

RELATÓRIO DE PESQUISA  
AGOSTO 2020

# MEIO AMBIENTE É ÓRGÃOS DE CONTROLE:

UMA ANÁLISE DAS AUDITORIAS  
DA CGU SOBRE SNUC E  
CÓDIGO FLORESTAL



Articulando diálogos.  
Cuidando da Terra.

# MEIO AMBIENTE E ÓRGÃOS DE CONTROLE:

UMA ANÁLISE DAS AUDITORIAS  
DA CGU SOBRE SNUC E  
CÓDIGO FLORESTAL

## IMAFLORA

**Luís Fernando Guedes Pinto**  
*Gerente de Políticas Públicas*

**Marcelo de Medeiros**  
*Coordenador de Políticas Públicas*

**Bruno Grisotto Vello**  
*Analista de Políticas Públicas*

**Coordenação**  
Marcelo de Medeiros

**Texto**  
Bruno Grisotto Vello

**Pesquisa**  
Bruno Grisotto Vello e Fernando Peres Rodrigues

**Revisão**  
Julia Campos da Silva  
Luís Fernando Guedes Pinto  
Maíra Luisa Milani de Lima  
Marcelo de Medeiros  
Renato Pellegrini Morgado

**Diagramação**  
Thiago Olbrich

**Foto Capa**  
Vale da Lua (Moon Valley),  
Chapada dos Veadeiros, Goiás, Brasil  
Foto: Vitor Marigo



Articulando diálogos.  
Cuidando da Terra.

# SUMÁRIO

<b>EDITORIAL</b> .....	<b>04</b>		
<b>RESUMO EXECUTIVO</b> .....	<b>06</b>		
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>08</b>		
<b>1. A CGU NO CENÁRIO BRASILEIRO DE CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>10</b>		
1.1. INSTITUIÇÕES DE CONTROLE E O CENÁRIO DE INOVAÇÃO INSTITUCIONAL DA DEMOCRACIA .....	<b>10</b>		
1.2. EIXOS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL: CENTRALIZAÇÃO DO CONTROLE INTERNO, AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E TRANSPARÊNCIA E GOVERNO ABERTO .....	<b>12</b>		
1.2.1. Centralização do Controle Interno .....	<b>12</b>		
1.2.2. Ampliação do escopo de atuação: avaliação das políticas públicas e combate à corrupção .....	<b>13</b>		
1.2.3. Transparência e Governo Aberto .....	<b>14</b>		
<b>2. METODOLOGIA</b> .....	<b>16</b>		
2.1. COLETA DOS DADOS .....	<b>16</b>		
2.2. CLASSIFICAÇÃO DESCRITIVA DOS RELATÓRIOS .....	<b>18</b>		
2.3. MATRIZ ANALÍTICA .....	<b>18</b>		
<b>3. A CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO E AS POLÍTICAS AMBIENTAIS</b> .....	<b>21</b>		
3.1. A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA CGU NAS AUDITORIAS SOBRE SNUC E CÓDIGO FLORESTAL .....	<b>21</b>		
3.1.1. Aumento do número de auditorias .....	<b>21</b>		
3.1.2. Mudanças no processamento dos resultados – mais recomendações .....	<b>24</b>		
3.1.3. Recomendações de melhor qualidade .....	<b>25</b>		
3.2. SNUC E CÓDIGO FLORESTAL: DOIS PERFIS DE ATUAÇÃO .....	<b>28</b>		
3.3. DA AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA POLÍTICA À FISCALIZAÇÃO DE SUAS REGRAS – A DIVISÃO TEMÁTICA DENTRO DOS PERFIS .....	<b>30</b>		
3.3.1. Atuação Direta – Implementação e formulação da política, seus projetos e condições dos órgãos implementadores .....	<b>31</b>		
3.3.2. Atuação incidental: a política como regulamentação ambiental .....	<b>35</b>		
3.4. ATUAÇÃO NACIONAL E SUBNACIONAL – AUDITORIAS POR QUEM E SOBRE QUEM .....	<b>38</b>		
<b>4. PONTOS DE SINERGIA ENTRE A ATUAÇÃO DA CGU E DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE SNUC E CÓDIGO FLORESTAL</b> .....	<b>41</b>		
4.1. ATUAÇÃO DIRETA E NACIONAL – CONSTRUINDO SINERGIAS PARA O MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS .....	<b>42</b>		
4.2. ATUAÇÃO INCIDENTAL E DESCENTRALIZADA – COORDENAÇÃO NA FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE REGRAS AMBIENTAIS .....	<b>44</b>		
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>45</b>		
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>46</b>		

## EDITORIAL

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

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

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

Este estudo, elaborado em pareceria pelo Imaflora, pelo Observatório do TCU/FGV e pelo WWF-Brasil, é um esforço nesse sentido. Aliando a experiência política das organizações da sociedade civil com o conhecimento teórico e metodológico da academia, lançamos um olhar investigativo sobre duas instituições pouco discutidas nos debates ambientais, o *Tribunal de Contas da União* e a *Controladoria Geral da União*, para entender de forma mais aprofundada como elas participam da formulação, revisão ou implementação de políticas públicas ambientais, mais especificamente, do Código Florestal e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

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

Em 2006, o TCU encontrou diversas deficiências na estrutura do IBAMA em Rondônia que minavam sua capacidade de garantir a proteção da Floresta Nacional do Bom Futuro. Para reverter a degradação ambiental decorrente desse quadro, o Tribunal expediu variadas recomendações para o Poder Executivo Federal, como a elaboração de planos periódicos de fiscalização,

promoção de eventos para conscientização das comunidades vizinhas à Floresta e ampliação do orçamento disponível para ações no local. Em 2015, ao auditar o Programa Terra Legal, do Governo Federal, o TCU descobriu uma série irregularidades nos processos de regularização fundiária rural nos estados da Amazônia Legal, determinando que o Ministério de Desenvolvimento Agrário tomasse providências.

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

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

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

Boa leitura!

Daniel Wang  
Luís Fernando Guedes Pinto  
Raul Silva Telles do Valle

---

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

## RESUMO EXECUTIVO

- Instituições de controle, entre elas a CGU, ainda são pouco conhecidas pelo campo ambiental da sociedade civil. Porém, têm elevado sua capacidade de atuação, o que as coloca como uma arena com potencial importante de construção de sinergias na incidência sobre as políticas de meio ambiente, sobretudo na atual conjuntura política.
- A CGU tem ampliado sua capacidade de incidência sobre SNUC e Código Florestal nos últimos anos em três sentidos: houve um aumento expressivo de auditorias que mencionam SNUC ou Código Florestal; diagnósticos obtidos nas auditorias têm sido articulados com recomendações ao poder público de maneira mais bem-sucedida; as recomendações realizadas durante as auditorias têm cumprido requisitos mais rígidos de qualidade.
- Há pelo menos dois perfis de atuação da CGU sobre o SNUC e Código Florestal.
  1. O primeiro, mais frequentemente encontrado nas auditorias que mencionam o SNUC (mas não exclusivo desta política), possui caráter de monitoramento da política. São auditorias diretamente voltadas à avaliação do andamento da política em diversos de seus aspectos (do cumprimento de metas à legalidade das ações do órgão responsável). Essas auditorias intervêm nas políticas mediante a emissão de recomendações e tendem a ser realizadas pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), localizada em Brasília, com incidência sobre órgãos do Governo Federal.
  2. O segundo, mais comum nas auditorias que mencionam o Código Florestal (porém tampouco exclusivo desta política), é voltado à fiscalização do cumprimento de regras definidas pela legislação ambiental. São auditorias realizadas com maior frequência por braços regionalizados da CGU presentes nos estados e direcionadas a atores diversos mais ligados à execução das políticas – sobretudo superintendências estaduais de órgãos federais e Executivos municipais. Essas auditorias avaliam o cumprimento ou violação de regras fundiárias e de proteção de áreas especiais e também se concentram na emissão de recomendações a irregularidades identificadas.

- A presença de uma concentração considerável de auditorias que avaliam diretamente a política e formulam recomendações aos responsáveis por sua gestão indica que a CGU possui capacidade de construir entendimentos estruturais e de prazo alongado quanto aos desafios das políticas ambientais e uma compreensão estruturada de como superá-los, com capacidade de acompanhar esses pontos com os atores responsáveis. Para a sociedade civil, isso pode constituir uma fonte valiosa de informação para a incidência sobre as políticas.
- Iniciativas que facilitem a identificação e sistematização de informações sobre os resultados das auditorias possuem um potencial importante de tornar compreensíveis os diagnósticos e recomendações da CGU sobre essas políticas, o que, por sua vez, pode representar insumos importantes para atores interessados no monitoramento dessas políticas e no atendimento às recomendações realizadas pelos órgãos de controle.
- Atualmente, não há caminhos institucionais previstos para a incidência da sociedade civil na definição conjunta de auditorias da CGU sobre SNUC e Código Florestal. No entanto, há um espaço possível de construção desses caminhos, sobretudo quando consideradas experiências de outras instituições de controle, tais como o Painel de Referência em Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU).

## INTRODUÇÃO

Diante do protagonismo das instituições mais tradicionais da democracia representativa, agências de controle, tais como Controladoria Geral e Tribunal de Contas da União, constituem um objeto de pesquisa e incidência política relativamente pouco considerado por organizações da sociedade civil envolvidas com a agenda ambiental no Brasil. Nos últimos anos, porém, essas agências têm ganhado maior relevância no cenário político nacional. Elevaram sua capacidade de atuação, expandiram as fronteiras de seu escopo e ganharam maior autonomia na definição daquilo que podem controlar. Some-se a esse ganho de relevância, seu papel de fiscalização do uso de recursos públicos e monitoramento das políticas setoriais, tem-se uma arena com potencial importante no atual cenário de mudança de paradigma no governo federal, tanto em relação à participação social, quanto em relação ao próprio avanço da agenda ambiental.

Esse novo cenário torna, portanto, oportuno que o campo ambiental aprofunde seu conhecimento sobre as instituições de controle, e explore as possibilidades de sinergia na defesa das políticas de clima, florestas e agricultura. Órgãos de controle, todavia, não constituem objeto de fácil apreensão. De um lado, como não ocupam os circuitos tradicionais da política, raramente figuram nas manchetes do noticiário de grande circulação. Ademais, por características que lhes são próprias – sobretudo derivadas de seu elevado ritmo de evolução institucional – os aspectos de sua atuação encontram-se em constante mutação, desafiando os olhares mais treinados a apreender seus padrões.

A presente pesquisa busca enfrentar esse desafio e construir pontes entre sociedade civil e instituições de controle a partir de uma descrição sistemática sobre a atuação da CGU em relação à agenda ambiental. Mais especificamente, analisa todas as auditorias realizadas e publicadas pela CGU cujo conteúdo faça menção a duas políticas – Sistema Nacional de Unidades de Conservação e Código Florestal. O objetivo é, não apenas examinar tematicamente as auditorias e ilustrar com alguns casos como a CGU atua, mas também explorar possíveis pontos de sinergia na relação entre CGU e o campo ambiental na sociedade civil.

A escolha do SNUC e Código Florestal como objeto da pesquisa não é fortuita. Estas constituem duas das políticas ambientais mais importantes do Brasil e, juntas, regulam a utilização de grande parte da terra privada e pública ambientalmente relevante no país. Até em função de sua relevância, tais políticas têm recentemente sofrido sucessivas tentativas de retrocesso. Imbuídos de uma visão de que a atual legislação ambiental seria excessivamente protecionista e representaria um empecilho para o desenvolvimento econômico, atores têm avançado propostas de flexibilização e, muitas vezes, franco desmantelamento, das regras do SNUC e do Código Florestal no Congresso e no Executivo. Exemplo ilustrativo do primeiro caso constitui o Projeto de Lei nº 2.362/2019, de autoria dos senadores Flávio Bolsonaro e Márcio Bittar, protocolado em abril de 2019, que propunha a revogação completa do capítulo referente à Reserva Legal no Código Florestal<sup>1</sup>. Quanto ao segundo caso, é possível mencionar declarações de servidores diretamente responsáveis pela implementação do

SNUC, tais como o próprio presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) de que o Executivo “não tem intenção de criar nenhuma unidade de conservação durante esse governo”<sup>2</sup>.

A pesquisa constitui uma análise exploratória das auditorias da CGU e foi estruturada em parceria com a WWF e FGV, que realizaram análise similar sobre o TCU. Foram coletados 187 relatórios de auditoria da CGU, a partir do uso de palavras-chaves remetentes ao SNUC e ao Código Florestal. Todos os relatórios foram lidos e classificados a partir de um conjunto de critérios de análise. Uma matriz analítica foi construída com o objetivo de orientar a exploração das auditorias a partir de duas questões consideradas relevantes para os interesses da pesquisa e fundamentadas na literatura sobre o tema – o tipo de atuação em relação às políticas escolhidas e o grau de intervenção sobre elas.

Os resultados revelam que as avaliações da CGU cobrem um espectro amplo de ações governamentais relacionadas ao SNUC e Código Florestal e indicam a existência de potencial para construir espaços de atuação conjunta com a sociedade civil tanto na definição de casos avaliados, quanto no acompanhamento dos resultados das auditorias. Também apontam possibilidades de maior articulação entre braços regionalizados da CGU na fiscalização do cumprimento de regras dessas políticas.

Além desta introdução, este relatório está organizado em cinco seções. A primeira apresentará em linhas gerais o cenário brasileiro de controles e explorará o lugar ocupado pela CGU, a partir de informações sobre sua evolução institucional. A segunda seção apresentará as escolhas metodológicas da pesquisa. A terceira explorará os resultados empíricos. Primeiro, apresentará os reflexos da evolução institucional da CGU sobre as auditorias relacionadas ao SNUC e ao Código Florestal. Em seguida, explorará o conteúdo dessas auditorias a partir da definição de dois perfis gerais de atuação, apresentados a partir da matriz analítica, de uma proposta de divisão temática das auditorias e de aspectos relacionais das mesmas. A quarta seção discutirá os resultados, buscando derivar deles oportunidades de sinergia com a sociedade civil. Considerações finais são elencadas na quinta seção.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://glo.bo/3bDHzKB>>. Acesso em: 31 mar 2020.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://bit.ly/2xzNFNw>>. Acesso em: 31 mar 2020.

# 1.

## A CGU NO CENÁRIO BRASILEIRO DE CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Essa seção busca, a partir de uma revisão da literatura especializada e da legislação pertinente, apresentar como a atuação das instituições de controle sobre as políticas públicas tem ganhado espaço no Brasil, com foco sobre o desenvolvimento institucional da CGU especificamente. O propósito é, de um lado, justificar o olhar para as instituições de controle e, de outro, apresentar as principais características da CGU a partir de uma visão geral que servirá de subsídio para a compreensão das análises das auditorias sobre SNUC e Código Florestal que serão realizadas nas seções 3 e 4.

### 1.1. INSTITUIÇÕES DE CONTROLE E O CENÁRIO DE INOVAÇÃO INSTITUCIONAL DA DEMOCRACIA

Falar em instituições de controle implica desviar-se do caminho mais comumente utilizado para pensar relações entre Estado e sociedade, centrado nas instituições tradicionais da democracia e da política – poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Instituições de controle não fogem completamente deste enquadramento institucional, porém tampouco se encaixam facilmente. Possuem vínculos com os três poderes, ao mesmo tempo em que monitoram, avaliam e fiscalizam sua atuação.

As instituições de controle que constituem o objeto da presente pesquisa guardam certas semelhanças entre si. Constituem um conjunto de agências estatais

legalmente designadas para monitorar e fiscalizar as ações e decisões públicas, sobretudo exercidas pelas próprias instituições estatais<sup>4</sup>. No Brasil, integram essa rede de instituições de controle, não apenas a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), mas também outros órgãos que não serão o foco da presente pesquisa – o Ministério Público Federal (MPF), a Polícia Federal e o próprio Sistema de Justiça, para se ater apenas ao nível federal<sup>5</sup>. Cada uma dessas instituições possui funções diferentes e atua em momentos diferentes no controle e fiscalização do poder público e das políticas públicas. A CGU constitui uma instância centralizada de controle interno. Isso significa que pertence à estrutura administrativa do Executivo Federal e dedica-se ao monitoramento das ações realizadas no âmbito deste mesmo poder. O TCU, por sua vez, constitui um agente de controle externo. Vinculado ao Poder Legislativo, é responsável por fiscalizar o uso de recursos públicos federais por parte da administração pública e subsidiar legisladores com informações e avaliações sobre as políticas implementadas pelo Executivo. MPF, por sua vez, constitui uma instituição autônoma, desvinculada do Executivo, Legislativo e Judiciário, com escopo de atuação consideravelmente mais amplo – segundo a Constituição Federal, cabe a ele “defender os interesses constitucionais dos cidadãos e da sociedade e assegurar que os administradores públicos sigam suas responsabilidades constitucionais” (Aranha, 2015, p. 148).

Essas instituições são mandatadas para exercer funções de controle distintas entre si e nenhuma delas é

<sup>4</sup> Tecnicamente, pode-se dizer que constituem instituições mandatadas de accountability horizontal, em contraste com as instituições de accountability horizontal de contrapeso, representadas pelos três poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário. O termo “horizontal” alude ao fato de que o controle é exercido por instituições pertencentes ao mesmo ente – no caso, o Estado. Ou seja, é o controle do Estado pelo próprio Estado. Ele diferencia-se, por exemplo, do tipo vertical de accountability, que constitui o controle exercido pela sociedade sobre o Estado, por exemplo, durante as eleições (O’Donnell, 2003). Para uma visão completa das relações de accountability democrática, conferir Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010).

<sup>5</sup> Estados possuem seus próprios tribunais de contas (Tribunais de Contas Estaduais) e alguns estados possuem Controladorias Gerais Estaduais. Alguns municípios também possuem controladorias gerais municipais, como é o caso, por exemplo da Controladoria Geral do Município de São Paulo.

capaz, sozinha, de realizar todas as atribuições necessárias para um controle efetivo do poder público, que envolvem o levantamento de informações e realização de avaliações, a responsabilização dos atores e, quando necessário, a aplicação de sanções para sanar as irregularidades identificadas. Por isso, compreende-se que o monitoramento das políticas é bem-sucedido quando há complementaridade e divisão de tarefas nas atribuições daqueles que o produzem.

As atribuições da CGU são mais relacionadas ao levantamento de informações e realização de avaliações sobre a gestão pública. Nessas avaliações, possui capacidade de incidência em âmbito administrativo. Quer dizer, se identifica irregularidades, ou ilegalidades, possui mecanismos para apurar a responsabilidade de seus autores, instaurando, por exemplo, processos de sindicância<sup>6</sup>. Assim como a CGU, o TCU também possui competência para avaliar políticas públicas, realizar auditorias e levantar informações. No entanto, diferentemente da primeira, possui um repertório mais amplo de mecanismos de investigação e penalização administrativa de atores irregulares, tais como a aplicação de multas. O MPF, por sua vez, realiza investigações, por meio, por exemplo, de inquéritos civis, produz denúncias ao sistema de justiça e pode propor a assinatura de Termos de Ajuste de Conduta (TAC), compromissos extrajudiciais firmados pelo ator responsável por sanar as irregularidades cometidas, sob pena de ter seu caso encaminhado à Justiça. Polícia Federal e a própria Justiça Federal também podem ser considerados como partes desse processo de controle. A primeira realiza investigações e produz denúncias no âmbito

criminal, que posteriormente são julgadas pela Justiça, que aplicará efetivamente as penas a serem cumpridas (Aranha, 2014; Filgueiras, 2015).

A literatura especializada defende que, por trás de uma descrição formal que indica atribuições claramente definidas e divisões de tarefas entre as instituições de controle, encontra-se uma realidade de constante mutação e transformação institucional. Como parte de um cenário ainda incipiente de inovação institucional da democracia, os órgãos de controle brasileiros apresentam interesses próprios de afirmação institucional e buscam garantir essa afirmação a partir da ampliação de seu escopo de atuação e do aumento de sua autonomia em relação a outros órgãos que lhes possam representar contrapesos (Arantes, Moreira, 2019). Em outras palavras, atores pertencentes aos órgãos de controle "se lançam à conquista de funções e prerrogativas no espaço legal e político da democracia" (Ibid., p. 98) e o fazem utilizando a linguagem da accountability, pautada na "fiscalização do poder público" e no "combate à corrupção política".

Essa realidade traz implicações relevantes para os propósitos dessa pesquisa. Ao mesmo tempo em que aumenta o espaço das instituições de controle no cenário político, esse processo de afirmação institucional adiciona um ingrediente de complexidade nos esforços de conhecer os papéis desempenhados por elas. E assim, problemas de pesquisa à primeira vista elementares, quando aplicados a este objeto, tornam-se desafios cognitivos pouco triviais<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Sobre essa questão, confira-se o Art. 51 da Lei Federal, nº 13.844/2019.

<sup>7</sup> É ilustrativa a afirmação de Rosilho (2016) quanto a este aspecto: "é interessante notar que, apesar de o Tribunal ser uma das instituições mais antigas do Brasil - sua origem está no decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890 -, ele chegou a ser descrito [...] nos anos 1990 - mais de 100 anos após a sua criação, portanto -, como "um grande desconhecido" (p. 14).

Portanto, se, de um lado, ganham relevância estudos que traduzam a atuação dessas instituições àqueles que pensam e atuam nas políticas públicas, de outro, é importante que tais estudos assumam o pressuposto de que desvendar a atuação desses órgãos envolve considerar, não apenas suas descrições formais e atribuições regimentalmente previstas, mas principalmente as ações concretas que produzem em sua atuação.

## 1.2. EIXOS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL: CENTRALIZAÇÃO DO CONTROLE INTERNO, AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E TRANSPARÊNCIA E GOVERNO ABERTO

Se a consideração deste aspecto da evolução institucional é importante nos estudos sobre órgãos de controle, o caráter especialmente recente da CGU na estrutura estatal brasileira torna-a um objeto ainda mais interessante. Esta seção mostra os principais eixos de desenvolvimento da CGU que são relevantes para compreender de maneira geral o que é e o que faz.

A linha do tempo da CGU inicia-se na transição democrática, com a criação, em 1985, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Responsável por organizar a contabilidade do setor público federal, o controle interno constituía apenas uma das atribuições da STN. Essa atribuição de controle se fortaleceu a partir dos anos 1990, com a criação da Secretaria Federal de Controle (SFC) em 1994<sup>8</sup>. A CGU foi criada em 2001, sob a denominação Corregedoria<sup>9</sup> Geral da União e dois anos depois tornou-se a Controladoria Geral da União (Aranha, 2015).

A literatura aponta que esse histórico foi marcado por um ativo processo de desenvolvimento institucional. A partir de três principais eixos, como se verá, a CGU não apenas expandiu sua capacidade de atuar como uma instância de controle interno, como também desenvolveu frentes de trabalho originalmente não presentes em seu escopo. Ao longo dos anos, em linhas gerais, a CGU viu incrementada sua capacidade de atuação a partir da criação da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e da posterior instituição de status ministerial; diversificou o escopo de suas atividades transcendendo o enquadramento inicial do controle de legalidade das ações governamentais; e tornou-se um ator ativo na promoção da transparência e mobilização da sociedade civil a partir da criação de novas legislações e programas de capacitação sobre o tema. Confira-se a seguir.

### 1.2.1. Centralização do Controle Interno

O principal marco no processo de centralização do controle interno que conduziria à criação da CGU consiste na criação da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) em 1994. Até então, o monitoramento institucional do Executivo Federal sobre as ações de seus órgãos constituía uma atribuição fragmentada em secretarias específicas ligadas a cada um dos ministérios. Ou seja, cada ministério possuía sua própria secretaria voltada ao controle. Essa estruturação descentralizada dificultava a realização de ações de controle que extrapolassem a jurisdição de um ministério. Ademais, mesmo dentro de cada ministério, a capacidade das secretarias de controle interno de atuar era reduzida, dada sua subordinação burocrática. Com a criação da SFC e a definição de status ministerial, tornou-se possível um nível de coordenação até então inexistente, que propiciou a realização de novas atividades.

<sup>8</sup> A criação da SFC é apontada pela literatura como um desdobramento dos resultados da Comissão Parlamentar de Inquérito que ficou conhecida como a CPI Anões do Orçamento (Olivieri, 2016).

<sup>9</sup> Corregedoria constitui a denominação dada às atividades de correição: de apuração e aplicação de penalidades disciplinar a irregularidades cometidas por servidores públicos. Correição constitui uma das linhas de ação da CGU, de maneira que a própria mudança de nome ocorrida em 2003 revela a diversificação do escopo da instituição (Loureiro et al., 2012, p.57).

Uma dessas atividades constitui o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos. Neste programa, a CGU monitora o uso de recursos federais repassados a municípios e estados brasileiros. Desde sua criação, em 2003, o programa sorteia um conjunto de municípios brasileiros que terão suas contas auditadas no que concerne o uso de recursos federais. As auditorias são realizadas por unidades regionais da CGU localizadas nos estados brasileiros<sup>10</sup>.

### 1.2.2. Ampliação do escopo de atuação: avaliação das políticas públicas e combate à corrupção

Para além da centralização do controle interno, a criação da SFC em 1994 representou um primeiro movimento em direção à expansão do escopo de atuação da CGU. Antes da criação da Secretaria, ações de controle interno na administração pública eram realizadas a partir de uma ótica mais restrita ao controle de conformidade e legalidade. Em parte influenciada pela discussão internacional sobre o tema, a instituição da SFC veio acompanhada de um esforço de expandir essa ótica também para o aperfeiçoamento da gestão pública, a partir de critérios de avaliação como eficiência e efetividade das políticas (Olivieri, 2011). Atividades de auditoria, então, passaram também a considerar aspectos da governança dos órgãos públicos, da gestão de riscos e da capacidade de gerenciamento da implementação das políticas.

Essa característica é bastante clara quando analisado o conteúdo dos relatórios de auditoria da CGU. Como será possível acompanhar nos resultados, não é raro encontrar auditorias em que a CGU identifica irregularidades legais na gestão da política, frequentemente associadas à gestão de contratos e compras públicas. Exemplos incluem superfaturamento de obras e

contratação de serviços sem licitações. Ainda assim, as auditorias também costumam apontar possíveis caminhos de melhoria na gestão das políticas públicas. Avaliações do cumprimento de metas de implementação das políticas são bastante comuns e costumam vir acompanhadas de considerações sobre os principais desafios e problemas encontrados para o alcance dessas metas, bem como recomendações sobre possíveis aperfeiçoamentos. Por vezes, é possível identificar a utilização de roteiros de auditoria centrados nas principais dificuldades para a implementação de uma política, capazes de gerar diagnósticos amplos sobre ações que poderiam garantir seu sucesso.

Para além das transformações ocorridas nas atividades de auditoria, a CGU, sobretudo a partir da sua constituição como Controladoria, em 2003, passou a ser pautada também pela agenda da prevenção e combate à corrupção. De um lado, essa agenda se desdobrou em ações de fomento à transparência pública que incluíram a mobilização da CGU em torno da aprovação da Lei de Acesso à Informação, bem como a liderança da instituição na formulação e implantação do Portal da Transparência do Executivo Federal. De outro lado, ações mais claramente direcionadas ao combate à corrupção também passaram a ser realizadas pela CGU. Como afirma Olivieri (2011), “significativa parcela das atividades da SFC foram dirigidas para o foco do combate à corrupção” (p. 104). A primeira guinada em direção a essa agenda ocorreu no próprio Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos em 2004. Até então, municípios eram objeto de avaliações da CGU. No entanto, estas tinham como objetivo “produzir informações sobre o desempenho dos programas federais no nível nacional” (Loureiro et al., 2012, p. 59) e os municípios eram escolhidos a partir de critérios estatísticos com o objetivo de fornecer uma amostra, no nível local, das condições de implementação das

<sup>10</sup> Mais recentemente, a partir de 2015, o programa foi reformulado e passou a chamar-se Programa de Fiscalização de Entes Federativos. O sorteio deixou de ser o único método de definição dos entes auditados e passou a ser aliado a uma matriz de vulnerabilidade, que identifica situações críticas que devem ser objeto de auditoria. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos>>. Acesso em: 9 mar 2020.

políticas nacionais. A partir do programa, a CGU passou a selecionar municípios por sorteio e avaliar o uso de todos os recursos federais transferidos, identificando e tornando públicas todas as irregularidades encontradas. A CGU também passou a realizar novas parcerias com outras instituições de controle na fiscalização dos municípios, tal como é o caso das operações especiais, em que CGU atua conjuntamente com a Polícia Federal e o Ministério Público na identificação de esquemas de corrupção (Ibid.). Para além disso, CGU também possui atribuições mais claramente voltadas à prevenção da corrupção, sobretudo a partir de sua atuação em programas de integridade. A CGU é responsável por “estabelecer os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”<sup>11</sup>.

Com o tempo, essas atribuições variadas foram-se acomodando no espaço institucional da CGU. Atualmente, a Instrução Normativa 08/2017 divide claramente as atividades da CGU entre, de um lado, Auditoria Interna Governamental e, de outro, Apuração. No primeiro caso, tem-se atividades que a Controladoria entende como voltadas a “adicionar valor e melhorar as operações de uma organização” (CGU, 2017, p. 12). Constituem auditorias ações de avaliação, compreendidas como “opiniões independentes” sobre “governança, gerenciamento de riscos e estrutura de controles internos”, bem como ações de consultoria, relacionadas ao “assessoramento, aconselhamento, treinamento e facilitação” de gestores públicos. A atividade de Apuração, por sua vez, tem como objetivo “verificar atos ou fatos ilegais ou irregulares no uso de recursos públicos federais” (Ibid., p. 10). Aqui encontram-se as atividades mais relacionadas ao combate à corrupção, tal como colocado pela própria CGU, voltadas a fornecer “respostas efetivas às violações de integridade, desta forma

atendendo a uma forte expectativa social” (Ibid., p. 13). A CGU reconhece que a apuração não constitui o tipo de atividade precípua de órgãos de auditoria, mas afirma que auditores devem estar alertas à identificação de situações de potencial fraude e, quando pertinente, devem encaminhar as informações às instâncias competentes (Ibid., p. 24).

Vale mencionar que, mais recentemente, com o Decreto nº 9.681/2019, o lugar institucional do combate à corrupção tornou-se ainda mais claro na estrutura institucional da CGU, com a criação da Secretaria de Combate à Corrupção, responsável pela realização de acordos de leniência, operações especiais e ações de inteligência.

### 1.2.3. Transparência e Governo Aberto

Um terceiro eixo de desenvolvimento institucional consistiu no fortalecimento dos laços entre CGU e sociedade civil, a partir da condução de um conjunto de agendas relacionadas à transparência e à participação social.

A CGU exerceu um papel importante de liderança na formação da agenda da transparência pública no Brasil. O início desse processo ocorreu no Conselho da Transparência Pública – uma instância híbrida de representação societal inserida na estrutura organizacional da CGU onde foram realizadas discussões sobre o projeto que se tornaria, mais tarde, a Lei de Acesso à Informação (LAI). Em 2011, a CGU organizou a realização da Conferência Nacional de Transparência e Controle Social. Foram realizadas mais de duas mil etapas subnacionais para discussão e proposições de políticas ligadas à temática, com um foco especial sobre a LAI (Loureiro et al., 2012). Após a aprovação da Lei,

<sup>11</sup> Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm)>. Acesso em: 30 abr 2020.

por sua vez, CGU manteve seu papel preponderante na implementação da LAI. Atualmente, realiza capacitação de servidores, elabora manuais sobre o tema e é o órgão responsável pela gestão de um dos instrumentos centrais da LAI – o *e-sic*<sup>12</sup>, canal que centraliza os pedidos de informação endereçados a todo o Executivo Federal. Além disso, é a CGU também a instância recursal no caso de pedidos não respondidos ou respondidos parcialmente.

A CGU também possui atribuições importantes na condução da agenda de dados abertos, subsidiária à temática da transparência. Em 2016 foi editado o Decreto Federal nº 8.777, que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal<sup>13</sup>, voltada à publicação de dados contidos em bases de órgãos do executivo federal. A CGU constitui o órgão responsável pela gestão desta política. Isso é feito sobretudo a partir do Painel de Monitoramento<sup>14</sup>, lançado em 2017, que permite acompanhar a publicação e implantação dos Planos de Dados Abertos por parte dos órgãos federais.

Por fim, é importante mencionar a atuação da CGU na condução da agenda de Governo Aberto no Brasil. Desde a criação da Parceria para Governo Aberto (OGP, na sigla em inglês), em 2011, a CGU tornou-se o órgão responsável por esta agenda, que inclui o planejamento e implementação de ações que articulem transparência, participação, prestação de contas (accountability), a inovação e o uso de tecnologias. Os países participantes da iniciativa devem elaborar e implementar Planos de Ação relacionados à temática. No Brasil, a CGU é responsável por coordenar a formulação dos mesmos pelos órgãos do Executivo Federal.

---

<sup>12</sup> Disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>>. Acesso em: 04 mai 2020.

<sup>13</sup> Atualmente sob vigência do Decreto nº 9.903/2019.

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos>>. Acesso em: 30 abr 2020.

---

## 2. METODOLOGIA

O objetivo da pesquisa é contribuir para desvendar a atuação dos órgãos de controle do Estado brasileiro em matéria ambiental e identificar pontos de sinergia com a atuação da sociedade civil sobre essas políticas. Especificamente, busca-se compreender, a partir de uma análise exploratória, como o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e Código Florestal (Código Florestal) figuram nas auditorias realizadas pela CGU e investigar se existe espaço para que a sociedade civil fortaleça sua atuação sobre essas políticas a partir daquilo que é produzido pela CGU e vice-versa.

Quanto aos procedimentos de coleta e classificação, que serão descritos de maneira mais aprofundada a seguir, foram coletados no site da CGU, a partir da aplicação de palavras-chaves, todos os relatórios de auditoria que mencionam as políticas de interesse da pesquisa – SNUC e Código Florestal. Foram então lidas as partes dos relatórios que se referiam a essas políticas e cada relatório foi classificado em relação a um conjunto de variáveis.

As variáveis centrais para a classificação dos relatórios foram construídas a partir de tipologias e formam juntas uma matriz analítica. Dizem respeito ao tipo de atuação da CGU em relação à política de interesse e ao tipo de resultado da auditoria em relação ao ponto específico que menciona a política. As tipologias foram construídas em uma lógica híbrida, parte dedutiva, derivada das orientações conceituais mobilizadas a partir do enquadramento da *accountability*, e parte indutiva a partir da sistematização das informações encontradas nas auditorias.

### 2.1. COLETA DOS DADOS

Os dados utilizados na análise empírica foram coletados nos relatórios de auditoria da CGU disponíveis no banco de dados público da própria instituição. Foi selecionado um conjunto de palavras chaves que fizessem referência ao SNUC ou ao Código Florestal. Por características do mecanismo de busca do site da CGU à época da coleta (agosto de 2019), era somente possível realizar buscas com uma única palavra por vez. Assim, foram identificadas palavras que pudessem fazer referências mais precisas às políticas, evitando relações espúrias.

A Tabela 1, abaixo, sintetiza as palavras-chaves utilizadas. Após a aplicação do filtro, foi realizada uma primeira triagem dos casos que realmente mencionam as políticas, eliminando coincidências (por exemplo, siglas iguais com significados não relativos aos buscados, números iguais aos das leis buscadas, porém utilizados não para referenciá-las). No total, foram identificadas a partir das palavras-chaves, 187 auditorias que realizam alguma menção ao SNUC ou ao Código Florestal. Após leitura e classificação dos casos, foram excluídas da análise auditorias que realizavam menções muito pontuais e circunstanciais às políticas, bem como casos residuais<sup>15</sup>. Das 187 auditorias, 29 foram excluídas a partir desse critério, restando 158. Portanto, o universo de análise desta pesquisa constitui 158 relatórios de autoria da CGU sobre as políticas, sendo 94 relativas ao SNUC e 64 ao Código Florestal<sup>16</sup>.

**Tabela 1**

Palavras-chaves utilizadas na coleta de dados

POLÍTICA	PALAVRA-CHAVE	REFERÊNCIA
<b>Sistema Nacional de Unidades de Conservação</b>	9.985	Número da Lei do SNUC
	9985	Número da Lei do SNUC
	snuc	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
	uc	Unidade de Conservação
	ucs	Unidades de Conservação
	rebio	Reserva Biológica
	parna	Parque Nacional
	apa	Área de Proteção Ambiental
	arie	Área de Relevante Interesse Ecológico
	flona	Floresta Nacional
	resex	Reserva Extrativista
	refau	Reserva de Fauna
	rds	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
	rppn	Reserva Particular do Patrimônio Natural
<b>Código Flores</b>	12.651	Número da Lei do Novo Código Florestal
	12651	Número da Lei do Novo Código Florestal
	car	Cadastro Ambiental Rural
	sicar	Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural
	app	Área de Preservação Permanente
	apps	Áreas de Preservação Permanente
	cra	Cotas de Reserva Ambiental
rl	Reserva Legal	

Fonte: elaboração própria.

<sup>15</sup> Alguns exemplos incluem: auditoria 201701017, sobre a Prefeitura Municipal de Araras. CGU avalia licenças ambientais para readequação de uma estação de tratamento de esgoto. Apenas menciona a validade de cada uma das licenças e uma delas refere-se à "execução das obras de instalação do interceptor/emissário norte, na margem esquerda do Ribeirão das Araras, com supressão de vegetação nativa e intervenção em APP" (CGU, 2017, p. 102-103). Auditoria 201306041, sobre o Museu Paraense Emílio Goeldi, pertencente ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. CGU avalia gestão patrimonial do órgão, mais especificamente a regularidade do registro de imóveis pertencentes ao Museu. Identifica a falta de registro do imóvel "Estação Científica Ferreira Penna", que fica localizado no interior de uma Floresta Nacional, que constitui um tipo de Unidade de Conservação.

<sup>16</sup> Sete relatórios faziam menção, tanto ao SNUC, quanto ao CF. Esses casos foram contabilizados duplamente e cada uma das cópias foi classificada de acordo com a referência a cada uma das políticas

## 2.2. CLASSIFICAÇÃO DESCRITIVA DOS RELATÓRIOS

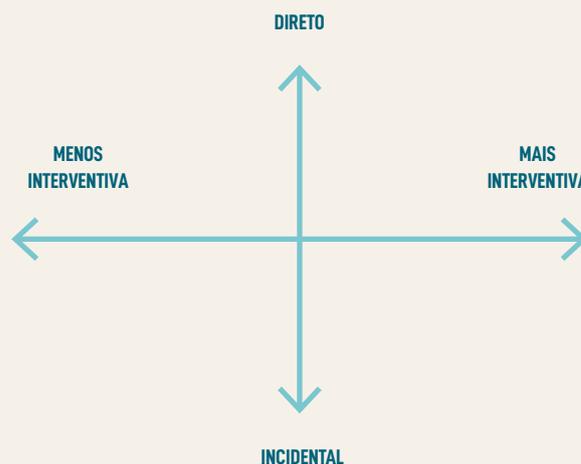
Após coletados, os relatórios foram lidos e classificados, para a montagem do banco de dados. Para construir uma descrição sistemática, foram definidas algumas variáveis, descritas a seguir:

- a) Controlador: órgão interno da CGU autor da auditoria.
- b) Controlado (responsabilizável): instituição sobre quem recaem as avaliações realizadas na auditoria e potencial responsável por seguir as recomendações emitidas.
- c) Tipo de auditoria: tipologia utilizada pela própria CGU para classificar suas auditorias.
- d) Tema da auditoria: objetivo direto da auditoria, indicando qual o objeto de avaliação – exemplos incluem prestação de contas do ano anterior, avaliação da execução de um projeto específico, investigação de denúncias, avaliação do uso de recursos federais por parte de Executivos municipais etc.
- e) Política mencionada: identifica se a auditoria menciona o SNUC ou Código Florestal.
- f) Tipo de atuação em relação à política: descreve a(s) menção(ões) realizada(s) ao SNUC ou ao Código Florestal.
- g) Resultado: resume os resultados da avaliação realizada, descrevendo, quando existentes, as recomendações remetidas.
- h) Definição do caso avaliado: informa a regra ou lógica apontada pela CGU que gerou a auditoria realizada.

## 2.3. MATRIZ ANALÍTICA

Para ajudar a visualizar e comparar os relatórios da CGU e acórdãos do TCU foi definida uma matriz analítica a partir da utilização de duas dimensões principais, como mostra a Figura 1, abaixo.

**Figura 1**  
Matriz analítica (atuação sobre a política versus grau de intervencionismo)

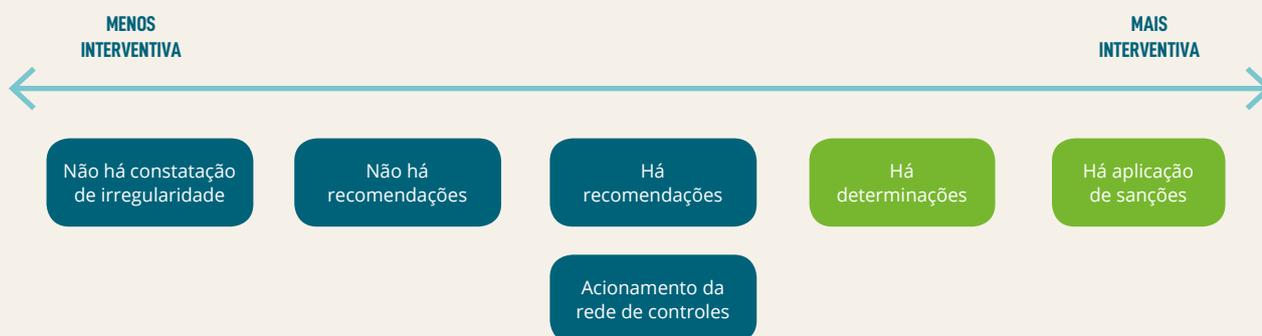


Fonte: Elaboração própria

O eixo horizontal (x) separa os acórdãos de acordo com o grau de intensidade da intervenção da CGU em uma dada questão. Considerando a dupla dimensão do conceito de accountability – answerability e enforcement (Schedler, 1999; Gurza Lavalle, Isunza, 2010), a ideia é que esta variável possa esclarecer como a CGU se posiciona em cada auditoria diante dos resultados obtidos; portanto, como incide na questão sendo avaliada. Por suas especificidades institucionais, sabemos das limitações da CGU quanto à aplicação de sanções, sobretudo, durante a realização de auditorias. Localiza-se, portanto, mais à esquerda do eixo x (Olivieri, 2011). Isso não significa, todavia, que não haja graduações em suas possibilidades de intervenção a partir dos resultados de suas auditorias.

A Figura 2 indica os possíveis graus de intervenção das auditorias da CGU (em azul). Os casos em que não são identificadas irregularidades estão mais ao extremo esquerdo do eixo. Estes constituem casos em que a CGU apenas informa os resultados de sua avaliação, sem qualquer repercussão direta para o órgão controlado. Existem casos, por sua vez, em que a CGU identifica irregularidades, porém não formula recomendações. E mais à direita estão os casos em que a CGU formula recomendações. Existe ainda a possibilidade de que, além de enviar recomendações ao órgão controlado, a CGU acione outras instituições da rede de controles, para que estas tomem providências que não pertencem à jurisdição da CGU. As opções relacionadas à publicação de determinações estão em cores distintas, na medida em que são possibilidades conceituais não identificadas empiricamente para o caso da CGU.

**Figura 2**  
Graus de intervencionismo da CGU sobre a política



Fonte: Elaboração própria

O eixo vertical (y), por sua vez, classifica os acórdãos entre, de um lado, aqueles em que a atuação da CGU teve como objetivo e motivação avaliar/controlar algum aspecto do Código Florestal ou do SNUC (atuação direta) e, de outro lado, casos em que a política é mencionada mesmo quando não constituía o objetivo/motivação central da atuação da CGU (atuação incidental).

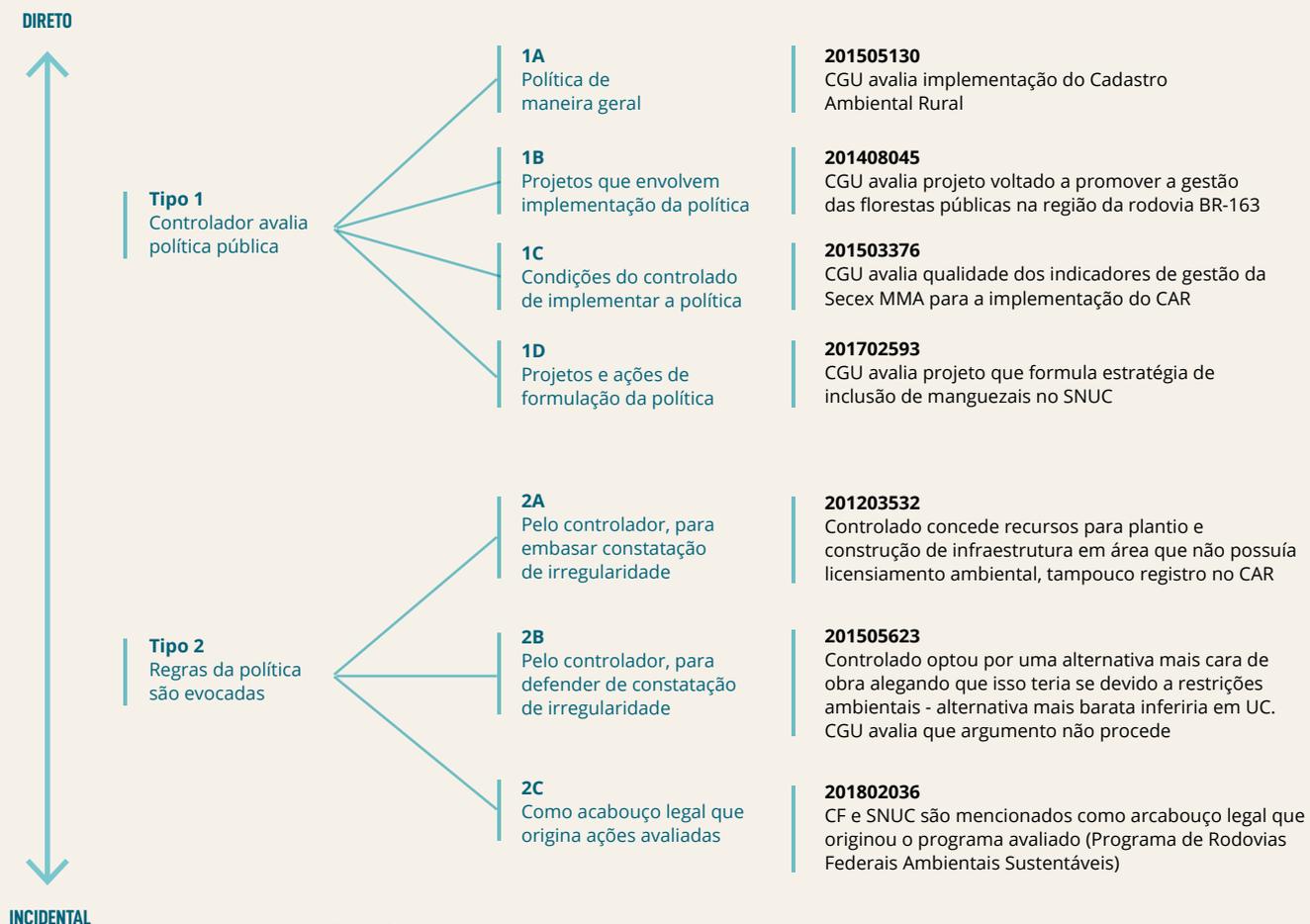
As possibilidades observadas empiricamente neste espectro são apresentadas no Figura 3, a seguir. É importante mencionar que os subtipos (1A a 1D e 2A a 2C) não se distribuem de maneira ordinal ao longo do

eixo y. Representam apenas a variação temática das menções ao SNUC e Código Florestal realizadas pela CGU. A Figura 3 apresenta a tipologia construída indutivamente, com o exemplo de um caso para cada tipo.

Vale ressaltar que esta classificação não necessariamente corresponde a um impacto efetivo maior ou menor da CGU sobre dada política. O impacto precisa ser analisado com base em outros dados empíricos e metodologia própria que fogem ao escopo do presente estudo.

**Figura 3**

Tipos e subtipos de atuação da CGU em relação à política



Fonte: Elaboração própria

### 3.

## A CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO E AS POLÍTICAS AMBIENTAIS

A seção 1 apresentou em linhas gerais o cenário brasileiro do controle institucional das políticas públicas e esclareceu como a CGU nele se situa. Como apontado, o cenário geral é de afirmação institucional e ganho de relevância das instâncias de controle. A CGU, uma das instituições mais recentes, tem apresentado transformações interessantes. De maneira geral, passou por processos de centralização que aumentou sua jurisdição sobre os órgãos da administração pública e diversificou consideravelmente seu escopo de atuação, assumindo funções de controle de legalidade, avaliação da gestão de políticas públicas, promoção da transparência, participação e combate à corrupção.

A presente seção se iniciará apresentando os reflexos desse cenário especificamente sobre a atuação da CGU em relação ao SNUC e ao Código Florestal, a partir dos dados obtidos da análise empírica das auditorias. Como se verá, há indícios de que esse cenário tenha produzido mudanças no número de auditorias realizadas sobre essas políticas, bem como nos procedimentos para processamento dos resultados dessas auditorias e na articulação das recomendações com os órgãos controlados.

### 3.1. A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA CGU NAS AUDITORIAS SOBRE SNUC E CÓDIGO FLORESTAL

Pelo menos desde a criação da SFC em 1994, a capacidade de atuação da instituição que viria a se tornar a CGU tem sido incrementada, bem como suas frentes de trabalho têm-se tornado mais variadas e especializadas. Plausivelmente, é de se esperar que sua relevância para as políticas públicas nacionais e para a fiscalização do uso de recursos federais tenha aumentado nesse processo. No entanto, seria plausível assumir que esse movimento se expresse também na atuação da CGU sobre as políticas ambientais e especificamente para nosso interesse aqui, sobre o SNUC e o Código Florestal? Os dados obtidos permitem levantar hipóteses que vão ao encontro desse diagnóstico geral sobre a evolução institucional da CGU em pelo menos três aspectos – aumento do número de auditorias que mencionam SNUC ou Código Florestal, mudanças nos procedimentos de processamento dos resultados das auditorias e aumento da qualidade das recomendações.

#### 3.1.1. Aumento do número de auditorias

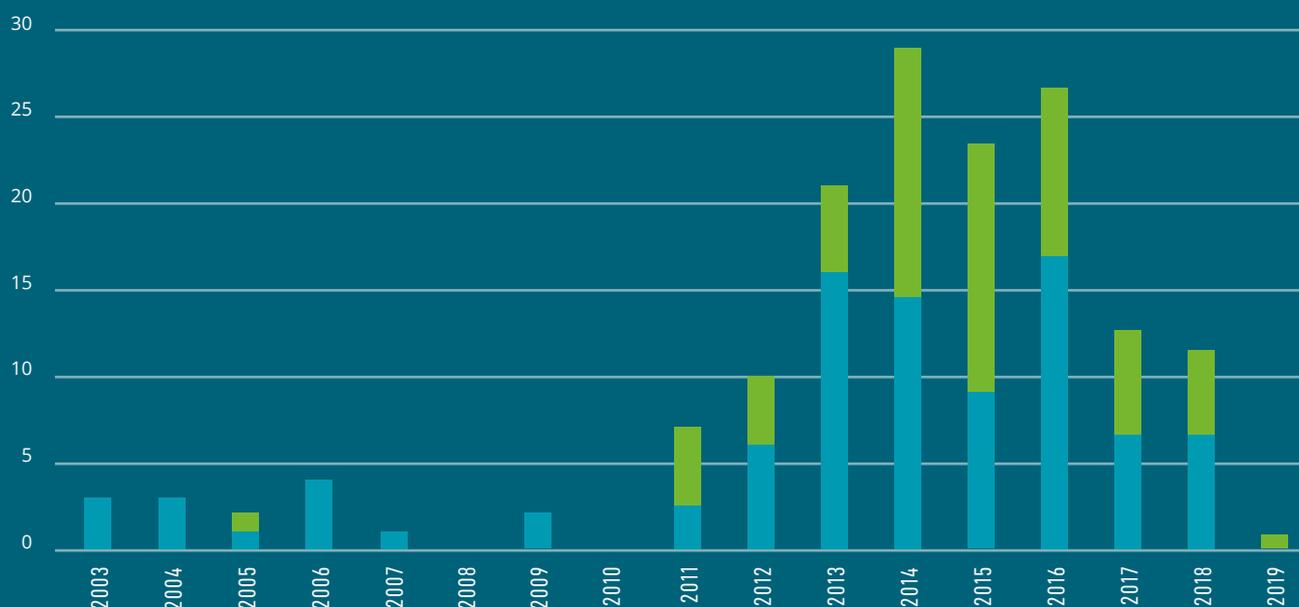
Em primeiro lugar, deve-se notar que a frequência de auditorias da CGU que mencionam o SNUC ou o Código Florestal aumentou expressivamente nos últimos anos (ver Gráfico 1, abaixo). Segundo os dados, entre 2003 (ano de criação da Controladoria) e 2010, a CGU não ultrapassou a faixa de 5 auditorias anuais que mencionam SNUC e Código Florestal. O número de

auditorias começou a se elevar a partir de 2011, atingindo um pico em 2014, ano em que foram identificadas 29 auditorias que mencionam as políticas de interesse. Os dados ainda indicam que o principal vetor de crescimento do número de auditorias é inicialmente o SNUC<sup>18</sup>, seguido de um aumento também do número de auditorias que mencionam o Código Florestal a partir de 2014. A média anual de auditorias que mencionam o SNUC ou o Código Florestal saltou de 1,85 entre 2003 e 2010 para 17,75 entre 2011 e 2018.

### Gráfico 1

Data de realização das auditorias da CGU que mencionam SNUC ou Código Florestal

■ SNUC  
■ CF



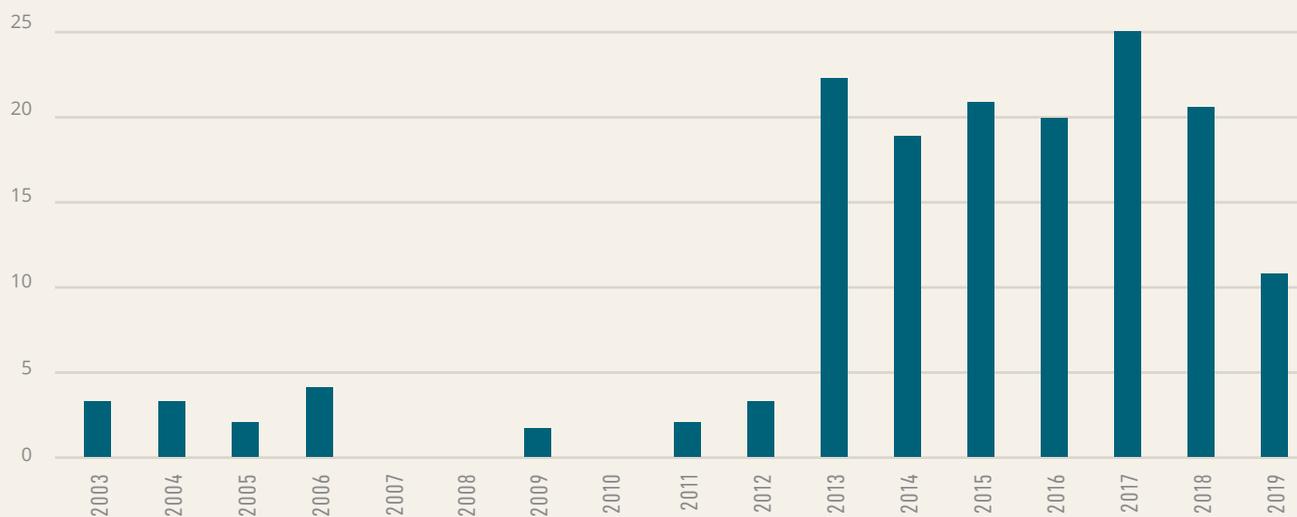
Fonte: elaboração própria, com dados do repositório público de relatórios de auditoria da CGU.

<sup>18</sup> O número de auditorias que mencionam o Código Florestal também cresce bastante a partir de 2014. A conexão desse crescimento com a publicação do Novo Código Florestal em 2012, todavia, não é automática, pois, além do fato de o Código em si existir desde a década de 1960, as auditorias que mencionam o SNUC apresentam o mesmo movimento.

A trajetória de queda a partir de 2017 poderia indicar um momento mais recente de arrefecimento da atividade da CGU em relação a essas políticas. Não obstante, é importante notar que os anos apontados no Gráfico 1 se referem à data de realização das auditorias<sup>19</sup> e que, se consideradas as datas de publicação das mesmas no site da CGU, essa queda não ocorre (ver Gráfico 2). Os dados sugerem que existe um atraso normal entre a data de realização da auditoria e sua data de publicação no site da CGU. O ritmo anual de publicação não cai a partir de 2017, o que indica que pode haver auditorias realizadas a partir de 2017 ainda não disponibilizadas no repositório da CGU quando da coleta dos dados.

## Gráfico 2

Data de publicação das auditorias que mencionam o CF ou o SNUC no site da CGU



Fonte: elaboração própria, com dados do repositório público de relatórios de auditoria da CGU.

Esses números são acompanhados por indícios de aprendizado institucional em dois movimentos que serão vistos a seguir: maior padronização de procedimentos no processamento de resultados e aumento da qualidade das recomendações.

<sup>19</sup> São as datas embutidas no próprio número que identifica a ordem de serviço de cada auditoria (por exemplo, 201109612), ou, quando estas não estão disponíveis, o ano indicado pela CGU no próprio relatório em que foram realizadas as análises (por exemplo, "os trabalhos foram realizados "in loco" no Município (...) no período de 17 a 21/04/2004").

### 3.1.2. Mudanças no processamento dos resultados – mais recomendações

As mudanças no processamento de resultados podem ser identificadas na aprovação das Instruções Normativas (INs) nº 03 e 08, em 2017. As INs padronizam as atividades de auditoria, consultoria e apuração realizadas pela CGU, estabelecendo protocolos para a seleção de casos avaliados, planejamento das auditorias, realização das avaliações e comunicação e monitoramento dos resultados obtidos.

Em relação às avaliações que mencionam as políticas de interesse desta pesquisa, SNUC e Código Florestal, é possível identificar indícios do apesendizado institucional mencionado acima na forma como os

resultados das auditorias são processados. A principal transformação identificada nos dados diz respeito à lógica de definição de recomendações a partir da identificação de irregularidades. Até 2011, era relativamente comum encontrar nas auditorias a identificação de irregularidades ou pontos de atenção da CGU não acompanhadas de recomendações aos órgãos controlados, como indicado pela prevalência da cor cinza nas colunas do Gráfico 3 relativas ao período 2003-2011<sup>20</sup>. Das 24 auditorias que mencionam as políticas realizadas nesse período, 14 (58,3%) apontavam irregularidades sem, no entanto, trazer recomendações para saná-las.

**Gráfico 3**

Encaminhamento dos resultados obtidos nas auditorias que mencionam SNUC ou Código Florestal

- Não há recomendações
- Não há irregularidades
- Há recomendações



Fonte: elaboração própria, com dados do repositório público de relatórios de auditoria da CGU.

<sup>20</sup> Para exemplificar, na auditoria 201118432, a CGU avalia a execução de um convênio que previa ações em uma Unidade de Conservação e aponta um conjunto de irregularidades – atividades previstas não executadas, direcionamento na contratação de serviços de consultoria, não verificação de regularidade fiscal de participantes de licitações, entre outros. Apesar dessas constatações, a CGU não define qualquer recomendação.

Já entre 2012 e 2019, as proporções se invertem e a média de casos em que constatações de irregularidades não são acompanhadas de recomendações não ultrapassa 12%. Se considerada a matriz analítica apresentada na seção metodológica, a identificação de irregularidades não acompanhada de recomendações indica um baixo grau de intervencionismo sobre a política, o qual, por sua vez, pode estar relacionado a uma menor potencialidade de a CGU impactar as políticas que avalia. Afinal, sem recomendações, dificilmente será possível monitorar como o órgão controlado tratará as irregularidades no futuro. Por outro lado, o aumento da frequência de resultados que incluem recomendações indica um maior grau de intervencionismo.

### 3.1.3. Recomendações de melhor qualidade

O diagnóstico apresentado acima pode ser aprofundado por indícios que apontam a existência de uma evolução na qualidade das recomendações realizadas nas auditorias. Estes são indícios menos sistemáticos que aqueles quanto ao aumento do número de auditorias e da proporção de irregularidades para as quais são realizadas recomendações. Pesquisas futuras e entrevistas com servidores podem ajudar a tornar esse diagnóstico mais preciso.

A leitura dos relatórios de auditoria permitiu identificar que recomendações realizadas em auditorias mais antigas possuíam um caráter relativamente mais vago, quando comparadas com auditorias mais recentes. Um exemplo interessante deste caráter vago de parte das recomendações da CGU pode ser identificado em uma auditoria de 2013<sup>21</sup>, que avalia convênios realizados para implementação do Projeto Corredores Ecológicos, custeado com recursos de organizações internacionais, e que propõe a integração entre diferentes UCs nos biomas da Amazônia e Mata Atlântica. A CGU constata quatro irregularidades, para as quais formula recomendações. As irregularidades incluem o não alcance das metas do projeto, divergência entre valores declarados e pagos no âmbito do convênio, divergências entre ações informadas e previstas no projeto e falhas no processo de concessões de diárias. As recomendações, por sua vez, incluem “aprimorar o monitoramento e controle da implementação das metas previstas (...)” (p. 33), “tomar providências” (p. 35), “proceder ao cumprimento das cláusulas (do convênio)” (p. 37) e “abster-se de utilizar-se dos recursos de contrapartida de convênios firmados para realização de eventos que não possuem relação com as metas dos convênios” (p. 46).

---

<sup>21</sup> Auditoria nº 201300009

O contraste com auditorias realizadas mais recentemente fica claro com este exemplo, de uma avaliação realizada em 2017<sup>22</sup>, em que a CGU avalia a implementação do SNUC por parte do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). A CGU avalia a criação e ampliação das UCs e a gestão de parques nacionais durante 2016. O principal diagnóstico é o de que o cumprimento das metas do ICMBio é dificultado por ações de outros atores. Segue o trecho:

---

*Em síntese, ficou demonstrado que a consolidação de uma proposta [de criação de UC] é tarefa complexa, que pode envolver apoio e/ou restrição de diversos setores do governo e da sociedade. Algumas das vicissitudes inerentes ao processo de consolidação de uma proposta são referentes a ações de outros agentes políticos e não são gerenciáveis pela equipe técnica do ICMBio. Isso ocorre, por exemplo, quando a área que se pretende destinar à conservação é também alvo de políticas públicas realizadas por outros setores do governo. Por vezes, a política de conservação é inconciliável com outros projetos planejados para a área, o que faz com que a proposta de criação de UC fique paralisada (CGU, 2016, p. 3).*

Com base nessas conclusões, as recomendações formuladas pela CGU buscam tornar o ICMBio menos suscetível a fragilidades externas. Confira-se a seguir:

- 
- (i) para reconhecer e habilitar demandas [de criação de UCs] sugere a criação de um canal único de demandas;*
  - (ii) para planejamento e priorização desses processos, sugere a criação de um ato normativo em conjunto com o MMA estabelecendo prazos e órgãos que devem se manifestar, bem como publicizar estes trâmites em seu site;*
  - (iii) realização de uma força-tarefa que vise reduzir o estoque de propostas em trâmite que não são "apropriadas";*
  - (iv) definir um manual com roteiro e documentos necessários para propostas em cada categoria de UC.*

---

<sup>22</sup> Auditoria nº 201700866.

O relatório traz ainda causas adicionais para a dificuldade de cumprimento das metas de criação de UCs, tais como falta de pessoal, recursos e investimento em tecnologia da informação. Quanto aos recursos, CGU avalia que o financiamento da política seria escasso em razão de cortes e contingenciamentos, e sugere ao ICMBio recorrer ao instrumento Compensação Ambiental. Neste caso, CGU também publica uma ampla recomendação para aperfeiçoamento do dispositivo. É notável a diferença qualitativa das recomendações, quando comparadas com as da auditoria anteriormente discutida. Não apenas possuem maior especificidade, como também estão calcadas em diagnósticos mais cuidadosos sobre as origens dos problemas identificados pela CGU.

Essa percepção quanto à evolução da qualidade das recomendações é corroborada pela publicação, em 2017, do Manual de Instruções Técnicas da CGU, onde é possível identificar um cuidado maior com a especificidade e com os critérios para a realização de recomendações em auditorias. O Manual apresenta um conjunto de dez critérios aos quais recomendações devem atender. Segundo o documento, estas devem: ser monitoráveis; atuar na causa raiz dos problemas encontrados; ser viáveis; apresentar boa relação custo-benefício; considerar alternativas; ser direcionadas aos responsáveis; ser claramente identificadas; ser específicas, tratando das medidas a serem tomadas e dos resultados a serem alcançados; ter significância; e ser positivas (CGU, 2017, p. 101-103).

Em suma, há indícios de houve um aumento da atenção da CGU sobre o SNUC e o Código Florestal. Isso pode ser identificado no aumento da frequência de auditorias e no aprendizado institucional em torno destas. Quanto a esse aprendizado, chama atenção a padronização de procedimentos de auditorias ao longo dos anos, bem como a evolução da forma como o processamento de seus resultados tem sido realizado, com um aumento do número de recomendações associado a um maior cuidado com a qualidade destas. Aos que atuam com políticas ambientais, esses resultados são indicativos de que instituições de controle e, neste caso, a CGU, estejam ganhando relevância como uma das arenas onde essas políticas são pensadas e, neste caso, monitoradas.

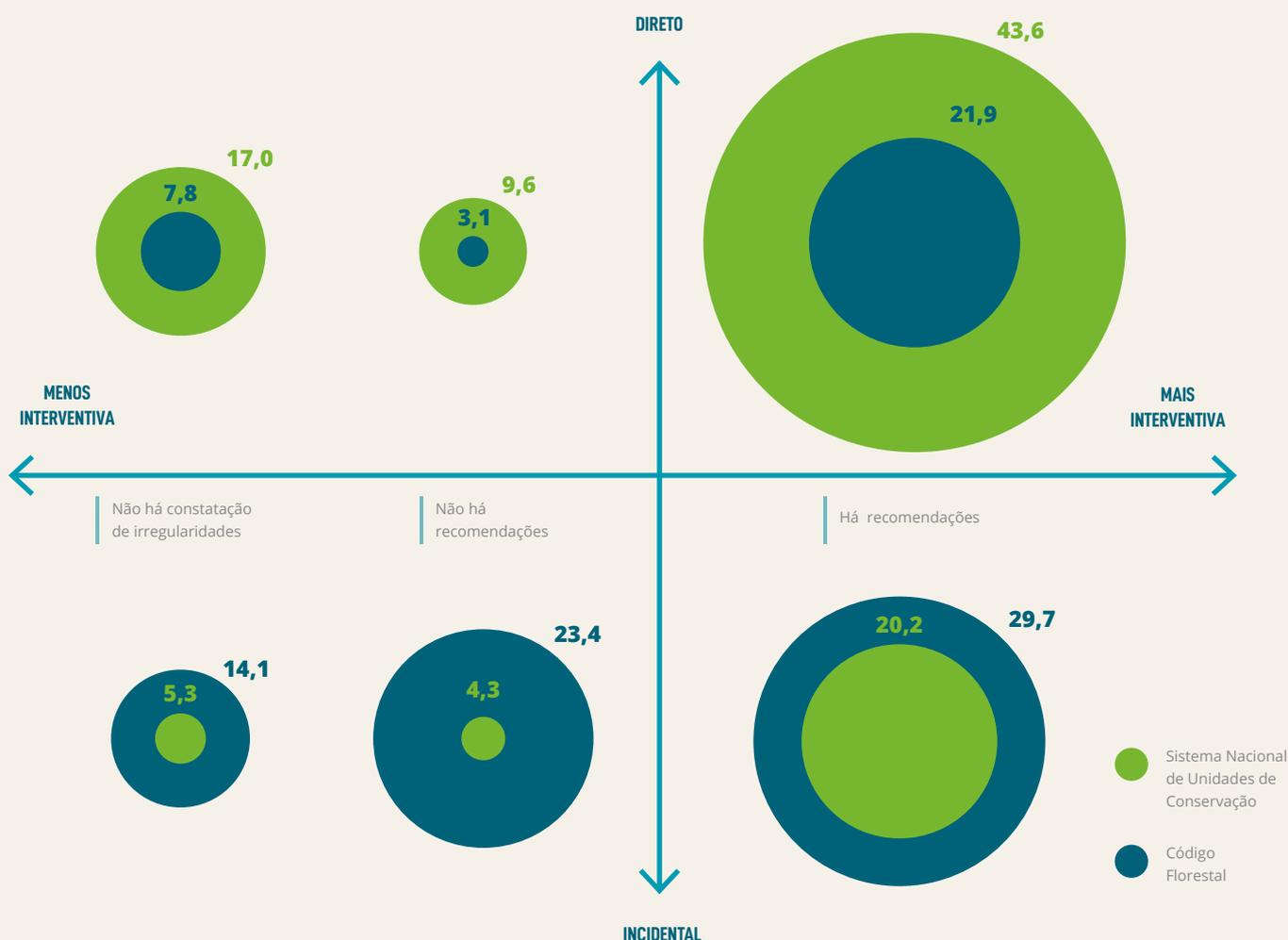
Em seguida, serão desvelados os principais perfis de atuação da instituição em relação ao SNUC e ao Código Florestal, a partir de uma descrição sistemática de como essas políticas figuram nas auditorias da CGU.

### 3.2. SNUC E CÓDIGO FLORESTAL: DOIS PERFIS DE ATUAÇÃO

A utilização da matriz analítica apresentada na seção 2 nos ajuda a identificar um primeiro conjunto de diferenças entre as auditorias que mencionam o SNUC e as que mencionam o Código Florestal. Esse conjunto de diferenças será explorado a seguir, quando buscaremos depurar dois perfis gerais de atuação da CGU sobre essas políticas.

**Figura 4**

Frequência relativa (%) de casos que mencionam SNUC (N=94) e Código Florestal (N=64), quanto ao grau de intervenção e tipo de atuação em relação à política



Fonte: elaboração própria, com dados do repositório público de relatórios de auditoria da CGU.

A Figura 4 apresenta as porcentagens de casos pertencentes a cada tipo na matriz analítica, em relação ao total para cada política. Deve ser lida, portanto, seguindo o exemplo: 43,6% das auditorias que mencionam o SNUC atuam de maneira direta sobre esta política e apresentam recomendações para sanar irregularidades identificadas; das auditorias que mencionam o Código Florestal, são 21,9%.

O padrão que emerge da análise da matriz indica que as auditorias sobre o SNUC apresentam um perfil mais voltado à atuação direta sobre a política, ao passo que aquelas sobre o Código Florestal apresentam um perfil mais voltado à atuação incidental. Isso fica claro quando consideramos que a cor verde, que representa o SNUC é predominante na área superior do eixo vertical e a cor azul, que representa o Código Florestal, predomina na área inferior do mesmo eixo. Em números, 70,2% das auditorias sobre o SNUC apresentam atuação direta e 29,8% incidental. Os valores praticamente se invertem no caso do Código Florestal – 67,2% das auditorias desta política apresentam atuação incidental e 32,8% direta.

Quanto ao grau de intervencionismo, os padrões são mais dificilmente apreendidos. O maior grau de intervencionismo ocorre quando da emissão de recomendações para que os atores controlados possam sanar irregularidades identificadas nas auditorias<sup>23</sup>. Graus mais reduzidos, por sua vez, ocorrem quando a CGU identifica irregularidades, porém não emite recomendações, e quando não constata irregularidades – em ambos os casos, o grau de intervencionismo é mais baixo pois há apenas troca de informações sobre os

resultados das auditorias. Os dados indicam uma prevalência maior de casos em que há recomendações. Estes compreendem 63,8% das auditorias que mencionam o SNUC e 51,6% das auditorias que mencionam o Código Florestal, independente do tipo de atuação destas em relação à política. Via de regra, casos em que não há constatações de irregularidades e casos em que não há recomendações são menos numerosos. Ainda assim, vale mencionar que, se isoladas as auditorias que atuam de maneira incidental sobre o Código Florestal, há uma quantidade relativamente maior de auditorias com grau reduzido de intervencionismo – atenção para a prevalência da cor azul nas áreas mais abaixo e à esquerda da matriz. Em números, 37,5% das auditorias que atuam de forma incidental sobre o Código Florestal não constata irregularidades, ou, se o fazem, não emitem recomendações.

Em suma, os dados apresentados na Figura 4 indicam que as auditorias da CGU que mencionam o SNUC tendem a atuar mais frequentemente de maneira direta em relação à política e apresentam um intervencionismo centrado na emissão de recomendações. Auditorias que mencionam o Código Florestal, por sua vez, tendem a atuar de maneira incidental sobre esta política. Assim como as que mencionam o SNUC, também estão centradas na emissão de recomendações. No entanto, apresentam um grau ligeiramente mais reduzido de intervencionismo, com uma tendência um pouco maior a constatarem irregularidades sem, no entanto, emitir recomendações. Esse menor grau de intervenção pode ser um indício de menor estruturação institucional da CGU nas auditorias sobre o Código Florestal, um ponto que será retomado mais adiante.

<sup>23</sup> Existe a possibilidade de recomendar a apuração de responsabilidade de servidor que, reiteradamente, se negue a atender recomendação da CGU ou de responsabilizá-lo pelos prejuízos decorrentes de sua omissão no atendimento a recomendações (Lei Federal nº 13.844/2019, Art. 51). No entanto, esses são desdobramentos que ocorrem após a publicação dos relatórios de auditoria e não elementos presentes nos relatórios das auditorias em si, os quais constituem o objeto da análise.

Identificar como esses diferentes perfis se expressam nos casos a partir de uma divisão temática das auditorias nos ajuda a visualizar como a CGU atua em relação às políticas. Confira-se a seguir.

### 3.3. DA AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA POLÍTICA À FISCALIZAÇÃO DE SUAS REGRAS – A DIVISÃO TEMÁTICA DENTRO DOS PERFIS

A Tabela 2 divide os casos analisados a partir do tipo de atuação em relação à política (eixo vertical da matriz analítica) e, então propõe uma divisão temática, com o objetivo de fornecer maior clareza à substância das auditorias analisadas. Antes de passar para essa descrição, vale a pena notar que os dados da Tabela 2 ajudam a melhor visualizar a diferenciação entre os perfis de atuação da CGU em relação ao SNUC e ao Código Florestal identificados na Figura 4. A maior concentração de auditorias que atuam diretamente sobre o SNUC se deve à maior frequência relativa, nesta política, de avaliações sobre a implementação de projetos da política (47,9% das auditorias que mencionam o SNUC contra 20,3% das que mencionam

o Código Florestal) e de auditorias voltadas à formulação de alternativas a problemas da política (10,6% das auditorias que mencionam o SNUC e zero para o Código Florestal). Por sua vez, é possível identificar que a maior concentração de auditorias que atuam de maneira incidental sobre o Código Florestal se deve ao papel desta política como regulamentação ambiental – ocorrem, tanto nos casos em que a CGU fiscaliza o atendimento a essas regulamentações por parte de atores diversos, quanto naqueles em que os atores controlados evocam essas regulamentações como justificativa para terem incorrido em irregularidades. As subseções a seguir ilustrarão essas diferenças.

**Tabela 2**

Tipo de atuação em relação à política mencionada

ATUAÇÃO EM RELAÇÃO À POLÍTICA	SNUC (%)	CÓDIGO FLORESTAL (%)	TOTAL (%)
<b>Atuação direta</b>	<b>70,2</b>	<b>32,8</b>	<b>55,1</b>
Implementação de projetos da política	47,9	20,3	36,7
Implementação da política	7,4	9,4	8,2
Formulação da política	10,6	0,0	6,3
Condições dos órgãos implementadores	4,3	3,1	3,8
<b>Atuação incidental</b>	<b>29,8</b>	<b>67,2</b>	<b>44,9</b>
Controlado evoca regulamentação da política	16,0	29,7	21,5
Controlador evoca regulamentação da política	6,4	31,3	16,5
Política é mencionada como arcabouço legal	7,4	6,3	7,0
Total (%)	100,0	100,0	100,0
Total (N)	94	64	158

Fonte: elaboração própria, com dados do repositório público de relatórios de auditoria da CGU.

### 3.3.1. Atuação Direta – Implementação e formulação da política, seus projetos e condições dos órgãos implementadores

Uma primeira maneira como a CGU avalia diretamente SNUC e Código Florestal é a partir de análise da implementação dessas políticas. Isso acontece com maior frequência a partir da avaliação de projetos relacionados a essa política. Este tipo, “**implementação de projetos da política**”, concentra praticamente metade (47,9%) das auditorias que mencionam o SNUC. São avaliações de uma gama variada de projetos, que incluem ações de criação de novas UCs específicas e fortalecimento da gestão de UCs já existentes, avaliação de uso de recursos destinados a UCs específicas,

projetos de fortalecimento de organizações locais para a atuação em UCs, projetos de implementação de corredores ecológicos, entre outros. Quanto ao Código Florestal, este tipo concentra 20,3% das auditorias que mencionam esta política. Trata-se da avaliação de projetos de recuperação de APPs e reservas legais degradadas, ações de proteção de APPs contra erosões, recuperações de matas ciliares, implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) em assentamentos rurais específicos, implementação de planos estaduais de implementação do CAR, entre outros.

As auditorias pertencentes a este tipo direcionam-se mais frequentemente a projetos para cuja implementação o Executivo recebeu recursos advindos de cooperação internacional. Nesses casos, é regra que a CGU realize auditorias recorrentes (normalmente, anuais ou bianuais) atestando a correta execução dos projetos (CGU, 2001<sup>24</sup>). Isso ajuda a explicar a frequência mais elevada de auditorias deste tipo, já que cada projeto costuma possuir um conjunto de auditorias avaliando diversos aspectos de sua execução.

*Exemplo ilustrativo de auditorias sobre a implementação de projetos da política é fornecido pelo conjunto de avaliações da CGU sobre a execução do Projeto Corredores Ecológicos por parte da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente (SBF/MMA), durante os últimos quatro anos de vigência do projeto, entre 2012 e 2015<sup>25</sup>.*

*Financiado pela agência de cooperação alemã KfW, com recursos de contrapartida do Governo Federal, o projeto propôs a integração de diversas UCs, por meio da instituição de dois corredores ecológicos – um no bioma Mata Atlântica; outro, na Amazônia. O projeto previa várias ações – planejamento dos corredores, monitoramento de sua execução, planejamento de UCs no entorno e fiscalização das áreas de interstício. A execução do projeto, por sua vez, continha um componente federativo. Foi coordenada pela SBF/MMA (Unidade de Coordenação Geral), mas executada por meio de convênios entre o Ministério, órgãos ambientais estaduais (Unidades de Coordenação Estaduais), superintendências do Ibama nos estados e organizações da sociedade civil. Ao todo, foram realizados 39 convênios.*

*A pesquisa identificou, entre 2012 e 2016, sete auditorias de acompanhamento do projeto realizadas pela CGU. Três delas direcionaram-se à ação das unidades coordenadoras estaduais e quatro sobre a atuação da unidade de coordenação geral. O que se encontra é um monitoramento bastante detalhado da execução do projeto. No caso das unidades estaduais, os convênios acompanharam as atividades principais previstas, tais como a instalação de núcleos de geoprocessamento para monitoramento de atividades em propriedade rurais nos municípios pertencentes aos corredores, ações de assistência técnica para agricultores familiares, capacitação de funcionários, elaboração de planos de manejo e implementação de UCs, ações de divulgação e comunicação, entre outros. Já as auditorias sobre o MMA focaram no monitoramento da implementação do projeto como um todo, buscando identificar tanto o andamento dos convênios quanto a capacidade de coordenação institucional da SBF/MMA.*

<sup>24</sup> Ver, especificamente, Capítulo VII - Normas fundamentais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal; Seção VII – Normas relativas às Auditorias de Recursos Externos.

<sup>25</sup> Auditorias nº 201300007, 201300008, 201300009, 201300031, 201400258, 201408656, 201600009.

*Desde 2012, os principais diagnósticos da CGU não se alteram substantivamente ao longo dos anos. O órgão aponta recorrentemente a falta de estrutura adequada da SBF/MMA para o desempenho das atividades previstas no projeto e a ausência de instrumentos de gestão que permitissem acompanhar seu andamento a contento. Após o fim do projeto, a CGU realiza uma última auditoria (201600009), identificando as principais irregularidades a serem sanadas para o encerramento definitivo do projeto – desde problemas de execução mais claros, como convênios não finalizados e baixo atendimento das metas até problemas administrativos mais específicos, tais como a baixa execução financeira da contrapartida federal ao projeto e a ausência de faturas de pagamentos realizados.*

O olhar da CGU sobre a implementação do SNUC e do Código Florestal não se restringe, todavia, a avaliações de projetos específicos associados à política. É também possível encontrar avaliações mais amplas, que procuram fornecer um panorama mais geral da implementação dessas políticas e de seus instrumentos centrais em um dado período. São as auditorias classificadas como **“implementação da política”**. No caso do Código Florestal, são principalmente avaliações sobre o andamento da implementação do Cadastro Ambiental Rural no território nacional. Já no caso do SNUC, são avaliações sobre a criação e gestão de UCs no território nacional, além de avaliações sobre a implementação do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) e sobre o andamento de ações de regularização fundiária em UCs no país. A frequência deste tipo de auditoria é mais reduzida (7,4% das auditorias que mencionam o SNUC e 9,4% das que mencionam o Código Florestal – ver Tabela 2), mas isso é compreensível diante de sua escala mais elevada e de seu escopo mais amplo. Afinal, estas constituem as auditorias mais bem estruturadas da CGU, frequentemente dedicadas a monitorar as políticas públicas em todo o território nacional e considerando aspectos diversos de sua complexidade, desde o cumprimento de metas anuais de implementação, até a legalidade de compras públicas realizadas no âmbito da implementação da política.

*Um exemplo que ilustra o caráter mais amplo deste tipo é uma auditoria realizada sobre o ICMBio já discutida na seção 3, que avalia a implementação do SNUC a partir da ampliação de UCs e a gestão dos parques ao longo de 2016<sup>26</sup>. A CGU avalia o cumprimento das metas do ICMBio e foca seu diagnóstico nas dificuldades políticas que rondam a criação de novas UCs no território nacional, sobretudo disputas com outros setores do governo para os quais a conservação ambiental é inconciliável com projetos planejados para as áreas onde as UCs eram previstas.*

*Um segundo caso interessante é a auditoria realizada em 2018 sobre a prestação de contas anual de 2017 da Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente. Entre os pontos avaliados, encontra-se a implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), instrumento central do Código Florestal. A auditoria apresenta como ponto de partida resultados obtidos em avaliação realizada em 2015, que havia apontado um conjunto de fragilidades da política a serem superadas, relacionadas ao modelo de governança do Sistema Nacional do Cadastro Ambiental Rural (SICAR); à capacidade técnica dos Executivos estaduais para implementação da política; à articulação destes com o Executivo Federal; e às iniciativas de comunicação sobre a implementação do Cadastro.*

*A CGU estrutura, então, com base no diagnóstico de 2015, um questionário, enviado ao MMA, cujas respostas serviram de subsídio para a construção da nova avaliação. A listagem inclui questões sobre: situação atual do modelo de governança do SICAR (ambiente de produção, homologação, Data Center, manutenção) e recursos financeiros; mecanismos de gestão da transparência e da segurança do SICAR, tais como tratamento de incidentes de rede e gestão de risco, controle de acesso de acordo com os perfis de usuários, soluções de certificação digital e criptografia e contratação de serviços e auditorias de segurança de informação; utilização, pelos estados, do módulo análise e acompanhamento do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) em relação ao processo de análise e validação dos dados cadastrados no SICAR pelos estados; percentual de cadastros ativos, pendentes e cancelados do CAR; e acesso ao banco de dados do SICAR por organizações públicas e privadas e instrumentos utilizados para formalizar o acesso a esses dados e garantir a segurança das informações sigilosas.*

*Diante das respostas do MMA, a CGU sintetiza avanços obtidos desde então e aponta problemas ainda a serem resolvidos para a implementação do Código Florestal. Os principais giram em torno de três grandes questões: grande quantidade de dados cadastrados no SICAR, porém ainda não analisados; pendências e inconsistências nos dados que puderam ser analisados; e insuficiência de recursos humanos e orçamentários por parte dos órgãos estaduais de meio ambiente. Com base nos achados, recomenda que o MMA eleve o apoio técnico e financeiro aos órgãos estaduais.*

---

<sup>26</sup> Auditoria nº 201700866.

Para além das auditorias que avaliam a implementação do SNUC e do Código Florestal, a CGU também atua de maneira direta quando avalia outros aspectos dessas políticas. Ainda que com menos frequência, isso ocorre por meio de algumas auditorias que discutem possibilidades de formulação de alternativas para problemas das políticas e avaliações mais focadas nas condições dos órgãos responsáveis de implementarem as políticas sob sua atribuição.

No primeiro caso, **“formulação da política”**, que constitui uma exclusividade do SNUC, é possível encontrar auditorias propondo a formulação de estratégias para inclusão de manguezais na política de áreas protegidas, testes de modelos de gestão integradas de UCs (mosaicos de UCs e corredores ecológicos) e propostas de regulamentações mais específicas do SNUC (por exemplo, da destinação de recursos arrecadados em fiscalizações ambientais à política). Já no segundo caso, **“condições dos órgãos implementadores”** encontram-se auditorias focadas não na implementação ou formulação de uma política, mas exclusivamente nas condições de gestão dos órgãos responsáveis por elas. Aqui incluem-se auditorias que avaliam a qualidade de indicadores de gestão do Código Florestal e do SNUC construídos, respectivamente, pela Secretaria Executiva do MMA e pelo ICMBio; auditorias que avaliam o número e adequabilidade de servidores públicos lotados em projetos relacionados ao SNUC no Ministério da Ciência e Tecnologia; auditorias que avaliam as condições do Serviço Florestal Brasileiro (SFB/MMA) de absorver novas funções institucionais relacionadas à implementação do Código Florestal, entre outras.

### 3.3.2. Atuação incidental: a política como regulamentação ambiental

Quanto à atuação incidental, as auditorias dividem-se em três tipos – aquelas em que o controlador (a CGU) evoca a regulamentação da política, aquelas em que a regulamentação da política é evocada pelo órgão controlado e aquelas em que a política é mencionada de maneira mais vaga como o arcabouço legal que gerou a ação avaliada.

No primeiro caso, **“controlado evoca regulamentação da política”**, estão menções ao SNUC (16,0% das auditorias que mencionam a política) e ao Código Florestal (29,7% das auditorias que mencionam esta política), via de regra, como justificativa para atrasos e paralizações em obras, alterações de projetos e contratos, ociosidade de imóveis públicos, não cumprimento de metas da política entre outras. Nesses casos, essas irregularidades teriam ocorrido, no argumento dos atores controlados, para evitar que estes incorressem em irregularidades ambientais, tais como intervenções em APPs ou UCs.

*Exemplo ilustrativo deste caso uma auditoria realizada pela CGU em 2015 sobre a Agência Nacional de Transportes Terrestres<sup>27</sup> voltada a avaliar impactos e irregularidades decorrentes de uma obra de construção de um novo trecho de uma rodovia (Nova Subida da Serra de Petrópolis). Na auditoria é afirmado que o controlado optou por uma alternativa mais cara de obra – a construção de um túnel – alegando que isso teria se devido a restrições ambientais, já que, segundo ele, a alternativa mais barata interferiria em território de uma UC. A CGU, todavia, não acata a justificativa. Afirma que (i) o Ibama teria aprovado a alternativa mais barata, apenas prevendo medidas mitigadoras e compensatória pela interferência na UC; (ii) a alternativa escolhida, ainda que mais cara, não deixava de interferir no território da UC, já que parte do viaduto previsto ainda se localizava dentro dos limites da unidade; e (iii) o próprio ICMBio havia recomendado, em análise preliminar, que a alternativa do túnel fosse preterida. A CGU propõe o encaminhamento dos resultados da auditoria aos órgãos de controle envolvidos no exame do empreendimento proposto e ao órgão regulador responsável.*

No segundo caso, “**controlador evoca regulamentação da política**” estão auditorias sobre órgãos diversos em que a CGU aponta irregularidades ambientais relacionadas ao SNUC e ao Código Florestal. Essas irregularidades podem ocorrer, tanto em obras públicas, tais como construção em APPs, supressão de vegetal irregular e lançamento de esgoto em APPs, quanto em outras ações, como concessões de empréstimos públicos a atores que possuem irregularidades ambientais (por exemplo, ausência de registro de propriedades rurais no CAR).

*Um exemplo ilustrativo é a auditoria realizada pela CGU sobre a Superintendência do Incra em MT (Incra SR13), realizada em 2013<sup>28</sup>. A CGU avalia a execução da Ação Orçamentária 8396 (Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento), pertencente ao Programa Orçamentário 2066 (Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária) no município de Nova Olímpia, MT. Na auditoria, a CGU avalia se houve respeito à legislação ambiental no licenciamento de uma obra. Uma das leis mencionadas é o Código Florestal, especificamente os “procedimentos para licença ambiental em assentamentos de reforma agrária”. Avalia que o controlado atendeu às regras*

<sup>27</sup> Auditoria nº 02000.000949/2006-39.

<sup>28</sup> Auditoria nº 201315118.

*da legislação quanto a este aspecto. Mais especificamente identifica que foram emitidas licenças para atividades de recuperação de estradas vicinais e considera que “a legislação ambiental, especialmente a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 e a Resolução Conama nº 458, de 16 de julho de 2013, que estabelece procedimentos para a licença ambiental em assentamentos de reforma agrária, foi atendida durante o licenciamento da obra”.*

*Outro caso é a auditoria realizada em 2017 sobre a Superintendência do Ibama em RN<sup>29</sup>, que avalia os processos de apuração e julgamento de infrações administrativas ambientais e arrecadação de multas por parte do Ibama. A auditoria avalia a aplicação de autuações ambientais pelo Ibama devido a irregularidades em relação ao SNUC e ao Código Florestal (construção e operação de um hotel em área de APP e pertencente a Unidade de Conservação). Segundo a CGU, o Ibama teria incorrido em irregularidade ao anular os autos de infração, alegando que o Ibama “não procurou valer-se de manifestação técnica e jurídica para subsidiar seu julgamento”, assim deixando de “providenciar a comunicação de crime ambiental ao Ministério Público”. Com base nos achados, CGU recomenda que o controlado lhe envie pareceres técnicos e jurídicos que embasem o cancelamento. Também recomenda o acionamento do Ministério Público e a instauração de procedimento administrativo de apuração de responsabilidades sobre o cancelamento irregular. Por fim recomenda submeter os cancelamentos da infração à autoridade superior de recurso. Ou seja, mesmo sem poder de aplicação de sanções, CGU aciona a rede de controles, para que outras instituições realizem investigações mais aprofundadas das irregularidades.*

Por fim, também foi considerada uma atuação incidental sobre SNUC e Código Florestal casos em que essas políticas são mencionadas de maneira mais vaga como arcabouços legais. Isso ocorre quando a própria CGU as menciona como a legislação que deu origem a ações e projetos avaliados nas auditorias, mas também quando outros atores mencionam essas políticas sem que haja qualquer avaliação sobre isso. Exemplos incluem menções ao SNUC como arcabouço que embasa benefícios previdenciários cuja regularidade da concessão é avaliada pela CGU, bem como menções ao Código Florestal como o arcabouço que fornece requisitos necessários para o licenciamento ambiental em uma obra.

### 3.4. ATUAÇÃO NACIONAL E SUBNACIONAL – AUDITORIAS POR QUEM E SOBRE QUEM

Para além das características identificadas na matriz analítica, os perfis de atuação da CGU sobre SNUC e Código Florestal também se diferenciam no aspecto relacional das auditorias. Como os dados indicarão a seguir, as auditorias da CGU, não apenas variam quanto aos órgãos internos que as realizam, mas também quanto aos atores e instituições que são os alvos das avaliações – controlados ou potencialmente responsabilizáveis. Será possível identificar que, não apenas a ação da CGU sobre o SNUC ocorre mais frequentemente de maneira direta, como também é mais centralizada nas coordenações localizadas em Brasília e direcionam-se com maior frequência ao Executivo Federal. Por sua vez, os casos relacionados ao Código Florestal, que, como já visto, apresentam perfil mais incidental de atuação sobre a política, apresentam caráter mais subnacional, pois mais frequentemente realizadas pelas regionais da CGU presentes nos estados e direcionam-se a um conjunto mais variado de arenas, que não se restringe ao nível Federal.

No organograma da CGU<sup>30</sup>, a área responsável por auditorias é a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). Essa secretaria se divide em diversas Diretorias temáticas, as quais, por sua vez, subdividem-se em Coordenações Gerais. Fora da SFC, auditorias também podem ser realizadas pelas unidades estaduais da CGU, formalmente chamadas de Controladorias Regionais nos Estados (CGU-R). A Tabela 3, abaixo, mostra como as auditorias que mencionam o Código Florestal e o SNUC se distribuem em cada área da CGU.

A primeira constatação é quanto à divisão quase igualitária entre auditorias realizadas pelas controladorias nos estados e pelas realizadas desde o nível nacional, a partir da SFC, cada uma com praticamente metade dos casos (50,6% contra 49,4%). No entanto, quando considerada a política mencionada nas auditorias, essa distribuição se altera. 67,2% das auditorias que fazem menção ao Código Florestal são de autoria das regionais da CGU. No caso do SNUC, por sua vez, a maioria (60,6%) das auditorias que mencionam esta política são realizadas pela SFC. Também é interessante notar que, das diretorias da SFC, é a Diretoria de Políticas de Infraestrutura quem lidera o número de casos, concentrando 44,9% dos casos. É nesta diretoria onde se localiza a Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente (CGDRA).

<sup>30</sup> Disponível em: < [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29218/9/Organograma\\_CGU.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29218/9/Organograma_CGU.pdf)>. Acesso em: 26 mar 2020.

**Tabela 3**

Secretarias e diretorias da CGU realizadoras das auditorias que mencionam CF e SNUC (%)

SECRETARIA DIRETORIA / REGIÃO	SNUC (%)	CÓDIGO FLORESTAL (%)	TOTAL (%)
<b>Controladoria Regional da União</b>	<b>39,4</b>	<b>67,2</b>	<b>50,6</b>
Sudeste	12,8	17,2	14,6
Sul	9,6	10,9	10,1
Nordeste	5,3	15,6	9,5
Norte	8,5	10,9	9,5
Centro-oeste	3,2	12,5	7,0
<b>Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)</b>	<b>60,6</b>	<b>32,8</b>	<b>49,4</b>
Diretoria Políticas de Infraestrutura – DI	55,3	29,7	44,9
Diretoria Produção e Emprego - DR	1,1	3,1	1,9
Diretoria Políticas Econômicas - DE	2,1	0,0	1,3
Diretoria Políticas Sociais - DS, DS I, DS II	2,1	0,0	1,3
Total (%)	100,0	100,0	100,0
Total (N)	94	64	158

Fonte: elaboração própria, com dados do repositório público de relatórios de auditoria da CGU.

Quanto aos atores controlados, responsabilizáveis pelos resultados obtidos nas auditorias, um padrão semelhante emerge dos dados. Comparativamente, as auditorias que mencionam o Código Florestal encontram-se mais bem distribuídas entre aquelas que controlam o Executivo Federal (31,3%), o Executivos Municipais (26,6%) e superintendências estaduais do Executivo Federal (21,9%). É possível encontrar auditorias que mencionam o SNUC também direcionadas a essas arenas. No entanto, há uma concentração consideravelmente superior de auditorias direcionadas aos órgãos do Executivo Federal, que compreendem 61,7% dos casos que mencionam esta política (ver Tabela 4).

**Tabela 4**

Ator/Arena responsabilizável (controlado) nas auditorias que mencionam Código Florestal ou SNUC

ATOR RESPONSÁVEL/ CONTROLADO	SNUC (%)	CÓDIGO FLORESTAL (%)	TOTAL (%)
Executivo Federal	61,7	31,3	49,4
Executivo Municipal	11,7	26,6	17,7
Executivo Federal Superint. Estad.	5,3	21,9	12,0
Empresa Estatal	6,4	10,9	8,2
Organização da Sociedade Civil	4,3	3,1	3,8
Executivo Estadual	4,3	1,6	3,2
Universidade Federal	4,3	1,6	3,2
Outros	2,1	3,1	2,5
<b>Total (%)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Total (N)</b>	<b>94</b>	<b>64</b>	<b>158</b>

Fonte: elaboração própria, com dados do repositório público de relatórios de auditoria da CGU.

Para esclarecimento, no total, há 78 auditorias realizadas sobre o Executivo Federal. Destas, autarquias e secretarias pertencentes ao Ministério do Meio Ambiente constituem os seis órgãos com maior frequência de auditorias. São eles: ICMBio (N = 26), Secretaria Executiva do MMA e Serviço Florestal Brasileiro (atualmente sob a alçada do MAPA) (ambos com 9 auditorias), Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável e Secretaria de Biodiversidade e Florestas (ambas com 7 auditorias) e Ibama (N = 3). Há ainda uma auditoria realizada sobre a hoje extinta Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental. Executivo Municipal, por sua vez, compreende prefeituras específicas, mais frequentemente avaliadas por meio de auditorias do Programa de Fiscalização de Entes Federados. Quanto às Superintendências do Executivo

Federal, o principal destaque são as unidades estaduais do Inbra, que concentram 16 das 27 auditorias do tipo. Em todos os outros casos, não há órgãos ou atores que concentrem um número considerável de auditorias.

A presente seção fornece mais um elemento para a descrição dos perfis de atuação da CGU em relação às políticas estudadas neste trabalho. A atuação mais frequentemente direta sobre o SNUC coincide com a prevalência de auditorias realizadas de maneira centralizada, pela SFC em Brasília. Já a atuação mais incidental sobre o Código Florestal coincide com a prevalência de auditorias realizadas pelas regionais da CGU nos estados. Uma hipótese para isso seria uma possível divisão de tarefas entre a SFC e as regionais

da CGU. Plausivelmente, ações de fiscalização do cumprimento de regras ambientais em obras – como visto, o principal caso das auditorias de tipo incidental de atuação – sejam realizadas nos locais onde essas obras são executadas, sendo objeto de avaliação das regionais da CGU pertencentes a esses locais. Por sua vez, é compreensível que auditorias mais centradas na evolução da política, mesmo que a partir de projetos específicos, sejam realizadas de maneira mais centralizada, ainda que projetos específicos da política possam ser mais circunscritos territorialmente.

Quanto ao ator controlado, as auditorias que mencionam o SNUC concentram sua atuação mais sobre o Executivo Federal, ao passo que as que mencionam o Código Florestal contam com uma gama mais ampla de destinatários, para além do nível federal. A mesma lógica usada acima se aplica para interpretar esses resultados. Se a atuação incidental está mais relacionada à fiscalização, é sobre atores que executam a política, não apenas no nível federal, mas também em nível subnacional, que elas se direcionarão.

#### 4. PONTOS DE SINERGIA ENTRE A ATUAÇÃO DA CGU E DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE SNUC E CÓDIGO FLORESTAL

Foram explorados até aqui os dois perfis de atuação da CGU sobre o SNUC e Código Florestal, incluindo questões como o tipo de atuação em relação a essas políticas, a caracterização temática das auditorias, o grau de intervencionismo da CGU, a estruturação interna da CGU em relação a eles e os principais atores

e arenas sujeitos à atuação da Controladoria. Essa seção procurará discutir o que esses resultados nos dizem acerca das possibilidades de sinergia entre a atuação da CGU e da sociedade civil sobre o SNUC e o Código Florestal.

#### 4.1. ATUAÇÃO DIRETA E NACIONAL CONSTRUINDO SINERGIAS PARA O MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS

O primeiro perfil de atuação da CGU sobre as políticas escolhidas pode ser caracterizado como **monitoramento nacional da produção de políticas ambientais**. Ele é mais frequentemente encontrado em auditorias que mencionam o SNUC, mas não é exclusivo desta política, estando presente também, ainda que em menor proporção, nas auditorias que mencionam o Código Florestal. Neste perfil, vimos que a CGU tende a atuar mais frequentemente avaliando o andamento da política e de seus projetos, a partir de auditorias realizadas pelas coordenações-gerais pertencentes à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), sediada em Brasília, e direcionadas ao Executivo Federal. Há uma tendência mais clara aqui à emissão de recomendações que, como vimos na seção 3, têm-se tornado mais frequentes, mais específicas e mais bem articuladas com as necessidades e possibilidades dos órgãos controlados.

A presença de uma concentração considerável de auditorias que avaliam diretamente a política e formulam recomendações aos responsáveis por sua gestão indica que a CGU possui capacidade de construir entendimentos estruturais e de prazo alongado quanto aos desafios das políticas ambientais e uma compreensão estruturada de como superá-los, com alguma capacidade de acompanhar esses pontos com os atores responsáveis. Para a sociedade civil, este pode constituir uma fonte valiosa de informação para a incidência sobre as políticas em dois principais aspectos – acompanhamento dos resultados da auditoria e definição conjunta de esforços de monitoramento.

Primeiro, conhecer os principais diagnósticos acerca dos desafios para a implementação e formulação das políticas ambientais pode ajudar a sociedade civil a economizar esforços de pesquisa, utilizando-se de informação já levantada pelas instituições de controle, bem como direcionar esforços de incidência sobre órgãos responsáveis pelas políticas em pontos que já estejam sendo tratados por eles graças à sua relação já existente com instituições de controle. Nesse caso, a sociedade civil poderia direcionar esforços de maneira mais precisa para pontos que já estejam sendo enfrentados por parte da burocracia estatal para com o intuito de, cumprindo recomendações das instituições de controle, fazer avançar as políticas ambientais.

Não obstante, essa potencial compreensão mais estruturada dos desafios da política encontra-se registrada de maneira difusa nos conteúdos da enorme quantidade de relatórios de auditoria presentes nos repositórios da instituição. Iniciativas que facilitem a identificação e sistematização dessa informação possuem um potencial importante de tornar compreensíveis os diagnósticos e recomendações da CGU sobre essas políticas, o que, por sua vez, pode representar insumos importantes para atores (sociais ou estatais) interessados no monitoramento dessas políticas e do atendimento às recomendações realizadas pelos órgãos de controle.

Esforços de sistematização, tais como painéis públicos de monitoramento, que considerem a evolução dos resultados das auditorias e seus principais diagnósticos em relação ao andamento das políticas poderiam potencializar a capacidade de atores interessados aproveitarem o trabalho de monitoramento já realizado pela CGU<sup>31</sup>. Em relação a esse ponto, recomendamos:

---

*Construção de um painel público de acompanhamento dos resultados das auditorias sobre políticas ambientais, seus diagnósticos e recomendações.*

---

Em segundo lugar, a própria CGU pode se valer de parcerias com instituições da sociedade civil para definir pontos de interesse a serem considerados na definição do desenho das auditorias. Isso já é realizado por outras instituições de controle. O Tribunal de Contas da União, por exemplo, possui o dispositivo do Painel de Referência em Auditoria, que constitui uma reunião entre o TCU e “pessoas reconhecidas e experientes em determinada área para debater e opinar” sobre pontos a serem considerados em determinada auditoria (TCU, 2013, p. 8). Como definido pelo próprio Tribunal, o Painel de Referência busca “contribuir para a garantia da qualidade, para a análise e interpretação de dados e para fortalecer o processo de *accountability* de desempenho” (Ibid.).

Desenvolver um dispositivo semelhante ao Painel de Referência do TCU poderia funcionar como uma forma valiosa de incrementar a sinergia entre CGU e sociedade civil, tanto para a primeira, que passaria a ter o *input* de profissionais que dedicaram anos de estudos em temas ambientais específicos<sup>32</sup>, quanto para a segunda, que poderia inserir pontos de interesse em um sistema de monitoramento estruturado e oficial das políticas nacionais. Quanto a este tema, portanto, recomendamos:

---

*Definição de um dispositivo de consulta à sociedade civil para definição conjunta de pontos de interesse a serem contemplados nas auditorias sobre o andamento das políticas ambientais, semelhante ao Painel de Referência realizado pelo TCU.*

---

---

<sup>31</sup> A formulação de painéis públicos de monitoramento de políticas públicas já constitui prática recorrente da CGU. Alguns exemplos incluem: <<http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>>, <<http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>>, <<http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>> e <<http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>>. Acesso em: 30 abr 2020.

<sup>32</sup> Alguns exemplos incluem os trabalhos realizados pelas organizações da sociedade civil no âmbito do Observatório do Código Florestal, tais como estudos sobre a implementação da política e aplicativos que ajudam a monitorá-la em nível estadual e municipal. Disponível em: <<http://observatorioflorestal.org.br/publicacoes/publicacoes/>> e <<https://termometroflorestal.org.br/>>. Acesso em: 13 abr 2020. Quanto ao SNUC, vale mencionar o portal de unidades de conservação desenvolvido pelo Instituto Socioambiental (ISA) e a Coalizão Pró-UCs, formada entre diversas organizações da sociedade civil com o intuito de monitorar a política. Disponível em: <<https://uc.socioambiental.org/>> e <<https://www.unidoscuidamos.com/>>. Acesso em: 13 abr 2020

## 4.2. ATUAÇÃO INCIDENTAL E DESCENTRALIZADA – COORDENAÇÃO NA FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE REGRAS AMBIENTAIS

O segundo perfil é mais frequentemente encontrado nas auditorias que mencionam o Código Florestal. Pode ser caracterizado como **fiscalização descentralizada do cumprimento de regras ambientais**. Vimos que a CGU não apenas produz avaliações sobre o andamento desta política, mas, com mais frequência, que o cumprimento de regras relacionadas é fiscalizado pela CGU ou é mencionado pelos órgãos controlados como justificativa por terem incorrido em irregularidades. Nomeamos esse tipo de atuação de incidental, pois a política não constitui o ponto central de interesse nas auditorias. Ele tende a ocorrer com mais frequência em auditorias realizadas mais próximas à execução das políticas, em nível local. Por isso, encontramos esse tipo de atuação em auditorias realizadas pelas regionais da CGU presentes nos estados brasileiros e direcionadas a órgãos governamentais subnacionais – sobretudo o Executivo Municipal e superintendências estaduais do Executivo Federal. Também em relação a este perfil, identificamos menos sistematicidade no que tange à emissão de recomendações (em comparação com o perfil anterior), com frequência ligeiramente maior de auditorias que não identificam irregularidades ou que, se as identificam, não realizam recomendações.

À primeira vista, o tipo de atuação direta da CGU sobre as políticas analisadas parece ser mais relevante em termos da potencialidade de contribuir para o sucesso dessas políticas. Entretanto, não devemos desconsiderar automaticamente as menções incidentais a

essas políticas. Em princípio, a presença de auditorias que identificam irregularidades em relação a regulamentações do SNUC e do Código Florestal operam potencialmente sobre a capacidade de enforcement dessas regulamentações. Se o SNUC e o Código Florestal fazem parte do arcabouço legal considerado pelas instituições de controle em suas fiscalizações, é plausível que atores controlados passem a dedicar maior atenção a estas regras, e realizem esforços para não as descumpri-las, antecipando possíveis impactos negativos em decorrência da fiscalização que sofrerão.

No entanto, o potencial da CGU de contribuir com a capacidade de enforcement dessas políticas por meio deste tipo de atuação parece depender de um ganho de escala desse tipo de fiscalização e de um processo de articulação entre as diferentes regionais da CGU com o intuito de incluir de maneira sistemática regulamentações ambientais no roteiro de auditorias realizadas sobre quaisquer órgãos avaliados. Afinal, os casos mais claramente voltados à fiscalização do cumprimento do SNUC ou do Código Florestal compreendem apenas 16,5% das auditorias<sup>33</sup> (ver Tabela 2). Não sabemos em que medida esse tipo de articulação existe, o que a torna um objeto interessante de investigação em pesquisa futuras. De qualquer forma, iniciativas de coordenação deste tipo, lideradas pela sociedade civil ou pela própria CGU, podem constituir incrementos importantes na capacidade de fiscalização das políticas ambientais.

---

<sup>33</sup> Trata-se dos casos classificados como “controlador evoca regulamentação da política”.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espera-se que a pesquisa tenha sido capaz de trazer novas informações sobre a atuação da CGU em relação ao SNUC e Código Florestal e que possa contribuir na iluminação sobre funcionamento e atuação deste objeto ainda pouco conhecido do campo ambiental da sociedade civil que são as instituições de controle.

Os resultados indicam que o esforço de aproximação aqui proposto possa valer a pena. Mostram indícios de que a CGU tem elevado sua capacidade de incidência sobre o SNUC e Código Florestal nos últimos anos. Aspectos concretos das auditorias, do número de casos às estratégias de processamento das recomendações, indicam que a CGU tem atuado de maneira mais bem estruturada em suas avaliações sobre o SNUC e o Código Florestal. Essa atuação mais estruturada, por sua vez, ocorre a partir de diferentes perfis que a CGU pode assumir em relação a essas políticas. Ela pode atuar como um órgão de monitoramento da formulação e implementação dessas políticas, sobretudo a partir de avaliações gerais de seu andamento no território nacional e de projetos específicos de implementação de partes da política. No entanto, a CGU também pode atuar como órgão fiscalizador das regras ambientais definidas nessas políticas, sobretudo em relação a intervenções irregulares de obras

públicas sobre reservas legais, áreas de preservação permanente e unidades de conservação e suas respectivas zonas de amortecimento. Neste segundo perfil, a CGU atua de maneira descentralizada, a partir de suas regionais localizadas nos territórios onde as obras ocorrem.

Informações levantadas sobre a frequência de auditorias e características qualitativas dos posicionamentos da CGU indicam que ela atue de maneira mais bem estruturada no primeiro perfil, de monitoramento das políticas. O desafio aqui diz respeito à construção de pontes com organizações da sociedade civil que também atuam no monitoramento dessas políticas, no sentido de permitir maior troca de informações sobre as avaliações das políticas, seja na definição de seu escopo, seja no compartilhamento de seus resultados e recomendações. Quanto ao segundo perfil de atuação, por sua vez, a característica descentralizada das auditorias levanta questionamentos quanto à capacidade de coordenação para que regras do SNUC e do Código Florestal sejam considerados de forma mais recorrente nas auditorias. O número relativamente baixo de auditorias em que há esse tipo de fiscalização indica que haja aí um espaço interessante a ser explorado para a construção de novas capacidades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANHA, A. L. M. **Corruption and the web of accountability institutions in Brazil** XII Brazilian Studies Association Conference, King's College, London. **Anais...**London: 2014  
\_\_\_\_\_. **A rede brasileira de instituições de accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local.** [s.l.] Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, 2015.

ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 97–135, 2019.

CGU. Controladoria Geral da União. **Instrução Normativa SFC nº 01, de 6 de abril de 2001.** Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. 2001.

FILGUEIRAS, F. **Desenvolvimento institucional e controle da gestão pública: uma análise do sistema de accountability brasileiro**<sup>39º</sup> Encontro Anual da ANPOCS. **Anais...**Caxambu: 2015

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: **La Innovación Democrática en América latina: Tramas y Nudos de la Representación, la Participación y el Control Social.** Mexico, DF: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2010. p. 17–82.

LOUREIRO, M. R. et al. Do Controle Interno ao Controle Social: A Múltipla Atuação da CGU na Democracia Brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, p. 54–67, 2012.

O'DONNELL, G. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Eds.). **Democratic Accountability in Latin America.** [s.l.] Oxford University Press, 2003. p. 34–54.

OLIVIERI, C. Combate à corrupção e controle interno. In: FILGUEIRAS (Ed.). **Ética pública e controle da corrupção.** Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2011. p. 99–110.

OLIVIERI, C. et al. Control and Public Management Performance in Brazil: Challenges for Coordination. **International Business Research**, v. 8, n. 8, p. 181–190, 2015.

OLIVIERI, C. **A atuação dos controles interno e externo ao executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil** Texto para Discussão. Brasília: [s.n.].

ROSILHO, A. J. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. [s.l.] Universidade de São Paulo (USP), 2016.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state: Power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner, 1999. p. 13–28.

TCU, Tribunal de Contas da União. Painel de Referência em Auditorias. Brasília: TCU, Segecex, Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria (Seaud), 2013. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258F9F3BD0158FA1E78195505> >. Acesso em: 04 mai 2020.



Articulando diálogos.  
Cuidando da Terra.

[imaflora.org/noticias](http://imaflora.org/noticias)



[instagram.com/imaflorabrasil](https://www.instagram.com/imaflorabrasil)



[facebook.com/imaflora](https://www.facebook.com/imaflora)



[twitter.com/imaflora](https://twitter.com/imaflora)



[linkedin.com/in/imaflora](https://www.linkedin.com/in/imaflora)



[youtube.com/imaflora](https://www.youtube.com/imaflora)

