório das Contas Anuais de Gestão de 2014 da Sema/MT, assim como no relatório de Auditoria Operacional em Unidades de Conservação do bioma Amazônia, realizado em 2013, já haviam identificado que as UCs passam por problemas na consolidação do seu território, decorrente de diversas áreas privadas pendentes de regularização fundiária.

150. No entanto, essa situação ainda permanece no Estado. Informações repassadas pelo Órgão Ambiental dão conta que desde 2014 nenhum processo de desapropriação de áreas privadas, com recursos advindos da CA, foi concluído no Estado (Tabela 7).

Tabela 7 - Processos de compensação ambiental executados nos últimos cinco anos

EMPREENDIMENTO	Nº PROCESSO	EMPRESA	VALOR DA COMPENSAÇÃO	UC BENEFICIADA	SERVIÇOS E BENS A SEREM ADQUIRIDOS	SITUAÇÃO ATUAL
----------------	-------------	---------	----------------------	----------------	------------------------------------	----------------





UHE Sinop	441491/2014	Companhia Energética Sinop	4.497.400,00	Estação Ecológica do Rio Ronuro	Aquisição de terras para regularização fundiária	EM EXECUÇÃO
LT Jauru-Porto Velho	628265/2014 Comp Lic. IBAMA	Linha Verde Transmissora de Energia S.A.	443.133,44	Parque Estadual da Serra de Ricardo Franco	Aquisição de Terras	EM EXECUÇÃO
UHE São Manoel	109533/2015 Comp. Lic. IBAMA	Energética São Manoel	2.000.000,00	Parque Estadual Cristalino I e II	Aquisição de benfeitorias em áreas de posse	EM EXECUÇÃO
Aterro sanitário de Cuiabá	44335/2015	Centro de Gerenciamento de resíduais de Cuiabá	39.607,02	APA Municipal do Aricá Açu	Implantação de sinalização informativa e orientativa	EM EXECUÇÃO
Aterro sanitário de Rondonópolis	269521/2015	REPRAM-Reciclagem e Preservação Ambiental	47.031,30	Parque Estadual Dom Osório Stoffel	Aquisição de bens para a gestão da unidade	EM EXECUÇÃO
PCH Cabeça de Boi	299555/2015	Enel Green Power	940.847,80	Parque Estadual Igarapés do Juruena	Aquisição de terras	EM EXECUÇÃO
PCH da fazenda	299568/2015	Enel Green Power	631.681,15	Parque Estadual Igarapés do Juruena	Aquisição de terras	EM EXECUÇÃO
UHE Salto Apiacás	299592/2015	Enel Green Power	891.970,30	Parque Estadual Igarapés do Juruena	Aquisição de terras	EM EXECUÇÃO
PCH Juína 117	471421/2015	-	434.311,32	1-Monumento n. Morro Santo Antônio e 2 Parque Estadual Serra Azul	Aquisição de terras. 2-serviços de demarcação e sinalização.	EM EXECUÇÃO

Fonte: Informações encaminhadas pela Sema.

151. Informações repassadas evidenciam que apenas uma área privada de 3.150 ha, localizada no Parque Estadual Igarapés do Juruena, foi efetivamente desapropriada e transferida ao Estado, por meio do Processo de Compensação Ambiental nº 148131/2010 (Tabela 7), em que pese a existência de diversos processos de compensação ambiental em execução na Sema.

152. Em decorrência da falta de indenização com recursos da CA, da área total das UCs do bioma Amazônia, **71,25%** apresentam pendência de regularização fundiária pelo Estado (Anexo 5).

Tabela 8 – UCs do bioma Amazônia pendentes de regularização fundiária

Nome	Área da UC (ha)	Área pendente de regularização (%)	Área regularizada (%)	Área pendente de regularização (ha)
Parque Estadual Igarapés do Juruena	227.817,00	98,5	1,5	224399,745
Parque Estadual Serra de Santa Barbara	120.092,12	100	0	120092,12





Parque Estadual Serra de Ricardo Franco	158.620,85	100	0	158620,85
Parque Estadual do Tucumã	80.944,71	97	3	78516,3687
Parque Estadual do Xingu	95.024,84	100	0	95024,84
Reserva Ecológica do Apiacás	100.000,00	0	100	0
Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt	138.092,00	75	25	103569
Estação Ecológica Rio Flor do Prado	8.517,00	100	0	8517
Estação Ecológica Rio Madeirinha	13.682,97	15	85	2052,444945
Estação Ecológica do Rio Ronuro	102.000,00	100	0	102000
Estação Ecológica do Rio Roosevelt	53.000,65	40	60	21200,26
Parque Estadual do Cristalino	184.900,00	0	100	0
Parque Estadual do Cristalino II	118.000,00	0	100	0

Fonte: Sema/MT – Resposta ao Ofício nº 182/2019/TCE-MT.

153. Como causa dessa baixa regularização das UCs com recursos da CA, pode-se destacar a falta de informações confiáveis sobre a cadeia dominial dos legítimos proprietários de terras indenizáveis, a dependência da Sema em relação a outros atores envolvidos na regularização fundiária das UCs (Incra e Intermat), **além da fragmentação na destinação dos recursos oriundos da compensação ambiental na aquisição de bens e serviços para UCs, em detrimento da efetiva desapropriação de terras privadas passíveis de indenização.**

154. Entre os efeitos diretos ocasionados pela baixa aplicação dos recursos da CA na aquisição de terras, pode-se destacar o não alcance da efetiva reparação dos danos ambientais ocasionados por empreendimentos instalados no Estado de Mato Grosso.

155. Por sua vez, entre os efeitos indiretos decorrentes da ausência de regularização fundiária nas UCs, pode-se destacar as dificuldades na realização de fiscalizações em propriedades privadas e o impedimento no aproveitamento das belezas cênicas em áreas não abertas ao público pelos proprietários privados.

156. A ausência de regularização fundiária ainda permite que legítimos proprietários exerçam atividades incompatíveis com os objetivos de proteção das UCs, incrementando, de forma gradual e imperceptível, o desmatamento para expansão de atividades ligadas à agropecuária.

157. Como **boa prática** identificou-se que o Governo do Rio de Janeiro, com fulcro no art. 3º da Lei Estadual nº 6.572, de 31 de outubro de 2013, regulamentou a matéria sobre a compensação ambiental, para possibilitar que os recursos arrecadados sejam depositados em fundo único, no intuito de viabilizar e centralizar a execução conjunta de obrigações de





diversos empreendedores, visando a obter ganho de escala, de sinergia e de eficiência na proteção ambiental, conforme reproduzido a seguir:

Art. 3º O empreendedor poderá alternativamente à execução das medidas de apoio à implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, que trata do artigo 2º, depositar o montante de recurso, fixado pelo órgão estadual competente para o licenciamento, à disposição de mecanismos operacionais e financeiros implementados pela Secretaria de Estado do Ambiente para viabilizar e centralizar a execução conjunta de obrigações de diversos empreendedores, objetivando ganho de escala, de sinergia e de eficiência na proteção do meio ambiente.

§1º O depósito integral dos recursos a que se refere o caput deste artigo desonera o empreendedor das obrigações de que trata o artigo 1º desta lei e autoriza a quitação.

§ 2º - O mecanismo operacional de que trata o caput deste artigo poderá ser gerido por uma ou mais entidades conveniadas com a Secretaria de Estado do Ambiente, escolhidas através de processo seletivo orientado pelo art. 37, caput, da Constituição Federal, devidamente capacitadas e identificadas com os objetivos do projeto a ser executado, com equipe especializada, efetivo interesse público, considerando a natureza, relevância e valor de seu objeto, bem como o caráter prioritário da respectiva execução, observadas as diretrizes governamentais e obrigatoriedade de publicação anual da síntese do relatório de gestão e do balanço no Diário Oficial do Estado e na página da internet do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

§ 3º - O mecanismo financeiro de que trata o caput deste artigo poderá ser gerido por instituição financeira a ser selecionada, por licitação, de acordo com critérios definidos pela Secretaria do Ambiente - SEA, de modo a garantir, dentre outros condicionamentos, adequada remuneração dos valores aportados. (Grifou-se)

158. Portanto, a inefetiva aplicação dos recursos da compensação ambiental na regularização fundiária compromete a consolidação territorial das UCs, na medida em que fragiliza a regularização fundiária das UCs beneficiadas por recursos de compensação ambiental.

159. Por tais razões, sugere-se **recomendar à Secretaria de Estado de Meio Ambiente, com fulcro na competência concorrente e comum sobre matérias ambientais insculpidas nos artigos 23 e 24, incisos VI e VII, da Carta Política, que:**

- 1. Estude a oportunidade e a conveniência de normatizar a obrigatoriedade de quitação da compensação ambiental por meio de depósito de recursos financeiros em fundo a ser criado, visando centralizar e destinar o produto das arrecadações para regularização fundiária das Unidades de Conservação, conforme previsão contida no artigo 14-A da Lei Federal nº 13.668/2018, c/c o artigo 6º, III, da Lei Federal nº 9985/2000.**





160. Entre os benefícios esperados com a implementação dessa recomendação, pode-se elencar a centralização de recursos financeiro em larga escala e sua aplicação específica na desapropriação de áreas privadas consideradas prioritárias na preservação das UCs; a rentabilidade dos recursos depositados em conta; a previsibilidade na destinação dos recursos da CA, a segurança no planejamento e na destinação da CA; a celeridade nos processos de desapropriação; desoneração do empreendedor no cumprimento de obrigações previstas nos termos de compromissos; baixo custo de transação pelo poder público; planejamento sistêmico, não centralizado por empreendimento.

3.1.7 Inexistência de critérios de validação do valor de referência do empreendimento declarado ao órgão licenciador

Devido à inefetiva utilização de critérios de validação do Valor de Referência declarado pelos empreendedores, identificou-se o risco de se subestimar os valores de compensações ambientais devidos pelos empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental, o que leva à compensação por danos ambientais não mitigáveis em valores menores que os devidos.

161. O cálculo da compensação ambiental foi delineado a partir de parâmetros elencados no Decreto Federal nº 6.848/2009 e no Decreto Estadual nº 2.594/2019, nos seguintes termos:

Decreto nº 2.594/2014

Art. 8º - O valor da Compensação Ambiental CA será calculado pelo **produto do Grau de Impacto GI com o Valor de Referência VR**, de acordo com a fórmula a seguir:

CA = VR x GI

Onde: CA = Valor da Compensação Ambiental;

VR = **somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento**, não incluídos os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais; e

GI = **Grau de Impacto nos ecossistemas, podendo atingir valores de 0 a 0,5%.**

§1º - O GI referido neste artigo será obtido conforme o disposto no Anexo Único deste Decreto.





§2º - O EIA/RIMA deverá conter as informações necessárias ao cálculo do GI.

§3º - As informações necessárias ao cálculo do VR deverão ser apresentadas pelo empreendedor ao órgão licenciador antes da emissão da licença de instalação.

§4º - Nos casos em que a compensação ambiental incidir sobre cada trecho do empreendimento, o VR será calculado com base nos investimentos que causam impactos ambientais, relativos ao trecho.

162. De acordo com o art. 8º do Decreto Estadual nº 2.594/2014, o valor da compensação é obtido pela seguinte fórmula:

$$\text{Cálculo do valor da Compensação Ambiental} = \text{Produto do Grau de Impacto} - \text{GI} \times \text{Valor de Referência} - \text{VR}$$

163. Conforme previsto no § 3º do art. 8º alhures, as informações necessárias ao cálculo do VR se limitam àquelas apresentadas exclusivamente pelo empreendedor ao órgão licenciador. Contudo, não há nesse Decreto qualquer critério voltado à validação pelo Órgão Ambiental do VR apresentado pelo empreendedor.

164. Analisando os processos de compensação disponível no site da Sema, constata-se que os pareceres técnicos emitidos para determinar o valor da compensação ambiental se restringe ao “valor informado pelo requerente”, conforme trecho retirado dos Pareceres Técnicos nº 107033/CLEIA/SUIMIS/2017⁴⁶ e 93934/CLEIA/SUIMIS/2015:

Foto 11 – Trechos de Pareceres Técnicos sobre cálculo da compensação ambiental

Deve-se levar em consideração para o cálculo, o valor informado pelo requerente em atendimento ao que estabelece a legislação. No presente caso, foi informado no requerimento da Licença Prévia o valor de R\$ 449.564.949,92 (Quatrocentos e quarenta e nove milhões quinhentos e sessenta e quatro mil, novecentos e quarenta e nove reais e noventa e dois centavos). O valor da compensação deverá ser corrigido a partir da data de requerimento da Licença de Instalação, conforme estabelece o parágrafo terceiro do artigo oitavo do Decreto 2.594/2014.

Quanto à data a ser considerada no cálculo da compensação ambiental, deve ser o dia do protocolo do requerimento da Licença de Instalação- LI, e deve-se levar em consideração para o cálculo, o valor informado pelo requerente em atendimento ao que estabelece a legislação, que no caso, foi informado como de R\$ 15.171.387,76 (Quinze Milhões, Cento e setenta e um mil, Trezentos e oitenta e sete reais e setenta e seis centavos).

Fonte: Sema: Disponível em: <http://portal.sema.mt.gov.br/transparencia/index.php/gestao-ambiental/compensacao-ambiental>. Acesso em: 25.9.2019.

Portanto, é possível concluir que a Sema não dispõe de nenhuma sistemática para confirmar se o somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento ou atividade (valor de referência) é condizente com a realidade.

Processo TCE/MT 2000000/2018.





165. Como causa da não utilização de critérios de validação do Valor de Referência declarado pelos empreendedores, pode-se destacar a inexistência de normatização específica para validar os valores de referência declarados pelos empreendedores para fins de apuração da CA.

166. Como efeito ou risco, destaca-se a possibilidade de subestimar os valores de compensações ambientais devidos pelos empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental, com o risco de as externalidades externas negativas geradas pelos empreendimentos serem suportadas pela sociedade, e não pelo empreendedor.

167. Sobre o risco de subestimar os valores da compensação ambiental, o Ministério Público Federal⁴⁷, por meio da Ação Civil Pública nº 2006.72.02.010577-8, logrou êxito na condenação da Usina Hidrelétrica (UHE) Foz do Chapecó a pagar mais de R\$ 26 milhões por diferença dos custos do empreendimento apresentados pelo empreendedor ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – Ibama.

168. Na época, informações davam conta que o valor de referência (custos de implantação) apresentado pela UHE ao Ibama era de R\$ 844 milhões. Contudo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e diversos meios de comunicação revelaram que o investimento chegaria a R\$ 2 bilhões.

Como o custo real da UHE repercutia diretamente no valor da compensação ambiental em 1,9% do custo de implantação, o MPF, por meio de perícia, demonstrou que o custo real do empreendimento foi de R\$ 2.094.694.258,39. **Ou seja, R\$ 1.250.694.258,39 a menos declarado pelo empreendedor.** Nesse caso, **o empreendedor foi condenado a pagar a diferença atualizada de R\$ 26.600.521,20 milhões** (R\$ 1.250.694.258,39x1,9%) ao órgão ambiental a título de compensação.

169. Como **boa prática** voltada a mitigar os riscos de subestimação da compensação ambiental, o art. 2º da Instrução Normativa⁴⁸ nº 1, de 16 de Janeiro de 2013, do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Ibram/DF, obrigou o empreendedor a apresentar o VR por meio planilha detalhando todos os investimentos inerentes à implantação do empreendimento, desde o seu planejamento até sua efetiva operação, sendo o cálculo do VR realizado por profissional legalmente habilitado

⁴⁷ Informações retiradas da internet: <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/100305549/empresa-e-condenada-a-pagar-mais-de-r-26-milhoes-por-diferenca-em-compensacao-ambiental-sc?ref=serp>. Acesso em 26.9.2019.

⁴⁸ Disponível em: <http://www.ibram.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Instru%C3%A7%C3%B5es-IBRAM-2013.pdf>. Acesso em: 26.9.2019.





para cada tipo de empreendimento, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, impondo ao profissional que a prestou e ao empreendedores, as sanções administrativas, civis e penais pelas declarações falsas.

170. Ainda como boa prática, a Portaria nº 156, de 6 de julho de 2018, do Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA, fixa o dever de o empreendedor apresentar informações sobre os custos totais para a implantação do empreendimento, na forma de planilha de custos, **confirmados por auditoria (interna/externa)**. A informação dos custos do empreendimento ainda deve estar de acordo com a Portaria IMA nº 41/2018, que fixa a necessidade de emissão de Parecer Técnico de Avaliação Mercadológica, firmado com base na ABNT NBR 14.653-1 (Avaliação de Bens), elaborado por profissional inscrito no Cadastro Nacional de Avaliadores Imobiliários – Cnai.

171. Por tais razões, **sugere-se recomendar à Secretaria de Estado de Meio Ambiente que:**

1 – Normalize critérios para sistematizar a validação dos custos totais de implantação dos empreendimentos (Valor de Referência) declarados pelo empreendedor nos processos de compensação ambiental.

172. A efetiva implementação de tal medida visa minimizar os riscos de fraude na declaração do VR dos empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental e, por decorrência, evita os riscos de subestimar os recursos da compensação ambiental destinados às UCs.

3.1.8 Inadequação na amplitude máxima no estabelecimento do grau de impacto ambiental, variado entre 0 a 0,5% do valor do empreendimento

Devido à limitação de amplitude imposta pelo Decreto Estadual nº 2.594/2014 para o cálculo do GI, identificou-se o risco real de não haver a efetiva compensação dos danos ambientais não mitigáveis, ocasionados por empreendimentos geradores de significativo impacto ambiental, o que leva à inefetiva compensação dos reais danos causados ao meio ambiente.

173. O cálculo da compensação ambiental leva em conta, além do VR, o Grau de Impacto – GI do empreendimento no meio ambiente, conforme consta no art. 36, § 1º do Seuc:





Art. 36. Nos 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.(Regulamento)

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. (Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008) (Grifou-se)

174. O Superior Tribunal Federal - STF se pronunciou⁴⁹, em 2008, sobre a constitucionalidade com redução de texto da expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”, constante do § 1º, do art. 36, da Lei Federal nº 9.985/2000, alhures.

175. Em sua decisão, o STF argumentou da seguinte forma:

“Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, **de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório – EIA/RIMA.**

(...)

Inconstitucionalidade da expressão ‘não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento’, no § 1º do artigo 36 da Lei 9.985/2000. **O valor da compensação-compartilhada é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento.**

176. A partir dessa interpretação, ficou assente que toda compensação ambiental deve ser proporcional ao dano causado, podendo, inclusive, ser inferior à 0,5% dos custos totais previstos para implantação do empreendimento, nos casos em que a compensação pelos impactos negativos não mitigáveis não exceda à 0,5% do somatório dos custos necessários para implantação do empreendimento.

177. Entretanto, por meio de análise a *contrario sensu* da decisão exarada pelo STF, é impossível se estabelecer um teto máximo para o limite da compensação ambiental, pois como bem delineado pela Corte Superior, **compete ao órgão licenciador fixar o valor real da compensação, proporcionalmente ao impacto dimensionado no EIA/RIMA.**

⁴⁹ ADI nº 3.378, de 9 de abril de 2008.





Entretanto, de forma contrária ao entendimento exposto, o Governo do Estado de Mato Grosso restringiu, por meio do Decreto nº 2.594, de 13 de novembro de 2014, o valor da compensação ambiental decorrente de empreendimentos de significativos impactos ambientais ao máximo de 0,5% do valor do custo de implantação do empreendimento.

A indicação de um teto máximo permite que os valores devidos a título de compensação ambiental sejam subestimados, de modo a não refletir os reais danos ambientais causados ao meio ambiente pelos empreendimentos licenciados.

178. Tal situação contraria a decisão do STF, assim como os Princípios do Poluidor-Pagador e da Reparação Integral do Dano Ambiental, pois o estabelecimento de um teto na compensação desconsidera qualquer hipótese de os impactos negativos não mitigáveis superarem o limite de 0,5% fixado pelo Decreto nº 2.594/2014.

179. É importante destacar que o art. 15 da Resolução Conama nº 371, de 5 de abril de 2006, já estabelecia que “o valor da compensação ambiental fica fixado em 0,5% dos custos previstos para a implantação do empreendimento **até que o órgão ambiental estabeleça e publique metodologia para definição do grau de impacto ambiental**”, ou seja, o teto de 0,5% é uma exceção e não uma regra.

180. Logo, a partir da Resolução Conama nº 371, assim como da decisão exarada pelo STF, é possível afirmar que a compensação ambiental **deve ter como paradigma o efetivo dano ambiental dimensionado pelo órgão ambiental**, sendo o patamar máximo de 0,5% admitido somente até que se estabeleça metodologia para definir o real grau de impacto ao meio ambiente.

181. Importante frisar que o instrumento da compensação ambiental não tem caráter arrecadatório, e sim de instrumento de política ambiental na busca pelo equilíbrio ecológico.

182. Portanto, a realização do cálculo da CA, conforme o efetivo dano causado ao meio ambiente, sem o estabelecimento de um teto, objetiva fomentar as empresas a se instalarem em regiões onde os impactos gerados por suas atividades sejam menores, ou a utilizar técnicas de produção que causem menor impacto ambiental, com o objetivo de mitigar os impactos ambientais e, por decorrência, minimizar o valor da CA.





183. Como evidência dessa situação, cita-se o Parecer Técnico nº 107033/CLEIA/SUIMIS/2017, cujo Grau de Impacto – GI foi fixado em 0,657%; entretanto, como o limite máximo do GI admitido pelo Decreto nº 2.594/2014 é de 0,5%, esse foi o percentual considerado. Nesse caso, como o valor do empreendimento foi R\$ 449.564.949,92, e o GI máximo admitido de 0,5%, o valor da CA foi estimado em R\$ 2.247.824,75.

Figura 11 – Parecer Técnico nº 107033/CLEIA/SUIMIS/2017

Valor da Compensação: Considerando o Valor informado do Investimento como de R\$ 449.564.949,92 (Quatrocentos e quarenta e nove milhões quinhentos e sessenta e quatro mil, novecentos e quarenta e nove reais e noventa e dois centavos) x 0,5% (GI) = **R\$ 2.247.824,75 (dois milhões, duzentos e quarenta e sete mil, oitocentos e vinte e quatro reais e setenta e cinco centavos).**

Fonte: Sema/MT.

Caso fosse aplicado o efetivo Grau de Impacto – GI (0,657%), ou seja, o efetivo dano ocasionado ao meio ambiente, dimensionado por meio de estudos elaborados pela Sema, o montante devido a título de compensação ambiental seria de R\$ 2.953.641,70, o que corresponderia no incremento de R\$ 705.816,95 a título de compensação ambiental destinados às UCs.

184. Tal situação afronta diretamente o princípio de direito ambiental denominado Poluidor-Pagador, pois não há efetiva compensação pelos danos ambientais provocados pelos empreendimentos licenciados.

185. Como causa dessa impropriedade, pode-se destacar a limitação de amplitude imposta pelo Decreto Estadual nº 2.594/2014 para o cálculo do GI.

186. Como risco, destaca-se o subfinanciamento das atividades de gestão das UCs, assim como a impossibilidade de diferenciar os empreendimentos licenciados de acordo com os graus individuais de impacto ambientais pela implantação de teto para cálculo do GI, subestimando o grau de impacto de empreendimento considerados altamente degradadores do meio ambiente.

187. Como **boa prática** identificou-se que o Decreto nº 12.909, de 29 de dezembro de 2009, que fixou a obrigatoriedade de compensação ambiental no Estado de Mato Grosso do Sul, **não estabeleceu nenhum teto para o cálculo do Grau de Impacto Ambiental**, ou seja, o GI é calculado de acordo com o real impacto ambiental ocasionado pelo empreendimento.





188. Pesquisas realizadas na *Internet* também evidenciam que os Estados de Santa Catarina e Rio de Janeiro⁵⁰ fixaram o teto do GI em 1,9% e 1,1%, respectivamente, como forma de compensar ao máximo os danos ocasionados ao meio ambiente em seus territórios.

189. Por tais razões, sugere-se **recomendar** à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e ao Governo de Estado de Mato Grosso que:

1. Promovam a alteração da amplitude do grau de impacto prevista no art. 8º do Decreto Estadual nº 2.594/2014 (0 a 0,5%), nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos considerados de significativo impacto ambiental, objetivando compensar os reais danos causados ao meio ambiente.

190. Como benefício esperado pela implantação dessa recomendação destaca-se a efetiva compensação dos danos ambientais causados por empreendimentos geradores de significativo impacto ambiental, assim como a maximização de aporte de recursos destinados às UCs.

3.1.9 Inconsistência no uso de critérios para a alocação de recursos nas Unidades de Conservação

Devido à alta dependência dos recursos extraorçamentários, à falta de estrutura administrativa nas unidades e à ocupação dos cargos de gerente de unidade de conservação por pessoa investida em cargo exclusivamente em comissão, identificou-se inconsistência no uso de critérios para a alocação dos recursos orçamentários e humanos, impactando em subfinanciamento dos recursos destinados às unidades de conservação e fragilidades na fiscalização, especialmente no lavramento de autos de infração.

191. O uso de critérios na alocação de recursos nas Unidades de Conservação é de extrema importância, principalmente com a realidade de escassez e anseio da sociedade pelo não aumento de carga tributária. Esse contexto exige dos gestores a seleção adequada das prioridades, diante dos objetivos expressos e implícitos existentes na criação das UCs.

192. O Snuc, no art. 5º inciso XI, assim como o Seuc (art. 4º, incisos XI), estabelecem como diretriz do sistema o aporte de recursos necessários para a gestão adequada das UCs, nos seguintes termos:

⁵⁰ Disponível em: <http://oads.org.br/leis/3151.pdf>. Acesso 7.10.2019.





Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:
XI - garantam uma **alocação adequada** dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos;

193. Nesse contexto, a Sema/MT foi solicitada, por meio de ofício, a apresentar quais são os critérios utilizados na alocação de recursos nas Unidades de Conservação. Em resposta, foi informado que os critérios utilizados têm como base o grau de implantação das Unidades de Conservação em conformidade com os recursos disponibilizados⁵¹.

194. No entanto, ao cruzar as informações apresentadas com o montante de recursos orçamentários executados por Unidade de Conservação, foi possível observar que o critério informado não é atendido.

195. Ao avaliar os valores investidos, foi constatado que o Parque Estadual Rio Xingu foi o que teve o maior montante de recursos orçamentários aplicados em 2017. No entanto, nem sequer tem Plano de Manejo aprovado.

Tabela 9 - Recursos da Sema/MT em 2017 direcionado às Unidades de Conservação

Unidade de Conservação	Valor planejado no PTA	Valor executado no bioma Amazônia*
Parque Estadual Serra de Santa Bárbara	R\$ 1.800,00	-
Estação Ecológica Rio Ronuro	R\$ 10.080,00	R\$ 23.479,91
Parque Estadual S. Ricardo Franco	R\$ 9.900,00	R\$ 16.357,83
Estação Ecológica Rio Roosevelt	R\$ 9.900,00	R\$ 8.447,02
Parque Estadual Igarapés do Juruena	R\$ 10.080,00	R\$ 2.410,97
Parque Estadual Cristalino	R\$ 10.080,00	R\$ 2.456,7
Parque Estadual Xingu	R\$ 10.080,00	R\$ 31.798,83

Fonte: Sema/MT – em resposta ao Ofício nº 64/2019.

196. Constatou-se, também, que não é razoável utilizar o critério apontado pela Sema/MT quando existem outros critérios de maior importância no momento de direcionar os recursos, a exemplo do nível de pressão antrópica sofrida e dos focos de incêndio naturais em determinadas épocas.

197. Também foram avaliados os recursos extraorçamentários, especificamente os oriundos de programas ligados a instituições externas (nacionais e internacionais) executados diretamente pela Sema/MT. Sobre esses valores foi possível constatar a dependência dos recursos externos diante do total do montante aplicado nas Unidades de Conservação no bioma Amazônia:

⁵¹ Anexo 1.





Total dos valores aplicados pela Sema/MT em 2017 **em todas as Unidades de Conservação situadas no bioma Amazônia:**

= R\$ 84.942,26



Total aplicado advindo do programa de Áreas Protegidas da Amazônia – Arpa, **apenas no Parque Igarapés do Juruena**, de 2018 até maio de 2019:

= R\$ 292.927,07

Valor planejado a ser executado na unidade Parque Igarapés do Juruena até o final de 2019⁵²:

= R\$ 2.102.910,33

198. O elevado grau de dependência dos recursos externos fragiliza a atuação da Sema/MT nas UCs, tendo em vista que, se por qualquer motivo, houver a interrupção do financiamento, as unidades ficam sem qualquer fonte planejada para cobrir os gastos mínimos para sua manutenção.

199. Corroborando com o argumento de necessidade de reforço nas dotações orçamentárias, foi publicado o relatório oriundo do *Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management - Rappan Mato Grosso 2018*⁵³, desenvolvido pela *World Wide Fund for Nature – WWF*.

200. O relatório avaliou a gestão de UCs a partir do ciclo de gestão e avaliação (contexto, planejamento, insumos, processos e resultados). Uma das principais ações recomendatórias, no quesito planejamento da UC, foi a **necessidade de se ampliar e garantir a dotação orçamentária do Estado de Mato Grosso para a gestão das UCs**.

201. Outro problema constatado em relação ao critério na alocação de recursos residiu no provimento de infraestrutura administrativa nas Unidades de Conservação. Em resposta ao questionário eletrônico, foi informado que **somente 29% dessas unidades possui uma sede administrativa** – ainda que compartilhada com outras instituições ou cedida por elas⁵⁴.

Contudo, **foi possível constatar que o número de sedes em condições de uso é menor que o informado**. Após visita técnica ao Parque Estadual Serra de Santa Bárbara registrou-se **o estado de abandono e a falta de uso do espaço**.

⁵² Anexo 1.

⁵³ Sua finalidade consiste no fornecimento de ferramentas para o desenvolvimento de políticas adequadas à proteção de sistemas naturais e à formação de uma rede viável de áreas protegidas. Disponível em: <https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/rappam_mt.pdf>. Acesso em: 25 set. 2019.

⁵⁴ ANEXO 9.





Foto 10 – Parque Estadual Serra de Santa Bárbara



Fonte: Equipe de auditoria por meio da inspeção realizada.

202. Quando avaliados os critérios de alocação dos recursos humanos, também ficaram evidenciadas fragilidades: foi constatado que os gerentes lotados nas Unidades de Conservação são oriundos de nomeação por meio de cargo em comissão, o que os impede de atuar em toda a plenitude no cargo, tendo em vista que o **lavramento de auto de infração é atividades típica de estado, subscrita na necessidade da existência de pessoa investida em cargo efetivo.**

203. A impossibilidade de atuação plena nesses casos está prevista na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37 inciso V, o qual determina que os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

204. Tal situação pode gerar nulidades das ações praticadas por estes gerentes em possíveis lavramentos de autos de infração. Nesse sentido, o STF em julgamento de recurso extraordinário⁵⁵ reafirmou posicionamento dominante junto com a tese de repercussão geral fixada no seguinte termo:

- a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o **exercício de funções de direção, chefia e assessoramento**, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, **técnicas ou operacionais**;
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
- c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o

⁵⁵ Recurso Extraordinário (RE) 1041210, que teve repercussão geral reconhecida.





número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

205. Além da situação atual que tolhe o pleno exercício do cargo, ainda há a ocorrência de fragilidades para a gestão do conhecimento, pois o estado direciona recursos para capacitação dos gerentes, o que acaba, devido à rotatividade natural dos cargos comissionados, gerando fuga desse conhecimento.

206. Ainda que com a existência desses cargos em comissão, foi constatada a insuficiência de pessoas lotadas para atuar nas Unidades de Conservação. Há 13 cargos para 14 Unidades de Conservação no bioma Amazônia, conforme consta no Decreto Estadual nº 24, de 15 de março de 2019, gerando uma relação de menos de uma pessoa por unidade⁵⁶.

207. Pelo exposto e, com fulcro no art. 37, inciso V da Constituição Federal de 1988, **sugere-se que seja determinado ao Governo do Estado e à Sema/MT que:**

1) aloque servidores com capacidade de exercer efetivamente a atribuição de gerente de unidade de conservação, a fim de permitir o pleno exercício das atribuições fiscalizatórias inerentes ao cargo.

208. Ainda, com fulcro da decisão colegiada do TCE/MT prevista no Acórdão 5.644/2013 – TP, **sugere-se recomendar a Sema/MT que:**

2) considere na sua política de recursos humanos, as especificidades regionais, bem como as pressões externas e a localização das Unidades de Conservação – especialmente aquelas situadas em locais ermos – com vistas a definir a lotação de servidores e os benefícios legais, de forma a estimular a permanência dos servidores em locais inóspitos.

209. Como benefício decorrente do atendimento dessas deliberações, espera-se que as Unidades de Conservação passem a ter servidores efetivos, com competências legais fiscalizatórias e em quantidade suficiente.

⁵⁶ Anexo 4.





Questão 2 – A política estadual de UCs está alinhada horizontalmente com as políticas públicas estaduais de turismo e de regularização fundiária, a partir de uma abordagem integrada de governo?

210. No intuito de responder à questão acima descrita, foi avaliado o nível de articulação entre os atores que participam da política ambiental, além das políticas de turismo e de regularização fundiária.

3.2 Fragilidades na articulação entre os atores ambientais

Devido a fragilidades na articulação entre os atores ambientais, identificou-se que: a maioria dos conselhos gestores não está em efetivo funcionamento; há baixa participação de organizações não governamentais na gestão das UCs; há reduzido uso dos resultados de pesquisas na gestão das unidades de conservação; há desalinhamentos entre as políticas das unidades de conservação e as políticas de regularização fundiária e turismo.

211. As Unidades de Conservação são um instrumento importante de proteção ao meio ambiente e à biodiversidade, possuindo previsão constitucional⁵⁷ e legal⁵⁸. A fim de permitir o alcance dos objetivos das UCs, a articulação entre os diferentes atores da área ambiental é de extrema importância. Nesse contexto, baliza-se a análise deste tópico.

212. Essa exigência de articular está positivada na legislação federal (Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Snuc⁵⁹) e na estadual (Sistema Estadual de Unidades de Conservação de Mato Grosso – Seuc/MT⁶⁰). O Seuc, no art. 4º, inciso IV, orienta que se busque o apoio e a cooperação das organizações não governamentais, de organizações privadas e de pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das Unidades de Conservação.

213. Ainda, no inciso V do mesmo artigo, é determinado que sejam assegurados os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política estadual de Unidades de Conservação.

214. Diante da exigência de articulação e a necessidade de avaliar qual o grau de articulação atual, o escopo deste tópico tratará dos seguintes temas:

⁵⁷ inciso III, art 225 da Constituição Federal de 1988.

⁵⁸ Art. 9º, inciso VI, da Lei Federal 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente).

⁵⁹ Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

⁶⁰ Lei Estadual nº 9.502, de 14 de janeiro de 2011.





1. Qual o nível de cooperação institucional entre a gestão das UCs estaduais e os diversos atores ambientais?

2. Há um alinhamento entre as políticas estaduais de UCs e as políticas de regularização fundiária e de turismo?

3.2.1 Nível de cooperação entre os atores ambientais

215. Neste tópico a avaliação do nível de cooperação institucional não incluiu a área governamental. Em outra perspectiva, centrou-se nos temas Conselho Gestor, Organizações não Governamentais – Ongs e Pesquisa Científica nas Unidades de Conservação.

3.2.1.1 Conselho Gestor

216. O Conselho Gestor (consultivo ou deliberativo) tem previsão no art. 29 da Lei⁶¹ Federal 9.985/2000 e no art. 36 da Lei⁶² Estadual 9.502/2011. Com base nessa legislação, foi avaliado se estão devidamente instituídos e efetivamente em funcionamento. Para isso, foi encaminhado questionário eletrônico aos gestores, constatando-se que:

A UC possui Conselho Gestor em funcionamento (mesmo que informal)?

43% dos respondentes informou que SIM e está formalizado por normativo.	57% dos respondentes informou que NÃO está em funcionamento
--	--

Pelas respostas encaminhadas, observa-se que das 14 unidades de conservação no bioma Amazônia, **oito não possuem o Conselho Consultivo efetivamente em funcionamento.** Ainda, ao se avaliar as atas de reunião⁶³ encaminhadas em resposta ao Ofício nº 64/2019, verifica-se que **apenas quatro conselhos consultivos ligados às UCs do bioma Amazônia efetivamente tiveram reunião em 2018** (Rio Xingu, Ricardo Franco, Cristalino e Rio Ronuro).

217. Essa situação repercute diretamente na gestão dessas unidades, tendo em vista que a participação da sociedade na gestão contribui para a sensibilização da

⁶¹ Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

⁶² Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação - Seuc, e dá outras providências.

⁶³ Anexo 8.





população, principalmente a situada no envolto da unidade, com efeito na dinâmica territorial e no comprometimento para com a redução do desmatamento, combatendo a prática de atividades ilegais.

3.2.1.2 Organizações não governamentais – Ongs

218. O incremento da participação do terceiro setor na gestão pública brasileira sofreu significativo avanço na década de 90. Entendeu-se que a participação de outros setores poderia contribuir com a gestão pública e foi quando as Organizações não governamentais – Ongs, que atuam na esfera ambiental, tiveram abertura e cresceram no Brasil.

219. Apesar do grande avanço na década de 90, Ongs mais conhecidas como a WWF – Brasil tem histórico de atuação⁶⁴ desde 1971.

220. A contribuição das Ongs no país é tamanha que sua participação na gestão das Unidades de Conservação está prevista na legislação. O art. 4º, inciso IV, do Seuc determina como diretriz do sistema que se busque o apoio e a cooperação das organizações não governamentais para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das Unidades de Conservação.

221. Nesse contexto, foi solicitado que os responsáveis pelas UCs do bioma Amazônia respondessem, por meio de questionário eletrônico, se existe cooperação entre a Unidade de Conservação e atores não governamentais. As respostas seguem no quadro a seguir:

Tabela 11 - Respostas a pergunta acerca do terceiro setor

Existe cooperação entre a UC e atores não governamentais (ONGs, setor privado, universidades etc.) para o aperfeiçoamento da gestão da UC e para o uso direto e/ou indireto dos recursos naturais?		
21% informou que havia ALTA cooperação de organizações não governamentais e parceiros;	29% informou que havia uma BAIXA cooperação de organizações não governamentais e parceiros;	50% informou que NÃO HAVIA cooperação de organizações não governamentais e parceiros.

Fonte: Respostas ao questionário eletrônico (**Anexo 9**).

222. Observa-se, portanto, que **79%** das UCs possuem baixa ou nenhuma cooperação com organizações não governamentais e parceiros.

⁶⁴ Disponível em:<https://www.wwf.org.br/wwf_brasil/historia_wwf_brasil/>. Acesso em: 30 set. 2019.





223. Essa situação também ficou demonstrada após respostas ao ofício em que foi solicitada informação sobre a existência de ações de cooperação entre as UCs estaduais e atores não governamentais que contribuisse para o aperfeiçoamento da gestão da UC e para o uso sustentável dos recursos naturais.

224. Como resposta, foram encaminhados quatro acordos vigentes. Ao avaliar os acordos, constatou-se que apenas dois são voltados para Unidades de Conservação no bioma Amazônia: um com o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – Funbio, no intuito de implementar o Programa Áreas Protegidas da Amazônia; outro com o Instituto Semeia para apoio ao desenvolvimento de projetos de concessão de UCs⁶⁵.

225. A causa identificada para esta situação é a baixa sensibilização da administração para a importância e contribuição que os atores não governamentais podem oferecer. Existem diversas Ongs que atuam na temática ambiental em Mato Grosso, mesmo assim, só existem dois acordos de cooperação vigentes.

3.2.1.3 Pesquisas no interior das Unidades de Conservação

226. A Política Nacional do Meio Ambiente tem, como um dos seus princípios, o incentivo ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais⁶⁶.

227. No mesmo sentido, o artigo 3º da Lei do Seuc estabelece como um dos objetivos do sistema o incentivo às atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental, sob todas as suas formas.

228. Diante desse objetivo expresso, foi averiguado se há pesquisas em andamento nas UCs, e se o resultado dessas pesquisas, de alguma forma, é utilizado para o planejamento e direcionamento das ações.

229. A Sema/MT informou, por meio de ofício, que de 2013 a 2018 foram emitidas seis autorizações de pesquisa nas UCs do bioma Amazônia – uma para a Estação Ecológica Rio Ronuro; uma para o Parque Estadual Serra Ricardo Franco, quatro para o Parque Estadual Cristalino⁶⁷.

230. Contudo, foi constatado que essas informações não foram utilizadas no planejamento. Em resposta aos questionários, **93%** responderam que as Unidades de

⁶⁵ Anexo 4.

⁶⁶ Art. 2º, inciso VI, da Lei Federal 6.938/1981.

⁶⁷ Anexo 6.





Conservação não dispõem de informações baseadas em pesquisas a fim de que seus resultados possam ser levados em consideração no planejamento⁶⁸.

A Sema/MT informou⁶⁹ que utiliza o Plano de Manejo como documento hábil para elencar as linhas de pesquisa de interesse. **Como a maioria das UCs não possuem Plano de Manejo aprovado**, não há como estabelecer adequadamente critérios de priorização e direcionamento de tema de pesquisas a serem realizadas.

231. Ainda, o resultado das pesquisas não se encontra no site da Sema/MT, o que impede a sociedade de perceber qual o tipo de benefício que as pesquisas geram nas Unidades de Conservação.

Diante de todo o exposto, **sugere-se recomendar à Sema/MT que:**

- 1) utilize as informações geradas nas pesquisas para fins de planejamento das atividades das UCs;**
- 2) disponibilize em seu site o resultado das pesquisas realizadas no interior das Unidades de Conservação, a fim de permitir à população o acesso aos resultados gerados;**
- 3) assegure o estabelecimento de parcerias entre organizações não governamentais, organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão nas Unidades de Conservação, conforme disposto no inciso IV do artigo 4º da Lei Estadual nº 9.502/2011 e no inciso IV do artigo 5º da Lei Federal nº 9.985/2000.**

232. Além disso, sugere-se reiterar a recomendação existente no Acórdão 5.644/2013 – TP no sentido de **assegurar a implantação e efetiva atuação dos conselhos gestores, deliberativos e consultivos em todas as Unidades de Conservação, conforme exigido pelo artigo 36 da Lei Estadual nº 9.502/2011**.

233. Como benefício esperado com a implementação de tais recomendações, pode-se destacar o aumento da participação social (parceiros privados, população local, universidades) na gestão das unidades de conservação, o que eleva o número de atores contribuindo direta ou indiretamente, gerando maior probabilidade de alcance dos objetivos de criação das Unidades de Conservação.

⁶⁸ Ponto 10.3 do ANEXO 9.

⁶⁹ Anexo 2.





3.3 Desalinhamento entre as políticas estaduais para as UCs e as políticas de regularização fundiária e de turismo

234. Conforme já exposto, a articulação entre os diversos atores pode contribuir significativamente na preservação. Neste tópico, buscou-se avaliar como se encontra o alinhamento entre os órgãos estaduais que podem contribuir com o alcance dos objetivos das Unidades de Conservação, especificamente o alinhamento quanto às políticas de regularização fundiária e de turismo.

235. As políticas de regularização fundiária e de turismo foram escolhidas para análise pois são reconhecidas como de extrema importância para o alcance dos objetivos de criação da Unidade de Conservação.

236. A regularização fundiária é etapa importante para a consolidação territorial. A política de turismo pode auxiliar no financiamento das atividades essenciais para a manutenção das UCs, além de contribuir acessoriamente para a educação ambiental quando direcionada para esta finalidade.

237. No intuito de colher a percepção da Sema/MT quanto ao tema, foi encaminhado questionário eletrônico para averiguar a existência de cooperação institucional com outros órgãos ou entidades governamentais estaduais para o aperfeiçoamento da gestão da UC e para o uso direto e/ou indireto dos recursos naturais. O panorama das respostas segue no quadro a seguir:

Tabela 12 - Respostas a pergunta acerca de cooperações institucionais

Existe cooperação institucional com outros órgãos e entidades governamentais estaduais para aperfeiçoamento da gestão da UC e para o uso direto e/ou indireto dos recursos naturais?
7% Existe ALTA cooperação 43% Existe BAIXA cooperação 50% Não existe cooperação

Fonte: Respostas ao questionário eletrônico (**Anexo 9**).

238. Especificamente quanto às Unidades de Conservação existentes no bioma Amazônia, foi constatado que **existem fragilidades na articulação das políticas de regularização fundiária e de turismo** demonstrado por meio do uso da técnica FSDL.

MÉTODO FSDL

239. O FSD (Fragmentação, Sobreposição e Duplicidade) é um método desenvolvido pela *US Government Accountability Office – GAO* a fim de permitir a análise integrada de políticas públicas. O TCU, em 2017, adaptou o método, incluindo a Lacuna





como possível resultado deste diagnóstico, alterando a nomenclatura para FSDL. Seguem as definições inerentes a este método adaptado⁷⁰:

Fragmentação: é a existência de mais de uma instituição governamental (ou mais de uma unidade dentro de uma instituição governamental) que atua na resolução do problema ou na intervenção pública sem coordenação plena, havendo, assim, oportunidades para melhorar a prestação do serviço público.

Sobreposição: várias políticas ou instituições agem sobre o mesmo problema e com objetivos parecidos, atuando em atividades, estratégias semelhantes ou sobre o mesmo público-alvo para alcançar esses objetivos.

Duplicidade: define-se pela existência de instituições ou políticas públicas diferentes que entregam os mesmos serviços ou produtos à sociedade.

Lacuna: ausência de execução de políticas, processos, atores, mecanismos institucionais, benefícios ou beneficiários para que a intervenção tenha mais eficácia e efetividade.

3.3.1 Fragmentação na Política de Regularização Fundiária

240. Como já informado, o FSDL é um método de análise integrada de políticas públicas. Ao aplicar o método sobre a política de regularização fundiária, foi encontrada que existe fragmentação entre a política voltada para as Unidades de Conservação e a política de regularização fundiária.

241. A fragmentação ocorre quando existe mais de uma instituição governamental (ou mais de uma unidade dentro de uma instituição governamental) que atua na resolução do problema ou na intervenção pública sem coordenação plena, havendo, assim, oportunidades para melhorar a prestação do serviço público.

242. O órgão responsável pela regularização fundiária no Estado de Mato Grosso é o Intermat – Instituto de Terras de Mato Grosso. No entanto, quanto às Unidades de Conservação, essa competência é da Sema/MT.

243. Na Sema/MT, a regularização fundiária nas UCs é competência da Gerência de Compensação e Regularização Fundiária, ligada à Coordenadoria de Unidades de Conservação – CUCO⁷¹.

244. Ao analisar as competências de ambos os órgãos, é possível perceber que uma ação articulada poderia contribuir com a regularização fundiária. As Unidades de Conservação em Mato Grosso não foram georreferenciada e não ocorreu o levantamento

⁷⁰ Definições retiradas do Livro Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise Ex Post, Volume 2. Brasília, Casa Civil da Presidência da República, 2018.

⁷¹ Conforme art. 71, incisos X, XI e XII do Regimento Interno da Sema/MT (Decreto nº 15.359/2019).





fundiário para que se conheça quem eram os ocupantes dessas terras antes da criação da unidade.

245. A prática atual adotada no estado é primeiro criar a Unidade de Conservação para depois fazer o levantamento fundiário e retirar, indenizando ou não, dependendo do caso, os ocupantes da área.

246. Vale informar que as Unidades de Conservação estaduais do bioma Amazônia são na modalidade Proteção Integral⁷², de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, fazendo-se necessária a retirada dos ocupantes, caso existentes (excetuada a Resex Guariba-Roosevelt que é de Uso Sustentável).

247. No entanto, para que seja possível essa retirada, faz-se necessário o levantamento fundiário a fim de determinar quem estava regularmente ocupando a área (propriedade privada ou na posse de boa-fé) antes da criação da unidade de conservação.

248. A percepção de que a cooperação entre os órgãos pode ser benéfica é tamanha que foi acordado termo de cooperação para a atuação mútua com outros órgãos, conforme será descrito a seguir.

3.3.2 Ações em andamento

249. Em visita ao órgão, foram repassados documentos e explanadas as ações que estão sendo tomadas sobre a política de regularização fundiária.

250. Diante dessa necessidade de tomada de ação pela Sema/MT, foi assinado Termo de Compromisso Ambiental nos autos do inquérito civil (SIMP nº 011637-010/2017) entre o Ministério Público do Estado de Mato Grosso – MPE/MT e a Sema/MT em 25 de janeiro de 2019.

251. A cláusula terceira, item 3.1.1.1 do documento traz a exigência da espacialização georreferenciada para o desenvolvimento de um módulo de compensação ambiental.

252. Como consequência deste compromisso, a Sema/MT está para concluir termo de referência para contratação de empresa para execução do georreferenciamento e estabelecimento dos marcos físicos, a fim de deixar claro para a população do entorno onde

⁷² O Art 2º, VI do Snuc define proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais.





começa e onde termina a Unidade de Conservação. Os recursos serão oriundos do programa MT sustentável.

253. Após o devido georreferenciamento e inclusão dos marcos, já foi assinado Termo de Cooperação⁷³ entre a Sema/MT e o Intermat, a fim de que este auxilie no levantamento fundiário e na troca de informações necessárias. Como as ações de regularização fundiária deste termo também abrangem a regularização em assentamentos rurais, o cronograma de execução das metas físicas está previsto com data limite para agosto de 2024.

254. Também foi realizado acordo de cooperação com o Incra⁷⁴ a fim de gerar informações georreferenciadas ao Sistema de Gestão Fundiária – Sigef, impedindo assim que seja possível solicitar título de posse de área sobreposta às Unidades de Conservação, além de informar quais áreas estão certificadas no sistema.

255. Ainda, há a previsão de parceria junto a Associação dos Notários e Registradores do Brasil – Anoreg⁷⁵, para a regularização de áreas de conservação no Estado na qual a Anoreg informará quem é a pessoa com o registro da terra na localidade.

Desse modo, entende-se que estão sendo tomadas as ações necessárias para a concretização da política de regularização fundiária, se fazendo necessários o acompanhamento e a exigência de plano de ação.

3.3.3 Lacuna na Política de Turismo nas Unidades de Conservação

256. O turismo é importante instrumento para a manutenção das Unidades de Conservação, assim como para o fomento da educação ambiental. Sua importância é tanta que tem previsão tanto no Snuc⁷⁶ quanto no Seuc⁷⁷.

257. A política de Turismo em Mato Grosso está atualmente sob a responsabilidade da Superintendência de Política de Turismo ligada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – Sedec/MT.

258. Ao aplicar o método FSDL sobre a política de turismo, foi possível diagnosticar a existência de Lacuna. Esta ocorre quando há ausência de execução de

⁷³ Termo de Cooperação nº 350/2019 – Intermat / Sema

⁷⁴ Anexo 14

⁷⁵ Informação repassada em visita a Sema/MT e disponível em:<<https://www.anoreg.org.br/site/2019/04/26/anoreg-mt-sema-mt-quer-parceria-com-a-anoreg-mt-para-regularizacao-de-areas-de-conservacao/>>. Acesso em: 30 set. 2019.

⁷⁶ Art. 4º, inciso XII da Lei n 9.985/2000.

⁷⁷ Art. 3º, inciso XII.





políticas, processos, atores, mecanismos institucionais, benefícios ou beneficiários para que a intervenção tenha mais eficácia e efetividade.

259. A lacuna ocorre aqui pela total falta de articulação entre a Sema/MT - titular na gestão das Unidades de Conservação e, consequentemente, responsável direta pelas ações necessárias para a consecução dos objetivos do Seuc/MT – e a Sedec/MT.

260. Corroborando com o posicionamento aqui apresentado, a Sema/MT afirma que *não existe articulação junto a Secretaria Adjunta de Turismo*⁷⁸.

261. Ao avaliar as causas, é possível perceber que a lacuna é gerada pela falta de instrumentos básicos para a implementação de visitação nas UCs do bioma Amazônia no estado, principalmente devido à falta de conclusão dos planos de manejos. Sem os planos, não há como conceder áreas para visitação.

262. Como consequência, não se fomenta o interesse de atores que empreendem no turismo nessas unidades. Com isso, não há estudos sobre a capacidade de carga para o uso público, assim como parâmetros de visitação adequados levando em consideração os impactos para a conservação.

Conforme informações repassadas pela Sema/MT, sete Unidades de Conservação no bioma Amazônia foram indicadas por possuírem potencial turístico. No entanto, foi constatado que nenhuma delas tem o seu potencial de uso público aproveitado ou possuem estudo de capacidade de carga⁷⁹.

Diante de todo o exposto, sugere-se recomendar à Sema/MT que:

1) crie ações específicas no instrumento de planejamento da Sema para priorizar e fomentar a articulação entre os atores envolvidos na atividade turística do Estado, visando aproveitar o potencial de atividades de uso público (visitação – turismo e recreação) nas UCs.

263. Como benefícios esperados, está o aumento da visitação nas unidades de conservação - fomentando a sensação de pertencimento e propagando a importância da preservação desses espaços como instrumento de educação ambiental. Além disso, há a possibilidade de visitação remunerada a ser revertida para o financiamento da manutenção da unidade.

⁷⁸ Anexo 4.

⁷⁹ ANEXO 9.





Questão 2.2 – O Governo Estadual possui sistemas de mensuração de desempenho para a política estadual de UCs?

3.4 Mensuração de desempenho da política estadual das Unidades de Conservação

Devido a limitações do sistema de Relatório de Ação Governamental - RAG, à falta de integração entre os bancos de dados estaduais e à falta de informatização dos processos na Sema/MT, foram identificadas fragilidades que afetam a mensuração do desempenho da política estadual de Unidades de Conservação. A falta de ferramenta adequada gera a impossibilidade de correção de rumos a contento por parte do gestor.

264. As metodologias de avaliação de políticas pública ainda utilizam como base os fundamentos de um sistema conhecido como Ciclo PDCA – *Plan, Do, Check, Act*, também conhecido como Ciclo de *Demming*. O “Check” (Checagem) é a etapa que está aqui em análise, por avaliar os resultados alcançados e subsidiar a tomada de decisão para as ações posteriores “Act” (Ação).

265. A avaliação dos resultados alcançados com as políticas para as unidades de conservação é condição necessária para a correção de rumos. Sem essa avaliação e devida mensuração, resta impossibilitado o entendimento acerca das causas dos problemas e a identificação das ações corretivas necessárias.

266. O instrumento para avaliação das políticas estaduais e divulgação dos resultados alcançados é o Relatório de Ação Governamental – RAG. Neste há o detalhamento da execução dos programas previstos no Plano Plurianual – PPA, com foco no grau de alcance das metas estabelecidas.

267. Ao avaliar o RAG, modelo analítico 2018, é possível perceber que este instrumento, por si só, não foi suficiente para a avaliação das políticas e dos programas voltados para as Unidades de Conservação.

268. Primeiramente, por ser um instrumento de avaliação em que há a predominância da análise orçamentária, com justificativa para a não execução focada no contingenciamento de recursos.

269. Segundo, pela periodicidade: a correção na execução de programas exige ação tempestiva por parte do gestor, que precisa ser devidamente provido por informações a





contento para a rápida correção de rumo. O RAG é anual, o que não permite a tomada de decisão com a devida tempestividade.

270. Além do instrumento de mensuração não ser o mais adequado pelas características acimas apontadas, também foi constatado que a Sema/MT não tem integração com outros mecanismos sistematizados formais para acompanhar as ações voltadas às Unidades de Conservação, o que influí diretamente na mensuração das políticas voltadas para as UCs.

271. A causa diagnosticada reside na falta de integração dos sistemas informatizados utilizados pela gestão estadual. Os bancos de dados não são integrados e informações importantes ficam isoladas em cada órgão, o que impede a otimização de esforços e respostas rápidas aos desafios encontrados.

272. Um exemplo dessa falta de integração está nas informações sobre os títulos definitivos emitidos pelo Intermat. Para a Sema/MT ter acesso a essas informações, a fim de possibilitar o planejamento adequado das ações de regularização fundiária em uma Unidade de Conservação, precisa solicitar a informação e aguardar certo prazo para recebê-la. Caso houvesse esta integração dos bancos de dados uma simples consulta permitiria o acesso.

273. Esta situação expõe deficiências na governança de TI do estado: a falta de informatização dos processos e integração dos bancos de dados gera demora na ação estatal.

274. A falta de informatização dos processos da Sema/MT também contribui para essa situação. Em visita ao órgão, foi possível constatar que existem setores que convivem com verdadeiras “montanhas de processos físicos”. Em razão disso, a própria informação gerada pela Sema/MT não fica disponível com fácil acesso aos seus servidores⁸⁰.

275. Outra causa está na falta do uso das informações geradas pela área técnica da Sema/MT para a correção das ações voltadas para as políticas das Unidades de Conservação, conforme ficou evidenciado no RAG – Analítico 2018.

276. Como exemplo, destaca-se o programa e objetivo constante no RAG 2018:

⁸⁰ Até o fechamento deste relatório, não foi encontrada nenhuma evidência de que há uma ação de digitalização dos processos existentes em andamento.





Ação:	2085-Gestão do sistema estadual de unidades de conservação
Programa de Governo:	393-Promoção da Conservação Ambiental para Melhoria da Qualidade de Vida
Exercício:	2018
Tipo de Ação:	Atividade
Unidade Responsável:	27101-SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
Objetivo Específico:	Gerenciar o Sistema Estadual de Unidades de Conservação para atingir média efetividade por meio da criação, implantação e gestão das UCs.
Produto:	Unidade de conservação implementada

Fonte: Relatório de Ação Governamental – Analítico 2018.

277. Agora a recomendação da unidade responsável:

Recomendações da Unidade responsável pela ação:

Mesmo com a captação de recursos financeiros extra orçamentários é necessário que o Estado disponibilize recursos próprios para o gerenciamento do Sistema Estadual de Unidades de Conservação Estaduais, uma vez que algumas medidas não são financiadas, como por exemplo regularização fundiária, através de compra de terras em unidades de conservação, manutenção de infraestruturas, equipamentos e veículos entre outros.

O Estado deve se empenhar para a destinação de recursos para a elaboração de Planos de Manejo para as unidades de conservação estaduais, uma vez que estes constituem documentos técnicos e orientativos que muito contribuem para a efetiva implantação e gestão das unidades de conservação, bem como para o cumprimento de seus objetivos de conservação e/ou proteção, além de auxiliar tecnicamente a tomada de decisões, evitando desta forma questionamentos técnicos por parte de gestores governamentais e conflitos de interesses sociais.

O Governo deve disponibilizar quadro técnico efetivo para o gerenciamento das unidades de conservação uma vez que os cargos para as Gerências Regionais das Unidades de Conservação constituem cargos comissionados. Essa situação proporciona uma intensa rotatividade nos cargos o que ocasiona uma descontinuidade nas ações e um gasto contínuo com treinamento para os novos ocupantes do cargo.

O Governo deve investir na divulgação das ações de conservação (através da mídia escrita, falada e televisiva) especificamente, uma vez que esse processo proporciona um acesso mais rápido às informações técnicas, normas, restrições e procedimentos o que evitaria muitos conflitos de interesses sociais e a degradação dos recursos naturais das unidades de conservação estaduais.

O empenho na adoção de medidas que visem o conhecimento e regularização da documentação dos imóveis referente a propriedades rurais localizadas no interior de unidades de conservação estaduais deve ser priorizado pelo Estado, uma vez que isto tem sido um agravante na morosidade e no impedimento da implementação das unidades de conservação estaduais.

Fonte: Relatório de Ação Governamental - Analítico 2018.

278. É possível perceber que muitos dos tópicos tratados aqui neste relatório estão elencados na própria recomendação da área técnica da Sema/MT, evidenciando uma lacuna entre a área técnica e a gestão, principalmente na seleção das prioridades quanto às políticas das Unidades de Conservação a serem executadas pelo órgão.

279. Diante de todo o exposto, sugere-se que seja recomendado à Sema/MT que:

- 1) estabeleça cronograma e sejam tomadas ações para a informatização dos processos e integração dos sistemas utilizados na Sema/MT, a fim de permitir a tomada de decisão célere e tempestiva;**
- 2) crie mecanismo de mensuração de desempenho da política de Unidades de Conservação, a fim de subsidiar a tomada de decisão para a correção de rumos, sendo este divulgado no portal de transparência para fins de transparência e controle social.**

280. Os benefícios esperados com essas recomendações estão no aumento da celeridade, tanto processual quanto da tomada decisão, gerando redução de prazo na





conclusão dos processos e na correção de rumos da política para as unidades de conservação.





4. AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

281. Uma das formas de consolidação de informações das auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) é o mapa de avaliação de implementação e consolidação da gestão das UCs.

282. Estes apresentam as UCs estaduais do bioma Amazônia em MT, considerando vários aspectos de avaliação. Seu propósito é fornecer um panorama visual e fornecer parâmetros para comparar essas áreas de proteção com as demais presentes em todo o bioma Amazônia do Brasil.

283. Os resultados da avaliação foram encaminhados à equipe de auditoria pelo TCU após a compilação dos dados. Foram utilizados 14 aspectos de avaliação de UCs para produzir estes mapas:

- ✓ G : Plano de Manejo
- ✓ H : Recursos humanos
- ✓ \$: Recursos financeiros
- ✓ E : Estrutura física, mobiliário e serviços
- ✓ T : Consolidação territorial
- ✓ F : Fiscalização e combate a emergências ambientais
- ✓ P : Pesquisa
- ✓ B : Monitoramento da biodiversidade
- ✓ C : Conselho consultivo ou deliberativo
- ✓ M : Manejo comunitário
- ✓ A : Acesso das populações residentes às políticas públicas por populações residentes
- ✓ U : Uso público
- ✓ N : Concessões florestais onerosas
- ✓ L : Articulação local

284. No Gráfico 6 seguinte, cada eixo representa um dos aspectos de avaliação de UCs. A pontuação varia de 0 a 3 (3 = grau de consolidação mais alto; 0 = ausência de implementação do aspecto avaliado).

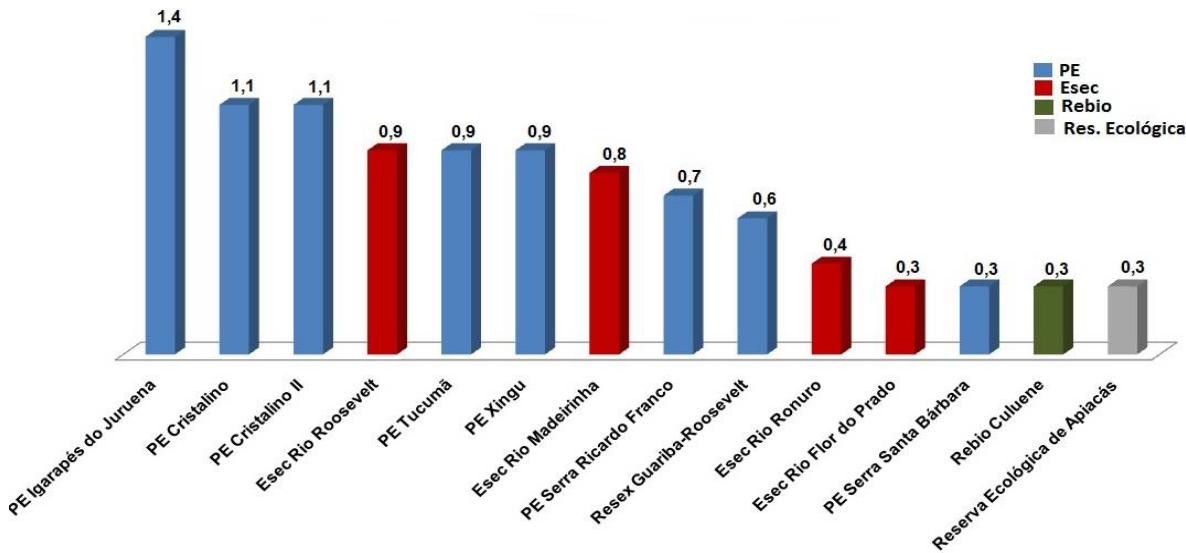
285. Na auditoria realizadas em 2013, das 14 UCs presentes no bioma Amazônia em MT, o gráfico de avaliação de Implementação das UCs localizadas em Mato Grosso indica que:

- **5 unidades de conservação (35,7%)** estão entre a faixa de implementação de 0 a 0,5;
- **6 unidades de conservação (42,9%)** estão entre a faixa de implementação de 0,5 a 1;
- **3 unidades de conservação (21,4%)** estão entre a faixa de implementação de 1 a 1,5;





Gráfico 6 – Avaliação do grau de implementação das Unidades de Conservação (2013)

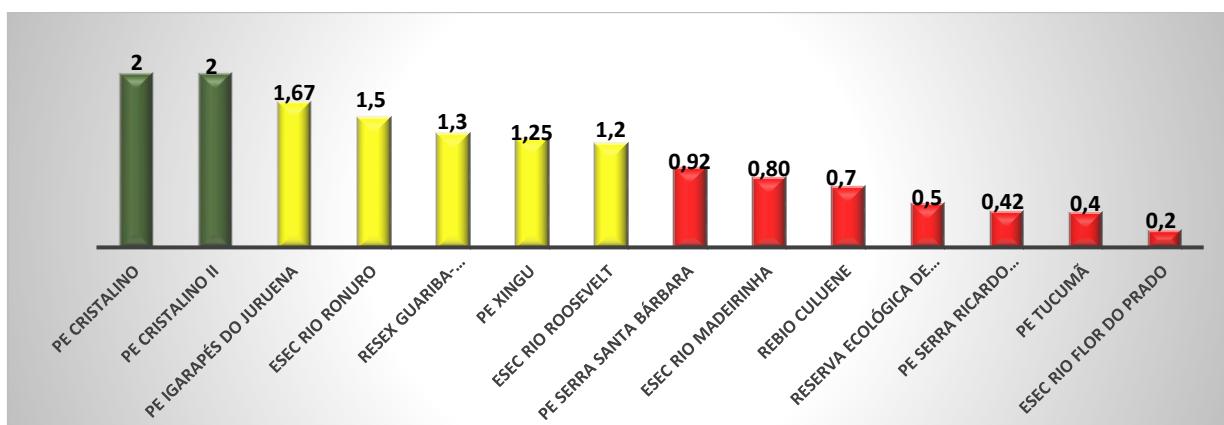


Fonte: Relatório de Auditoria Operacional nas Unidades de Conservação – 2013.

286. Na auditoria realizada em 2019, o gráfico de avaliação de Implementação das 14 UCs avaliada em 2019 demostrou um avanço no grau de implementação:

- 4 unidades de conservação (28,6%) estão entre a faixa de implementação de 0 a 0,5;
- 3 unidades de conservação (21,4%) estão entre a faixa de implementação de 0,5 a 1;
- 7 unidades de conservação (50%) estão entre a faixa de implementação de 1 a 2.

Gráfico 7 – Avaliação do grau de implementação das Unidades de Conservação (2019)



Fonte: Unidade Instrutiva TCE/MT.

287. De todo o exposto, com os dados comparativos das auditorias realizadas em 2013 e 2019, fica evidente, no que tange à gestão das UCs Estaduais no bioma Amazônia em MT, **um avanço no grau de consolidação dessas áreas especialmente protegidas pelo Estado**. Contudo, conforme visto ao longo desse relatório, alguns pontos ainda merecem a atenção do Estado para atingir a efetiva consolidação das Unidades de Conservação inseridas no bioma Amazônia.





5. DA MANIFESTAÇÃO DOS GESTORES

288. Inicialmente a Sema/MT encaminhou plano de providência⁸¹ a fim de demonstrar que medidas foram tomadas diante dos apontamentos apresentados no relatório preliminar. No entanto, esse plano foi anterior ao trabalho de auditoria. Neste caso, não afastando os apontamentos do relatório preliminar, conforme informação⁸² colacionada nos autos.

289. A Assembleia Legislativa também se pronunciou⁸³ informando que o PPA e a LDO já estão vigentes e que a LOA já foi discutida e aprovada. Por fim, aponta que caso o Tribunal de Contas entenda pela insuficiência financeira, ou eventual excesso, sugere que seja o Poder Executivo comunicado do fato para as devidas providências.

290. A Sema/MT se pronunciou novamente⁸⁴, agora fazendo uma argumentação ponto a ponto dos tópicos elencados no relatório preliminar.

6. DA ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DOS GESTORES

291. A equipe técnica entende que os argumentos apresentados pelos gestores **são parcialmente procedentes, e que não afastam os achados apresentados.**

292. Inicialmente, a Sema/MT aponta que a Sra. Mauren Lazzaretti tomou posse em 02 de janeiro de 2019 e que responde pelo período em que está como Secretária. Além disso, que o relatório técnico faz referência também aos anos de 2014 a 2018. Com fundamento no princípio da eventualidade solicita que os governadores e gestores sejam convocados para apresentar posicionamento para lhes assegurar a ampla defesa e o contraditório.

293. A equipe técnica entende que diante da natureza da auditoria a solicitação não é exequível. A Auditoria Operacional⁸⁵ é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento (ISSAI 3000/17).

⁸¹ Doc. digital nº 278723/2019

⁸² Doc. digital nº 261170/2020

⁸³ Doc. Digital nº 5760/2021

⁸⁴ Doc. digital nº 5394/2021 até Doc. digital nº

⁸⁵ Definição retirada do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União - 2020





294. Esta auditoria é fruto de um trabalho coordenado com o Tribunal de Contas da União em que a avaliação foi realizada com todos os Estados brasileiros que possuem bioma amazônico. Nesse contexto, a Auditoria, pela sua própria natureza, avalia fatos num prazo determinado (um recorte).

295. As observações apresentadas sobre 2014 e 2018 são para reforçar que os problemas existentes com as Unidades de Conservação perduram há muito mais tempo que o período avaliado nesta auditoria e que esta Corte de Contas já lançou recomendações anteriores⁸⁶ sobre tais fatos.

296. Se para avaliar uma política pública que possui fragilidades que perduram por vários anos ou décadas fosse necessário citar todos os gestores anteriores para se posicionarem, seria inviável executar auditoria em qualquer política de Estado.

297. Quem responde atualmente pela gestão é quem tem a possibilidade de aperfeiçoar a política pública e sanar as fragilidades existentes.

298. Portanto, entende a equipe técnica que não cabe citar os gestores ou governadores anteriores.

299. Sobre os achados 3.1.1, “Ausência de Plano de Manejo e fragilidade na sua implementação”; 3.2.2 “Insuficiência de ações destinadas a promover a efetiva Consolidação Territorial das UCs”; 3.1.3 Insuficiência de ações de fiscalização e de monitoramento nas UCs; 3.1.4 “Recursos orçamentários incompatíveis com as demandas de gestão das Unidades de Conservação do bioma Amazônia”.

300. Em síntese, a Sema/MT informa que de acordo com o Projeto de Monitoramento e Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira – PRODES, Mato Grosso manteve o desmatamento sobre controle.

301. Que na linha de gestão de todo o território mato-grossense, incluindo as UCs do bioma Amazônia, na data de 09/12/2020 foi iniciado o sistema digital de fiscalização e lavratura de autos de ilícitos ambientais e demais sancionatórios, possibilitando o gerenciamento online de dados e de fiscalizações ambiental.

302. Alega que visando promover as taxas de desmatamento e cessar os danos ambientais, os alertas Planet se constituem em um dos principais insumos para subsidiar as ações de fiscalização ambiental de flora e que o uso dos alertas por meio de estratégias de ações tais como fiscalizações in loco, notificações preventivas (e-mails e ligação) e

⁸⁶ Processos nº 174.955/2013 e 2.940-8/2014





autuações remotas resultaram em 1.706 polígonos de alerta que já foram objeto de atendimento por meio dos agentes de fiscalização.

AGENTES DA AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO	QTDE DE ALERTAS FISCALIZADOS
FISCALIZADO PELA CFFL 2019/2020	385
FISCALIZADO PELA GPFCD 2020	640
FISCALIZADO PELO BPMPA 2020	135
FISCALIZADO PELAS DUDs E BPMPA 2019/2020	259
FISCALIZADO DURANTE A OPERAÇÃO AMAZÔNIA - 2019 (CFFL, DUDs, BPMPA, CBM, IBAMA)	201
FISCALIZADO PELO IBAMA 2019/2020	86
TOTAL DE ALERTAS PLANET OBJETO DE AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DE FLORA	1706

Quadro 4 – Quantidade de alertas Planet fiscalizados até março de 2020.

303. Que os números de autos de infração lavrados até março de 2020 quando comparado aos anos anteriores demonstra que ocorreu evolução na capacidade de atendimento.

MESES	QUANTIDADE DE AUTOS DE INFRAÇÃO LAVRADOS POR DESMATE E/OU EXPLORAÇÃO ILEGAL		
	2018	2019	2020
Jan	20	20	27
fev	28	27	22
mar	19	11	132
abr	9	17	
mai	2	47	
jun	23	17	
jul	34	33	
ago	17	31	
set	32	45	
out	11	63	
nov	22	36	
dez	4	28	
TOTAL	221	371	181

Quadro 10 – Quantidade de Autos de Infração por desmatamento e/ou exploração florestal ilegal, lavrados mensalmente nos anos de 2018, 2019 e 2020.

304. Que o próprio relatório preliminar deste processo demonstrou que ocorreram avanços no grau de implementação das 14 UCs avaliadas. Contudo, alguns pontos ainda merecem a atenção do Estado para atingir a efetiva consolidação.





305. Que no âmbito orçamentário e financeiro ocorreram diversas dificuldades, por conta da pandemia (COVID19), mas não impediram a aplicação de boas práticas.

306. Que o Estado de Mato Grosso firmou termo de ajustamento de conduta com o Ministério Público por não ter cumprido o prazo estabelecido de 5 anos para a produção do Plano de Manejo após a criação do Parque Estadual Serra Ricardo Franco. Além disso, que esse plano de manejo foi concluído pela empresa contratada e que foi entregue na data de 20 de novembro de 2020.

307. Esclarece que o Estado não tem domínio público das áreas do interior da Unidade, visto que ainda não foi possível realizar a regularização fundiária do Parque. Que o custo estimado para regularização fundiária de todas as unidades de conservação estadual é de aproximadamente R\$ 2.524.725.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais)⁸⁷

308. Que a Sema está trabalhando no levantamento das informações fundiárias e ambientais de todas as unidades de conservação, incluindo varredura cartorial, levantamento ocupacional, serviço de georreferenciamento, demarcação com materialização e codificação de marcos. Aponta a existência de uma Ata de Registro de Preços nº 001/2020 para esta finalidade.

309. A equipe técnica entende que os argumentos apresentados são procedentes, mas **não afastam os achados de auditoria apresentados**. A maioria das Unidades de Conservação continuam sem plano de manejo. Não foi apresentado nenhum plano para a solução dos achados apresentados.

310. Nesse contexto, a equipe técnica sugere **a manutenção das recomendações e determinações preliminares**.

311. Especificamente sobre o achado **3.1.3 Insuficiência de ações de fiscalização e de monitoramento nas UCs**. Com a implementação da plataforma Planet e a instituição da autuação remota, entende-se que as Unidades de Conservação foram abarcadas dentro do sistema de monitoramento.

312. Nesse contexto, assim que detectado o desmatamento é emitido um alerta pelo sistema e o analista destacado passa a avaliar a causa, sendo necessário, é feita a fiscalização presencial no local.

313. Portanto, diante dessa nova modalidade de fiscalização, tendo em vista o melhor uso do recurso humano disponível pelo órgão ambiental, a equipe técnica entende

⁸⁷ Informação na pág. nº17 do Doc. Digital nº 5394/2021





que faz-se necessário avaliação futura sobre o achado e que, portanto, sugere a manutenção da recomendação preliminar.

314. Sobre o achado 3.1.5 Ausência de definição de critérios qualitativos do ICMS Ecológico voltados ao incentivo da preservação das UCs pelos municípios de Mato Grosso

315. Sobre a ausência de definição de variáveis qualitativas para o cálculo do ICMS Ecológico, aponta que a Sema está cumprido integralmente a Lei Complementar nº73/2020 e que existe a Instrução Normativa nº 001/2010. No anexo II desta instrução prevê que o cálculo não só leva em consideração o tamanho da área e fator de correção como dado genérico, mas a qualidade ambiental de determinada unidade. Que os chamados escores são definidos após avaliação dos critérios para o cálculo qualitativos de atribuição da Sema/MT.

ANEXO II

Estabelece, a partir das categorias de manejo e fatores de Correção, os escores mínimos e máximos da avaliação qualitativa, de que trata o parágrafo 1º do artigo 5.º do Decreto Estadual 2.758/01.

Categorias de Manejo de Unidades de Conservação e outras áreas protegidas	FC	Escores mínimos e máximo		
		Municipal	Estadual	Federal
Reserva Biológica	1,0	1,0 - 3,0	1,0 - 2,0	1,0 - 2,0
Estação Ecológica	1,0	1,0 - 3,0	1,0 - 2,0	1,0 - 2,0
Monumentos Naturais	0,8	1,0 - 5,0	1,0 - 3,0	1,0 - 1,5
Refúgios de Vida Silvestre	0,8	1,0 - 2,0	1,0 - 2,0	1,0 - 1,5
Parques	0,7	1,0 - 14,3	1,0 - 5,0	1,0 - 3,0
Terras Indígenas	0,7	1,0	1,0	1,0 - 4,0
Florestas	0,5	1,0	1,0 - 4,0	1,0 - 1,5
Reserva Extrativista	0,5	1,0	1,0 - 2,5	1,0 - 1,5
Reservas de Desenvolvimento Sustentável	0,5	1,0	1,0	1,0 - 2,5
Área de Proteção Especial	0,5	1,0 - 2,0	1,0	1,0
Reservas de Fauna	0,4	1,0	1,0 - 2,0	1,0 - 1,5
Áreas de Relevante Interesse Ecológico	0,3	1,0	1,0 - 2,0	1,0
Estradas Parque	0,3	1,0	1,0 - 2,0	1,0
Reserva Particular do Patrimônio Natural	0,2	1,0	1,0 - 20,0	1,0 - 15,0
Areas de Proteção Ambiental – APA	0,2	1,0	1,0 - 3,0	1,0 - 2,0
Territórios Quilombolas	0,5	1,0	1,0	1,0 - 2,0





316. Ainda, que foi publicada a Portaria nº 498/2020/SEMA/MT, que designa as instituições da Câmara Técnica do ICMS Ecológico, conforme extrato a seguir:

PORTARIA Nº 498/2020/SEMA/MT

Altera a Portaria nº 563, de 02 de dezembro de 2013 que “Designa as Instituições participantes da Câmara Técnica do ICMS Ecológico e dá outras providências”.

A SECRETÁRIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE, no uso das atribuições legais que lhe confere o art. 71, inciso IV, da Constituição Estadual e o art. 3º, da Lei Complementar nº 612, de 28 de Janeiro de 2019, que dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Estadual.

Considerando o Procedimento Administrativo de protocolo nº 263276/2020.

RESOLVE:

Art. 1º Fica alterado o art. 2º da Portaria nº 563, de 02 de dezembro de 2013 que passa a vigorar com a seguinte redação:

*** A Câmara de que trata esta portaria será integrada por representantes dos seguintes órgãos e entidades:**

I- Secretaria de Estado de Meio Ambiente- SEMA/MT (coordenação);

**II- Secretaria de Estado de Fazenda- SÉFAZ/MT;
III- Superintendência de Assuntos Indígenas-SAI;
IV- Associação Mato-grossense dos Municípios -AMM;
V- Instituto Ação Verde;
VI- Federação dos Povos Indígenas do Estado de Mato Grosso-FEPOIMT. ”**

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

REGISTRADA, PUBLICADA, CUMPRA-SE.

Cuiabá, 18 de agosto de 2020.

**Mauren Lazzaretti
Secretaria de Estado de Meio Ambiente
SEMA-MT**

317. Para a Sema/MT, estão definidos e regulamentados os critérios qualitativos a serem aplicados para majorar ou diminuir a cota parte do ICMS Ecológico por meio da IN 001/2020, LC nº 073/2000 e Dec. nº 2.758/2001 e por meio da efetiva implementação da Câmara Técnica do ICMS Ecológico pela Portaria nº 498/2020/Sema/MT.

318. A fim de avaliar se realmente os critérios qualitativos estão sendo aplicados, visto que como apontados no relatório os valores repassados não estão sendo alterados, foi





solicitado ao setor de Controle Interno da Sema/MT as atas de reunião da Câmara Técnica do ICMS Ecológico. Em resposta⁸⁸, foi informado que depois da criação a Câmara Técnica não realizou nenhuma reunião.

319. Nesse contexto, entende a equipe técnica que a Câmara Técnica do ICMS Ecológico não está efetivamente implementada, não afastando o achado.

320. **Sobre o achado 3.1.6 Inefetivo cumprimento da ordem de prioridade na destinação dos recursos da compensação ambiental, em desacordo com a ordem de prioridade elencada no Decreto Estadual nº 2.594/2014.**

321. Informa que a Sema/MT está cumprido a Lei nº 9.998/2000, o Decreto Federal nº 4.320/2002 e o Decreto Estadual nº 2.594/2014. Além disso, que a Sema/MT já encaminhou para publicação a Instrução Normativa nº 01/2021/Sema/MT que institui o procedimento administrativo para a operacionalização e cumprimento da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985/2000.

322. Que no art. 10 da IN 01/2021/SEMA/MT há a discriminação da ordem de prioridade quanto a destinação dos recursos de compensação ambiental e que no art. 7 e 8 trazem os pressupostos e os critérios de gradação, conforme extrato a seguir:

Art. 7º A gradação de impacto ambiental será realizada com base nos seguintes pressupostos:

- I. Considerar somente impactos negativos e não mitigáveis aos recursos naturais;
 - II. Não considerar análise de risco;
 - III. Todas as informações necessárias ao cálculo do percentual de impacto ambiental deverão constar do EIA e demais documentos integrantes do procedimento de licenciamento ambiental;
 - IV. Deve ser replicável e objetiva;
 - V. Deve possibilitar, a partir de critérios claros e objetivos, que o empreendedor, com base nas informações constantes do EIA e demais documentos integrantes do procedimento de licenciamento ambiental, possa calcular o grau de impacto de seu empreendimento.
- Parágrafo único. Nos empreendimentos compostos por diversas atividades o percentual de compensação ambiental deve ser calculado para cada atividade e por tipologia.

Art.8º Para fins de cálculo da compensação ambiental, ficam estabelecidos os seguintes critérios para a gradação de impactos

⁸⁸ Anexo I





negativos e não mitigáveis para os recursos naturais:

- I. Eficiência de geração de energia, em relação à área inundada, para empreendimentos hidrelétricos e eficiência de represamento da água em relação à área inundada, para empreendimentos de represamento de água;
- II. Ocorrência de espécies da flora endêmica, rara, vulnerável ou ameaçada de extinção, na área de influência direta do empreendimento, conforme definido no EIA e demais documentos integrantes do procedimento de licenciamento ambiental, observadas as listas de espécies de publicações oficiais;
- III. Ocorrência ou trânsito de espécies da fauna (exclusive para ictiofauna) endêmica, rara, vulnerável ou ameaçada de extinção, na área de influência direta do empreendimento, conforme definido no EIA e demais documentos integrantes do processo de licenciamento ambiental, observadas as listas de espécies de publicações oficiais;
- IV. Reprodução de espécies de fauna endêmica, rara, vulnerável ou ameaçada de extinção, na área de influência direta do empreendimento, conforme definido no EIA e demais documentos integrantes do processo de licenciamento ambiental, observadas as listas de espécies de publicações oficiais;
- V. Ocorrência de espécies da ictiofauna endêmica, rara, vulnerável ou ameaçada de extinção, nos trechos afetados pela implantação de empreendimentos que impliquem em represamento;
- VI. Interrupção da circulação da ictiofauna migratória causada pela implantação de empreendimentos que impliquem em represamento, sem adoção de mecanismos apropriados para a sua transposição;
- VII. Interrupção da circulação da fauna nativa terrestre provocada pela implantação ou ampliação do empreendimento;
- VIII. Fragmentação da vegetação nativa, onde a supressão da vegetação decorrente da implantação do empreendimento implique na fragmentação do remanescente da vegetação nativa maior que dez hectares;
- IX. Implantação em Unidade de Conservação - UC - de Proteção Integral, em sua Zona de Amortecimento (ZA), de acordo com seu plano de manejo, ou localizados numa faixa de 3 (três) mil metros a partir do limite da UC, cuja ZA não esteja estabelecida; devendo-se considerar a área de influência direta do empreendimento, conforme definido no EIA e demais documentos integrantes do procedimento de licenciamento ambiental;
- X. Implantação do empreendimento em manguezais, áreas de recargas de aquíferos ou várzeas, assim identificados no EIA e demais documentos integrantes do processo de licenciamento ambiental;
- XI. Implantação do empreendimento em áreas prioritárias para a conservação;





- XII. Alteração de regime hidráulico de jusante de reservatório causado pela implantação ou ampliação do empreendimento;
- XIII. Alteração do regime hidrodinâmico causado pela implantação ou ampliação do empreendimento;
- XIV. Interrupção da drenagem natural causado pela implantação ou ampliação do empreendimento;
- XV. Alteração do nível do lençol freático causado pela implantação ou ampliação do empreendimento;
- XVI. Execução de atividades de dragagem;
- XVII. Existência de cavernas ou fenômenos cársticos na área de influência direta do empreendimento, conforme definido no EIA e demais documentos integrantes do procedimento de licenciamento ambiental, conforme definidas no Art. 1º, Parágrafo único do Decreto Federal nº 99.556/1990 (com as alterações do Decreto nº 6.640/2008), ou fenômenos cársticos como dolinas, depressões fechadas, sumidouros, ressurgências e condutos;
- XVIII. Desaparecimento de atributos abióticos da paisagem causados pela implantação ou ampliação do empreendimento, excluindo-se as cavernas ou fenômenos cársticos, citados em XVII;
- XIX. Extração de minério e estéril, considerando o volume total in situ de material a ser extraído, de acordo com o Plano de Lavra em licenciamento;
- XX. Extração de minério associado a obras de implantação ou ampliação de empreendimentos;
- XXI. Grau de integridade das características ecológicas da paisagem, observadas antes da implantação do empreendimento;
- XXII. Emissão de efluentes atmosféricos residuais;
- XXIII. Emissão de efluentes líquidos residuais;
- XXIV. Emissão de sons e ruídos residuais.

323. Que a regularização fundiária de uma Unidade de Conservação consiste no processo de identificar o real proprietário ou possuidor do imóvel particular inserido nos limites da Unidade, visando a aquisição das áreas pelo Estado. Para que isso ocorra, alega que a Sema/MT está realizando o levantamento das informações junto ao Incra e Intermat por meio do termo de cooperação nº 350/2019 – Intermat/Sema.





324. Somada a esta iniciativa, também que a Sema/MT daria cumprimento ao art. 19 do Decreto nº 1491/2018, mediante a criação de um banco de dados contendo informações referente as áreas prioritárias e disponíveis para a compensação legal.

325. Entende a equipe técnica que a criação da Instrução Normativa nº 01/2021/Sema/MT, combinada com as demais ações informadas, demonstra proatividade da gestão na tentativa de aperfeiçoar a transparência do processo de compensação ambiental.

326. Contudo, como as ações apresentadas ainda estão em andamento, principalmente o ponto da identificação do real proprietário ou possuidor do imóvel, condição necessária para a regularização fundiárias nas UCs, os argumentos elencados não são suficientes para afastar o achado.

327. Diante do exposto sugere-se a manutenção do achado a fim de executar futura avaliação sobre os processos de compensação ambiental.

328. Sobre o achado 3.1.7 Inexistência de critérios de validação do valor de referência do empreendimento declarado ao órgão licenciador e 3.1.8 Inadequação na amplitude máxima no estabelecimento do grau de impacto ambiental, variado entre 0 a 0,5% do valor do empreendimento.

329. Alega que tem efetivado o cálculo da compensação ambiental com fundamento no Decreto Estadual nº2.594/2014 sendo as informações apresentadas pelo empreendedor e necessariamente auditadas por profissionais com expertise nas áreas de economia ou contabilidade.

330. Que esta sistemática permite conferir se o somatório dos investimentos necessários para a implantação do empreendimento ou atividade (valor de referência) é condizente com a realidade, afastando a possibilidade de subestimar os valores de compensação.

331. Sobre a inadequação na amplitude máxima no estabelecimento do grau de impacto ambiental, entre 0 a 0,5%, alega que o órgão efetiva o cálculo por meio do Decreto Estadual nº2.594/2014, pois este encontra-se em vigência. Que a Adin nº 3378 corrobora com o grau do impacto acima apresentado.

332. Que no mesmo tema, a IN 01/2021/SEMA/MT instituiu o procedimento administrativo para a operacionalização e cumprimento da compensação ambiental e que segue o Decreto nº 2.594/2014 fixando o quantum proporcional ao impacto ambiental.





333. Como já informado na página 67 deste relatório, O Superior Tribunal Federal - STF pronunciou⁸⁹, em 2008, sobre a constitucionalidade com redução de texto da expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”, constante do § 1º, do art. 36, da Lei Federal nº 9.985/2000.

334. Um teto na compensação desconsidera qualquer hipótese de os impactos negativos não mitigáveis superarem o limite de 0,5% fixado pelo Decreto nº 2.594/2014.

335. Ainda, como apontado na página 64 deste relatório, não havia nenhuma sistemática para confirmar se o somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento ou atividade (valor de referência) era aquele informado pelo empreendedor.

336. Com a publicação da IN 01/2021/SEMA/MT passou-se a expressamente exigir o memorial de cálculo, certificado por contador, e a composição do Valor de Referência para cada tipo de empreendimento, além da possibilidade de revisão do Valor de Referência apresentado pelo empreendedor, conforme extrato a seguir:

⁸⁹ ADI nº 3.378, de 9 de abril de 2008.





J Art. 5º, verbalmente:

A comprovação do valor do empreendimento necessária para cálculo do Valor Referência – VR deverá ocorrer por meio contábil, com memorial de cálculos devidamente certificado por contador, sob as penas da lei, ou por qualquer meio idôneo de comprovação, como, por exemplo, negociação de títulos em Bolsa de Valores.

§ 1º O VR será composto pelo somatório dos investimentos inerentes à implantação do empreendimento ou atividade.

§ 2º O empreendedor deverá apresentar o VR por meio de planilha e demais documentos que julgar necessários, contendo o detalhamento de todos os investimentos inerentes à implantação do empreendimento, desde o seu planejamento até sua efetiva operação.

§ 3º O cálculo do VR deverá ser realizado por profissional legalmente habilitado para cada tipo de atividade ou empreendimento, apresentando com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) e estará sujeito à revisão por parte do órgão competente, impondo-se ao profissional que a prestou e ao empreendedor, as sanções administrativas, civis e penais, nos termos da lei, pela falsidade das mesmas.

§ 4º Não integram o VR para efeito do cálculo da compensação ambiental, os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais.

337. Contudo a Sema não dispõe de nenhuma sistemática para confirmar se o somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento ou atividade (valor de referência) é condizente com a realidade. Apenas há a expressa previsão da possibilidade de revisão por parte do órgão competente (§3º do art. 5).

338. Diante do exposto, entende a equipe técnica que as evidências apresentadas não são suficientes para afastar os achados apresentados.

339. **Sobre os achados 3.4 Inadequação dos instrumentos de avaliação de desempenho da política estadual das Unidades de Conservação; 3.1.9 Inconsistência no uso de critérios para a alocação de recursos nas Unidades de Conservação; 3.2 Fragilidades na articulação entre os atores ambientais; 3.3 Desalinhanamento entre as políticas estaduais para as UCs e as políticas de regularização fundiária e de turismo.**





340. Inicia ratificando as defesas protocoladas na RNI nº 273.635/2019 e que conforme apresentado na RNI o incremento do desmatamento na Resex Guariba Roosevelt ocorreu entre 2008 e 2018 impactando nos meses de 2019. Desde julho de 2019 a Sema/MT passou a utilizar o Sistema de Monitoramento de Cobertura Vegetal, por meio da plataforma Planet.

341. Utiliza os argumentos apresentados nos tópicos anteriores, ações de fiscalização remota e presencial, para demonstrar as ações de fiscalização desenvolvidas a partir de 2019.

342. Pelo exposto, entende a equipe técnica que devem ser mantidos os achados.

7. CONCLUSÃO

343. É inegável que a criação de Unidades de Conservação contribui para contenção do desmatamento do bioma Amazônia. Dados do Inpe revelam que Mato Grosso foi o Estado que mais reduziu o desmatamento nos últimos 14 anos, saindo de uma taxa anual de desmatamento de 11.814 Km² em 2004, para 1.490 Km² em 2018, uma queda de 87% na taxa de desmatamento no período⁹⁰.

344. Apesar dos dados sobre o desmatamento serem positivos, o Boletim do Desmatamento (SAD) revela dados preocupantes sobre os avanços do desmatamento em Unidades de Conservação na região Amazônica. Em maio de 2019, o SAD identificou que 53% do desmatamento no bioma Amazônia ocorreu em áreas privadas; 34% em Unidade de Conservação; 12% em Assentamentos; e 1% em Terras Indígenas.

345. Isso revela que as UCs, que deveriam ter desmatamento zero, estão sob diversas pressões antrópicas, devido à falta de efetiva consolidação territorial desses espaços especialmente protegidos.

346. Nesse sentido, por meio desta auditoria operacional, ficou evidenciado que a gestão das Unidades de Conservação do bioma Amazônia em Mato Grosso apresenta fragilidades no estabelecimento de ações voltadas a promover as condições necessárias ao atingimento dos objetivos para os quais estas unidades foram criadas.

347. Demonstrou-se que permanecem impropriedades na política pública desenvolvida pelo Governo do Estado de Mato Grosso voltada a promover a efetiva consolidação e implementação das Unidades de Conservação Estaduais inseridas no bioma Amazônia:

⁹⁰ Dados disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>.





- a)** Existência de UCs estaduais sem instrumentos básicos de planejamento e gestão necessários para viabilizar o planejamento e a implementação de atividades de proteção e uso sustentável nessas áreas;
- b)** Ausência de regularização fundiária nas UCs, entendido aqui como o procedimento de desapropriação e indenização de áreas privadas sobrepostas às UCs e a desintrusão de invasores presentes nos limites das UCs;
- c)** Ausência de fiscalização por parte da Sema em parte das UCs, o que leva a impactos ambientais negativos em razão do avanço extensivo da agropecuária, do desmatamento e das queimadas;
- d)** Falta de repasse de recursos financeiros/orçamentários pelo Estado de Mato Grosso às UCs;
- e)** Inefetiva implementação da Câmara Técnica de ICMS Ecológico e falta de definição de critérios qualitativos para avaliar o grau de preservação das UCs/TIs;
- f)** Inefetivo cumprimento da ordem de prioridade na destinação dos recursos da compensação ambiental, em desacordo com a ordem de prioridade elencada no Decreto Estadual nº 2.594/2014;
- g)** Não utilização de critérios de validação do Valor de Referência declarado pelos empreendedores;
- h)** Inadequação na amplitude máxima no estabelecimento do grau de impacto ambiental, variado entre 0 e 0,5% do valor do empreendimento;
- i)** Inconsistência no uso de critérios para a alocação dos recursos orçamentários e humanos;
- j)** Inefetivo funcionamento da maioria dos conselhos gestores;
- k)** Baixa participação de organizações não governamentais na gestão das UCs;
- l)** Reduzido uso dos resultados de pesquisas na gestão das unidades de conservação;
- m)** Desalinhamento entre as políticas das unidades de conservação e as políticas de regularização fundiária e turismo.

348. Para mitigar tais impropriedades, foram propostas medidas visando sanear os apontamentos de auditoria nas Unidades de Conservação na Secretaria de Estado de Meio Ambiente – Sema/MT.





8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

349. Dado o exposto e visando propor melhorias na gestão das UCs estaduais do Estado de Mato Grosso, apresenta-se o relatório conclusivo com as seguintes sugestões ao Conselheiro Relator, com base no que dispõe o art. 137-A do Regimento Interno deste Tribunal:

350. O conhecimento dessa Auditoria Operacional;

351. A expedição das recomendações e determinações ao Governador do Estado de Mato Grosso e à Secretaria Estadual de Meio Ambiente:

DETALHAMENTO DOS ACHADOS		RECOMENDAÇÕES/DETERMINAÇÕES	
Nº	Descrição	Nº	Descrição
3.1.1	Ausência de Plano de Manejo e fragilidade na sua implementação	1	Determinar à Sema/MT que dote todas as Unidades de Conservação inseridas no bioma Amazônia com Planos de Manejo devidamente aprovados, visando ao aproveitamento econômico, social e ambiental desses territórios, conforme delineado no art. 27 da Lei Federal nº 9.985/2000.
		2	Recomendar à Sema/MT que garanta a efetiva execução das ações inseridas nos Planos de Manejo das UCs do bioma Amazônia, conforme previsão expressa contida no Plano de Amazônia Sustentável (alínea "b" do item 3.1.3) e Decreto Federal nº 5.758/2006 (alínea "u" do inciso II do item 3.2).
3.1.2	Insuficiência de ações destinadas a promover a efetiva Consolidação Territorial das UCs	3	Determinar à Sema/MT que realize levantamento de informações sobre a situação fundiária nas Unidades de Conservação do bioma Amazônia, a fim de identificar os reais proprietários passíveis de desapropriações e respectivas indenizações, assim como eventuais invasores, com fulcro nos artigos 9º, 10, 11, 18 do Seuc.
		4	Determinar à Sema/MT que estabeleça critérios de hierarquização e priorização na regularização fundiária das UCs, baseados em materialidade, relevância e riscos para o meio ambiente, com identificação das áreas privadas ou ocupações irregulares consideradas de relevante interesse ecológico ou turístico, ou aquelas ameaçadas de degradação, e que por esses motivos necessitam ser priorizadas nos processos de desapropriações e de desintrusões, com fulcro nos artigos 9º, 10, 11, 18 e parágrafos 1º do art. 18 do Seuc.
		5	Determinar à Sema/MT que promova, a partir de informações levantadas para identificar as áreas prioritárias nos processos de regularização fundiária, a desapropriação das áreas particulares incluídas nos limites das UCs e a compensação pelas benfeitorias indenizáveis, conforme delineado nos artigos 9º, 10, 11, 18 e parágrafos 1º do Seuc, com fulcro nos artigos 9º, 10,





DETALHAMENTO DOS ACHADOS		RECOMENDAÇÕES/DETERMINAÇÕES	
Nº	Descrição	Nº	Descrição
			11, 18 e parágrafos 1º do art. 18 do Seuc.
		6	Determinar à Sema/MT que promova a demarcação e sinalização em todas as UCs inseridas no bioma Amazônia, conforme delineado no PAS (3.1.3, alínea "b").
3.1.3	Insuficiência de ações de fiscalização e de monitoramento nas UCs	7	Determinar à Sema/MT que viabilize ações de fiscalização permanentes nas UCs bioma Amazônia, priorizando as áreas críticas em degradação florestal e as mais ameaçadas por ações antrópicas, com fulcro no art. 23, inciso VI, da Constituição Federal.
		8	Recomendar à Sema/MT que institua e implemente rotinas de monitoramento, sistemas, indicadores e outros mecanismos dedicados ao monitoramento da biodiversidade em UCs estaduais.
3.1.4	Recursos orçamentários incompatíveis com as demandas de gestão das Unidades de Conservação do bioma Amazônia	9	Recomendar ao Governo do Estado de Mato Grosso , que, na elaboração do PPA, LDO e LOA, assegurem os recursos mínimos necessários à efetiva implementação e consolidação territorial das Unidade de Conservação do bioma Amazônia.
3.1.5	Ausência de definição de critérios qualitativos do ICMS Ecológico voltados ao incentivo da preservação das UCs pelos municípios de Mato Grosso	10	Determinar ao Governo do Estado de Mato Grosso e à Sema/MT que defina e regulamente, no prazo máximo de 180 dias, critérios qualitativos a serem aplicados para majorar ou diminuir a cota parte do ICMS Ecológico destinados aos municípios, conforme determinação contida no § 1º do artigo 5º do Decreto Estadual nº 2.758/2001 e no § 4º do artigo 8º da Lei Complementar nº 073/2000.
3.1.6	Inefetivo cumprimento da ordem de prioridade na destinação dos recursos da compensação ambiental, em desacordo com a ordem de prioridade elencada no Decreto Estadual nº 2.594/2014	11	Recomendar à Sema/MT que apresente estudo com a avaliação da oportunidade e a conveniência de normatizar a obrigatoriedade de quitação da compensação ambiental por meio de depósito de recursos financeiros em fundo a ser criado, visando centralizar e destinar o produto das arrecadações para regularização fundiária das Unidades de Conservação, conforme previsão contida no artigo 14-A da Lei Federal nº 13.668/2018, c/c o artigo 6º, III, da Lei Federal nº 9.985/2000.
3.1.7	Inexistência de critérios de validação do valor de referência do empreendimento declarado ao órgão licenciador	12	Recomendar à Sema/MT que normalize critérios para sistematizar a validação dos custos totais de implantação dos empreendimentos (Valor de Referência) declarados pelo empreendedor nos processos de compensação ambiental.
3.1.8	Inadequação na amplitude máxima no estabelecimento do grau de impacto ambiental, variado entre 0 a 0,5% do valor do empreendimento	13	Recomendar ao Governo do Estado e à Sema/MT que promovam a alteração da amplitude do grau de impacto previstos no art. 8º do Decreto Estadual nº 2.594/2014 (0 a 0,5%), nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos considerados de significativo impacto ambiental, objetivando compensar os reais danos causados ao meio ambiente.





DETALHAMENTO DOS ACHADOS		RECOMENDAÇÕES/DETERMINAÇÕES	
Nº	Descrição	Nº	Descrição
3.1.9	Inconsistência no uso de critérios para a alocação de recursos nas Unidades de Conservação	14	Determinar ao Governo do Estado e à Sema/MT que aloque servidores com capacidade de exercer efetivamente a atribuição de gerente de unidade de conservação, a fim de permitir o pleno exercício das atribuições fiscalizatórias inerentes ao cargo.
		15	Recomendar à Sema/MT que considere na sua política de recursos humanos, as especificidades regionais, bem como as pressões externas e a localização das Unidades de Conservação – especialmente aquelas situadas em locais ermos – com vistas a definir a lotação de servidores e os benefícios legais, de forma a estimular a permanência dos servidores em locais inóspitos.
3.2.	Fragilidades na articulação entre os atores ambientais	16	Recomendar à Sema/MT que utilize as informações geradas nas pesquisas para fins de planejamento das atividades das UCs.
		17	Recomendar à Sema/MT que disponibilize em seu site o resultado das pesquisas realizadas no interior das Unidades de Conservação, a fim de permitir à população o acesso aos resultados gerados.
		18	Recomendar à Sema/MT que assegure o estabelecimento de parcerias entre organizações não governamentais, organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão nas Unidades de Conservação, conforme disposto no inciso IV do artigo 4º da Lei Estadual nº 9.502/2011 e no inciso IV do artigo 5º da Lei Federal nº 9.985/2000.
		19	Recomendar à Sema/MT que assegure a implantação e efetiva atuação dos conselhos gestores, deliberativos e consultivos em todas as Unidades de Conservação, conforme exigido pelo artigo 36 da Lei Estadual nº 9.502/2011.
3.3.	Desalinhanamento entre as políticas estaduais para as UCs e as políticas de regularização fundiária e de turismo	20	Recomendar à Sema/MT que crie ações específicas no instrumento de planejamento da Sema para priorizar e fomentar a articulação entre os atores envolvidos na atividade turística do Estado, visando aproveitar o potencial de atividades de uso público (visitação – turismo e recreação) nas UCs.
3.4	Inadequação dos instrumentos de avaliação de desempenho da política estadual das Unidades de Conservação	21	Recomendar à Sema/MT que estabeleça cronograma e sejam tomadas ações para a informatização dos processos e integração dos sistemas utilizados na Sema/MT, a fim de permitir a tomada de decisão célere e tempestiva.
		22	Recomendar à Sema/MT que crie mecanismo de mensuração de desempenho da política de Unidades de Conservação, a fim de subsidiar a tomada de decisão,





DETALHAMENTO DOS ACHADOS		RECOMENDAÇÕES/DETERMINAÇÕES	
Nº	Descrição	Nº	Descrição
			sendo estes divulgados no portal de transparência para fins de transparência e controle social.

É o relatório.

Secretaria de Controle Externo de Saúde e Meio Ambiente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, 22 de fevereiro de 2021.

Assinatura digital

FELIPE FAVORETO GROBÉRIO

Assinatura digital

MARLOS SIQUEIRA ALVES





REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Prática Ambiental**. Editora Juspodivm, vol. 1, Salvador, 2018.

CASA CIVIL. **Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise**. Ex Post, Volume 2. Brasília, Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/downloads/guiaexpost.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 8 agosto de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 4.340**, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), e dá outras providências. Brasília: 23 ago. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 5 agosto de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.758**, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato 2004-2006/Decreto/D5758.htm>. Acesso em: 4 agosto 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.985**, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 11 setembro 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira**. Presidência da República. – Brasília: MMA, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional** / Tribunal de Contas da União. 3.ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria>. Acesso em: 24 setembro de 2019.





CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental**, conforme a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC e dá outras providências. **Resolução nº 371**, de 05 de abril de 2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=493>>. Acesso em: 15 de setembro de 2019.

MATO GROSSO. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Mato Grosso**, de 18 de outubro de 1989. Atualizadas até a Emenda Constitucional nº 84/2019. Cuiabá: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, 1989. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/con-1-1989.pdf>. Acesso em 17 setembro de 2019.

MATO GROSSO. **Decreto nº 2.594/2014**, de 13 de novembro de 2014. Cria a Câmara de Compensação Ambiental, disciplina a compensação por significativo impacto ambiental, e dá outras providências. Disponível em: <https://futurelegis.com.br/legislacao/80813/Decreto-N%C2%BA-2594-de-13-11-2014>. Acesso em 2 de agosto de 2019.

Mato GROSSO. **Decreto nº 153/2019**, de 28 de junho de 2019. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/html/15590/>. Acesso em 2 de setembro de 2019.

RAPPAM Mato Grosso. **Efetividade de Gestão de Unidades de Conservação**. Disponível em: <https://d3nehc6y19qzo4.cloudfront.net/downloads/rappam_mt.pdf>. Acesso em 9 setembro 2019.





**Tribunal de Contas
Mato Grosso**