



MEIO AMBIENTE É ÓRGÃOS DE CONTROLE:

UMA ANÁLISE DAS AUDITORIAS
DA CGU E TCU SOBRE SNUC
E CÓDIGO FLORESTAL

SUMÁRIO EXECUTIVO
AGOSTO 2020

MEIO AMBIENTE E ÓRGÃOS DE CONTROLE: UMA ANÁLISE DAS AUDITORIAS DA CGU E TCU SOBRE SNUC E CÓDIGO FLORESTAL

Coordenação

André Rosilho, Daniel Wang,
Marcelo de Medeiros e
Rafael Gandur Giovanelli

Textos

Bruno Grisotto Vello e Daniel Wang

Pesquisa

Bruno Grisotto Vello, Fernando Peres Rodrigues e
Observatório do TCU/FGV DIREITO SP

Revisão

Marcelo de Medeiros e
Renata Andrada Peña

Diagramação

Thiago Olbrich

Foto Capa

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

IMAFLORA

Luís Fernando Guedes Pinto
Gerente de Políticas Públicas

Marcelo de Medeiros
Coordenador de Políticas Públicas

Bruno Grisotto Vello
Analista de Políticas Públicas

OBSERVATÓRIO DO TCU/FGV DIREITO SP

André Rosilho
*Coordenador Acadêmico
do Observatório do TCU*

Daniel Wang
Coordenador da pesquisa

Conrado Tristão
Pesquisador

Fernanda Mascarenhas de Souza
Pesquisadora

Julia Carolina Malacrida de Pádua
Pesquisadora

Rafael Feldmann
Pesquisador Senior

WWF - BRASIL

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

Michel de Souza
Gerente de Políticas Públicas

Rafael Gandur Giovanelli
Especialista em Políticas Públicas

Karina Yamamoto
Coordenadora de Engajamento

Renata Andrada Peña
Analista de Engajamento



Articulando diálogos.
Cuidando da Terra.



ESCOLA DE
DIREITO
DE SÃO PAULO

SUMÁRIO

| | | | |
|--|-----------|--|-----------|
| EDITORIAL | 04 | TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO | 19 |
| INTRODUÇÃO | 06 | CÓDIGO FLORESTAL | 19 |
| AS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE ANALISADAS | 08 | SNUC | 20 |
| CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO | 08 | CONCLUSÕES SOBRE ATUAÇÃO DO TCU | 22 |
| TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO | 09 | SINERGIAS E LIMITES NA RELAÇÃO ENTRE ÓRGÃOS DE CONTROLE E SOCIEDADE CIVIL | 23 |
| AS POLÍTICAS ANALISADAS | 10 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 25 |
| CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO | 10 | | |
| LEI FEDERAL 12.651/2012 | | | |
| SISTEMA NACIONAL DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO LEI FEDERAL 9.985/2000 | 11 | | |
| METODOLOGIA DA PESQUISA | 13 | | |
| RESULTADOS | 14 | | |
| CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO | | | |
| AUMENTO DA CAPACIDADE DE ATUAÇÃO SOBRE SNUC E CÓDIGO FLORESTAL | 14 | | |
| PERFIS DE ATUAÇÃO: MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS E FISCALIZAÇÃO E CUMPRIMENTO DE REGRAS AMBIENTAIS | 16 | | |
| CONCLUSÕES SOBRE ATUAÇÃO DA CGU | 18 | | |

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 coisas¹.

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

¹ 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.

INTRODUÇÃO

As instituições de controle são órgãos estatais legalmente designadas para monitorar e fiscalizar ações e decisões públicas. Em âmbito federal, a rede de instituições de controle é integrada não apenas pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), mas também por órgãos do sistema de Justiça (Ministério Público Federal, Justiça Federal e Polícia Federal). A atuação do sistema de Justiça é relativamente bem conhecida e estudada. O mesmo não pode ser dito sobre a CGU e o TCU.

O pouco conhecimento sobre esses dois órgãos contrasta com sua crescente relevância em diversas políticas setoriais. Nos últimos anos, elevaram sua capacidade de atuação, expandiram as fronteiras de seu escopo e ganharam maior autonomia na definição daquilo que podem controlar. Do ponto de vista das organizações da sociedade civil envolvidas com a causa ambiental no Brasil, entender como funcionam e o que fazem esses órgãos abre novas possibilidades de atuação e intervenção em políticas públicas. Isso é especialmente relevante quando conservação ambiental e participação social têm perdido espaço na agenda do Executivo federal.

Órgãos de controle, todavia, não constituem objeto de fácil apreensão. De um lado, não ocupam os circuitos tradicionais da política e raramente figuram nas manchetes do noticiário de grande circulação. Ademais, por características que lhes são próprias – sobretudo derivadas de seu acelerado ritmo de evolução institucional – os aspectos de sua atuação encontram-se em constante mutação, desafiando os olhares mais treinados a identificar seus padrões.

A presente pesquisa, uma parceria entre Imaflora, WWF-Brasil e FGV-SP, busca enfrentar esse desafio de entender como CGU e TCU tem atuado em matéria ambiental e identificar pontos de sinergia entre essas instituições e o campo ambiental na sociedade civil. Faz isso a partir de análises sistemáticas de como duas políticas ambientais – Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e Código Florestal – figuram nas ações de monitoramento da CGU e do TCU.

O SNUC e Código Florestal são 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 vêm sofrendo sucessivas tentativas de alteração. Imbuídos de uma visão de que a atual legislação ambiental seria excessivamente protecionista e representaria um empecilho para o crescimento econômico, atores no *Congresso* e no *Executivo* têm avançado propostas de flexibilização e, muitas vezes, franco desmantelamento, das regras do SNUC e do Código Florestal.

Exemplo ilustrativo do *primeiro caso* é 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 do Código Florestal¹. Quanto ao *segundo caso*, é possível mencionar declaração do 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”².

Embora a presente pesquisa seja focada nessas duas políticas, os seus achados trazem conhecimentos importantes sobre a atuação do TCU e da CGU para toda a agenda ambiental, uma vez que indicam as formas como esses órgãos podem participar da construção e do controle de políticas ambientais.

A atuação de instituições de controle depende de suas competências legais. Assim, parte deste texto foca nessas competências, a partir da análise de suas legislações, para descrever o TCU e a CGU e diferenciá-los entre si. Ainda assim, simplesmente olhar a legislação diz pouco sobre o que um órgão efetivamente faz. Competências legais podem ser interpretadas de diversas maneiras, ampliando ou reduzindo a esfera de atuação de uma instituição. Existe também uma grande margem de discricionariedade com relação a quando, como, quem e por que controlar. É justamente essa discricionariedade que permitiu a ambas as instituições ampliar sua atuação em relação às políticas ambientais nos últimos anos. Portanto, além de descrições mais formais pautadas na legislação, a pesquisa oferece uma análise da atuação desses órgãos a partir da leitura e classificação de auditorias e acórdãos relacionadas à temática.

Após seleção por meio de palavras-chaves nos bancos de dados dos sites de TCU e CGU, e a posterior aplicação de filtros de escopo e relevância, foram analisados 363 documentos relacionados ao SNUC e Código Florestal³. A análise foi feita usando uma matriz analítica construída com o objetivo de classificar as intervenções dos órgãos de acordo com duas dimensões: o objetivo da atuação dos órgãos de controle (controlar diretamente algum aspecto dessas políticas ou abordar as políticas de forma apenas incidental ao tratar de outro problema) e o grau de intervenção (o nível de interferência dos órgãos de controle na política pública medido pelo tipo de comando emitido por eles em cada caso). Com isso, a pesquisa buscou compreender de que forma o TCU e a CGU controlam o SNUC e o Código Florestal e, em última instância, contribuir para a compreensão do papel que essas instituições podem desempenhar nos processos de definição, revisão e implementação da política ambiental.

O presente sumário executivo é uma síntese dos principais achados da pesquisa e um convite para a leitura das versões completas dos relatórios, que podem ser encontradas nos links abaixo⁴.

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

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

³ 176 relatórios do TCU e 187 da CGU.

⁴ Disponível em: <<https://bit.ly/atuaa-tcu>> e <https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/1596732977-relatorio_cgu_versaofinal.pdf>

AS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE ANALISADAS

Controladoria Geral da União

A CGU constitui uma instância centralizada de controle interno. Isso significa que pertence à estrutura administrativa do Executivo Federal⁵ e dedica-se ao monitoramento das ações realizadas no âmbito deste mesmo Poder. O objeto desta pesquisa – auditorias de avaliação das políticas públicas – constitui apenas uma das várias atribuições desempenhadas pela CGU⁶ e, em sua estrutura institucional, encontra-se sob responsabilidade da Secretaria Federal de Controle (SFC). Essas atribuições de controle interno foram progressivamente se ampliando ao longo da história da CGU, deixando uma ótica inicial mais restrita ao controle de conformidade e legalidade para uma que se expande também para o aperfeiçoamento da gestão pública, a partir de critérios de avaliação como eficiência e efetividade das políticas, concretizada, nas auditorias, em avaliações sobre a governança dos órgãos públicos, a gestão de riscos e a capacidade de gerenciamento da implementação das políticas⁷.

Segundo o regimento interno da CGU, incluem-se entre as atribuições da SFC (Portaria CGU nº 3.553/2019), “apurar atos ou fatos ilegais ou irregulares praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais” (Art. 26, XVIII); “realizar

auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados (...)” (Art. 26, XVI); “fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e dos objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento” (Art. 26., XIV); “fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União” (Art. 26., XV); e “propor melhorias e aprimoramentos na gestão de riscos, nos processos de governança e nos controles internos da gestão [dos órgãos e entidades sob sua jurisdição]” (Art. 26., XVII).

O exercício dessas atribuições é bastante claro 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, tais como 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.

⁵ Formalmente, a CGU constitui um dos ministérios do Governo Federal. Seu ministro, portanto, é nomeado pelo Presidente da República (Lei nº 13.844/2019, Art. 19).

⁶ Para além das auditorias, CGU acumula funções de ouvidoria e corregedoria. Mais recentemente, sua evolução institucional tem gerado um conjunto de funções relacionadas à prevenção e combate à corrupção e ao fomento da transparência e da participação da sociedade civil nas políticas federais. O relatório completo da pesquisa, disponível neste link, explora essas atribuições.

⁷ OLIVIERI, Cecília. Combate à corrupção e controle interno. In: FILGUEIRAS, Fernando (Ed.). Ética pública e controle da corrupção. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2011. p. 99-110.

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.

Um esclarecimento importante sobre os limites de atuação da CGU diz respeito às suas competências de aplicação de sanções ou penalidades. A Controladoria possui mecanismos para apurar responsabilidades de agentes públicos que cometeram irregularidades, podendo instaurar processos de sindicância, por exemplo (Art. 51 da Lei Federal 13.844/2019). Fora deste âmbito, sua atuação é mais limitada à emissão de recomendações, as quais não possuem caráter vinculante. Ainda assim, a CGU pode encaminhar a outros órgãos de controle, como TCU e Ministério Público, os casos de irregularidades revelados em suas auditorias, tais como, improbidade administrativa e dano ao erário.

Tribunal de Contas da União

O TCU⁸ recebeu da Constituição a competência para exercer “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (art. 70).

São três as formas pelas quais o TCU auxilia o Poder Legislativo. A primeira, por meio da análise das contas anuais da presidência da república e da emissão de parecer opinativo prévio sobre sua regularidade. A segunda, como “braço” de fiscalização do Congresso Nacional, o que inclui situações em que o TCU é acionado pelo Legislativo para realizar auditorias específicas. A terceira, manifestando sua opinião acerca da sustação de contratos administrativos. Em todos os casos, o TCU é levado a produzir informações técnicas sobre a gestão de recursos públicos em relação à sua legalidade, economicidade, eficácia e eficiência.

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

⁸ O TCU é órgão de auditoria externa responsável por auxiliar o Congresso Nacional em sua função fiscalizatória relacionada a recursos públicos federais. O Tribunal é composto por nove ministros. Dois terços deles são escolhidos pelo Congresso Nacional. Um terço é escolhido pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal. Das três indicações feitas pelo Presidente, duas devem se dar, de forma alternada, entre auditores e membros do Ministério Público que atuem no Tribunal, a partir de lista tripartite elaborada pelo próprio TCU.

A atuação do TCU pode se iniciar de quatro formas: solicitação do Congresso Nacional; iniciativa própria do tribunal; denúncia por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato; ou representação por autoridade legitimada. A legislação não admite que o TCU emita todo e qualquer tipo de ordem, constituindo ou desconstituindo deveres em geral, mas apenas aquelas expressamente previstas por normas constitucionais e legais (aplicar multas, imputar débito, suspender licitações, etc.). Além do mais, esses comandos só podem ser emitidos caso se constate alguma ilegalidade em matéria financeira.

Os *acórdãos* constituem a forma mais recorrente de manifestação do Tribunal e podem apresentar: conteúdo vinculante (contendo determinações), ou não-vinculante (contendo apenas recomendações), além de envolver decisões finais (por exemplo, imputação de débito e aplicação de multas), ou parciais (por exemplo, solicitação de envio de documentos para aprofundamento de investigações).

AS POLÍTICAS ANALISADAS

Código Florestal Brasileiro – Lei Federal 12.651/2012

O Código Florestal Brasileiro foi criado para proteger a vegetação nativa brasileira em imóveis rurais. A norma regulamenta, principalmente: *(i) as áreas de preservação permanente; (ii) a reserva legal florestal; (iii) o Cadastro Rural Ambiental; e (iii) o Programa de Regularização Ambiental.*

As Áreas de Preservação Permanente (APP) são consideradas áreas especialmente protegidas que, por conta de um aspecto geográfico (faixas marginais de rios, topos de morros, entornos de reservatórios, nascentes), não admitem supressão de sua vegetação nativa, exceto em casos excepcionais previstos na

legislação. Dada sua importância, a intervenção nestas áreas somente é admitida em hipóteses excepcionais, isto é, quando se tratar de atividades de utilidade pública interesse social ou eventuais ou de baixo impacto ambiental, mediante prévia autorização do órgão ambiental competente.

A Reserva Legal (RL) consiste em área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de RL, sem prejuízo da aplicação das normas sobre APP ou outras espécies de áreas protegidas, em tese⁹.

Em virtude destes dois primeiros instrumentos, todos os proprietários ou possuidores de imóveis rurais no Brasil deverão inscrever seus imóveis no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Realizada a inscrição do CAR, os proprietários ou possuidores de imóveis rurais com passivos ambientais relativos às APPs, RL e áreas de uso restrito poderão proceder à regularização ambiental mediante adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA).

Sistema Nacional das Unidades de Conservação – Lei Federal 9.985/2000

A Lei Federal 9.985/2000 define o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Unidades de conservação (UCs) constituem espaços territoriais e seus recursos ambientais, dotados de características naturais relevantes, com a função de preservar o patrimônio biológico existente nos ecossistemas e *habitats*, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável das populações tradicionais que ali residem.

Para regular este instrumento, a legislação estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão destas áreas e seus recursos ambientais com características naturais relevantes. Uma vez instituídas pelo Poder Público, definidos seus limites territoriais e seus objetivos de conservação, essas áreas passam a pertencer a regimes especiais de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

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

Entre as principais disposições da Lei do SNUC, destacam-se os (i) *planos de manejo*; (ii) *zonas de amortecimento*; e (iii) *compensação ambiental*.

⁹ Para a definição formal, conferir o Art. 2º da Lei Federal 12.651/2012.

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

Surge neste contexto também a figura da *“zona de amortecimento”* (ZA), a qual, nos termos do inciso XVIII do mesmo artigo 2º, se define pelo entorno perimetral da UC, *“onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade”*.

Por fim, a figura da *compensação ambiental*, prestação pecuniária a ser paga por todo empreendedor que pleiteia o licenciamento ambiental de empreendimento de significativo impacto ambiental (nos termos da

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

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

METODOLOGIA DA PESQUISA

Cada uma das equipes de pesquisa focou sua análise em uma instituição – Imaflores analisou a CGU e FGV/WWF, o TCU. No entanto, o planejamento da pesquisa manteve alguns pontos comuns com o objetivo de garantir algum diálogo em relação aos resultados. A seguir, serão apresentados os procedimentos comuns adotados e algumas diferenças nos caminhos seguidos. Aspectos mais detalhados das metodologias seguidas por cada equipe podem ser encontrados em seus respectivos relatórios completos.

O primeiro passo da análise consistiu em selecionar, nos repositórios públicos da CGU e do TCU, todos os relatórios de auditoria (no caso da CGU) e acórdãos (no caso do TCU) que fizessem menções às políticas de interesse. Isso foi feito a partir da definição de palavras-chaves referentes às políticas.

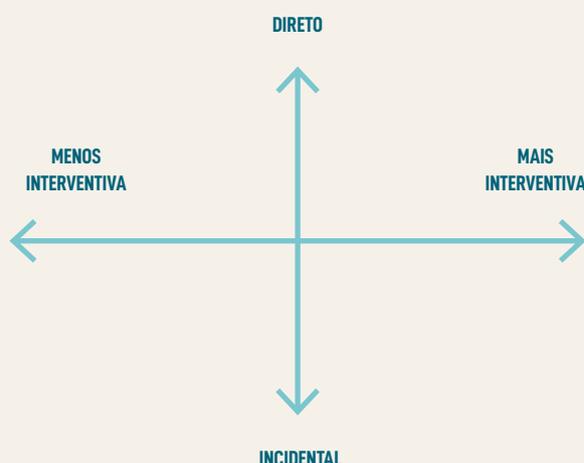
Os documentos obtidos em ambos os casos passaram por um processo de triagem temática, com o objetivo de excluir documentos sem qualquer relação com a política. No caso do TCU, devido ao grande número de acórdãos, foram aplicados filtros de relevância que permitissem reduzir o número total a ser analisado.

Após esse processo de coleta e triagem, os relatórios obtidos foram lidos na íntegra e classificados quanto a um conjunto de critérios analíticos dentro de uma matriz. A primeira dimensão da matriz organiza os acórdãos de acordo com o grau de intensidade da intervenção da CGU e do TCU em uma dada questão. Consideramos que maior será o seu grau de intervenção quanto mais específico e impositivo o comando em uma auditoria. A auditoria pode gerar, em grau crescente de intensidade de intervenção: nenhum

comando (por exemplo, quando meramente produz informação), recomendação e determinação (o que inclui a aplicação de penalidades). Quando há uma determinação, a intensidade varia também conforme o rigor da sanção em caso do não cumprimento. Na análise, a forma de intervenção foi identificada com base no comando expresso nos relatórios de auditoria da CGU e acórdãos do TCU.

A segunda dimensão da matriz analítica classifica os acórdãos entre, de um lado, aqueles em que a atuação do TCU ou CGU teve como objetivo e motivação avaliar ou controlar algum aspecto do Código Florestal ou do SNUC (atuação direta) e, de outro lado, casos em que uma das políticas foi evocada pelo TCU ou CGU mesmo quando não era o objetivo central da sua atuação (atuação incidental), o que inclui sobretudo casos em que as regras dessas políticas são evocadas no contexto da fiscalização de outras políticas – por exemplo, ao analisar a regularidade de uma obra pública, a instituição de controle identifica a violação de uma regra contida no SNUC ou no Código Florestal.

Figura 1
Matriz analítica formulada para a pesquisa



Fonte: Elaboração própria

RESULTADOS

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

Aumento da capacidade de atuação sobre SNUC e Código Florestal

Os resultados obtidos indicam que mesmo considerando os limites institucionais de intervenção nas políticas públicas a CGU tem encontrado nos últimos anos formas alternativas de elevar sua capacidade de incidência sobre SNUC e Código Florestal. Isso ocorre a partir de três movimentos: 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.

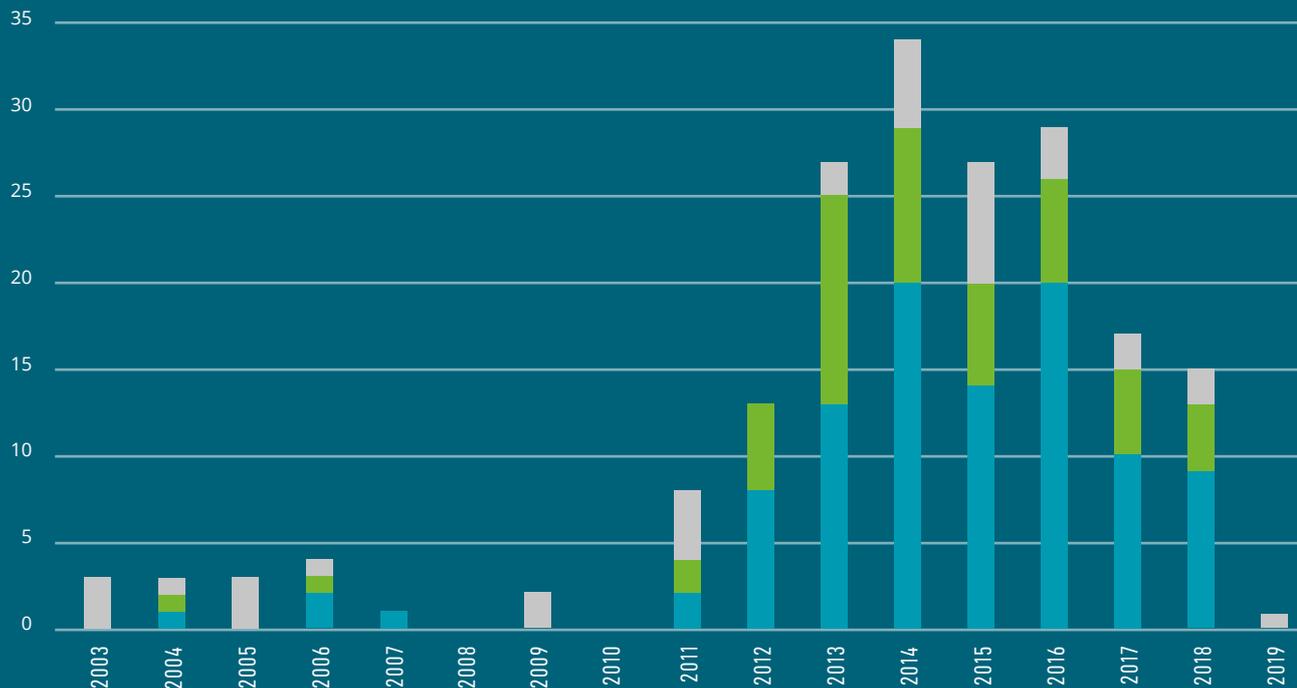
Quanto ao primeiro ponto, é possível notar um aumento expressivo da frequência de auditorias da CGU que mencionam as políticas de interesse desta pesquisa nos últimos anos. Segundo os dados, entre 2003 (ano de criação da Controladoria) e 2010, a CGU não ultrapassou a faixa de 5 auditorias anuais que 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 mencionam as políticas de interesse. 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.

Quanto ao segundo ponto, mudanças nos procedimentos de processamento dos resultados das auditorias, são apresentados na pesquisa diversos aspectos de um aprendizado institucional da CGU ao longo dos anos, com maior padronização das atividades de auditoria. Aqui, vale ressaltar um desses aspectos – a mudança na lógica de definição de recomendações a partir da identificação de irregularidades. Entre 2003 e 2011, era relativamente comum encontrar nas auditorias a identificação de irregularidades ou pontos de atenção da CGU não acompanhadas de recomendações aos órgãos controlados. Das 24 auditorias que mencionam as políticas realizadas nesse período, 14 (58,3%) apontavam irregularidades sem, no entanto, trazer recomendações para saná-las. Entre 2012 e 2019 o cenário se altera. Das 163 auditorias do período, em apenas 21 (12,8%) foi possível constatar irregularidades não acompanhadas de recomendações. O aumento da frequência de resultados que incluem recomendações indica um maior grau de intervencionismo, ainda que circunscrito aos limites institucionais da CGU. O Gráfico 1, abaixo, ilustra os dois pontos mencionados acima. Nele é possível identificar, tanto o aumento do número de casos ao longo dos anos, quanto a redução relativa das auditorias que identificam irregularidades, porém não produzem recomendações.

Gráfico 1

Frequência anual de auditorias da CGU que mencionam SNUC e Código Florestal (2003-2019), organizada por grau de intervencionismo

- Não há recomendações
- Não há irregularidades
- Há recomendações



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

Quanto ao terceiro ponto, os dados analisados nesta pesquisa indicam que ao longo dos anos a CGU tem qualificado as recomendações que realiza, como forma de tornar mais efetivas suas contribuições. Há atualmente especificações mais claras sobre como recomendações devem ser construídas, tal como pode ser

identificado no Manual de Instruções Técnicas da CGU, publicado em 2017. Além disso, uma vez publicadas as recomendações, estas são registradas em um painel compartilhado entre CGU e órgãos controlados, para monitoramento de seu cumprimento.

Perfis de atuação: monitoramento das políticas e fiscalização e cumprimento de regras ambientais

Identificamos dois perfis principais de atuação da CGU sobre o SNUC e Código Florestal, que são caracterizados a partir da conjunção entre (i) informações sobre o tipo de atuação sobre a política (direta ou incidental), (ii) os órgãos internos da CGU que realizam as auditorias e (iii) os órgãos do governo que são objeto das avaliações.

O primeiro perfil 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.

Quanto ao tipo de atuação, este perfil é majoritariamente formado por auditorias diretamente voltadas à avaliação do andamento das políticas em diversos de seus aspectos. Prevaecem auditorias que avaliam a implementação do SNUC e o Código Florestal, seja de maneira mais geral, seja de projetos mais circunscritos pertencentes a essas políticas. Principais exemplos incluem avaliações sobre as seguintes questões:

- Andamento da implementação do Cadastro Ambiental Rural no território nacional;
- Criação e gestão de UCs no território nacional;
- Implementação do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC);
- Andamento de ações de regularização fundiária em UCs no país.

- Ações de criação de novas UCs específicas e fortalecimento da gestão de UCs já existentes;
- Uso de recursos destinados a UCs específicas;
- Projetos de fortalecimento de organizações locais para a atuação em UCs;
- Projetos de implementação de corredores ecológicos;
- Projetos de recuperação de APPs e reservas legais degradadas específicas;
- Ações de proteção de APPs contra erosões, recuperações de matas ciliares;
- Implementação de planos estaduais de implementação do CAR;
- Implementação do CAR em assentamentos rurais específicos.

Quanto ao aspecto relacional das auditorias, esse perfil é formado majoritariamente por auditorias realizadas por Coordenações-Gerais da CGU pertencentes à Secretaria Federal de Controle Interno, sediada em Brasília. Dentro da SFC, é a Diretoria de Políticas de Infraestrutura quem lidera o número de casos. É nesta diretoria onde se localiza a Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente (CGDRA). Essas auditorias são direcionadas majoritariamente a órgãos do Executivo Federal, sobretudo os vinculados ao Ministério do Meio Ambiente – ICMBio, Secretaria Executiva do MMA, Serviço Flores-

tal Brasileiro (atualmente sob a alçada do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, Secretaria de Biodiversidade e Florestas e Ibama.

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**.

Quanto ao **tipo de atuação**, este perfil é formado por auditorias em que uma das políticas foi mencionada no relatório mesmo quando não era o objetivo central da sua atuação (atuação incidental). São auditorias centradas em outros temas, que não a implementação do SNUC ou do Código Florestal, mas em que essas políticas são mencionadas como legislações ambientais que devem ser cumpridas. O caso mais ilustrativo deste tipo são as auditorias em que a CGU aponta irregularidades ambientais relacionadas ao SNUC e ao Código Florestal. Essas irregularidades ocorrem em obras públicas e referem-se sobretudo à intervenção irregular em APPs, por meio de ações como supressão de vegetal para realização de obras e lançamento de esgoto. Também compreende ocasiões em que a CGU identifica concessões de empréstimos públicos a atores que possuem irregularidades ambientais (por exemplo, ausência de registro de propriedades rurais no CAR).

As diferenças em relação ao primeiro tipo também são marcantes quando considerado o **aspecto relacional** dessas auditorias. Enquanto as auditorias do primeiro perfil concentram-se no nível nacional, as deste perfil seguem padrão oposto. São realizadas majoritariamente, não pela SFC em Brasília, mas pelas unidades regionais da CGU localizadas nos estados da federação, formalmente chamadas de Controladorias Regionais nos Estados (CGU-R). Ademais, incidem sobre uma gama variada de atores que inclui Executivos Municipais, Estaduais, e Superintendências Estaduais do Executivo Federal. Isso ocorre, plausivelmente, porque 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.

Conclusões sobre atuação da CGU

Em suma, os resultados da CGU mostram indícios do ganho da capacidade de incidência desta instituição 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 crescentemente 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, especialmente 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.

Os dados 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 para 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 de incidência para que essas questões sejam consideradas de maneira mais sistemática nas auditorias.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Código Florestal

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

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

A segunda forma de atuação é a elaboração de recomendações à administração pública. Em alguns casos o TCU constatou oportunidades de aprimoramento e, com base nisso, emitiu recomendações de melhoria à administração. A produção de recomendações pelo TCU, prevista no Regimento Interno do tribunal (art. 250, III), não tem caráter impositivo e nem sanciona-

tório. O TCU pode ainda acompanhar as recomendações, verificando se a administração tomou medidas para corrigir aquilo apontado como problemático pelo tribunal.

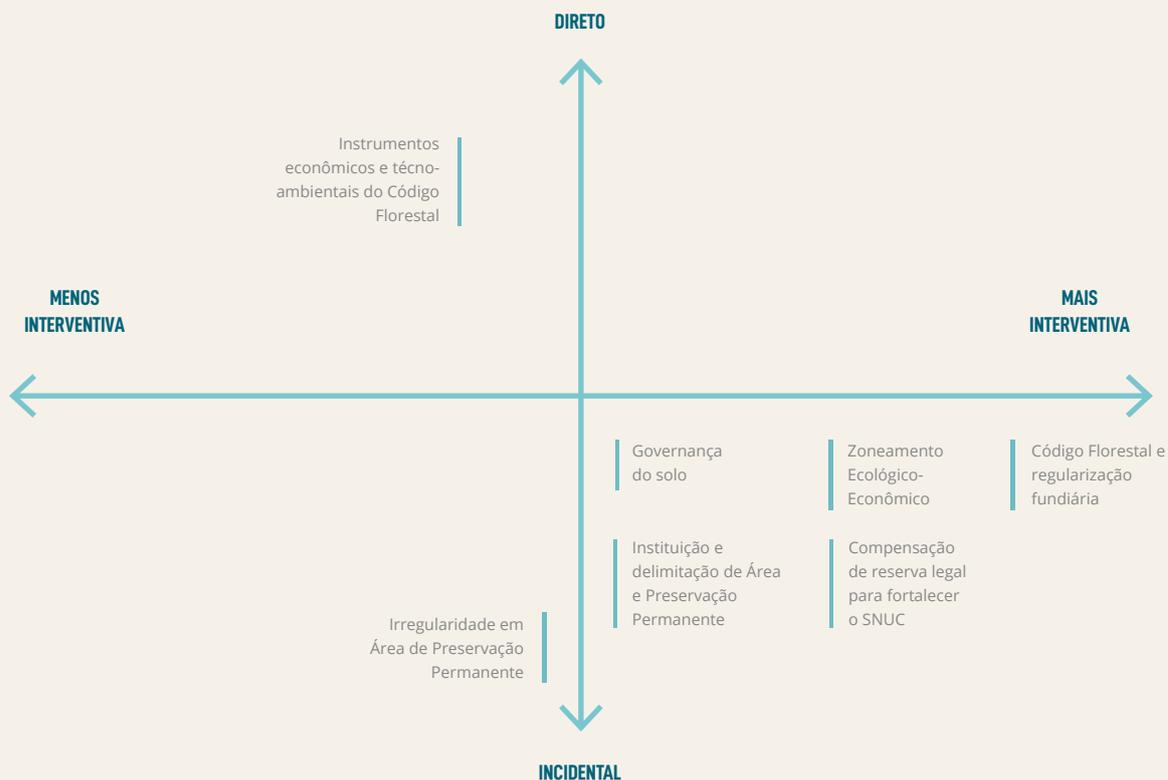
Em relação à atuação do TCU elaborando recomendações, vale destacar o uso do instrumento de controle “auditoria operacional”, que se fez presente em diversos casos analisados. Por meio de auditorias operacionais, o tribunal avalia o desempenho da administração sob os parâmetros da economicidade, eficiência e efetividade, buscando oportunidades de aprimoramento.

Por fim, a terceira forma de atuação é verificar a legalidade da atuação da administração na execução de políticas públicas, isto é, se está de acordo com as diversas regras que disciplinam a atuação da administração no âmbito de políticas públicas. Aqui, caso o tribunal constate irregularidade, pode emitir determinação à administração para que regularize sua atuação conforme à lei, além de multar os responsáveis e determinar que restituam eventuais perdas financeiras causadas à Administração. Das possíveis formas de atuação do TCU abordadas essa é a mais interventiva, uma vez que resulta em medida impositiva para a administração.

Quando os acórdãos são colocados na matriz de análise (ver Figura 2), percebe-se que a atuação do TCU relativa ao Código Florestal é predominantemente incidental (essa política não foi a razão principal que motivou a atuação do TCU) e mais interventiva (embora a intervenção tenha sido principalmente por meio de recomendações).

Figura 2

Matriz analítica: enquadramento dos acórdãos relacionados ao Código Florestal



Fonte: Elaboração própria

SNUC

Ao contrário da análise feita para os acórdãos relativos ao Código Florestal, no caso do SNUC o grande número de acórdãos (n=122) não permite a análise individualizada de cada um deles. Optou-se, então, por agrupar os acórdãos em temas para viabilizar a análise e apresentar os resultados de forma mais clara. Assim, foram criadas as seguintes categorias:

compensação ambiental, gestão de recursos em unidades de conservação, informações sobre unidades de conservação, implementação de unidades de conservação, concessão de unidade de conservação, fiscalização de órgãos e políticas ambientais, avaliação de impacto em unidade de conservação.

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

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

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

A categoria “impacto em unidade de conservação” é a categoria que reuniu acórdãos que analisaram o SNUC de forma mais incidental. Nessa categoria, há muitos acórdãos em que não se identifica um comando espe-

cífico relativo ao SNUC. Existe uma grande variedade de comandos dentre aqueles em que essa informação é identificável, possui o seu posicionamento intermediário na matriz.

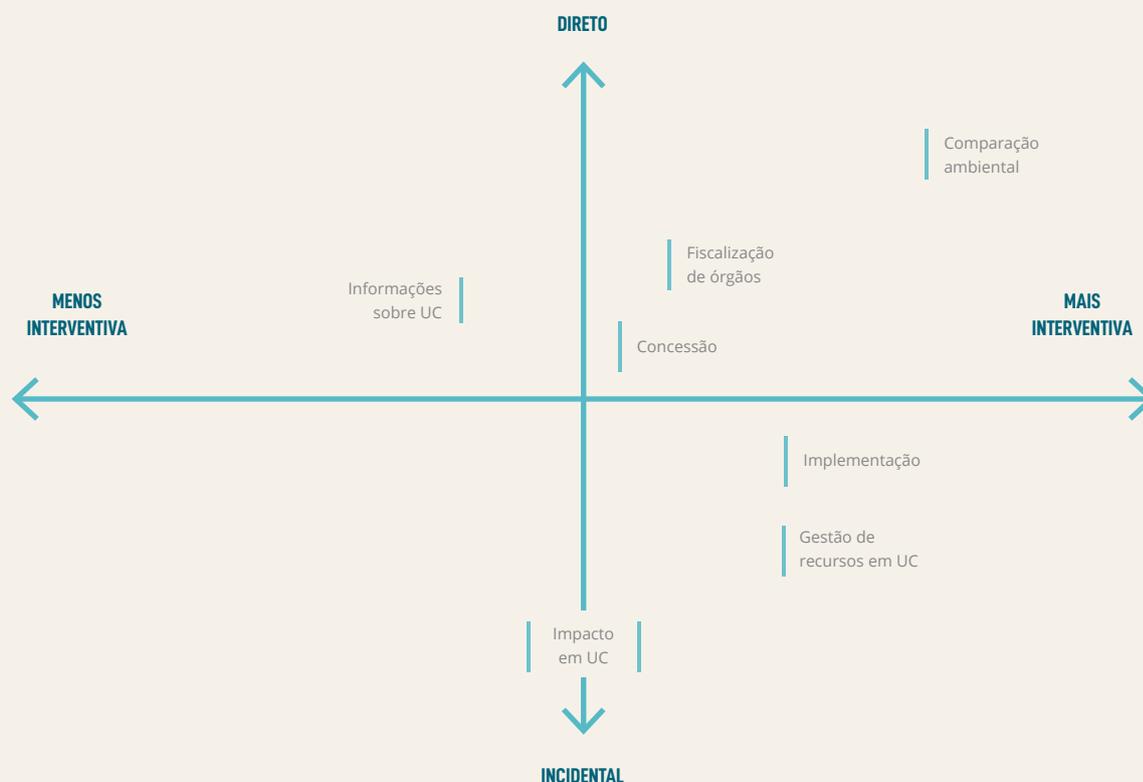
A categoria “informações sobre UCs”, foi classificada como pouco interventiva pelo fato de apenas “informar”. Cabe, porém, ressaltar que não há correlação necessária entre o tipo de comando (ou a ausência dele) e a importância da atuação do TCU sobre a política do SNUC. Informações completas sobre a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

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

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

Figura 3

Matriz analítica: enquadramento dos acórdãos relacionados ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação



Fonte: Elaboração própria

Conclusões sobre atuação do TCU

- A atuação do TCU com relação ao SNUC tem sido mais frequente e direta se comparada ao Código Florestal. Uma hipótese para explicar essa diferença é o fato do Código Florestal tratar de propriedades privadas enquanto que o SNUC trata de propriedades majoritariamente públicas, onde a atuação do Estado é mais intensa e frequente.
- Essa diferença entre as políticas também ajuda a explicar por que no caso do Código Florestal a atuação foi (salvo uma exceção) do tipo indireta, enquanto no SNUC houve uma atuação direta muito relevante.

- A proteção do meio ambiente é um tema importante para o Tribunal de Contas da União. Mesmo quando a atuação é incidental, observa-se uma preocupação com a questão ambiental. Nos casos de atuação direta, há diversos exemplos de um papel muito relevante do TCU, que vai desde produzir informação, fazer recomendações para melhorias e até forçar mudança legislativa.
- Embora fossem encontradas apenas uma referência a audiências públicas e *amicus curiae* nos acórdãos pesquisados, há indícios de que o TCU tem como política valorizar a participação da sociedade na sua atuação, sobretudo a partir da Portaria 345/2018 que trata especificamente sobre o tema. Há também exemplos em que o TCU avaliou a participação da sociedade nos processos decisórios da Administração.
- Este relatório buscou identificar e analisar a atuação do TCU sobre duas políticas - Código Florestal e o SNUC. Porém, o real impacto sobre a política depende de como (e se) as informações, recomendações, sanções e determinações do TCU modificam o comportamento e as decisões de gestores e atores políticos. Uma mera informação pode provocar mudanças radicais na condução de uma política, assim como um comando pode ser obedecido apenas *pro forma* sem que haja uma real mudança. O real impacto do TCU nas políticas ambientais é uma agenda para futuras pesquisas.

SINERGIAS E LIMITES NA RELAÇÃO ENTRE ÓRGÃOS DE CONTROLE E SOCIEDADE CIVIL

Os resultados da pesquisa indicam que, ao menos institucionalmente, existe algum grau de abertura do TCU para organizações da sociedade civil. A participação constitui uma diretriz da atuação do Tribunal. A Portaria 345/2018 do TCU, que aprovou o Roteiro "O TCU e o Controle Social" afirma que "a participação da sociedade é relevante para atingir melhores resultados" na atividade de controle externo da Administração Pública.

Também defende que a cooperação com a sociedade civil promove maior eficácia e eficiência e fortalecimento de legitimidade e independência do TCU. Entre os objetivos almejados com a participação ativa da sociedade no controle da Administração Pública são mencionados: ampliação da cobertura do controle dos gastos públicos; melhoria da qualidade na prestação de serviços públicos; reforço do combate à fraude e corrupção; acelera-

mento das ações para implementar as recomendações das auditorias. Com base nesse documento, pode-se esperar crescente abertura do TCU para diálogo e cooperação com a sociedade civil.

Formalmente, existem pelo menos dois caminhos institucionais previstos para a conexão entre o Tribunal e organizações da sociedade civil. São eles: *Amicus Curiae* e Painel de Referência. O Painel de Referência em Auditoria é uma possível entrada da sociedade civil no processo de definição de auditorias do TCU. Ele ocorre por meio da realização de reuniões entre membros do TCU e “pessoas reconhecidas e experientes em determinada área para debater e opinar” sobre pontos a serem considerados em determinada auditoria. Já o *Amicus Curiae*, consiste na abertura para posicionamentos de indivíduos ou organizações da sociedade civil como subsídio ao julgamento de causas identificadas nas auditorias.

Poucas referências a esses instrumentos foram encontrados nos acórdãos analisados. Há apenas uma referência à intervenção de *amici curiae*. Ela ocorre no Acórdão 1004/2016, em que o TCU julgou a possibilidade de execução indireta da compensação ambiental. O relator facultou a intervenção no processo como *amicus curiae* às Confederações Nacionais Agricultura (CNA), da Indústria (CNI), e dos Transportes (CNT).

A CGU, por sua vez, empreendeu um conjunto de ações de fomento da relação entre Estado e sociedade civil que contribuíram para a formação de uma agenda de “controle social” dentro da instituição. Exemplos incluem o Conselho da Transparência Pública, o Programa de Olho Vivo no Dinheiro Público, a realização, em 2011, da Conferência Nacional de Transparência e Controle Social e a responsabilidade pela condução da agenda de Governo Aberto no Executivo Federal.

A despeito dessas experiências, se consideradas apenas as ações de o monitoramento das políticas ambientais por meio de auditorias, instrumentos de participação como os existentes para o TCU não foram identificados. Ou seja, no caso da CGU, o desafio é não apenas fomentar o acesso da sociedade civil ao monitoramento das políticas, mas construir caminhos institucionais para isso.

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, isso 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.

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 (sociais ou estatais) interessados no monitoramento dessas políticas e do atendimento às recomendações realizadas pelos órgãos de controle. Ademais, e aproveitando os achados sobre o Painel de Referência em Auditoria do TCU, 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. Afinal, muitas organizações possuem expertise no monitoramento de políticas ambientais construída ao longo de anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As pesquisas sobre a atuação do TCU e CGU em questões relativas ao SNUC e ao Código Florestal permitem algumas conclusões gerais.

1. Esses órgãos têm atuado em diversas questões relacionadas a essas políticas, tanto diretamente quanto incidentalmente. Essa atuação tem crescido bastante nos últimos anos, o que provavelmente resulta do interesse dos órgãos em questões ambientais quanto o fortalecimento institucional deles de maneira geral.
2. O tipo de atuação varia conforme a política, o tema e as funções e poderes de cada órgão. Embora não tenha sido possível avaliar o impacto efetivo dos órgãos de controle, alguns casos ficaram claro que eles, não apenas constituem produtores de informação valiosa sobre a implementação das políticas, como podem determinar, em parte, os rumos das políticas analisadas.
3. Tanto CGU, quanto TCU se colocam como órgãos que valorizam e buscam a interação com a sociedade civil. Ainda assim, isso se refletiu em poucas menções a essa interação nos documentos relativos às auditorias analisadas. Existem espaços formais de participação nas auditorias do TCU, mas há fortes indícios de que estes seguem subaproveitados. No caso da CGU, estes espaços ainda devem ser objeto de construção institucional.
4. Os estudos sobre o TCU e CGU revelaram uma dimensão de duas políticas de proteção ao meio ambiente que eram muito pouco conhecidas (ou mesmo desconhecidas). Isso indica um enorme potencial em futuras pesquisas que aprofundem na temática dos órgãos de controle, seja em matéria ambiental ou outras políticas públicas.



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

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

twitter.com/WWF_Brasil 

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

wwf.org.br



[imaflora.org/noticias](https://www.imaflora.org/noticias) 

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

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

twitter.com/imaflora 

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

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

imaflora.org



[facebook.com/FGV.Direito.SP](https://www.facebook.com/FGV.Direito.SP) 

twitter.com/FGVDireitoSP 

[linkedin.com//school/fgv-direito-sp](https://www.linkedin.com/school/fgv-direito-sp) 

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

direitosp.fgv.br